

El diseño institucional para la rendición de cuentas

Una valoración del caso colombiano

Carolina Isaza Espinosa*

Partiendo de un reconocimiento de la importancia de la rendición de cuentas para las administraciones públicas contemporáneas, el artículo aborda tanto las aproximaciones conceptuales sobre este atributo como el análisis de un caso, el de Colombia. El propósito es analizar el diseño institucional para la rendición de cuentas del caso colombiano, para identificar sus puntos de falla y hacer una valoración basada en las percepciones de actores de la administración pública. Se encuentra un panorama más complejo que la dicotomía déficit-sobrecarga de rendición de cuentas sugerida en la literatura.

Palabras clave: rendición de cuentas, instituciones, administración pública, Estado, Colombia.

Institutional Design for Accountability: The Colombian Case

Starting from the acknowledgement of the importance of accountability for contemporary public administrations, this article develops both conceptual approaches about accountability and a case study, that of Colombia. The objective of the article is to analyze the institutional design for accountability in the Colombian case, in order to identify its breaking points and make a valuation based on relevant stakeholders' perceptions in the public administration. The resulting panorama is more complex than the dichotomy on accountability deficit-overload would suggest.

Keywords: accountability, public institutions, public administration, State, Colombia.

*Carolina Isaza Espinosa, es investigadora de la Universidad Externado de Colombia. cl. 12, 0-07, Bogotá, Colombia. Tel: 571 35 37 000. Correo-e: carolina.isaza@uexternado.edu.co

Artículo recibido el 26 de junio de 2012 y aceptado para su publicación el 29 de julio de 2014.

Uno de los componentes fundamentales de una democracia de buena calidad es la rendición de cuentas (*accountability*). Ésta es la relación que existe entre un actor que delega en otro alguna tarea y este otro que tiene la obligación de darle explicaciones sobre sus acciones. En el contexto de la democracia, la rendición de cuentas es una relación que involucra los conceptos de control sobre el Estado y el gobierno, de responsabilidad política y de capacidad para dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos (Schedler, 2004).

Entre los estudios de administración pública, la rendición de cuentas ha sido uno de los temas más discutido en el marco de los enfoques de la nueva gestión pública (Hood, 1995), la gobernanza (Rhodes, 1997) y el buen gobierno (The World Bank, 2004). En estos campos se ha defendido la importancia de la rendición de cuentas como una vía para evitar los abusos de poder, para controlar la corrupción (Schatz, 2013), para mejorar el desempeño del Estado (Christensen y Lægreid, 2014) y para empoderar a los ciudadanos. También es uno de los elementos fundamentales de la corriente por la democratización de la administración pública (Cunill Grau, 2004). Incluso, se ha llegado a sostener que la rendición de cuentas es uno de esos conceptos mágicos que todo el mundo encuentra deseables (Pollit y Hupe, 2011).

Sin embargo, la discusión contemporánea sobre la *accountability* en la administración pública ha introducido un cuestionamiento sobre estas supuestas virtudes de la rendición de cuentas y ha generado un debate sobre el lado negativo o el costo oculto de este concepto. En efecto, es posible que demasiados controles asociados a la rendición de cuentas reduzcan la eficiencia y el desempeño de las organizaciones o que generen comportamientos estratégicos que derroten el objetivo de rendir cuentas. Esto se ha llamado la “paradoja” del *accountability* (Ossege, 2012), el “dilema” de la rendición de cuentas (Willems y Van Dooren, 2012) o el efecto de sobrecarga de controles (Bovens *et al.*, 2008). Por otro lado, algunos han planteado que un diseño redundante con diferentes foros de rendición de cuentas puede producir beneficios (Schillemans, 2010).

Otro elemento importante en la discusión reciente se refiere a la dificultad de medir el impacto de la rendición de cuentas y al descuido de los ele-

mentos de poder y política que se esconden muchas veces tras las discusiones metodológicas (McGee y Gaventa, 2011).

En definitiva, la rendición de cuentas es un concepto que genera fuertes discusiones (Mulgan, 2003). A pesar de estos debates, que matizan un poco el entusiasmo anterior con la rendición de cuentas, el concepto sigue siendo central en las discusiones sobre la reforma del Estado y el funcionamiento de la administración (Willems y Van Dooren, 2012).

Más allá de estos puntos, resulta pertinente estudiar el funcionamiento de la rendición de cuentas en casos concretos, a través de las interpretaciones de los actores de la administración pública, como se ha hecho para el Reino Unido (Lupson y Partington, 2011) y Dinamarca (Poulsen, 2009), entre otros. No existe un estudio similar para países latinos.

A la luz de estas discusiones, durante los últimos 10 o 20 años, en toda América Latina ha habido un fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de diferentes tipos, en particular horizontales (O'Donnell, 2004). Colombia no ha sido ajena a esta tendencia. Entre las innovaciones de la Constitución de 1991 se contaron “la profundización del sistema de los mecanismos de pesos y contrapesos” y el “fortalecimiento de la autonomía, las funciones y la capacidad institucional de las agencias de control” (Hernández y Arciniegas, 2011, 198), así como la creación de canales para la rendición de cuentas social y otras formas de participación ciudadana (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

El propósito de este artículo es hacer una descripción y un análisis del diseño institucional de rendición de cuentas en Colombia. Se estudia el caso de Colombia con el fin de responder las siguientes preguntas: cómo es el diseño de rendición de cuentas en Colombia, qué tan adecuado es para esta función y, en particular, si existe un déficit o una sobrecarga de rendición de cuentas en este diseño (a partir del trabajo de Bovens, Schilleman y otros). Este análisis está basado en las interpretaciones de actores relevantes (expertos) de la administración pública colombiana.

Para este propósito, la primera parte del artículo presenta una sección metodológica, la segunda comprende una descripción del diseño institucional colombiano alimentada por los datos de las fuentes primarias, la

tercera parte presenta un análisis y una discusión de estos resultados, y la cuarta plantea algunas conclusiones y líneas de desarrollo.

METODOLOGÍA

El método elegido para este trabajo es el estudio de caso con datos cualitativos. Para cumplir con los objetivos planteados se utilizaron dos tipos de evidencia: en primer lugar, evidencia cualitativa proveniente de fuentes primarias, obtenida a través de entrevistas a expertos colombianos. En segundo lugar, evidencia institucional de fuentes primarias (jurídicas) y secundarias (bibliografía especializada, informes de país de organismos internacionales).

La triangulación o combinación de fuentes y de tipos de datos (cualitativos y cuantitativos) permite reflejar los aspectos objetivos y subjetivos del fenómeno estudiado. En el análisis institucional, las normas formales constituyen la parte objetiva, mientras que las interpretaciones sobre estas normas y su funcionamiento, así como las normas informales, constituyen la parte subjetiva e intersubjetiva.

Las entrevistas a expertos o “informantes clave” fueron preferidas sobre entrevistas o encuestas a ciudadanos en general o a otro tipo de públicos, dado que éstas ya son utilizadas en otro tipo de estudios sobre las instituciones y debido al interés de profundizar en el tema con un público más informado que el promedio, que conozca el diseño institucional colombiano y tenga criterios para analizar los temas del cuestionario, más allá de la opinión personal y el lugar común. Los informantes son representativos, no en el sentido estadístico, sino “en cuanto al conocimiento que comparten del problema que se estudia” (Bonilla y Rodríguez, 2005, 70).

En efecto, no se pretendía que los entrevistados fueran una muestra representativa en ningún sentido, pero sí que reflejaran el punto de vista de diferentes organizaciones públicas y sociales relacionadas de alguna manera con el tema de la rendición de cuentas y el control de la corrupción. En particular, se buscaba capturar las interpretaciones de los directivos públicos de niveles medio y alto y de directivos de organizaciones de la sociedad civil (osc) que actúan como “foros de rendición de cuentas” (Bovens *et al.*, 2008).

Así, se llevaron a cabo trece entrevistas a expertos, de una lista de quince funcionarios públicos de niveles medio y alto de la rama ejecutiva (nivel central), los organismos de control y la rama judicial, así como algunos expertos independientes (de la sociedad civil). Al llegar a trece entrevistas¹ se produjo saturación de la información (las respuestas empezaban a ser repetitivas) y por lo tanto se detuvieron en ese punto, siguiendo esta recomendación:

“Cuando la información sobre un asunto importante empieza a ser reiterativa, es necesario suspender la indagación adicional del mismo para evitar datos en exceso, los cuales no aportan elementos analíticos reales y hacen más dispendioso el manejo de datos cualitativos que son de por sí voluminosos” (Bonilla y Rodríguez, 2005, 78).

Los entrevistados fueron: seis funcionarios del gobierno nacional (rama ejecutiva), todos ellos ocupaban o habían ocupado cargos relacionados con los temas objeto de esta tesis y cinco de ellos de niveles directivos; tres funcionarios de organismos de control (nivel medio); dos de la rama judicial, y dos directores de organizaciones de la sociedad civil que funcionan como foros de rendición de cuentas.

Para el diseño de las entrevistas se utilizó la propuesta de Bovens *et al.* (2008) como guía. Ésta resultó muy útil para analizar el marco institucional de Colombia en cuanto a rendición de cuentas, identificar fortalezas y debilidades de éste y explorar la hipótesis planteada por estos autores sobre la sobrecarga de controles.

