



La rendición de cuentas en Colombia desde la perspectiva académica

Marco Fidel Agudelo Cano¹

Resumen

Definida como la obligación que tienen los funcionarios de la rama ejecutiva de informar y explicar sus acciones, la rendición de cuentas es un componente estratégico y necesario en la gestión pública. De hecho, se considera una condición necesaria para la gestión transparente, la legitimación de las acciones de gobierno y el fortalecimiento democrático. Así, con el propósito de determinar la producción académica colombiana sobre rendición de cuentas para el período 2011-2019 se propuso el estado del arte como metodología investigativa para acceder a la interpretación que los diferentes autores hacen de este fenómeno, incluyendo su postura teórica y metodológica.

Palabras clave: rendición de cuentas; *accountability*; estado del arte; acceso a la información; producción académica.

Este artículo recoge algunos resultados de la investigación *Producción académica sobre Rendición de cuentas en Colombia, 2011-2019*, financiada por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia y registrada en el Acta 2020-31552 de 2020.

¹ Coordinador Grupo de investigación Gobierno, Instituciones y Transparencia, de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: marco.agudelo@udea.edu.co.



La rendición de cuentas en Colombia desde la perspectiva académica

Introducción

La calidad de las acciones de gobierno es preocupación, tanto de las administraciones públicas, como de la ciudadanía que, bajo el imperio de la ley, reclama permanentemente la visibilización de las acciones de los servidores y de las instituciones públicas. Todo esto se da en el marco de los convenios internacionales¹ firmados por el Estado colombiano que procuran la generación e incorporación de lineamientos técnicos y del cumplimiento de principios que promueven las buenas prácticas en la gestión transparente de un territorio, de los recursos y de las decisiones. Entre estas buenas prácticas se incluye la rendición de cuentas como una acción que implica decisión, planeación y ejecución, tanto al interior de la institucionalidad en la disposición de la información pública, como en la preparación de las condiciones al interior de la ciudadanía receptora de las acciones públicas.

La rendición de cuentas es un componente estratégico y necesario en la gestión pública. De hecho, se considera una condición necesaria para la gestión transparente y la legitimación de las acciones de gobierno (Sosa, 2011). El término original en inglés es *accountability*, que al no tener un equivalente en castellano, según Schedler (1999), se entiende en nuestro contexto como rendición de cuentas; sin embargo, los significados de los dos términos en español e inglés denotan asuntos diferentes². En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación define la rendición de cuentas como:

la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado (Conpes 3654, 2010).

¹ Ejemplo de esto es la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, que en 2004 reiteró “la importancia de valores fundamentales como la honestidad, el respeto del estado de derecho, la obligación de rendir cuentas y la transparencia” (Naciones Unidas, 2004. p. iii).

² “Mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas– (Schedler, 1999, p. 11-12).

En consecuencia, la importancia de la *Política de Rendición de Cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos - Conpes 3654 de 2010*, radica en que sirve de soporte para el fortalecimiento de la transparencia de la acción estatal y de la actuación los servidores y gobernantes. Al mismo tiempo, refuerza el derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública y participar de lo público. Con el tiempo, tal como lo afirma Schedler (1999) “la rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas” (p. 10).

Actualmente, estas normas protagonizan la regulación del ejercicio de rendición de cuentas en Colombia: la Estrategia gobierno en línea (Conpes 3650 de 2010), la Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos (Conpes 3654 de 2010), el Estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011), la Política pública integral anticorrupción (Conpes 167 de 2013), la Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional (Ley 1712 de 2014), y la Ley Estatutaria de participación ciudadana (Ley 1757 de 2015). Estas, no solo buscan el cumplimiento del ejercicio de rendición de cuentas que pasó de una (1) vez al año a mínimo dos (2) veces al año sino que, buscan una implementación adecuada basada en asuntos como la amplia difusión, la utilización de un lenguaje comprensible, acorde con las características de las audiencias, los mecanismos de interacción previo y durante la audiencia de rendición, el diálogo con el ciudadano, entre otros más (Ley 1757 de 2015; Ley 1712 de 2014).

Según el diagnóstico expuesto en el Conpes 3654 (2010), que recoge algunos datos de la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina – LAPOP – de 2008 en relación con la percepción de la ciudadanía acerca de la rendición de cuentas: “solo el 30,8% piensa que los gobiernos locales rinden cuentas, el 32,5% los departamentales y el 39,1% el nacional, lo cual significa que más del 60% considera que ningún nivel de gobierno rinde cuentas a los ciudadanos” (Conpes 3654, 2010, p. 37). Además de la percepción anterior, se encontró asuntos problemáticos relacionados con: 1) información inadecuada utilizada en la rendición de cuentas, 2) baja calidad del diálogo con la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas, y 3) limitados incentivos para la rendición de cuentas. A su vez, estas debilidades generaron interés por mejorar el proceso de rendición de cuentas a través de los siguientes objetivos: 1) consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecutiva a la ciudadanía, 2) mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos, 3) fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la rama ejecutiva y los

ciudadanos, 4) generar incentivos para que las entidades públicas rindan cuentas, 5) generar incentivos para que los ciudadanos pidan cuentas (Conpes 3654, 2010).

