

**Evaluación del proceso de rendición pública de cuentas para la garantía de
derechos de infancia, adolescencia y juventud del período comprendido
entre 2005 – 2010.**



Juana Marcela Carrillo Ramos

**Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Maestría en Política Social
Bogotá D.C, 13 de enero de 2012**

**Evaluación del proceso de rendición pública de cuentas para la garantía de
derechos de infancia, adolescencia y juventud del período comprendido
entre 2005 – 2010.**



Juana Marcela Carrillo Ramos

Tesis de Grado para optar al título de Magister en Política Social

Trabajo dirigido por Sandra Patricia Gonzales Q.

Magister en Gobierno y Políticas Públicas

**Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Maestría en Política Social
Bogotá D.C, 13 de enero de 2012**

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D.C, 13 de Enero de 2012

A mi familia

A mi esposo por su amor, dedicación, comprensión y apoyo.

A mis hijos por entender algunas ausencias, por sus besos, abrazos y sonrisas.

Al profesor Manuel Vidal

Por permitirme conocer el fascinante mundo de Hannah Arendt

A la profesora Sandra Patricia Gonzales Q.

Por tenderme su mano.

Al Dr. Gabriel Carrasquilla

Por creer en mí.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
LISTA DE ABREVIATURAS.....	17
INTRODUCCION	18
A. JUSTIFICACION	21
B. CONTEXTUALIZACION.....	24
C. PROBLEMA	28
D. OBJETIVOS	30
E. METODOLOGIA.....	31
1. LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS Y EL MODELO DELIBERATIVO DE LA DEMOCRACIA	38
1.1 La democracia deliberativa	38
1.2 La democracia deliberativa y la rendición de cuentas.....	42
1.3 El papel de la ciudadanía y los grupos sociales en la deliberación y toma de decisiones.	45
2. RENDICIÓN DE CUENTAS: DEFINICIONES Y DIMENSIONES.....	52
2.1 Conceptualización de la rendición de cuentas.....	52

2.2 Dimensiones de la rendición de cuentas.....	57
2.3 Mecanismos de rendición de cuentas.....	59
2.4 La disponibilidad de la información en los procesos deliberativos y la rendición pública de cuentas.....	63
3. LA RENDICION DE CUENTAS EN COLOMBIA.....	67
3.1 Marco jurídico.....	67
3.2 Los tipos de rendición de cuentas en Colombia.....	72
3.2 Evolución de la rendición de cuentas en Colombia.....	77
3.3 El proceso de rendición de cuentas en Colombia.....	80
4. EVALUACION DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2005 -2010.....	87
4.1 Generalidades del proceso de rendición publica de cuentas.....	87
4.2 Instrumento de evaluación del proceso de rendición de cuentas.....	90
4.3 Evaluación de la rendición pública de cuentas a partir de sus dimensiones.....	91
4.3.1 Dimensión Informativa.....	91
4.3.3 Dimensión de Incentivos.....	100
CAPITULO IV. CONCLUSIONES.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	109

ANEXO A. Matriz de parámetros de evaluación para los procesos de rendición de cuentas definidos por la Contraloría General de la Nación.....	121
ANEXO B. Matriz propuesta con categorías y variables de análisis utilizados para la evaluación de rendición de cuentas para la garantía de los derechos de infancia, adolescencia y juventud en el departamento de Boyacá en el período comprendido entre 2005 -2010.	122
ANEXO C. Matriz de calificación de categorías y variables utilizadas en la evaluación de rendición de cuentas para la garantía de los derechos de infancia, adolescencia y juventud en el departamento de Boyacá en el período comprendido entre 2005 -2010.	123
ANEXO D. Cartas de autorización para la utilización de la información en la investigación.	124

ANEXOS EN CD

ANEXO E. Asistencia técnica – cartilla entrenamiento gobernaciones 2010.	
ANEXO F. Tabla de indicadores fuente de información. Desagregación de información requerida RPC.	
ANEXO G. Estructura para la realización del informe de gestión para la RPC.	
ANEXO H. Lineamientos audiencias públicas participativas “Hechos y Derechos”.	
ANEXO I. Informe de gestión Boyacá	
ANEXO J. Acta de audiencia RPC Boyacá.	
ANEXO K. Difusión de proceso de rendición de cuentas en el departamento de Boyacá.	
ANEXO L. Consulta a niños, niñas, adolescentes y jóvenes sobre el avance en la garantía de sus derechos.	
ANEXO M. Cartilla de infancia 9 de junio de 2011.	
ANEXO N. Listados de asistencia de actividades de capacitación del proceso.	
ANEXO O. Listado de asistencia audiencia pública para la RPC Boyacá.	
ANEXO P. Fotografías de propuestas presentadas por los niños, niñas y adolescentes.	

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Diferencias entre investigación evaluativa y la evaluación.....	32
Tabla 2. Políticas formuladas en el país relacionadas con la RPC.....	72
Tabla 3. Tipos de Rendición de cuentas en Colombia.....	73
Tabla 4. Manejo de la información pública en Colombia	74
Tabla 5. Calificación del proceso de rendición de cuentas del departamento de Boyacá.	103

LISTA DE GRAFICAS

Gráfica 1. Dimensiones de la Rendición de Cuentas.	57
Gráfica 2. Relaciones de actores en los que puede darse la Rendición de cuentas.....	60
Gráfica 3. Fases del proceso de RCP para la garantía de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en Colombia.....	88

LISTA DE ABREVIATURAS

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPN	Constitución política Nacional
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FSFB	Fundación Santa Fe de Bogotá
MAFP	Modernización de la Administración Financiera de Sector Público
RPC	Rendición pública de cuentas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la infancia

INTRODUCCION

La rendición de cuentas se define como un mecanismo a través del cual los servidores públicos tienen la obligación con los ciudadanos a informar y justificar sus decisiones y acciones, las cuales pueden ser objeto o no de sanción¹. Esta se justifica en el contexto de la democracia deliberativa debido a que admite la articulación de la participación, el razonamiento público y la legitimidad política, además de considerarse una de las dimensiones que permite determinar la calidad de la democracia y una forma de ejercer el control del poder político.²

De otra parte, los derechos de la infancia y la adolescencia en el país se encuentran contemplados en la Constitución política Nacional (CPN) y la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y adolescencia” y demás normatividad relacionada con el tema y los cuales incorporan los contenidos de los diferentes convenios internacionales ratificados por Colombia.

Uno de los temas que se encuentra definido en este código, refiere la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos de niñas, niños, adolescentes que no se limita al diseño e implementación de políticas públicas y acciones dirigidas para este fin, sino que adicionalmente involucra el seguimiento y evaluación del cumplimiento de estas a través de los organismos de control y de la ciudadanía.

Por esta razón los representantes de la rama ejecutiva en los diferentes niveles territoriales: Presidente de la República a nivel Nacional, gobernadores, a nivel departamental y alcaldes a nivel municipal deben realizar la rendición pública de

¹Schedler, A. (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”. Cuadernos de Transparencia nro. 3. México: IFAI. Versión original en: Schedler, Diamond y Plattner (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers.

²Benhabib, S (1996) “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy”, en Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton.

cuentas (RPC) con el fin de informar a la ciudadanía frente al avance de la política pública nacional para la garantía de los derechos en infancia³ y juventud.⁴

En este contexto, diferentes Instituciones gubernamentales (Contraloría General de la República; la Procuraduría General de Nación; el Departamento Administrativo de la Función Pública; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), la Federación Nacional de Departamentos, Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), que conforman la estrategia “Hechos y Derechos”, se dieron a la tarea de definir contenidos y el proceso para llevar a cabo la primera rendición pública de cuentas para la garantía de los derechos de la infancia, adolescencia y juventud a nivel Departamental en todo el territorio Nacional.⁵

Teniendo en cuenta lo anterior esta investigación se propone llevar a cabo la evaluación de la rendición pública de cuentas que se realizó en el Departamento de Boyacá en el año 2011, sobre el cumplimiento de la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud a partir de los parámetros y las dimensiones de la rendición de cuentas⁶ establecidas por diferentes autores entre ellos Schedler y a partir de los cuales la autora hace un aporte a los parámetros de evaluación

³Colombia, Congreso Nacional de la República (2006, 8 de Noviembre), “Ley 1098 del 8 de Noviembre de 2006. Artículo 204. Responsables de las políticas de infancia y adolescencia. “Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas”.

⁴Aunque la Ley 375 de 1997 de Juventud no refiere la rendición pública de cuentas en relación con las políticas dirigidas a este grupo poblacional, el ejercicio realizado en el año 2011 las incluye.

⁵Hechos y derechos.(2010). Asistencia técnica para la rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud. Bogotá. UNICEF.

⁶Informativa, justificativa y la sancionatoria. En el país las dos últimas dimensiones se interpretan como dialogo e incentivos respectivamente. (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2010).

establecidos por la Contraloría General de la República del proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía.⁷

Considerando que por mandato legal es obligatoria la realización de rendición de cuentas a nivel Departamental y que la estrategia “Hechos y Derechos” pretende continuar con el proceso emprendido, a través de un diálogo con la sociedad civil (incluyendo niños, niñas, adolescentes y jóvenes), el conocer el desarrollo de este proceso e identificar los factores críticos de éxito permitirá generar planes de mejoramiento para la próxima rendición de cuentas la que se realizará en dos años.⁸ Por lo tanto esta investigación contribuye a la permanente revisión de los procesos para que sean coherentes con la realidad del país y con las metas propuestas en el tema.

Este trabajo de grado surge de la necesidad expresa de instituciones del orden nacional y territorial quienes desean fortalecer este proceso el cual se constituye como un espacio de control social; además responde al interés del Programa de Maestría de Política Social, el cual tiene como uno de sus objetivos el que sus egresados desarrollen habilidades metodológicas y técnicas en investigación social, así como una visión integral de las problemáticas sociales y por último como un aporte a la política social ya que la rendición pública de cuentas permite a la ciudadanía establecer el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos por los gobernantes.

⁷ Colombia, Contraloría General de la República. (2009). “Audiencias públicas en la ruta rendición de cuentas a la ciudadanía de la administración pública nacional. Imprenta Nacional. Bogotá.

⁸ Hoyos, I. (2011, 29 de Noviembre), resultados de evaluación a gestión territorial en materia de derechos de infancia, adolescencia y juventud, “XII Encuentro de Gobernadora y Gobernadores, en el marco de la estrategia “Hechos y Derechos”, Bogotá.

El documento se presenta a partir de cinco capítulos, en el primero se expone la rendición de cuentas y el modelo deliberativo de la democracia; en el segundo se desarrolla el concepto de la rendición de cuentas sus dimensiones, los mecanismos a través de los cuales se realiza; en el tercero, se describe la rendición de cuentas en Colombia a partir del marco jurídico existente, los tipos de que se realizan en el país, su evolución y como se propone este proceso; en el cuarto capítulo se evalúa la rendición de cuentas para la garantía de los derechos de infancia, adolescencia y juventud en el período comprendido entre 2005 -2010 en el Departamento de Boyacá y en el quinto capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones las cuales permiten evidenciar la necesidad de fortalecer la participación de la ciudadanía para que se logren los objetivos de la rendición pública de cuentas.

En la parte final del documento se presentan los anexos con los soportes documentales y la bibliografía especializada sobre el tema.

Agradezco a UNICEF, a las instituciones que conforman la mesa de infancia y adolescencia; FSFB y a la gobernación de Boyacá, por permitirme participar en el proceso y hacer uso de la información en esta investigación.

A. JUSTIFICACION

Por su naturaleza, la mayoría de los seres humanos buscan optimizar su bienestar personal a expensas de los intereses de los demás, situación fuente de conflicto⁹. Por lo anterior y debido a que la ambición sobrepasa los valores

⁹Hobbes en el Leviatán refiere como el deseo de varios sujetos por un mismo bien los lleva a tratar de reducirse con el fin de lograr lo deseado; así mismo Maquiavelo en los discursos sobre la

morales, surge la necesidad de generar mecanismos en el Estado que regulen el comportamiento de sus ciudadanos quienes al ver en peligro sus bienes o libertad ponen límites a su codicia¹⁰.

Al igual que el resto de los seres humanos, los gobernantes no se escapan de estas motivaciones por lo que se debe contar con mecanismos que eviten el abuso de poder y la toma de decisiones en contra de los intereses de la comunidad que los ha elegido por parte de estos o de los servidores públicos, quienes, si bien, se busca sean hombres honestos, virtuosos y preocupados por el bienestar de los demás, Hobbes refiere la dificultad para el logro de esta condición predominando los que desean la riqueza y los placeres sensuales¹¹, razón por la cual los Estados deben construir instituciones democráticas que regulen el que hacer de los gobernantes¹², que les obliguen a rendir cuentas y ser sancionados en caso de abuso.

La teoría democrática, define Karl Popper, se fundamenta en la diversidad de métodos que se proponen para lograr el control de la democracia, procesos que de acuerdo a Robert Dahl son ejercidos por los ciudadanos.¹³

primera década de Tito Livio reafirma lo anterior al afirmar que los seres humanos libran batallas entre ellos motivados por la ambición, la cual no disminuye a pesar de la limitación de obtener todo lo deseado.

¹⁰Maquiavelo en la obra anteriormente mencionada comenta como los hombre al tener la posibilidad de hacer el mal lo realizan afectando la armonía, por lo que deben generarse por los legisladores los mecanismos necesarios para limitar la posibilidad de cometer estos actos y generar castigos en aquellos que los realizan de todas formas. (Maquiavelo, N. 1971).

¹¹Hobbes. (1996) "Leviatán". México. Fondo de Cultura Económica. 7a. reimpresión. Pág 116.

¹²Maquiavelo reflexiona como las condiciones personales de los hombres las que contribuyen a la subsistencia de un reino, sin embargo por lo variable de esta posibilidad se debe garantizar un actuar recto por los futuros gobernantes. Maquiavelo (1971), pág. 83.

¹³Referido por Suarez, E. La verdadera democracia. Las características impensables. (Enero – marzo 2005). Revista de Estudios políticos. Num 127. Pag 169.

Considerándose la rendición de cuentas, un factor indispensable en la democracia por ser un mecanismo a través del cual el gobernante (quién es electo legítimamente y cumple sus funciones dentro de la ley, de forma honrada y transparente) presenta su gestión verazmente, conciliándose el interés del gobernante con el interés de la ciudadanía.¹⁴

En Gran Bretaña, Canadá y Australia el concepto de rendición de cuentas se utiliza en un sentido descriptivo, la responsabilidad se observa como un mecanismo social, cómo una relación institucional o un acuerdo en el que un agente solicita a otro que rinda cuentas, centrándose la discusión en la forma cómo opera el proceso.¹⁵

En América latina, por el contrario, la rendición de cuentas se utiliza como un concepto normativo a través del cual se define un conjunto de estándares para la evaluación del comportamiento de los actores públicos¹⁶ como la participación en el ciclo de las políticas públicas contribuyéndose de esta forma al fortalecimiento de la democracia.

En Colombia a pesar que se encuentra reglamentada la rendición de cuentas desde 1998, a partir del artículo 33 de la Ley 489 de este año, de acuerdo a la “Guía para la rendición de cuentas de la administración pública a la ciudadanía” una de las debilidades de los procesos que se habían surtido hasta la fecha era la falta de una evaluación y de sistematización de los procesos llevados a cabo.

¹⁴Crespo, J. Fundamentos políticos de la rendición de cuentas”. Disponible en [www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de.../Rc1 op. Cit. Pag. 7](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de.../Rc1_op_Cit_Pag_7). Consultado el 13 de Diciembre de 2011.

¹⁵Bovens, M.(2010). “Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a virtue and as a mechanism. West European Politics, Vol. 33, No. 5, 946–967, September pág. 948.

¹⁶Considine, Mark (2002). The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-up Services, Governance, 15:1, 21–40.

B. CONTEXTUALIZACION

En el contexto internacional, los derechos de los niños, niñas y adolescentes se entienden como la *“protección integral del ser humano desde su concepción hasta que alcanza, tras su nacimiento, la plena capacidad de obrar, al obtener la mayoría de edad, para integrarse armónica y plenamente en la convivencia social”*.¹⁷

La garantía de estos derechos en el ámbito internacional se aprecia desde “La declaración de Ginebra” que se llevó a cabo el 25 de diciembre de 1924 y la cual establece “la protección de niños y niñas sin discriminación alguna, la garantía de su desarrollo en condiciones materiales, morales y espirituales normales y la responsabilidad de la familia en lo relacionado con la proporción de asistencia, prevención, protección social y educación integral”.¹⁸

En el año 1959, se presenta la Declaración de los Derechos del Niño, la cual es adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en la cual se establecen principios relacionados con la protección, educación y cuidados especiales que deben proporcionarse a los niños y niñas.

Es en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos en 1966, en el que se anuncia, entre otros, la protección de todos los niños y las niñas sin distinción alguna, el derecho a un nombre y a una nacionalidad y en el mismo año, la Asamblea General de la ONU aprueba el “Pacto Internacional sobre Derechos

¹⁷Referido por Jiménez A. (2005). “Derechos del niño y desarrollo infantil”.Revista Cubana de Psicología. Pág. 37-41.

¹⁸Ibid, pág 2.

Económicos, Sociales y Culturales”, el cual incluye la protección especial a las madres antes y después del parto; protección y asistencia al niño contra la explotación económica y social y la necesidad de establecer límites de edad para el trabajo infantil y en 1979, la misma Asamblea, aprueba la Declaración sobre Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado, en la cual se consideran actos criminales las diferentes formas de represión y tratos crueles¹⁹ dirigidos a las mujeres y niños.

La Convención sobre los derechos del niño, realizada el mismo año establece, los derechos que tienen los niños y niñas y obliga a los países que ratificaron esta convención a diseñar políticas y realizar acciones que permitan su cumplimiento, por lo cual deben informar en los tiempos establecidos al Comité de los Derechos del Niño los avances frente al tema, esta convención entra en vigor a partir de 1990.

Aunque la mayoría de los países han suscrito la Convención es insuficiente para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes por lo que debe acompañarse con acciones que hagan realidad estos compromisos al interior de los países.

En Colombia, los derechos de los niños y las niñas, se encuentran consagrados en la Constitución Política Nacional (CPN) de 1991, en su artículo 44, promulga,

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma

¹⁹Los actos criminales contemplados se relacionan con: reclusión, tortura, ejecuciones, detenciones en masa, destrucción de vivienda y desalojo forzoso en operaciones militares de los beligerantes en conflictos armados. Declaración de Ginebra (1994).

de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”

En el mismo año, se sanciona en Colombia la Ley 12 de 1991, la cual incorpora lo contenido en la Convención Internacional de los derechos del niño de las Naciones Unidas.

Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la CPN, se aprueba la Ley 1098 de 2006, el código de la Infancia y adolescencia; el cual derogó el Código del Menor, Decreto 2737 de 1989 y tiene como finalidad garantizar a la infancia y adolescencia del territorio colombiano, su desarrollo pleno en un contexto familiar y comunitario, rodeado de amor y comprensión; dentro de los principios de igualdad y dignidad humana, entendiendo como niño y niña todo ser humano menor de 18 años y visibilizando la responsabilidad familia, sociedad y Estado en el establecimiento de acciones que permitan garantizar los derechos de los niños y las niñas.²⁰

Como obligaciones del Estado, establece: 1. Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, 2. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia. 3.

²⁰Colombia, Congreso Nacional de la República (2006, 8 de Noviembre), “Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006, por la cual se expide el código de la infancia y la adolescencia”, en Diario oficial, núm. 46.446, 8 de Noviembre de 2006, Bogotá. Artículo 10. Ley 1098 de 2006.

Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia sus derechos y en su artículo 204, la responsabilidad del Presidente de la República, gobernadores y alcaldes la realización de la Rendición pública de cuentas para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes como se expresa a continuación ²¹

*“Responsables de las políticas públicas de infancia y adolescencia. Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas”.*²²

Con el fin de dar las bases conceptuales y metodológicas de las diferentes formas de rendición pública de cuentas (RPC) que se realizan en el país se realizó el CONPES 3654 de 2010, “Política de Rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos”, la cual se construyó con el concurso de los actores implicados en el proceso, por lo que recoge los acuerdos logrados entre estos.

En este contexto, como se mencionó anteriormente, diferentes Instituciones gubernamentales definen los contenidos y el proceso a partir del cual se lleva a cabo la rendición de cuentas.

²¹Ibíd., Artículo 10.

²²Ibíd., artículo 204.

C. PROBLEMA

Colombia se define constitucionalmente como un Estado Social Derecho²³, lo que le obliga a garantizar los derechos de humanos fundamentales de sus ciudadanos, incluidos los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, lo que supone no solamente la formulación de políticas públicas que atiendan a estas obligaciones sino la creación de espacios que permitan el seguimiento a estas políticas.

Sin embargo y pese a que en el país existen establecidos diferentes mecanismos que regulan el ejercicio de la rendición pública de cuentas este proceso tiene dificultades, entre las que se encuentran la inexistencia de diálogo entre los gobernantes y la ciudadanía; debilidades en la disponibilidad de información y escasa cultura de control social.²⁴

Entre el 2006 y 2009 a partir de fuentes secundarias y entrevistas a expertos se realiza un diagnóstico²⁵, el cual se evidencia en el CONPES 3654 de 2010, sin embargo no existe una evaluación de estos procesos desde las dimensiones que conforman la RPC, sino a partir de los compromisos adquiridos por los gobernantes por parte de los funcionarios de control interno.