Posteriormente, la información cualitativa fue procesada con un *software* especializado (Atlas.ti) y codificada de forma deductiva a partir de categorías derivadas del marco teórico (actores, foros y tipos de rendición de cuentas).

Por último, la evidencia institucional se utiliza para complementar estas fuentes, y se toma de informes de país elaborados por organismos internacionales (ONU, OEA), de bibliografía especializada sobre corrupción y rendición de cuentas en Colombia, OSC nacionales e internacionales y fuentes

¹ Nótese que en trabajos interpretativos similares como el de Lupson y Partington (2011) para el Reino Unido el número de entrevistas es muy cercano (10).

jurídicas colombianas. Se usa principalmente para la descripción del diseño institucional colombiano en materia de rendición de cuentas y para la construcción de puntajes que lo califiquen.

A partir de los resultados del análisis de los anteriores datos, se construyó una calificación cuantitativa para valorar cada aspecto relevante del diseño institucional estudiado. Esta calificación es intersubjetiva, se validó con las personas entrevistadas y se contrastó con la información de fuentes secundarias para asegurar su solidez. No se encontraron contradicciones entre las diferentes fuentes y los puntajes elaborados, pero se debe aclarar que estos puntajes no representan una medición positiva de una realidad objetiva sino una construcción interpretativa² (Bevir y Rhodes, 2004).

¿CÓMO FUNCIONA LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN COLOMBIA?

Esta primera parte del texto examina los principales tipos de rendición de cuentas reconocidos por la literatura: vertical y horizontal, y sus respectivos subtipos (O'Donnell, 2004). Tras explicar en qué consiste cada uno de los tipos y subtipos, se examina el caso de Colombia para responder a dos preguntas: ¿qué mecanismos existen en el diseño institucional para cada tipo particular de rendición de cuentas?, y ¿qué tan adecuados son esos mecanismos para asegurar una rendición de cuentas efectiva?

A partir de este análisis se extraerán los principales actores y foros de la rendición de cuentas y se hará una discusión en la tercera parte.

Se debe mencionar que el caso de estudio, Colombia, es un país unitario descentralizado con un sistema presidencialista y multipartidista. La administración pública colombiana tiene herencias del sistema colonial español, de los modelos de Estado francés y norteamericano y, como otros países latinos, una superposición de elementos preburocráticos, burocráticos y posburocráticos (Ramíó, 2001). Esto ayuda a explicar el diseño institucional de rendición de cuentas que se expone a continuación.

² Sobre la viabilidad de la generalización en la investigación interpretativa véase Williams (2000).

RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL

Mecanismos electorales

La rendición de cuentas vertical incluye dos mecanismos: electorales y sociales. Los mecanismos electorales sirven para garantizar la rendición de cuentas de los gobernantes electos a los votantes, a través de las elecciones o más específicamente, de la reelección. En los casos en los que no hay reelección para ciertos cargos, quienes rinden cuentas ante los electores son los partidos políticos y no los políticos individuales. Sin embargo, estos mecanismos tienen muchas limitaciones, expuestas ya por Stokes, Przeworski y Manin (1999).

En Colombia ha habido elecciones desde el siglo XIX, para presidente y para el Congreso. En la actualidad pueden votar todos los ciudadanos mayores de 18 años y hay también elección popular a los cargos de alcalde, gobernador y a los concejos municipales y asambleas departamentales. Asimismo, hay reelección consecutiva por un término para presidente, indefinida para los congresistas, diputados departamentales y concejales municipales, y no consecutiva para gobernadores y alcaldes.

Esta posibilidad permite que la rendición de cuentas electoral opere, pues los ciudadanos tienen la posibilidad de premiar a un gobernante con la reelección o castigarlo al no reelegirlo. También tienen la posibilidad de retirar a los gobernantes locales de su cargo, mediante la figura de la revocatoria de mandato³ (Constitución Política, 1991, arts. 40, 103 y 259). Esta es una forma de pedir que lo retiren del cargo por no cumplir con su programa de gobierno, con el cual fue elegido.

Sin embargo, este mecanismo se ha usado poco desde su introducción; se ha intentado varias veces, pero los resultados positivos han sido escasos. Se dificulta por el número de firmas que se requiere para convocar la votación (40% de los votos que obtuvo el candidato) y la logística para reunirlos y presentarlos, hacer una nueva votación y convocar a suficientes ciudadanos a las urnas.

³ Se requiere convocar a una votación y lograr que participe 55 por ciento de las personas que votaron en la elección respectiva, y que ganen por mayoría simple quienes están a favor de revocar.

El siguiente mecanismo de rendición de cuentas electoral que existe son los partidos políticos. Aunque éstos representan una forma indirecta por la cual los electores pueden controlar a sus gobernantes, idealmente deberían servir para sancionar los comportamientos no adecuados, retirando su aval o expulsando de sus filas a los miembros que no actúen de acuerdo con los ideales del partido y las reglas del juego democrático.

En Colombia, los partidos políticos son muy débiles en este sentido. Debido a su extrema fragmentación y su desestructuración interna (Gutiérrez, 2007), los partidos no tienen realmente la capacidad de disciplinar a sus miembros. En caso de desacuerdo, éstos simplemente pueden dejar el partido e irse a otro, crear uno nuevo o dividir el partido en facciones, y esto es lo que ha ocurrido repetidamente durante los últimos cien años. En ese sentido, no hay rendición de cuentas a través de los partidos en Colombia.

Adicionalmente, los partidos son la institución más deslegitimada entre los colombianos. En encuestas de cultura política, la confianza que expresan los ciudadanos en los partidos políticos es de 35 por ciento, la más baja de todas las instituciones políticas (Rodríguez-Raga y Seligson, 2011). Los vínculos con grupos ilegales y los escándalos de corrupción de muchos congresistas ayudan a explicar esto (García Villegas, 2010; López, 2010).

Por último, como parte de la rendición de cuentas vertical, en Colombia existen varios mecanismos mediante los cuales el gobierno nacional mantiene informados a los ciudadanos y busca conservar su apoyo presente y un posible apoyo electoral en el futuro. Estos mecanismos son los únicos que se denominan en Colombia literalmente “rendición de cuentas”. El principal es la audiencia pública de rendición de cuentas, que es obligatoria para todas las entidades de la rama ejecutiva. Otros mecanismos de este tipo están más asociados con la transparencia y el acceso a la información y fueron regulados por la ley 1712 de 2014 para volverlos obligatorios.

Éstos contribuyen a la rendición de cuentas desde el gobierno hacia los ciudadanos, en la medida en que incluyen una rutina de informar al público sobre las acciones del gobierno y sus principales resultados, con lo cual se facilita, al menos hipotéticamente, el ejercicio del control ciudadano.

Sin embargo, en la práctica, el funcionamiento de estos canales no es satisfactorio. Las entrevistas realizadas apoyan esta afirmación:⁴ los mecanismos como las audiencias públicas son vistos por las entidades públicas como un requisito incómodo, se utilizan sobre todo para hacer publicidad y presentar los buenos resultados y, para los ciudadanos en general, son una instancia poco motivadora, de forma que acuden siempre los mismos personajes y el diálogo en general no es constructivo ni incide en las acciones futuras de la entidad (Transparencia por Colombia, 2009; entrevistas 3, 7, 2, 5, 8).

Es decir, en los términos de Willems y Van Dooren (2012) estos canales cumplen con la función democrática de la rendición de cuentas, pero no cumplen con ninguna función para mejorar el desempeño de la administración pública e incluso pueden contribuir a la sobrecarga de controles.

En suma, el ejecutivo tiene más discrecionalidad de la deseable a la hora de definir cómo, cuándo y a quién informa y sobre qué; más allá de informar, rara vez abre el espacio para el debate o da explicaciones y no se somete prácticamente a ninguna sanción si los ciudadanos encuentran que no están satisfechos con lo informado.

Mecanismos sociales

Los mecanismos sociales, también llamados rendición de cuentas vertical directa (The World Bank, 2004) o rendición de cuentas social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) son aquellos en los que el control es ejercido por la sociedad, pero no ya a través de elecciones, sino de su voz y su participación en la denuncia de los abusos o desviaciones de los gobernantes y sancionando de manera simbólica (pérdida de confianza y de reputación), o de manera efectiva (destitución, revocatoria del mandato) a quienes no actúan de la forma esperada en nombre del interés general.

⁴ Durante el texto, se mencionan como fuentes de cada afirmación todas las entrevistas en las que se trató el tema específico que se esté discutiendo. Cuando se hacen afirmaciones basadas en las entrevistas es porque no hay, en ninguno de los casos, contradicciones entre los informantes, es decir, todos los que hablaron de ese tema estuvieron de acuerdo en esa conclusión particular.

Esta visión de la rendición de cuentas, que se enlaza con las teorías de la democracia deliberativa, se resume muy bien en las palabras de Joan Subirats: “Ser responsable ante los ciudadanos, no sólo implica estar dispuesto a ser periódicamente juzgado por los actos realizados en la función representativa ejercida (elecciones), sino mantener una relación constante entre el elegido y los electores, dando cuenta de lo que se hace o se quiere hacer y oyendo lo que se dice al respecto” (Subirats, 1996, x).

