

**LAS PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN COLOMBIA:
EL CASO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA 2012-2015, DE SERGIO
FAJARDO, Y SU APORTE A LA CONSOLIDACIÓN
DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**

JUAN GUILLERMO PALACIO BUSTAMANTE

Estudio de caso presentado como requisito principal para optar al título de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Asesora: ADRIANA M. RAMÍREZ BARACALDO

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MEDELLÍN
2015

A Gilma, Clara y Bibiana, las mujeres a las que rindo cuentas.

AGRADECIMIENTOS

Después de tantas noches y fines de semana empeñados, es necesario dar las gracias a Adriana Ramírez Baracaldo, asesora metodológica, por su compromiso con este trabajo, mayor que el del autor.

A EPM por su apoyo.

A los entrevistados por el acceso a la información.

A la democracia, por ser imperfecta.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS, UN EJERCICIO DE COMUNICACIÓN PARA LA DEMOCRACIA	12
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	19
3. METODOLOGÍA	21
4. LAS PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA A LA LUZ DEL MANUAL	23
4.1 Las prácticas de RC en la Gobernación de Antioquia de Aníbal Gaviria, año 2006	28
4.2 Las prácticas de RC en la Gobernación de Antioquia de Luis Alfredo Ramos, 2008-2011	32
4.3 El caso de interés: Las prácticas de RC en la Gobernación de Antioquia de Sergio Fajardo, 2012-2015	36
4.3.1 Procedimiento: Audiencia pública participativa	37
4.3.1.1 Identificación y caracterización de actores	38
4.3.1.2 Promoción, tiempo de notificación y difusión previa	39
4.3.1.3 Necesidades de información	39
4.3.1.4 Jerarquización de temas	40
4.3.1.5 Difusión	40
4.3.1.6 Diálogo	41
4.3.1.7 Grado de retroalimentación	44

4.3.1.8 Utilidad	45
4.3.2 Audiencias con públicos específicos	46
4.3.3 Rendición de cuentas virtual	47
4.3.4 Rendición de cuentas del Plan Integral Hidroeléctrica Ituango	48
4.3.5 Otros medios	51
5. ANÁLISIS	52
6. CONCLUSIONES	63
BIBLIOGRAFÍA	68
ANEXOS	71

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Tipos de rendición de cuentas en Colombia	13
Cuadro 2. Matriz de Procedimiento y Actores	22
Cuadro 3. Matriz de Contenido y Actores	22
Cuadro 4. Metodologías propuestas por el MURC	25
Cuadro 5. Prácticas de RC de la Gobernación de Aníbal Gaviria (año 2006)	29
Cuadro 6. Prácticas de RC de la Gobernación de Luis Alfredo Ramos (2008-2011)	33
Cuadro 7. Número de RC y asistencia en la Gobernación de S. Fajardo (2012-2015)	37

LISTA DE GRÁFICOS

	pág.
Gráfico 1. Pantallazo de informes publicados en página web sobre RC en 2015	43
Gráfico 2. Pantallazo de noticia sobre renuncia de Secretaria de Participación Ciudadana	46
Gráfico 3. Mapa de Antioquia por subregiones y zonas (anexo 1)	71

LAS PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN COLOMBIA: EL CASO DE LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA 2012-2015, DE SERGIO FAJARDO, Y SU APORTE A LA CONSOLIDACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Juan Guillermo Palacio Bustamante¹

Resumen

La rendición de cuentas es una práctica nueva en Colombia. Este estudio de caso caracteriza la implementación de esta herramienta por la gobernación del departamento de Antioquia en el período 2012-2015. Esta administración fue la primera que realizó rendición de cuentas en casi todos los municipios de un departamento y de forma virtual.

Esta caracterización y la exploración de las experiencias de las dos anteriores administraciones, permitirán evaluar si las prácticas de rendición de cuentas del gobierno de Sergio Fajardo son un aporte a la consolidación de una política pública de rendición de cuentas en Colombia.

Palabras clave

Rendición de cuentas, política pública, Antioquia, comunicación pública, transparencia, participación, gobierno de Fajardo.

¹ Comunicador Social–Periodista de la Universidad Pontificia Bolivariana. eltiodemartin@gmail.com

Abstract

Accountability is a new practice in Colombia. This case study characterizes how the Government of Antioquia implemented this tool in the period 2012-2015. This administration was the first to apply accountability in almost all municipalities and for virtual channels.

This characterization and a shallower review of the past two administrations, will allow us to evaluate if practices of the Sergio Fajardo's government accountability are a contribution to consolidate an accountability public policy in Colombia.

Keywords

Accountability, public policy, Antioquia, public communication, transparency, participation, Fajardo's government.

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes desafíos de la democracia ha sido crear mecanismos que promuevan el protagonismo de los ciudadanos en la toma de decisiones: cruzar la frontera del modelo representativo, que limita su responsabilidad a la elección de unos representantes que decidirán por ellos el futuro de los asuntos públicos.

La Constitución de 1991 sentó las bases de una democracia participativa. El artículo 40 otorga a los ciudadanos el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Esta base constitucional ha permitido a los colombianos contar con nuevas formas de ejercer la ciudadanía, de defender sus derechos y de tener un papel más activo en la toma de decisiones y en la construcción del futuro de la nación.

Los avances en los mecanismos para hacer efectivos algunos de estos mandatos constitucionales se encuentran en la ley 4889 de 1998 sobre modernización de la administración pública. Esta ley estableció la rendición de cuentas como una buena práctica de la administración pública y propuso mecanismos optativos para su implementación. También en el documento Conpes 3654 de 2010², que concibió la rendición de cuentas como un proceso permanente y estableció acciones para promover su cumplimiento y consolidación. Estos contenidos se materializan como procedimientos en el Manual Único de Rendición de Cuentas (en adelante MURC), una guía metodológica publicada por el gobierno nacional.

La implementación de la rendición de cuentas en Colombia fue tardía; hasta abril del 2004 solo ochenta entidades del orden nacional la habían llevado a cabo (Gómez, 2006, pág. 221). Este resultado se incrementó para 2008, cuando, según encuesta del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), un 92%

² “Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos”, elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, conformado por DNP, DEPP, DDTS, Departamento Administrativo de la Función Pública, Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Abril 2010.

de las entidades del Estado la llevaron a cabo³ (ESAP, DAFP y Contraloría General de la República, 2009, pág. 6). A pesar del incremento, el DAFP reconoció la necesidad de “[...] fortalecer cualitativamente la manera de hacer la rendición de cuentas a través de audiencias públicas presenciales, con el fin de garantizar que estas se conviertan en un proceso permanente de interlocución y diálogo con la ciudadanía, facilitando el ejercicio del control social” (ESAP, DAFP y Contraloría General de la República, 2009, págs. 6-7). Isaza (2012) identifica los obstáculos para obtener mejores resultados en la aplicación de la rendición de cuentas en Colombia, destacando que para las entidades públicas es un requisito incómodo, que se emplean “sobre todo” para hacer publicidad y presentar buenos resultados, que no resulta motivador asistir y que el diálogo no es constructivo ni incide en las acciones futuras de la entidad, entre otros.

