

Diagnóstico y evaluación del desarrollo de la estrategia de Rendición de Cuentas

2016

Despacho Vicecontralora



Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Amparo Alonso Másmela
Vicecontralora

Rossana Cecilia Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Elaboración

Despacho Vicecontralora

Yenny Liliana Pérez Guzmán
Laura Jineth Velasco Moreno
Oscar Orlando Rodríguez Higuera
Juan Manuel Méndez Matiz (Coordinación)

Colaboración

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Deisy Alexandra Ávila Rincón
Juan Carlos Ussa Niño

Diseño y diagramación
Yenny Liliana Pérez Guzmán

DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DEL DESARROLLO DE LA ESTRATÉGIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2016

1. GENERALIDADES

La Constitución Política colombiana establece en su artículo 40°, respecto de la rendición de cuentas que: *“todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*.

Es así como el ciudadano le confiere un mandato al elegido y al servidor público y este debe cumplirlo permanentemente, involucrándolo y dándole cuenta de su construcción, ejecución, evaluación y ajuste, dentro de los mecanismos de la democracia representativa, participativa y directa, lo que obliga a que la rendición de cuentas sea para el Estado y la sociedad colombiana una forma natural de buen gobierno y de acumulación de capital social.

Además de lo citado, la rendición de cuentas se fundamenta en las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la democracia participativa, el derecho fundamental de petición, la libertad de opinión y de información, el derecho de acceso a los documentos públicos, la democratización de la función pública, los principios de la función administrativa, en especial los de publicidad y transparencia, y las normas de lo contencioso administrativo y sus procedimientos, los estatutos anticorrupción, las normas anti trámites y los atinentes a la participación ciudadana y al ejercicio de las veedurías y el control social.

Es conveniente recordar que la obligación de entregar o publicar información del Estado se encuentran también en la Constitución en los artículos que conciernen a cada rama del poder público (Títulos V al XI de la Carta Política). Todo ello respaldado por una nutrida jurisprudencia de las altas cortes -en especial, de la Constitucional-, por acuerdos y tratados de nivel internacional y por políticas trazadas en los sucesivos planes nacionales de desarrollo.

Adicionalmente, fundamenta la rendición de cuentas en Colombia lo enmarcado dentro de la tecnificación de la gestión pública y los principios y técnicas de gobierno en línea.

En tanto política pública y para el caso específico de la rendición de cuentas, el gobierno nacional expidió el documento Conpes 3654 de 2010, el que “se orienta a consolidar una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Estado y los ciudadanos”.

Propone y define que:

“En su acepción general la rendición de cuentas es 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.

En términos políticos y de la estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos (Schedler 2004; Grant y Keohane 2005).

Es por esto que la rendición de cuentas presupone, pero también fortalece, la transparencia del sector público, el concepto de responsabilidad de los gobernantes y servidores y el acceso a la información como requisitos básicos. Adicionalmente, la rendición de cuentas es una expresión del control social, por cuanto éste último comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos”¹.

El documento Conpes citado estructura la rendición de cuentas con tres componentes: información, diálogo e incentivos; así:

“La información, la explicación y la sanción (Schedler 2004). Para propósitos de este documento, la explicación se entiende como diálogo y la sanción se entiende como incentivos, tanto positivos como negativos”².

En consecuencia, el gobierno nacional expidió en el año 2014 el Manual Único de Rendición de Cuentas³, estableciéndole como objetivo:

“El objetivo del presente manual es ser la única guía metodológica de las entidades de la Rama Ejecutiva, tanto del nivel nacional como del nivel territorial, para la formulación e implementación de una estrategia de Rendición de Cuentas a los ciudadanos acorde con las necesidades y posibilidades de la comunidad y la ciudadanía, en el marco de los lineamientos definidos en la política nacional”.

La Contraloría General de la República, con base en todo lo citado anteriormente, y pese a no ser de estricto cumplimiento el Manual Único de rendición de Cuentas, ha

¹ http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/formularios.retrive_publicaciones.pdf, pág. 13.

² Ibídem, pág. 14.

³ <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>

incorporado en su estrategia de rendición de cuentas y en las actividades que de allí se derivan los lineamientos base, por lo que considera y aplica que:

“La rendición de Cuentas es un proceso permanente y una relación de doble vía entre el gobierno, los ciudadanos y los actores interesados en los resultados y en la gestión pública. Esta estrategia tiene como objeto mantener a la ciudadanía informada de las actuaciones de la Administración y ejercer su control social. La rendición de cuentas debe ser un proceso permanente, abierto, transparente y de amplia difusión.