En Colombia, la Constitución y las leyes han reglamentado mecanismos formales para involucrar a los ciudadanos directamente en decisiones, y espacios en los que pueden incidir indirectamente, a través de representantes de organizaciones sociales. Los ciudadanos tienen incluso una sobreferta de canales desde el Estado.⁵

De acuerdo con Peruzzotti y Smulovitz (2002), hay tres tipos de estrategias de rendición de cuentas social en América Latina: jurídica, movilizacional y mediática. Se utilizarán estas tres categorías para describir los mecanismos existentes en Colombia.

La estrategia judicial consiste en utilizar las vías constitucionales y jurídicas existentes para controlar al Estado, incluso llevando los casos ante los tribunales. En el caso de Colombia, la Constitución comprende varios de estos mecanismos; los más utilizados son la tutela y el derecho de petición. La tutela es un mecanismo jurídico para que los ciudadanos reclamen sus derechos fundamentales frente al Estado. Es sencilla y los fallos son expeditos, por lo cual se ha convertido en el recurso que utilizan de preferencia los colombianos para lograr una respuesta del aparato judicial cuando no se les garantizan sus derechos. El derecho de petición de información es también un procedimiento sencillo mediante el cual los ciudadanos pueden exigir a cualquier autoridad pública que dé respuesta a sus inquietudes sobre los temas de su competencia en un plazo corto.

⁵ Algunas de los canales jurídicos de participación que se relacionan con rendición de cuentas son: la acción popular y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, los derechos de petición, las veedurías y diferentes mecanismos constitucionales plebiscitarios y de consulta a los ciudadanos.

La segunda estrategia de rendición de cuentas social es la movilización, que involucra la denuncia y rechazo a actos corruptos o malos resultados en las acciones públicas. Es liderada por la sociedad civil organizada. En Colombia existen al menos dos formas diferentes de movilización para el control de lo público: las veedurías ciudadanas y las acciones de vigilancia de OSC y grupos privados.

Sobre las veedurías, la Constitución Política de 1991 consideró la posibilidad de lo que se denominó “control social” en el artículo 270: “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar que la gestión pública se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.⁶ Este artículo se reglamentó en la ley 850 de 2003.⁷

Se tienen recuentos de diferentes esfuerzos exitosos para exigir vigilancia y sanción a actividades ilegales o irregulares gracias a la labor de los veedores y a su oportuna alerta y denuncia frente a los organismos competentes. Sin embargo, se sabe que el número de veedores no es muy alto como porcentaje de la población y que muchos ejercicios de veeduría surgen para un tema concreto y desaparecen rápidamente, así como que los veedores enfrentan muchas dificultades para adelantar su labor (Velásquez, 1998).

De acuerdo con la evidencia encontrada, el principal problema de estos mecanismos de rendición de cuentas social es el desconocimiento de los ciudadanos sobre éstos y sobre sus derechos. Incluso entre los servidores públicos se admite este desconocimiento (entrevistas 2, 7, 8). Así, el papel de los ciudadanos, que debería ser activo en reclamar y exigir justificaciones y cambios en los comportamientos, no lo es. Esto se explica por cuatro factores: restricciones materiales de la población, que no cuenta con recursos

⁶ La primera vez que se utilizó el término veeduría en la legislación colombiana fue en 1989, en el decreto 1512, que habla de veedurías populares. Posteriormente, en 1993 se reintroducen veedurías para cierto tipo de proyectos de desarrollo y de ahí en adelante empiezan a crearse numerosos ejercicios de este tipo en todas las áreas temáticas (Transparencia por Colombia, 2000).

⁷ Sin embargo, existen diversas instancias de participación relacionadas con la figura de veeduría que están reglamentadas: Juntas de veeduría, comités de veeduría popular, juntas de vigilancia de servicios públicos, instancias de control de la salud, educación, medio ambiente y la policía, consejos nacionales y territoriales de planeación (Velásquez, 1998).

para movilizarse, hacer trámites, papelería, que no tiene tiempo para dedicarle a este tipo de actividades cívicas, etc.; los escasos recursos destinados por el Estado a fomentar estos temas; la cultura política no participativa y apática y, finalmente, las condiciones de inseguridad para pedir cuentas y hacer controles a la política (Transparencia por Colombia, 2009).

Por otra parte, existen diversas OSC e iniciativas ciudadanas y privadas más estructuradas para controlar la gestión pública y el comportamiento de los funcionarios (*watchdogs*). Todas estas iniciativas son de carácter independiente frente a partidos y organizaciones políticas y han logrado tener una actividad estable durante periodos no despreciables, lo cual indica una sociedad civil activa en el control de lo público y la exigencia de cuentas a sus representantes en el Estado.

En realidad, esta estrategia de control ciudadano ha sido la más efectiva. Si bien estos ejercicios han tenido eco, están aliados con los medios y logran que el ejecutivo responda a los cuestionamientos, se ha criticado en ocasiones su carácter elitista, pues dependen en algunos casos de empresas privadas o de fuentes de cooperación internacional y en general están compuestos por miembros de las élites económicas y sociales del país (Hernández y Arciniegas, 2011).

La tercera estrategia de rendición de cuentas social es la mediática. Los medios de comunicación son muy eficaces para denunciar las malas conductas y resultados del sector público. Pueden hacer mucho daño a la imagen moral y profesional de los políticos y funcionarios. Cada vez está más desarrollado un periodismo de investigación que saca a la luz temas que los ciudadanos deben saber y hace control político.

En Colombia existen algunas limitaciones a la libertad e independencia de la prensa. Por esta razón, el panorama de los medios de comunicación como actores de control sobre lo público podría ser preocupante. No obstante estos riesgos, los medios en Colombia han participado en el descubrimiento de escándalos de corrupción y han dado circulación a información muy comprometedor para los diferentes gobiernos, con lo cual se puede ver que al menos algunas veces sí pueden ser actores de la rendición de cuentas social y denunciar la corrupción.

En definitiva, Colombia tiene canales para la rendición de cuentas social, pero la forma en que se usan éstos en la práctica no cumple del todo con el propósito de controlar a los servidores públicos, pues se asimilan más a mecanismos de transparencia informales y voluntarios, los cuales no equivalen a la rendición de cuentas (Willems y Van Dooren, 2012). El mecanismo judicial, el derecho de petición, es utilizado de forma exagerada por los ciudadanos, por ser el único que les da la seguridad de tener una respuesta a sus necesidades de información sobre la administración pública en un tiempo oportuno y, en cuanto a la posibilidad de sancionar, las iniciativas privadas y mediáticas son mucho más exitosas que los canales institucionales creados por el Estado.⁸

Rendición de cuentas horizontal

A pesar del desarrollo de una teoría cada vez más fuerte sobre la rendición de cuentas vertical, por las razones ya mencionadas, para autores como Guillermo O'Donnell ésta todavía no es suficiente para garantizar que no se cometan abusos de poder. En "Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", propone un nuevo concepto para complementar la rendición de cuentas vertical, y lo llama *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004). La define como el control mutuo entre diferentes organizaciones del Estado. En otras palabras: "La rendición de cuentas horizontal existe cuando un actor estatal tiene la autoridad —formal o informal— para pedir explicaciones o imponer penalidades sobre otro"⁹ (Jenkins, 2007).

Dentro de la rendición de cuentas horizontal hay dos mecanismos: *accountability* horizontal de equilibrio, que se refiere al balance entre los poderes públicos, y *accountability* horizontal asignada o de agencia, que consiste en la delegación a agencias independientes de labores de control sobre los poderes públicos (O'Donnell, 2004). El resultado es mejor si se combinan estos tipos de rendición de cuentas con la de tipo electoral (Schillemans, 2010).

⁸ Colombia recientemente aprobó una ley de transparencia y acceso a la información que, presumiblemente, fortalecerá la rendición de cuentas.

⁹ T. de la a. En el original: "Horizontal accountability exists when one state actor has the authority —formal or informal— to demand explanations or impose penalties on another".

Rendición de cuentas horizontal de equilibrio

Para empezar, se expone la forma que tomó en Colombia el mecanismo clásico de control horizontal, esto es, el balance de poderes. En Colombia se considera que el poder público es uno solo y se divide en tres ramas: la rama ejecutiva, la legislativa y la judicial.

Históricamente, Colombia ha tenido un sistema fuertemente presidencialista en el que la rama ejecutiva controla en gran medida a la legislativa, así como a toda la administración pública y, en menor medida, a la rama judicial. Es un sistema que coincide con lo que O'Donnell llama democracia delegativa: el presidente se considera el ganador absoluto del juego político y puede gobernar sin frenos, sin cumplir promesas electorales ni rendir cuentas y los controles se consideran incomodidades inútiles. Los ciudadanos son pasivos después de las elecciones y los otros poderes sólo se atreven a controlar acciones claramente inconstitucionales y peligrosas para la estabilidad del sistema (O'Donnell, 1992).