El objetivo de este trabajo es documentar y caracterizar las prácticas de rendición de cuentas de la Gobernación de Antioquia en el período 2012-2015 para identificar indicios de un proceso de consolidación de la política pública. Se hace énfasis en la administración de Sergio Fajardo porque puso en práctica dos modalidades novedosas en el país, la rendición de cuentas a través de mecanismos digitales y la jornada de rendición de cuentas paralela en 121 de los 125 municipios del departamento. Además porque fue un gobierno que tuvo en la transparencia y en el uso adecuado de los recursos públicos uno de sus postulados.

³ Resultado de la encuesta de seguimiento a través del Sistema Único de Personal –SUIP en el marco del Sistema de Desarrollo Administrativo

1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS, UN EJERCICIO DE COMUNICACIÓN PARA LA DEMOCRACIA

Isaza (2014) propone un listado de componentes que debe tener una democracia para que sea de alta calidad: el imperio de la ley o estado de derecho, la libertad, la igualdad, la competencia en el ejercicio de la política, la participación, la capacidad y voluntad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados (*responsiveness*) y la aplicación del *accountability*. El término inglés *accountability* encuentra en las palabras rendición de cuentas su significado más cercano en castellano. Una de sus acepciones se refiere a la necesidad de controlar el poder público por medio de mecanismos que obligan a los funcionarios, quienes pueden ser objeto de sanción, a informar y justificar sus acciones (Ríos, Cortés, Suárez, & Fuentes, 2014, págs. 266-267). Otra lo define como el llamamiento que hacen los ciudadanos-electores u otros órganos constitucionalmente encargados a un líder político para que responda sobre una decisión tomada (Morlino, 2009, pág. 193).

Morlino (2009), citando a Scheder, destaca tres aspectos centrales que tiene el *accountability* o responsabilidad política: la información sobre la actividad de un político o de un órgano político; la justificación, o razones suministradas por el gobernante para su comportamiento o decisión; y el castigo o recompensa, que es la consecuencia de la reflexión que hace el elector al evaluar la información y las justificaciones recibidas.

Existen diversos tipos de *accountability* según el tipo de control. Isaza (2012) los clasifica en horizontales, verticales y diagonal; el primero se da entre organismos e instancias de representación, el segundo y el tercero entre los representantes y los ciudadanos (ver cuadro No.1).

Cuadro No. 1 Tipos de rendición de cuentas en Colombia

Tipos de control	Mecanismos	Ejemplos colombianos
Vertical	Electorales	Elecciones de ejecutivo y legislativo para todos los niveles territoriales Reelección presidente, congresistas, diputados, concejales, gobernadores y alcalde Revocatoria de mandato Audiencias públicas
Horizontal de equilibrio	Contrapesos	Congreso: control político Judicial: Corte Suprema, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Fiscalía
Horizontal asignada	Agencias de control	Contraloría Ministerio Público (Procuraduría, Defensor del Pueblo, Personeros) Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción
Vertical directo (social)	Control ciudadano	Mecanismos constitucionales Veedurías ciudadanas Organizaciones sociales Medios de comunicación
Diagonal	Organismos de control unidos con ciudadanos	Auditorías articuladas (CGN)

Fuente: Isaza (2012, pág. 191)

La existencia de varios tipos de rendición de cuentas plantea diferentes grados de intervención. En este sentido, la rendición de cuentas vertical se considera como la más evidente muestra del control que hacen o pueden hacer los ciudadanos del desempeño de los funcionarios públicos de manera permanente.

La rendición de cuentas es un diálogo entre los gobernantes y los ciudadanos. Entre más activa sea la participación de todos los actores, la posibilidad de que reciban mejor información de los gobernantes sobre su gestión será mayor.

La rendición de cuentas es también un ejercicio de intercambio de información, sentidos⁴ e intereses. En su caso, el acto comunicativo exige que se den unas condiciones mínimas, como la libertad de expresión, el uso de canales adecuados y la igualdad de derechos –de opinar, ser escuchado y hacer parte de la toma de decisiones-, que garanticen que la rendición de cuentas no se sea una práctica más de dominación de quien ostenta el poder.

Habermas, citado por Benítez (2004)⁵, plantea la relación entre la comunicación y la acción política. Para él, la acción comunicativa (nombre que también recibe su teoría) permite que los sujetos se entiendan a través del lenguaje y coordinen acciones que les permitan acordar y mantener un orden social, construir lo que él llama “el mundo de vida”.

La comunicación es entonces importante para la construcción de legitimidad. Al respecto, Castells relaciona ambos conceptos y afirma que la legitimidad depende en gran medida del consentimiento obtenido mediante la construcción de significado compartido. Según él, el significado en la sociedad se construye a través de procesos de comunicación.

[...] la capacidad de la sociedad civil para proporcionar contenido a la acción estatal a través de la esfera pública –una red para comunicar información y puntos de vista- es lo que garantiza la democracia, y, en última instancia, crea las condiciones para el ejercicio legítimo del poder: el poder como representación de los valores e intereses de los ciudadanos expresados mediante su debate en la esfera pública. (Castells, 2014, pág. 36)

⁴ Se entiende por sentido el conjunto de representaciones, arquetipos, símbolos, conceptos y significados construidos en el tiempo. A través de los sentidos colectivos, aquello a lo que un grupo social le da sentido, se construye la identidad. La identidad es esa percepción compartida de los pobladores de un territorio sobre sí mismos: qué son, qué no son, qué quieren y qué no. Es la definición compartida de escenarios posibles y deseables. Una comunidad puede darle o no sentido a un gobierno, a un discurso, a un plan de desarrollo, a una política pública, a un mensaje, a una decisión (apuntes de conferencias sobre el Modelo de Comunicación Macrointencionado, desarrollado por el equipo de trabajo de la Fundación Social).

⁵ HABERMAS, Jürgen. Teoría de la Acción Comunicativa, tomos I (págs. 351-432) y II (págs. 161-280), Madrid, Taurus, 1987.