En este sentido, se propuso indagar por la producción académica en el país sobre rendición de cuentas en el periodo 2011-2019. Se trata pues se reconocer el conocimiento producido, a partir de la revisión y análisis de publicaciones sobre el tema. Esta indagación se justifica desde la escasez de artículos de investigación sobre este fenómeno, a pesar de ser un proceso central en el marco de la administración pública.

1. La rendición de cuentas en el marco de la política anticorrupción colombiana

En el país, la rendición de cuentas aparece como una medida adoptada en el marco de la política pública anticorrupción. Esto es así, porque desde los lineamientos internacionales la rendición de cuentas se postula como una estrategia central de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Este diseño institucional aparece desde la década de 1990, cuando el país se insertó en los convenios internacionales de lucha contra la corrupción y el soborno promovidos por organismos como el Banco Mundial, la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito–UNODC-, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, la Organización de Estados Americanos –OEA-, entre otras (Agudelo, 2017). De estos, vale la pena destacar la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* de 2004, en la que se acordó tomar medidas en función de: prevenir y combatir la corrupción, recuperar activos que fueran objeto de corrupción³ y promover la integridad, la rendición cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos (ONU, 2004).

La política anticorrupción colombiana está conformada por varias normas y lineamientos de política que luchan contra la corrupción y mejoran los niveles de transparencia en el país en el marco del fortalecimiento de la institucionalidad y la modernización del Estado (Agudelo 2017). A continuación se reseñan las normas más destacadas en la lucha contra la corrupción.

1.1. Estrategia gobierno en línea - Conpes 3650 de 2010

Esta estrategia de gobierno en línea se impulsa en el marco de la masificación del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) incorporado en la Agenda de conectividad del gobierno nacional en el periodo 2006-2010 y en la Ley 1341 de 2009.

³ Aunque la Convención se considera una herramienta clave para la lucha contra la corrupción, su preocupación central era la protección, incautación y recuperación de los bienes que fueran objeto de delitos tipificados en ésta.

El Gobierno Electrónico se define como el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana (Conpes 3650, 2010, p. 5).

Con esto se busca mejorar los mecanismos de atención no presencial al ciudadano. Para lograr el cumplimiento de la estrategia de gobierno en línea, se trabaja en tres frentes: portales de acceso, servicios sectoriales y servicios transversales. En el primer caso, se han fortalecido los portales del Estado colombiano (www.gobiernoenlinea.gov.co), el portal único de contratación (www.contratos.gov.co) y los portales de 1.107 entidades territoriales. En el segundo frente, le corresponde a cada entidad pública simplificar la interacción con los ciudadanos, especialmente mediante la supresión de trámites o la automatización y puesta en línea de algunos de ellos. Finalmente, los servicios transversales involucran la cooperación y participación de varias instituciones públicas en la automatización de trámites, entre las que se destaca el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP–.

1.2. Estatuto Anticorrupción - Ley 1474 de 2011

Busca fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, así como la efectividad del control de la gestión pública a través de nuevas tipologías en materia de corrupción, medidas administrativas, oficinas de control interno, control y vigilancia en el sector salud, medidas penales en materia de corrupción pública y privada, ampliación términos de prescripción, técnicas especiales de investigación, medidas disciplinarias, medidas fiscales, régimen de inhabilidades, entre otros. Es una apuesta por garantizar transparencia dentro de los gobiernos. Particularmente se destaca la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (artículo 73) como una actividad obligatoria para las entidades públicas de todos los niveles de gobierno. Ello significa que:

Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano (artículo 73, Ley 1474 de 2011).

Aunque también avanzó en materia penal y la ampliación del régimen de inhabilidades para funcionarios públicos (Agudelo, 2017), uno de sus logros fueron la creación de la Secretaría de Transparencia, instancia adscrita a la Presidencia de la República, y el diseño de la política

integral de transparencia y lucha contra la corrupción basada en los principios de buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas.

1.3. Política Pública Integral Anticorrupción - Conpes 167 de 2013

Teniendo como punto de partida el deficiente acceso y calidad de la información pública para la prevención de la corrupción, las deficiencias en herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción, las debilidades del control social en la prevención de la corrupción, los escasos resultados de la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, y los altos niveles de impunidad en actos de corrupción, esta política tiene como objetivo:

Fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de lucha contra la corrupción en los ámbitos público y privado, con incidencia nacional y territorial, en el marco del componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), con el fin de reducir los efectos negativos de tipo económico, social, político, jurídico y ético que se derivan de esta, buscando impactar positivamente el desarrollo humano de los colombianos (Conpes 167, 2013, p. 57).