Con la Constitución de 1991 se buscó modificar estas prácticas al introducir mayores controles de las ramas legislativa y judicial sobre el ejecutivo. Se desarrollarán las características de cada una de estas ramas del poder público en tanto que instancias de rendición de cuentas horizontal de equilibrio.

Rama legislativa

La rama legislativa comprende la Cámara de Representantes (representación departamental) y el Senado (representación nacional). Tiene como funciones hacer las leyes, reformar la Constitución y ejercer control político sobre el ejecutivo. En cuanto a la rendición de cuentas como control (Mulgan, 2000), el Congreso tiene dos funciones principales frente al poder ejecutivo: el control político y la moción de censura.

1. Control político a decisiones del ejecutivo: el Congreso puede llamar a cualquier funcionario de la rama ejecutiva y pedirle declaraciones sobre asuntos relacionados con su cargo. Se suele llamar al ministro del ramo

o al director del departamento administrativo o superintendencia. Dichos funcionarios están obligados a comparecer y responder a las preguntas del Congreso, o podrían enfrentar una moción de censura.

2. Moción de censura: de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, art. 135, núm. 9, el Congreso puede: “proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo”.

En los veinte años que lleva la Constitución, nunca se ha hecho con éxito una moción de censura; las que se han propuesto han sido votadas en contra o no han prosperado por diferentes razones.

Además, el Congreso es el encargado de juzgar al presidente de la República y a las cabezas de la rama judicial en caso de ser necesario (Constitución Política, art. 174). Esta atribución no ha sido usada, excepto en una ocasión, cuando se juzgó y absolvió al ex presidente Samper por vínculos con el narcotráfico.

Por el contrario, el control político es la principal herramienta que tiene el legislativo para pedir cuentas frente al ejecutivo. Como parte de éste, todas las entidades de la rama ejecutiva deben presentar cada año un informe al Congreso. Esta es una obligación determinada por ley (L152 de 1994) y que cubre al presidente, los ministerios, departamentos administrativos y las superintendencias. En este informe se debe relacionar la gestión adelantada, los recursos ejecutados y los resultados alcanzados en el año. Estos informes son públicos y pueden dar lugar a debates de control político.

A pesar de todo, de acuerdo con las fuentes consultadas, estas instituciones formales para controlar al ejecutivo desde el Congreso no se utilizan de manera adecuada en la práctica. Es cierto que los informes anuales se presentan, pero el ejecutivo tiene una gran discrecionalidad sobre sus contenidos y el Congreso rara vez hace uso efectivo de sus facultades de control político. Adicionalmente, en Colombia pocas veces ha existido una oposición parlamentaria, ni oposición política en general, lo cual dificulta mu-

cho que exista un papel de control y de balance de poderes desde el legislativo (Cepeda Ulloa, 1997).

Los funcionarios entrevistados para este trabajo confirman estas afirmaciones. En las entrevistas, como en la cultura política en general, hay una actitud clara de desdén hacia el Congreso y de valoración negativa de su capacidad para hacer control político o mantener su independencia frente al ejecutivo. Uno de los entrevistados afirmó que el Congreso “es un chiste [...] primero, porque está totalmente cooptado, no ejerce ningún control político, y segundo, porque, si hablamos de corrupción, es *tenaz*” (entrevista 9).

Otro afirmó: “Yo creo que en Colombia, no tanto por la corrupción sino también por nuestro régimen presidencialista, se han perdido muchos pesos y contrapesos entre las ramas del poder público. Hemos visto una rama legislativa atrofiada por todos los problemas que ha tenido, que realmente no hace control político o si lo hace no les importa porque los despreciamos, o sea, *‘una mano’ de vagabundos* haciéndonos a nosotros control político, o sea, hay un desprecio” (entrevista 10).

Lo cierto es que, “El Congreso de la República, a lo largo del último medio siglo, ha estado subsumido al poder ejecutivo” (Misas, 2005, 114).

Rama judicial

La rama judicial se compone de las Altas Cortes: Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado; del Consejo Superior de la Judicatura, de la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces.

La Corte Constitucional vigila el cumplimiento de la Constitución. Así, ejerce el control de constitucionalidad de todos los actos y decisiones del Estado. La Corte Suprema de Justicia es “el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”. Le compete juzgar a todos los altos funcionarios del Estado. El Consejo de Estado se encarga de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es un órgano consultivo para temas administrativos y tiene competencia en el control de constitucionalidad de forma residual, entre otras funciones. El Consejo Superior de la Judicatura se encarga de admi-

nistrar la carrera judicial, elaborar el presupuesto de la rama judicial y todos los demás asuntos administrativos de la misma.

Finalmente, la Fiscalía General de la Nación investiga los hechos penales, toma la parte acusatoria en los casos y reúne las pruebas pertinentes y asiste a las víctimas. Es parte de la rama judicial pero tiene autonomía administrativa y presupuestal.

La evidencia encontrada durante la investigación indica que la rama judicial cumple con su papel de controlar a las otras ramas del poder público. En una de las entrevistas se asevera que “la Corte Constitucional sí lo hace, por ejemplo, en razón a la trascendencia de sus decisiones, son asuntos ya de política pública, ellos han señalado que ellos sí pueden hacer eso. Convoacan a audiencias y va el ministro y le dicen bueno, qué ha hecho usted por los desplazados, qué ha hecho para cumplir esta sentencia, siempre va ligado a una decisión” (entrevista 13).

Si bien algunos plantean que la Corte Constitucional se excede al intervenir en temas de política pública, para muchos, esta es una instancia necesaria para evitar que el ejecutivo actúe de forma arbitraria y en contra de la Constitución, y por eso esta corte tiene una imagen muy positiva y mucha legitimidad. “Ahora, la Corte Constitucional en particular da consejos, la corte no impone sanciones, la corte no investiga” (entrevista 9).

Sin embargo, muchos de los entrevistados consideraron que la rama judicial tiene problemas de capacidad que le impiden ejercer el control de forma efectiva: lentitud, congestión, impunidad, corrupción, poco personal capacitado (entrevistas 6, 8, 9 y 10).

Rendición de cuentas horizontal asignada

Este tipo de rendición de cuentas delega en agencias especializadas la labor de pedir cuentas a las organizaciones públicas. Siguiendo una corriente que se ha generalizado en América Latina, la Constitución de 1991 creó por primera vez mecanismos de *accountability* horizontal asignada (O'Donnell, 2004); conocidos en Colombia como “organismos de control”; éstos son: la Contraloría General y sus contralorías territoriales y el

Ministerio Público.¹⁰ También se considera que una agencia de *accountability* horizontal de este tipo es el Consejo Nacional Electoral (Hernández y Arciniegas, 2011).

En realidad, estos organismos de control existían desde antes, pero la Constitución les dio autonomía, a través de una innovación particular en la estructura del Estado. Tanto éstos como la organización electoral, el Banco de la República, las universidades y otros organismos de régimen especial fueron situados por fuera de la estructura tradicional del Estado (Constitución Política de 1991), es decir por fuera de las tres ramas del poder público (ejecutiva, legislativa y judicial).

El propósito de esto era evitar que dichas organizaciones siguieran bajo el control de las prácticas clientelares y de las luchas partidistas, para garantizar su autonomía, dadas las características del sistema político.

Con respecto al Ministerio Público,¹¹ la Constitución Política le dio bastante autonomía (se encontraba antes bajo la dirección del ejecutivo). Éste quedó compuesto por la Procuraduría General, las procuradurías delegadas, la Defensoría del Pueblo (*ombudsman*) y las personerías (distritales y municipales). El nuevo Ministerio Público se ocupa de la vigilancia de los derechos humanos y el interés público, lo cual constituye un cambio frente a la Constitución anterior en la que defendía al Estado (Sánchez, 2002). El procurador es la cabeza del Ministerio Público, elegido por el Senado de una terna de candidatos del ejecutivo y el judicial (Corte Suprema y Consejo de Estado) (Procuraduría General de la Nación, 2009).

La Procuraduría tiene entre sus funciones: “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley” (Constitución Política, 1991, art. 277, num. 6).

¹⁰ Un error común es creer que la Fiscalía es también un órgano de control, en Colombia, la Fiscalía es parte de la Rama Judicial y se encarga de investigar y reunir pruebas para acusar a los infractores de la ley.

¹¹ Constitución Política, 1991, art. 117, 118, 275-284, ley 201 de 1995, Decreto 262 de 2000.

Existen comisiones especiales de la Procuraduría para investigar casos de corrupción, y esta entidad ha liderado varios esfuerzos dentro del sector público para actuar en temas de integridad (por ejemplo vigilar el uso de las regalías) y mejorar la legislación en esa materia (Procuraduría General de la Nación, 2009).

La Procuraduría ha sido descrita por uno de los entrevistados como una institución que se remonta al origen del Estado colombiano y que fue concebida por Simón Bolívar como el “poder moral” de la nación, pero es hoy en día más bien un “un protector del interés público” dentro del proceso penal, un “disciplinador de la función pública” y tiene una labor preventiva de control de la legalidad (entrevista 4).

Es importante señalar también que la Procuraduría tiene una función preventiva frente al comportamiento de los agentes públicos, mientras que los otros organismos de control tienen un énfasis en acciones de sanción.

