

**EL BUEN GOBIERNO EN EL SECTOR PÚBLICO: PRINCIPIOS Y
ORIENTACIONES PREVIAS A SU INSTRUMENTALIZACIÓN**

ISABEL CRISTINA RUEDA PUERTA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA**

2013

**EL BUEN GOBIERNO EN EL SECTOR PÚBLICO: PRINCIPIOS Y
ORIENTACIONES PREVIAS A SU INSTRUMENTALIZACIÓN**

ISABEL CRISTINA RUEDA PUERTA

**Informe final de investigación para optar al título de Especialista en Gestión
Pública**

DIRECTOR:

Mg. ISAAC GUERRERO RINCÓN
Profesor Escuela de Economía y Administración

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA
BUCARAMANGA

2013

*“La democracia no es el silencio,
es la claridad con que se exponen los problemas
y la existencia de medios para resolverlos”.*

Enrique Múgica Herzog

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. ALCANCES SOBRE EL CONCEPTO DE BUEN GOBIERNO	13
1.1. LA PERSPECTIVA GENERALISTA Y PRESCRIPTIVA DE LA CALIDAD DEL GOBIERNO	18
1.2. LA PERSPECTIVA NORMATIVA	22
1.3. LA PERSPECTIVA DE LA GESTIÓN	26
1.4. PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO	30
2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS PILAR FUNDAMENTAL DEL BUEN GOBIERNO	37
2.1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EJE DEL BUEN GOBIERNO EN COLOMBIA	48
2.1.1. Marco Legal para la Rendición de cuentas	49
2.1.2. Implementación de la rendición de cuentas	54
3. CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXOS	64

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro 1. Dimensiones de gobernanza (buen gobierno) utilizadas por el Banco Mundial	19
Cuadro 2. Elementos del concepto de calidad institucional según Keefer y Knack	21
Cuadro 3: Características de buen gobierno	24
Cuadro 4. Matriz de dimensiones y factores en la rendición de cuentas de O'Donnell	46
Cuadro 5. Marco legal de la rendición de cuentas en Colombia	52
Cuadro 6. Sistema Nacional de Rendición de Cuentas	56

LISTA DE DIAGRAMAS

	Pág.
Diagrama 1. Esquema de Causalidad propuesto por Rothstein y Teorell	25
Diagrama 2. Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas	40
Diagrama. 3. Relaciones de rendición de cuentas	43

RESUMEN

TÍTULO: EL BUEN GOBIERNO EN EL SECTOR PÚBLICO: PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES PREVIAS A SU INSTRUMENTALIZACIÓN*

AUTOR (A): ISABEL CRISTINA RUEDA PUERTA**

DESCRIPCIÓN:

El presente trabajo es fundamentalmente una reflexión acerca de la implementación del buen gobierno en el contexto de la modernización del Estado en Colombia acaecida desde la adopción de la Constitución política de 1991 y que ha conllevado a que se incorporen estrategias y acciones para incrementar y optimizar las oportunidades de intervención ciudadana en la gestión pública, buscando satisfacer adecuadamente las necesidades de los ciudadanos y garantizar la realización plena de sus derechos fundamentales.

En tal sentido, el trabajo se ha estructurado en dos partes, la primera de ellas recoge una descripción de las principales perspectivas de análisis sobre el concepto de “buen gobierno” en el contexto actual de globalización, a través de las cuales se identifican ocho principios que guían la acción del gobierno y la interacción de este con la sociedad civil.

En la segunda parte del documento, se destaca la importancia que desde los años noventa ha tenido la rendición de cuentas como eje articulador del buen gobierno y como estrategia de modernización del Estado Colombiano, a través de la cual, se ha desarrollado un sistema de rendición de cuentas que aboga por una nueva cultura política donde se exalta el papel del ciudadano en el diseño y seguimiento de las políticas públicas. Para el siglo XXI la participación y el control ciudadanos están en la base del sistema democrático y son consustanciales al buen gobierno, en tal sentido, constituyen a la vez una responsabilidad cívica para todas las personas e instituciones.

PALABRAS CLAVES: buen gobierno, imparcialidad, gestión por resultados, principios de buen gobierno, rendición de cuentas.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración Especialización en Gestión Pública. Director. Mg. Isaac Guerrero Rincón

ABSTRACT

TITLE: GOOD GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR: PRINCIPLES AND GUIDELINES BEFORE YOUR INSTRUMENTALIZATION*

AUTHOR (A): ISABEL CRISTINA RUEDA PUERTA**

DESCRIPTION:

This paper is primarily a reflection on the implementation of good governance in the context of the modernization of the State in Colombia occurred since the adoption of the Constitution of 1991, which has led to the incorporation strategies and actions to increase and optimize opportunities for citizen involvement in governance , seeking to satisfy adequately the needs of citizens and ensure the full realization of their fundamental rights.

In this sense, the work is structured in two parts , the first of which contains a description of the main analytical perspectives on the concept of "good governance" in the current context of globalization , through which identifies eight principles that guide government action and the interaction of this with civil society .

In the second part of the paper , highlights the importance that the nineties has had accountability as the linchpin of good governance and as a strategy for modernization of the Colombian State , through which, it has developed an accountability system of accounts that calls for a new political culture which praises the role of the citizen in the design and monitoring of public policies . For the twenty-first century citizens participation and control are the basis of the democratic system and are inherently linked to good governance , as such, constitute both a civic responsibility for all individuals and institutions.

KEY WORDS: Good governance, fairness, performance management, principles of good governance, accountability.

* Work Degree

** Faculty of Human Sciences . Economics and Management School of Specialization in Public Management. Manager. Mg. Isaac Guerrero Corner

INTRODUCCIÓN

En el siglo XXI, el tema de Buen Gobierno se ha llevado a la discusión económica y política como un elemento cada vez más importante en el diseño de agendas para el desarrollo y se ha convertido en uno de los principales indicadores nacionales requeridos para la consecución de la ayuda internacional y de diseño de estrategias y medidas en la política de lucha contra la pobreza. A través del Banco Mundial se han venido implementando estrategias para mejorar el funcionamiento de los Estados tales como: la participación y rendición de cuentas, la efectividad del gobierno, el establecimiento de un marco jurídico adecuado para el desarrollo, el control de la corrupción y la gestión del sector público. De esta manera, construir “buen gobierno” se ha ido consolidando en la estrategia fundamental para el desarrollo y ha sido ampliamente adoptada como un prerrequisito y un objetivo para recibir asistencia técnica y ayuda financiera por parte de la Banca Multilateral, Naciones Unidas, Organizaciones No Gubernamentales –ONG- y ayuda bilateral de países occidentales.

Se podría decir que se ha dado un giro conceptual de “gobierno” a “gobernanza”, lo cual, refleja cambios globales que están marcados por principios económicos y políticos particulares cuya base es el neoliberalismo o la globalización. Uno de estos principios es el creciente énfasis en una economía de libre mercado y liberalización económica como motores del crecimiento económico y el desarrollo. Según esta lógica, todos los sectores dentro de la economía, incluso los servicios públicos tradicionalmente brindados por el Estado, pueden gestionarse con más eficiencia si son privatizados o descentralizados.

Así, el presente trabajo se enmarca dentro de las reflexiones teóricas sobre el buen gobierno, para lo cual partimos de dos preguntas: ¿Cuáles son los principios

del buen gobierno?, ¿cuáles son los enfoques teóricos predominantes en la definición de buen gobierno?. Consideramos validas estas dos preguntas en el contexto de la modernización del Estado en Colombia que ha conllevado a que se incorporen estrategias y acciones para incrementar y optimizar las oportunidades de intervención ciudadana en la gestión pública, buscando satisfacer adecuadamente las necesidades de los ciudadanos y garantizar la realización plena de sus derechos fundamentales.

EL trabajo se ha estructurado en dos partes, la primera parte, referida a identificar las concepciones teóricas sobre el buen gobierno y los principios sobre los que se fundamenta y la segunda parte, referida a estudiar el principio de la rendición de cuentas, el cual ha sido considerado un pilar fundamental del buen gobierno y ha significado un nuevo paradigma en la forma de gobernar por cuanto se proponen nuevos métodos y mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones, logrando un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales a través de las denominadas redes de decisión mixtas (públicas y privadas)¹.

Finalmente se presentan algunas conclusiones y se identifican una serie de aspectos que pueden ser objeto de futuras reflexiones sobre el tema.

¹ MAYNTZ, Renate. Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. European University Institute, The Robert Schuman Centre, Florence- Jean Monnet Chair papers No. 50, pp. 9.

1. ALCANCES SOBRE EL CONCEPTO DE BUEN GOBIERNO

Desde principios de los años noventa la preocupación por el tema de buen gobierno se ha difundido ampliamente en la literatura de los estudios del desarrollo, dicha preocupación se ha generado frente a los graves problemas de desigualdad, corrupción y resquebrajamiento de la institucionalidad en un mundo en continuo cambio. Como lo ha señalado el economista Joseph Stiglitz en su estudio titulado “el papel del gobierno en el desarrollo económico”, la experiencia del desarrollo del Este Asiático, así como de la mayoría de los países industrializados han permitido demostrar históricamente que el gobierno es un importante propulsor del desarrollo y por tanto, cada vez toma más fuerza los estudios sobre política pública y el intento por determinar cómo mejorar su desempeño y como contribuir a articular las visiones ciudadanas acerca de su papel, de modo tal, que se convierta en una fuerza creativa y positiva para la sociedad en su conjunto y que a su vez, responda a mejorar los fallos que presenta el mercado a través de la implementación de efectivas medidas regulatorias².

Es así, como cada vez toma mayor fuerza la preocupación por la “calidad del gobierno” y, las valoraciones positivas sobre éste, han sido objeto de múltiples investigaciones en las cuales se consideran como determinantes del desarrollo social, económico y político de los países y del modo contrario, prácticas de corrupción, clientelismo, nepotismo o discriminación, entre otras han sido catalogadas “cancerres” de la democracia³.

² STIGLITZ, Joseph. El papel del Gobierno en el desarrollo económico. En: Revista Cuadernos de Economía No. 30, primer semestre de 1999, pp. 347-366.

³ Ver NEIRA FERNÁNDEZ, Enrique. Corrupción, cáncer de la democracia. Sitio web del autor www.enrique-neira.com

Para el año 1992 el Banco Mundial presentó los resultados de un estudio sobre la crisis en el crecimiento en el África subsahariana donde se señalaban como principales conclusiones que en esta región del continente las políticas de ajuste estructural no se habían aplicado adecuadamente y por consiguiente no habían dado los resultados esperados lo cual se justificó en la existencia de malos gobiernos caracterizados por problemas como: a) la falta de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, b) la falta de rendición de cuentas de los encargados de administrar los poderes públicos, c) la falta de transparencia, d) la escasa capacidad de previsión de los políticos y funcionarios y e) la ausencia del Estado de derecho. Se considera por tanto que desde el año 1994, los organismos internacionales donantes de cooperación al desarrollo han insistido en la necesidad del buen gobierno en los países receptores de ayuda e incluso el buen gobierno se ha convertido en un criterio de condicionalidad para recibir apoyo financiero, por lo cual el tema se ha ubicado en el centro del debate político y ha llamado la atención de académicos, políticos y funcionarios públicos para tratar de definirlo e implementarlo como un paquete modernizador del Estado.

Pero ¿cómo definir buen o bien?, si como acertadamente lo ha indicado el profesor Manuel Villoría, bajo este adjetivo pueden incluirse demasiadas cosas y como se lo confirman diferentes estudios la noción de buen gobierno ha presentado significados no plenamente coincidentes para diferentes instancias. Precisamente en el presente apartado, nos hemos propuesto responder a la pregunta sobre lo que significa bien o buen administrado en el contexto del gobierno del Estado moderno, reconociendo que la calidad del gobierno está condicionada al menos a tres factores claves: 1) el momento histórico, 2) la relación entre gobernantes y gobernados y 3) las expectativas ciudadanas con respecto a lo que se espera del gobierno.

En relación al uso del término, podemos decir que no existe un consenso sobre la definición del “buen gobierno” sino que por el contrario ha sido definido de

maneras distintas. Su uso ha tomado fuerza por los estudios de diversos organismos internacionales, así por ejemplo, las instituciones ubicadas en el llamado Consenso de Washington (gobierno de los EE.UU., Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), aunque con algunas diferencias, proponen agendas de buen gobierno centradas no tanto en el tipo de régimen político, sino más bien en determinadas características del proceso de gobernabilidad, como son la rendición de cuentas, la transparencia y el estado de derecho. Ahora bien, mientras el gobierno norteamericano suele hacer más hincapié en temas relacionados con la democracia y los derechos civiles, el FMI se ha centrado en la reducción de los gastos militares, en tanto que el Banco Mundial ha manejado una agenda más amplia y menos definida tendiente a erradicar problemas de pobreza, desigualdad y corrupción.

Por otro lado se pueden situar las interpretaciones dadas por los países del llamado grupo de los ocho (G8), los cuales han considerado el buen gobierno como un tipo de ejercicio del poder que garantiza el crecimiento económico, la democracia pluripartidista, la economía de mercado, el respeto a los derechos humanos, la reducción del gasto militar y, en algunos casos, la equidad socioeconómica.