Para Castells (2014), la estabilidad institucional se basa en la capacidad para articular diferentes intereses y valores en el proceso democrático mediante redes de comunicación. Una política de comunicación e información en este sentido, debe aportar a la construcción de una ciudadanía activa, con valores democráticos. Esta concepción es más relevante cuando se reconoce en una sociedad la participación de los ciudadanos por medio de tres formas de expresión, de prácticas que van desde lo representativo hasta lo deliberativo pasando por lo participativo.

La democracia representativa tiene como mecanismo fundamental el procedimiento para elegir a un gobernante. Cuando ésta predomina, la relación de gobernantes y ciudadanos se concentra más activamente en los procesos electorales. Así, “[...] un rasgo característico de la democracia representativa consiste en que los electores no participan –más allá del voto- en la toma de decisiones de las cuestiones públicas” (Galán, 2014, pág. 296).

La democracia participativa trasciende el esquema procedimental del sufragio al abrir espacios para que el rol de los ciudadanos sea más activo. Además profundiza los mecanismos a través de los cuales el ciudadano puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afectan. De esta manera, la participación es entendida como el nivel de interacción entre sociedad y las instituciones (Morlino, 2009, pág. 118).

La participación le da un mayor protagonismo a los ciudadanos, a su capacidad de organizarse para ser más influyentes en la toma de decisiones públicas. Algunos ejemplos son las audiencias públicas, los recursos administrativos, la revocatoria del mandato y los procesos de presupuesto participativo. Se materializa en lo que Fung y Olin plantean en el principio de “Participación desde la base: [...] crear nuevos canales para que aquellos a quienes los problemas afecten más directamente –usualmente ciudadanos del común y funcionarios que tienen contacto directo con ellos- apliquen sus conocimientos, inteligencia e intereses en el formulación de soluciones” (Fung & Olin, 2003, pág. 42).

La democracia deliberativa, en cambio, va más allá: integra a los ciudadanos en los procesos discursivos y deliberativos para lograr acuerdos políticos. Joshua, citado por Benítez (2004), la define como “[...] la asociación democrática en la que la justificación de los términos y condiciones de la asociación tiene lugar a través de la argumentación y del razonamiento público entre ciudadanos iguales” (Benítez Romero, 2004, pág. 211).

Para Benítez (2004) los procedimientos de la deliberación, cuyo germen es la acción comunicativa descrita por Habermas, son inclusivos y públicos; todos los actores tienen la misma oportunidad de ser escuchados, están exentos de coerciones externas para expresar sus argumentaciones, entre las cuales prima al final la mejor.

El tercer principio de Fung y Olin describe así los procesos deliberativos:

En la toma de decisiones por la vía de debate deliberativo los participantes prestan atención a las posiciones de los demás y generan un ramillete de opciones luego de brindarles la debida consideración. Al argumentar y contemplar lo que el grupo ha de hacer, los participantes deben persuadirse mutuamente por medio de razones que los demás puedan aceptar. [...] La nota más importante de la deliberación genuina es que los participantes encuentren razones que puedan aceptar en sus acciones colectivas, y no necesariamente las que ellos respaldarían incondicionalmente o las que promoverían de forma óptima su interés individual. (Fung & Olin Wright, 2003, pág. 44)

La democracia deliberativa profundiza entonces la interacción a través del diálogo abierto y en igualdad de condiciones para que la toma de decisiones tenga en cuenta las ideas, argumentos y contrapesos de las partes. Cuando son sobre política, las deliberaciones se extienden a todos los temas que son relevantes y del interés colectivo. Los intereses e ideas que conforman el bien común son los que sobreviven a la deliberación. Estos acuerdos, que se alcanzan a través del discurso,

regulan la convivencia de lo que ella llama la comunidad jurídica o asociación voluntaria⁶.

La idea de una comunidad jurídica que se organiza a sí misma, parte de la interacción ciudadana en los diferentes espacios públicos informales y formales, donde primero se producen los discursos - pragmáticos, éticos, y morales-, seguidamente las negociaciones, y, finalmente, los compromisos. Los ciudadanos se han formado racionalmente una opinión y voluntad política que manifiestan constantemente en los diferentes espacios políticos informales y formales, participando en común en la institucionalización de las condiciones que regulan la democracia deliberativa. (Benítez Romero, 2004, págs. 209-210)

La rendición de cuentas es uno de esos espacios públicos formales que considera el Estado de Derecho para la deliberación ciudadana. Juega un rol importante en la evaluación de políticas públicas⁷ pues los resultados que arrojen los procesos de evaluación de políticas son un insumo para su dimensión argumentativa (de la rendición), la que va dirigida a justificar decisiones y acciones públicas (Haruindéguy, 2013, pág. 24). No obstante, no se limita a esta dimensión, pues “la rendición de cuentas implica no solo generar mecanismos para la atención de sus tres dimensiones (informar, justificar y sancionar), sino también fortalecer las capacidades institucionales en otras materias, tales como el acceso a la información, la transparencia y la contabilidad gubernamental, entre otras” (Gris Legorreta, 2011, pág. 92). De esta manera, de obtenerse mejor información de la efectividad de la acción pública, “se contará con insumos que legitimen e informen a la ciudadanía sobre el quehacer gubernamental, se enriquecerá el ejercicio de rendición de cuentas y se fortalecerán las capacidades gubernamentales, la toma

⁶ El modelo de “ciudadanía republicana” que desarrolla Benítez (2004, pág. 221) en su trabajo de grado a partir de la democracia deliberativa entiende la sociedad como una asociación de ciudadanos libres e iguales que forman una comunidad jurídica que se gobierna a sí misma. En ella, el derecho se encarga de transformar las acciones comunicativas en acciones administrativas.

⁷ Entendidas, según Aguilar, como acciones de gobierno estructuradas, sistémicas, estables, idóneas y eficaces, que son resultado de la interlocución y la integración y sectores de la ciudadanía, para resolver situaciones sociales problemáticas de beneficio público. (Aguilar, 2014, págs. 51-52).

de decisiones democráticas y la efectividad de la gestión pública” (Gris Legorreta, 2011, págs. 98-99).

Así, la rendición de cuentas es una fuente de empoderamiento para los ciudadanos, pues a través de ella expresan sus expectativas y necesidades para que sean satisfechas por medio de políticas públicas (Eslava Gómez, 2011, pág. 156). Cada decisión que se tome sobre la manera de implementar una actividad comunicativa, sobre la forma de participar en la vida pública impacta los resultados de esa comunicación. El formato de la reunión, sus medios de difusión, el uso de las tecnologías de la información, la administración del tiempo, la selección de los actores, el manejo de los contenidos, el uso de la palabra, el espacio, juegan un papel que se debe considerar al analizar esta herramienta. Se requiere una mirada general, del sistema, y otra particular, de cada actividad, para comprenderla y evaluarla más acertadamente.