La Defensoría del Pueblo equivale a lo que se ha llamado *ombudsman* en otros países. Defiende los derechos humanos, pero el defensor es elegido por la Cámara entre los candidatos presentados por el presidente, lo cual disminuye su independencia (Hernández y Arciniegas, 2011).

Los personeros son los representantes del Ministerio Público en las regiones y tienen las mismas funciones que los procuradores, pero en el nivel municipal. Sin embargo, tienen menor capacidad de intervención que la Procuraduría (entrevista 12).

La Contraloría,¹² por su parte, se ocupa del control fiscal y tiene recursos mucho mayores que la Procuraduría. Es la encargada de vigilar los fondos públicos, analizar y publicar la información fiscal y de restituir los que han sido desviados indebidamente. Igualmente hace auditorías a las entidades del Estado y advierte de los riesgos de actuaciones indebidas. La Constitución Política cambió su forma de control de previa a posterior, para aumentar la eficiencia administrativa (Rincón, 2002).

Además de la Contraloría General, cuya cabeza es elegida por el Congreso de ternas presentadas por las Altas Cortes, existen contralorías depar-

¹² Constitución Política, 1991, arts. 117, 119, 267-274; ley 42 de 1993; ley 106 de 1993.

tamentales, municipales y distritales que actúan de forma descentralizada. A estos contralores los eligen las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales. La Auditoría, por su parte, vigila a las contralorías.

Los organismos de control con frecuencia colaboran. Por ejemplo, éstos y la Fiscalía General tienen una alianza tripartita para enfrentar casos de corrupción, en virtud de la cual comparten información, se trasladan casos según las competencias de cada cual y en general colaboran en esta materia.

En cuanto a los organismos de control, todas las organizaciones de la rama ejecutiva están sujetas a los controles fiscal y disciplinario que éstos ejercen. Todos los funcionarios públicos deben entregar informes, recibir a los organismos de control y responder a todos sus cuestionamientos y someterse a las sanciones pertinentes (disciplinarias, fiscales o penales) si se comprueban fallas en su comportamiento o en los procedimientos debidos.

Sin embargo, los entrevistados para este trabajo consideran que los organismos de control no sancionan lo suficiente (entrevistas 5, 6, 9). También que las investigaciones no logran detectar la mayoría de los casos de corrupción (entrevistas 5, 6, 7); esto se debe a dos cosas: la debilidad institucional de estos organismos y la habilidad de los infractores para esconder las irregularidades.

En cuanto a lo primero, de acuerdo con un funcionario de la Procuraduría: “Los mecanismos probatorios de la Procuraduría se limitan a dos: documental y testimonial. Es decir, en temas probatorios y de capacidad investigativa estamos como estaba la justicia hace 40 o 50 años” (entrevista 4). Además, agrega que “una reforma en el proceso disciplinario es urgente, porque un proceso disciplinario se está demorando de 18 a 24 meses. Entonces no vamos allá y encontramos el error, sino que nos llega por algún lado, generalmente por la Contraloría y la Contraloría hace auditorías al año vencido, entonces fácilmente nosotros estamos recibiendo quejas de cuatro o cinco años atrás, a punto de prescribir, porque dura cinco años no más” (entrevista 4).

Para la Contraloría, por otra parte, según varios entrevistados (2, 5, 6, 7), las investigaciones se vuelven un esfuerzo kafkiano por atrapar una irregularidad minúscula, que casi siempre es más bien un problema de descui-

do administrativo que de corrupción, pero el procedimiento no parece útil para descubrir problemas reales de gran corrupción.

En cuanto a lo segundo, los criminales de cuello blanco en general saben cubrir sus huellas y los organismos de control no logran detectar un caso de corrupción bien planeado, únicamente los casos flagrantes y descuidados. En la práctica, esto equivale a que se descubren con mayor frecuencia casos de corrupción en el nivel local que en el nacional (entrevista 6), o que solamente cuando hay presión de los medios o denuncias de casos muy grandes salen a la luz escándalos de corrupción y se ven en la obligación de investigarlos y mostrar resultados (entrevistas 7, 8).

Por otra parte, hay un comportamiento adaptativo o estratégico (Ossege, 2012) de los funcionarios de la rama ejecutiva frente a los organismos de control y estrategias para presentar la información de forma que no puedan encontrar las irregularidades: “Yo cuando oigo a los jefes de control [interno] decir ‘tengo que prepararme para la auditoría’, digo, error garrafa, es que usted tiene que mostrar lo que usted hizo, y además que son vigencias que ya vencieron, entonces, ¿qué va a preparar? O sea, ni me lo diga, ya que preparar tiene una connotación tenaz, porque preparar es maquillar o va a hacer ¿qué?” (entrevista 2).

Los organismos de control tienen a su vez cambios en sus metodologías y herramientas para contrarrestar esos comportamientos adaptativos, pero, en todo caso, les resulta difícil encontrar los fallos en las acciones de los funcionarios y entidades públicas (entrevista 8).

Por último, la relación con los organismos de control parece imponer una sobrecarga, en el sentido de Bovens *et al.* (2008), pues genera a la rama ejecutiva costos administrativos y económicos (cuotas de auditaje altas) (entrevistas 2 y 7). Adicionalmente, hay algunas acusaciones de interferencia excesiva de los organismos de control en las decisiones de la rama ejecutiva: “Y en el tema de la Procuraduría, ellos vienen haciendo todo ese control preventivo, yo creo que están coadministrando, yo creo que están interviniendo excesivamente en la administración” (entrevista 10).

En suma, la rama ejecutiva invierte bastantes recursos en rendir cuentas a los organismos de control y éstos a su vez consumen también bastantes

recursos para operar, pero a pesar de ello no son muy efectivos para encontrar y sancionar irregularidades y parecen presentar un caso de sobrecarga de criterios y requisitos que no está logrando el propósito buscado.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A la luz de la anterior descripción y análisis del diseño institucional de rendición de cuentas en Colombia se han perfilado los roles de los actores y los foros que participan en éste. A partir de esta información y de las fuentes primarias que se consultaron para este trabajo, se presenta a continuación la valoración de la efectividad de este diseño y se identifican las áreas de déficit y sobrecarga de rendición de cuentas.

Para hacer esta valoración se utilizó una herramienta basada en dos propuestas de la literatura para este tipo de valoraciones: la herramienta propuesta por Bovens, Schillemans y Hart (2008) y los sistemas nacionales de integridad, de Transparencia Internacional (Transparency International, 2010). Bovens *et al.* proponen una herramienta de evaluación para los arreglos institucionales de rendición de cuentas, planteando un continuo entre el déficit y la sobrecarga de rendición de cuentas y dan elementos para evaluar en qué punto de este continuo se encuentra un país determinado.

En el extremo del déficit, los gobernantes, en particular de la rama ejecutiva, procuran evitar o burlar todos los controles y gobernar de forma arbitraria. Los nuevos acuerdos de rendición de cuentas que se han instalado en muchos países pretenden hacer más transparente y obligar a rendir cuentas a los representantes y funcionarios públicos, pero muchas veces pueden ser sólo mecanismos de apariencia que no llegan a informar realmente a los ciudadanos o pueden estar manipulados o desvirtuados por una rama ejecutiva muy fuerte (Bovens *et al.*, 2008).

Este extremo se caracteriza entonces por: 1) ausencia de controles y estándares para la rendición de cuentas, 2) controles simbólicos, que se usan para guardar la apariencia pero no tienen efectos reales y 3) controles y estándares sólo sobre el papel, pero no implementados en la práctica.

Por otra parte, los servidores públicos se quejan con frecuencia de un exceso de rendición de cuentas cuando estos arreglos institucionales les imponen una carga de trabajo adicional que no es razonable (Willems y Van Dooren, 2012). Los costos del control consisten en tener que responder a preguntas de organismos de control y del Congreso todo el tiempo y rendir informes a múltiples organismos (Mulgan, 2003). Adicionalmente, los criterios para la rendición de cuentas pueden no ser claros, realistas, prácticos o estables.

El extremo de la sobrecarga se caracterizaría entonces por: 1) demanda mucho en tiempo y energía, 2) tiene muchos criterios de evaluación contradictorios, 3) tiene estándares de desempeño superiores a otros comparables y buenas prácticas, 4) tiene estándares que llevan al desplazamiento de metas o a comportamientos subversivos (adaptativos) (Bovens *et al.*, 2008).

Por otra parte, los sistemas nacionales de integridad (NIS), de los que ya se ha hablado antes, tienen un enfoque basado en pilares. Cada pilar del sistema es un actor del Estado o de la sociedad y para cada uno de ellos se examinan varias dimensiones, que incluyen la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y otras. De ese enfoque se adoptan los principales pilares y la dimensión de rendición de cuentas.