A nivel científico en el país no se han realizado este tipo de investigaciones y es a nivel internacional que se encuentran los trabajos de Ixchel Perez Duran, Candidata a doctora en ciencias políticas y sociales por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, quién en el año 2010 publica el caso de la política de salud

²³Colombia. Constitución política Nacional. (1991). Artículo 1. CPN. "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

²⁴DNP, Op. Cit. pág. 35

²⁵De acuerdo a diagnóstico del estado de la RPC en Colombia, se encontró que cerca del 50% de los ciudadanos o no conocen o no la utilizan. Encuesta realizada por DEPP de DNP y el Centro Nacional de Consultoría 2006 en 13 municipios entre Octubre de 2006 y 2009.

en la cual analiza la dimensión informativa de la rendición de cuentas de la política de salud en España y en el año 2011 propone una metodología para la evaluación de la rendición de cuentas de la formulación de la política pública.

Desde el año 2010 hasta la fecha, la estrategia “Hechos y Derechos” ha trabajado con el objetivo definir los procesos para que se llevé a buen término en los departamentos a nivel Nacional la rendición de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud, con lo cual busca contribuir con la transformación de las dinámicas estos procesos en el país a partir del empoderamiento de la sociedad civil, fortalecimiento del control social a las acciones y administración de los recursos por parte de los gobernantes y del fortalecimiento de las entidades gubernamentales que intervienen en la garantía de los derechos para este grupo poblacional.

Por lo que la “Evaluación del proceso de rendición pública de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud del período comprendido entre 2005 – 2010.”, aunque pretende conocer el grado de cumplimiento del proceso e identificar los factores críticos de éxito de este a partir de la experiencia del departamento de Boyacá, busca a partir del conocimiento científico identificar la validez del ejercicio y visibilizar la importancia de este proceso en la evaluación del cumplimiento de lo establecido en la formulación de la política social a partir del diálogo entre gobernantes y sociedad civil.

Esta investigación se considera viable, toda vez que: 1. Contribuye a la investigación de este tema, la cual es inexistente en el país y 2. Porque existe disponibilidad de información y los recursos necesarios para llevarla a cabo y que serían asumidos por el investigador.

La hipótesis planteada en esta investigación se presenta a partir de la siguiente afirmación

“El proceso de rendición de cuentas realizado en el año 2011 en el Departamento de Boyacá para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud, aunque se constituye en un avance en los procesos de rendición de cuentas en el país al lograr incorporar elementos clave en el ejercicio, no puede considerarse completo al evidenciar limitaciones en la participación de la sociedad civil adulta.”

Sustentados en lo presentado anteriormente es pertinente formular las siguientes preguntas:

¿Cuál fue el cumplimiento del proceso de Rendición de cuentas en el Departamento en la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud?

¿Cuáles son los factores críticos de éxito identificados en el proceso Rendición de cuentas en el Departamento en la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud?

D. OBJETIVOS

Objetivo General

- Evaluar el proceso llevado a cabo para el logro de la "Rendición pública de cuentas para la garantía de niñas, niños y adolescentes en el Departamento de Boyacá del año 2005 - 2010" realizado en el año 2011.

Objetivos Específicos

- Identificar los vacíos existentes en el instrumento de evaluación propuesto por la Contraloría General de la Nación para la rendición de cuentas en Colombia.
- Calificar el grado de cumplimiento del proceso "Rendición pública de cuentas para la garantía de niñas, niños y adolescentes en el Departamento de Boyacá a partir de la valoración de las dimensiones que constituyen el proceso de RPC.
- Identificar los factores críticos de éxito del proceso "Rendición pública de cuentas para la garantía de niñas, niños y adolescentes en el Departamento de Boyacá

E. METODOLOGIA

La investigación planteada es cualitativa por que *“utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”*²⁶. Descriptiva la cual utiliza como herramientas la observación participante y la revisión y análisis documental, la cual tiene como finalidad evaluar el proceso de la Rendición Pública de cuentas para la garantía de los derechos de infancia, adolescencia y juventud en el Departamento de Boyacá del período comprendido entre 2005 y 2010, realizada en el año 2011.

²⁶Hernández, R; Fernández, C; Baptista, P. (2003). Metodología de la Investigación. México. Mc Graw Hill.

Y evaluativa, la cual es definida por Ruthman como el “proceso de aplicar procedimientos científicos para acumular evidencia valida y fiable sobre la manera y grado en que un conjunto de actividades específicas produce resultados o efectos concretos.” Y por Alvira Martín como “la acumulación de información sobre una intervención, sobre su funcionamiento y sus efectos y consecuencias”. Además de permitir a quién investiga su intervención constituyéndose como la más conocida representación de la investigación aplicada, la cual implica la recolección de información para lograr evidencia sobre la forma como se desarrolla un proceso y sus resultados.²⁷

Es importante establecer la diferencia de la evaluación y la investigación evaluativa ya que aunque las dos establecen la indagación sistemática (implica la utilización de un método) y disciplinada (los resultados pueden ser confirmados y es clara la forma como se analizan y transforman los datos) por lo que sus diferencias son de carácter metodológico y epistemológico.

A continuación en la tabla N° 1 se presentan las diferencias entre investigación evaluativa y la evaluación.

Tabla 1. Diferencias entre investigación evaluativa y la evaluación.

Criterio	Investigación	Evaluación
NATURALEZA/ CONCEPTO	Es un tipo de indagación disciplinada que se lleva a cabo para resolver algún problema de forma que se consiga entendimiento o se facilite la acción. Modo de indagación académico	Es un tipo de investigación disciplinada que se lleva a cabo para determinar el valor (mérito y/o valía) del objeto evaluado (programa, proyecto, servicio o política) con el fin de mejorarlo, rendir cuentas y/o ilustrar acciones futuras. Modo de indagación práctico
FINALIDAD Y	Puede ser básica o aplicada Construcción de conocimiento	Siempre es aplicada Mejora de los programas

²⁷Cook, TD; CH.S. Reichardt. (2005). “Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa.”

CONDICIONANTES	Debe ser una contribución relevante para la comunidad científica Trasciende temporalmente	Rendimiento de cuentas Ilustración de acciones futuras UTILIDAD Debe tener capacidad de respuesta ante y cierta lealtad hacia los responsables de los programas Debe ser oportuna en el tiempo TEMPORALIDAD AJUSTADA
CONTEXTO	Escenario de investigación (lo prioritario es la investigación) El contexto es un factor más a tener en cuenta (no necesariamente determinante) Carácter más técnico	Escenario de acción (lo prioritario es el programa evaluado y no su evaluación) El contexto es determinante. La evaluación es dependiente del contexto y tiene por objetivo la respuesta a dicho contexto específico Carácter marcadamente político
OBJETO	Referido a problemas (QUÉ se aborda) Se interesa por la evolución de un problema en abstracto Se puede centrar en algunos aspectos concretos	Referido a las intervenciones para abordar dichos problemas (COMO se aborda) Se interesa por la evolución de un problema a consecuencia de la intervención en el mismo Tiende a considerar la intervención de forma global
MÉTODO	Referido la selección, recopilación y análisis de la información	Referido al diagnóstico de la situación evaluativa, la elección del tipo de evaluación, a la definición de los criterios de evaluación, a la recopilación y análisis de información, a la valoración y emisión de juicios a la luz de los criterios de evaluación, al establecimiento de recomendaciones y a la comunicación de los resultados para conseguir una mayor utilidad/utilización de la evaluación
DESTINATARIOS	Grupos abstractos Comunidad científica De forma secundaria, comunidad de política o programa	Grupos y personas concretas Cliente, patrocinadores Responsables, profesionales Implicados (stakeholders): agentes, beneficiarios y víctimas del programa evaluado De forma secundaria, comunidad científica
RESULTADOS: PRODUCTOS Y	Publicación de resultados Aportación a y reconocimiento de la	Recomendaciones para la acción Informes normalmente no

EFFECTOS ESPERADOS	comunidad científica	publicados Comunicación y difusión activa de los resultados a los interesados Utilidad y utilización de los resultados y los procesos de evaluación
AGENTES (investigadores y evaluadores)	Capacidad investigadora: Conocimientos básicos sobre metodología de la investigación Necesario conocimiento previo y exhaustivo del sector	Conocimientos metodológicos amplios y de sus posibilidades de aplicación Conocimiento del sector (puede desarrollarse a lo largo del proceso) Otras habilidades necesarias: análisis de políticas públicas y conocimiento de los procesos políticos, conocimiento y capacidad de trato con personas y grupos, habilidades de comunicación

Fuente. Bustelo, M. (1999). "Diferencias entre evaluación e investigación: Una distinción necesaria para la identidad de evaluación de programas". Revista Española de Desarrollo y Cooperación.

La evaluación se considera constructivista, en tanto la investigación es positivista²⁸; la investigación ofrece el marco conceptual que posibilita la realización de las evaluaciones.

En este caso, la investigación evaluativa permite a través de los vacíos existentes del instrumento de evaluación propuesto por la Contraloría General de la Nación (Anexo A) reorientar y aportar elementos para el logro de un nuevo instrumento Anexo B; el cual a partir de las dimensiones permita llevar a cabo una evaluación no sólo de los elementos estructurales (capacidad del departamento para realizar la rendición de cuentas) sino que incorpore elementos que permitan la evaluación del proceso y resultados de este; así como la elaboración de instrumento de calificación (Anexo C) y la aplicación de estos al proceso llevado a cabo en el

²⁸Cordray, D.S., and M.W. Lipsey. 1987. Evaluation Studies for 1986: Program Evaluation and Program Research. Evaluation Studies Review Annual 11 (1986):17-44.

departamento de Boyacá, el cual no había sido realizado; constituyéndose lo anterior en los aportes de la autora.

Para conocer la experiencia de Boyacá, se utiliza como metodología la observación participante, la cual es definida por Bernard²⁹ como “el proceso para establecer relación con una comunidad y aprender a actuar al punto de mezclarse con la comunidad de forma que sus miembros actúen de forma natural, y luego salirse de la comunidad del escenario o de la comunidad para sumergirse en los datos para comprender lo que está ocurriendo y ser capaz de escribir acerca de ello”, la cual tiene las siguientes características: utilización de los sentidos como estrategia para el conocimiento; búsqueda planeada y reflexiva; claridad de la permanente investigación en el trabajo de campo; observación intencionada, aprendizaje del objeto o sujeto de estudio en su contexto y desarrollo de la observación por etapas.³⁰

Y dentro de ella la observación participante de tipo selectivo en la cual el investigador se concentra en diferentes tipos de actividades, lo cual le permite apreciar las diferentes existentes entre ellas; la cual se realizó durante el desarrollo de todo el proceso.

El registro del proceso se realizó en el diario de observación, el cual contenía anotaciones de contexto, actitudes; así como comentarios realizados por diferentes actores (funcionarios, comunidad, representantes de organismos de control) dentro de las retroalimentaciones realizadas durante el proceso, como en los espacios de interacción con los actores.

²⁹Bernard, H. Russell.(1994). Research methods in anthropology: qualitative and quantitative approaches (segunda edición) Walnut Creek, CA: Altamira Press.

³⁰Robledo M., Juana. Observación participante técnica o modelo. http://www.nureinvestigacion.es/ficheros.../obspar1_format_39.pdf. Consultada el 5 de Marzo de 2011.

La postura del investigador corresponde al observador participante debido a que la recolección de datos se realiza en la medida en que se participa en las actividades del grupo que se está investigando.

Este instrumento se consideró válido no sólo por las características del proceso, sino porque le permitió a la autora de este documento tener contacto permanente con los actores involucrados en la rendición pública de cuentas.

Además el trabajo de campo permitió analizar el problema en sus elementos claves enfocándose en el tema de estudio: con claridad de lo que se investigaba: Evaluar el proceso llevado a cabo para el logro de la "Rendición pública de cuentas para la garantía de niñas, niños y adolescentes en el Departamento de Boyacá del año 2005 - 2010" realizado en el año 2011.

El análisis documental se realizó a partir de la revisión de documentos generados a nivel Nacional y Departamental dentro del proceso y los datos obtenidos de la observación participante, clasificando la información de acuerdo a las categorías de análisis establecidas para posteriormente realizar la interpretación de la información recolectada.

Entre las fuentes utilizadas se encuentran: las primarias que incluyen las notas de campo y los informes parciales de la autora dentro del convenio realizado entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Fundación Santa Fe de Bogotá (FSFB) y secundarias entre las que se incluyen el Informe de gestión realizado por el Departamento de Boyacá el cual fue entregado a los Organismos de Control (Procuraduría y Contraloría); el informe de gestión entregado a la comunidad, actas, documentos de trabajo, documento sobre la percepción de

niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el Departamento, evaluaciones aplicadas a la sociedad civil adulta y funcionarios entre otros.

Para poder hacer uso de las fuentes descritas anteriormente, se solicitó consentimiento a UNICEF, FSFB y la gobernación de Boyacá, las cuales se constituyen en Anexo D.

El análisis e interpretación de los datos se realizó a partir de la triangulación de la información obtenida en la observación participante, los datos obtenidos de la revisión documental y los conceptos teóricos sobre el tema de forma que se lograra establecer la relación entre la teoría y la práctica y obtener una visión más amplia del proceso.³¹

Las categorías de análisis definidas en esta investigación refieren a cada una de las dimensiones de la rendición de cuentas, información, diálogo e incentivos en las cuales se evalúan a partir de parámetros de estructura, proceso y resultado.

³¹Morse, J. M. y Chung, S. E. (2003): "Toward Holism: The Significance of Methodological Pluralism". *International Journal of Qualitative Methods*. Vol. 2. N. 3. Article 2. Pp 12

1. LA RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS Y EL MODELO DELIBERATIVO DE LA DEMOCRACIA

“Los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo”.

Hobbes.

1.1 La democracia deliberativa

Rawls refiere que una democracia bien constituida se organiza en torno a las diferentes alternativas de las definiciones del bien público, por lo que la concepción de la negociación como política, dentro de la democracia no es considerada apropiada en una sociedad justa debido a que los servidores públicos y la ciudadanía no deben buscar el favorecimiento de unos pocos, sino procurar el bien común.³²

Debe evitar la influencia en la agenda pública de grupos económicos dominantes lo que realiza a través de distribución de la riqueza entre los ciudadanos con menor capacidad económica y promulgando una legislación que asegure su igualdad³³ de forma que contribuya con su sentido de justicia y de cultura política y que permita construir una identidad como comunidad que defina sus propios intereses.³⁴

De otra parte, Habermas³⁵ establece la democracia como el espacio en el que se reconcilia el Estado de derecho con el ejercicio de la soberanía por parte

³²Rawls, J. (1971) A Theory of Justice. Cambridge, Mass.: Harvard University Press; also Oxford, Clarendon Press.

³³Ibid. Pág. 233.

³⁴Ibid. Pág. 234

³⁵Habermas, Jürgen. (1998). Facticidad y validez, Trotta, Madrid.

ciudadanía, la cual requiere la acción comunicativa para lograr el entendimiento de las partes a través la argumentación que permite la construcción de normas y acuerdos con el concurso de todos, lo que hace que se consideren válidas.

Existen diferentes modelos democráticos, entre ellos la democracia deliberativa que surge como alternativa de la democracia liberal representativa^{36,37}, como modelo de la teoría democrática que busca el interés común a partir de la vinculación de la participación, el razonamiento público y la legitimidad política dentro del diálogo público, racional y accesible entre los ciudadanos, quienes definen unos intereses comunes y los cuales se verán afectados de forma positiva o negativa de las decisiones que se tomen.³⁸

A partir de este concepto Cohen³⁹ plantea como la noción de una democracia deliberativa se sustenta en los principios de igualdad de una sociedad democrática que tiene como compromiso la resolución de sus problemas a través del razonamiento público promovido por sus Instituciones.

La deliberación pública busca el equilibrio entre la validez de los derechos de todos los ciudadanos y la autonomía de una comunidad política, ya que permite

³⁶En este modelo se separa la ciudadanía de la toma de decisiones y limita su incidencia en estas, ya que se considera peligroso que las decisiones públicas se tomen por la mayoría a partir de la pasión más que de la razón. (Gargarella, 1995).

Aunque en el mundo se considera un sistema adecuado de gobierno entre sus debilidades se evidencia la escasa posibilidad de los ciudadanos de agencia (ya que no se escuchan sus propuestas, los gobernantes han favorecido sus propios intereses, así como los intereses de ciertos grupos) y la debilidad en rendir cuentas. Por la crisis de este modelo democrático en América Latina O'Donnell se refiere a ella en términos de democracia delegativa. (O'Donnell, 1998).

³⁷Bessette, J. "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government" en Goldwin, R y Schambra, W."How Democratic Is the Constitution, American Enterprise Institute for Public Policy Research" (1980) Washington.

³⁸Cohen, Joshua (2001). "Deliberation and Democratic Legitimacy", en David Estlund, Democracy: Philosophical Readings, Blackwell, Oxford.

³⁹Ibíd., pag 346

que un colectivo de individuos identifique acciones que son benéficas para todos, limitando la posibilidad de privilegiar los intereses individuales y garantizando la no vulneración de sus libertades y sus derechos.⁴⁰

La definición formal de la democracia deliberativa incluye las siguientes características⁴¹

- Continuidad del proceso.
- Se da entre miembros iguales, lo cual le confiere la legitimidad al ejercicio.
- Se realiza entre individuos que tienen diferentes intereses y preferencias, pero que comparten unos intereses comunes.
- Los individuos que participan en los procesos de deliberación reconocen en los demás las capacidades para lograr un intercambio público de opiniones válido e incidir en el resultado del debate público.

En este modelo democrático se incorpora un proceso de toma de decisiones que implica un diálogo argumentativo entre participantes iguales, en el que el mejor diálogo es el que es escogido, sin que existan beneficios relacionados con la vinculación a instituciones, ni cargos que ocupen los ciudadanos, situación que confiere mayor legitimidad sobre lo que allí se decida.⁴²

La deliberación permite la práctica de una mejor democracia en cuatro aspectos.⁴³

1. La exposición y justificación de los diferentes puntos de vista de los participantes permite considerar aspectos que no habían sido tenidos en cuenta por los servidores públicos.

⁴⁰Habermas. Óp. cit 383.

⁴¹Cohen, óp. Cit pag. 346.

⁴²Ibid, pag 347

⁴³Cooke, M;(2000). "Five arguments for deliberative democracy." Political Studies, núm. 48, págs. 947-969.

2. La democracia deliberativa se orienta hacia el bien común, por lo que cada postura debe ser coherente con esta perspectiva permitiendo la transformación de los puntos de vista de los ciudadanos que buscan su interés particular.
3. Ayuda al crecimiento intelectual de los ciudadanos, así como refuerza los valores en la comunidad ya que promueve la capacidad de reflexión y de escucha entre los participantes.
4. Facilita la toma de decisiones más al ser definidas de forma colectiva y no individual.

El modelo deliberativo se propone como un ideal político, el cual debe realizarse dentro de condiciones de razonabilidad, libertad, igualdad y búsqueda de consenso⁴⁴, en una sociedad en la que los ciudadanos participan directamente de la toma de decisiones, para lo cual se requiere disponibilidad de información de buena calidad que permita al individuo la realización de un juicio a partir de la reflexión y análisis crítica⁴⁵ previa al consenso el cual se aproxima más al bien común sentido desde un grupo social; es una reflexión racional, pública pues lo que allí se discute son acciones que afectan a la ciudadanía en su conjunto.⁴⁶

Existen posturas de diversos teóricos que le critican su carácter idealista al estar construida sobre la concepción del bien común, considerándose una forma inapropiada para eliminar las diferentes formas de dominación existentes en los grupos sociales e insuficiente en la generación de soluciones a los problemas políticos existentes.⁴⁷

⁴⁴ Cohen, op.cit pag 347.

⁴⁵Galdós, L. (2006). Ciudadanos y esfera pública: Una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa. (Spanish). Revista Española De Ciencia Política, (14), 47-69

⁴⁶Cohen, op. Cit 342.

⁴⁷Mouffe, Chantal. (2000). The Democratic Paradox, Verso, Londres.

Por lo que algunos académicos la han presentado más como un mecanismo de control democrático, que permite a ciudadanos que se consideran competentes y autónomos, participar en la toma de decisiones y la disposición de los recursos necesarios para la implementación de las políticas públicas.

Lo anterior debido a que la deliberación aporta diversas fuentes de información política, formación crítica y reflexiva acerca de las preferencias políticas en los ciudadanos y la posibilidad de resolución de conflictos a través de procesos de justificación y cooperación; constituyéndose como eje central de la legitimidad política y la justificación de las decisiones ante un grupo.⁴⁸

Por lo tanto, el modelo deliberativo aporta a la transformación de la comunicación en decisiones políticas y normas jurídicas, lo que requiere la inclusión y participación de los agentes y ciudadanos que estén interesados o que se afecten por estas decisiones.

1.2 La democracia deliberativa y la rendición de cuentas

La definición de una buena democracia no se satisface únicamente a partir del cumplimiento de los parámetros que la definen como el sufragio universal libre y recurrente, como la participación de diversos partidos que representan diferentes ideologías y que informan a los ciudadanos sobre sus líneas de trabajo lo que permite elecciones en condiciones justas, sino que se requiere definir parámetros que permitan analizar la calidad⁴⁹ de la democracia.⁵⁰

⁴⁸Chambers, Simone. (2003) "Deliberative Democratic Theory", Annual Review of Political Science, núm. 5, pp. 307-326.

⁴⁹La definición de calidad es la que refiere Morlino (2004) y la cual se define desde los aspectos de procedimiento relacionados con el producto, contenido del producto y de los resultados que se relacionan con la satisfacción del consumidor, más que por la forma o los medios como fue elaborado.