En tercer lugar, podemos decir que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo contempla el buen gobierno como un conjunto de claves más ambiciosas, que guardan coherencia con su concepto del desarrollo humano, así, se considera que es un medio a través del cual se logra la cohesión social, la integración y el bienestar de la población. Podemos decir que el PNUD interpreta el gobierno como el encargado del ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles aludiendo al término “governance”, para lo cual se requiere la participación ciudadana, para asegurar que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un

amplio consenso social, en donde las poblaciones más pobres y más vulnerables pueden incidir directamente en el proceso político de toma de decisiones.

De este modo, estas consideraciones sobre el concepto, nos llevan a reconocer que hay al menos tres frentes de reflexión para lograr una definición de buen gobierno: 1) la naturaleza del gobierno, 2) la concepción ética y 3) la gestión burocrática. Por lo cual el tema de la calidad del gobierno implica la mirada compleja desde diversas disciplinas sociales y reconocer diferentes perspectivas de interpretación, las cuales aunque no son nuestro objeto de estudio, trataremos de mencionarlas de manera sintética para lograr identificar los principales elementos que aportan a la definición del término.

Una primera perspectiva, la llamada por algunos investigadores *perspectiva generalista y prescriptiva de la calidad del gobierno*, ha sido la más ampliamente difundida en los países de América Latina y es identificada con el grupo de estudios sobre gobernabilidad, regulación y finanzas del Banco mundial. Este grupo a través del desarrollo de indicadores ha buscado correlacionar el crecimiento económico con el buen gobierno, así en sus estudios se combina el concepto de “good governance” con las tradiciones y las instituciones, sus principales exponentes Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, crearon un índice compuesto sobre gobernanza, el cual incorpora hasta 37 fuentes de datos entre los cuales se incluyen informaciones relativas al modo como se elige la autoridad de un país, la capacidad del gobierno para implementar políticas y la legitimidad que los ciudadanos otorgan a las instituciones; esta perspectiva por tanto identifica calidad (buen) gobierno con la manera en la que se genera y se ejerce la autoridad, así sus análisis se centran en seis dimensiones: 1) voz y rendición de cuentas, 2) estabilidad política, 3) eficacia del gobierno, 4) calidad de la regulación, 5) imperio de la ley y 6) control de la corrupción, por tanto se considera que hay una relación de causalidad entre instrumentos de control político y burocrático y buen desempeño gubernamental.

Una segunda perspectiva, la que es considerada como *normativa*, define la calidad del gobierno en términos de estándares deseables (deber ser) en el ejercicio del poder ejecutivo tales como la imparcialidad⁴ o la eficacia⁵, esta perspectiva analítica ha ayudado ampliamente a que se conozca de manera rigurosa que debe hacer un gobierno para ayudar al mercado a desarrollar económicamente la sociedad que dirige, así se cuentan dentro de sus iniciativas la creación de instituciones adecuadas, la consolidación del Estado de Derecho y por supuesto mantener un control efectivo sobre las acciones que van en detrimento del erario público y castigar a toda costa la corrupción.

Dentro de esta perspectiva normativa, también podríamos considerar una reciente ola de estudios sobre el desarrollo, que plantean medir el gobierno en términos de confianza, felicidad o justicia, los cuales se han inspirado en los estudios de pensadores contemporáneos como John Rawls y Amartya Sen. El profesor Rafael La Porta, ha sido uno de los académicos que ha aportado importantes elementos a la elaboración de los programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, esta organización internacional ha planteado recientemente por ejemplo que el índice de desarrollo humano sea no sólo un instrumento para medir la liberación de la sociedad de la corrupción sino también, sea construido en función de otorgar al pueblo los derechos, los medios y la capacidad para participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas y para hacer que los gobiernos sean responsables de sus actos, abogando por una gobernabilidad justa, equitativa y democrática.

Finalmente, podríamos decir que se sitúan los estudios que analizan el buen gobierno casi exclusivamente como un problema de gestión (acción) al interior de las organizaciones públicas, así sus discusiones se centran en torno a la manera

⁴ ROTHSTEIN Y TEORELL, What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, Vol. 21, No. 2, 2008, pp. 165-190.

⁵ LEVI, Margaret. Why we need a new theory of government? *Perspectives on Politics*, Vol. 4 No. 1 2006, pp. 5-19.

como se organiza el gobierno en pro de cumplir unos objetivos previamente definidos y que deben ser medidos y verificables, de tal modo, se intenta desligar la función política que cumple el gobierno de su responsabilidad como ejecutor de políticas públicas y se busca obtener medidas cuantitativas del desempeño de las organizaciones involucrando a su vez a la población civil en el rol de veedores del ejecutivo.

Dado que la gestión es un tema inherente al gobierno y por ende está implícito en las diversas perspectivas conceptuales del buen gobierno, ha llevado a plantear toda una nueva teoría de la gestión pública que va más allá del perfeccionamiento del gobierno al planear toda una reforma estructural del Estado, que de respuesta a las exigencias de la mundialización y globalización económica y donde ha imperado una concepción utilitarista y de favorecimiento de las reglas del mercado⁶.

1.1. LA PERSPECTIVA GENERALISTA Y PRESCRIPTIVA DE LA CALIDAD DEL GOBIERNO

Hacia el año 1999 Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido Lobatón, publicaron el estudio denominado “Governance Matters” este estudio marcó un avance importante en la definición de seis indicadores agregados que aun hoy sirven de herramienta de medición de las relaciones entre gobierno y desarrollo, su concepto “gobernanza” que se vincula automáticamente con la calidad del gobierno, toma una definición amplia en la que se incluyen aspectos como la apertura del espacio de políticas públicas, una burocracia guiada por un *ethos* profesional que rinde cuentas oportunamente, una sociedad civil participativa y, finalmente la existencia de un estado de derecho sólido, todas estas categorías

⁶ MOYADO ESTRADA, Francisco. Gobernanza y calidad en la gestión pública. Revista Estudios gerenciales Vol. 27, No. 120 (julio-septiembre de 2011) México.

prescriptivas estarían orientadas a ciertos resultados deseables como la reducción de la pobreza, la consolidación democrática y el desarrollo económico. Así, en el cuadro No. 1 se incluyen cada una de las categorías de análisis y se señalan sus principales características:

Cuadro 1. Dimensiones de gobernanza (buen gobierno) utilizadas por el Banco Mundial

Dimensión	Características (elementos de medición)
Voz- Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de los ciudadanos en la elección de los gobernantes • Independencia de los medios de comunicación • Libertad de asociación
Estabilidad Política/ Ausencia de Violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Percepciones sobre la probabilidad de que un gobierno pueda ser depuesto por medios violentos. Aquí se incluyen elementos de violencia doméstica y terrorismo.
Efectividad Gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de los servicios públicos • Calidad de las administraciones públicas y su independencia de presiones políticas. • Calidad en la formulación e implementación de las políticas públicas, así como el compromiso gubernamental en las mismas.
Calidad regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Habilidad gubernamental para implementar políticas y regulaciones que promuevan el desarrollo de la competencia y el sector privado.
Estado de Derecho	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza de los agentes sobre la existencia del Estado de

Dimensión	Características (elementos de medición)
	Derecho, particularmente en el cumplimiento de los contratos, la policía y las cortes.
Control de la Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Captura estatal por intereses privados o empresariales. • Mide la magnitud y percepción de la gran corrupción así como de aquella de ventanilla.

Fuente: CEJUDO Guillermo; SANCHÉZ Gilberto; ZABALETA Dionisio. El casi inexistente debate conceptual sobre la calidad del gobierno.

Como se puede observar el equipo del Banco Mundial se ha centrado en definir unos criterios tipo receta que pueda ser aplicada indistintamente en países con diversos niveles de desarrollo institucional y ha señalado que un control efectivo sobre cada uno de estos que pueden además ser medidos por su indicador de “governance” son una herramienta eficaz para mejorar la calificación del gobierno, aumentar la confianza y atraer la inversión.

En un camino similar al del Banco Mundial, Keefer y Knack, desarrollan un modelo que busca explicar la incapacidad de los países subdesarrollados para alcanzar altos niveles de desarrollo económico en comparación con los Estados ricos, estos autores entienden la calidad del gobierno como un conjunto de arreglos políticos y económicos que aseguran la protección de los derechos de propiedad entre los que se destacan: 1) la existencia de un Estado de Derecho, 2) un conjunto de restricciones verticales y horizontales al ejecutivo, 3) medidas de control a la corrupción y 4) el establecimiento de una burocracia de calidad. Si bien sus categorías de análisis no son tan extensas como las del Banco Mundial siguen siendo muy amplias, tal como se detalla en el cuadro No. 2.

Cuadro 2. Elementos del concepto de calidad institucional según Keefer y Knack

Elemento	Definición
Estado de Derecho	Existencia de elementos políticos institucionales básicos que garanticen procesos electorales limpios y que restrinjan los márgenes de acción de los ejecutivos.
Restricciones al Ejecutivo	Tipos y efectividad de los mecanismos político-institucionales que restringen el poder de decisión de los ejecutivos y favorecen un sistema de pesos y contrapesos.
Calidad Burocrática	Medición de los mecanismos de control burocrático, así como de algunos factores que determinan la existencia de un aparato administrativo profesional y que asegure niveles mínimos de desempeño.
Corrupción burocrática	Muy relacionada con el criterio anterior y trata de medir el grado de discrecionalidad con el que cuentan los funcionarios en el ejercicio de sus actividades.

Fuente: CEJUDO Guillermo; SANCHÉZ Gilberto; ZABALETA Dionisio. El casi inexistente debate conceptual sobre la calidad del gobierno.

Si bien estos autores centran sus análisis en los determinantes sobre el crecimiento de los países, y destacan que los instrumentos institucionales poseen un efecto muy importante en la disminución de la incertidumbre o el riesgo de los países, lo cual favorece las condiciones para el desarrollo, su principal aporte al tema de la calidad del gobierno fue lograr diferenciar los mecanismos de acceso al poder de la manera de *ejercer* la función de autoridad, así, al hablar de acceso al poder se señala la importancia de los procesos de elecciones y de los instrumentos de control sobre el ejecutivo, mientras tanto en relación al ejercicio de la autoridad destacan la incidencia de la calidad burocrática y del control sobre

los procesos de decisión, señalando como una alta discrecionalidad en el ejecutivo puede aumentar las expectativas de corrupción, lo cual hay que controlar a toda costa⁷.

Lo que se señala por tanto en el cuadro No. 2 son una serie de estándares institucionales y morales básicos que permitan minimizar el abuso de poder y que construyan un escenario de predictibilidad en la acción del gobierno de modo tal, que haya un control sobre el grado de discrecionalidad utilizado por las autoridades al momento de implementar cualquier política pública. Keefer y Knack realizan además una serie de análisis econométricos, utilizando principalmente variables de riesgo tomadas del *political risk service*⁸ procurando observar los efectos que las instituciones tienen sobre al menos dos indicadores importantes, por un lado la capacidad de cumplimiento de los contratos y por otra parte las variaciones en el PIB per cápita y destacan como efectivamente una gran diferencia entre los países desarrollados y subdesarrollados está en su madurez institucional, que para el caso de los segundos es menor y esa falta de madurez reduce la confianza en el gobierno, lo que deteriora la democracia ya que como es bien sabido la confianza es la base de edificación social y para cualquier acto de interacción social en donde exista acuerdo de voluntades, la credibilidad mutua es indispensable.

1.2. LA PERSPECTIVA NORMATIVA

Desde esta perspectiva, se considera fundamental exaltar la conducta virtuosa de los funcionarios públicos y por tanto, gran parte de los estudios en este sentido normativo centran su interés en el estudio de las actuaciones debidas al ocupar los cargos públicos, señalando que para hablar de buen gobierno es importante ir

⁷ KEEFER, Philip; KNACK Stephen. Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation. En www.usaid.gov/pdf_docs/PNABR230.pdf. pp. 594.

⁸ www.prsgroup.com.

más allá del mero concepto de “legitimidad” del poder, para hablar del “deber hacer” en el gobierno, así William Ross señala que la acción virtuosa es la que se encuentra guiada al menos por alguno de los siguientes tres motivos: 1) el deseo de cumplir con nuestro deber, 2) el deseo de llevar algo bueno al ser y 3) el deseo de producirle a alguien un bien o de evitarle un mal⁹.

Los pensadores de esta orientación conciben la ética, ante todo como una obligación moral y su interés fundamental está puesto casi exclusivamente en la identificación de las formas de conducta que han de tenerse por obligatorias o correctas, por lo cual destacan una serie de cuestiones axiológicas que contribuyen a aumentar el valor conjunto del gobierno .

Desde el punto de vista normativo, los análisis sobre buen gobierno, se centran en la discusión sobre la *vocación de servicio* que debe tener el ejecutivo, así, partiendo de la premisa de que el gobierno existe para servir al interés común y no para servirse a sí mismo a través del abuso, la opacidad o la corrupción, autores como Rafael La Porta proponen el estudio de dos variables: eficiencia y producción de bienes y servicios, que de alguna manera se acercan a explicar la calidad del gobierno en función de la existencia de mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento en el trabajo del gobierno y en la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Partiendo de la premisa de que existen diferentes niveles de desarrollo del gobierno Rafael La Porta en su estudio “The quality of government” arroja algunas luces sobre los determinantes históricos de la calidad gubernamental, indicando que puede ser medida por la capacidad y profesionalización que presenten sus cuerpos burocráticos, y por los productos- resultados que dicho entramado institucional genera a la sociedad. En el cuadro No. 3 se indica la interpretación de cada una de estas variables.