De esta manera, este análisis adopta los siguientes pilares de los sistemas nacionales de integridad: el ejecutivo, el legislativo, el judicial y los organismos de control. Estos son los principales actores de la rendición de cuentas en Colombia.¹³ Además, Bovens introduce el concepto de foros de rendición de cuentas que se utiliza aquí. Así, se considera a la sociedad ci-

¹³ Los otros actores que incluyen los NIS son: la administración pública, las fuerzas armadas, la sociedad civil, los medios, el sector privado y los partidos políticos. Para el caso de Colombia la administración pública y las fuerzas armadas están incluidas dentro de la rama ejecutiva y no se hará una separación dentro de esta. De la misma manera, la categoría “organismos de control” incluye al *ombudsman* (ministerio público), a la contraloría y a la organización electoral. Esta agrupación permite reducir el número de categorías para el análisis, dado que se trata de actores que se comportan de manera similar en lo que concierne a la rendición de cuentas. Se sigue así además la estructura del Estado colombiano. Los partidos políticos no se incluyen pues estudios ya citados demuestran que son inoperantes para la rendición de cuentas.

vil como un actor al que los demás deben rendir cuentas, es decir como uno de los “foros de rendición de cuentas” relevantes (Bovens *et al.*, 2008). Willems y Van Dooren (2012) también hablan de actores y foros de rendición de cuentas, pero en su caso los combinan con las diferentes funciones que ésta cumple.

A partir de estos pilares se construye una matriz en la que se incluyen todas las relaciones posibles de rendición de cuentas entre ellos y la sociedad civil. Posteriormente, para cada columna de esta matriz, es decir cada pilar, se identifica si hay un déficit o una sobrecarga de rendición de cuentas y se asigna una calificación entre 0 y 5. Esto permite hacer un diagnóstico intersubjetivo de la rendición de cuentas que se representa a través de un diagrama radial.

LOS ACTORES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La pregunta general para esta dimensión es: ¿En conjunto, el actor rinde cuentas adecuadamente a los foros del Estado y la sociedad, informando, dialogando y sometándose a las sanciones de los mismos?

Las respuestas posibles con sus puntajes respectivos son:

- 0 a 1: déficit. No rinde cuentas adecuadamente y puede imponer su voluntad a los foros con relativa facilidad.
- 2 a 3: balanceado. Sí rinde cuentas, informa, dialoga y se somete a sanciones de la mayoría o todos los foros.
- 4 a 5: sobrecarga. Los esfuerzos que hace para rendir cuentas son excesivos, desgastantes para los foros, con criterios poco claros o cambiantes o las sanciones son desproporcionadas.

CUADRO 1. Puntajes de los actores colombianos al rendir cuentas

<i>Puntajes</i>	<i>Rama ejecutiva</i>	<i>Congreso</i>	<i>Rama judicial</i>	<i>Organismos de control</i>	<i>Promedio</i>
Calificación de 0 a 5	5	3	1	2	2.75

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 1 se han asignado puntajes a cada uno de los actores, según los criterios ya expuestos. La evidencia aportada sugiere que la rama ejecutiva tiene características de sobrecarga de rendición de cuentas: los entrevistados se quejan de exceso de requisitos, estándares contradictorios, costos de transacción altos y otros de los rasgos señalados por Bovens *et al.* como indicadores de sobrecarga de rendición de cuentas.

El Congreso, por su parte, si bien tiene muchos problemas, particularmente su baja legitimidad y credibilidad, parece haber emprendido una serie de esfuerzos para mejorar su rendición de cuentas hacia los ciudadanos y otros actores, y debe someterse como los demás a la rama judicial y los organismos de control, de lo cual hay evidencia abundante en los últimos diez años.¹⁴ Por esto se le asigna un 3, que indica un punto de equilibrio.

Por su parte, la rama judicial tiene la puntuación más baja, que indica déficit, pues la evidencia aportada muestra cómo esta rama no tiene rutinas ni prácticas institucionalizadas de rendición de cuentas a ninguno de los actores. En algunos casos se ve obligada a someterse a controles, pero esto ocurre para algunos cargos dentro de la rama y no es homogéneo, y al parecer los foros de rendición de cuentas le dan un trato privilegiado y no intervienen demasiado en sus funciones, aun teniendo la competencia para hacerlo. Por esto se ha indicado un déficit de rendición de cuentas, aunque no tan bajo como para obtener una puntuación de cero.

Los organismos de control se encuentran en una situación similar, aunque menos marcada, con formas de rendición de cuentas más ad hoc que institucionalizadas, relacionadas con los aspectos políticos de la nominación y elección de sus directivos y con otros compromisos con actores políticos. La relación de estos organismos con la sociedad, sin embargo, parece ser más cercana que la de otros actores, lo cual cuenta para acercarlos un poco más al punto de equilibrio.

¹⁴ En este período numerosos congresistas han sido investigados y sancionados por la rama judicial y muchos de ellos destituidos e inhabilitados (López, 2010).

LOS FOROS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En este segundo cuadro, la pregunta general es:

¿Qué tan fuertes son los foros de rendición de cuentas en Colombia a la hora de exigir y controlar a quienes les rinden cuentas?

Las respuestas posibles son:

- 0 a 1: débil. Como foro de rendición de cuentas, este actor institucional no puede exigir información ni diálogo a los otros actores y no tiene sanciones creíbles para imponer.
- 2 a 3: fuerte. El foro logra respuesta de la mayoría o todos los otros actores, sus preferencias son tenidas en cuenta por éstos y tiene sanciones creíbles para imponer.
- 4 a 5: capturador. El foro sobrepasa su función de pedir cuentas y logra capturar a uno o varios de los otros actores y usurpar sus roles y funciones propias o su capacidad de toma de decisión.

CUADRO 2. Puntajes de los actores colombianos como foros de rendición de cuentas

<i>Puntajes</i>	<i>Ciudadanos</i>	<i>Rama ejecutiva</i>	<i>Congreso</i>	<i>Rama judicial</i>	<i>Organismos de control</i>	<i>Promedio</i>
Calificación de 0 a 1	2	4	1	4	3	3

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 2 presenta los puntajes de los foros de rendición de cuentas, es decir, la medida en que los actores anteriores y la sociedad son capaces de pedir y obtener información y explicaciones de los demás, y su capacidad de imponer sanciones en caso de comportamientos que no se adecuen a las responsabilidades de estos.

En esta dimensión se valora también a los ciudadanos, ya que son el foro democrático primario, del que se deriva el poder público. Éstos, en el caso de Colombia, tienen una baja capacidad para exigir cuentas a los actores públicos. Si bien se ha presentado evidencia de diversas iniciativas

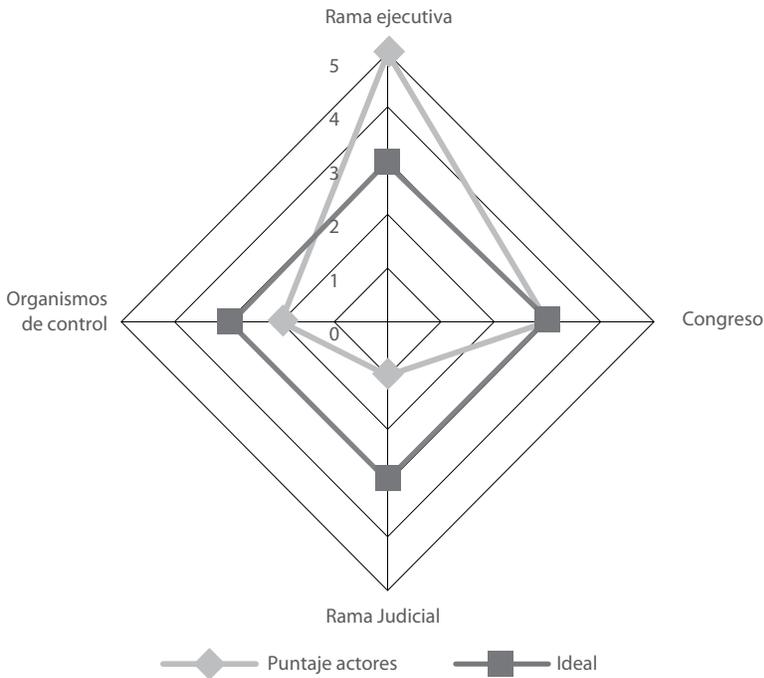
sociales para controlar a las autoridades y la gestión pública, parece que éstas son aisladas y aún insuficientes para incentivar a todos los actores a presentar la información y justificación de sus acciones y, especialmente, para sancionarlos. De acuerdo con las entrevistas realizadas, las sanciones simbólicas han funcionado en algunos casos, pero en otros la denuncia de irregularidades y desvíos de comportamiento no ha llevado a ninguna corrección. Este es el caso de las veedurías ciudadanas, que hacen grandes esfuerzos por controlar, pero tienen muy pocas herramientas para obtener resultados.

En segundo lugar, el ejecutivo tiene una puntuación de 4, ya que toda la evidencia de entrevistas y fuentes bibliográficas apunta a un ejecutivo muy fuerte, lo cual es comprensible dentro de un sistema político fuertemente presidencialista, que tiene la tendencia a imponer sus visiones a varios de los actores considerados. Esto se debe matizar sin embargo con el papel de la rama judicial, que ha sido el único actor que es también lo suficientemente fuerte como foro de rendición de cuentas para poder poner, en ocasiones, límites a las acciones del ejecutivo. Por esta razón, esta rama tiene también una puntuación de 4, que la acerca al extremo de “capturador”, ya que los testimonios indican que existe una tendencia a coadministrar desde las cortes, a través de decisiones judiciales que intervienen en asuntos de política pública.