Se puede decir que una buena democracia es aquella que presenta una estructura institucional estable, la cual garantiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos a partir del correcto funcionamiento de las Instituciones que la conforman, de forma que logre superar las expectativas que tiene la ciudadanía sobre ella quienes tienen la posibilidad de revisarla y evaluarla con el fin de verificar el cumplimiento de los ideales de libertad e igualdad que en ella se establecen.⁵¹

Se identifican cinco dimensiones que contribuyen a la definición de una buena democracia: el poder que se confiere a las normas, la rendición de cuentas “accountability”⁵², la capacidad de respuesta del sistema a los deseos y expectativas de los ciudadanos y el respeto de los derechos y progresividad de la igualdad política, social y económica.⁵³

Considerándose que el Estado de derecho⁵⁴ se constituye en requisito previo para la expresión de las dimensiones⁵⁵ anteriormente mencionadas y la rendición de cuentas logra la interconexión de estas dimensiones, al generar el espacio que permite que los ciudadanos evalúen y sancionen la responsabilidad del gobierno en relación de sus propias necesidades y limiten el poder de los gobernantes, permitiendo su expresión en condiciones de libertad e igualdad política, sin que se desconozca la supremacía

⁵⁰Morlino, L. (2004). What is a 'good' democracy?. *Democratization*, 11(5), 10-32. doi:10.1080/13510340412331304589.

⁵¹Ibid, pág 12.

⁵²Esta se considera dentro de la dimensión procedimental junto con el Estado de derecho. (Morlino, 2004).

⁵³Ibid, pag 13.

⁵⁴Es allí de donde se parte para el logro de la buena democracia ya que por medio de las normas se logra garantizar los derechos de los ciudadanos, se regulan las diferentes formas de corrupción, el ejercicio burocrático e independencia de los diferentes poderes que la componen entre otros. Morlino (2004)

⁵⁵Ibid. Pág. 14.

Como segunda dimensión de la calidad democrática, la rendición de cuentas obliga a los gobernantes responder por sus decisiones políticas la cual a través de tres características: información, justificación y sanción o compensación lo cual genera un mecanismo de control político, realizado en una esfera pública y determinado por la independencia y pluralismo de los individuos que la componen.

Los elementos que se proponen desde el modelo deliberativo para el control político son de dos categorías: 1. De carácter simbólico, cuando los involucrados no tienen el poder ni la autoridad suficiente para imponer una sanción, afectándose únicamente el prestigio y credibilidad del que rinde cuentas y de pérdida de la cooperación política con la comunidad ante el inconformismo de las decisiones y acciones realizadas lo cual pone en entre dicho la legitimidad de la autoridad del que rinde cuentas.⁵⁶

Y de sentido político, cuando los actores políticos responden a los diversos mecanismos de vigilancia y control que se encuentran establecidos, para lo cual deben valorarse las condiciones para lograr que cada ciudadano pueda realizar el proceso de indagación del poder político, a través de la exigencia de información y justificación de las decisiones tomadas de quienes ejercen el poder con la transparencia y la publicidad requeridas.⁵⁷

Para que la deliberación pública se considere democrática debe darse en condiciones de no tiranía⁵⁸, de igualdad política, que refiere a la participación equitativa de los ciudadanos y a la contribución del debate en el resultado de la

⁵⁶Bohman, J. (1996). Public deliberation Pluralism, complexity and democracy. MIT. Press, Cambridge.

⁵⁷Ibíd., pág. 25.

⁵⁸Definida como la posibilidad que los procesos políticos se realicen sin ningún tipo de restricción sobre algunos de los participantes y beneficiando a la colectividad y sin ir en detrimento de los derechos de los otros grupos de ciudadanos.

decisión objeto de la deliberación de forma que se logre la inclusión política de los temas relevantes para los participantes, evitando la persistencia de condiciones inequitativas en la esfera de lo público⁵⁹ y publicidad ya que por razones económicas y políticas los individuos pueden verse excluidos al carecer de las capacidades para poder participar en lo público y si lo hacen puede ser a partir de relaciones de subordinación o prácticas clientelistas las cuales son definidas como exclusiones externas. En otros casos, a pesar de compartir espacios en los cuales se discuten temas que puedan afectar sus vidas, no poseen los elementos materiales, ni simbólicos para lograr una participación en condiciones de igualdad, razón por la cual no logran que sus voces sean escuchadas.⁶⁰

Por lo anterior, para eliminar las causas de exclusión internas y externas se requiere que la deliberación pública se realice a través de formas de comunicación que traspasen las diferencias sociales y que logren el reconocimiento de todos los participantes a partir de diálogos en los cuales se evidencien las desigualdades de los más vulnerables y mediante el desarrollo de capacidades políticas, en las cuales deben confluír facultades, capacidades económicas y oportunidades para que pueda iniciar un proceso deliberativo.^{61, 62}.

1.3 El papel de la ciudadanía y los grupos sociales en la deliberación y toma de decisiones.

Uno de los propósitos de la democracia deliberativa es la obtención de decisiones políticas como producto del consenso mediante un diálogo racional en un

⁵⁹Young, I. (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

⁶⁰Bohman, op. cit. Pag 36.

⁶¹Ibíd, pag 123 – 132

⁶²Sen, A. (1997). *Desarrollo y Libertad*. Planeta. México.

ambiente plural, con aportes de orden moral que hacen que tengan en cuenta temas adicionales a los puramente técnicos.⁶³

Es la razón pública, configurada a partir del consenso de los diferentes ciudadanos quienes a partir de su reflexión de temas que son de su interés o del interés de la comunidad a la que pertenecen, logran transformar sus desencuentros y confluir en intereses comunes para de esta forma incidir en la toma de decisiones y en las sanciones o compensaciones de sus gobernantes, superando los conflictos que puedan suscitarse en el proceso.⁶⁴

Como ya se había mencionado anteriormente, para que un ciudadano logre este cambio de preferencias y logre una participación activa en el proceso deliberativo, debe contar con información suficiente y de calidad que permita construir una opinión personal sobre el tema, ya que debe estar en capacidad de debatir para evitar la toma de decisión bajo un esquema de agregación de preferencias, el cual es considerado por algunos académicos como poco democrático.⁶⁵

Sin embargo, debido a que el conflicto está presente en la deliberación por la diversidad de pensamiento de las personas que la realizan, se plantean para estas situaciones como posibilidades, la negociación o la construcción de nuevos intereses comunes a partir del diálogo, aceptándose como última opción la de agregación de preferencias.⁶⁶

⁶³ Bohman; op. Cit. 33

⁶⁴ *Ibid.*, pág. 34

⁶⁵ Mackie, Gerry. 2003. *Democracy Defended*. Cambridge: Cambridge University Press. Pag 126.

⁶⁶ Gutmann, Amy, y Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Harvard University Press. Pag 20.

Dada la importancia del rol de la ciudadanía en la esfera pública⁶⁷ se analiza a partir dos modelos de implementación de la deliberación: el de influencia individual y el modelo de decisión colectiva⁶⁸.

Modelo de influencia individual

En este modelo el ciudadano es receptor de las reflexiones y deliberaciones que se generan en su entorno (medios de comunicación, debates públicos, foros)⁶⁹ relacionadas con los problemas que aquejan a su comunidad y le afectan, así como las soluciones propuestas para enfrentar estas dificultades. Aunque puede compartir sus ideas con otras personas, es la reflexión individual la que predomina y logra manifestarse en la generación de un voto consiente por el gobernante que mejor represente sus intereses y los de su comunidad.⁷⁰

El modelo propone como unidad al ciudadano debido a: 1. La no pertenencia exclusiva del individuo a un solo grupo y a la dificultad de lograr espacios para su participación. 2. El rechazo que pueden generar asociaciones o grupos al vincularse a conflictos por la lucha de sus propios intereses y la rivalidad entre ellas. 3. La heterogeneidad de los grupos puede no permitir el consenso y 4. Las asociaciones pueden representar pequeños porcentajes de la población, lo que no permite que logren la representación de la mayoría.

Presentando a un individuo que no participa en el diálogo, al ser espectador del debate de terceros y partir de este formándose un criterio de elección que deberá

⁶⁷La esfera pública se crea a partir del reconocimiento del interés público por parte de los ciudadanos como algo propio y no definible por la autoridad. (Habermas, 1981).

⁶⁸Bohman (1996). Pag 7.

⁶⁹En este modelo los medios de comunicación y el discurso público se constituyen en elementos importantes. (Remer, Gary. 1999)

⁷⁰Goodin, Robert, y Simon J. Niemeyer. (2003). «When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy», Political Studies,51.

fundamentarse en el bien común, más que en la solución de intereses individuales⁷¹, por lo que se requiere que los participantes de la discusión pública la realicen de forma transparente y clara que permita la toma de decisión a una ciudadanía informada, que no se encuentra organizada.⁷²

Por la no participación activa en el espacio público, la incidencia en la toma de decisiones se logra a partir de la elección de gobernantes que representan sus intereses y es allí donde el ciudadano a través del voto ejerce su autonomía y apoya racionalmente la construcción de las leyes que lo rigen⁷³, sin que se convierta en coautor de estas.⁷⁴

Entre las fortalezas de este modelo se relacionan la posibilidad de no conflicto ante la heterogeneidad de los ciudadanos, superar los déficit de deliberación de algunos ciudadanos y la posibilidad de interconexión entre los diversos niveles local, territorial y nacional por el papel de los medios de comunicación quienes tienen la responsabilidad de brindar para el logro de la reflexión y construcción de posición del individuo frente a las opciones que se le presentan.⁷⁵

Las debilidades del modelo se relacionan con: la generación de un ciudadano pasivo que se limita a ser un observador que no profundiza sobre las decisiones y acciones realizadas por los gobernantes lo que lo lleva a la generación de opiniones pobremente sustentadas, lo que limita su aprendizaje social en los

⁷¹Bessette, Joseph M. (1994). *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: University of Chicago Press.

⁷²Goodin, Robert, y Simon J. Niemeyer, op. Cit 630.

⁷³Rawls, John. 1995. «The Domain of the Political and the Overlapping Consensus», en David Copp, Jean Hampton y John E. Roemer (eds.), *The Idea of Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

⁷⁴Cooke, Maeve. 2000. «Five Arguments for Deliberative Democracy», *Political Studies*, 48: 947-969.

⁷⁵Sunstein, Cass R. 2002. «The Law of Group Polarization», *The Journal of Political Philosophy*, 10 (2): 174-195.

temas públicos que le afectan y lo hace vulnerable al poder ser objeto de manipulación.⁷⁶

Modelo de Decisión Colectiva

A diferencia del anterior modelo hace énfasis a la calidad de la participación y no parte del supuesto del bien común como un determinante inmodificable. Su unidad de análisis se constituye a partir de los grupos sociales organizados formalmente e informalmente, ubicándose la deliberación dentro de colectivos identificables y específicos al partir de la premisa de que todos los individuos se interesan y actúan por los intereses de otros y los representan, estableciendo una relación con su entorno.⁷⁷

Promueve la generación de espacios que permiten la reunión física de los ciudadanos con el fin de facilitar una reflexión colectiva por lo que los mecanismos de comunicación se constituyen en pieza fundamental para la construcción de consensos, además de la participación de las minorías y la confluencia de diferentes formas de liderazgo y reflexión lo que permite la construcción de alternativas diferentes a las establecidas en el ámbito político.⁷⁸

Sin embargo, existen teóricos que a pesar de considerar la deliberación como una posibilidad en diferentes niveles, privilegian el trabajo que pueda realizarse a partir de la localidad, ya que es allí donde se realizan las mayores contribuciones en educación social, así como la identifican lugar que favorece de forma óptima la deliberación y el logro de consensos para la toma de decisiones.⁷⁹

⁷⁶Galdos; op. Cit pag 60.

⁷⁷Galdos, op. cit pag 59.

⁷⁸Galdós, op. cit pag 60.

⁷⁹Galdós, op. cit pag 60.

Otros, por el contrario no la circunscriben a un territorio específico, sino que la relacionan con intereses comunes de los ciudadanos que participan en el diálogo y otros la ven como una posibilidad de las minorías excluidas de la esfera política para participar e incidir en políticas de su interés y la formalización de colectivos que permiten cooperación y cogestión con las instituciones.⁸⁰

Dentro de las fortalezas identificadas en el modelo se destacan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los asuntos que les afectan; la generación de cooperación con la administración y los gobernantes en la que la sociedad civil, quien tiene un punto de vista crítico se constituye como complemento; el logro de consensos que posibilitan el bien común; la promoción de una cultura de la autogestión y de autonomía política ya que las colectividades deciden sobre temas que les afectan especialmente en el ámbito local.⁸¹

Como debilidades de este modelo se identifican: la cantidad de tiempo que deben invertir los ciudadanos para participar en temas públicos y las capacidades que deben tener para que se logre el proceso;⁸² las asociaciones no necesariamente representan los intereses de una colectividad por lo que pueden sólo centrarse en sus beneficios y no en temas que afecten grupos minoritarios convirtiéndose en grupos de presión que no buscan el bien común y por último la pérdida de responsabilidad de los representantes políticos.⁸³

Revisando estos dos modelos propuestos, los cuales pueden verse como opuestos ya que se presentan en pequeña y gran escala respectivamente,

⁸⁰Galdós, op. cit pag 60.

⁸¹Galdós, op. cit pag 62.

⁸²Gastil, John. 1993. Democracy in Small Groups. Canadá: Gabriola Island.

⁸³Avritzer, Leonardo. 2001. «Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea», *Metapolítica*, 5: 50-65.

también pueden verse como complementarios, pues requisito para el logro de una deliberación colectiva, la reflexión y la capacitación a nivel individual, de forma que se logren identificar y construir posturas que le permitan al ciudadano defender sus intereses y los de su comunidad a través de una participación activa en la deliberación.⁸⁴

⁸⁴ Galdós, op. cit pag. 65.

2. RENDICIÓN DE CUENTAS: DEFINICIONES Y DIMENSIONES

*Pero ¿qué es el gobierno sino el mayor de todos los reflejos de la naturaleza humana?
Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno.
Si los ángeles gobernarán a los hombres, no serían necesarios los controles externos, ni internos.*

Madison

2.1 Conceptualización de la rendición de cuentas

Desde la antigüedad ha existido preocupación por los abusos de poder que pueden cometer los gobernantes, razón por la cual se han propuesto mecanismos para prevenir estas conductas las cuales incluyen desde la promulgación de normas hasta la realización de procesos como la rendición de cuentas y actividades como verificaciones, supervisiones y restricciones institucionales para el logro de este objetivo.⁸⁵

Esta involucra la responsabilidad por las acciones realizadas y de otra parte la imposición de sanciones por omisión o extralimitación en estas.⁸⁶ Para algunos autores equivale a transparencia y confianza⁸⁷, para otros se asemeja a responsabilidad, apertura, representación e interlocución⁸⁸ y en la cotidianidad se asocia con términos como vigilancia, supervisión, control, visibilidad pública, monitoreo y sanción entre otras⁸⁹.

⁸⁵Schedler, A. (2004). "¿Qué es la rendición de cuentas?". Cuadernos de Transparencia nro. 3. México: IFAI. Versión original en: Schedler, Diamond y Plattner (1999). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Lynne Rienner Publishers.

⁸⁶Goetz, A.M. y Jenkins, R., 2001, 'Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public sector oversight in India', Public Management Review, Vol 3 No 3, Septiembre.

⁸⁷Cornwall, A., Lucas, H. y Pasteur, K., 2000, 'Introduction: accountability through participation: developing workable partnership models in the health sector', IDS Bulletin, Vol 31 No 1, Brighton: Institute of Development Studies

⁸⁸Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B, op. cit pag 3.

⁸⁹Schedler, op. Cit pag 14.

Debido a los múltiples ámbitos y relaciones que se realizan de la rendición de cuentas, se constituye como desafío definir claramente la responsabilidad de los actores, así como los mecanismos y parámetros de conducta y desempeño para que se lleve a cabo correctamente así como la forma como deben ser evaluados lo cual permite el establecimiento de la forma como se dan las relaciones entre los diversos actores y sus posiciones de poder.⁹⁰

Es importante que en los procesos de rendición de cuentas se tenga establecido quienes tienen obligación de rendir cuentas y quienes tienen el derecho de solicitarlas, tema que se relaciona con la localización del poder en la vida social⁹¹ y que determina los procesos sociales y las relaciones entre los actores.⁹²

Existe una tendencia a definir la responsabilidad sobre la base de la teoría de principal – agente al percibir el problema en la definición de los alcances del poder de los agentes (actores públicos) y de la evaluación del cumplimiento de sus funciones presentándose el mapa de los resultados de las acciones de los actores públicos como un mecanismo de rendición de cuentas y las elecciones como un mecanismo de “renovación contingente” donde la sanción se evidencia en la continuidad o no del poder del gobernante la cual es otorgada por la ciudadanía.⁹³

Existen diferentes formas de conceptualizar la rendición de cuentas, Bovens⁹⁴ la presenta como virtud al asociarla con la exposición por parte de los servidores públicos, de las acciones que realizaron para cumplir con sus funciones de

⁹⁰Day, P. y Klein, R., 1987, *Accountabilities: five public services*, Londres y Nueva York: Tavistock The Economist, 2000, ‘The world’s view of multinationals’, 27 de enero.

⁹¹Existen actores que lo ostentan de forma natural y otros que se constituyen como receptores pasivos de este.

⁹²Newell, P y Bellour,S. (2002). El mapeo de la rendición de cuentas: orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo.

⁹³Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967. doi:10.1080/01402382.2010.486119.

⁹⁴Bovens, M. op. cit pag 1.

acuerdo a lo establecido en las normas y a las necesidades de la comunidad, quién evalúa el comportamiento de estos a partir de una deliberación, la cual se genera en el contexto de la relación principal agente, la cual se interpreta como una relación institucional, en el que un actor público rinde cuentas ante un foro o grupo de ciudadanos que llegan a acuerdos y hacen seguimiento al cumplimiento de estos.

Pérez⁹⁵ clasifica las definiciones sobre el tema en descriptivas, expresadas por autores como Shafritz, Romzek y Philp de quiénes la enmarcan dentro de la relación que se establece entre dos actores (A y B), en donde B (ciudadanía) tiene la facultad de solicitar al actor A (servidor público) le informe y justifique sus acciones y decisiones. En caso que A no informe, ni justifique sus acciones, el actor B puede sancionarlo, en este caso se evalúa el cumplimiento de la acción sin cuestionar los contenidos, ni veracidad de la información presentada

En estas definiciones se restringe la sanción solamente por no llevar a cabo la acción de informar y justificar por parte de A a B y por no considerar la rendición de cuentas como instrumento central en la democracia representativa.⁹⁶

Y definiciones amplias realizadas por autores como Bovens⁹⁷, Merino⁹⁸; Mulgan⁹⁹ y Schedler¹⁰⁰, quienes la definen a partir de tres elementos: la información, la justificación (answerability), el juicio y/o sanción (enforcement).

⁹⁵Perez,I. (2011).La Rendición de cuentas de las políticas públicas. Disponible en http://rendicióndecuentas.Org.mx/pdf/IXCHEL.%PRIMER_CAPITULO_PAGINA_RENDICION_CUENTAS_FINAL – 1. Consultada el 18 de Junio de 2011.

⁹⁶Ibíd, pag 6.

⁹⁷Bovens la presenta como la relación entre un actor y un foro, en el que el actor debe explicar y justificar su actuar frente a este, en un dialogo en el que se formulan preguntas que deben ser resueltas por el foro, planteando una relación agente principal, en la cual se identifican tres etapas: 1. Información acerca de decisiones, acciones, procedimientos y resultados; 2. Interrogatorio desde el foro al actor en el que lo cuestiona y 3. El foro puede emitir juicios sobre lo expuesto por el actor y en caso de ser negativo impartirá sanción. (Bovens, 2006).

⁹⁸Merino la define como el acto de entregar o dar cuentas a alguien, es posible encontrar el menos tres componentes básicos: a) dos actores involucrados; b) un asunto sobre el que se rinden las

Se considera la rendición de cuentas como un proceso externo, al ser realizada por un actor A, que rinde cuentas al actor B, el cual es externo, esta implica interacción social, debido que el actor B solicita respuestas y busca que A corrija su actuar, por lo que A responde a las preguntas formuladas por B y acepta las sanciones que este pueda imponerle.¹⁰¹ Estas definiciones adicionalmente tienen en común el planteamiento de la necesidad de un marco normativo y político en el que se definan las responsabilidades y obligaciones públicas de los actores involucrados.¹⁰²

Trechel¹⁰³ la clasifica de acuerdo al tipo de relación que establecen, sociales de acuerdo a la definición establecida por Bovens y políticas de acuerdo al concepto de Schmitter¹⁰⁴

Los autores anteriormente mencionados coinciden en la importancia de la información y la justificación dentro del proceso las cuales debe ser realizadas por los accountors (gobernantes) quienes tienen la responsabilidad de informar a los ciudadanos (accountees), de sus acciones.

cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por uno de los sujetos; y c) un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto”

⁹⁹Mulgan, Richard, (2000) “Accountability: an Ever-Expanding Concept”, Public Administration, Vol. 78, Blackwell Publishing, Oxford.

¹⁰⁰Schedler, define como A rinde cuentas a B cuando existe la obligación de hacerlo, esta se realiza sobre acciones pasadas o futuras, estas deben ser justificadas y pueden ser sancionadas en caso de conductas inadecuadas. De esta forma, plantea el termino answerability, el cual incluye las dimensiones de información (preguntar por los hechos) y justificación (preguntar por las razones) y la cual hace referencia a la capacidad de solicitar a los gobernantes y funcionarios que informen y expliquen las decisiones tomadas.(Schedler, 2004).

¹⁰¹Mulgan, Richard, (2000) “Accountability: an Ever-Expanding Concept”, Public Administration, Vol. 78, Blackwell Publishing, Oxford.

¹⁰² Ibíd., pág. 4.

¹⁰³ Ibíd., pág. 4

¹⁰⁴Schmitter la menciona como una relación política, la cual se presenta entre dos actores, los cuales son organizaciones, en la que una de ellas acepta informar, explicar o justificar sus acciones a la otra y dado el caso acoger las sanciones que le puedan imponer. (Schmitter, 2007).