Para lograr su objetivo, esta política propone las siguientes estrategias: 1) Estrategia para el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública⁴, que se articula con otras políticas, como las de gobierno en línea y la rendición de cuentas. 2) Estrategia para el fortalecimiento de las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción, que utiliza herramientas como: el Sistema de compras y contratación pública, el Sistema único de información de trámites, el Modelo Estándar de Control Interno –MECI-, entre otros. 3) Estrategia para incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción, a través del Sistema de información nacional de participación ciudadana, las Comisiones regionales de moralización y la Red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, entre otros. 4) Estrategia para la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, con acciones dirigidas a los servidores públicos, la ciudadanía, los partidos y movimientos políticos, y el sector privado. 5) Estrategia para desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en actos de corrupción, para orientar los procesos de investigación y sanción de los actos de corrupción desde la coordinación de las entidades responsables de dichos procesos (Conpes 167, 2013, p. 60).

⁴ Cuyo seguimiento se hace mediante el Índice de Gobierno Abierto, el Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) y otros indicadores del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia.

1.4. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional - Ley 1712 de 2014

Esta Ley, promovida inicialmente por un grupo de organizaciones de la sociedad civil – denominada *Alianza Más información Más derechos-*, busca que los ciudadanos tengan acceso a la información pública a través de “regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información” (Ley 1712 de 2014, artículo 1). La Ley reconoce que “toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley” (Ley 1712 de 2014, artículo 2).

La Ley reconoce el derecho de toda persona al acceso a la información bajo los principios de transparencia, buena fe, gratuidad, celeridad, calidad de la información, divulgación proactiva de la información, entre otros. Al tiempo, obliga a las entidades públicas a disponer de información en varios formatos (físicos, electrónicos) e idiomas (para considerar además a diversos grupos étnicos y culturales), divulgar la información en sus respectivas páginas web de manera oportuna y actualizada.

1.5. Estatuto de Participación Ciudadana – Ley 1757 de 2015

Esta Ley Estatutaria reconocida como uno de los más avanzados instrumentos para el empoderamiento de la ciudadanía ante las decisiones públicas, nombra en su artículo 49 (Ley 1757 de 2015), como principios que rigen la rendición de cuentas de las entidades públicas nacionales y territoriales, la continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad. Así mismo, se fundamenta en los elementos de información, lenguaje comprensible al ciudadano, diálogo e incentivos. Siendo esta obligatoria para las autoridades de la administración pública nacional y territorial, de acuerdo al artículo 50, mínimo dos veces al año, con los lineamientos que se establecen en la Ley, y que deben incluir espacios de diálogo y encuentro presencial, complementados con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados.

La implementación de esta ley estatutaria tiene como propósito avanzar en la incorporación de lineamientos técnicos y del cumplimiento de principios que promueven las buenas prácticas en la gestión transparente de un territorio, de los recursos y de las decisiones en los

gobiernos locales, para lo cual la rendición de cuentas es una estrategia que aporta en la generación de nuevas capacidades institucionales en las administraciones locales.

2. Metodología

El Estado del arte como metodología de investigación (Jiménez, 2004) fue elegida como el diseño principal de esta indagación, ya que lo que se pretendió fue establecer la producción académica que sobre el fenómeno de rendición de cuentas se ha generado en el país desde 2011, cuando empieza a regir la implementación del Conpes 3654 de 2010 que regula el proceso de rendición de cuentas en Colombia para la rama ejecutiva. El estado del arte “es una investigación documental sobre la cual se recupera y trasciende reflexivamente el conocimiento acumulado sobre determinado objeto de estudio” (Galeano y Vélez, 2002, p. 1). En este sentido, es por sí misma una investigación que permite acceder a la interpretación que hacen los autores de un fenómeno, así como su postura teórica y metodológica. Autores como Gómez, Galeano y Jaramillo (2015), la consideran una metodología “rigurosa ya que sus técnicas y herramientas, siendo cualitativas, siguen unos parámetros de sistematización y plan de análisis previamente delimitados” (p. 435).

En este sentido, el Estado del arte, se utiliza como un primer acercamiento investigativo para preguntarse “qué se ha dicho y cómo se ha dicho en torno a su problema de investigación” (Jiménez, 2004, p. 32).

En los estados del arte se establece la necesidad de revisar y cimentar los avances investigativos realizados por otros, aclarar rumbos, contrastar enunciados provisionales y explorar nuevas perspectivas de carácter inédito, ya sea con respecto a los objetos de estudio, sus formas de abordaje, percepciones, paradigmas y metodologías, incluyendo el tipo de respuestas al que se ha llegado (Jiménez, 2004, p. 33).

A partir de esta decisión, el diseño del estudio se planteó desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo e interpretativo, que se vale del análisis documental para desarrollar las fases o tareas del estado del arte, es decir, la revisión, clasificación, interpretación, análisis y comprensión de textos (Duque, s.f.). “El análisis documental es una forma de investigación técnica, un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación” (Dulzaides y Molina, 2004, p. 2).

2.1. Ruta operativa

En primer lugar se establecieron los descriptores que guiaron la búsqueda de la información (ver cuadro 1); asimismo, se definieron el tipo de publicaciones priorizadas (ver anexo 1) y el período de la observación: 2011-2019.