⁹ROSS, William D. Lo correcto y lo bueno, Salamanca, Ediciones Sígueme. (1994).

Cuadro 3: Características de buen gobierno

Categoría	Características
Eficiencia	En esta sección se incluyen factores como la percepción de la corrupción gubernamental, la capacidad y profesionalización burocrática.
Producción de bienes y servicios públicos	Variables socio-demográficas como mortalidad infantil, asistencia escolar, analfabetismo y calidad de la infraestructura.

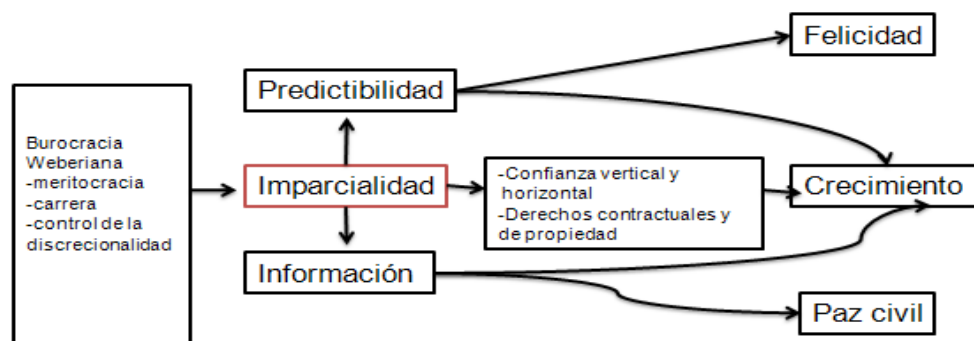
Fuente: CEJUDO Guillermo; SANCHÉZ Gilberto; ZABALETA Dionisio. El casi inexistente debate conceptual sobre la calidad del gobierno.

En cierta medida los estudios de La Porta se enmarcan en los estudios culturales y propone que se deben estudiar una serie de variables 1) económicas (nivel de intervención gubernamental y capacidad de aseguramiento de los derechos de propiedad), 2) políticas (respeto de la democracia y libertad política) y 3) culturales (divisiones etnolingüísticas, religión) que ayudan a explicar la capacidad del gobierno para entregar bienes públicos a la ciudadanía y lograr satisfacer sus demandas por grupos de interés o “tribus urbanas” existentes y que están cada vez más capacitados para ejercer control sobre la acción gubernamental.

Otro de los estudios que podemos citar en este sentido normativo es el de Rothstein y Teorell los cuales proponen una definición normativa de calidad gubernamental basada en el principio de imparcialidad. Ellos parten de la idea de que no es tan importante estudiar la calidad gubernamental en términos de los efectos esperados que se pueden producir, sino en términos de su impacto en el trato que da el gobierno a sus ciudadanos en el momento en que se *ejerce* la autoridad y señalan que la imparcialidad establece una serie de restricciones legales, políticas y éticas de comportamiento y de actuación en aquellos individuos

elegidos y contratados para ejercer la autoridad gubernamental que efectivamente hacen que exista confianza ciudadana y un respeto por las instituciones, en el diagrama No. 1 se representa su explicación de causalidad positiva de la acción del gobierno tomando como centro de análisis la imparcialidad:

Diagrama 1. Esquema de Causalidad propuesto por Rothstein y Teorell



Fuente: CEJUDO Guillermo; SANCHÉZ Gilberto; ZABALETA Dionisio. El casi inexistente debate conceptual sobre la calidad del gobierno.

En el diagrama anterior, se observa como la definición de calidad del gobierno en términos de imparcialidad se basa en la existencia de una burocracia de corte weberiano, a través de la cual, existen instrumentos meritocráticos y de carrera que controlan la discrecionalidad de los funcionarios públicos, dichos controles se ejercen en dos sentidos, primero a través de la existencia de unas reglas de acceso a los puestos de *ejercicio* de la autoridad pública y segundo por los mecanismos de *rendición de cuentas*, los cuales, reducen el grado de incertidumbre y presentan un panorama en el que es posible anticipar el comportamiento futuro de los servidores públicos. La imparcialidad destacan estos autores se convierte en un factor clave pues permite tomar acciones preventivas

que fortalezcan la confianza y motiven a los ciudadanos a comprometerse cada vez más con su deber de veedores de la función pública¹⁰.

Precisamente Margaret Levi señala como elementos claves para lograr la efectividad del gobierno: el liderazgo, el aprendizaje, la formación de preferencias y el amplio apoyo que los electores le proporcionen al gobierno, no sólo aplaudiendo sus actuaciones, sino y quizás más importante, juzgando sus resultados pues las probabilidades de que el gobierno actúe de determinada manera está determinada en primer lugar por el contexto y en segundo lugar por las expectativas de cómo responda también la ciudadanía, lo que pone en evidencia que hay una base social y política en cada país que hace a su vez más factible la consecución de algunos resultados y es justamente el grado de evolución de esa base social la que impulsa la efectividad del gobierno y legitima las acciones de los funcionarios públicos¹¹.

1.3. LA PERSPECTIVA DE LA GESTIÓN

Desde la perspectiva de gestión la principal característica para definir el buen gobierno es la eficacia así, el gobierno se describe como un sistema que debe separar la toma de decisiones de la prestación de servicios, por lo cual se plantea toda una transformación de las organizaciones del Estado, recomendando que estas deben pasar de ser multifuncionales e integradas a ser autónomas y con un solo propósito, en tal sentido, el principal reto del gobierno está en lograr el equilibrio entre normas y valores tales como: democracia, libertad, equidad, justicia y eficiencia. Desde el punto de vista de la gestión, las organizaciones públicas son vistas como empresas que deben cumplir con eficiencia sus objetivos

¹⁰ ROTHSTEIN Y TEORELL, What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, Vol. 21, No. 2, 2008, pp. 170.

¹¹ LEVI, Margaret. Why we need a new theory of government? *Perspectives on Politics*, Vol. 4 No. 1 2006, pp. 23.

y por lo cual desde esta perspectiva el gobierno se enfrenta a tres retos principales como son: 1) definir de manera precisa la función de propietario dentro de la administración, 2) mejorar la transparencia, tanto de los objetivos como de los resultados de la empresa, y 3) fortalecer y dar capacidad de decisión a los servidores públicos de alto nivel.

Desde esta perspectiva se considera como una de las mayores preocupaciones la reinención del gobierno a partir de la implementación de principios de buen gobierno, similares y consistentes con los principios establecidos en los códigos de buen gobierno para las empresas privadas pero adaptados a las especificidades de la empresa pública y del sector público en general. Se incorporan de este modo en la esfera de lo público conceptos como gestión empresarial, organizaciones de aprendizaje, y ciudades que confían en sí mismas¹².

Si bien puede decirse que esta no es una corriente nueva y que desde los años noventa buena parte de los estudios sobre gobierno en países como EEUU¹³, Nueva Zelanda o Noruega, han mirado en esa dirección, si podría decirse que a partir del año 2005 gracias al esfuerzo de la OCDE por configurar un conjunto de directrices del buen gobierno corporativo¹⁴ en las empresas públicas se han popularizado una serie de políticas tendientes a modernizar la acción gubernamental y se han implementado nuevos mecanismos de competitividad y control tomando como punto de partida los objetivos que deben cumplirse y no las reglas que regulan y controlan la función de administrar.

¹² En el año 2004 la OCDE publicó un manual denominado “principios de gobierno corporativo” el cual fue acogido por los países miembros como la guía para poner en marcha iniciativas de carácter reformador del Estado. Un año después en 2005 la OCDE perfeccionó ese documento y presentó uno nuevo denominado “directrices sobre el gobierno corporativo para las empresas públicas” y este documento se ha convertido en base fundamental de direccionamiento del gobierno tanto en los países miembros como en los no miembros.

¹³ OSBORNE, David. GAEBLER, Ted. La reinención del Gobierno la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Editorial Paidós, Barcelona, 1997, pp. 25-51.

¹⁴ JOHNSTON, Donald. Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. www.oecd.org/ocde2005bgpublico.pdf

Este enfoque desde *objetivos* y no de reglas como tradicionalmente se había considerado la medición de la calidad del gobierno han planteado un nuevo paradigma sobre el gobierno, frente a lo cual David Osborne ha planteado que el gobierno del Estado moderno se define por los siguientes 10 principios: 1) gobierno catalizador, 2) gobierno propiedad de la comunidad, 3) gobierno competitivo, 4) gobierno regido por objetivos no por reglas, 5) gobierno evaluado por resultados, 6) gobierno inspirado en el cliente no en la burocracia, 7) gobierno empresario, 8) gobierno previsor, 9) gobierno orientado al mercado y 10) gobierno descentralizado y que responde al control horizontal¹⁵.

En este sentido, se sugiere una forma de gobierno horizontal, contrapuesta al gobierno jerárquico tradicional, en el cual se proponen nuevos métodos y mecanismos a través de los cuales los ciudadanos puedan participar en los procesos de toma de decisiones, es decir, que puedan plantear al Estado sus preferencias, expectativas y necesidades, para que estas sean tomadas en cuenta y se formulen políticas públicas efectivas que satisfagan sus demandas.

Las reformas de corte empresarial en el sector público han dado paso incluso a todo un cuerpo teórico conocido como “Nueva Gestión Pública”, teoría que busca combinar los mecanismos del mercado con las ideas y técnicas administrativas del sector privado, pues como lo ha señalado Michael Crozier el sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un gran impacto, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente era, totalmente nueva y diferente que él denomina “mundo desbocado” donde surgen y se expresan situaciones altamente contradictorias y extremas como: riqueza-pobreza, libertad-inseguridad, etc. que exigen un verdadero cambio en el sistema de toma de decisiones concentrándose en los problemas y no en saltar a apresuradas soluciones.

¹⁵ Op cit, pp. 54.

La realidad demuestra que el progreso social no está ligado de forma exclusiva al crecimiento económico, sino que también exige la mejora de nuestra democracia. En esta línea, el buen gobierno aporta un conjunto de mecanismos que favorecen el desarrollo cualitativo de la democracia y la eficiencia de las políticas públicas. Sin embargo, este camino acarrea múltiples dificultades, así, según lo ha indicado Tom Christensen desde la Nueva Gestión Pública se ha planteado una especie de *devolución estructural*¹⁶ pues se aboga por un gobierno con mayor autonomía, mas desregulación, más flexibilidad y mayor discreción para los actores gerenciales, comerciales y para las instituciones con el ánimo de aumentar la participación y la influencia de los consumidores de servicios públicos pero se ha caído en el error de no lograr definir unas expectativas claras sobre el desempeño que deben tener los funcionarios, lo que hace que los gobernantes respondan a una lógica de la consecuencia (costo/beneficio) y no realmente a una lógica de lo apropiado que hunda sus raíces en principios morales y genere una cultura de respeto por lo público sin esperar algún tipo de retribución o compensación.

A manera de síntesis, podemos decir que el buen gobierno está definido en dos sentidos, el primero, como medio para alcanzar unos fines tales como la disminución de la pobreza, el control de la corrupción, el crecimiento económico, la reducción de riesgos de inversión, etc., y en el otro sentido, es un propósito en sí, que como tal debe ser objetivable, medible y ajustable a las necesidades de cada país.

Rescatando de cada una de las tres perspectivas descritas los elementos comunes que lo definen, podemos decir que el buen gobierno responde al menos a los siguientes ocho principios y además que de su combinación asertiva depende buena parte del éxito modernizador del Estado, tales principios son:

¹⁶ CHRISTENSEN Tom. LAEGRIED, Per. El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. Revista Gestión y Política Pública Volumen XIV, No. 3, II semestre de 2005, pp. 571.

participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia, eficiencia, y sensibilidad.

Señalamos así, que para construir buen gobierno se requiere de la concertación y el diálogo, de ahí que la cohesión social ha de ser un objetivo prioritario, pues de nada sirve adoptar modelos foráneos eficientes que no responden a la institucionalidad local y que implique reformas de forma más no de fondo, que no respondan planificada mente a responder los problemas sociales, económicos y políticos y que no se conviertan realmente en elementos modernizadores del Estado. Consideramos que no hay un único modelo de buen gobierno, sino por el contrario el mayor reto está en su planeación e implementación de acuerdo a las necesidades de cada pueblo- país.

1.4. PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO

Como ya se indicó el concepto de buen gobierno integra principios que se entienden aplicables a todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional) y que hacen más democrática la formulación de las políticas públicas y la implementación de éstas. Es decir, dichos principios permiten un adecuado funcionamiento del gobierno y la consecución de sus objetivos.

Tales principios sin embargo, no han sido definidos en un manual único de buen gobierno o algo por el estilo, sino que han surgido más de la observación de la realidad y se han adaptado por parte de los gobernantes a las diversas estrategias modernizadoras del Estado, así, existen un consenso tanto en los códigos de Buen gobierno¹⁷ como en los documentos de trabajo elaborados por el

¹⁷ El Código Iberoamericano de Buen Gobierno, elaborado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, ha sido un documento base para que los países latinoamericanos, incluido Colombia implementen códigos de buen gobierno en sus diversas organizaciones públicas.