El Congreso tiene un puntaje muy bajo, que indica que es un foro muy débil de rendición de cuentas, pues no logra controlar las acciones del ejecutivo, al encontrarse, como ya se dijo, en riesgo de ser capturado por éste. Además, sus funciones de control hacia las otras ramas del poder público se ejercen de forma particularista y no es usual que se impongan sanciones de ningún tipo.

Para terminar, los organismos de control son, de acuerdo con esta valoración, el mejor foro de rendición de cuentas que tiene Colombia, pues han logrado pedir cuentas a las demás ramas del poder público y también son quienes tienen mayor capacidad de sancionar. Aunque con las debilidades ya mencionadas, los organismos de control parecen estar más cerca del equilibrio.

GRÁFICA 1. Diagrama de actores que rinden cuentas



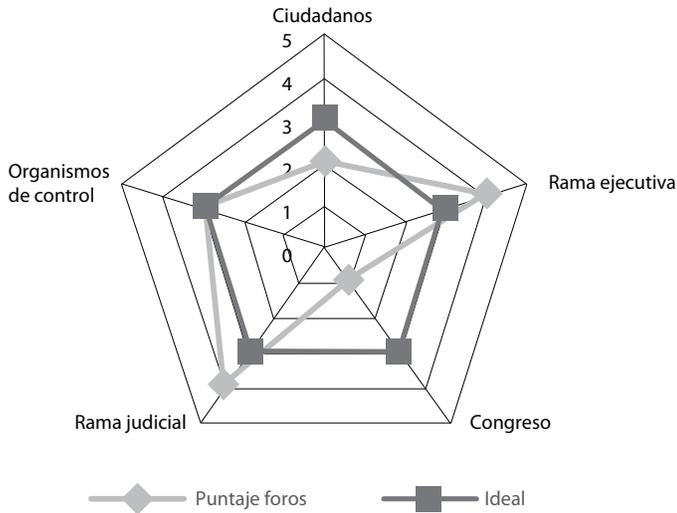
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, esta valoración permite hacer dos diagramas radiales con los puntajes que aparecen en la gráfica 1.

Como se observa, la rama ejecutiva está en una sobrecarga, seguida por la rama legislativa y los organismos de control, que están más balanceados, y la rama judicial cerca del déficit. Si se toman los puntajes de todos los actores, en promedio el resultado parecería estar balanceado. De ahí la importancia de separar el puntaje de cada actor para poder entender los matices y el origen del desbalance que se identificó.

En la gráfica 2 se puede apreciar cómo la rama ejecutiva es un foro con tendencia a ser captador, la rama judicial lo sigue de cerca en esta dimensión, los organismos de control son un foro más equilibrado y los ciudadanos y la rama legislativa son foros débiles de rendición de cuentas. De

GRÁFICA 2. Diagrama de foros de rendición de cuentas



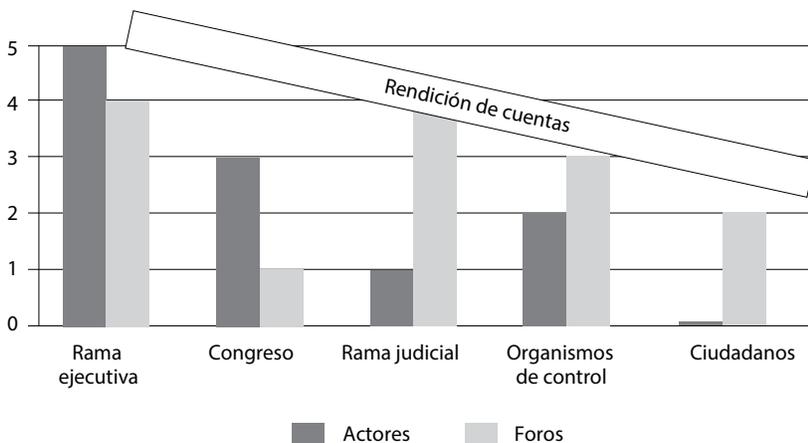
Fuente: Elaboración propia.

nuevo, el promedio de todos los actores está en el ideal, pero vistos separadamente se ven diferencias muy importantes.

Las dos gráficas anteriores son una representación visual de la rendición de cuentas en Colombia. Los actores que rinden cuentas tienden más al déficit, y el único actor que parece tener una sobrecarga de rendición de cuentas es el ejecutivo, pero esto no lo hace más efectivo, sino lo contrario. Los foros de rendición de cuentas tienen resultados más variados, pero preocupa que justamente los más débiles sean la sociedad civil y el Congreso, las bases democráticas a las que todos los actores estatales deberían rendir cuentas a cabalidad.

Se puede decir que, en términos de la rendición de cuentas horizontal, el equilibrio de poderes es en realidad un desequilibrio. Algunos actores no tienen suficiente capacidad para pedir cuentas, otros son demasiado fuertes y en la práctica no rinden cuentas realmente, aunque se van a grandes extremos para aparentar que lo hacen y generan un desgaste importante en el proceso. Si se representan los actores como pilares, se obtiene esto:

GRÁFICA 3. Puntajes como pilares de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

Se puede ver también que los organismos de control reflejan perfectamente el viejo dilema de quién controla a los controladores, pues no parece haber ningún actor en el diseño institucional que pueda o quiera vigilar o sancionar sus acciones.

CONCLUSIONES

En este artículo se partió de la discusión actual de los estudios de administración pública sobre la rendición de cuentas y su carácter complejo. Se tomó como referencia la posibilidad de tener tanto déficit como sobrecargas de rendición de cuentas, de acuerdo con Bovens *et al.* A la luz de este marco, se analizó el caso de Colombia con base en algunas entrevistas a funcionarios públicos de niveles medio y alto y en datos institucionales de fuentes secundarias. Con estos datos se elaboró una representación cuantitativa que muestra los desbalances de la rendición de cuentas en el diseño institucional colombiano según las percepciones de informantes clave.

A la luz de los resultados encontrados, no se puede afirmar de forma simplista que la rendición de cuentas en Colombia está en déficit o en sobrecarga. Más bien, se ha podido mostrar cómo algunos actores no rinden cuentas o no piden cuentas lo suficiente, mientras otros se sobrepasan, ya sea en tener un exceso de gestos y procedimientos de rendición de cuentas, ya sea en volverse capturadores en pedir cuentas a otros.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, todos los actores del Estado deberían responder frente a otros y frente a los ciudadanos. Pero es claro que en Colombia esta idea no ha calado lo suficiente. La principal preocupación de los defensores de la rendición de cuentas ha sido siempre reducir los poderes y la discrecionalidad del ejecutivo, y en el caso colombiano se demuestra que ésta sigue siendo la prioridad, pues éste sigue teniendo bastante poder y logra así protegerse de muchos controles de los otros actores y además entrometerse más de la cuenta en sus funciones.

En 2012, el Congreso de la República se negó a pasar una ley que lo obligaba a dar explicaciones a los ciudadanos. Los ciudadanos, por su parte, desconfían fuertemente de esta institución: en promedio, tienen una confianza de 50 por ciento (Rodríguez-Raga y Seligson, 2011). Se ha podido mostrar la baja opinión que tienen los expertos sobre la independencia y capacidad de control del legislativo.

En el otro extremo, las entrevistas muestran que la rama judicial considera que su imparcialidad se puede ver afectada si debe rendir cuentas a la sociedad, de forma que ha desarrollado una visión endogámica de su responsabilidad y control.

De esta manera, se puede afirmar que los ciudadanos y el legislativo deberían ser fortalecidos para poder ejercer mayor control sobre el ejecutivo, pues hasta ahora esta tarea ha caído fundamentalmente en la rama judicial, la cual ha debido incluso extralimitarse para compensar la ausencia de otros actores que puedan pedir cuentas y sancionar al ejecutivo.

Los organismos de control, por su parte, son percibidos como actores que hacen muchos esfuerzos, de ahí que su calificación esté cerca del ideal, pero con muy pocos resultados efectivos, por lo cual se produce un desgaste

institucional importante y no se logra un diálogo constructivo o unas sanciones adecuadas para los transgresores.

En términos de la tipología presentada inicialmente, la rendición de cuentas vertical en Colombia depende casi totalmente de mecanismos sociales, en particular los conducidos por actores privados, incluidos los grupos que poseen los medios de comunicación. El Estado colombiano tiene una gran tarea pendiente para fortalecer la rendición de cuentas electoral, principalmente a través de reformas a los partidos políticos, para que controlen efectivamente a sus miembros y para que se conecten con los electores y les sirvan de canal con los representantes electos.

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, queda claro que en la dimensión de equilibrio no son muy fuertes aún los frenos y contrapesos, mientras que en el nivel de agencias los organismos de control son un avance, pero deben preocuparse de manera urgente por su eficiencia y su capacidad de sanción efectiva y oportuna.

Para unir los dos niveles, una recomendación muy importante se refiere a reforzar también las capacidades del Consejo Nacional Electoral, para vigilar y controlar los partidos políticos, volviéndose así un vínculo entre lo horizontal, al asegurar la neutralidad del Estado frente a las elecciones, y lo vertical, al apoyar el rol de los partidos en la dimensión vertical.