El análisis de las prácticas de rendición de cuentas como actividad comunicativa significa un avance en su sistematización y en la comprensión del funcionamiento del Estado y del papel de los ciudadanos en nuestra democracia. El estudio de caso de gobiernos que apuestan por nuevas metodologías de interacción y diálogo es un ejercicio necesario para comprender los avances, si los hay, de los procesos de participación y transparencia y sus aportes a la consolidación de una política pública de rendición de cuentas que mejore la eficiencia en el uso de los recursos públicos desde el control social, y promueva, desde el pluralismo, acciones de gobierno ampliamente aceptadas y demandadas y reduzcan la acción unilateral de los gobernantes.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Problema

La rendición de cuentas es un mecanismo para fortalecer el papel de los ciudadanos en el devenir del Estado y la transparencia en el manejo de los recursos públicos. El documento Conpes 3654 del 2010 es la política pública de rendición de cuentas de Colombia. El Manual Único de Rendición de Cuentas propone cómo llevarla a cabo según las directrices del documento Conpes. Los gobiernos interpretan las instrucciones del Manual al implementarla. En la Gobernación de Antioquia se han hecho esfuerzos para aumentar la participación de los ciudadanos en los ejercicios de rendición de cuentas. Dichas prácticas se conciben como expresiones de una democracia participativa, entendida como la mayor interacción entre la sociedad y las instituciones para la toma de decisiones. Por eso, este trabajo tiene el reto de evaluar si las lógicas de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos en las prácticas de rendición de cuentas de la Gobernación de Antioquia, en el período 2012-2015, han experimentado cambios en relación con las prácticas de los gobiernos anteriores, es decir, si la comunicación fue más fluida y permitió una mejor expresión de los ciudadanos.

2.2 Hipótesis

La Gobernación de Antioquia en el período 2012-2015 implementó prácticas de rendición de cuentas que buscaban dar mayor participación a los ciudadanos. Sin embargo, fueron prácticas que respondían más a una lógica informativa que deliberativa.

2.3 Objetivos

Objetivo general

Caracterizar las prácticas de rendición de cuentas de la Gobernación de Antioquia del período 2012-2015 y evaluar el aporte al fortalecimiento del enfoque comunicacional en la política pública de rendición de cuentas en Colombia.

Objetivos específicos

- Describir cómo fueron las prácticas empleadas en la rendición de cuentas de la Gobernación de Antioquia en el período 2012-2015.
- Relacionar dichos procedimientos con prácticas de tipo representativo, participativo o deliberativo.
- Evaluar si las prácticas durante la Gobernación de Sergio Fajardo significan un aporte para la consolidación de un enfoque comunicacional en la política pública de rendición de cuentas.

3. METODOLOGÍA

Caracterizar las prácticas de rendición cuentas de la Gobernación de Antioquia permitirá disponer de información para evaluar cómo se viene implementando la rendición de cuentas en uno de los departamentos de Colombia donde ésta tiene mayor desarrollo, y qué cambios se requieren para que sea un instrumento de control social más eficaz.

Para ello se realizará un estudio de caso con la metodología hipotético deductiva, que comprende un muestreo teórico sobre la rendición de cuentas, los tipos de democracia y conceptos básicos de comunicación pública; entrevistas semiestructuradas con directores de comunicaciones y funcionarios de las administraciones de Aníbal Gaviria (2004-2007), Luis Alfredo Ramos (2008-2011) y Sergio Fajardo (2012-2015) que participaron en las rendiciones de cuentas; y la revisión de documentos y piezas comunicacionales publicados en la página web de la Gobernación. Esta información permitirá reconstruir acciones e hilos discursivos, hallar diferencias en las prácticas de las tres administraciones para establecer si ha existido una evolución, desde la lógica comunicativa, en la rendición de cuentas de la Gobernación de Antioquia y determinar si el gobierno de Fajardo hizo un aporte a la consolidación de una política pública de rendición de cuentas.

Para llevar a cabo este análisis se diseñaron dos matrices que cruzan los procedimientos de rendición de cuentas en sus tres fases –previa, durante y posterior-, el rol de los actores y los contenidos que provocan el diálogo. Se busca establecer si los procedimientos implementados motivan la participación de los ciudadanos, la interacción entre los actores sociales y si los contenidos, insumo primario de esa interacción, promueven el diálogo, la transparencia y el control social.

Cuadro 2. Matriz de Procedimiento y Actores

	Actores	Evento
PROCEDIMIENTO	1. Identificación y caracterización de actores 2. Promoción Tiempo de notificación 3. Tipo de Rol según metodología { Activo Pasivo	4. Difusión 4.1 Previa { Tipo de público Aforo 4.2 Posterior { Tipo de público Objetivo 5. Diálogo 5.1 Tecnología { Unidireccional Bidireccional Interactivo 5.2 Tipo de metodología { Representativo Participativo Deliberativo 5.3 Grado de retroalimentación

Cuadro 3. Matriz de Contenido y Actores

	Actores	Evento
CONTENIDO	6. Necesidades de información 7. Jerarquización de temas	8. Diálogo 8.1 Temática { General Específico Mixto 8.2 Utilidad Mejorar { Mejoramiento Institucional P.P. No tuvo utilidad

Fuente: elaboración propia

4. LAS PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA A LA LUZ DEL MANUAL

El gobierno nacional (2010-2014), en Colombia, había logrado avances hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Isaza, 2014, pág. 193). Tales avances, para la autora, serían “los primeros pasos hacia la construcción de unas políticas públicas de participación y transparencia”. Isaza (2014) destaca la implementación del programa Gobierno en Línea, la expedición de las leyes 1474 (anticorrupción), 1712 (para la transparencia y de acceso a la información) y la publicación del documento Conpes 167 de 2013 o política anticorrupción. Este último establece diversas acciones para potenciar la prevención de la corrupción en torno al fortalecimiento del control social, la consolidación de la cultura de la legalidad y la lucha contra la impunidad.

Sobre avances en la rendición de cuentas, Isaza (2014) afirma que en dicho período de gobierno se cumplieron “todas las acciones que se habían planteado” en “la política formulada en el Conpes 3654 de 2010”. Una de esas actividades es la publicación del MURC. Este documento acoge las recomendaciones de la política de rendición de cuentas (Conpes 3654 de 2010) y plantea como objetivos de la rendición de cuentas mejorar los atributos de la información que se le entrega a los ciudadanos, promover la cultura de rendición de cuentas (de las entidades) y de petición de cuentas (de los ciudadanos) y fomentar el diálogo y la retroalimentación entre las entidades del Estado y los ciudadanos: que sus funcionarios expliquen y justifiquen las acciones públicas.