En nuestra institución esta estrategia está liderada por la Vicecontraloría y la Oficina de Comunicaciones y Publicaciones. Desde la perspectiva del documento Conpes, los lineamientos que la Entidad debe tener presentes para un adecuado ejercicio de rendición de cuentas se relacionan con el acceso a la información, la posibilidad de interacción con la ciudadanía y el desarrollo de acciones que refuercen los comportamientos de los servidores públicos hacia la rendición de cuentas. En este sentido, la Contraloría General de la República pone a disposición de los ciudadanos información y documentación sobre avances y resultados de su gestión, así como la apertura de canales de comunicación que permitan una interlocución directa con los ciudadanos”⁴.

2. DIAGNÓSTICO

Según la Encuesta de Riesgo Institucional de 2015⁵, el 53,5% de los servidores públicos del nivel nacional opina que es efectiva la rendición de cuentas para prevenir la incidencia de prácticas irregulares en sus entidades, a pesar de que un 32,5% manifiesta no tener conocimiento al respecto. En la Contraloría General de la República, el 55 % de sus servidores públicos la consideraron efectiva y un 26,6 % dijo no tener conocimiento.

La misma Encuesta pregunta por la percepción de los servidores públicos sobre las acciones de rendición de cuentas adelantadas en sus entidades. El 28,5% de los servidores conocieron o participaron en alguna acción de rendición de cuentas de su entidad en los últimos 12 meses, manteniéndose estable durante los últimos cuatro años.

En la Contraloría, según el módulo de planeación de la Encuesta, el 87,2 % de los sus servidores públicos manifestó estar de acuerdo con que se contó con una estrategia de rendición de cuentas a los ciudadanos y, en los indicadores, el 79,2 % dijo tener una opinión favorable sobre esta práctica administrativa en la Entidad. Sin embargo y contradictoriamente, el 17,0 % dijo que sí conoció y participó en acciones de rendición de cuentas, mientras que un 83,09 %, que no.

Por sectores en el Estado, en los de deportes y cultura fue donde más servidores informaron conocer o haber participado en alguna acción de rendición de cuentas en

⁴ Contraloría General de la República, PAAC 2016.

⁵ https://www.dane.gov.co/files/EDI_nal/2015/Presentacion-edi-nacional-2015.pdf

su entidad en los últimos doce meses (56,7% y 54,5%, respectivamente). Por el contrario, los menores porcentajes de respuestas afirmativas se encuentran en la Rama Judicial (16,4%), la Rama Legislativa (14,2%) y en los Organismos Autónomos (11,8%), donde se ubica la Contraloría General de la República; evidenciándose así que estamos por encima del promedio de estos organismos, dado el 17,0 % de nuestros funcionarios que conocieron o participaron en acciones de rendición de cuentas –opinión antes citada y que al parecer castiga a la estrategia en la Entidad-.

En torno a las acciones específicas realizadas en sus entidades para rendir cuentas a los ciudadanos, los servidores públicos que respondieron afirmativamente la anterior pregunta manifestaron que las acciones de mayor conocimiento son las publicaciones o informes de gestión (75,7%), mientras que la capacitación a servidores y ciudadanos para la rendición de cuentas presenta menores porcentajes de respuesta afirmativas (43,6%)⁶.

En lo atinente con los servidores públicos de la Contraloría General de la República y su percepción sobre aspectos centrales de la rendición de cuentas en su Entidad durante 2015, según esta encuesta tenemos que:

El 63,8 % opinó que la realización de acciones de rendición de cuentas al ciudadano mejoraron el desempeño de la Entidad en la implementación de políticas y estrategias; el 17,3 %, que muy poco o nada.

Un 52,7 % estuvo de acuerdo en que la rendición de cuentas mejoró la calidad de la información que se entregó a la ciudadanía, un 11,2 %, que no, y 36,0 % manifestó no tener conocimiento al respecto.

Un 57,4 % aceptó que la rendición de cuentas estimuló la participación de la ciudadanía en el seguimiento a la gestión de la Entidad, un 13,0 %, que no, y 35,1 % manifestó no tener conocimiento al respecto.

El 57,4 % de los servidores de la Contraloría manifestaron que la rendición de cuentas de la Entidad atendió oportunamente los requerimientos de información, quejas, denuncias y reclamos de los ciudadanos, el 12,7 %, que no, y el 29,9 % dijo no tener conocimiento.