B.M. o la OCDE en los que se definen al menos ocho principios básicos del buen gobierno para la época actual, los cuales se describen a continuación:

1) Principio de Participación. El principio de participación se fundamenta en el derecho natural de todo ser humano a realizar su propio destino. En toda formación social la persona tiene derecho a hacer sentir el peso de su decisión personal responsable. El sujeto de la participación es todo hombre o mujer en cuanto miembro del grupo social, así debe constar de tres factores: a) El sujeto (toda persona en cuanto miembro del grupo social); b) El objeto (la obra común); c) El modo o procedimiento mediante el cual se realiza la participación.

Se pueden encontrar significativos ejemplos de auto organización en las numerosas iniciativas, privadas y sociales, caracterizadas por formas de participación, de cooperación y de autogestión, especialmente a nivel de los grupos intermedios, que revelan la fusión de energías solidarias. Por lo tanto, este principio opera en todos los niveles de la convivencia, dentro de los cuales interviene la persona humana como agente insustituible de la calidad de la vida en común y como garantía de la recta ordenación de ésta y de su necesaria subordinación al hombre. Es un derecho natural primario de éste el de realizar su propio destino también en lo social. La participación se convierte así en vehículo del ejercicio de la libertad humana.

Es importante tener en cuenta que la participación es no sólo un derecho, sino también un deber del gobernado, porque éste tiene la obligación de actuar. La persona no puede quedar reducida a simple sujeto pasivo de la acción de su gobierno. No se puede convertir en simple receptorista o beneficiario de los bienes sociales.

2) Principio de legalidad. La legalidad o también llamada primacía de la ley es un principio fundamental conforme al cual todo ejercicio del “poder público” deberá

ser sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas.

Conforme al principio de legalidad, sólo la ley crea delitos, y sólo podrá considerarse delito, aquel hecho que la ley declare delito expresamente. Se podría decir que el principio de legalidad es la regla de oro del Derecho público y en tal carácter actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho, pues en él, el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas.

3) Principio de Transparencia. Impone a los funcionarios públicos el deber de actuar de la manera más transparente frente a la ciudadanía. Ello, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones Públicas, asimismo ayuda a los ciudadanos a que se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos en los asuntos públicos. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, la transparencia permite que se manifieste el principio de rendición de cuentas de los poderes públicos, así, todo funcionario público tiene el deber de responder por las decisiones y acciones que realiza en el ejercicio del poder que se le ha delegado, concedido u otorgado. La transparencia está estrechamente vinculada con la promoción de la ética en el servidor público, sin embargo no sólo se refiere a un valor moral, sino que es también un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad.

Si bien es cierto que la transparencia es un derecho ciudadano, democrático por excelencia, no es una “condición natural” de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos objetivos en relación a las instituciones estatales: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales. La transparencia se ha vuelto necesaria para el ejercicio de un buen gobierno -en el cual exista disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y

utilidad de la información- que se encuentra sujeto a la vigilancia y al escrutinio de la sociedad en su conjunto.

4) Principio de Responsabilidad. Alude a la obligación que tienen los funcionarios públicos respecto de cumplir a cabalidad con sus deberes y funciones, mediante el despliegue de esfuerzos que sean necesarios para satisfacer las demandas e intereses legítimos de la población, a través de un ejercicio regular, eficaz, oportuno e inclusivo de la función delegada, concedida u otorgada.

Luego, la responsabilidad del Gobierno debe estar inserta en el sistema de responsabilidades del poder. La responsabilidad política supone abuso en la utilización o en el ejercicio del poder, y se castiga con la privación de éste; la responsabilidad civil, que implica lesión en el patrimonio del Estado o en los particulares, se corrige obligando a restituir o indemnizar el daño, y la responsabilidad penal, que entraña infracción punible en la legalidad objetiva sancionadora, se castiga con la privación de bienes jurídicos según consista la pena.

5) Principio de consenso. Partiendo del hecho de que el gobierno tiene un carácter instrumental, cual es, regular el comportamiento social a través del monopolio del uso legítimo de las armas y la implantación de un sistema político-jurídico dotado de competencia sancionadora, se considera el consenso como la aceptación de la resolución tomada por una mayoría de electores frente a un hecho particular. Cabe sin embargo aclarar que el consenso puede ser unánime o mayoritario, pero siempre es necesario que se dé el consenso para que existan acuerdos.

El consenso no requiere el consentimiento activo de todos los involucrados: alcanza con que, quienes se oponen la decisión, atenúen su rechazo y toleren la

disidencia. Gracias al consenso, una sociedad puede alcanzar la paz social y la convivencia armónica. Si los dirigentes no buscan generar consenso, los estallidos de violencia son más probables, ya que los grupos que no comparten las decisiones de las autoridades sentirán que sus derechos no son reconocidos y tendrán una mayor tendencia al conflicto.

6) Principios de Eficacia y Eficiencia. Según el lenguaje común, eficiencia es la “virtud y la facultad para lograr un efecto determinado” y eficacia es la “virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”¹⁸. En el ámbito económico, ambos principios parten de la premisa básica de la existencia de múltiples necesidades y escasos recursos para satisfacerlas, con el fin de lograr esa satisfacción con los recursos más económicos posibles.

En el ámbito administrativo, eficacia corresponde al “logro de las metas (de carácter cuantitativo) definidas por la Administración” y su control se relaciona con las propias metas definidas por ésta, ya que quien realiza el control no puede definir las. El control de la eficacia corresponde “al uso óptimo de los recursos”, que son siempre escasos y su empleo en el tiempo debe estar condicionado a su resultado, lo que incide en el éxito de la gestión. Los recursos humanos, lo son en la medida del esfuerzo de las personas, el recurso tecnológico lo es en la oportunidad de su empleo y el recurso financiero en sus aplicaciones más eficientes que trasuntan la buena administración de fondos.

El concepto de eficiencia exige la obtención de los recursos en sus costos alternativos más bajos, esto es, la economicidad. El control de la eficiencia es propio de los recursos “que importa el control de los objetivos políticos verificando,

¹⁸ RAE, Diccionario de la Lengua Española (21ª ed. Madrid, 1992), señala que eficiencia es “Virtud y facultad para lograr un efecto determinado”, y que eficacia es “Virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”

a través de la auditoría operativa, aquellos dados por la autoridad, los cuales no pueden ser cuestionados por quien efectúa el control operativo¹⁹.

En este campo, ambos principios se relacionan con el control financiero que se traduce en el enjuiciamiento de la actividad del Estado como protagonista de la gestión presupuestaria para conocer si esa labor ha sido llevada con la regularidad y la rentabilidad necesarias, siendo su finalidad en abstracto: a) la revisión de cuentas (auditoría regular de libros contables), su presentación y justificación en forma y exactitud numérica, veracidad e integridad de los datos contables, y b) el resultado de la gestión (auditoría de eficiencia operativa) con la exactitud, corrección y rentabilidad de las operaciones que resultan registradas en los libros, y en las omisiones comprobadas o advertidas.

7) Principio de Coherencia. Tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que estos objetivos sean consistentes y estén coordinados. Este es el objetivo del principio de coherencia, pues existen determinadas políticas que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales, por lo que repercuten en otros ámbitos sectoriales y, por lo tanto, inciden en otros intereses, lo que obliga a tenerlas en cuenta.

8) Principio de sensibilidad. Implica que los gobiernos deben implementar políticas y acciones que atiendan a la satisfacción de las necesidades sociales, en particular de la población tradicionalmente excluida y marginada.

Cabe señalar que estos principios se apoyan y refuerzan entre sí. En efecto, la rendición de cuentas está relacionada con la participación y la transparencia. Por su parte, la transparencia no puede existir sin instituciones dispuestas y

¹⁹ La función de vigilancia y auditoría es ejercida por la Contraloría General de la Nación. En la Constitución Política de Colombia su función está definida en el artículo No.267, cabe anotar que después de 1991 el control fiscal pasó de ser previo y preceptivo a ser posterior y selectivo.

obligadas a rendir cuentas. Además, la transparencia permite una mayor eficiencia de las entidades de la administración pública.

El desafío de crear un juego de suma positiva entre Estado y sociedad civil han situado la participación ciudadana como un elemento clave que permite cerrar las asimetrías de la representación política y a la vez ejercer control efectivo sobre el gobierno, por ello en el siguiente apartado nos centraremos en un aspecto que consideramos clave al hablar de buen gobierno como es la rendición de cuentas.

2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS PILAR FUNDAMENTAL DEL BUEN GOBIERNO

Como lo han señalado Santos y Auritzer²⁰, tener la posibilidad de elegir a los gobernantes no basta para conseguir gobiernos eficaces, eficientes y apegados a la ley, pues en ausencia de presiones sociales los gobiernos democráticos continuarán reproduciendo la misma vieja lógica del secretismo burocrático, del clientelismo, la corrupción y la costumbre de manejar con arreglos privados los asuntos públicos, por ello, desde principios del siglo XXI, ha habido una emergencia de discursos y programas que favorecen la participación ciudadana en la definición, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, tratando de lograr gobiernos transparentes y que gocen de la confianza ciudadana que como lo hemos mencionado anteriormente son dos de los ejes fundamentales de todo buen gobierno.

En la actualidad, tal como lo ha indicado la OCDE, las prioridades han dejado de ser un impulso por crear agencias y organismos autónomos y se han convertido en una lucha por lograr una buena “gobernanza”, en general, y más específicamente encontrar el equilibrio correcto entre rendición de cuentas y autonomía al enfocarse en lograr consolidar aparatos de coordinación fuertes, en mejorar la capacidad de gobierno y en la implementación de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, así, han surgido las nociones de que la prosperidad económica debe ir acompañada de justicia social, lo que ha hecho que se vuelva a la discusión acerca del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos centrales para controlar y regular la actividad económica y ha surgido un nuevo foco de atención, cual es, evitar la erosión del capital ético en los

²⁰ SANTOS, Fabiano. AURITZER, Leonardo. “La transición a la democracia en Brasil en perspectiva comparada” en: ALCANTARA Manuel. La democracia brasileña: balance y perspectivas para el siglo XXI. Universidad de Salamanca, 2008.

empleados del servicio público, lo que ha implicado importantes reformas como la inclusión del principio de responsividad (*receptivennes*) en el sector público²¹.

Desde los años noventa del siglo XX se popularizó el concepto de participación ciudadana buscando la manera de involucrar más activamente a la comunidad en general con sus gobiernos electos, así, se proponía una especie de co-gestión de proyectos entre ciudadanía y gobierno, a lo cual los países latinoamericanos no fueron ajenos y aplicaron una ola de reformas institucionales, conocidas también como reformas post-consenso de Washington, para dar mayor cabida a la sociedad civil en la esfera pública, buscando mejorar las condiciones sociales y fortalecer la institucionalidad democrática. Sin embargo esta participación estaba enfocada básicamente a los procesos de decisión y debate de políticas públicas, pero era escasa o incluso nula en los procesos de implementación y evaluación, procesos para los cuales no existían anclajes legales, herramientas administrativas o legitimidad política, sino que simulaban una apertura a la ciudadanía sin mostrar realmente resultados efectivos.

Así, el tema de la participación ciudadana fue perfeccionándose y con el afianzamiento del término “capital social” en los estudios realizados por parte de los organismos internacionales de ayuda internacional FMI, BM, ONU, y que por sus programas de créditos ejercen una clara influencia en todo el mundo, se popularizó una nueva postura sobre el gobierno a través de la cual se reconoce que para que las relaciones de cooperación entre los actores civiles y el gobierno funcionen deben existir lazos de confianza mutua, trayectorias de conocimiento que permitan hacer predecible la actitud de la contraparte, lo que en definitiva se considera un conjunto de reglas formales e informales que acoten los espacios y las formas de acción del gobierno y permitan saber que los compromisos se cumplirán, en ese contexto emerge el discurso del *accountability* social que se

²¹ ACKERMAN, John M. “Social Accountability in the public sector. A conceptual discussion”. En: Social development papers: participation and civic engagement, paper No. 82, march 2005.

traduce al español como la rendición de cuentas, donde se aboga por una gobernabilidad caracterizada por la transparencia, la publicidad y el balance público del gobierno.

La rendición de cuentas se convierte entonces en un nuevo eje articulador de los intereses públicos y privados, es un elemento que todavía no ha sido completamente desarrollado, es una pretensión nueva que busca corregir las imperfecciones del Estado, es considerado el elemento central de la democracia representativa, de tal forma que es uno de los principales instrumentos con los que se cuenta para controlar el abuso de poder y así garantizar que los gobiernos manden con transparencia, honestidad y eficacia.

La rendición de cuentas fundamenta su concepción en el modelo teórico de Principal-Agente, el cual contempla una relación donde un sujeto delega (principal que son los ciudadanos) a otro sujeto (agente o mandatario), así se parte del principio de que la mejor manera de lograr un buen gobierno es obligar a los agentes públicos a informar acerca de los que hacen *answerability*, así como construir agencias capaces de imponer sanciones a quienes han violado sus obligaciones públicas *enforcement* que obligan a la burocracia a hacerse responsable de sus actos y a estos dos elementos se agrega un tercero que es el *receptivennes* que hace referencia a la capacidad de los oficiales públicos para tomar en cuenta el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos, como lo explica Behn²², estos tres elementos pueden enunciarse de diversas formas, lo importante es informar a los ciudadanos sobre ¿qué hace el gobierno?, ¿cómo lo hace? y ¿qué efectos tiene su acción?.