Estos hallazgos pueden igualmente ser de utilidad para otros países similares, en América Latina, que estén tratando también de mejorar la calidad de sus democracias y el desempeño de sus administraciones públicas. Si se continúa avanzando en estas direcciones para fortalecer la rendición de cuentas, se producirán efectos adicionales deseables: un aumento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones, una ganancia en eficiencia y eficacia, mientras se reducirían irregularidades y malas conductas que son costosas para la entrega de bienes y servicios públicos, y se lograría una mejor comunicación y diálogo constructivo entre el Estado y los ciudadanos que le permitiría a éste adecuar mejor su oferta a las necesidades de aquellos.

Como líneas de investigación futuras se vislumbran una profundización en diferentes aspectos de la rendición de cuentas (sobre procesos o sobre resultados) y un análisis más detallado de la rendición de cuentas horizontal

y su relación con la social o societal. También sería interesante ahondar en los costos específicos de la sobrecarga de la rendición de cuentas en la administración pública y en posibles mecanismos para evitarla. Por último, no hay análisis comparados de los diseños institucionales en América Latina y en esa dirección hay otra vía de investigación pendiente. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bevir, M. y R. Rhodes (2004), “The Interpretive Approach in Political Science: A Symposium”, *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), pp. 129-164.
- Bonilla, E. y P. Rodríguez (2005), *Más allá del dilema de los métodos: La investigación en ciencias sociales*, Bogotá, Norma.
- Bovens, M., T. Schillemans y P. Hart (2008), “Does Public Accountability Work? An Assessment Tool”, *Public Administration*, 86(1), pp. 225-242.
- Cepeda Ulloa, F. (1997), *La corrupción en Colombia*, Bogotá, TM Editores.
- Christensen, T. y P. Lægread (2014), “Performance and Accountability: A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment”, *Public Organization Review*. DOI: 10.1007/s11115-013-0267-2.
- Cunill Grau, N. (2004), “La democratización de la administración pública: Los mitos a vencer”, en L. C. Bresser Pereira, *Política y gestión pública*, Buenos Aires: FCE/CLAD.
- Dodson, M. y D. Jackson (2004), “Horizontal Accountability in Transitional Democracies”, *Latin American Politics and Society*, 46(4), pp. 1-27.
- García Villegas, M. (2010), *Estado alterado, clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Grant, R.W. y R.O. Keohane (2005), “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review*, 99(1), pp. 29-43.
- Gutiérrez, F. (2007), *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia*, Bogotá, Norma.
- Hernández, A. y E. Arciniegas (2011), “Experiencias de *accountability*

- horizontal y social en América Latina”, Bogotá, Cider-Universidad de los Andes.
- Hood, C. (1995), “The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a theme”, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), pp. 93-109.
- Jenkins, R. (2007), “The Role of Political Institutions in Promoting Accountability”, en A. Shah, *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, D.C., The World Bank.
- Leal Buitrago, F. (2006), *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*, Bogotá, Norma.
- Leal Buitrago, F. y A. Dávila (1991), *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*, Bogotá, IEPRI-Tercer Mundo Editores.
- López, C. (2010), *Y refundaron la patria: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Barcelona, Debate.
- Lupson, J. y D. Partington (2011), “Individual Civil Servants’ Conceptions of Accountability”, *Public Management Review*, 13(7), pp. 895-918.
- McGee, R. y J. Gaventa (2011), Shifting Power? “Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives”, IDS Working Papers, pp. 1-39.
- Misas, G. (2005), *La lucha anticorrupción en Colombia*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- Mulgan, R. (2000), “‘Accountability’: An Ever Expanding Concept?”, *Public Administration*, 78(3), pp. 555-573.
- _____ (2003), *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Londres, Palgrave Macmillan.
- O’Donnell, G. (1992), “¿Democracia delegativa?”, *Cuadernos del CLAEH*, 17(61), pp. 5-20.
- _____ (2004), “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, 11, pp. 11-31.
- Ossege, C. (2012), “Accountability: Are We Better off Without It?”, *Public Management Review*, 14(5), pp. 585-607.
- Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (2002), “Accountability social: La otra cara del control”, en E. Peruzzotti, *Controlando la política: Ciuda-*

- danos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Pollit, C. y P. Hupe (2011), “Talking about Government: The Role of Magic Concept”, *Public Management Review*, 13(5), pp. 641-658.
- Poulsen, B. (2009), “Competing Traditions of Governance and Dilemmas of Administrative Accountability: The Case of Denmark”, *Public Administration*, 87(1), pp. 117-131.
- Ramió, C. (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Rhodes, R.A. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rincón Cardenas, Erick (2002), “Diferencias y relaciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de conformidad con el tipo de control”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal (8-11 de octubre).
- Rodríguez-Raga, J.C. y M. Seligson (2011), *Cultura política de la democracia en Colombia*, Bogotá, LAPOP/Barómetro de las Américas.
- Rubenstein, J. (2007), “Accountability in an Unequal World”, *The Journal of Politics*, 69(3), pp. 616-632.
- Sánchez, C.A. (2002), “Choque de competencias entre el control ejercido por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en el ejercicio de la vigilancia de la función administrativa”, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal (8-11 de octubre).
- Schatz, F. (2013), “Fighting Corruption with Social Accountability: A Comparative Analysis of Social Accountability Mechanisms’ Potential to Reduce Corruption in Public Administration”, *Public Administration and Development*, 33(3), pp. 161-174.
- Schedler, A. (2004), “¿Qué es rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia* (3), México, IFAI.
- Schillemans, T. (2008), “Accountability in the Shadow of Hierarchy:

- The Horizontal Accountability of Agencies”, *Public Organization Review*, 8, pp. 175-194.
- _____ (2010), “Redundant Accountability: The Joint Impact of Horizontal and Vertical Accountability on Autonomous Agencies”, *Public Administration Quarterly*, 34(3), pp. 300-337.
- Stokes, S., A. Przeworski y B. Manin (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Subirats, J. (1996), “Democracia: participación y eficiencia”, *GAPP*, 5-6, pp. 35-44.
- The World Bank (2004), *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*, Washington, D.C., World Bank Publications.
- Transparencia por Colombia (2000), “Estudio sobre la figura de la veeduría ciudadana”, *Cuadernos de Transparencia*, Bogotá.
- _____ (2002), “Sistema Nacional de Integridad en Colombia: Análisis y resultados del estudio de caso”, *Cuadernos de Transparencia*, 4.
- _____ (2009), “Asistencia técnica y metodológica en la formulación de una política de Estado transversal y participativa de rendición de cuentas en Colombia”, mimeo, Bogotá.
- Transparency International (2010), “National Integrity System Assessments”, en: http://www.transparency.org/policy_research/nis/national_integrity_system_assessments [fecha de consulta: 30 de marzo de 2010].
- Velásquez, F. (1998), “La veeduría ciudadana en Colombia: En busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil”, en L.C. Bresser Pereira y N. Cunill, *Lo público no-estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.
- Vicepresidencia de la República y Banco Mundial (2002), *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia*, Bogotá, Banco Mundial.
- Willems, T. y W. Van Dooren (2012), “Coming to Terms with Accountability: Combining Multiple Forums and Functions”, *Public Management Review*, 14(7), pp. 1011-1036.
- Williams, M. (2000), “Interpretivism and Generalisation”, *Sociology*, 34(2), pp. 209-224.

FUENTES PRIMARIAS

Entrevistas realizadas para investigación doctoral en 2010 y 2011 en Bogotá, Colombia:

- Entrevista 1. Funcionario rama ejecutiva, realizada en mayo de 2010.
- Entrevista 2. Funcionario rama ejecutiva, realizada en mayo de 2010.
- Entrevista 3. Funcionario organismos de control, realizada en mayo de 2010.
- Entrevista 4. Funcionario organismos de control, realizada en mayo de 2010.
- Entrevista 5. Experto académico y funcionario rama ejecutiva, realizada en junio de 2010.
- Entrevista 6. Funcionario rama ejecutiva, realizada en junio de 2010.
- Entrevista 7. Servidora pública empresa mixta, realizada en junio de 2010.
- Entrevista 8. Representante sociedad civil, realizada en junio de 2010.
- Entrevista 9. Funcionario rama judicial, realizada en julio de 2010.
- Entrevista 10. Representante sociedad civil, realizada en julio de 2010.
- Entrevista 11. Funcionario rama ejecutiva, realizada en julio de 2010.
- Entrevista 12. Funcionario organismo de control, realizada en septiembre de 2011.
- Entrevista 13. Funcionario rama judicial, realizada en septiembre de 2011.

Carolina Isaza Espinosa. Politóloga de la Universidad de los Andes, Bogotá. Master en política comparada y relaciones internacionales del IEP Bordeaux, Francia. Doctora en gobierno y administración pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Ortega y Gasset. Investigadora de la Universidad Externado de Colombia, coordina la línea de investigación en gestión y políticas públicas en el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la misma institución. Ha trabajado como investigadora y consultora en temas de gestión pública, buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas, en particular en el contexto colombiano.