Por lo expuesto anteriormente, la rendición de cuentas se justifica en el derecho que tienen los ciudadanos a conocer y cuestionar las acciones de los gobernantes y gobiernos y la forma cómo responden por sus intereses¹⁰⁵ a esta justificación realizan aportes autores como Rubenstein¹⁰⁶ quién refiere la importancia de esta en un contexto normativo por la provisión de información a la ciudadanía de quienes ejercen el poder y a otros actores que pudieran estar interesados; la promoción del respeto por las reglas a quienes ostentan el poder; la promoción de los valores en la sociedad civil y la existencia de control político.

De otra parte, Morlino¹⁰⁷, la justifica al definirla como una de las dimensiones que permiten evaluar la calidad de la democracia, la cual requiere de instituciones estables que garanticen y promuevan la libertad y la igualdad de los ciudadanos a través de su adecuado funcionamiento y por último, Toledano¹⁰⁸ al considerarla un elemento que posibilita visibilizar la adecuada gestión de los gobernantes en la resolución de los problemas de la comunidad que representa; un instrumento que permite evidenciar los resultados en administraciones que se basan en la gestión por resultados y que además permite hacer seguimiento a los recursos de origen interno y externo (cooperación internacional) de los países y los impactos de las acciones generadas a partir de estos recursos y un derecho a conocer las acciones y decisiones que se toman por los gobernantes y de ser necesario realizar correctivos en los casos en que estas no estén acordes a las necesidades de la ciudadanía o no se encuentren dentro de la legalidad.

¹⁰⁵Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B.op. cit 8.

¹⁰⁶Rubenstein, Jennifer, (2007).Accountability in an Unequal World, en Journal of Politics, Vol. 69.

¹⁰⁷Morlino, Leonardo, y Larry Diamond (2005), Assessing y the Quality of Democracy, John Hopkins University Press, pp 213.

¹⁰⁸Toledano, J y Guimaraes, J. (2008). Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia. Madrid. Instituto Universitario para el desarrollo y la cooperación.

2.2 Dimensiones de la rendición de cuentas

Algunos de los autores citados anteriormente han identificado tres dimensiones en la rendición de cuentas: informativa, justificativa y la sanción, como se aprecian en la figura N° 1.

Gráfica 1. Dimensiones de la Rendición de Cuentas.



Fuente. Schedler, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, IFAI, México.pp 12.

Dimensión Informativa y justificativa

Refiere a la disponibilidad de información (informes, reportes de auditorías, estadísticas, documentos) que den conocimientos a los ciudadanos acerca del cumplimiento de las funciones, y acciones llevadas a cabo por los funcionarios. Esta debe mantener informados a los ciudadanos acerca de la planeación, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones, programas o políticas.

Todo individuo debe disponer de los elementos que le permitan construir una postura que defienda sus ideas e intereses y los de la comunidad a la que pertenece frente a las decisiones gubernamentales, la cual se lleva a cabo a través de dos acciones la

1. Disponibilidad de información por la sociedad civil y las entidades de control, de forma permanente para poder realizar las actividades relacionadas de monitoreo y vigilancia.
2. Justificación de la información presentada a la sociedad civil y a las entidades de control en la que se presentan los diagnósticos, se sustentan las acciones, con base en las interpretaciones de la realidad y se exponen los criterios utilizados para la toma de decisiones. Este momento requiere diálogo y debate entre los actores para lograr retroalimentación de las acciones realizadas y la formulación de planes de mejoramiento lo que constituye una relación bidireccional al lograrse la interacción entre el que pregunta y el que da la respuesta.¹⁰⁹

Dimensión evaluativa y de sanción de la política

En esta dimensión, el actor A debe responder a una sanción o juicio por las acciones u omisiones relacionadas con sus responsabilidades y el actor B tiene el poder de solicitar cuentas al actor A y emitir juicios sobre sus acciones. Esta se encuentra conformada por dos momentos:

1. La realización de evaluaciones internas y externas de las decisiones y acciones realizadas por los gobernantes y que tienen como objetivo analizar los impactos de estas en la población a la cual va dirigida.
2. Las aplicación de correctivos posteriores a la evaluación o sanciones a las que haya lugar en casos de corrupción, abuso de poder o deficiente implementación de la política.

¹⁰⁹Velasco, M.(2007). "Propuesta metodológica para una rendición de cuentas bidireccional.Hacia la concepción de un modelo de corresponsabilidad social".

Los mecanismos de sanción generados desde la ciudadanía se consideran de dos tipos¹¹⁰:

- Duros los que refieren al castigo realizado por los ciudadanos en las elecciones a los gobernantes que no respondan a sus intereses.
- Suaves los manifestados por la opinión pública a partir de encuestas o sondeos de opinión pero que no trascienden las elecciones de los ciudadanos.

2.3 Mecanismos de rendición de cuentas.

Los procesos de rendición de cuentas tienen una gran variedad de expresiones, las cuales van desde los procesos electorales, audiencias, consultas, jurados ciudadanos, presupuesto participativo y protestas populares entre otros y que pueden ser solicitadas por la ciudadanía o concedidas desde los gobernantes o Instituciones públicas, las cuales pueden darse en un evento único (audiencias) o a través de múltiples encuentros lo cual se ejemplifica a través de la comisión de la verdad en Sudáfrica.¹¹¹

Se puede dar de forma pasiva a partir de la delegación de poder a representantes de ONG`S, líderes comunitarios o gubernamentales quienes pueden tomar decisiones sin requerir consulta de los representados o de forma activa en la se exponen continuamente las demandas por una comunidad, la cual debe tener identificadas sus necesidades para deliberar con los gobernantes o servidores públicos sobre ellas y quienes deberán contar con la capacidad para responder a estos requerimientos.¹¹²

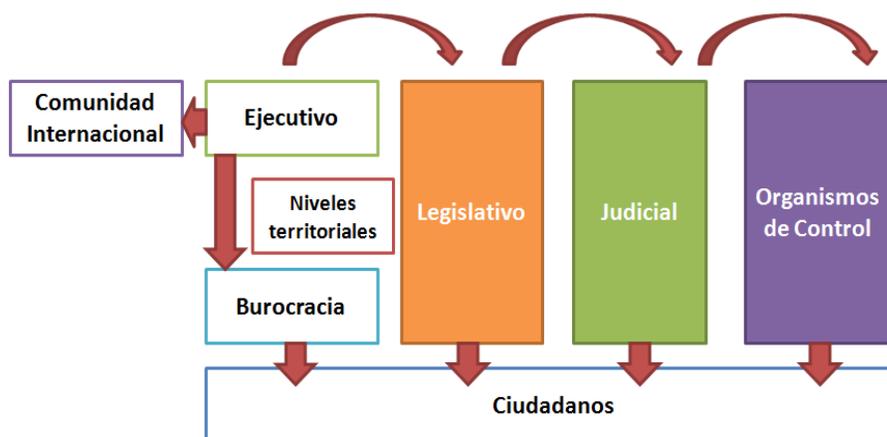
¹¹⁰Trechsel,A. (2010). "Reflexive accountability and direct democracy". West European Politics, Vol. 33, No. 5, 1050–1064, September, pag 1060.

¹¹¹Ibid, pag 15

¹¹²Jones, E. y Gaventa, J. (2001)."Concepts of citizenship: a review". DRC paper, draft, 1 Septiembre.

Los autores involucrados en el proceso de rendición pública de cuentas, los cuales pueden participar de las diferentes formas propuestas se presentan en la gráfica Nª2.

Gráfica 2. Relaciones de actores en los que puede darse la Rendición de cuentas



Fuente. Conpes 3654 de DNP. 2010.

Existen diversos tipos de rendición de cuentas sin embargo a continuación se presentarán los que se consideran relevantes dentro de esta investigación

Vertical: Refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado las cuales implican la existencia de controles hacia el poder público (ejercido por gobernantes e Instituciones públicas) en una relación desigual de subordinación por parte de la ciudadanía, la cual se expresa en las democracias representativas de dos formas: electoral y societal o social.¹¹³

¹¹³Peruzzotti, E y Smulovitz, C (2002) "Accountability social: la otra cara del control". en Peruzzotti,E y Smulovitz, C. Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

a. Vertical Electoral: En los casos en los que los electores (quienes se encuentran en desigualdad política), pueden exigir a los electos explicaciones sobre las decisiones o acciones ejecutadas por ellos y dependiendo de la evaluación realizada aplicar una sanción a través del voto.¹¹⁴

b. Vertical Societal: Definida por Smulovitz y Peruzzotti (2000) como

*Un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos. Acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de accountability. Emplea herramientas institucionales y no institucionales....La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales ilustran las no institucionales.*¹¹⁵

Horizontal: O`Donell¹¹⁶ la define como

La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.

Se realiza con el objeto de hacer seguimiento de las acciones o toma de decisiones de un servidor público o Institución pública para cuidar que estas no se

¹¹⁴Ibíd, pág. 17.

¹¹⁵Ibíd, pág. 24.

¹¹⁶O'Donnell, Guillermo (1999) "Horizontal Accountability in New Democracies", en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marendición de cuentas Plattner, The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

encuentren contrarias a la ley y de ser así imponer las sanciones correspondientes. En su puesta en práctica participan diversas instituciones las cuales tienen como finalidad prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones u omisiones que se suponen ilegales por extralimitación de funciones u omisión de acciones de acuerdo a las normas previamente establecidas y que proveen fuentes de información alternativas a la ciudadanía.¹¹⁷

Reflexiva: Propuesta por Trechsel¹¹⁸, dentro de la concepción de una democracia directa. Presenta la posibilidad de una rendición de cuentas horizontal, entre gobernantes y ciudadanos, al proveer a estos últimos de mecanismos sanción.

El espacio en el cual se realizan estas rendiciones de cuentas es el referendo que involucra el concepto de la mutualidad y bidireccionalidad de forma continua en la toma de decisiones.

A pesar de que cada una tiene características que las diferencian, existen interrelaciones entre las diferentes formas de rendición de cuentas siendo complementarias permitiendo el adecuado funcionamiento de la democracia.

Por ejemplo, la dimensión vertical es fundamental ya que sin un proceso electoral transparente, condición del régimen democrático, puede presentarse abusos de poder, corrupción entre otros. Además los ciudadanos tienen derecho a ser informados de las decisiones que son tomadas y de los procedimientos que legalmente debieron surtirse para lograrlas, por los que ostentan el poder¹¹⁹, quienes tienen la obligación de hacerlas públicas¹²⁰.

¹¹⁷O`Donell, G. (2004).Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista española de ciencia política. Núm. 11, Octubre 2004,

¹¹⁸Trechsel, óp. cit pág. 1060.

¹¹⁹Ibíd., pág. 26.

¹²⁰Ibíd. pág. 25.

La dimensión horizontal y vertical son complementarias pues la sociedad informa a los organismos de control y los medios de comunicación en casos de extralimitación y corrupción, para que estos realicen las investigaciones respectivas y actúen de acuerdo a la ley e informen a la ciudadanía los resultados los cuales posteriormente se constituyen en insumo de la rendición de cuentas vertical y vertical societal.¹²¹

Y en el caso de las diferentes expresiones de la rendición de cuentas vertical (electoral y societal) las cuales al igual que el anterior ejemplo se consideran complementarias, ya que la primera permite superar las debilidades presentadas al interior de los partidos políticos quienes no logran el control político requerido y la societal por su parte aporta con la incorporación de la esfera pública a la sociedad civil para deliberar sobre asuntos públicos.¹²²

2.4 La disponibilidad de la información en los procesos deliberativos y la rendición pública de cuentas.

La democracia deliberativa busca la participación de la ciudadanía para lograr a través de un diálogo público, racional y accesible con las Instituciones y los gobernantes la toma de decisiones. Cómo se presentó en el capítulo anterior, para lograr este proceso se presentan dos modelos complementarios: el modelo de decisión individual y el modelo de decisión colectivo, los cuales parten de la base

¹²¹bíd., Pág. 26

¹²²Arato, Andrew (2002) "Accountability y sociedad civil". En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

que para lograrse esta práctica el individuo y la colectividad deben contar con las capacidades¹²³ suficientes.

A partir de las condiciones de cada individuo, este tiene la posibilidad de emprender acciones que le aportan directamente a su bienestar o indirectamente a su futuro productivo lo que permite el desarrollo de sus libertades instrumentales (Libertad política, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora) y el desarrollo de sus capacidades.¹²⁴

Considerándose importante, porque al aumentar la libertad de los individuos estos pueden incidir en las decisiones que los afectan y afectan a los otros, constituyéndose de esta forma como sujeto político que hace indagaciones de forma participativa acerca de las decisiones y acciones públicas para lo cual debe contar con la información suficiente para asumir una postura crítica.¹²⁵

Por lo anterior la disponibilidad y la publicidad¹²⁶ de la información relacionada con el actuar público es necesaria al permitir que la ciudadanía en general conozca la justificación de las decisiones tomadas por los gobernantes (expuestas por ellos) y pueda participar en la deliberación a través de la crítica y defensa de sus derechos frente a los argumentos y razones esgrimidas por los gobernantes o los funcionarios públicos.¹²⁷

¹²³Para efectos de este documento se definirá la habilidad que tienen los seres humanos para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección. (Sen, 2000).

¹²⁴Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona. Planeta.

¹²⁵Ibíd., pág. 37.

¹²⁶La publicidad en la esfera pública se define como un espacio de intercambio de ideas y construcción de juicios sobre temas de interés, el cual utiliza el lenguaje como medio de comunicación. (Monsivais, 2006).

¹²⁷Bohman, op. Cit 37

La publicidad en un proceso deliberativo se puede dar en tres niveles¹²⁸:

- En el espacio social determinado para su realización, a partir del lenguaje utilizado el cual facilita o entorpece la comunicación, el libre acceso a los ciudadanos, quienes al intercambiar sus puntos de vista y posturas sobre temas relevantes construyen juicios con los demás participantes, generándose de esta forma la opinión pública, la cual tiene como objetivo que las opiniones informales logren convertirse en políticas públicas y leyes.
- En el proceso deliberativo a partir de las razones expuestas allí, pues es en este que se tratan de justificar racionalmente ante los otros las decisiones tomadas.
- En la normatividad que define la validez de estos procesos porque debe contarse con legislación que dé la posibilidad que los principales soliciten justificaciones de sus acciones a los agentes y en el caso de determinarse sanción a un agente, aunque esta se realiza a través de procesos ligados al derecho deben ser comprendidas por los involucrados.

Y puede ser débil cuando sólo pretende que los interesados conozcan las razones políticas por las cuales se realizaron ciertas acciones y se tomaron decisiones; y fuerte en los casos en las cuales las explicaciones presentadas pueden ser divulgadas a otros interlocutores interesados, constituyéndose por lo tanto estas formas de publicidad un predictivo de la calidad de la democracia en el proceso deliberativo.

¹²⁸Monsivais, A. Rendición de cuentas justificaciones públicas y democracia. Disponible en www.revistasociológica.com.mx. Consultada el 25 de Junio de 2011.

A partir de lo anterior puede comprenderse la rendición de cuentas en dos sentidos; en el sentido formal al permitir que uno o varios actores con información de calidad tengan la capacidad de vigilar, controlar y sancionar a agentes específicos, con una divulgación débil de esta.

Y en el sentido sustantivo ya que a partir de procesos y momentos determinados, los agentes que fueron elegidos o que tienen responsabilidad política y administrativa deben presentar justificaciones sobre su actuar pasado y presente y por las que pueden ser sancionados, y la cual se relaciona con diversos mecanismos de divulgación, considerando fuerte o suficiente.

Si bien lo planteado no pretende presentar el modelo deliberativo como el ideal, si es una opción que permite dar mayor validez a la política democrática y a los procesos de rendición de cuentas al involucrar a la ciudadanía, a las Instituciones y a los gobernantes en un diálogo reflexivo que conduce a la indagación de las decisiones tomadas y a la generación de propuestas conjuntas para la solución de problemas que afectan los intereses de una comunidad. El cual exige educación y conocimiento de la ciudadanía que para práctica del ejercicio, mentalidad abierta de las Instituciones y de los gobernantes hacia la posibilidad de interlocución desprevenida y sincera con las personas que son directas beneficiaria o afectada por las decisiones que se tomen.

3. LA RENDICION DE CUENTAS EN COLOMBIA

La totalidad o casi la totalidad de la renta pública, se emplea en la mayoría de los países en mantener manos improductivas.

Adam Smith.

3.1 Marco jurídico

La rendición de cuentas se encuentra definida a partir de normas internacionales y nacionales en este documento se presentarán las más relevantes.

A nivel Internacional el país ha ratificado los siguientes convenios:

Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, la cual se llevó a cabo en el año de 1996 en la ciudad de Caracas y tiene como finalidad la promoción, el fortalecimiento y el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Destacando la importancia de la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en la lucha contra la corrupción, el acceso a la información para poder llevar a cabo el seguimiento participativo a la gestión pública.¹²⁹ Esta convención fue ratificada en Colombia a través de la Ley 412 de 1997.

Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, se realizó el 31 de Octubre de 2003 y menciona entre otras la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la cual debe realizarse dentro de los principios de integridad y transparencia y disponer de la información pública

¹²⁹ Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (12 de abril, 2010). Conpes 3654. Política de rendición pública de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes/ConpesEconomicos/2010.aspx>. Consultado 23 de diciembre de 2010.

que permita mantener informada a la ciudadanía sobre los procesos, acciones y decisiones tomadas desde la función pública. Esta fue firmada por Colombia el 17 de Mayo de 2011.

Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana: Es adoptada por el país en el año 2009 y su objetivo es presentar los conceptos y componentes que definen la participación ciudadana como una forma fortalecer la democracia en Iberoamérica.

En el nivel Nacional alguna de la normatividad relacionada con la rendición de cuentas es

La **Constitución política Colombiana (CPC)** define al país como una democracia participativa, pluralista¹³⁰, que tiene dentro de sus finalidades la participación de todos sus ciudadanos¹³¹, en quienes se establece la soberanía¹³² y que tienen el derecho a participar entre otros en el control político.¹³³

En su artículo 133 expresa

¹³⁰CPN. Artículo 1. "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

¹³¹CPN. Artículo 2. "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."

¹³²CPN. Artículo 3. "La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece."

¹³³CPN. Artículo 40. "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: ...2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras,...4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley..."

“Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.”

Para lograr este ejercicio la ciudadanía dispone de diversos mecanismos, entre los cuales se encuentran: la presentación de peticiones respetuosas a las autoridades ya sean de interés individual o colectivo¹³⁴ acción de tutela¹³⁵, la acción de cumplimiento¹³⁶ y la acción popular¹³⁷ así como disponibilidad de información¹³⁸, por lo que es obligación del Estado entregarla o publicarla¹³⁹ de forma que se permita mantener a la ciudadanía informada en las rendiciones públicas de cuentas¹⁴⁰, en este sentido el artículo 20 de la CPN refiere

“Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.”

¹³⁴CPN. Artículo 23. “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

¹³⁵CPN. Artículo 86. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública...”

¹³⁶CPN. Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

¹³⁷CPN. Artículo 88.” La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia.”

¹³⁸CPN. Artículo 74. “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.”

¹³⁹Título V al IX de la CPN.

¹⁴⁰La CPN refiere frente a la RPC además del derecho y petición de la información por parte de los ciudadanas, lo relacionado con el control social “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”

Decreto 1 de 1984. Código Contencioso Administrativo: El cual regula el derecho de petición tanto en relación con el interés general y el interés particular y la solicitud de información.

Ley 57 de 1985. Publicidad de los actos y documentos oficiales. Presenta las disposiciones para la publicación de los actos gubernamentales y administrativos de manera que se permita una ciudadanía informada.

Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de desarrollo. La cual establece los procedimientos para la elaboración, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo.

Ley 190 de 1995. Moralidad en la administración pública y erradicación de la corrupción administrativa. Regula lo relacionado con la información pública, la atención al ciudadano y las sanciones correspondientes para quienes no permitan al público a la información.

Ley 489 de 1998. Organización y funcionamiento de la Administración pública. Expone la estructura de la administración pública, adicionalmente refiere la obligatoriedad para fortalecer los sistemas de información del sector público, informar y apoyar lo relacionado con el control social.

Ley 617 de 2000. Gestión pública territorial. Por la cual se establece en su artículo 79, la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de publicar por lo menos una vez al año los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales.

Ley 850 de 2003. Reglamentación de veedurías ciudadanas. Presenta las disposiciones sobre la constitución, funcionamiento, deberes y derechos de las

veedurías ciudadanas, así como expresa la responsabilidad del Estado en el apoyo a estas organizaciones.

Ley 962 de 2005. Racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado.

Define: “(...) todos los organismos y entidades de la Administración Pública deberán tener a disposición del público, a través de medios impresos o electrónicos de que dispongan, o por medio telefónico o por correo, información actualizada sobre normas básicas que determinan su competencia, funciones y servicios; trámites y actuaciones para que el ciudadano adelante su labor de evaluación de la gestión pública y así intervenir en forma argumentada en los procesos de rendición de cuentas.”¹⁴¹

Decreto 3622 de 2005. Sistema de desarrollo administrativo de la función pública. En su artículo 7, literal d expresa

“La democratización de la administración pública. Dirigida a consolidar la cultura de la participación social en la gestión pública, con el fin de facilitar la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país y a construir organizaciones abiertas que permitan la rendición social de cuentas y propicien la atención oportuna de quejas y reclamos, para el mejoramiento de los niveles de gobernabilidad”

Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de desarrollo 2006 – 2010. Plantea

“establecer procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas”, así como “implementar sistemas de información que permitan optimizar las decisiones de política”.