El MURC, a su vez, reconoce tres elementos en los que se fundamenta la rendición:

- *Información de calidad y lenguaje claro*: datos y contenidos sobre la gestión, su resultado y el cumplimiento de metas asociadas al plan de desarrollo respectivo.

- *Diálogo para escuchar y retroalimentar la gestión:* explicaciones y justificaciones, respuestas a las inquietudes de los ciudadanos complementarias a la entrega de la información.

- *Incentivos a los servidores y a los ciudadanos:* motivar y cualificar el comportamiento de los servidores públicos y de los ciudadanos para mejorar los resultados de la rendición de cuentas.

Algunos procedimientos que pueden fortalecer los procesos de diálogo y participación ciudadana en las prácticas de rendición de cuentas, principal interés de este trabajo, son la caracterización de públicos y convocatoria⁸, la apertura de canales y la retroalimentación y verificación.

La caracterización de públicos permite identificar las necesidades, intereses y expectativas informativas de la población. Se puede hacer una consulta a través de mecanismos físicos o virtuales sobre qué temas quieren dialogar los ciudadanos, qué expectativas de información tienen (MURC, pág. 34). Valorar las expectativas ciudadanas es darle valor agregado al mecanismo y facilitar su posicionamiento como herramienta democrática.

Las entidades organizadoras tienen la responsabilidad de convocar el mayor número de organizaciones y actores representativos de la sociedad y de la ciudadanía, entre ellos las veedurías ciudadanas. A los ciudadanos se les debe aportar previamente información sobre los contenidos que se tratarán en la rendición de cuentas. Esto les permite estudiar los resultados y preparar su participación, preguntas y comentarios con anterioridad (Presidencia de la República, DAFP, DNP, 2014, pág. 45).

⁸ El manual único sugiere hacer un ejercicio de definición y caracterización de públicos y grupos de interés. Caracterizar es “identificar las particularidades de los ciudadanos, usuarios o grupos de interés con los cuales interactúa cada una de las entidades de la administración pública con el fin de segmentarlos en grupos que compartan atributos y a partir de allí gestionar acciones.” (Presidencia de la República, DAFP, DNP, 2014, pág. 32)

El MURC insiste en ampliar los canales de comunicación con los ciudadanos y trascender el plano informativo. Recomienda a la entidad organizadora “establecer e implementar una estrategia de comunicación a través de medios y mecanismos que faciliten el acceso de diversas poblaciones, utilizando simultáneamente medios presenciales, escritos, virtuales y auditivos, de acuerdo con las características de los interlocutores y recursos institucionales” (Presidencia de la República, DAFP, DNP, 2014, pág. 39) con el propósito de aumentar los participantes. Como acciones comunicativas complementarias sugiere publicar un informe o pieza comunicativa guía, un informe de ejecución presupuestal, crear un sistema de respuestas a los ciudadanos y el uso de la mayor cantidad de herramientas de promoción y difusión. La rendición de cuentas, según el MURC, es una “relación bidireccional del diálogo” que “permita la participación mayoritaria de los asistentes al evento”. Para ello propone varios tipos de metodologías y de actividades comunicativas (ver cuadro No. 4):

Cuadro No. 4 Metodologías propuestas por el MURC

Tipo de metodología	Tipo de actividad comunicativa
Foro	Organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas deliberan e intercambian ideas y opiniones para evaluar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos
Audiencia pública participativa	Encuentro entre ciudadanos, organizaciones y servidores públicos para evaluar la gestión gubernamental en un período
Grupo focal	Personas que comparten un tema común. Se hacen talleres de discusión e intercambio de opiniones
Reunión zonal	Encuentro de ciudadanos con un interés particular en un territorio específico
Mesa de trabajo Temática	Taller colaborativo para desarrollar un producto
Encuentros regionales	Como encuentros zonales pero sobre obras, proyectos y necesidades de la región

Asambleas Comunitarias	Familias de una comunidad que se reúnen para promover desarrollo comunitario
Observatorios Ciudadanos	Para hacer seguimiento, monitoreo y evaluación a determinadas políticas o entidades
Consejos de participación Ciudadana	Temáticos
Entrevistas con los actores	Diálogo de interesados sobre tema concreto a partir de un cuestionario previo
Diálogo a través de nuevas Tecnologías	Chat, foros virtuales, video <i>streaming</i> , redes, aplicaciones móviles para establecer comunicación y retroalimentación en tiempo real.
Feria de la gestión/feria de la transparencia	Actividades culturales, talleres, exposiciones que enseñan sobre los procesos de contratación pública y el manejo de los recursos

Fuente: Manual Único de Rendición de Cuentas 2014, págs. 45-47

Cualquiera que sea el formato seleccionado, el MURC hace énfasis en la necesidad de que los servidores públicos profundicen el contacto con los ciudadanos y superen el diálogo formal y vertical, tomando una posición de empatía y reconocimiento del otro⁹. Con respecto a la retroalimentación y verificación, el MURC exige implementar mecanismos de seguimiento que permitan verificar los avances y el cumplimiento de compromisos adquiridos en la rendición, y que los resultados sean registrados en un documento memoria que sea publicado al menos en la página web de la entidad (Presidencia de la República, DAFP, DNP, 2014, pág. 48).

Con estas y otras recomendaciones, el MURC ha querido resolver debilidades en las prácticas de rendición de cuentas, algunas de ellas mencionadas por Isaza

⁹ “Para generar y transformar hábitos es recomendable que los servidores públicos tengan un mayor contacto con los ciudadanos, procurar ponerse en el lugar de estos y así determinar qué información quieren y por cuáles medios la pueden conocer; establecer medidas por medio de las cuales atraigan, apoyen, protejan y celebren las conductas innovadoras en los organismos públicos” (Presidencia de la República, DAFP, DNP, 2014, pág. 15).

(2012)¹⁰. A pesar de las propuestas, la participación de los ciudadanos sigue siendo baja, no solo en la práctica de rendición de cuentas sino en general en las actividades en las que intervienen dentro del sistema político colombiano. Esta deficiencia de la democracia colombiana se expresa tanto en la abstención electoral (60% en la primera vuelta presidencial del 2014) como en la movilización e intereses de asociación¹¹ (Isaza, 2014, pág. 189).