Descriptor	Términos relacionados
Rendición de Cuentas	Transparencia
	Acceso a la información
Accountability	Accountability horizontal
	Accountability vertical
	Answerability
Responsabilidad + estatal (del estado) Responsabilidad + gubernamental	Control
	Fiscalización
	Control social

Cuadro 1. Descriptores para la búsqueda de información Fuente: Elaboración propia.

La búsqueda de información se realizó en las revistas colombianas indexadas del área de ciencia política, principalmente, así como de revistas que publican temáticas jurídicas y socio-jurídicas (ver anexo 1). Se priorizaron aquellos artículos resultados de investigación, así como tesis y trabajos de grados (de pregrado y posgrado en el área de Ciencia Política y Administración Pública) que cumplieron con los criterios de selección preestablecidos. Aunque se hizo la búsqueda directamente en las páginas web de cada revista, también se hizo una búsqueda en las bases de datos de la Universidad de Antioquia, y en los repositorios de las universidades colombianas con programas de Ciencia política y Administración Pública en Colombia.

La revisión del material se hizo con base en los descriptores, el título, las palabras claves y el resumen analítico. En cuanto a su clasificación, esta se hizo teniendo en cuenta si el texto era producto o resultado de una investigación o si era un trabajo de grado. Todo el material seleccionado se relacionó en una matriz bibliográfica y se categorizó por: tipo de texto, enfoque del tema, teoría, metodología, hallazgos, conclusiones y bibliografía utilizada. Asimismo, se incluyeron campos relacionados con la filiación institucional y bibliométricos del autor y la publicación.

3. Producción académica en rendición de cuentas en Colombia

Aunque los textos revisados y analizados fueron de diverso tipo, a continuación se relacionan los hallazgos derivados de la revisión de los artículos de investigación que cumplieron con los criterios descritos en el acápite sobre la metodología.

En cuanto al concepto de rendición de cuentas se destacan el texto de Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes (2014). Estos autores, en su artículo *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política* buscan desde dichas disciplinas, rastrear los antecedentes teóricos del término *accountability* (que suele ser traducido en español como rendición de cuentas) para determinar su conceptualización e indicar su proceso en función del control político.

Estos autores, presentan el recuento histórico del surgimiento del Estado y cómo este proceso dio paso a la representación política en el marco de las tradiciones liberal, republicana y democrática. También relacionan el proceso de implementación de las garantías civiles en el marco del control del poder gubernamental desde la ciudadanía, que se materializa a través de la rendición de cuentas como una función fundamental del gobierno. En este sentido, las principales conclusiones del estudio se enmarcan en: 1) el surgimiento del control político derivó de las reivindicaciones sociales y de la separación de este con la rendición de cuentas. 2) el *accountability* social es uno de los controles o presión al ente legislativo más efectivo, en cuanto a sus funciones y decisiones. 3) Los controles vertical y horizontal permiten sancionar a los legisladores cuando estos incumplan con sus deberes para con el Estado y la sociedad (Ríos, Cortés, Suárez y Fuentes, 2014).

Posteriormente, dos de los cuatro autores en un segundo artículo, analizan la relación de los conceptos democracia, rendición de cuentas y control político desde la polis ateniense en el artículo *Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego* (Ríos y Fuentes, 2018). Se destaca la referencia que estos autores hacen de la justificación de la rendición de cuentas como mecanismo de control de la distribución del poder, por lo que recuerdan que “*Rendir cuentas o dar cuenta* de la actividad pública se caracterizaba por ser un acto: 1) público de carácter discursivo entre las dos partes comprometidas; 2) que exponía el resultado de una acción concerniente a los asuntos políticos; 3) que tenía lugar ante un grupo de circunstantes que se reconocían como pares y que en calidad de jueces emitían una valoración moral, penal y política de la acción de quienes rendían las cuentas” (p. 104).

Entre los hallazgos que refuerzan está el hecho que la rendición de cuentas es un acto colectivo e incluyente del ejercicio político que ejerce la ciudadanía; asimismo, se reconoce a los ciudadanos como la fuente original y legítima de la democracia, por eso ante la tiranía, el poder vuelve a ellos. Además, establecen que “los actuales índices de calidad de la democracia asumen la rendición de cuentas como un componente que, al enfatizar en la presentación de informes de gestión, permite evaluar, entre otras cosas, la transparencia en el funcionamiento del sistema político” (Ríos y Fuentes, 2018, p. 105). De ahí la necesidad de reconocer la rendición de cuentas más que un mecanismo de rendir informes, como aquel instrumento que permite obtener lecturas del poder político y del poder ciudadano.

También se encontraron desarrollos que relacionan la rendición de cuentas con un proceso de gobierno y mecanismo de control ciudadano. En este sentido, el artículo de Galán (2015) *El control ciudadano de los representantes y la rendición de cuentas*, ofrece un marco explicativo sobre cómo por medio de la rendición de cuentas se puede salvaguardar a la democracia de los autoritarismos. Para el autor, la democracia delegativa está en riesgo de convertirse en una democracia procedimental sino se ponen límites a esa representación política, ya que por medio del proceso electoral se crea un vínculo que no transgrede a la acción política cotidiana.