Adicionalmente en el país de formulado en el país relacionadas con el tema, las cuales se presentan en la tabla N° 1.

¹⁴¹Colombia. Congreso de la República. (2005). Ley 962 de 2005. artículo 8.

Tabla 2. Políticas formuladas en el país relacionadas con la RPC

Política	Año	Objeto
CONPES 2779	1995	Promoción de la participación de la sociedad civil, la cual comprende el tema de rendición de cuentas y control social a la gestión pública
CONPES 3248	2003	Regula el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) y establece la adecuación de la administración pública a los fines del Estado. Plantea un Estado participativo con orientación a resultados; la articulación y fortalecimiento de los sistemas de información pública y del gobierno electrónico. Este crea también el Sistema Nacional de Información Oficial.
CONPES 3294	2004	Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de Resultados, Sinergia. En su componente de rendición de cuentas, el cual pretende "mejorar la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía"
CONPES 3649	2010	Fortalecimiento de una administración pública orientada al ciudadano.
VISIÓN COLOMBIA SEGUNDO CENTENARIO 2019		En su tercer objetivo establece: "Una sociedad de ciudadanos libres y responsables" y las estrategias (b) "profundizar el modelo democrático" y (d) "forjar una cultura ciudadana" se relacionan directamente con la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas entre el Estado y los ciudadanos. En el marco del cuarto objetivo, se plantea la visión al 2019 orientada al fortalecimiento de la descentralización y a la adecuación del ordenamiento territorial, para lo cual se plantean metas para fortalecer los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía en las entidades territoriales.
CONPES 3654	2010	Política de rendición de cuentas con énfasis en la relación entre la rama ejecutiva del poder público y los ciudadanos.

Fuente. El autor a partir del Conpes 3654 de DNP. 2010.

3.2 Los tipos de rendición de cuentas en Colombia

En Colombia los tipos de rendición de cuentas que se han implementado en Colombia se definen en el Conpes 3654 de 2010 y son los que se aprecian en la tabla N° 3.

Tabla 3. Tipos de Rendición de cuentas en Colombia

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

Fuente. Conpes 3654 de DNP. 2010.

a. Rendición de cuentas vertical

Dentro de este tipo de rendición de cuentas se encuentran: La Electoral, la cual se presenta en los casos de reelección inmediata (Presidente de la República, congresistas, diputados, concejales) y en períodos no consecutivos (Gobernadores y alcaldes). En teoría se puede ejercer a través de los partidos políticos pero debido a las dificultades que estos presentan deben crearse estrategias para su fortalecimiento.

La social, la cual ha logrado un desarrollo progresivo en las diversas Instituciones en el país y se encuentra compuesta por el componente de información, el de diálogo y el de incentivos.

En lo relacionado con el componente de información: Esta involucra la generación (producción de la información), disponibilidad (publicación, difusión y control de esta disponibilidad) y la calidad de la información, en el país manejo de la información pública es el que se presenta a continuación

Tabla 4. Manejo de la información pública en Colombia

Actores que la producen	Medios de difusión	Actores que dan Estándares	Medios de Control
<ul style="list-style-type: none"> • Sectores • Entidades públicas en general 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información • Portales • Boletines y medios impresos 	<ul style="list-style-type: none"> • DANE • COINFO • DNP • Archivo general • GEL • Min Hacienda 	<ul style="list-style-type: none"> • MECI • SGC • Manual Gel • Sistema de gestión documental • Pactos por la transparencia

Fuente. Conpes 3654 de DNP. 2010.

Las Instituciones presentadas anteriormente tienen como finalidad generar información con calidad y unificar los sistemas que la producen, así como incentivar la toma de decisiones en política pública con base en la información y el seguimiento de los planes y programas establecidos por los gobernantes convirtiéndose en herramienta para el control de la gestión pública promoviendo la transparencia en relación a lo público y la posibilidad de un proceso constante de rendición de cuentas.

La publicación de la información en medios electrónicos en el Estado se encuentra establecida por el programa gobierno en línea, el cual define el Portal del Estado Colombiano y por parte del Ministerio de Tecnología de la Información y la comunicación (TIC) desarrolla herramientas que permitan la masificación y apropiación de estas por la ciudadanía.

En relación al diálogo, este implica la presentación de la información, la explicación y la justificación de esta a partir del contacto directo con los ciudadanos.

Las prácticas que incorporan este componente son las audiencias públicas¹⁴², en las cuales se debaten asuntos relacionados con formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes o programas a cargo de las Instituciones públicas.

Los consejos comunales, los cuales fueron instaurados desde 2002 y permiten la realización de cuentas a partir del contacto directo con el ejecutivo del nivel Nacional y los representantes de esta rama en el nivel departamental y municipal, a los acuerdos generados en estos espacios les hace seguimiento la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones.

Y por último, los Consejos nacionales y territoriales en los cuales se analizan y discuten los planes de desarrollo en las entidades territoriales y los cuales cuentan con la participación de los diferentes actores, constituyéndose en espacios de planeación participativa.

El componente de incentivos, se plantean como incentivos positivos el apoyo a las veedurías y capacitación para que ejerzan sus funciones entre los que se encuentran el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión pública el cual desde el año 2001 capacita ciudadanos que tiene la misión de ser multiplicadores en temas relacionados con el control social.¹⁴³

¹⁴² Estas se encuentran reglamentadas en la Ley 489 de 1998, en su artículo 33 y son coordinadas por el DAFP quién estableció una metodología que permite el dialogo con la ciudadanía y es monitorizada por el Sistema único de personal (SUIP).

¹⁴³ Colombia. Defensoría del Pueblo. Documentación disponible en http://www.defensoria.org.co/red/?_item=09050701&_secc=09&ts=2&hs=0905. Consultado 13 de febrero de 2011.

La Red de apoyo a las veedurías ciudadanas¹⁴⁴, el Fondo para la Participación y fortalecimiento de la democracia¹⁴⁵ y el Comité de seguimiento para la inversión a las regalías¹⁴⁶

b. Rendición de cuentas horizontal

Se encuentra dispuesta en el país a partir de la separación de poderes, lo cuales realizan controles entre ellos.¹⁴⁷

Y a partir de los organismos de control, los cuales hacen seguimiento a las acciones realizadas por los funcionarios públicos y aplican sanciones en caso de presentarse conductas inapropiadas.

c. Rendición de cuentas diagonal

Esta hace referencia a acciones y procesos desde la rama ejecutiva entre las cuales se encuentran los controles de gestión,¹⁴⁸ los Consejos de Ministros Televisados¹⁴⁹ y los acuerdos de gestión.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Creadas a partir de la Ley 850 de 2003, tiene como finalidad brindar apoyo jurídico, capacitaciones y disponer de la información que permita realizar control social, se encuentra conformada por diferentes Instituciones del orden Nacional entre las cuales se encuentran: Ministerio del Interior y Justicia, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, DAFP, la ESAP y organismos de planeación.

¹⁴⁵ Se encuentra dentro del Ministerio del Interior y tiene objetivo apoyar los procesos de participación.

¹⁴⁶ Se encuentran bajo la coordinación de Contraloría y Procuraduría general de la Nación, en ella participan actores del sector público, privado y ciudadanía en general. Su objetivo hacer control social a los recursos de las regalías.

¹⁴⁷ Se encuentran definidos estos controles en los capítulos V al X de la CPN. De esta manera el Congreso (legislativo) ejerce control sobre el ejecutivo, el poder judicial ejerce control sobre las acciones del sector público entre otros.

¹⁴⁸ Reuniones mensuales para revisar el grado de cumplimiento del plan de desarrollo con base en los informes realizados por la Dirección de evaluación de políticas públicas (DEPP) del DNP, estos se realizan desde el año 2002.

¹⁴⁹ Reuniones anuales a las que asisten los Ministros de cada sector quienes responden en directo preguntas realizadas por la ciudadanía, estos se realizan desde el 2003.

¹⁵⁰ Es la forma como se realiza seguimiento a los gerentes públicos de acuerdo a lo contemplado en la planeación estratégica de las entidades que preceden, permite la realización de la evaluación de desempeño.

d. Rendición de cuentas entre niveles territoriales

En esta rendición de cuentas se encuentran los Consejos Comunales, lo cuales ya fueron presentados.

e. Rendición de cuentas externa

Es la que se realiza por el país en contextos internacionales, en la actualidad no existen lineamientos para su realización, por lo que se adoptan los mecanismos de seguimiento y reporte de información definidos por los organismos internacionales para este fin.

3.2 Evolución de la rendición de cuentas en Colombia

Las primeras prácticas de rendición de cuentas realizadas en el país datan de 1998, año en el cual se promulgó la Ley 489 “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.”, que en su artículo 33 reglamenta las rendición de cuentas a partir de la realización de audiencias públicas.

Sólo hasta el año 2003, las Instituciones públicas del nivel Nacional emprendieron su realización con el objetivo de efectuar control social a la administración pública¹⁵¹, para el mes de abril de 2004, se habían efectuado rendición de cuentas

¹⁵¹ Gómez, C. (2006) “Rendición de cuentas: estrategia para el fortalecimiento de la democracia a través de la limitación del poder”. Cuadernos de Administración. Universidad del Valle. N° 35. Enero – Junio de 2006.

en ocho entidades públicas¹⁵², las cuales fueron evaluadas por el Departamento administrativo de la función pública (DAFP) y que se presentaron en la “Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía.”¹⁵³, ¹⁵⁴ y los cuales se presentan a continuación:

- Las convocatorias fueron realizadas por las Instituciones y aunque se realizaron por diversos medios (web, periódicos, invitaciones personalizadas), con una antelación entre dos a veinte días, la mayoría de los participantes a las audiencias fueron preseleccionados, ante la inexistencia de base de datos de las organizaciones sociales relacionadas con las Instituciones.
- Se publicaron los informes de gestión correspondientes por cada una de las entidades en sus páginas web, sin que se hubieran realizado mecanismos de difusión adicionales, limitando la participación de la ciudadanía que no consultó este medio, en las audiencias.
- La planificación y realización de las audiencias se realizó en algunos casos por funcionarios del Nivel administrativo superior, otros en los niveles directivos y en otros por oficinas asesoras.
- La participación de las organizaciones fue pasiva al hacer presencia en la exposición magistral del funcionario y reactiva al presentar quejas o hacer

¹⁵² 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.

¹⁵³ La evaluación incluyó variables como: tiempo de duración de la audiencia, mecanismos de difusión de estas, convocatoria, iniciativa, participantes, temas tratados, compromisos, organización, memorias y evaluación de la audiencia por parte de la ciudadanía.

¹⁵⁴ Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005). “Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía”, Bogotá, D.C.

peticiones, sin que se evidenciara diálogo entre los participantes, ni una posición proactiva de parte de la ciudadanía.

- La temática tratada en las audiencias incluía aspectos organizacionales de la Institución, planes estratégicos y de acción, así como el logro de resultados y cumplimiento a dichos planes.
- Dentro de los compromisos públicos que se alcanzaron en estas audiencias se encuentran: 1. Construcción de planes de trabajo conjuntos con los usuarios relacionados con la entidad; 2. Capacitación a las entidades del orden territorial para que sean más eficaces; 3. Conformación comités de seguimiento para los planes estratégicos que involucren a la comunidad; 4. Construcción de indicadores de gestión y de impacto; 5. Cumplimiento de las metas establecidas en los planes de acción y 6. Mejoramiento de calidad que permita un servicio oportuno y eficiente.
- La duración promedio de los eventos fue de tres horas y cuarto.
- No se cuenta con evaluación, ni sistematización de estos procesos, por no haberse establecido los mecanismos para llevar a cabo esta actividad.¹⁵⁵
- Dentro de los aprendizajes de esta actividad se cuentan la necesidad de fortalecer la relación de las Instituciones y la ciudadanía; la realización de compromisos públicos de parte de los servidores públicos; informar sobre el objeto de las entidades públicas a la ciudadanía; concientizar a los funcionarios públicos de la importancia y la obligatoriedad de la rendición de cuentas y presentar la información en un lenguaje claro y comprensible para la ciudadanía.

En los años 2006 y 2009 se realizó un diagnóstico sobre la percepción de transparencia y rendición de cuentas a nivel Nacional, a través de talleres en el

¹⁵⁵ Gómez, op. Cit. Pág. 221.

nivel regional y Nacional, entrevistas a expertos, encuestas¹⁵⁶ y revisión de fuentes secundarias.

Los resultados de esta actividad muestran para el año 2006 entre el 43,3% y el 50,7% de la ciudadanía percibía que el gobierno nacional rendía cuentas con frecuencia, para el año 2009, este valor oscilaba entre el 39,8% y el 58,4%, en el nivel departamental (entre el 37,4% en el 2006 y el 43,4% en el año 2009) y en el nivel municipal (37,4% en el año 2006 a 43,4% en el año 2009).

El porcentaje de los ciudadanos que conocen la rendición de cuentas ha presentado un aumento del año 2006 al año 2009, al pasar del 25% al 33%, el conocimiento de las audiencias públicas fue de 53% en el año 2006 y el 63% en el año 2009, de los consejos comunales de 54% al 66% respectivamente.

En relación con las veedurías ciudadanas, el conocimiento de estas incrementó del 40% en el año 2006, al 47% en el año 2009 y el 12% de los encuestados había participado en ellas.¹⁵⁷

3.3 El proceso de rendición de cuentas en Colombia

En el país pese a que se cuenta con una gran cantidad de leyes y normas que expresan la obligatoriedad de los servidores públicos y las instituciones públicas de rendir cuentas como un derecho de la ciudadanía a participar en el proceso y a que se consideraron positivos los resultados logrados en las primeras experiencias

¹⁵⁶ La encuesta "Percepción y experiencia ciudadana sobre transparencia y acceso a la información pública y el gobierno nacional". Encuesta realizada en el marco del proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público - MAFP II, fue realizada por DEPP de DNP y el Centro Nacional de Consultoría en los años 2006 y 2009.

¹⁵⁷ Resultados de la encuesta "Percepción y experiencia ciudadana sobre transparencia y acceso a la información pública y el gobierno nacional" en DNP, óp. Cit., pág. 36.

por los nuevos aprendizajes que adquirieron las Instituciones y la ciudadanía en la operativización del proceso, lo que se creía contribuiría al fortalecimiento de la democracia en el país al promover la transparencia en el actuar público y el control social a la gestión pública se convirtió en prácticas burocráticas que no aportan a lo propuesto inicialmente, entre otros por qué no logra que los ciudadanos se empoderen de forma organizada para que puedan participar activamente y ejerzan mecanismos de control del poder político, lo que permitió que su práctica fuera más frecuente a partir del año 2004.¹⁵⁸

En los tipos de rendiciones de cuentas en las que se reconocen mayores debilidades son la diagonal, la externa y la social, esta última sobre la cual se han centrado los esfuerzos en el país para lograr su fortalecimiento ya que identifica como oportunidad de mejoramiento de las Instituciones y de la relación de estas con los ciudadanos, al tener la posibilidad de solicitar y exigir explicaciones sobre las decisiones y acciones de los servidores públicos y la cual implica espacios permanentes de deliberación en los cuales la ciudadanía realice revisión y evaluación de la gestión pública.

El principal problema que se evidencia en el proceso de rendición de cuentas en Colombia son las prácticas no adecuadas de sus componentes, entre las cuales se encuentran

Información

- Existen restricciones en la disponibilidad de la información¹⁵⁹, aunque la situación ha ido mejorando, los contenidos y la forma como se presenta no

¹⁵⁸ Gómez, op. Cit. Pág. 223.

¹⁵⁹ La información generada en el Estado es pública, excepto aquella que es considerada confidencial por poner en riesgo la estabilidad de este. De acuerdo al diagnóstico realizado del tema, en el que participó Corporación Transparencia por Colombia, sólo 4 entidades del nivel Nacional disponían de más del 80% su

son apropiadas para los ciudadanos ya que no tienen en cuenta sus intereses.¹⁶⁰

- No existe unificación que obligue a todas las Instituciones a presentar la información de la misma forma, lo que no permite su monitoreo, ni el seguimiento a la gestión de las Instituciones.
- La información que se encuentra disponible se encuentra desactualizada¹⁶¹, lo que no permite control social a la gestión de los gobernantes e Instituciones, ni retroalimentación a esta.
- Aunque se reconoce el derecho que tienen los ciudadanos a solicitar la información y a la obligación del Estado a responder estas solicitudes¹⁶² en la práctica no se cumplen los tiempos establecidos por el inadecuado almacenamiento de la información, principalmente en el nivel territorial y cuando se entrega en algunas ocasiones esta no se presenta en lenguaje adecuado para la comprensión de los ciudadanos.
- Existen temores en los servidores públicos que limitan la entrega de información por parte de estos, considerando la información como propia y no del Estado, así como desconocimiento de la información que deben entregar y supeditan la entrega de esta a órdenes judiciales lo que desincentiva la participación de los ciudadanos.¹⁶³

información en la página web, en promedio las Instituciones públicas pública el 30% de la información generada por ellas.

¹⁶⁰ DNP, op. Cit. Pág. 39.

¹⁶¹ Un ejemplo de esta situación es la información suministrada por el DANE de las estadísticas vitales se encuentra definitiva para hasta el año 2009 y preliminar para el año 2010 y 2011.

¹⁶² CPN artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

¹⁶³ Velásquez, F. (2003). "¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? FUNDACION CORONA.

Diálogo

- No se generan espacios para que se genere el diálogo entre gobernantes y ciudadanos y en los casos en los cuales se da es limitado.
- Dos de los escenarios identificados en los cuales se genera diálogo entre los participantes son los Consejos comunales y las audiencias públicas, de estas últimas se refiere no se realizan de forma unificada, son esporádicas y no propician el diálogo, ni la retroalimentación de la ciudadanía constituyéndose en una actividad unidireccional.
- Para el año 2009, solamente el 75% de las Instituciones realizaban la rendición de cuentas y el 27,3 % no han realizado o realizan audiencias en tiempos que exceden el año. Los resultados del índice de transparencia Nacional para los años 2007 – 2008, realizados por la Corporación Transparencia por Colombia muestran un deficiente nivel de transparencia en las entidades Nacionales presentando un 17% de las entidades con riesgo muy alto y alto de corrupción y un 41% de las entidades con un riesgo medio.
- Entre las áreas en las que se concentra el riesgo se encuentra la rendición de cuentas, con un promedio de 57,7/100, ya que aunque se realiza mayor número de audiencias públicas no profundizan en la información relacionada con gestión, presupuesto y contratación entre otras.¹⁶⁴
- La percepción de la ciudadanía de las audiencias públicas es la de escenarios utilizados para publicitar las acciones de los gobernantes, más que informar y justificar sus acciones, tema vinculado a la escasa asistencia a estos eventos por personas mayores de edad.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Corporación Transparencia por Colombia. “Índice de transparencia Nacional. Resultados 2008 – 2009”. Colección documentos. Observatorio de integridad 12. Disponible en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Skins/tabid/59/Default.aspx>. Consultado 22 de Octubre de 2011.

¹⁶⁵ De acuerdo a encuesta realizada por el DAFP (2008) y referido en el Conpes 3654 de 2010 sólo el 2% de los asistentes es mayor de edad.

- No se tiene en cuenta el perfil de la audiencia para la metodología utilizada para el logro del diálogo de saberes, ni los participantes tienen claridad sobre la dinámica del ejercicio para que este sea exitoso.
- Los temas que son objeto de la rendición de cuentas no siempre son de interés de la comunidad y sólo se presentan temas que puedan ser visibilizados como positivos por el gobernante.

Incentivos

- No se encuentran establecidos los incentivos que motiven a las Instituciones para realicen rendición de cuentas, ni para los ciudadanos para que exijan su realización.
- No existen definidos mecanismos para que la ciudadanía exija información o pueda sancionar a los servidores públicos por acciones inadecuadas, inadecuado desempeño del Estado, esta labor está asignada a los organismos de control.
- Aunque existen múltiples normas que hablan de la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte de las Instituciones, estas son dispersas y no existe claridad sobre la disponibilidad de la información para la ciudadanía y calidad de esta información, así como la necesidad de realizar un diálogo participativo.
- Existe la percepción desde los servidores públicos que las audiencias públicas como escenario de la rendición de cuentas es utilizado por la ciudadanía para resolver temas particulares, por lo que lo consideran improductivo. Además consideran que la generación de espacios que permitan la interlocución con la ciudadanía puede ser costoso en términos electorales.

- Existen limitaciones para la realización de rendición de cuentas a causa de la poca coordinación administrativa e interinstitucional, así como la escasa identificación de roles y funciones en el proceso.
- No existen incentivos para que la ciudadanía participe de estos procesos, en cambio existen trabas burocráticas que desincentivan los procesos participativos.
- No hay conocimiento por parte de la ciudadanía de los mecanismos existentes para realizar control social, además de la falta de tiempo, desinterés a causa de la desconfianza existente hacia las Instituciones públicas.¹⁶⁶
- No existe apoyo por parte de las Instituciones públicas a las organizaciones sociales y personas naturales para que realicen control social ya que no lo perciben como una oportunidad.

Contexto de rendición de cuentas y transparencia en el departamento de Boyacá

En el caso específico de Boyacá para la rendición de cuentas de infancia, adolescencia y juventud, con el fin de articular la normatividad expresa a nivel nacional sobre el tema el Departamento expidió el decreto 0408 del 2011 “por el cual se articula el proceso de rendición de cuentas al Comité de Infancia, Adolescencia, Juventud y Familia del Consejo Departamental de Política Social y al Sistema General de Rendición de cuentas establecido mediante el Decreto 840 de 2010.”

¹⁶⁶ En el año 2010, la encuesta LAPOP presentó cómo sólo el 8,4% de los ciudadanos asistieron a reuniones convocadas por autoridades municipales, en relación con el año 2009 que presenta un 9,3%.