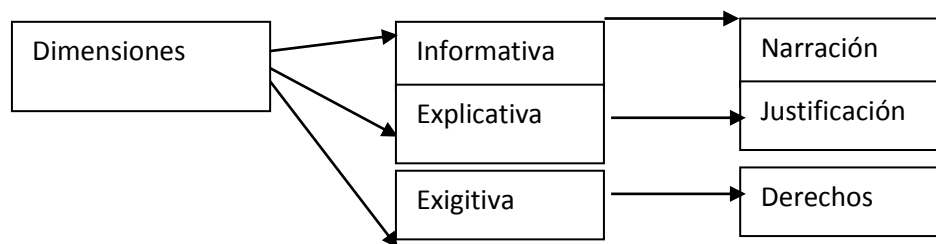
²² BEHN, Robert. Rethinking democratic accountability. Washington D.C. Brookings institution press, 2001.

Es por esto que la rendición de cuentas presupone pero también fortalece la transparencia del sector público, el concepto de la 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 este 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.

Diversos autores coinciden en afirmar que la rendición de cuentas tiene como componentes: la información, la explicación y la sanción, de este modo Olvera²³ ha explicado cada una de las dimensiones: 1) la informativa, que pregunta que ha sido o será hecho, mediante la enumeración de sucesos, 2) la explicativa que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer y 3) la exigitiva que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo, así, podemos graficarlo del siguiente modo:

Diagrama 2. Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas



La información y el diálogo son elementos esenciales que implican la posibilidad de una relación de diálogo y retroalimentación, constituyéndose en la base de la respuesta que deben dar los servidores públicos sobre sus acciones; motivo por el cual éstos deben informar sobre sus decisiones y explicarlas. En ese sentido, se ha planteado que la rendición de cuentas es una relación

²³ OLVERA, Alberto. IZUNZA, Ernesto. “Rendición de cuentas los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”. En: Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Universidad de Veracruzana, México, 2006.

bidireccional: el actor que rinde cuentas es tan responsable como el que debe exigirlos, y tiene que existir la posibilidad de interacción, pregunta–respuesta y aclaraciones sobre las expectativas mutuas de la relación²⁴.

Podemos ver entonces que el tema de la información implica, por una parte, el establecimiento de los derechos de acceso a la información y a la documentación pública por parte de ciudadanos, organizaciones y medios de comunicación, así como por parte de las otras ramas del poder y de los órganos de control. Por otra parte, implica la obligación de generar, organizar, difundir y facilitar el acceso a dicha información y que esta sea veraz y confiable.

De este modo la rendición de cuentas se relaciona con la creación de un mecanismo que es llamado por Olvera una *interfaz* que puede ser analizado de dos maneras, la primera como un espacio relacional de intereses sociales confrontados y por otra parte en términos de las interpretaciones e información presente en las interacciones estratégicas durante el proceso de implementación de una política pública, de tal modo, se aprecia que la rendición de cuentas tiene una estructura lógica que consiste en dos actores 1 y 2, así como una acción del primero llamada A1. 1 rinde cuentas sobre la acción A1 porque 2 se lo exige, presuponiendo que se dan un par de condiciones: 1) que el sujeto 1 actúa en nombre de 2 y, 2) el sujeto 2 tiene el poder institucional o legal para premiar o castigar al sujeto 1 por sus actividades o productos de esta relación. Por otra parte la idea de interfaz, nos indica que es importante el lugar, la forma y los fines de los encuentros entre ciudadanos y gobierno, puesto que estos intercambios implican la existencia de conflictos por el poder, la confrontación de visiones, culturas e intereses, en un marco de desigualdad de conocimientos e información.

²⁴ VELASCO, M. “Propuesta metodológica para una rendición de cuentas bidireccional. Hacia la concepción de un modelo de corresponsabilidad social”. En: Fescol. Documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso constituyente de la Región Central de Colombia. Bogotá: Ed. Gente Nueva, 2007.

Hay por tanto una visible brecha entre gobernantes y gobernados, en donde los últimos sienten desconfianza ante los resultados de las acciones gubernamentales y en donde se considera que poco o nada se puede hacer para controlar y/o castigar a los agentes que no cumplen o no son eficientes con sus funciones. Esta brecha tiene su punto nodal en el intercambio y flujo de información que hay entre ambas esferas, es decir; del tipo y nivel de accountability que se haga por parte del gobierno, será el tipo y nivel de brecha que exista para con los ciudadanos.

Entonces el problema central de la brecha entre ciudadanos y agentes gubernamentales toma varias aristas y sentidos. La primera de estas aristas nos la ofrece Neuman²⁵ cuando nos menciona que “la relación entre información y democracia es un tema central, que implica que la responsabilidad del funcionario de gobernar, pasa por la acción de informar al ciudadano”. Sin embargo, consideramos que esto tiene tres sentidos complementarios: 1) la necesidad de la información para la toma de decisiones y para los públicos interesados en estos procesos, 2) la difusión por todos los medios de comunicación e información con los que se disponga sin altos costos de decodificación, 3) ordenamiento entre las entidades que puedan estar involucradas en un mismo ejercicio público, es decir, dentro de la información que se disponga debe ser clara la trayectoria que tiene la información entre distintos departamentos y/o niveles de la administración pública.

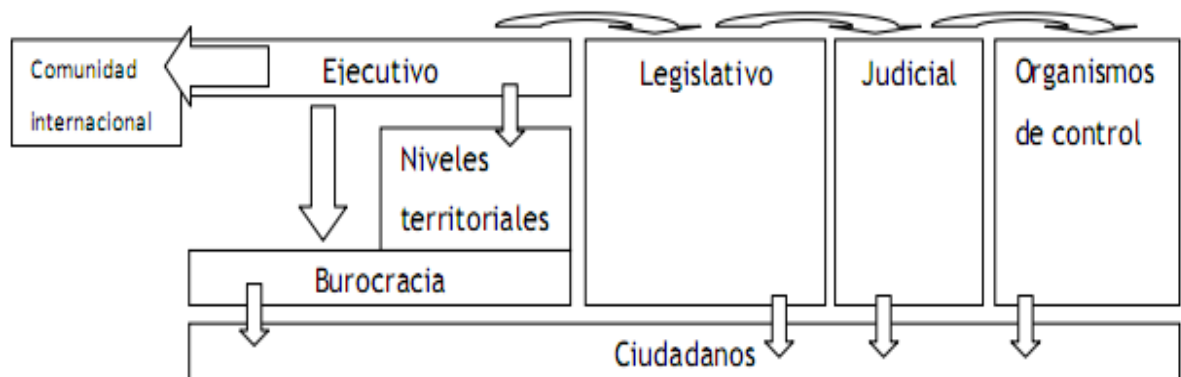
La segunda arista es la obligación que adquieren los ciudadanos de involucrarse cada vez más en la discusión de los asuntos públicos, por supuesto que esta participación coadyuvara o no con el gobierno dependiendo del nivel y la calidad de la información que este le proporcione; lo cual nos sugiere varias inquietudes: 1) ¿Contamos los ciudadanos con recursos suficientes para saber que pedir, con quien pedir, como pedir y qué hacer con lo que se pide de tal forma que satisfaga

²⁵ NEUMAN, Laura. Acceso a la información la llave para la democracia. Versión digital <http://www.cartercenter.org/documents/1273.pdf>

su interés?, 2) ¿Se conocen o se cuentan con canales por medio de los cuales el ciudadano pueda retroalimentar a los agentes de gobierno?, 3) ¿Cómo y cuál es el tipo de socialización de información que tienen los ciudadanos con la sociedad civil en general?.

La tercera arista se refiere a como estos sentidos se van tejiendo de tal forma que se vuelve un proceso democrático, y es aquí en donde el principio de accountability se observa como un medio para conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes, es decir la accountability no es el fin último, sino un elemento que permite resolver problemas de la acción gubernamental con el co-gobierno.

Diagrama. 3. Relaciones de rendición de cuentas



Fuente: Documento Conpes 3654. Departamento Nacional de Planeación.

En el diagrama anterior vemos como las entidades públicas son interpretadas como instituciones sociales que tienen compromisos con la comunidad (internacional, nacional), así, la responsabilidad social se convierte en el eje articulador del buen gobierno en las entidades públicas, en la medida en que su cometido nace del contrato social implícito existente entre gobernantes y gobernados, donde el primero surge por la necesidad de realizar ciertas

actividades que como individuos no serían capaces de llevar a cabo, tales como las obras públicas, la seguridad de la comunidad, los servicios sociales, etc.

La generación de confianza, entonces, es un tema relevante, pues se trata de un factor fundamental sin el cual la buena gobernabilidad no puede abrirse paso, puesto que bajo ella se construyen los márgenes de gobernabilidad, la cual necesita a su vez de la legitimidad para poder hacerse efectiva; esa legitimidad se construye desde el cumplimiento de las tareas que le fueron encomendadas a cada ente público, lo cual propicia a su vez una constante participación de la ciudadanía en los asuntos que le incumben, realizando así un diálogo franco, directo y dinámico entre el ente público y la sociedad civil que necesita de unos márgenes de cumplimiento de la función pública para depositar su confianza en ella y poder así participar activamente, lo que genera un círculo en el que lo uno no puede funcionar sin lo otro.

Los autores Morgan, Watt y Zarei coinciden en afirmar que la rendición de cuentas se puede clasificar en al menos cuatro dimensiones: la dimensión política, la dimensión legal, la dimensión administrativa y la dimensión profesional.

La dimensión política se refiere a la delegación que hace el electorado sobre la asamblea o congreso y el presidente. Considera a los procesos y las estructuras electorales, el papel de los partidos políticos, los procesos de iniciativas y de referéndum, la tradición y la historia política y el papel de los grupos de interés. Significa mantener algunos valores políticos como son: la representación, la legislación parlamentaria o del congreso, la lealtad entre partidos, la solidaridad y objetivos políticos, opiniones públicas y algunos principios constitucionales como la separación de poderes.

La dimensión legal trata sobre el deseo de cambios legales a las acciones del cuerpo político, esto es, la creación de leyes de manera formal e informal, incluye

además la prohibición a los conflictos de interés y los códigos profesionales de ética. Significa un instrumento de control para mantener a los administradores dentro de las leyes, la legislación y otras regulaciones administrativas y gubernamentales.

La dimensión administrativa se relaciona con la eliminación del vínculo existente entre administración y política por parte del agente y así tener una mayor eficiencia y efectividad.

La dimensión profesional consiste en eliminar el problema de la desinformación dado por la posible discrepancia entre una realidad, el conocimiento del principal y el del agente que es de carácter profesional.

Complementaria a estas cuatro perspectivas esta la clasificación de la rendición de cuentas en horizontal y vertical explicada por O'Donell. La rendición de cuentas horizontal contempla la existencia de instituciones que desde el mismo Estado se dedican a supervisar y sancionar a otras instituciones y a sus agentes, este tipo de control se desarrolla en instituciones del mismo nivel jerárquico y que son independientes entre ellas, así este tipo de control es el que ejercen por ejemplo los tres poderes públicos entre sí, los cuales se fiscalizan mutuamente. Por la otra parte, la rendición de cuentas vertical es aquella que se genera en el marco de una relación desigual entre un superior y un subordinado y de acuerdo a O'Donell, esta rendición de cuentas puede ser dividida a la vez en dos: la vertical electoral y la social vertical²⁶.

La rendición de cuentas vertical electoral es aquella donde el sistema de elecciones sirve como mecanismo que estimula la responsabilidad en la medida en que se elige en función al desempeño, así se aprecia como un modelo de

²⁶ O'DONELL, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. Revista Nueva Sociedad No. 152, Nov- Dic. 1997, Fundación Friedrich Ebert, pp.143-167.

premio o estímulo para los funcionarios que realizan adecuadamente su función. Por el otro lado, la rendición de cuentas vertical social, menciona que la rendición de cuentas es un ciclo que involucra cuatro etapas que conforman un circuito descentralizado, sinérgico y sostenido de responsabilidad social y que integra puntos de entrada y mecanismos concretos, se conforma así de un marco legal, un ambiente regulatorio, los recursos o información y finalmente incluye las capacidades y, que van de un nivel nacional a uno subnacional, al centro de este ciclo se mantiene el compromiso civil.

Cuadro 4. Matriz de dimensiones y factores en la rendición de cuentas de O'Donell

Dimensiones Factores	Marco legal	Arreglos institucionales	Contexto cultural
Negociación	Decretos estableciendo espacios de negociación	Voluntad política, espacios institucionales	Prácticas de tolerancia
Información	Derechos a información pública	Prácticas de entrega de información pública	Redes informales de información
Voz	Regulación de los medios de comunicación	Control político de medios	Uso de medios por grupos sociales diversos
Organización	Libertad de asociación	Reconocimiento	Capital social
Recursos	Sistema Impositivo	Fondos de donación públicos	Filantropía social

Como se aprecia en la matriz anterior la rendición de cuentas es un ejercicio complejo en el que cada factor de control tiene asociados diversos mecanismos según las dimensiones, así es importante resaltar que el control social puede

canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas, así la rendición de cuentas se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, interesados y con capacidades para ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas.