En este sentido, la rendición de cuentas crea el espacio propicio para la vinculación y el diálogo entre los ciudadanos y la administración. En dicho espacio, los funcionarios no solo entregan información sino que justifican su accionar y su gestión, a la vez permite verificar la independencia con la que actúan. Esto último, es fundamental para el control ciudadano en tanto los representantes elegidos democráticamente adquieren “cierta autonomía a la hora de ejecutar sus acciones” (p. 11), la regulación de sus actos debe ir en consonancia con el interés público o con lo propuesto en campaña (Galán, 2015).

La rendición de cuentas, según Galán (2015), surge de la necesidad de un vínculo entre la sociedad y los legisladores, adicional al voto. De esta manera, los ciudadanos y organizaciones sociales exigen información y evalúan la actuación de los gobernantes, además, en aquellos casos necesarios pueden promover su sanción a través de diferentes instrumentos legales. Finalmente, resalta el autor el papel de la rendición de cuentas no solo como la participación ciudadana, sino como mecanismo de presión para la acción política y para sancionar a aquellos gobernantes que van en contra de los intereses públicos.

Ahora bien, en cuanto a la práctica de la rendición de cuentas, el artículo *Accountability* social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana, de Marcela Escandón y Lina Velásquez (2015) busca presentar las formas en las que se da la rendición de cuentas y su relación con la participación ciudadana por medio de un análisis del caso. En este sentido, estas autoras buscan adherir a la tesis de que “mejores y más poderosos mecanismos de *accountability* pueden implicar no solo más participación y mejor representación de intereses, sino mejores resultados en política pública” (p. 270). Entonces, estas autoras parten de la entender la *accountability* social como “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de movimientos ciudadanos así como también en acciones mediáticas” (Peruzzoti y Smulovitz, 2002, p. 32 citado en Escandón y Velásquez, 2015, p. 274). Se trata pues de iniciativas ciudadanas que vigilan la gestión pública y que ante actos opacos o presumiblemente ilegales activan mecanismos de indagación del control horizontal y de denuncia (Escandón y Velásquez, 2015).

Así, experiencias como el presupuesto participativo, la red Cómo Vamos, el Estatuto de Participación y varias movilizaciones sociales entre las que se destacan el caso de Piedras y el Páramo Santurbán, evidencian un avance significativo en el involucramiento de la ciudadanía en “promover una representación más responsable de funcionarios” (Escandón y Velásquez, 2015, p. 285). Asimismo, a pesar de la oferta institucional para la rendición de cuentas en el país, existen deficiencias asociadas a que este proceso es concebido “como un ejercicio unidireccional en el que el ciudadano tiene poca o nula vinculación, y, por lo tanto, termina siendo un espacio de propaganda política, más que un verdadero examen de la gestión pública” (Escandón y Velásquez, 2015, p. 286). Finalmente, estas autoras expresan la necesidad de más estudios sobre el tema, de tal manera que se fortalezca este proceso y la participación en él.

De igual manera, los autores Guillaume Fontaine, Esther Sánchez, Marco Córdova y Susan Velasco, en su texto *The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies* (2016), intentar responder por qué gobiernos están (o no están) interesados en involucrar a actores no estatales en los procesos de toma de decisión y de implementación de políticas públicas. Este interés está sustentado en que en la literatura sobre control social y rendición de cuentas este cuestionamiento no ha sido resuelto. Entonces, desde un estudio de caso sobre la consulta previa de los pueblos indígenas, en tanto derecho que obliga a consultarlos en caso de las políticas de petróleo y gas en Colombia y Ecuador, estos autores concluyen que la rendición de cuentas, como responsabilidad del Estado, “es el producto de las interacciones entre ideas e instituciones para mediar intereses

contradictorios en la definición de los objetivos y medios de políticas normativas, estratégicos y operacionales” (p. 18). Asimismo, concluyen que la rendición de cuentas puede ser de tipo participativo o jerárquico, en tanto está regulado, generalmente, hecha de mano de instrumentos de "autoridad". Finalmente, estos autores expresan que “hoy, la pregunta no es por qué los gobiernos deberían implementar políticas de participación y control social, sino cómo lo hacen realmente” (Fontaine, Sánchez, Córdova y Velasco, 2016, p. 42).

En su artículo Martínez y Ciro (2015), determinan el nivel de incorporación de la norma ISO 26000 en las organizaciones empresariales colombianas mediante un análisis documental de la legislación al respecto. Fue así como estos autores, encontraron “un nivel del 58% de incorporación de las organizaciones empresariales privadas” (p. 148). Asimismo, encontraron que para el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado el nivel de incorporación fue del 83%. La diferencia se explicó desde la obligatoriedad de la rendición pública de cuentas que tienen estas últimas frente a las primeras.