Las causas de la baja participación, según Isaza (2014), se explican en la apatía frente al ejercicio de la política y la desconfianza de los colombianos hacia la efectividad de las instituciones políticas¹². De ahí que los ejecutores de política pública deberían conocer cuáles son las causas profundas que generan tal desmotivación por la política y por los asuntos públicos en los colombianos: qué razones históricas, culturales y sociales -más allá de los malos gobiernos y de las necesidades que permanecen insatisfechas- determinan ese comportamiento. Sólo así podrán proponer actividades más legítimas. A continuación se presentan los resultados de las entrevistas con directores de comunicación de las dos administraciones anteriores a la de Sergio Fajardo, a partir de las cuales se

¹⁰ Isaza plantea que la RC en Colombia está limitada por los siguientes problemas: La manipulación de la información para presentar de la mejor manera los resultados en favor de la administración, que no necesariamente se presenta la información que es de interés para los ciudadanos, se informa cómo se hizo el gasto público pero no cómo transformó este gasto a la sociedad, se asume más como una obligación que como una oportunidad de retroalimentación de la gestión pública, el papel pasivo ciudadano para exigir justificaciones y cambios de comportamiento, la escasez de recursos para la movilización, el poco fomento de cultura política hacia la participación y las condiciones de inseguridad que impiden pedir cuentas y ejercer control sobre la política.

¹¹ Según datos de LAPOP de la Universidad de Vanderbilt, en 2012 los siguientes porcentajes de personas manifestaron asistir a reuniones de organización comunitaria (26.5%), participación en campañas políticas (9.3%), participación en protestas (8.7%), asistentes a reuniones municipales (7% en 2011 y 9.8% en 2011), personas que presentan solicitudes a gobiernos locales (20.3% en 2011 y 11.5% en 2012). Así mismo, una encuesta de cultura política realizada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) en el 2013 arrojó los siguientes resultados: participación de adultos en grupos y organizaciones políticas y sociales (27.7% en 2013), en juntas de acción comunal (4.8%), participación en partidos y movimientos (2%), en sindicatos (1.5%)

¹² Según datos de LAPOP en 2012 “el 81.5% no simpatizan con un partido y solo el 14.8% de los encuestados hizo algo para resolver un problema de su comunidad”.

identifican los procedimientos, contenidos y actores en las prácticas de rendición de cuentas.

4.1 Las prácticas de RC en la Gobernación de Antioquia de Aníbal Gaviria, año 2006

La administración de Aníbal Gaviria (2004-2007) hizo su propia interpretación de las instrucciones del MURC. Miguel Jaramillo, uno de los directores de comunicaciones de la administración, quien participó en la organización de la rendición de cuentas del año 2006, afirma que ese año la estrategia se compuso de cinco procedimientos: publicación de infografías, audiencia pública, jornadas de vida y equidad, espacios con periodistas y actividades de movilización (ver cuadro No. 5).

Cuadro No. 5: Prácticas de RC de la Gobernación de Aníbal Gaviria (año 2006)

Procedimiento	Descripción	Medio/distribución	Contenidos	Actores
Publicación de infografías	Una para cada línea del plan de desarrollo. Impreso (distribución) y digital (en página web).	Impreso para distribución en eventos y publicación digital (formato PDF) en la página web de la gobernación.	<p>1 Mapa conceptual: desglose de plan de desarrollo en planes, programas, proyectos e indicadores (comparación línea de base y avance).</p> <p>2. Georreferenciación aérea para ubicar intervenciones en vías, vivienda, infraestructura. También intangibles (balance alimentación, saneamiento, otros).</p> <p>3. Fotos aéreas, se graficaba el antes y el después de las intervenciones (obras existentes y obras existentes y nuevas). Jerarquización por importancia del programa (programa bandera), número de ciudadanos impactados versus cantidad de recursos, y por presencia de líderes del gobierno.</p>	Comunidad y visitantes de la página web.
Audiencia Pública	10 especiales de televisión. Metodología: Exposición del gobernante y funcionarios.	Canal regional Teleantioquia ¹³ . Emisión de lunes a viernes durante 2 semanas. Horario 8 p.m.	Avances y logros en cada línea del plan de desarrollo. Jerarquización por importancia del programa y número de ciudadanos impactados	Gobernador y funcionarios. Voceros de organizaciones veedoras, universidades, periodistas y ciudadanos. Audiencia: televidentes, ciudadanos asistentes al evento.

¹³ Teleantioquia es un canal de televisión abierta, regional, de carácter público, propiedad societaria de la Gobernación de Antioquia, Instituto para el Desarrollo de Antioquia, Empresa de Telecomunicaciones de Colombia, Alcaldía de Medellín y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Jornadas de vida y equidad	Conversatorios con comunidad. Subregionales, con visita a cada municipio de la subregión. En uno de los municipios se hacía una concentración con la comunidad para priorizar algunos proyectos vía consenso o votación. En el 2006 se hicieron 78. En todo el período, M. Jaramillo calcula que se visitaron 375 municipios del departamento.	Presencial. Diálogo.	Resultados y avances por líneas del plan de desarrollo que impactan a cada subregión. Contenidos según interés de la comunidad que asiste. Proyectos estratégicos departamentales.	Gobernador, secretarios, directores de entes territoriales. Líderes, miembros de Juntas de Acción Comunal. Comunidad
Espacios con periodistas	Rueda de prensa por cada área con ronda de medios (preguntas y respuestas)	Relacional. Las notas periodísticas se publicaban en televisión, radio, prensa y webs informativas.	Determinado por las preguntas de los periodistas. Se publicaba boletín de prensa.	Periodistas y directivos de medios de comunicación, regionales y locales, corresponsales de medios nacionales.
Actividades de movilización	Repetición del contenido de la Rendición de cuentas en lugares públicos, barrios y municipios, donde se entraba en contacto con el ciudadano.	Presencial	Actividad de divulgación de la gestión (Comunicación de Gobierno)	Ciudadanos visitados.

Fuente: Elaboración propia. Entrevista personal a M. Jaramillo el 4 de noviembre de 2015

El exdirector de comunicaciones de Gaviria, al reflexionar sobre el nivel de impacto de estos procedimientos y la relación costo-beneficio, indicó que el nivel de interacción en televisión fue reducido:

[...] En los programas de televisión se recibían algunas llamadas, pero no era algo masivo (...) ¿Cómo garantizas que esa audiencia va a ser realmente una audiencia realmente reeditora? Listo, yo como ciudadano capitalizo ese conocimiento y doy mi opinión: “yo no hubiera construido esas casas sino que construyo el puente”... Pero es una audiencia, digamos, institucional, oficial (...) la gente hacía preguntas muy concretas. (M. Jaramillo, entrevista personal, 4 de noviembre de 2015)

En el 2006, el ejercicio de rendición de cuentas en Colombia apenas llevaba tres años de ponerse en práctica. En ese momento la televisión todavía era el medio de comunicación de mayor impacto y difusión. En Colombia, las redes sociales aún no tenían el desarrollo que poseen actualmente¹⁴. Los canales masivos de expresión han sido controlados por el Estado y los medios de comunicación por sus propietarios. Salvo la conversación, la movilización (escasa en Colombia) o la publicación en medios alternativos, la posibilidad de que una opinión tuviera impacto era reducida. La expresión democrática tenía en el sufragio su principal medio. Un ejercicio de rendición de cuentas sin una audiencia reeditora era un terreno fértil para los objetivos de posicionamiento de la comunicación gubernamental y no para el espíritu deliberativo, para la oposición y el equilibrio de poderes que debería tener la democracia.