Los ciudadanos tienen derecho a pedir información y explicaciones de los gobernantes porque la soberanía reside en ellos como constituyentes primarios del poder público. En la práctica, las asimetrías de poder entre los dos tipos de actores generan una necesidad especial de fortalecer la capacidad de petición de cuentas de los ciudadanos y la obligación de rendir cuentas de los gobernantes. En cuanto a la sanción, en este caso los ciudadanos pueden imponer una censura moral o mostrar su desaprobación a través de los medios de comunicación o de manifestaciones simbólicas; acudir a las autoridades competentes para solicitar que se investigue o castigue un acto.

En la medida en que el proceso de rendición de cuentas se fortalece, permite que los gobiernos ejerzan un mayor liderazgo participativo, tengan una comunicación eficaz con sus conciudadanos, desarrollen mejores herramientas de negociación y manejo de conflictos lo que redundará en un círculo virtuoso de gobernabilidad donde se logren realmente planear acciones de gobierno orientadas a promover la cooperación y asociación entre el sector público y el sector privado en busca del bienestar común, superando viejas prácticas personalistas de gobierno e imponiendo la institucionalidad y el respeto por la ley sobre la persona.

La rendición de cuentas nos permite comprender que la gobernabilidad democrática no se apoya sólo en el derecho a ejercer el Poder que le confieren las elecciones, sino y quizás más importante en la legitimidad que le confieren sus

acciones, su buena gestión; el cumplimiento de su programa de gobierno, por ello es importante comprender que el buen gobierno de hoy, es un trabajo de equipo, donde tanto el principal como el agente cooperan mutuamente manteniendo una buena comunicación y fortaleciendo la confianza.

2.1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EJE DEL BUEN GOBIERNO EN COLOMBIA

Como lo hemos señalado anteriormente, la transparencia y el acceso a la información representan hoy en día, dos de los más importantes ejes de articulación del buen gobierno, por un lado, estos elementos permiten que la comunidad incremente su participación en la esfera pública y a través de ella se facilita 1) hacer un control de la gestión pública a través del seguimiento de planes y metas de gobierno, reduciendo la posibilidad de que se presente conductas corruptas y, 2) evaluar el desempeño gubernamental a través del manejo claro de datos, la mejor utilización de los mecanismos de comunicación e incluso la incorporación de nuevos canales de comunicación, como lo ha sido el desarrollo de la internet. Por otro lado, se ha asumido un nuevo compromiso con la participación ciudadana al contemplarla no sólo como un aspecto formal y normativo, sino como un proceso dinámico a través del cual se fortalecen las instituciones sociales y se puede ejercer un control real sobre el ejercicio del poder por parte de los ciudadanos.

En este sentido desde hace cerca de dos décadas el Estado en Colombia ha venido siendo objeto de una serie de reformas de carácter legal con fines a su modernización, que implican dos aspectos fundamentales, el primero de ellos, la búsqueda de una mayor democratización de la información y el segundo, la inclusión de prácticas de gobierno corporativo entre ellas la rendición de cuentas²⁷.

²⁷ Es importante aclarar que para el caso Colombiano el concepto de rendición de cuentas ha tomado una significación amplia e incluso un poco imprecisa, pues además de que guarda una estrecha relación con iniciativas como las políticas de lucha contra la corrupción, transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, servicio al ciudadano, modernización del Estado,

2.1.1. Marco Legal para la Rendición de cuentas. En Colombia, se puede decir que para el sector público la rendición de cuentas ha sido un proceso paulatino que ha surgido de manera jerárquica y normativa atendiendo recomendaciones de organismos encargados de labores de cooperación internacional como la OCDE, el B.M. y el PNUD, sin embargo, con el paso del tiempo se ha ido afianzando en el debate político y ha pasado a convertirse en un elemento central que debe incorporarse a cualquier tipo de organización casi de manera obligatoria.

Desde la proclamación de la Constitución de 1991 se hizo evidente una nueva concepción del gobierno, así al proclamarse la soberanía del pueblo y consagrarse el Estado Social de Derecho, se exaltó la función del ciudadano y se definieron una serie de mecanismos democráticos para estimular la participación ciudadana reconociendo al ciudadano no sólo como receptor de los productos y usuario de los servicios del Estado, sino además como parte activa en la construcción social a través de los procesos integrales de definición, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión pública. Así, desde la Carta Magna se plasmó el derecho y el deber del ciudadano de participar en el establecimiento de metas de interés público a partir de múltiples foros de consulta, tales como el Referendo, el Consejo Nacional de Planeación, los consejos comunitarios, las audiencias públicas de asignación de los recursos de inversión, entre otros²⁸.

Posteriormente en el año 1994 se aprobó la Ley 152²⁹ a través de la cual se estableció todo un manual de obligaciones para la elaboración de informes sobre los avances y progresos de los planes de desarrollo y más adelante en el año 1998 con la aprobación de la Ley 489³⁰ se buscó modernizar la administración pública y se instituyeron incentivos a la gestión pública; acto seguido se adoptó el

gestión de la calidad y gestión documental, también se asocia con las estrategias de lenguaje claro al ciudadano, Gobierno en Línea y de datos abiertos.

²⁸ OLANO GARCIA, Hernán Alejandro. Constitución Política de Colombia (concordada). Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, 2011.

²⁹ Ley 152 de 1994: ley orgánica del plan de desarrollo

³⁰ Ley 489 de 1998: organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional

modelo estándar de control interno³¹ (MECI) y se empezaron a mencionar mecanismos optativos para la rendición de cuentas como las audiencias públicas.

A comienzos del siglo XXI, los estudios desarrollados por importantes investigadores internacionales, entre ellos, los ya mencionados académicos del Banco Mundial, empezaron a llamar la atención sobre la estrecha relación existente entre control social y rendición de cuentas, lo que para Colombia se asimiló como una política pública que dio pie para que en el año 2003 se aprobara por parte del Congreso Nacional la ley 850 que dio origen a las veedurías ciudadanas³². El surgimiento de las veedurías como bien lo ha señalado la economista María Teresa Ferreira ha significado la institucionalización del control social como impulsor de la rendición de cuentas de los poderes públicos, confirmándose que el ambiente moldea las interacciones individuales y organizacionales³³, así, se establece una interfaz de comunicación socio-estatal que posteriormente se ha venido desarrollando gracias a la implementación de reglas formales e informales tendientes a ejercer una mayor regulación pública.

Ya para el año 2004, cuando el teórico norteamericano Jonh Ackerman incorporó el concepto de receptividad (receptiveness) como tercer elemento fundamental con el que debía cumplir el gobierno en su proceso de rendición de cuentas, vemos que en Colombia se asumió con gran fuerza el compromiso por mejorar los resultados de gobierno y elevar los niveles de legitimidad, así se destaca como avance importante la firma en el año 2006 del Código Iberoamericano de buen gobierno en el congreso de la CLAD. Podemos señalar la firma del Código de Buen Gobierno, como el eje de articulación de las dos estrategias más ambiciosas de modernización del gobierno: 1) la incorporación de códigos de

³¹ Decreto 1599 de 2005: por el cual se adopta el modelo estándar de control interno

³² Ley 850 de 2003: se reglamentan las Veedurías ciudadanas

³³ FERREIRA SEQUEDA, María Teresa. "Participación y control social para la gobernanza democrática y el desarrollo local: la experiencia de los observatorios ciudadanos a concejos municipales y distritales en Colombia" En: III Seminario Políticas Sociais e cidadania, Universidade federal de Paraíba, Brasil, 2010, pp. 4.

buen gobierno en el sector público, lo que seguidamente dio impulso al nacimiento del modelo estándar de control interno –MECI- y, 2) la estrategia integral de “gobierno en línea”, las cuales desde una visión global son complementarias y han obedecido a la búsqueda del fortalecimiento de la rendición de cuentas del gobierno tanto a nivel central como descentralizado.

Para el año 2010 sale a la luz pública el documento Conpes 3654³⁴, en el cual, se establece la Rendición de Cuentas como un proceso permanente, casi obligatorio y no como un simple acto de publicidad o cumplimiento normativo. Este documento es complementado en el 2011 con la ley 1474: estatuto anticorrupción y en el año 2012 con el Decreto 2482: modelo integrado de planeación y gestión³⁵. En el año 2013 sale a completar el paquete de normas sobre Rendición de Cuentas el documento aún en proceso de maquetación titulado “manual de rendición de cuentas” elaborado por el Departamento Nacional de Planeación³⁶.

Así, podemos decir que en Colombia el tema de la rendición de cuentas como tal, se considera apenas en proceso de desarrollo e implementación y es un aspecto inherente del buen gobierno, de ahí que en la actualidad sea considerado un aspecto fundamental en la modernización del Estado y una apuesta permanente en la lucha contra la corrupción.

³⁴ Conpes 3654: Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 12 de Abril de 2010.

³⁵ Decreto 2482 de 2012: Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión. Bogotá, 3 diciembre de 2012.

³⁶ Manual de rendición de cuentas. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 23 de Abril de 2012.

Cuadro 5. Marco legal de la rendición de cuentas en Colombia

Ley 152 de 1994: Plan de Desarrollo	Art. 30: informes al Congreso Art. 43: Informes del gobernador o alcalde.
Ley 489 de 1998: Organización y funcionamiento de la administración pública	Art. 30. Informes al Congreso Art. 43. Informes del Gobernador o Alcalde Ley 489 de 1998: Organización y funcionamiento de la Administración Pública Art. 3. Principios de la función administrativa Art. 26. Estímulos e incentivos a la gestión pública Art. 32. Democratización de la administración pública Art. 33. Audiencias públicas Art. 34. Ejercicio del control social Art. 35. Ejercicio de veeduría ciudadana
Ley 734 de 2002: Código disciplinario único	Art. 34. Deberes de todo servidor público
Ley 850 de 2003: veedurías ciudadanas	Art. 1. Definición veeduría ciudadana Artículos 4 al 6. Objeto, ámbito de ejercicio y objetivo veeduría ciudadana Artículos 7 al 14. Principios rectores veeduría ciudadana Artículos 17 y 18. Derechos y Deberes veeduría ciudadana Art. 22. Red de veedurías ciudadanas
Ley 962 de 2005: Racionalización de trámites y procedimientos administrativos	Art. 8. Entrega de información
Ley 1437 de 2011: Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo	Art. 3. Principios de actuaciones administrativas Art. 5. Derechos de las personas ante las autoridades Art. 8. Deber de información al público
Ley 1551 de 2012: Nuevo Régimen Municipal	Art. 29 relación con la ciudadanía, información y convocatorias PDM
Decreto 3851 de 2 de noviembre de 2006	Art. 1. Información oficial básica

Decreto 028 de 10 de enero de 2008	Art. 17. Presentación de metas de administración municipal y departamental Art. 18. Rendición de cuentas de entidades territoriales Art. 19. Informe de resultados Art. 20. Consulta pública de resultados
Decreto 2482 de 3 de diciembre de 2012	Art. 2. Objeto Modelo integrado de planeación y gestión Art. 3. Políticas de desarrollo administrativo
Decreto 2641 de 17 de diciembre de 2012	Art. 1. Metodología estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano Art. 2. Estándares para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano
Decreto 2693 del 21 de diciembre de 2012	Art. 6. Temas prioritarios para avances en la masificación de la estrategia de gobierno en línea Art. 7. Modelo de gobierno en línea
CONPES 2779 de 1995	Este documento promueve la participación de la sociedad civil, la cual comprende el tema de rendición de cuentas y control social a la gestión pública.
CONPES 3072 del 9 de febrero de 2000	Este documento tiene entre sus propósitos sistematizar y socializar la información pública usando tecnologías de información
CONPES 3248 de 2003	Este documento 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.

Fuente: Manual único de rendición de cuentas. Documento no edito.
Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Junio de 2013.

Como lo muestra el cuadro anterior, en un período de casi 20 años, el país ha logrado estructurar un ambicioso marco normativo de rendición de cuentas, el cual, como ya lo habíamos mencionado, incluye aspectos amplios y diversos como las estrategias de comunicación gobierno-ciudadanía, la importancia del control social sobre la gestión pública y las políticas de lucha contra la corrupción que en definitiva se resumen en los principios orientadores del buen gobierno definidos por el DNP: transparencia y rendición de cuentas, gestión pública efectiva, participación y servicio al ciudadano, vocación por el servicio público, estrategias de lucha contra la corrupción.

Se evidencia también la puesta en marcha de un nuevo modelo de Estado con el que se busca modernizar el gobierno e integrar el poder de la participación ciudadana al proceso de toma de decisiones públicas y cumplir con responsabilidad el encargo de administrar la res-publica, así, podemos decir que hay un sistema de rendición de cuentas que cada vez se fortalece más y que se convierte en un aliado de la transparencia y las buenas prácticas.

2.1.2. Implementación de la rendición de cuentas. A la par del surgimiento del mencionado marco legal, se puede decir que en Colombia la rendición de cuentas se ha materializado con el surgimiento de un gran número de instituciones de carácter oficial (central y territorial) como de carácter no gubernamental (sociedad civil) encargadas de monitorear, vigilar y publicitar las acciones del Estado, por lo cual podemos decir que el tema ha tomado una importancia capital, conjugando mecanismos verticales, horizontales, diagonales y sociales, con diversos focos de control tanto político, como fiscal y social, en aras de fortalecer la institucionalidad y de mejorar la gobernabilidad.