Finalmente, vale la pena destacar desde la perspectiva de la responsabilidad social el texto de Lizarazo, Quirós y Marín (2013), quienes analizan el contexto y la justificación en que se origina la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) desde la filosofía ética de Lévinas. Se destaca del texto la idea de que la RSE como concepto se basa en el libre albedrío y la colectividad, con lo que esta solo es posible cuando se reconoce al otro como legítimo y al vínculo que se establece con él. En este sentido, la obligatoriedad de rendición de cuentas permite “una concepción integral, fundamentada en la vigilancia de la acción y sentido social de la empresa” (Quirós y Marín, 2013, p. 24). Finalmente, desde esta perspectiva se defiende la conexión entre rendición de cuentas y el encuentro con el otro; así como la concepción de que la rendición de cuentas es un proceso que permite reconocer y comprometerse con el otro y relacionar al individuo con la empresa.

Conclusiones

La gestión pública materializa las acciones del Estado en cuanto al cumplimiento de derechos y de responsabilidades frente a las demandas ciudadanas. De esta manera la rendición de cuentas aporta en generar canales de comunicación entre el Estado y la ciudadanía, para lo cual, su implementación requiere ser entendida como proceso de transformación cultural, como proceso de modernización administrativa y como proceso que fortalece la democracia.

El primero refiere al empoderamiento ciudadano sobre los asuntos y las decisiones públicas, sobre los imaginarios de las responsabilidades del Estado, sobre la responsabilidad de los

servidores públicos y sobre las responsabilidades ciudadanas en el marco de la democracia para vigilar, hacer seguimiento y retroalimentar las acciones de gobierno.

Ante el proceso de modernización administrativa, la rendición de cuentas exige nuevas capacidades institucionales y ciudadanas para cualificar las acciones, el cumplimiento de la norma y de los lineamientos para la territorialización de las políticas de gestión transparente, además de la articulación institucional entre los niveles de gobierno.

Por su parte, la rendición de cuentas como proceso que fortalece la democracia alude a la territorialización del Estado y al cumplimiento de derechos, a la vez que al reconocimiento de la participación ciudadana como derecho al interior de la gestión pública.

Transparentar las decisiones públicas es una característica de la nueva gestión pública, esto fortalece el vínculo de los ciudadanos con el Estado, exige modernización y articulación de las instituciones del Estado y facilita la planeación del desarrollo sostenible, incluyente y respetuoso de los derechos en los territorios donde la ciudadanía puede articularse a partir del control social a las acciones y decisiones públicas.

El proceso de modernización del Estado colombiano requiere profundizar, sin espera, los lineamientos nacionales e internacionales para el fortalecimiento institucional en los niveles de gobierno en cuanto a la rendición de cuentas. En este sentido la academia está llamada a enriquecer cada política construida e implementada. Para lograrlo es necesario fortalecer líneas de investigación que a partir de la teoría reconozca y visibilice los ejercicios prácticos de gobierno en los territorios; estas líneas deben materializarse en investigaciones empíricas, evaluación de políticas, generación de procesos de pensamiento y publicación de estos resultados.

En cuanto al proceso de rendición de cuentas, cada una de sus fases debe involucrar la institucionalidad, ello es, las áreas misionales, técnicas y operativas de la gestión pública. Esto es garantía, tanto de transparentar la gestión como de la incorporación de la retroalimentación ciudadana, precondition indispensable en una rendición de cuentas que fortalezca la gestión. Este proceso requiere disposición y acceso a la información pública, vinculación de grupos de interés y de valor en los territorios, evaluación como proceso de la gestión que articule la oferta institucional con las necesidades de los ciudadanos, además de incentivos para la rendición de cuentas como un proceso permanente de la Administración que fomente el diálogo y la retroalimentación entre la rama ejecutiva y los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

Libros

- Agudelo Cano, M.F. (2017). *Territorialización del estatuto anticorrupción en Colombia. Un análisis desde los mapas de riesgo de corrupción*. (Tesis de Maestría en Estudios Políticos) Medellín: Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín-Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.
- Agudelo, M.F. (2016). *Construcción de un marco analítico para el estudio de la corrupción en Colombia, 2010-2014*. (Documento inédito). Medellín: Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.
- Argandoña, A. (2006). La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales. *Documento de Investigación IESE Business School de la Universidad de Navarra*, (656).
- Galeano, M.E. (2003). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Universidad Eafit.
- García, M.; Montalvo, J. & Seligson, M. (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2015: actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial*. Bogotá: Observatorio de la democracia de la Universidad de los Andes, Centro nacional de consultoría, LAPOP y USAID.
- García, M. & Rodríguez, J. (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia. Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*. Bogotá: Observatorio de la democracia de la Universidad de los Andes y LAPOP.
- Isaza Espinosa, C. (2012). *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia*. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.
- Jiménez, A. (2004). El estado del arte en la investigación en las ciencias sociales. En Jiménez, A (Ed.) *La práctica investigativa en ciencias sociales*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional Editorial.
- Londoño, O.; Maldonado, L. & Calderón, L. (2014). *Guías para construir estados del arte*. International Corporation of Networks of Knowledge.
- Ríos Vanegas, D. P. (2016). *Gobernanza: una revisión de la literatura*. Medellín: Universidad de Antioquia.