El 52 % estuvo de acuerdo en que la rendición de cuentas promovió espacios de diálogo con los ciudadanos, mientras que un 12,7 %, que no, y el 35,4 % dijo no tener conocimiento.

En torno a la publicación de la información relacionada con los servicios, procedimientos y funcionamiento, el 62,3 % estuvo de acuerdo en que la rendición de cuentas la propició, el 8,4 %, que no, y un 29,3 % expresó no tener conocimiento del caso.

⁶ CFR. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/gobierno/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi-2015-anexos>

En materia de si se tuvo en cuenta a los servidores para planear la información que se reportó en la audiencia pública de rendición de cuentas, el 40,6 % dijo que sí, el 15,2 %, que no, y el 44,2 % manifestó no tener conocimiento sobre esta inclusión.

Según los servidores públicos de la Entidad, los temas sobre los que se suministró información en la rendición de cuentas son, en su orden:

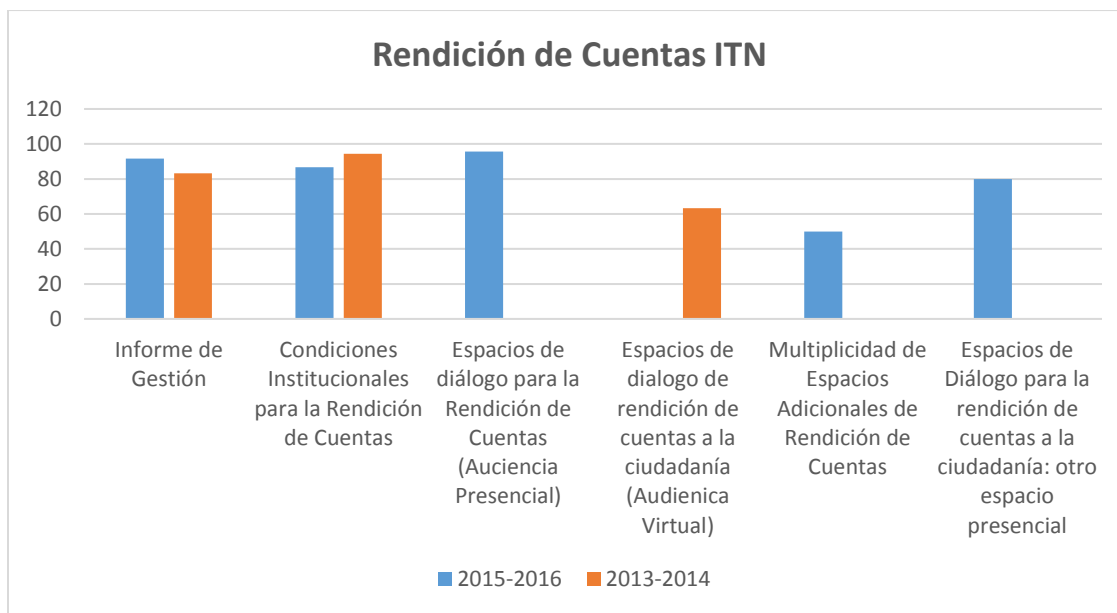
Informes de metas e indicadores de gestión:	87,6 %
Impactos de la gestión de la Entidad:	87,6 %
Cumplimiento de metas de proyectos de inversión y programas:	85,8 %
Ejecución presupuestal y Estados Financieros:	80,2 %
Acciones de mejoramiento de la Entidad (planes de mejora):	78,7 %
Gestión contractual:	76,9%

Respecto del conocimiento y participación de acciones de rendición de cuentas, los servidores manifestaron haberlo hecho; así:

Publicaciones o informes de gestión:	67,8 %
Reuniones, foros, mesas temáticas presenciales con ciudadanos:	60,7 %
Audiencias públicas:	51,7 %
Capacitaciones (servidores y ciudadanos) rendición de cuentas:	50,0 %
Espacios de diálogo a través de: redes sociales, chats, foros virtuales, blogs, etc.	48,2 %

En resumen y considerada dentro de la percepción de los indicadores de 2015 que publica la Encuesta en mención, la rendición de cuentas en la Contraloría General de la República tiene una percepción favorable del 79,2 % de sus servidores públicos y no la tiene en el 20,7 %.