Al presente Colombia muestra importantes progresos en las herramientas de seguimiento a los procesos relacionados con a) la gestión por resultados, b) la información financiera, c) la contratación pública, d) el control interno y e) el

comportamiento ético de los funcionarios. A continuación presentamos de manera sintética las instituciones más representativas de la rendición de cuentas en Colombia:

- **Instituciones de nivel central**

La contraloría general de la república

La auditoría general de la república

El sistema de gestión y seguimiento de metas del gobierno (SIGOB)

Gobierno en línea (agrupa varios programas)

Sistema de información de registro de sanciones y causales de inhabilidad (SIRI)

Sistema integrado de información financiera (SIIF)

Portal único de contratación (SECOP)

- **Instituciones del nivel territorial**

Pactos por la transparencia

Auditorías visibles

Gobierno en línea territorial (Gel-T)

Vigías de la democracia

Fundación probidad y transparencia del Atlántico

Veedurías ciudadanas

- **Instituciones no gubernamentales**

ONG por la transparencia-ONGxT

Corporación transparencia por Colombia

Corporación de acción ciudadana Colombiana

Corporación Ocasá- jóvenes contra la corrupción

Red de ONG de la transparencia (incluye 53 ONG en todo el país)

Red de observatorios a Concejos municipales

Este conjunto de instituciones conforman el llamado sistema nacional de rendición de cuentas colombiano que ha sido esquematizado por el Departamento Nacional de Planeación como se muestra en el cuadro No. 6.

Cuadro 6. Sistema Nacional de Rendición de Cuentas

Marco Institucional			
1. Normatividad	1.1. Mandato Constitucional de gestión por resultados y rendición efectiva de cuentas		
	1.2. Regulación	1.2.1. Acceso a la información	
		1.2.2. Clasificación de la información	
		1.2.3. participación ciudadana (veedurías, mecanismos)	
		1.2.4. Control interno	
		1.2.5. Administración de información financiera	
2. Arreglo institucional	2.1. Clara asignación de responsabilidades y funciones		
	2.2. suficientes capacidades técnicas y políticas		
3. Fomento de una cultura de valores éticos enfocados hacia la gestión por resultados y la rendición de cuentas en el gobierno y la sociedad			
R.C. Horizontal		R.C. Vertical	
1. interoperabilidad y coordinación		1. Fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas	1.1. Veedurías
2. procesos	2.1. Gestión por resultados (SIGOB)		1.2. Audiencias Públicas
	2.2. Información financiera		1.3. Consejos comunales
	2.3. Contratación		1.4. Boletines de calificación
	2.4. Control Interno		1.5. Pactos de transparencia
2.5. Prácticas corruptivas	2. calidad del servicio al ciudadano	2.1. Estrategias de servicio ciudadano (personal, telefónico, on line)	
2.6. Ética	3. Procedimientos estándar de Rendición de Cuentas	3.1. Procesos estándar de R.C	
2.7. Control Político		3.2. Informes, publicaciones	
2.8. Ejercicio del poder estatal			
R.C. Diagonal			

1. Fortalecimiento de iniciativas de control social	Manejo de incentivos financieros, técnicos y de capacidades
2. Alianzas público-privadas	Cámaras de comercio, organismos productivos
3. Difusión de resultados y acción de veedurías	Medios de comunicación: escritos, auditivos, visuales.

Fuente: ARISI, Diego. “fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas”. Documentos de trabajo. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2007.

Es importante destacar que este sistema de rendición de cuentas ha representado para Colombia un gran avance en la tarea por modernizar el Estado y lograr un buen gobierno. Si bien aún hay mucho por hacer en el camino de fortalecimiento de la transparencia y la buena gestión en el sector público, el país ha mostrado una decidida voluntad de cambio y como se aprecia en los indicadores de medición del gobierno del Banco Mundial (ver anexos), en un período de casi dos décadas se ha logrado un mejor aprovechamiento de los instrumentos democráticos de participación política, se ha incrementado la efectividad del gobierno en la atención ciudadana y se ha evidenciado la incorporación de medidas regulatorias que incluyen acciones de premio o castigo, que han dibujado nuevos escenarios sobre la construcción social del Estado.

3. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo nos hemos propuesto indagar sobre el significado del buen gobierno, tomando en consideración la importancia que sobre el tema han manifestado a lo largo del presente siglo, tanto los organismos internacionales de cooperación internacional, como los gobiernos de diversos países, quienes han asumido un discurso y un compromiso serio por concretar agendas en función de lograr modernizar el sector público, fortalecer la lucha contra la corrupción, lograr la profesionalización de la burocracia y permitir la incorporación de mecanismos de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad civil en procura de controlar el ejercicio del poder público.

En una primera instancia esta investigación nos ha permitido reconocer que desde el punto de vista conceptual, el buen gobierno es materia de diversas interpretaciones y definiciones, así, hemos identificado al menos tres perspectivas desde las cuales se ha abordado el tema en la época actual: la perspectiva generalista o prescriptiva, desarrollada principalmente por el Banco Mundial, a través de la cual, se ha incorporado el concepto de gobernanza; la perspectiva normativa, encaminada al estudio de las actuaciones debidas al ocupar cargos públicos, encaminada a exaltar la importancia de conseguir la acción virtuosa de los funcionarios y, la tercera perspectiva, denominada de la gestión, a través de la cual se considera que el principal reto del gobierno está en lograr la eficacia a través del cumplimiento de objetivos y no de reglas como tradicionalmente se había considerado la medición del gobierno.

Así mismo hemos logrado identificar como pilares del buen gobierno una serie de principios de naturaleza democrática que sostienen un nuevo discurso sobre la administración del poder público, los cuales cumplen una doble función, por una

parte buscan fortalecer la ética gubernamental y por otra parte, buscan consolidar un mejor ejercicio de la gestión pública, reduciendo la discrecionalidad de quienes ejercen el poder. De este modo, a través de la primera parte de este documento se ha destacado la importancia de incorporar la participación, la transparencia, la legalidad, la responsabilidad, la equidad, el consenso, la eficiencia, la eficacia y la sensibilidad en el diario actuar del Estado.

Se considera por tanto, que el principal desafío es crear un juego de suma positiva entre el gobierno y la sociedad civil incorporando el concepto de la rendición de cuentas (accountability) como una herramienta de control y transformación de las instituciones públicas, el cual permite crear un círculo virtuoso de gobernabilidad que ayuda a reducir las asimetrías de la información y fortalece la confianza dentro de un proyecto de país.

Desde esta óptica hemos destacado que hoy por hoy, no se concibe el gobierno sin un compromiso claro de rendición de cuentas, que permita un control efectivo sobre la corrupción, el clientelismo y otras conductas viciosas que destruyen el sector público, por otra parte, que ayude a fortalecer y edificar unas instituciones formales e informales claras, fuertes y respetables por todos los ciudadanos, las cuales deben ser garantes de la transparencia en la gestión y permitir que se incluya la voz de todos los sectores sociales en la definición de programas y políticas públicas tendientes a resolver las necesidades presentes y futuras de la sociedad.

Finalmente hemos recopilado los principales avances en materia legal e instrumental que han acaecido en Colombia desde la Constitución Política de 1991 y que han permitido avanzar hacia la definición de un sistema nacional de rendición de cuentas que han servido de punto de partida para la consolidación de la estrategia de fortalecimiento democrático y de construcción de buen gobierno por parte del Estado Colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAUJO, Xiomara. “Una revisión básica sobre conceptos y teorías de gobernabilidad”, En: Revista Geoenseñanza Vol. 9- 2004 (2) Julio- Diciembre, Caracas, pp. 203- 212.
- ARAYA Rodrigo y PORRÚA Miguel (Editores). América Latina puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico. Ediciones Flacso, Chile y AICD, 2004.
- ARISI, Diego. Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas, www.dnp.gov.co.
- BONILLA ALGUERA, Gerardo Sergio. Modelos de Democracia y rendición de cuentas: la ventaja de una concepción deliberativa de la democracia. www.ciesas.edu.mx
- CASTILLO BAUTISTA, Raymundo. De la rendición de cuentas a la reforma cero: más allá de un gobierno ético. www.eumed.net/ce/2005.
- CLAD. Código iberoamericano de buen gobierno, 2006.
- CRUZ Villamil. Jasson. “Las políticas de Buen Gobierno como herramienta de desarrollo económico y social”, En: Boletín política pública hoy. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, No. 28, Julio de 2012, pp. 1-5.
- DEL Águila, Rafael y otros. La democracia en sus textos. Alianza Editorial, Madrid, 1998.

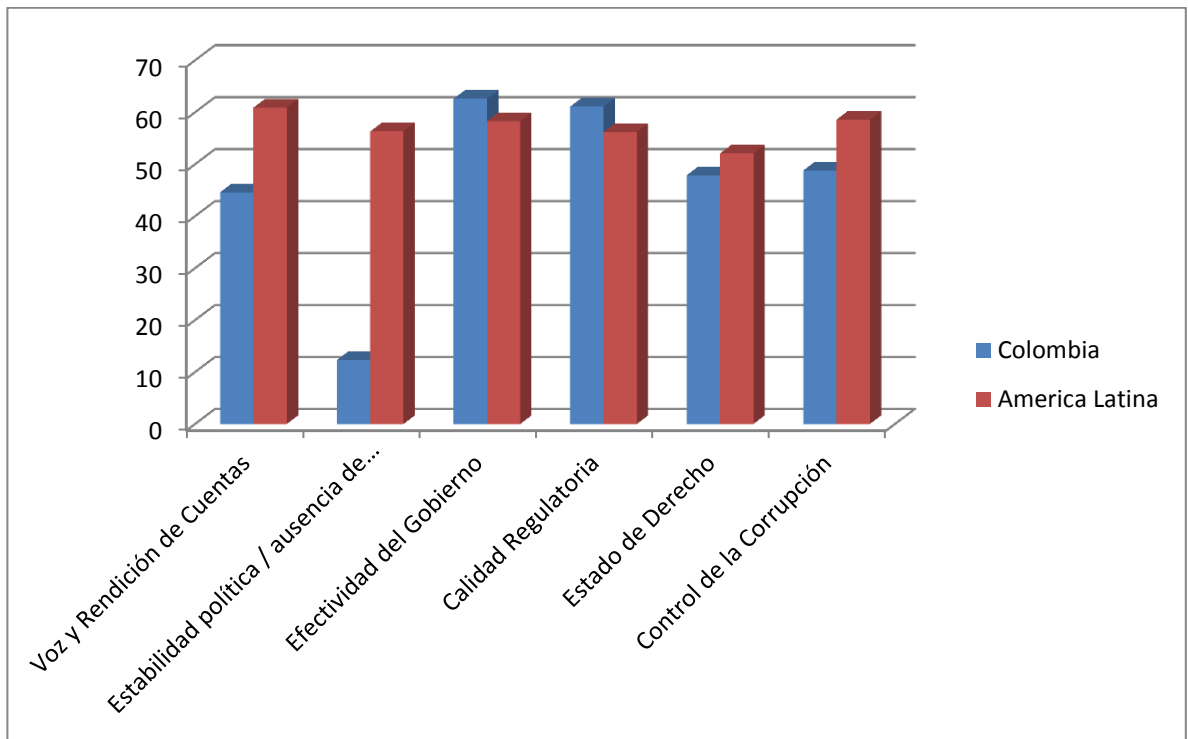
- D.N.P. Orientaciones para que un Alcalde o Gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo. Serie de guías metodológicas Sinergia, DNP, Bogotá, 2011.
- EASTON, David. (compilador). Enfoques sobre teoría política. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1997.
- GROMPONE, Romeo. (Editor). Instituciones Políticas y sociedad. Lecturas introductorias. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1995.
- JUDGE, D.; STOKER, G. y WOLMAN, H. "Urban Politics and Theory: An Introduction", En: D. Judge, G. Stoker y H. Wolman, Theories of Urban Politics, Londres, Sage, págs. 1-13.
- LA PORTA, Rafael. The quality of government. En www.nber.org/papers/w6727.
- LEVI, Margaret. Why we need a new theory of government. Perspectives on Politics, Vol. 4 No. 1 2006, pp. 5-19.
- MOYADO ESTRADA, Francisco. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. En www.clad.org.
- NAHEM, Joachim. (Editor). Guía del usuario para medir la gobernabilidad local. PNUD, Centro de la gobernabilidad de Oslo, 2008.
- O'DONELL, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. En revista nueva sociedad No. 152, noviembre- diciembre de 1997, pp. 143-167.

- OYHANARTE, Marta. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. En: Consejo económico y social/ naciones unidas. 24 de enero de 2012.
- PEZO CASTAÑEDA, Eduardo. Los principios de buen gobierno como principios rectores de la gestión y de las políticas del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales en el marco de la descentralización. www.derechoycambiosocial.com
- ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, April 2008 (pp. 165–190).
- SCHRÖDER, Peter. Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann oficina para América Latina. México. 2005.
- STIGLITZ, Joseph. “Regulación y fallas”, En: *Revista de Economía Institucional*, Vol. 12 No. 23, segundo semestre de 2010, pp. 13-28.
- _____ . “La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica”, En: *Revista Asturiana de Economía* No. 25, 2002, pp. 95-164.
- _____ . “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente”, En: *Revista CLAD: Reforma y Democracia* No. 22 (febrero 2002). Caracas, pp. 1-36.
- _____ . “El consenso post –consenso de Washington”, En: *Revista de ciencias Sociales Realidad Económica* (www.iade.org.ar), 2008.