- Schedler, A. (2011). ¿Qué es la rendición de cuentas? En: Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio. *José Sosa (Comp.) Transparencia y rendición de cuentas. México, DF: Siglo XXI editores.*
- Szelubski, J. (2009). *La corrupción: embate a la democracia latinoamericana. Un enfoque transdisciplinario. Departamento de Investigaciones, No. 50.* Buenos Aires: Facultad de Estudios para Graduados, Universidad de Belgrano.
- Uribe, J. (2005). La investigación documental y el estado del arte como estrategias de investigación en ciencias sociales en la investigación en ciencias sociales. Estrategias de investigación. En James (1998). *Estrategia de principios básicos contra la corrupción. Perspectivas Económicas* (17-19). Bogotá: Ediciones Universidad Piloto de Colombia. Wolfensohn.
- Zuleta, A. (2015). *La corrupción su historia y sus consecuencias en Colombia.* (Tesis: especialización en derecho sancionatorio). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

Artículos de revista

- Agudelo, M.F. & Zapata, O. (2014). Control ciudadano en las estrategias anticorrupción en Colombia. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política* 2(6), pp. 63-79.
- Boehm, F. & Lambsdorff, J.G. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 11(21).
- Cano Blandón, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33.
- Duque, S. (s.f.). Estado del arte y estado de la cuestión. Documento de trabajo. *Seminario Fundamentación II.* Doctorado en Derecho, Universidad de Antioquia.
- Dulzaides Iglesias, M. & Molina Gómez, A.M. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *Acimed*, 12 (2), 9 p.
- Escandón Vega, M. & Velásquez Bernal, L. (2015). "Accountability social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana". *Colombia Internacional*, 83 pp. 269-294. <https://doi.org/10.7440/colombiaint83.2015.10>

- Galán, R. (2015). El control ciudadano de los representantes y la rendición de cuentas. *Revista de Derecho*, 43, pp. 293-321.
- Gómez, M.; Galeano, C. & Jaramillo, D. (2015). El estado del arte: una metodología de investigación. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 6(2), pp. 423- 442.
- Guevara Patiño, R. (2016). El estado del arte en la investigación: ¿análisis de los conocimientos acumulados o indagación por nuevos sentidos?, *Revista FOLIOS*, Segunda época, 44, pp. 165-179.
- Fontaine, G. Sánchez, E; Córdova, M. & Velasco. S. (2016). The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies. *Colombia Internacional*, 86, pp. 17-50. <https://doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.0>
- Lizarazo, E.; Quirós, H. & Marín, A. (2013). Aportes de la ética de Emmanuel Lévinas para el concepto de responsabilidad social empresarial. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 1(38), pp. 16-26.
- López Pacheco, J. & Hincapié Jiménez, S. (2014). La rendición social de cuentas en la calidad de la democracia. Una discusión sobre aportes y retos de la política comparada. *Reflexión Política*, 16(31), 6-17. <https://doi.org/10.29375/01240781.1972>
- Martí, L. (2007). La lucha contra la corrupción: propuesta del Banco Mundial. *Boletín Elcano*, (90), 7.
- Martínez Arango, J. y Ciro Ríos, L. (2015). Incorporación de la ISO 26000, sobre organizaciones empresariales, en la legislación colombiana. *ÁNFORA*, 22(39), 147-168. <https://doi.org/10.30854/anf.v22.n39.2015.16>
- Ríos, A. & Fuentes, L. (2018). Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego. *Co-herencia*, 15(28), 87-109.
- Ríos Ramírez, A.; Cortés Arbeláez, A.; Suárez Valencia, M.C. & Fuentes Vélez, L. (2014). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. *Colombia Internacional*, 82, pp. 261-288. <https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.10>
- Sáenz, J. (2008) Temas de reflexión en la intervención social. *Revista CS*,1, pp. 189-215. <https://doi.org/10.18046/recs.i1.406>

Vélez, O. & Galeano, M.E. (2002). Investigación cualitativa: estado del arte. *Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad deficiencias Sociales y Humanas*, 22-29.

Zevallos, L., Salas, V., & Robles, L. (2014). Asociaciones público-privadas para servicio de salud: ¿la solución al sistema de salud peruano? *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 31(4), 769-774.

Normativa

Colombia. Congreso de la República (2015). Ley 1757 de 2015. Estatuto de Participación. Bogotá: Ley 1757 de 2015.

Colombia. Congreso de la República. (2014). Ley 1712 de 2014. Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial 49084 de marzo 6 de 2014.