Además en el tema de transparencia de acuerdo al informe presentado por la Corporación Transparencia por Colombia “Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones – Resultados de Gobernaciones y Contralorías Territoriales 2008 – 2009” a partir del índice de transparencia departamental (IDT)¹⁶⁷ muestra como de los 32 departamentos en el país, el departamento tiene un riesgo moderado de corrupción con una calificación de 80,3, ocupando el tercer lugar en el país.

Este valor es el resultado de la medición de tres factores: visibilidad, la cual obtuvo el más bajo puntaje con 73,2 debido a la debilidad del departamento de visibilizar las acciones, decisiones y políticas de manera oportuna; institucionalidad con un valor de 74,8 por la ausencia en el cumplimiento de algunas normas y procedimientos de los procesos de gestión establecidos y control y sanción con un valor de 93,0, el cual refleja la fortaleza de la gobernación en la realización de acciones de control y la generación de espacios de participación por parte de la ciudadanía.

Si bien los resultados muestran el trabajo del departamento en el tema, ya que en el año 2008 el Departamento suscribió un “Acuerdo por la Transparencia” con la Vicepresidencia de la República, a través de la Oficina del Zar Anticorrupción, en donde se comprometió a adoptar y aplicar distintos mecanismos de moralidad y transparencia, lo que dio lugar a los decretos 0840 de 2010 y 187 de 2011; también permiten evidenciar las oportunidades de mejoramiento para fortalecerse frente al tema de la prevención de la corrupción administrativa.

¹⁶⁷ Este indicador se ha diseñado para identificar condiciones institucionales y prácticas de los actores gubernamentales que favorecen la transparencia o potencian los riesgos de corrupción en la gestión de las entidades públicas. Evalúa las gobernaciones de manera integral. Corporación Transparencia por Colombia 2009.

4. EVALUACION DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2005 -2010.

“En todos los ámbitos de la vida cotidiana, encontramos gente exigiendo y rindiendo cuentas por todo tipo de cosas.”

Andreas Schedler

Para llevar cabo la evaluación realizada de la rendición de cuentas para la garantía de los derechos de infancia, adolescencia y juventud en el departamento de Boyacá del período comprendido entre 2005 -2010 y realizada en el año 2011, inicialmente se revisó el instrumento ya existente y definido por la Contraloría General de la Nación para este fin (anexo A), identificándose vacíos en este que no permitían dar cuenta del abordaje de las dimensiones de la rendición de cuentas, razón por la cual este fue reorientado en su estructura y complementado por la autora de forma que se lograran presentar las categorías y variables que facilitan el análisis de este proceso, el cual se ubica en el anexo B. Con el fin de dar una valoración cuantitativa a cada categoría se le asigna un valor un numérico, al igual que a cada una de las variables y la cual se presenta en el anexo C.

4.1 Generalidades del proceso de rendición pública de cuentas

El ejercicio realizado en el país, como en el departamento para la rendición pública de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud, se efectuó dentro del modelo democrático deliberativo al plantear “un diálogo de saberes entre gobernantes, entidades responsables frente a la garantía de derechos de infancia; adolescencia y juventud; niños, niñas, adolescentes y

jóvenes; organizaciones de sociedad civil organizada y ciudadanía en general”¹⁶⁸ ver anexo E.

Para su realización se siguió el modelo propuesto por la Escuela administrativa de la Función pública dentro del marco de la estrategia “Hechos y Derechos”¹⁶⁹, cuyas fases se encuentran en el anexo E y se presentan en la gráfica N° 3.

Gráfica 3. Fases del proceso de RCP para la garantía de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en Colombia.

1. Sensibilización y Movilización	2. Indicadores e impactos y generación de información	3. Generación de Información	4. Fortalecimiento de la Participación Ciudadana	5. Audiencias Públicas	6. Consolidación y Sostenibilidad del Proceso
1. Conformación Equipo Técnico Departamental 2. Conformación del Grupo Interno 3. Estrategia de Comunicaciones 4. Administración Página Web 5. Plan de Trabajo Departamental concertado 6. Presupuesto	1. Definir indicadores de impacto y financieros de acuerdo con el plan de desarrollo departamental	1. Generar información (indicadores, buenas prácticas, informe de gestión) 2. Producción de Informe de Gestión Departamental	1. Identificación de actores 2. Formación ciudadana para el control social y diálogos colectivos 3. Preparación ciudadana para la Audiencia Pública	1. Agenda 2. Convocatoria (30 días) 3. Divulgación 4. Audiencia Pública: evento, sistematización, evaluación ciudadana	1. Socialización de resultados 2. Elaboración de Planes de Mejoramiento 3. Administración y seguimiento de Planes de Mejoramiento
Tiempo: 1 mes	Tiempo: 2 meses	Tiempo: 2 meses	Tiempo: 45 días	Tiempo: 1 mes	Tiempo: 15 días

EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO PERMANENTE DE LAS ETAPAS DEL PROCESO

Fuente. Tomado de DAFP. “Asistencia técnica para la rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud pautas para la acción: proceso para rendición pública de cuentas”.

¹⁶⁸ Colombia. Hechos y Derechos. (2011). Presentación videoconferencia recomendaciones Informe – Audiencias. 5 de Julio de 2011.

¹⁶⁹“La Estrategia “Hechos y Derechos” es la herramienta que promueve en el ámbito territorial la eficiencia y eficacia de la gestión pública orientada a garantizar y restituir los derechos de la infancia y la adolescencia mediante la articulación, complementariedad y búsqueda de sinergias de la acción programática y presupuestal del Estado. Enfatiza la responsabilidad de la sociedad civil organizada y abierta y particularmente la del sector privado.” Consultado en Hechos y Derechos. <http://unicef.org.co/Gobernadores/#>. Consultado el Diciembre 23 de 2010.

El proceso adicionalmente incorporó los lineamientos, instrumentos y herramientas definidas por dicha estrategia, tales como:

- Indicadores sociales (64) y financieros (14) los cuales se encuentran definidos por categorías (existencia, desarrollo, ciudadanía y protección) y objetivos de política (todos vivos, ninguno desnutrido, todos saludables, ninguno sin familia, ninguno sin educación, todos jugando, todos capaces de manejar afectos, emociones y sexualidad, todos participando en espacios sociales, ninguno sin registro, ninguno maltratado, abusado o víctima del conflicto interno generado por grupos al margen de la ley, Ninguno en actividad perjudicial y Adolescentes acusados de violar la ley penal con su debido proceso. (Ver anexo F).
- Parámetros para la realización del informe de gestión el cual debía ser presentado a los organismos de control. (Ver anexo G).
- Metodología para lograr la participación de niños, niñas, adolescentes y sociedad civil adulta y servidores públicos. (Ver anexo H).
- Indicaciones para la realización de la audiencia pública de cuentas ver anexo I.

Lo anterior permitió la movilización de los interesados; homologación de conceptos y acercamiento entre los funcionarios de las entidades públicas y la sociedad civil facilitando el diálogo de saberes.¹⁷⁰

A continuación se presentara el análisis del instrumento de evaluación para los procesos de rendición de cuentas de la Contraloría General de la Nación, se presenta el nuevo instrumento propuesto y la matriz de calificación y los resultados

¹⁷⁰Ibíd., pág. 2.

de este ejercicio en el departamento de Boyacá y la identificación de los factores críticos de éxito del proceso.

4.2 Instrumento de evaluación del proceso de rendición de cuentas.

El instrumento que se utiliza en la actualidad para la evaluación de estos procesos fue establecido por la Contraloría General de la Nación y se encuentra en la publicación Colombia, “Audiencias públicas en la ruta rendición de cuentas a la ciudadanía de la administración pública nacional.”

No visibiliza las dimensiones que conceptualmente conforman la rendición de cuentas, presentándose como un listado de siete variables las cuales tienen definidos cuatro contenidos que permiten se califiquen de 0 a 3.

Analizando este instrumento presenta como debilidades:

1. No visibiliza las dimensiones que deben considerarse en la rendición de cuentas, dejando sólo un listado de chequeo en el cual no son claras las categorías, ni las variables utilizadas.
2. No identifica elementos claros que den cuenta de la evaluación de estructura, proceso y resultado de la rendición de cuentas.
3. No incorpora el componente sancionatorio de la rendición de cuentas.
4. No es clara la forma cómo define la participación, ni existe posibilidad de calificarla.
5. No valora el diálogo dentro de la participación en el proceso.

Por lo anterior, la autora, propone un instrumento con una estructura que permita identificar las categorías de análisis en la evaluación a partir de las dimensiones de la rendición de cuentas y unas variables que permitan evidenciar la

incorporación de las tres dimensiones de la rendición; además de identificar dentro de cada variable elementos que permitan evaluar estructura, proceso y resultado.

A partir de lo anterior diseñar una matriz de calificación en la que cada dimensión tiene igual valor y calificando los elementos de estructura, proceso y resultado de forma diferencial por la complejidad de cada uno; teniendo más valor los elementos de proceso y resultado que los de estructura.

4.3 Evaluación de la rendición pública de cuentas a partir de sus dimensiones

4.3.1 Dimensión Informativa

Informe de Gestión

Debido a la importancia de esta dimensión para el logro de una adecuada realización de la rendición de cuentas como lo refiere Schedler, el informe de gestión se constituyó en eje central del proceso, desplazando otros temas igualmente importantes.

“Aunque el departamento ha avanzado en el tema de infancia, se concentró todo el esfuerzo en el informe de gestión que debía ser entregado a los organismos de control, descuidándose fases tan importantes como la movilización de la sociedad civil, la comunicación del informe como del evento y una mayor orientación para lograr una audiencia participativa de los adultos.”¹⁷¹

Del informe de gestión realizado en el departamento cabe destacar el análisis de la totalidad de los indicadores sociales solicitados, el enfoque por ciclo vital (primera infancia, infancia, adolescencia y juventud) que permitió la identificación

¹⁷¹Notas de campo de la observación participante realizada por la autora a partir de diálogo con Amparo Camacho. Profesional de la Dirección de planeación del Departamento. 28 de Julio de 2011

de las inequidades de esta población en general, la participación de todos los sectores y de las Instituciones responsables del tema y la visibilización de la problemática de la población de este ciclo vital en la sociedad boyacense lo que permite su incorporación en agenda pública.

Constituyéndose en el esfuerzo de los servidores públicos y del gobernador del departamento en el logro de la progresión de los derechos de esta población.

Sin embargo y sin desconocer el logro del ejercicio, el cual fue catalogado como exitoso

“El informe recoge la estructura propuesta por la estrategia ““Hechos y Derechos””. De los informes que se han analizado, este es el más estructurado aunque todavía puede ser objeto de muchas perfecciones.”¹⁷²

Se identifican algunas debilidades que constituyen oportunidad de mejoramiento para el proceso en general, entre las que se encuentran:

La ausencia de información que no permite conocer las inequidades de todos los indicadores propuestos por género, ni etnia. (Ver anexo J).

Debido a que algunos de los indicadores solicitados no contaban con la información detallada suficiente no se lograron los comparativos a nivel nacional, ni municipal de los indicadores asociados con los objetivos de política; ninguno sin familia, ninguno sin educación, todos jugando, todos capaces de manejar afecto, todos participando en espacios sociales, ninguno en actividad perjudicial y adolescentes acusados de violar la ley penal con su debido proceso.

¹⁷² Boyacá. Dirección de Planeación. (2011). Anotaciones y recomendaciones de la procuradora delegada para la defensa de los derechos de la infancia, adolescencia y la familia realizadas en la audiencia pública de la rendición pública de cuentas para la garantía de derechos de infancia adolescencia y juventud. 9 de Junio de 2011.

Lo cual se considera una debilidad, ya que el indicador debe ser comparado para poder determinar el grado de avance o retraso con respecto a otros departamentos que tengan un contexto similar.

Adicionalmente se requiere la información desagregada a nivel municipal para permitir la ubicación geográfica de los casos que causan la desviación del indicador y facilitar el análisis de causas de estas.

Existen deficiencias en relación con la calidad de la información de algunos indicadores, lo que no permite un análisis homogéneo, por ejemplo los indicadores de los objetivos de política todos jugando y ninguno en actividad perjudicial, entre otros.

“Creo que el informe tiene muchos elementos, se nota un avance frente a las versiones iniciales, existe trabajo y esfuerzo. Persisten algunos elementos que deben fortalecerse a nivel departamental como fallas de redacción y en algunos sectores análisis de la información. Existe información que no se refleja actualizada en algunos sectores, especialmente los indicadores relacionados con el objetivo de política “Adolescentes acusados de violar la ley penal con su debido proceso, el cual carece de análisis causal, identificación de los municipios de procedencia de estos adolescentes, sexo, estrategias para lograr disminución de estos indicadores y la medición de los impactos de estos indicadores.”¹⁷³

No existe una mirada intersectorial y transdisciplinaria, lo que se evidencia en la realización del análisis sectorial, que no permitió una mirada holística de la infancia del departamento y que se evidencia en la escritura del documento. (Ver Anexo I).

¹⁷³Notas de campo de la observación participante realizada por la autora a Amparo Camacho. Profesional de la Dirección de planeación del Departamento. 28 de Mayo de 2011.

*“El análisis de los indicadores no es parejo, se ve que el informe está hecho a varias manos. Hay ítems que se repiten, hay análisis que podrían obviarse porque ya se habían hecho en otros capítulos del texto”.*¹⁷⁴

Como logro se resalta que el informe logra medir los impactos de las acciones al presentar tendencias y analizarlas a la luz de las estrategias definidas para ajustar el comportamiento de las cifras. Un ejemplo de ello es el análisis realizado a los indicadores de nutrición, en el cual se evidencia coherencia entre el comportamiento de los datos y los impactos del programa de amor y nutrición, en la condición de los niños beneficiarios.¹⁷⁵

Estrategia de comunicación para la rendición de cuentas

Aunque se realizó difusión del evento, no se contó en el departamento con un estudio técnico que permitiera identificar estrategias adecuadas para la movilización de los diferentes actores involucrados, lo que limitó el ejercicio en la audiencia, principalmente de la sociedad civil adulta.

Los medios de comunicación utilizados fueron página web (ver anexo J) y medios radiales en emisoras locales.

En la audiencia, la falta de una estrategia clara de comunicación y el discurso desordenado del señor gobernador José Rozo Millán en relación con la presentación de diapositivas generó confusión en el auditorio, situación que fue superada en el diálogo con los ciudadanos, los cuales fueron ubicados en salones diferentes de acuerdo a su ciclo vital lo que facilitó la exposición de los puntos de

¹⁷⁴Departamento de Planeación del Departamento de Boyacá. Op. Cit. Pág. 9.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, pág. 11.

*vista de la ciudadanía, la realización de preguntas específicas y respuestas en un contexto de confianza.*¹⁷⁶

Se destaca la preparación previa del gobernante para el logro de un diálogo intergeneracional con los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, quienes manifestaron sus percepciones frente al cumplimiento de sus derechos y de los derechos de los demás niños y niñas del departamento.

No existe evidencia del impacto de la estrategia de comunicación en la movilización de la ciudadanía y se cree esta asistió debido a la coincidencia de la fecha de la audiencia pública con los encuentros de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se realizaron anualmente durante el gobierno del Dr. Rozo.

Establecimiento de contenidos para la rendición de cuentas

El contenido de la rendición de cuentas obedeció a la información generada a partir de los indicadores solicitados, las obligaciones adquiridas en el plan de desarrollo y la percepción de la ciudadanía sobre la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud realizadas a través de la Consulta sobre el tema. (Ver anexo K).

Para lograr comprensión de la información relevante y ante la extensión del informe de gestión, se realizó una cartilla de fácil comprensión (Ver anexo L), la cual fue entregada el día de la audiencia y sirvió de guía para la presentación realizada por el Gobernador.

La percepción de la ciudadanía fue positiva hacia la cartilla, especialmente por parte de los adolescentes y maestros por considerarla llamativa y de fácil comprensión.

¹⁷⁶ Notas de campo de la observación participante realizada por la autora el día 9 de Junio de 2011, del discurso realizado por el señor Gobernador José Rozo Millán.

“... este libro nos permitirá conocer sobre nuestros derechos y contarle a otros niños para que podamos hablar en la escuela y proponer cosas, para que todo mejore”.¹⁷⁷

El contenido de la audiencia, no fue concertado con la ciudadanía, haciendo énfasis especial en aquellos indicadores en los cuales la situación se consideraba problemática y prioritaria así como la infraestructura institucional y de recurso humano con la que cuenta el departamento, que permite la sostenibilidad de las políticas públicas.

“Presenta un informe de arquitectura institucional y este es uno de los logros de esta administración, se deja estructura en el departamento sobre temas de infancia y adolescencia, se está avanzando en juventud”¹⁷⁸

Calidad de la información

Como ya se mencionó anteriormente, existe debilidad en la recolección de la información de algunos indicadores, tanto sociales como económicos, para el análisis bajo el enfoque diferencial.

“Se presentaron varias dificultades entre las cuales está la falta de información estadística por parte de las entidades. Se sabe que si se trabaja en los diferentes programas pero no tienen una base de datos donde se pueda apreciar la población atendida. Lo que llevo a que la recolección y construcción del informe generara demoras en su entrega.”¹⁷⁹

Pese a lo anterior la información y la forma que fue presentada generó credibilidad y confianza por la rigurosidad empleada para citar la fuente de obtención de estos

¹⁷⁷ Notas de campo de la observación participante realizada por la autora el día 9 de Junio de 2011, a Camilo Chaparro personero del municipio de Belén.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, pág. 11.

¹⁷⁹ Notas de campo de la observación participante realizada por la autora el día 4 de Agosto de 2011, a profesional de Indeportes Boyacá.

datos, las cuales fueron entregadas por la estrategia “Hechos y Derechos” desde el inicio del proceso.

Por lo que aunque se reconoce la necesidad de revisar la metodología de obtención del dato, el análisis realizado permite que se tomen decisiones con esta información.

“Se constituye en un documento guía para la Administración Departamental y municipales sobre la proyección de los planes de acción con inclusión de los temas de infancia y adolescencia.”¹⁸⁰

4.3.2 Dimensión de Diálogo

Nivel de Participación de Organizaciones Sociales en el Proceso de Rendición de Cuentas

Durante el proceso para la rendición de cuentas se contó con un listado en el cual se identificaron socios estratégicos, invitados especiales, alcaldes, diputados, Consejo departamental de Planeación, Comité de infancia, Consejo de política social, gerentes de hospitales, comisarios de familia y representantes de las juntas de acción comunal del departamento.

La cual se constituía en un elemento facilitador para lograr una convocatoria suficiente que permitiera un diálogo alrededor de la infancia y juventud del Departamento. Sin embargo, por la escasa difusión del proceso y la generación de espacios de reflexión y discusión (ver anexo M) no se obtuvo la participación deseada en la audiencia (ver anexo N).

¹⁸⁰ Notas de campo de la observación participante realizada por la autora el día 4 de Agosto de 2011, a profesional de apoyo de salud mental

Asistieron al evento aproximadamente 30 personas de la sociedad civil adulta de estas 15 representantes de 3 organizaciones (madres Fami, defensa civil, profesores) y 15 ciudadanos que no se encuentran vinculados a ninguna organización social. El número de asistentes y el tiempo de duración de la actividad no facilitó la activa participación, la cual se limitó al diálogo con las madres comunitarias.

“Hacia las tres de la tarde, después de haberse reunido con los grupos de infancia, adolescencia y juventud, se realizó la reunión entre el Gobernador, la Dra. Ilva Myriam Hoyos, procuradora delegada para la infancia y la familia y las madres comunitarias de algunos lugares del Departamento, algunas de las cuales se habían marchado.”¹⁸¹

Quienes presentaron claramente desde su perspectiva la problemática de la infancia del departamento.¹⁸²

“A nosotras al hogar nos llegan niños, muchos de ellos con abuso y cuando denunciemos los casos en el Instituto (ICBF) allí nos ponen a dar vueltas, ponen a dar vueltas a los niños y a sus familias y puede uno tener metido en un problema

“Los niños llegan sin registro y por eso no pueden acceder a los programas, es que las mamás vienen del campo y les da pereza venir hacer los trámites, yo les digo que sin el registro pierden la oportunidad de entrar a los programas”

Y presentaron propuestas para lograr mejorar la situación de la infancia en el departamento¹⁸³

¹⁸¹ Notas de campo de la observación participante realizada por la autora el día 9 de Junio de 2011, en la audiencia pública de rendición de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud en el departamento de Boyacá.

¹⁸² Notas de campo de la observación participante realizada por la autora el día 9 de Junio de 2011 en la audiencia pública de rendición de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud en el departamento de Boyacá, dialogo con madres FAMI.

¹⁸³ *Ibíd.*

“Si el Instituto no nos pone a voltear a nosotras y a los niños y nos explican bien como se hace podemos denunciar los casos de abuso y violencia que detectemos para que investiguen que está pasando.”

“Cuando lleguen las mamás con los niños al pueblo y me los lleven al hogar, como les pido el registro si no lo tienen les digo que vayan a la registraduría, sería que ellos atendieran siempre y no demoraran la gente”

Realización de la Audiencia Pública

El proceso de rendición de cuentas en el departamento contó con un cronograma de trabajo y una delegación de funciones e identificación de responsables durante su desarrollo de acuerdo a lo establecido en el documento “Asistencia técnica – cartilla de entrenamiento gobernaciones 2010” realizado por la ESAP, sin embargo este no logró el objetivo ya que no se realizó seguimiento del mismo y aunque tenía identificados responsables por cada una de las fases y actividades, estas se concentraron en unos pocos funcionarios, lo que provocó incumplimiento de tiempos y realización parcial de las actividades.