- _____ . “El papel del gobierno en el desarrollo económico”, en: Cuadernos de economía, Vol. XVIII, No. 30, Bogotá, 1999, pp. 347-366.
- STOKER, Gerry. El buen Gobierno como teoría: cinco propuestas. En: www.pensamientopolitico.50g.com/documentos.
- WOLFENSOHN, James. New directions and newpartnerships: address to the board of governors. World Bank. Washington, 1995.
- www.uis.edu.co/biblioteca: Bases de datos mixtas.
- www.cepal.org

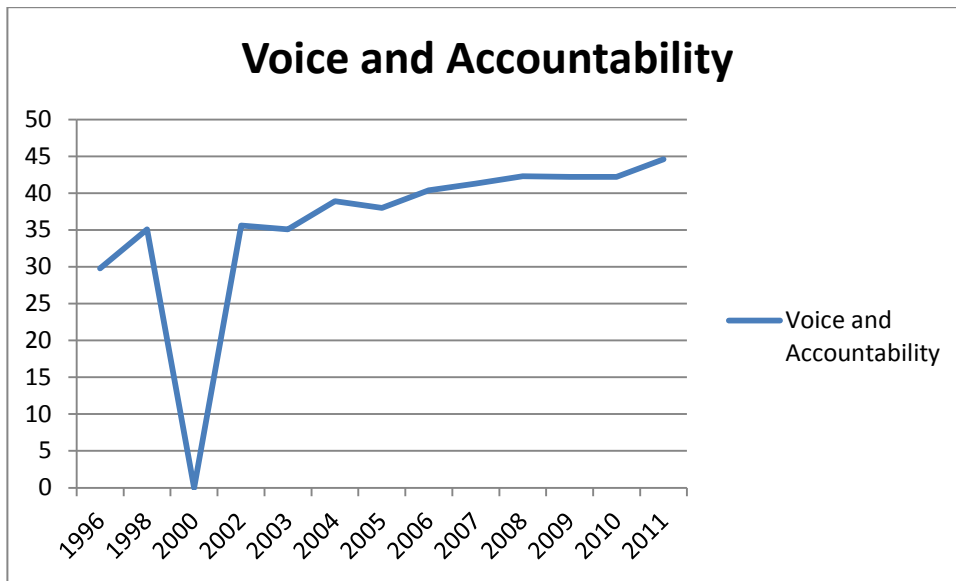
ANEXOS

Grafico Comparación de indicadores de gobernabilidad del BM entre Colombia y América Latina



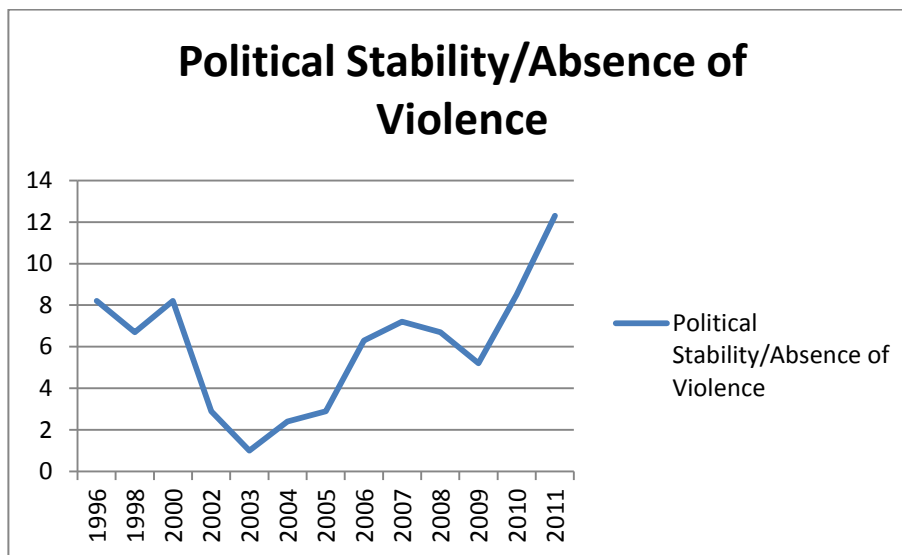
Fuente: Los datos para elaborar el gráfico fueron tomados de www.info.worldbank.org

Gráfico: Seguimiento del indicador voz y rendición de cuentas en Colombia, 1996-2011



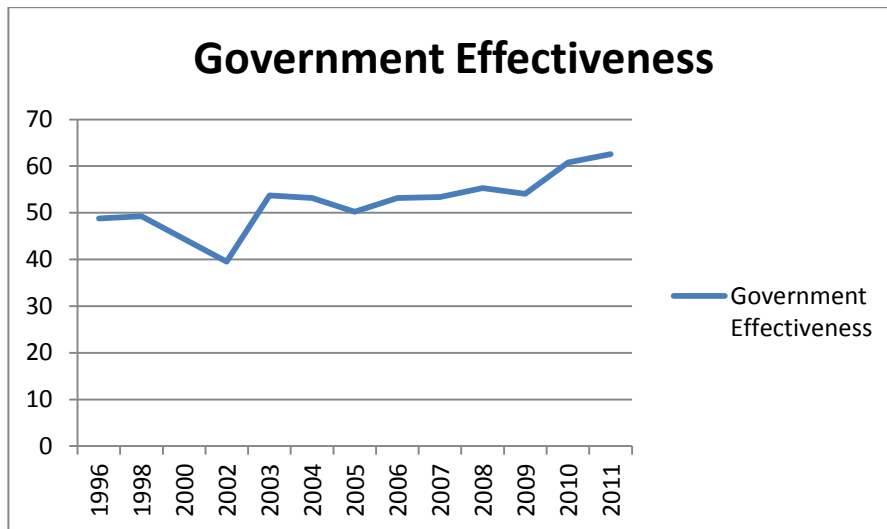
Fuente: Los datos para elaborar el gráfico fueron tomados de www.info.worldbank.org

Gráfico Seguimiento del indicador estabilidad política y ausencia de violencia en Colombia, 1996-2011



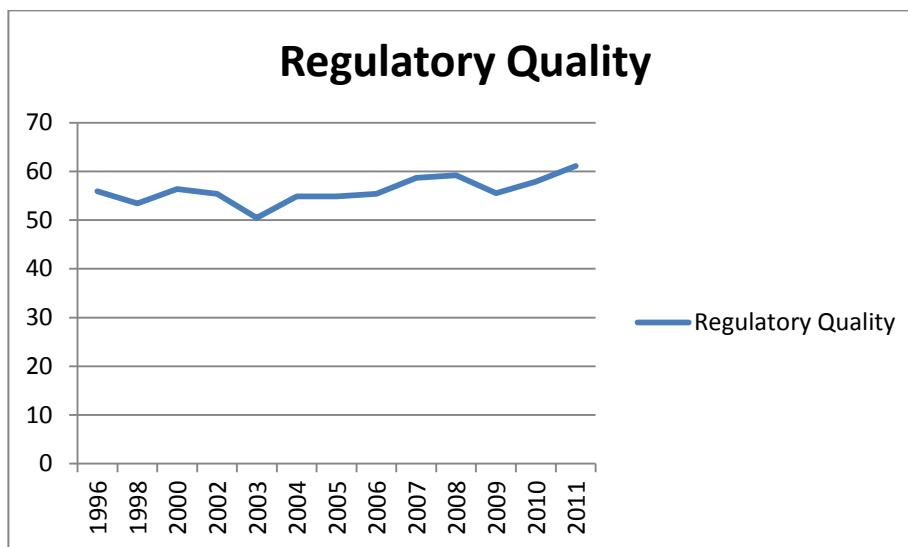
Fuente: Los datos para elaborar el gráfico fueron tomados de www.info.worldbank.org

Gráfico. Seguimiento del indicador efectividad del gobierno en Colombia, 1996-2011



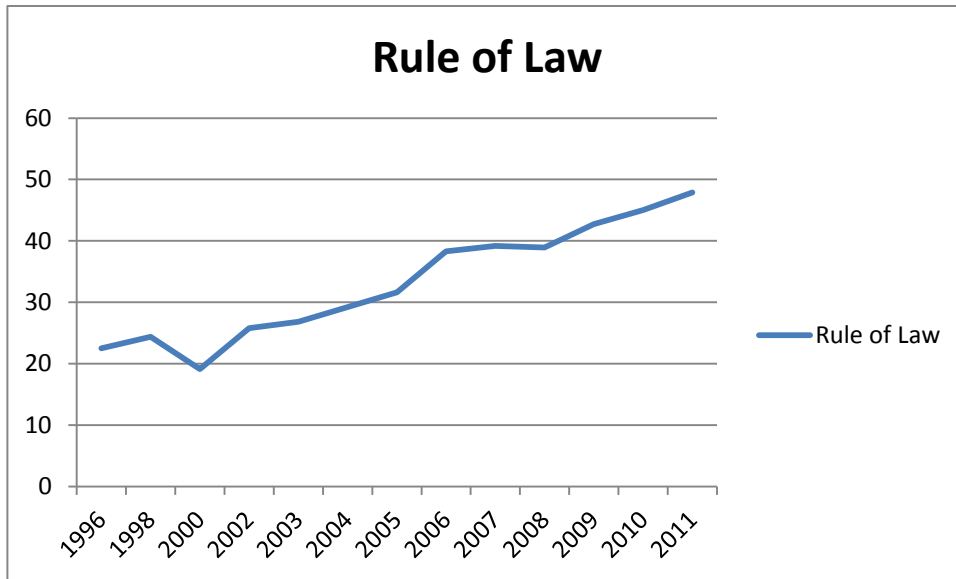
Fuente: Los datos para elaborar el gráfico fueron tomados de www.info.worldbank.org

Gráfico Seguimiento del indicador calidad regulatoria en Colombia, 1996-2011



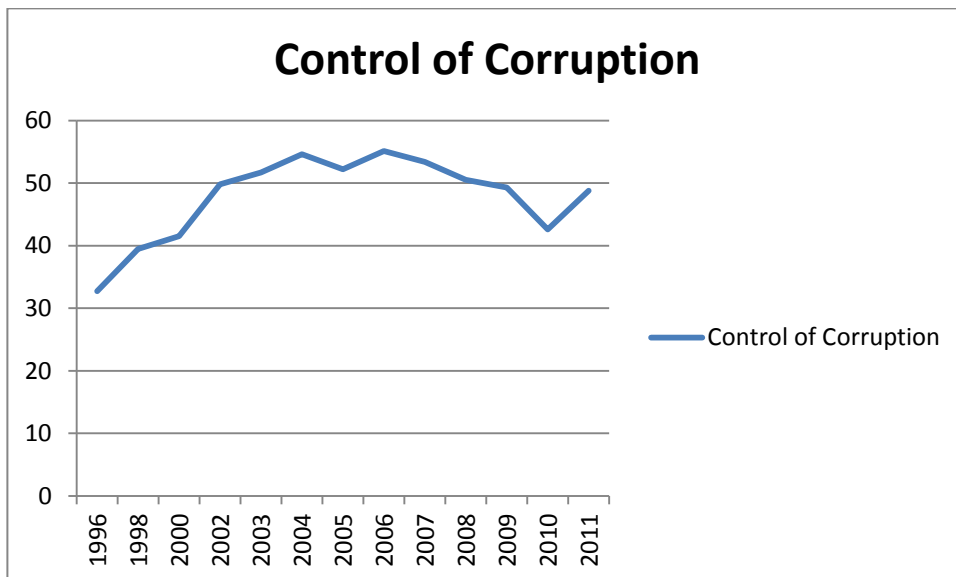
Fuente: Los datos para elaborar el gráfico fueron tomados de www.info.worldbank.org

Grafico Seguimiento del indicador Estado de Derecho en Colombia, 1996-2011



Fuente: Los datos para elaborar el gráfico fueron tomados de www.info.worldbank.org

Grafico Seguimiento del indicador control de la corrupción en Colombia, 1996-2011



Fuente: Los datos para elaborar el gráfico fueron tomados de www.info.worldbank.org

Reglas de Conducta del Buen Gobierno

Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno	Reglas vinculadas a la ética gubernamental	Reglas vinculadas a la gestión pública
Promover, reconocer y proteger los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos , evitando toda actuación que pueda implicar discriminación.	Evitar el uso abusivo del poder.	Actuar de acuerdo a los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilar la consecución del interés general.
perseguir siempre la satisfacción de los intereses generales.	Abstenerse de practicar actividades que representen un conflicto de interés con su cargo político.	Garantizar la gestión pública centrada en el ciudadano.
Impulsar el debate político con transparencia, información adecuada y participación.	No aceptaran ningún trato que signifique privilegio.	Austeridad en el manejo de recursos públicos
Sometimiento a la Ley y al Derecho	No influir en la agilización de trámites sin causa justificada.	Promover una administración receptiva y accesible, manejando un lenguaje claro y accesible.
Promover normas de funcionamiento político que impliquen: igualdad, independencia de decisiones en los cargos, sanción equitativa de incumplimientos, protección de los mecanismos de control.	Ejercer sus competencias de acuerdo a los principios de la buena fe y dedicación al servicio público.	Fomentar la profesionalización de la gestión pública.

Fuente: Código Iberoamericano de Buen Gobierno, CLAD, 2006.