De acuerdo al resultado del índice de transparencia nacional 2013-2014, la rendición de cuentas a la ciudadanía obtuvo un puntaje de 48.2, teniendo deficiencias en los mecanismos de participación e información de la ciudadanía en la audiencia pública presencial y la falta de multiplicidad de espacios de rendición de cuentas; comparado con el reporte preliminar de resultados del mismo índice para el periodo 2015 – 2016, el puntaje obtenido fue de 80.8, obteniendo un aumento significativo de 32.6 puntos.



3. EVALUACIÓN

En lo relacionado con la ejecución del Componente de Rendición de Cuentas del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de la Contraloría General de la República durante el 2016, se planteó de acuerdo a los cuatro subcomponentes proyectados y descritos a continuación:

Subcomponente	Actividades	
Subcomponente 1 Información de calidad y en lenguaje comprensible	1.1	Actualizar la metodología para la caracterización del usuario de la entidad
	1.2	Incorporación de actividades de divulgación del componente de rendición de cuentas en el plan anual de comunicaciones 2016.
	1.3	Publicación oportuna de contenidos temáticos en el micro-sitio (Rendición de cuentas)

Dentro de este subcomponente se plantearos 3 actividades correspondientes a: actualizar la metodología para la caracterización del usuario de la entidad, Incorporación de actividades de divulgación del componente de rendición de cuentas en el plan anual de comunicaciones 2016 y publicación oportuna de contenidos temáticos en el micro-sitio (Rendición de cuentas).

Como logros de estas actividades se actualizó la metodología de caracterización de usuarios y permanentemente se actualiza el micrositio de rendición de cuentas ubicado

en la página web de la Entidad con información sobre la gestión, comunicados de prensa, clips de video explicando sobre la rendición de cuentas de la CGR y cómo pedir cuentas, se encuentran disponibles para su consulta por toda la ciudadanía los informes constituciones y legales dirigidos al Congreso y los espacios de Rendición de Cuentas con la Ciudadanía.

Adicionalmente, de manera periódica se ha actualizado información y contenidos en la página web, que son de interés para la ciudadanía y que contribuyen al cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información. Entre éstos se destacan: proceso de contratación pública, plan anual de adquisiciones, resoluciones de bajas, reporte de seguimiento a plan anticorrupción y estados financieros de 2016; contenidos como el organigrama, plegable de participación ciudadana, videos explicativos sobre el quehacer de cada contraloría delegada y se ha incorporado nueva información al sitio de Rendición de Cuentas, con videos respuesta a las inquietudes que han formulado los ciudadanos con respecto al Programa de Alimentación Escolar –PAE- y se creó un nuevo espacio de interacción con la ciudadanía, identificado con el hashtag #CGRQuieroSaber.

Subcomponente	Actividades	
Subcomponente 2 Diálogo de doble vía con la ciudadanía y sus organizaciones	2.1	Realizar un evento Anual con convocatoria masiva para rendición de cuentas. (presencial - virtual)
	2.2	Realizar Audiencias Públicas de rendición de cuentas a nivel Regional por delegadas y temas seleccionados

Dentro de este subcomponente se plantearos dos actividades correspondientes a: realizar un evento Anual con convocatoria masiva para rendición de cuentas. (presencial - virtual) y realizar Audiencias Públicas de rendición de cuentas a nivel regional por delegadas y temas seleccionados.

Se elaboraron los informes constitucionales y de Ley que fueron parte de la información de los eventos regional y anual de rendición de cuentas, realizados en el mes de septiembre y diciembre, respectivamente.

La audiencia regional fue realizada en la ciudad de Barranquilla y presidida por el Contralor General de la República, doctor Edgardo José Maya Villazón, esta audiencia contó con la asistencia de la ciudadanía, veedores, entidades públicas, sujetos de control, funcionarios y las autoridades territoriales. En este espacio de Rendición de Cuentas se hizo énfasis en los principales logros y esfuerzos institucionales de control fiscal efectuados en la Región Caribe. Se destacan casos emblemáticos como la Refinería de Cartagena - Reficar, el Programa de Alimentación Escolar - PAE, el Cartel de la Hemofilia dentro del Sistema General de Participaciones, Electricaribe dentro del Programa de Normalización de Redes Eléctricas o los llamados “Elefantes Blancos” en el uso inadecuado de las regalías.