Concentrándose la atención en la fase de recolección, análisis de la información para la elaboración del informe de gestión y en la realización de la audiencia pública como evento.

Inicialmente, la audiencia se encontraba programada para el mes de mayo, en el municipio de Paipa en esta oportunidad se convocó a la ciudadanía con 15 días de anticipación pero debido a las inundaciones presentadas en el municipio a consecuencia de la ola invernal esta debió ser pospuesta para el mes de Junio.

En esta oportunidad la convocatoria se realizó con veinte días calendario de antelación nuevamente, explicando los motivos de su cancelación en el mes de mayo y reprogramándola en el mes de Junio de 2011, tiempo que se consideró

insuficiente debido a que no permite la programación y desplazamiento de la población que se encuentra en el área rural.

En la audiencia se contó con la participación activa de niños, niñas y adolescentes quienes tuvieron un grado de participación medio, cuatro de acuerdo con la escalera de Hart¹⁸⁴, el cual se define como “asignados pero informados”. Lo anterior debido a que no se realizó una convocatoria abierta sino los participantes fueron seleccionados e informados de la actividad.

Inicialmente, los adultos fueron los protagonistas del evento y los niños se encontraban como sujetos pasivos. Fue después de la intervención de la Dra. Ilva Myriam Hoyos que los niños, niñas lograron interactuar con el señor gobernador José Rozo Millán, con su gabinete de gobierno y con la señora Procuradora, exponiendo su realidad, haciendo solicitudes, y manifestando temas que en su concepto eran importantes.

En el caso de los jóvenes su participación fue alta, seis de acuerdo con la escalera de Hart lo cual corresponde a Iniciada por los adultos; decisiones compartidas con los jóvenes quienes presentaron una propuesta clara y concreta, tomando la iniciativa lo que permitió que los asistentes prestaran atención a los requerimientos planteados, así como a las posibilidades de construcción conjunta para mejorar la calidad de vida de los y las jóvenes boyacenses. (Anexo P), lográndose la deliberación entre esta población y el gobernante.

4.3.3 Dimensión de Incentivos

Dimensión evaluativa

¹⁸⁴El Dr. Roger Hart a partir de la utilización de la metáfora de la escalera plantea los diversos grados de participación social de niños y niñas. Hart divide la escalera en 8 niveles; a partir de nivel 4 se consideran modelos de participación genuina. Disponible en www.reachyouthprogram.org el 28 de diciembre de 2010.

El gobernador en su exposición en la audiencia pública de cuentas expuso de forma explícita los cumplimientos en el plan de desarrollo “Para seguir creciendo” correspondiente al período de gobierno 2008 – 2010, generando una reacción favorable de los asistentes, especialmente los niños, que reconocieron los avances frente a la progresión de derechos de la infancia y juventud del departamento.

“El Departamento recibió en su gestión varios reconocimientos especiales: El premio nacional de derechos humanos, otorgado por la fundación “foro cívico” en el año 2008 por la estrategia de promoción y difusión de los derechos humanos; Boyacá mostro su compromiso con la niñez 2010, en vacunación y nutrición junto con Santander y Norte de Santander.”¹⁸⁵

Quienes de forma objetiva interpretaron, al igual que los organismos de control, como positivas las acciones realizadas en el período de gobierno, específicamente en la política departamental del “Nuevo Ciudadano Boyacense”, la estrategia Departamental de prevención y erradicación del trabajo infantil y otras por las cuales el Departamento ha recibido reconocimientos por buen desempeño y que corresponden con los recursos destinados para la ejecución de estos.

“Un reconocimiento que se hace a la labor y gestión del Departamento es lo relacionado con la inversión per cápita, es loable pasar en el 2005 de \$258.135 a \$542.738, por encima de Departamentos como Antioquia y Cundinamarca, ocupando el primer lugar de inversión per cápita. Es un logro evidente..... En relación con el gasto publico social, el informe le dedica unas cuantas páginas a este ítem, y es significativo el avance, pasar en el 2005 de 61.71% de inversión a 80% en el 2010, hay apropiaciones con incremento, aunque revisando hay ítems

¹⁸⁵Departamento de Planeación del Departamento de Boyacá. Op. Cit pag. 4.

que han tenido un mayor desarrollo que otros y esto es explicable por el énfasis que se le ha dado al tema educativo y de salud.”¹⁸⁶

Sanciones

Existió reconocimiento por la gestión y el proceso realizado por el gobernante y el departamento en el tema de infancia y juventud.

“Se reconoce y felicita a la Gobernación por los logros alcanzados pero se realizan algunas observaciones con el ánimo de seguir creciendo y con la colaboración de la estrategia ““Hechos y Derechos”” y de los órganos de control y la Procuraduría General de la Nación.”¹⁸⁷

El tema de sanción o compensación electoral no logró evidenciarse debido a que aunque se evidencio una gestión adecuada en el tema por parte del gobernante demostrable por el impacto en los indicadores utilizados en el análisis, las elecciones fueron ganadas por partido político por el doctor Juan Carlos Granados Becerra del partido Coalición gobernación de Boyacá, contrario al del gobernador José Rozó Millán quién pertenece al partido verde opción centro.

4.4 Desempeño general del proceso

Por las razones anteriormente expuestas y de acuerdo a la matriz de calificación del ejercicio elaborada por la autora (Ver anexo C) el proceso obtuvo una calificación de 3,5 en el desarrollo de las variables que dan idea de las categorías establecidas para la evaluación estructura, proceso y resultado son de 3.1, presentándose la nota más baja en la evaluación de resultados dos cincuenta y

¹⁸⁶Notas de campo de la observación participante realizada por la autora el día 9 de Junio de 2011, del discuso realizado por la Dra. Ilva Myriam Hoyos, en la audiencia pública de rendición de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud en el departamento de Boyacá.

¹⁸⁷Ibíd.

ocho (2,58) que tiene un valor porcentual de 55, le sigue la evaluación de proceso la cual tiene un resultado de tres veintiseis (3,26) y un valor porcentual de 30 y por último la evaluación de estructura presenta un resultado de cuatro (4,0), con un valor porcentual de 15.

Tabla 5. Calificación del proceso de rendición de cuentas del departamento de Boyacá.

CATEGORIAS	VARIABLES	ITEMS DE EVALUACION			CALIFICACION TOTAL POR DIMENSION
		ESTRUCTURA	PROCESO	RESULTADO	
		15	55	72	5,0
Informativa	Informe de gestión	0,52	0,48	0,52	0,4
	Estrategia de comunicación para la rendición de cuentas*	0,3	0,2	0	0,1
	Establecimiento de contenidos para la rendición de cuentas*	0,52	0,52	0,52	0,25
	Calidad de la información*	0,45	0,52	0,52	0,25
Dialogo	Nivel de Participación de Organizaciones Sociales en el Proceso de Rendición de Cuentas*	0,52	0,2	0,25	0,20
	Realización de la Audiencia Pública*	0,52	0,52	0,25	0,35
	Espacios de Interlocución con la Ciudadanía, generados por la Entidad*	0,52	0,3	0	0,40
Incentivos	Dimensión evaluativa	0,52	0,52	0,52	0,80
	Sanciones	0,52	0	0	0,70
Total		4	3,26	2,58	3,50

Fuente. La autora.

4.5 Factores críticos de Éxito

Los elementos que se consideran fundamentales y que permiten el éxito de la rendición pública de cuentas se presentan a continuación:

Talento Humano

Es a partir del interés de los gobernantes por el tema que este logra posicionarse en la agenda pública y del conocimiento del tema y de la importancia que se dé a este en los diferentes niveles que se logran concretar los planes y estrategias.

De lo expuesto en el punto anterior lograron identificarse debilidades en los funcionarios de las entidades territoriales en análisis de la información y construcción de indicadores, lo que genera dificultad en el momento de toma de

decisiones basadas en evidencia, la generación de información de calidad y de interés para la comunidad y en la elaboración del informe de gestión.

Se evidencia desconocimiento en el nivel territorial de la normatividad vigente en relación con el proceso de RPC para la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Debido a que las Instituciones son conformadas por seres humanos se constituye en el principal factor crítico de éxito, ya que a partir de su voluntad para lograr apropiación de conocimientos que permitan superar las debilidades técnicas existentes y la generación de alternativas en los casos en los que no se cuenten con los elementos necesarios para el cumplimiento de metas.

Planificación e Información

El segundo factor de éxito que se identifica es la deficiencia encontrada en la adecuada planificación la cual se evidenció en la revisión del plan de desarrollo “para seguir creciendo” con el fin de determinar el grado de cumplimiento de las metas propuestos en el tema de infancia.

Situación que dificulta el seguimiento a estos acuerdos y compromisos de parte de los funcionarios que deben realizar actividades que procuren su cumplimiento, cómo de los ciudadanos y organismos de control encargados de hacer seguimiento.

Lo que genera dificultades en la definición de estrategias, asignación de presupuestos reales para el logro de estas, identificación de población beneficiaria de programas, evaluación de los impactos esperados entre otros.

Intersectorialidad y transdisciplinariedad

Es a partir del trabajo conjunto que se logra una mirada holística de la infancia y juventud de forma que se logra la identificación de las causas principales de la situación existente y lograr su intervención, sin duplicar esfuerzos, optimizando recurso y generando los impactos deseados en la población.

Así como la elaboración de políticas públicas dentro de un modelo democrático deliberativo que a partir del diálogo y reflexión de los participantes logre la identificación del problema y el aporte a la solución, con lo que se garantiza la participación en la implementación al ser parte del proceso.

Generación de espacios y metodologías utilizadas para la formación y aproximación a los diferentes actores implicados en el proceso

Es a partir del reconocimiento del otro como sujeto de derechos que se crean los espacios adecuados para lograr una interacción que lleve a un diálogo reflexivo y racional en el que todos se sientan cómodos, lo que permite adicionalmente el desarrollo de las capacidades a partir de los conocimientos y experiencias allí expuestos.

CAPITULO IV. CONCLUSIONES

El instrumento presentado por la Contraloría General de la Nación tenía debilidades que no permitían realizar una evaluación de las dimensiones del proceso de rendición de cuentas, ni evaluar elementos de estructura, proceso y resultado.

La deliberación, como elemento que permite evaluar resultados en la rendición de cuentas es llevada a cabo en la rendición pública de cuentas, se realiza a partir de argumentos lógicos y sistemáticos contruidos a partir del uso de indicadores y de análisis técnicos de la situación de la infancia, adolescencia y juventud, pero también a través de ejercicios que a través de metodologías que emplean el uso de metáforas (ver anexo H) y testimonios, logran visibilizar el sentir de la ciudadanía en torno a la garantía de los derechos de esta población.

Si bien la deliberación se da en un contexto multicultural, con diversidad de pensamientos, se logró reflexionar acerca de la situación de la infancia, adolescencia y juventud y buscar un escenario que favorezca la garantía de sus derechos y por ende su desarrollo en condiciones armónicas y que favorezcan a la sociedad en general, por lo tanto el ejercicio a partir del diálogo racional de las partes permitió la construcción conjunta de un mejor escenario para niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Entendiéndose el logro de la deliberación en el proceso, al lograr la comprensión de los actores involucrados, niños, niñas, adolescentes, sociedad civil adulta e Instituciones del gubernamentales que es a partir de la contribución de todos y desde sus diferentes contextos que se garantizan los derechos de esta población.

Además se considera que el proceso fue inclusivo al lograr la visibilización de los niños, quienes lograron que se escuchara su percepción sobre la garantía de sus derechos, como un análisis de los mismos por parte de las instituciones gubernamentales quienes no daban trascendencia al tema en la agenda pública.¹⁸⁸

Si bien el proceso deliberativo que se realizó en la rendición pública de cuentas no soluciona totalmente las debilidades frente al tema, si permite se visibilice la necesidad de realizar reformas administrativas que permitan orientar los procesos y formular políticas públicas para el logro efectivo de la garantía de los derechos de esta población, confirmándose la hipótesis establecida por la autora en esta investigación.

De lo anterior puede concluirse que las dificultades que presentan la rendición de cuentas¹⁸⁹ se relacionan con

¹⁸⁸De acuerdo al documento “Garantía y protección de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo de los Departamentos y los municipios de Colombia, 2008 – 2011” realizado por la Procuraduría General de la Nación y UNICEF – Colombia – en el marco de la estrategia Hechos y Derechos, la evaluación realizada (la cual incluye diagnóstico, programas y presupuesto) muestra como el Departamento que obtuvo una mayor calificación fue el Departamento de Antioquía con 61,7 sobre 100, el Departamento de Boyacá obtuvo una calificación de 50,4, evidenciándose un poco interés del tema en la agenda pública a Nivel Departamental.

¹⁸⁹ Esta información se genera a partir de las siguientes fuentes: la consultoría con recursos donados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizada por Transparencia por Colombia (6 talleres regionales y uno nacional, entrevistas a expertos); una encuesta del DNP realizada por el Centro Nacional de Consultoría (CNC) (mediciones en 2006 y 2009 sobre la percepción de transparencia y rendición de cuentas del Gobierno Nacional); talleres de validación realizados en diciembre de 2009 y marzo de 2010 (participaron los Ministerios y Departamentos Administrativos). DNP, Ibíd pag 35.

1. La información que se encuentra disponible para la ciudadanía es poco comprensible, se presenta de forma inadecuada, se encuentra desactualizada lo que dificulta el seguimiento a la gestión por parte de la ciudadanía; 2. En los casos en que la información es solicitada por la ciudadanía, esta no entrega a tiempo, ni de forma adecuada presentándose barreras de acceso a la información. 3. La calidad de esta es deficiente, soportada esta afirmación en que sólo el 27% de las entidades mostraron cifras relacionadas con presupuesto, recurso humano, cumplimiento de metas en programas y proyectos realizados, el 40% de las entidades no presentaron ninguno de los temas que se consideran de alto riesgo para la corrupción y 3. Las Instituciones en términos generales realizaron escasa convocatoria y movilización social en torno al evento por lo que la audiencia en las RPC fue escasa, lo que limitó la participación en la audiencia.

Con base en los resultados anteriores se evidencia la imperiosa necesidad de fortalecer el control social, la consideración y la toma de decisiones por la ciudadanía.

Por lo tanto, los espacios que se generen deben permitir el diálogo entre ciudadanos y gobernantes; y generar la retroalimentación necesaria para hacer los ajustes que permitan una adecuada gestión pública.

BIBLIOGRAFIA

- 1 Arato, Andrew (2002) "Accountability y sociedad civil". En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.
- 2 Avritzer, Leonardo. 2001. «Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea», Metapolítica, 5: 50-65.
- 3 Barber, B. (1984). Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.
- 4 Bardach, E. (1977) The implementation game: what happens after a bill becomes a law, MIT Press.
- 5 Benhabib, S (1996) "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy", en Seyla Benhabib (ed.), Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton University Press, Princeton.
- 6 Bernard, H. Russell.(1994). Research methods in anthropology: qualitative and quantitative approaches (segunda edición) Walnut Creek, CA: Altamira Press.
- 7 Bessette, J. (1994). The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government. Chicago: University of Chicago Press.
- 8 Bohman, J.(1996).Public deliberation:Pluralism, complexity and Democracy, MIT Press, Cambridge.
- 9 Bovens, M. (2006) "Analysing and Assessing Public Accountability. A conceptual framework", Utrecht University, European Governance Papers.

- 10 Bovens, M.(2010). "Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, Vol. 33, No. 5, 946–967, September pág. 948.
- 11 Boyacá. Dirección de Planeación. (2011). Anotaciones y recomendaciones de la procuradora delegada para la defensa de los derechos de la infancia, adolescencia y la familia realizadas en la audiencia pública de la rendición pública de cuentas para la garantía de derechos de infancia adolescencia y juventud. 9 de Junio de 2011.
- 12 Cejudo, G; Ríos, A; López-Ayllón,L.(2010), Métrica de la transparencia 2010, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 13 Chambers, S. (2003). "Deliberative Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, núm. 5, pp. 307-326.
- 14 CLAD. (2009).Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 2009
- 15 Cohen, J.(2001). "Deliberation and Democratic Legitimacy", en David Estlund, *Democracy: Philosophical Readings*, Blackwell, Oxford.
- 16 Colombia. Congreso Nacional de la República. (12 de julio,1985). Ley 57 de 1985. (Spanish). Por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales. Disponible en http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1985/ley_0057_1985.html.
- 17 Colombia, Congreso Nacional de la República. (1991, 20 de Julio), "Constitución Política de Colombia", en *Gaceta Constitucional*, núm. 116 de Julio de 1991, Bogotá.
- 18 Colombia, Congreso Nacional de la República. (1991, 12 de Enero), "Ley 12 de 1991", en *diario oficial* 39640 de enero 22 de 1991.
- 19 Colombia, Congreso Nacional de la República (1994, 15 de Julio), "Ley 152 del 15 de Julio de 1994, por la cual se establece la Ley orgánica del Plan de desarrollo", en *Diario oficial*, núm. 41.450,15 de Julio de 1994, Bogotá.

- 20 Colombia, Congreso Nacional de la República (1995, 6 de Junio), “Ley 190 del 6 de Junio de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”, en Diario oficial, núm. 41.878,6 de Junio de 1994, Bogotá.
- 21 Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 4 de Julio), “Ley 375 del 4 de Julio de 1997, por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones”, en Diario oficial, núm. 43079 de Julio de 1997, Bogotá.
- 22 Colombia, Congreso Nacional de la República (1997, 6 de Noviembre), “Ley 412 del 6 de noviembre de 1997, por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis”, en Diario oficial, núm. 43.168,6 de Noviembre de 1997, Bogotá.
- 23 Colombia, Congreso Nacional de la República (1998, 29 de Diciembre), “Ley 489 del 29 de Diciembre de 1998, 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.”, en Diario oficial, núm. 43.464, 30 de diciembre de 199, Bogotá.
- 24 Colombia, Congreso Nacional de la República (2000, 6 de Octubre), “Ley 617 del 6 de Octubre de 2000 Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.”, en Diario oficial, núm. 44.188, 6 de Octubre de 2000, Bogotá.
- 25 Colombia, Congreso Nacional de la República. (2003, 18 de Noviembre)”Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, en Diario oficial, núm. 45.376, 19 de Noviembre de 2003, Bogotá.
- 26 Colombia, Congreso Nacional de la República (2006, 8 de Noviembre), “Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006, por la cual se expide el código de la infancia y la adolescencia”, en Diario oficial, núm. 46.446, 8 de

Noviembre de 2006, Bogotá, Artículo 11, numeral 3 del código de infancia y adolescencia.

- 27 Colombia, Contraloría General de la República. (2009). “Audiencias públicas en la ruta rendición de cuentas a la ciudadanía de la administración pública nacional. Imprenta Nacional. Bogotá.
- 28 Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2005). “Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía”, Bogotá, D.C.
- 29 Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). “Asistencia técnica para la rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud pautas para la acción: proceso para rendición pública de cuentas”. Bogotá, D.C.
- 30 Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (12 de abril, 2010). Conpes 3654. Política de rendición pública de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes/ConpesEconomicos/2010.aspx>.
- 31 Colombia, Hechos y Derechos. (2008). “Garantía y protección de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en los planes de desarrollo de los Departamentos y los municipios de Colombia, 2008 – 2011”. Bogotá.
- 32 Colombia. Hechos y Derechos. (2011). Presentación videoconferencia recomendaciones Informe – Audiencias. 5 de Julio de 2011.
- 33 Considine, Mark (2002). ‘The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-up Services’, Governance, 15:1, 21–40.
- 34 Cooke, Maeve. 2000. «Five Arguments for Deliberative Democracy», Political Studies, 48: 947-969.

- 35 Cook, T.D; CH.S. Reichardt. (2005). "Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa."
- 36 Cordray, D.S., and M.W. Lipsey. 1987. Evaluation Studies for 1986: Program Evaluation and Program Research. Evaluation Studies Review Annual 11 (1986):17-44.
- 37 Cornwall, A., Lucas, H. y Pasteur, K., 2000, 'Introduction: accountability through participation: developing workable partnership models in the health sector', IDS Bulletin, Vol 31 No 1, Brighton: Institute of Development Studies
- 38 Corporación Transparencia por Colombia. "Índice de transparencia Nacional. Resultados 2008 – 2009". Colección documentos. Observatorio de integridad 12. Disponible en <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Skins/tabid/59/Default.aspx>. Consultado 22 de Octubre de 2011
- 39 Crespo, J. Fundamentos políticos de la rendición de cuentas". Disponible en www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de.../Rc1 op. Cit. Pag. 7. Consultado el 13 de Diciembre de 2011.
- 40 Dahl, Robert A. 1989. Democracy and its Critics. New Haven-Londres: Yale University Press.
- 41 Fung, Ashon, Mary Graham y David Weil, (2007) Full Disclosure. The perils and promise of transparency, New York , Cambridge University Press.

- 42 Galdós, L. (2006). Ciudadanos y esfera pública: Una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa. (Spanish). *Revista Española De Ciencia Política*, (14), 47-69.
- 43 Gastil, John. 1993. *Democracy in Small Groups*. Canadá: Gabriola Island.
- 44 Goetz, A.M. y Jenkins, R., 2001, 'Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public sector oversight in India', *Public Management Review*, Vol 3 No 3, Septiembre.
- 45 Gómez, C. (2006) "Rendición de cuentas: estrategia para el fortalecimiento de la democracia a través de la limitación del poder". Cuadernos de Administración. Universidad del Valle. N° 35. Enero – Junio de 2006.
- 46 Goodin, Robert, y Simon J. Niemeyer. (2003). «When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy», *Political Studies*,51.
- 47 Grau, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad. (Spanish). *Gestión Y Política Pública*, 18(1), 3-37.
- 48 Gutmann, Amy, y Dennis Thompson. 1990. «Moral Conflict and Political Consensus», *Ethics*, 101 (1): 64-88.
- 49 Habermas, Jürgen. 1981. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gili.
- 50 Habermas, Jürgen. 1992. «Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa», *Debats*, 39: 18-21.
- 51 Hechos y derechos. Asistencia técnica para la rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud. (Spanish). UNICE. [serial on the Internet] (2010). [cited October 19, 2011]; pag 4. Available from: Book Complete.