Colombia Congreso de la República. (2011). Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción. Bogotá: Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

Documentos institucionales

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2010a). *Documento Conpes 3654 de 2010. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2010b). *Documento Conpes 3650 de 2010. Estrategia de Gobierno en línea*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2013). *Documento Conpes 167 de 2013. Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, República de Colombia (2017). *Datos sobre la entidad en su página web*. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co>

Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP-, República de Colombia (2014). *Decálogo de Ética – Buen Gobierno*. Bogotá: Oficina de Control Interno del

Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506923/2015-09-24-Decalogo-etica-buen-gobierno-v2.pdf/be308238-7ae1-45b8-a067-4b9b9cdc81b1>

Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia (2011). *Estatuto Anticorrupción. Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Observatorio Transparencia y Anticorrupción (2017). *Información acerca del observatorio y sus indicadores y mediciones sobre la corrupción en Colombia*. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/PPIA-Estrategia-para-el-mejoramiento-del-acceso-y-la-calidad-de-la-informacion-publica.aspx>

ONU-Organización de las Naciones Unidas (2004). *Convención de Naciones Unidas contra la corrupción: nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*. Viena: Oficina contra la droga y el delito.

OCDE-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2017). *Convenciones de la OCDE sobre Soborno y Corrupción*. Disponible en: <http://www.oecd.org/corruption/>

OCDE-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2016). *2015 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention. OECD Working Group on Bribery*. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGB-Enforcement-Data-2015.pdf>

OCDE-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2014). Colombia: la implementación del buen gobierno. *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública*. OCDE Publishing. Disponible: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/colombia%20la%20implementacion%20del%20buen%20gobierno.pdf>

OCDE-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (1997). *Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*. Disponible en: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

- OEA-Organización de Estados Americanos (2017). *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción –MESICIC*. Washington, D.C. Consultado en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm
- OEA-Organización de Estados Americanos (2015). *Séptima Cumbre de las Américas. Discurso inaugural del Señor José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*. Ciudad de Panamá: 10 y 11 de abril.
- OEA-Organización de Estados Americanos (2008). *Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción –MESICIC*. Informe Hemisférico. Segunda Ronda de Análisis. Washington, D.C.: Comité de Expertos.
- OEA-Organización de Estados Americanos (2004). *Declaración de Nuevo León. Cumbre Extraordinaria de las Américas*. Monterrey, México: enero 12 y 13.
- OEA-Organización de Estados Americanos (1998). *Plan de Acción de la Segunda Cumbres de las Américas*. Santiago de Chile: abril 18 y 19.
- OEA-Organización de Estados Americanos (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Washington, D.C.
- OEA-Organización de Estados Americanos (1994). *Plan de Acción. Primera Cumbre de las Américas*. Miami: diciembre 9 al 11.

Anexo 1. Publicaciones colombianas priorizadas para la búsqueda de información.

Revista	Institución	Artículos seleccionados
Análisis Político	Universidad Nacional de Colombia	0
Co-Herencia	Universidad Eafit	Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego (2018)
Revista Derecho del Estado	Universidad Externado de Colombia	0
Academia & Derecho	Universidad Libre de Colombia	0
Apuntes del cenes	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	0
CS	Universidad Icesi	0
El Ágora USB	Universidad de San Buenaventura	0
Entramado	Universidad Libre de Colombia	0
Estudios políticos	Universidad de Antioquia	0
Estudios socio-jurídicos	Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	0
Hallazgos	Universidad Santo Tomás	0
Reflexión política	Universidad Autónoma de Bucaramanga	1
Revista Colombiana de Ciencias Sociales	Universidad Católica Luis Amigó	0
Revista de Derecho	Universidad del Norte - Uninorte	El control ciudadano de los representantes y la rendición de cuentas (2015)
Revista de Estudios Sociales	Universidad de Los Andes - Uniandes	0
Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas	Universidad Pontificia Bolivariana - Sede Medellín	0
Revista virtual Universidad Católica del Norte	Fundación Universitaria Católica del Norte	Aportes de la ética de Emmanuel Lévinas para el concepto de responsabilidad social empresarial (2013)
Territorios	Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	0
Bitácora urbano territorial	Universidad Nacional de Colombia	0
Desafíos	Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario	0
Desarrollo y Sociedad	Universidad de Los Andes	0

Revista	Institución	Artículos seleccionados
Diálogos de saberes investigaciones en derecho y ciencias sociales	Universidad Libre de Colombia	0
Jurídicas	Universidad de Caldas	0
Opinión Jurídica	Universidad de Medellín – UdeM	0
Revista Ánfora	Universidad Autónoma de Manizales	Incorporación de la ISO 26000, sobre organizaciones empresariales, en la legislación colombiana (2015)
Revista Lasallista de Investigación	Corporación Universitaria Lasallista	0
Revista Politécnica	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	0
Novum jus: Revista especializada en sociología jurídica y política	Universidad Católica de Colombia	1
Jurídicas CUC	Corporación Universidad de La Costa	0
Revista Colombia Internacional	Universidad de Los Andes	Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política (2014) <i>Accountability</i> social en Colombia: oferta institucional y demanda ciudadana (2015) The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies (2015)
TOTAL		9

Fuente: elaboración propia.