¹⁴ “En ese momento no se sabía para qué sería, no había Twitter, Facebook apareció en 2006 en Estados Unidos y aquí llegó a mediados de 2007 cuando se hicieron los primeros intentos. Como herramienta de comunicación yo diría que se empezó a utilizar a partir del 2008...” (Jaramillo Luján, 2015)

4.2 Las prácticas de RC en la Gobernación de Antioquia de Luis Alfredo Ramos, 2008-2011

La administración posterior, 2008-2011, bajo el mandato de Luis Alfredo Ramos, direccionó la estrategia de rendición de cuentas a aumentar los espacios y las frecuencias de realización de eventos y a publicar por diversos medios los resultados para “informarle a la mayor cantidad de gente posible lo que había sucedido en ese período” (Juan Ortiz, entrevista telefónica, 14 de noviembre de 2015). Para ello se realizaron las siguientes actividades (ver cuadro No. 6):

Cuadro No. 6 Prácticas de RC de la Gobernación de Luis Alfredo Ramos (2008-2011)

Procedimiento	Descripción	Medio/distribución	Contenidos	Actores
Audiencia pública trimestral	Emisión en directo por el canal Teleantioquia y también por la página web del canal, y por la emisora virtual de la Gobernación. Trimestral, 16 en el período de gobierno. 1 hora de duración. Rueda de prensa posterior.	Canal de televisión Teleantioquia (señal abierta y <i>streaming</i>). Emisora virtual de la Gobernación	Avances trimestrales del plan de desarrollo jerarquizado por el impacto mediático y por el impacto del beneficio de la obra o de la ejecución en la comunidad. Preguntas por chat, se respondían por internet o en medio físico. No salían al aire.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarios del despacho, directores y gerentes de programas y proyectos; “muchas veces fueron” los entes de control (siempre se les extendió invitación). • Periodistas. • Acceso libre a ciudadanos. • Audiencia: Televidentes y navegantes de la web.
Audiencias temáticas	Rendición de cuentas de un tema en específico. Formato similar a las audiencias públicas trimestrales.	Canal de televisión Teleantioquia (señal abierta y <i>streaming</i>). Emisora virtual de la Gobernación	Desarrollo de política pública y programas. Resultados. Se hicieron de infancia y adolescencia, política pública de juventud, educación, equidad de géneros, negritudes e indígenas y el Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (Maná).	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Secretario o gerente a cargo. Funcionarios responsables. • Líderes según el tema.
Informes especiales en periódicos	Informe especial, texto con infográficos y fotografías.	Periódicos locales: El Colombiano y El Mundo. 1 ó 2 páginas de extensión, con diseño y redacción de fácil comprensión.	Resúmenes del balance de la gestión en el trimestre.	Lectores de ambos periódicos.
Precabildo en municipios	Diálogo con juntas de acción comunal, ejercicio previo al cabildo. Servía de preparación. Frecuencia: semanal. Día: jueves.	Transmisión por emisoras comunitarias.		<ul style="list-style-type: none"> • Líderes de Juntas de Acción Comunal de barrios y veredas. • Gerencia de Comunicaciones Gobernación y Secretaría de Participación Comunitaria

Cabildo ¹⁵ en municipios	Diálogos con la comunidad. Frecuencia: semanal. Día: Viernes de 9 a 12 de la mañana.	Los cabildos se transmitieron por Telantioquia y por la emisora virtual de la Gobernación.	1. Acto protocolario (himnos, bendición sacerdotal) 2. Intervención del alcalde anfitrión. 3. Ponencia del gobernador, 4. Intervención de la comunidad, preguntas y respuestas (2 horas aproximadamente, hasta 2 minutos por intervención de cada ciudadano).	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Secretarios. • Gerentes de entes descentralizados. • Líderes organizaciones comunitarias • Autoridades del municipio visitado • Comunidad.
Publicación de informes trimestrales en la web de la Gobernación	Documentos con textos, cifras, indicadores, fotografías y testimonios sobre los resultados de la gestión. Formato PDF.			
Programa institucional de televisión del gobernador "Luz Verde"	Formato magazín institucional que incluye entrevistas y reportajes.	Emisión por Teleantioquia. Frecuencia: semanal. Día: lunes 8.30 p.m. Duración de 30 minutos	Se informaban las actividades semanales de la gobernación y se desarrollaban temas específicos. Se le daba respuesta a inquietudes de la comunidad vía chat o vía telefónica. Se emitían reportajes.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Secretarios. • Gerentes entes descentralizados. • Funcionarios de la Gobernación. • Invitados especiales. • Televidentes.
Rendiciones de cuentas con grupos de interés	Audiencia con grupos de interés residentes en Bogotá. Frecuencia. 1 al año. Duración: 2 horas. * Se hizo una rendición con la ANDI y otra con el Grupo Empresarial Antioqueño	Presencial	informar los resultados de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes empresariales • Congresistas. • Directivos y empresarios.

Fuente: Elaboración propia. Entrevista telefónica con Juan Fernando Ortiz, el 14 de noviembre de 2015

¹⁵ La ley 134 de 1994 el cabildo abierto como "la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad" (Banco de la República, s.f.)

En la estrategia de comunicaciones de la Gobernación en ese período, las redes sociales eran utilizadas como canal, pero no estaban tan posicionadas. “No fue nuestro gran fuerte”, afirmó Ortiz (J. Ortiz, entrevista telefónica, 14 noviembre de 2015). La Gobernación tenía cuentas en Facebook y en Twitter y el chat estaba abierto permanentemente para la opinión de los ciudadanos, pero eran canales agregados a la página web, medio que tuvo una mayor importancia. Esa administración, según Ortiz, implementó el sistema de PQRS (peticiones, quejas, reclamos y sugerencias) en la web de la Gobernación, cuyas solicitudes debían responderse en 48 horas, excepto las demandas, tutelas y derechos de petición que por ley pueden tomarse más tiempo.