- 52 Hobbes. (1996) "Leviatán". México. Fondo de Cultura Económica. 7a. reimpresión.
- 53 Hoyos, I. (2011, 29 de Noviembre), resultados de evaluación a gestión territorial en materia de derechos de infancia, adolescencia y juventud, "XII Encuentro de Gobernadora y Gobernadores, en el marco de la estrategia "Hechos y Derechos", Bogotá.
- 54 Ian McLean, The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- 55 Jiménez, A. (2005). Derechos del niño y desarrollo infantil. Revista Cubana de Psicología [serial on the Internet]. (2005, Apr), [cited October 19, 2011]; 22(1): 37-41.
- 56 Jones, E. y Gaventa, J. (2001). "Concepts of citizenship: a review". DRC paper, draft, 1 Septiembre.
- 57 Karl Deutsch, Política y gobierno, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 220.
- 58 Mackie, Gerry. 2003. Democracy Defended. Cambridge: Cambridge University Press. Pag 126.
- 59 Majone, Giandomenico, (1989) Evidence, argument, and persuasion in the policy process, New Haven, Yale University.
- 60 Mansbridge, Jane. 1983. Beyond Adversary Democracy. Chicago: University of Chicago Press.
- 61 Marsh, James y Johan Olsen, (1997) El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, Fondo de Cultura Económica.

- 62 Martin, P. Código de la infancia y la adolescencia. Versión comentada. (Spanish). UNICEF. [serial on the Internet]. (2007), [cited October 19, 2011]; pag 7. Available from: Book Complete.
- 63 Maquiavelo, N. (1971).” Discursos sobre la primera década de Tito Livio”. Obras Políticas. La Habana. Instituto Cubano del Libro.
- 64 Monsivais, A. (2006) Rendición de cuentas democrática y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia. Sociológica, año 21, número 62, septiembre-diciembre de 2006, pp. 13-41.
- 65 Monsivais, A. Rendición de cuentas justificaciones públicas y democracia. Disponible en www.revistasociologica.com.mx. Consultada el 25 de Junio de 2011.
- 66 Morlino, Leonardo, y Larry Diamond (2005), *Assessing y the Quality of Democracy*, John Hopkins University Press.
- 67 Morlino, L. (2004). 'Good' and 'Bad' Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy. *Journal Of Communist Studies & Transition Politics*, 20(1), 5-27. doi:10.1080/13523270410001687082.
- 68 Mouffe, Chantal. (2000). *The Democratic Paradox*, Verso, Londres.
- 69 Mulgan, Richard, (2000) “Accountability: an Ever-Expanding Concept”, *Public Administration*, Vol. 78, Blackwell Publishing, Oxford.
- 70 O’Connell, Lenahan (2005). ‘Program Accountability as an Emergent Property: The Role of Stakeholders in a Program’s Field’, *Public Administration Review*, 65:1, 85–93.
- 71 O’Donnell, Guillermo (1999) “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marendición de cuentas Plattner, *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

- 72 Ochoa Henríquez, Haydée (2004), Rendición de cuentas en la gestión Pública: Reflexiones teóricas Revista Venezolana de Gerencia (RVG) Año 9. N° 27, 2004, 455-472.
- 73 Organización de los Estados Americanos. (OEA). Convención interamericana contra la corrupción. (Spanish).OEA. [serial on the Internet].(1996).En:
<http://www.anticorruptcion.gov.co/Componentes/Políticas/Paginas/Convencion OEA.aspx>
- 74 Organización de las Naciones Unidas. (ONU). Convención sobre los derechos del niño. (Spanish). ONU. [serial on the Internet]. (1990), [cited October 19, 2011]. Available from: paper complete.
- 75 Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC). En:
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf
- 76 Parsons, Wayne (2007) Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO.
- 77 Pérez, I. La Rendición de cuentas de las políticas públicas. (2010). Disponible en
http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/IXCHEL.%20PRIMER_CAPITULO_PAGINA_RENDICION_CUENTAS_FINAL-1.pdf.
- 78 Perez,I. (2011).La Rendición de cuentas de las políticas públicas. Disponible en
http://rendiciondecuentas.Org.mx/pdf/IXCHEL.%PRIMER_CAPITULO_PAGINA_RENDICION_CUENTAS_FINAL - 1. Consultada el 18 de Junio de 2011.
- 79Peruzzotti, E y Smulovitz, C (2002) “Accountability social: la otra cara del control”. en Peruzzotti,E y Smulovitz, C. Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

- 80 Philp, Mark, "Delimiting Democratic Accountability," en *Political Studies* Volume 57, Marendición de cuentash 2009.
- 81 Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública -Fondo de Cultura Económica.
- 82 Przewoski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, New York, Cambridge University Press.
- 83 Przeworski, Adam. 2001. «Deliberación y dominación ideológica», en John Elster (ed.), *La democracia deliberativa*. Barendición de cuentaselona: Gedisa.
- 84 Ramírez, I. *Pautas para la accion: proceso para rendicion pública de cuentas*. (Spanish). ESAP – DAFP. (2010). Available from: Book Complete.
- 85 Rawls, John. 1995. «The Domain of the Political and the Overlapping Consensus», en David Copp, Jean Hampton y John E. Roemer (eds.), *The Idea of Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- 86 Remer, Gary. 1999. «Political Oratory and Conversation. Cicero versus Deliberative Democracy», *Political Theory*, 27 (1): 39-63
- 87 Robledo M., Juana. *Observación participante técnica o modelo*. http://www.nureinvestigacion.es/ficheros.../obspar1_format_39.pdf. Consultada el 5 de Marzo de 2011.
- 88 Rubenstein, Jennifer, (2007) "Accountability in an Unequal World", en *Journal of Politics*, Vol. 69,

- 89 Sancho, Carmen. 2003. «New Ways of Deeping Democracy: the Deliberative Democracy. An Approach to the Models of Joshua Cohen and Jürgen Habermas».6thESA Conference, www.um.es/ESA/papers/St9_34.pdf.
- 90 Sen, A. (1997). *Desarrollo y Libertad*. Planeta. México.
- 91 Schedler, A. (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”. Cuadernos de Transparencia nro. 3. México: IFAI. Versión original en: Schedler, Diamond y Plattner (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- 92 Schmitter, Philippe C. (2007). ‘Political Accountability in “Real-Existing” Democracies: Meaning and Mechanisms’. European University Institute, mimeo, available at <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/PCSPoliticalAccountAbility>. Consultada 3 de septiembre de 2011.
- 93 Sunstein, Cass R. 2002. «The Law of Group Polarization», *The Journal of Political Philosophy*, 10 (2): 174-195.
- 94 Suarez, E. La verdadera democracia. Las características impensables. (Enero – marzo 2005). *Revista de Estudios políticos*. Num 127. Pag 169.
- 95 Trechsel,A. (2010). “Reflexive accountability and direct democracy”. *West European Politics*,Vol. 33, No. 5, 1050–1064, September
- 96 Urteaga, E. La evaluación de las políticas públicas en el mundo. (Spanish). *Revista Sociedad Española de Evaluación*. Año 3. Marzo 2010. SEE N° 10. Pag 34 – 44.
- 97 Velasco, M.(2007). “Propuesta metodológica para una rendición de cuentas bidireccional. Hacia la concepción de un modelo de corresponsabilidad social”.
- 98 Velásquez, F. (2003). “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? FUNDACION CORONA.

- 99 Young, I. 1999. «Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy», en Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- 100 Young, I. (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford
- 101 Zuñiga, Ricardo. (1991). Sobre el sistematizar.. *Trabajo Social* (Santiago de Chile), 1991, n° 61. Available from: paper complete.

ANEXO A. Matriz de parámetros de evaluación para los procesos de rendición de cuentas definidos por la Contraloría General de la Nación.

	0	1	2	3
Nivel de Participación de Organizaciones Sociales en el Proceso de Rendición de Cuentas	No hubo participación de organizaciones sociales.	Fueron identificadas y convocadas por lo menos tres organizaciones sociales representativas a participar en la planeación del proceso de rendición de cuentas.	Las organizaciones sociales convocadas participaron en todas las etapas del proceso de rendición de cuentas.	Las propuestas y Observaciones presentadas por las organizaciones sociales fueron acogidas e incorporadas en las decisiones institucionales.
Gestión Administrativa del Proceso de Rendición de Cuentas	No se conformó el grupo de apoyo al proceso de rendición de cuentas.	Se diseñó un plan institucional para adelantar el proceso de rendición de cuentas.	Los recursos requeridos y las acciones previstas para realizar el proceso se desarrollaron en un 80% de acuerdo con lo planeado.	La evaluación del proceso de rendición de cuentas se realizó y fue favorable en por lo menos el 80%.
Realización de la Audiencia Pública	No se realizó audiencia pública presencial para la rendición de cuentas sobre el último periodo de gestión.	Se formuló y ejecutó un cronograma de trabajo para realizar la audiencia pública.	La convocatoria a la audiencia pública se realizó por lo menos 30 días antes del evento y fueron claros sus objetivos y reglas de funcionamiento.	Se realizó la audiencia pública sobre el último periodo de gestión con la participación de por lo menos tres organizaciones sociales y con ciudadanos en general.
Espacios de Interlocución con la Ciudadanía, generados por la Entidad	Durante el último año, la entidad no ha realizado audiencia pública de rendición de cuentas a la ciudadanía.	La entidad cuenta con una clasificación de las quejas y reclamos presentados y con respuestas de mejora para ser presentadas ante los ciudadanos en una audiencia pública de rendición de cuentas.	Realizó la entidad, durante el último año, uno o más encuentros con ciudadanos, líderes sociales y/o representantes de observatorios, encuentros de los cuales se derivaron asuntos de interés para la rendición de cuentas.	Se desarrolló uno o más encuentros con la ciudadanía, usuarios y organizaciones sociales para tratar asuntos derivados de la audiencia pública de rendición de cuentas -durante el último año-
Estrategia de comunicación para la rendición de cuentas	La entidad carece de una estrategia de comunicación para motivar o movilizar la ciudadanía en torno a la rendición de cuentas a la ciudadanía.	La estrategia de comunicación e información generada por la entidad, obedece a un estudio técnico con miras a generar movilidad en torno a la rendición de cuentas. Hay evidencias de su aplicación.	Cuenta la entidad con productos de comunicación que sean distribuidos de manera permanente, a través de informes periodísticos, cuñas o pautas sobre la forma en que los ciudadanos pueden participar de la gestión pública y pueden ser partícipes en la rendición de cuentas	Hay estudios que demuestran el aumento de participantes tanto ciudadanos como organizaciones sociales en los distintos espacios de encuentros preparatorios y de rendición de cuentas, resultado de estrategias de comunicación generadas.
Establecimiento de contenidos para la rendición de cuentas	N.A.	La determinación de contenidos para la rendición de cuentas se realiza de manera unilateral por parte de la entidad.	Los contenidos de rendición de cuentas cumplen con los mínimos establecidos y con los que son de interés ciudadano debidamente concertados.	Los contenidos de la información para la audiencia pública han sido evaluados como claros por parte de organizaciones sociales especializadas y han sido útiles para la interlocución en las rendiciones de cuentas.
Calidad de la Información	Los informes de rendición de cuentas son valorados por los ciudadanos y organizaciones sociales como poco claros o de poca utilidad para realizar el control social.	La entidad utiliza varias formas de presentar la información garantizando la utilidad de los informes de rendición de cuentas.	La información suministrada genera confianza y tranquilidad en los ciudadanos y organizaciones sociales, por cuanto además de ser suficiente puede ser comprobada.	Los informes de rendición de cuentas utilizan un lenguaje sencillo, comprensible, ofrecen indicadores y son valorados por los ciudadanos y organizaciones sociales de utilidad para su evaluación y análisis.

Fuente. Colombia, Contraloría General de la República. (2009). "Audiencias públicas en la ruta rendición de cuentas a la ciudadanía de la administración pública nacional. Imprenta Nacional. Bogotá.

ANEXO B. Matriz propuesta con categorías y variables de análisis utilizados para la evaluación de rendición de cuentas para la garantía de los derechos de infancia, adolescencia y juventud en el departamento de Boyacá en el período comprendido entre 2005 -2010.

CATEGORIAS	VARIABLES	ITEMS DE EVALUACION		
		ESTRUCTURA	PROCESO	RESULTADO
Informativa	Informe de gestión	Equipo interinstitucional e interdisciplinario constituido para el análisis de la información	Análisis de la situación de los derechos ordenada por ciclo vital: primera infancia, infancia y adolescencia. Análisis de inequidades en la garantía de los derechos de las niñas, los niños, los adolescentes y los jóvenes por departamento o municipio. Análisis comparativo entre municipios y con el nivel nacional. Frente a la situación de infancia y adolescencia cuales fueron las acciones realizadas por el gobernante y los recursos destinados a ellas.	Cual fue el impacto de las acciones realizadas en la solución de la situación problemática
	Estrategia de comunicación para la rendición de cuentas*	Existencia de estrategia de comunicación e información generada por la entidad, a partir de un estudio técnico con miras a generar movilidad en torno a la rendición de cuentas. *	Hay evidencias de la aplicación de estrategia de comunicación. Cuenta la entidad con productos de comunicación que sean distribuidos de manera permanente, a través de informes periodísticos, cuñas o pautas sobre la forma en que los ciudadanos pueden participar de la gestión pública y pueden ser partícipes en la rendición de cuentas. *	Hay estudios que demuestran el aumento de participantes tanto ciudadanos como organizaciones sociales en los distintos espacios de encuentros preparatorios y de rendición de cuentas, resultado de estrategias de comunicación generadas. *
	Establecimiento de contenidos para la rendición de cuentas*	Se encuentra definida la forma para la determinación de contenidos para la rendición de cuentas por parte de la entidad.	Los contenidos de rendición de cuentas cumplen con los mínimos establecidos y con los que son de interés ciudadano debidamente concertados. *	Los contenidos de la información para la audiencia pública han sido evaluados como claros por parte de organizaciones sociales especializadas y han sido útiles para la interlocución en las rendiciones de cuentas. *
	Calidad de la información*	La entidad tiene definidos diferentes mecanismos para presentar la información y garantizar la utilidad de los informes de rendición de cuentas.	Se aplican los mecanismos para presentar la información. La información suministrada genera confianza y tranquilidad en los ciudadanos y organizaciones sociales, por cuanto además de ser suficiente puede ser comprobada. *	Los informes de rendición de cuentas utilizan un lenguaje sencillo, comprensible, ofrecen indicadores y son valorados por los ciudadanos y organizaciones sociales de utilidad para su evaluación y análisis. *
Dialogo	Nivel de Participación de Organizaciones Sociales en el Proceso de Rendición de Cuentas*	Fueron identificadas y convocadas por lo menos tres organizaciones sociales representativas a participar en la planeación del proceso de rendición de cuentas. *	Las organizaciones sociales convocadas participaron en todas las etapas del proceso de rendición de cuentas. *	Las propuestas y observaciones presentadas por las organizaciones sociales fueron acogidas e incorporadas en las decisiones institucionales. *
	Realización de la Audiencia Pública*	Se formuló y ejecutó un cronograma de trabajo para realizar la audiencia pública. *	La convocatoria a la audiencia pública se realizó por lo menos 30 días antes del evento y fueron claros sus objetivos y reglas de funcionamiento. *	Se realizó la audiencia pública sobre el último periodo de gestión con la participación de por lo menos tres organizaciones sociales y con ciudadanos en general. *
	Espacios de Interlocución con la Ciudadanía, generados por la Entidad*	La entidad cuenta con una clasificación de las quejas y reclamos presentados y con respuestas de mejora para ser presentadas ante los ciudadanos en una audiencia pública de rendición de cuentas. *	Realizó la entidad, durante el último año, uno o más encuentros con ciudadanos, líderes sociales y/o representantes de observatorios, encuentros de los cuales se derivaron asuntos de interés para la rendición de cuentas. *	Se desarrollo uno o más encuentros con la ciudadanía, usuarios y organizaciones sociales para tratar asuntos derivados de la audiencia pública de rendición de cuentas -durante el último año-. *
Incentivos	Dimensión evaluativa	Se presentó cumplimiento de los compromisos establecidos en el plan de desarrollo.	La percepción de la ciudadanía es favorable frente a la gestión del mandatario	Se evidencian impactos en la inversión realizada en infancia, adolescencia y juventud
	Sanciones	Se tienen establecidos las sanciones o incentivos en relación con la gestión del gobernante.	Existió llamado de atención o reconocimiento de acuerdo al desempeño del gobernante. Ante el incumplimiento a los objetivos propuestos existió algún tipo de sanción	Existió sanción o compensación electoral por parte de la ciudadanía como reacción frente al RC

Fuente. El autor a partir de lo establecido por la Contraloría General de la República. (2009).

ANEXO C. Matriz de calificación de categorías y variables utilizadas en la evaluación de rendición de cuentas para la garantía de los derechos de infancia, adolescencia y juventud en el departamento de Boyacá en el período comprendido entre 2005 -2010.

CATEGORIAS	VARIABLES	ITEMS DE EVALUACION			CALIFICACION TOTAL
		ESTRUCTURA	PROCESO	RESULTADO	
		15	55	72	5,0
Informativa	Informe de gestión	0,52	0,52	0,52	0,43
	Estrategia de comunicación para la rendición de cuentas*	0,52	0,52	0,52	0,43
	Establecimiento de contenidos para la rendición de cuentas*	0,52	0,52	0,52	0,43
	Calidad de la información*	0,52	0,52	0,52	0,43
Dialogo	Nivel de Participación de Organizaciones Sociales en el Proceso de Rendición de Cuentas*	0,52	0,52	0,52	0,55
	Realización de la Audiencia Pública*	0,52	0,52	0,52	0,55
	Espacios de Interlocución con la Ciudadanía, generados por la Entidad*	0,52	0,52	0,52	0,55
Incentivos	Dimensión evaluativa	0,52	0,52	0,52	0,83
	Sanciones	0,52	0,52	0,52	0,83
	Total	5	5	5	5,00

Fuente. La autora.

ANEXO D. Cartas de autorización para la utilización de la información en la investigación.



CEIS-097-2012
Bogotá, 1 de marzo de 2012

Señores
MAESTRÍA POLÍTICA SOCIAL
Facultad de Ciencias Políticas
Pontificia Universidad Javeriana.
Bogotá, D.C.

Respetados Señores:

La Fundación Santa Fe de Bogotá, autoriza a la doctora Juana Marcela Carrillo Ramos, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.107.725 de Bogotá, a utilizar la información generada dentro del proceso de Rendición pública de cuentas en el marco del convenio suscrito entre UNICEF y esta Institución "**Consolidación de una cultura de rendición pública de cuentas en la garantía y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes**" con fines académicos, específicamente para su tesis de Maestría en Política Social "Evaluación del proceso de rendición pública de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud del período comprendido entre 2005 – 2010" y certificamos que esta no se encuentra dentro de los productos establecidos contractualmente.

Cualquier inquietud al respecto con gusto será atendida.

Cordialmente,

GABRIEL CARRASQUILLA
Director
Centro de Estudios e Investigación en Salud – CEIS

Copia: Carpeta del Estudio

Pilar C.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Calle 72 No. 10 – 71 Pisos 11 y 12
Apartado Aéreo: 91649
Bogotá, Colombia
Conmutador: (571) 3120090
Fax: (571) 3210620/3210649
www.unicef.org.co

COL/PP/OII/c-0110
2 de Marzo de 2012

Señores
Maestría Política Social
Facultad de Ciencias Políticas
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá

Estimados señores:

Con la presente me permito autorizar a Juana Marcela Carrillo Ramos identificada con la cédula de ciudadanía No 52107725, para la utilización de la información generada dentro del proceso de Rendición pública de cuentas en el marco del convenio suscrito entre La Fundación Santa Fe de Bogotá y esta Institución "Consolidación de una cultura de rendición pública de cuentas en la garantía y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes" con fines académicos, específicamente, para su tesis de Maestría en Política Social "Evaluación del proceso de rendición pública de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud del período comprendido entre 2005 – 2010" y certificamos que esta no se encuentra dentro de los productos establecidos en el Convenio.

Cordialmente;

Olga Isaza
Especialista
Políticas Públicas en Basadas en Evidencia

únete por
la niñez





DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO DE
PLANEACIÓN



Tunja, 29 de Febrero de 2012

Señores
Maestría Política Social
Facultad de Ciencias Políticas
Pontificia Universidad Javeriana.
Bogotá

Respetados Señores:

El director de Planeación de la Gobernación de Boyacá, autoriza a la Universidad Javeriana, para la utilización de la información generada dentro del proceso de Rendición pública de cuentas en el marco del convenio suscrito entre UNICEF y la Fundación Santa Fé de Bogotá **"Consolidación de una cultura de rendición pública de cuentas en la garantía y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes"** con fines académicos, **específicamente**, para la tesis de Maestría en Política Social "Evaluación del proceso de rendición pública de cuentas para la garantía de derechos de infancia, adolescencia y juventud del período comprendido entre 2005 – 2010", elaborada por parte de la doctora Juana Marcela Carrillo Ramos.

Cualquier inquietud al respecto con gusto será atendida

Atentamente,

BERNARDO UMBARILA SUÁREZ
Director General

PARA SEGUIR CRECIENDO!
Calle 20 No. 9 – 90 Teléfono: 7423260 – FAX: 7439258
Correo electrónico: departamento.planeacion@boyaca.gov.co
Tunja – Boyacá – Colombia