La audiencia anual fue realizada en la ciudad de Bogotá y también presidida por el Señor Contralor General de la República. En esta se tuvieron en cuenta diversas temáticas con el fin de informar a la ciudadanía y demás interesados las actividades llevadas a cabo en el último año como por ejemplo: el plan estratégico y plan de acción de la entidad, el Programa de Fortalecimiento Institucional y los desafíos que tiene la Entidad para el siguiente año, por otra parte, se informó sobre los avances y resultados alcanzados durante este año haciendo mención en aspectos como: la situación de la finanzas públicas y la deuda, la lucha contra la corrupción y resarcimiento del patrimonio público, resultados del control fiscal y casos emblemáticos sectoriales, fomento de la participación ciudadana y las comunicaciones, avances y resultados de la gestión administrativa.

Es de resaltar el trabajo adelantado de forma previa y posterior a las audiencias de rendición de cuentas, como, por ejemplo, la publicación de material referente a la audiencia antes del evento, la consulta a la ciudadanía sobre temas de interés para ser tratados en el evento, la transmisión en vivo por medios de comunicación y vía streaming, la interpretación en lenguaje de señas de la audiencia general para personas con discapacidad auditiva, los espacios de participación a la ciudadanía durante el evento y las respuestas a las inquietudes entregadas a la ciudadanía luego del evento.

Subcomponente	Actividades	
Subcomponente 3 Incentivos para motivar la cultura de la rendición y petición de cuentas	3.1	Realizar una estrategia de comunicaciones para promover que los funcionarios de la CGR participen en las diferentes estrategias orientadas a rendir cuentas a la ciudadanía

Dentro de este subcomponente se planteó como actividad: realizar una estrategia de comunicaciones para promover que los funcionarios de la CGR participen en las diferentes estrategias orientadas a rendir cuentas a la ciudadanía. Para llevar a cabo esta actividad se desarrollaron pieza publicitaria dirigidas a los funcionarios, contextualizándolos sobre la importancia de la rendición de cuentas de la Entidad, socializándolas por diferentes medios como fondos de escritorio de los computadores, intranet y página web.

Subcomponente	Actividades	
Subcomponente 4 Evaluación y retroalimentación a la gestión institucional	4.1	Diseñar y divulgar los informes constitucionales y legales que se presentan ante el Congreso de la República
	4.2	Diagnóstico y evaluación del desarrollo de la estrategia de Rendición de Cuentas 2015
	4.3	Monitorear el desarrollo de la estrategia de Rendición de Cuentas 2016

Dentro de este subcomponente se plantearon tres actividades correspondientes a: diseñar y divulgar los informes constitucionales y de ley, Diagnóstico y evaluación del desarrollo de la estrategia de Rendición de Cuentas 2015 y monitorear el desarrollo de la estrategia de Rendición de Cuentas 2016.

Además del informe de gestión 2015 – 2016⁷, se elaboraron, diseñaron, entregaron al Congreso de la República y al Señor Presidente, según el caso, los siguientes informes, dentro de los plazos legales y a disposición de la ciudadanía en general en nuestra página web⁸:

- Informe sobre la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno 2015 (Publicado el 20/09/2016)
- Resultados del Sistema General de Regalías a diciembre de 2015 (Publicado el 09/08/2016)
- Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2015 - 2016 (Publicado el 05/08/2016)
- Informe de Auditoría del Balance General de Hacienda Pública 2015 (Publicado el 03/08/2016)
- Informe de Auditoría del Balance General de la Nación 2015 (Publicado el 03/08/2016)
- Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2015 (Publicado el 03/08/2016)
- Situación de las Finanzas del Estado 2015 (Publicado el 03/08/2016)
- Situación de la Deuda Pública 2015 (Publicado el 03/08/2016).

El Diagnóstico y evaluación del desarrollo de la estrategia de Rendición de Cuentas 2015, documento que se produjo y que hizo parte del PAAC 2016 publicado.

Se adelantó las correspondientes reuniones con las dependencias involucradas en la ejecución de las actividades del componente, se realizó seguimiento permanente por parte del Despacho de la Vicecontraloría y cuatrimestral por parte de la Oficina de Control Interno de la Entidad.

LJVR/YLPG/OORH/JMMM.

⁷ http://www.contraloria.gov.co/web/guest/informes-de-gestion/-/asset_publisher/kTOJ/document/id/203919322?redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Finformes-de-gestion%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_kTOJ%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D2

⁸ <http://www.contraloria.gov.co/web/guest/informesconstitucionales>.