A la pregunta de si estos procedimientos de rendición de cuentas dieron lugar a alguna retroalimentación, un mejoramiento institucional o una investigación preliminar de funcionarios, Ortiz señaló que:

Hubo un municipio en el que dijeron que para qué iban a construir un puente que no se iba a necesitar, creo que en San Juan de Urabá, y se tuvo que volver a estudiar su pertinencia y tirar para atrás la decisión. Cuando se cerró el puente de occidente por un daño estructural, la gente promovió la idea de construir un puente a la altura de Colfrutas. (J. Ortiz, entrevista telefónica, 14 noviembre de 2015).

Sobre los contenidos presentados, relacionados con avances reducidos o nulos de los proyectos de la Gobernación, éstos se comunicaron solamente en los meses finales del último año de gobierno, cuando se sabe qué proyectos no se pudieron ejecutar. Así mismo, Ortiz destacó el respeto a la interlocución, sin ningún tipo de filtros o censuras. Consultado si los ejercicios de rendición de cuentas dieron lugar a procesos de investigación disciplinarios y penales a funcionarios adscritos a la Gobernación por malas conductas o incorrecto manejo de los recursos públicos, Ortiz manifestó que se recibieron quejas sobre algunos funcionarios (directores regionales de programa y rectores q) que no estaban cumpliendo sus responsabilidades o no ejecutaron a tiempo sus presupuestos. Todos los casos se reportaron a Control Interno, dependencia que valoraba si debía remitirse al respectivo ente de control. De esta manera, esta administración amplió el flujo de

información a la comunidad e incursionó en momentos de interlocución sobre la conveniencia o no de determinada inversión pública.

4.3 El caso de interés: Las prácticas de RC en la Gobernación de Antioquia de Sergio Fajardo, 2012-2015

La Administración de la Gobernación de Antioquia del período 2012-2015 llevó a cabo prácticas no empleadas hasta ese momento en las rendiciones de cuentas en Colombia. La rendición de cuentas hizo parte del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 “Antioquia la más educada” como una acción estratégica. La línea de transparencia del PDD menciona como escenario ideal realizar una rendición de cuentas permanente por medio de la aplicación de diversas herramientas. Una de esas herramientas es el “Sistema de rendición de cuentas”, proyecto que tuvo como meta la realización de cuatro rendiciones públicas de cuentas a la ciudadanía a cargo del gobernador.

Durante este período, la Gobernación de Antioquia implementó el sistema de rendición de cuentas. Creó la gerencia Antioquia Legal, instancia que depende del despacho del gobernador, encargada de promover acciones para el cumplimiento de la línea de transparencia del plan de desarrollo, es decir, enfrentar el problema de la ilegalidad y la corrupción con la aplicación de 16 herramientas de transparencia y legalidad¹⁶.

Los procedimientos de rendición de cuentas que puso en marcha el sistema fueron: audiencia pública participativa, rendición de cuentas virtual y rendición de cuentas

¹⁶ Las 16 herramientas de legalidad y transparencia establecidas por la Gobernación de Antioquia 2012-2015 son: 1. Modelo de contratación “Muchos ojos, pocas manos” 2. Mesa de Ayuda de la Secretaría de Infraestructura 3. Libro Blanco I y II 4. Programa de Lucha contra la corrupción 5. Designación de cargos públicos 6. Sistema de Rendición de cuentas 7. Página web 8. Programa de TV “Con el Gobernador” 9. Observatorio de la Contratación 10. Acuerdos públicos municipales 11. Feria de la Transparencia 12. Asesoría y Fortalecimiento Municipal 13. Fortalecimiento del Control Social 14. Auditorías Ciudadanas 15. Convocatorias públicas 16. Presencia del gobernador en el territorio. Tomado de la página web de la Gobernación el 20 de noviembre del 2015: <http://antioquia.gov.co/index.php/antioquia-legal-2/legalidad>

temática y a grupos de interés, dentro de las cuales se destaca la rendición de cuentas del Plan Integral Hidroeléctrica Ituango.

4.3.1 Procedimiento: Audiencia pública participativa

La Gobernación de Antioquia, entre los años 2012 y 2015, realizó 170 versiones del formato de audiencia pública participativa (ver cuadro No. 7). Estas prácticas fueron diferentes a la rendición anual del mandatario ante la Asamblea Departamental (rendición de cuentas horizontal).

Cuadro No.7: Número de RC y asistencia en la Gobernación de Sergio Fajardo (2012-2015)

Año	No. Rendiciones	Cobertura geográfica	Asistencia
2013	24	En 24 de las 25 zonas del departamento ¹⁷ No se pudo viajar a Vigía del Fuerte (zona del Atrato Medio).	4500 asistentes 95 alcaldes
2014	25	Todas las zonas del departamento.	5000 asistentes (no se tiene datos de alcaldes)
2015	121	En 121 de los 125 municipios de Antioquia. No se hizo en Medellín, Barbosa, Liborina y Mutatá.	<ul style="list-style-type: none"> • 19.099 asistentes • 1569 organizaciones • 100 alcaldes
Total	170 audiencias públicas		28599 asistentes

Fuente: Elaboración propia. Basada en entrevista a Lucía Mercedes Ossa, el 28 octubre 2015

¹⁷ Antioquia tiene 9 subregiones que se dividen a su vez 25 zonas, así: Valle de Aburrá; Bajo Cauca; Norte (Río Cauca, Río Grande y Chico, Vertiente Chorros Blancos, Río Porce); Nordeste (Minera, Meseta, Nus, Río Porce); Suroeste (Sinifaná, Penderisco, Cartama, San Juan); Occidente (Cuenca Río Sucio, Cuenca Medio); Oriente (Embalses, Bosques, Páramo, Valle de San Nicolás); Urabá (Norte, Centro, Atrato Medio); Magdalena Medio (Ribereña, Nus).

Las audiencias de rendición de cuentas de los años 2013 y 2014 se realizaron en las 25 zonas en las que se divide el departamento. Una zona es un territorio menor que una subregión¹⁸. Esta decisión se tomó porque en una misma subregión hay municipios que no tienen una buena conectividad vial y el largo desplazamiento hacia el municipio sede de la rendición podría desmotivar la asistencia de muchos ciudadanos. Esta probabilidad es menor en la distribución zonal del territorio.

La rendición de cuentas del 2015, en cambio, se llevó a cabo el 25 de agosto en 121 de los 125 municipios del departamento. Se decidió hacerlas el mismo día para facilitar el control logístico. Sin embargo, la fecha elegida desestimuló la asistencia en algunas veredas, donde no se presta servicio de transporte los días martes por las dinámicas sociales y de mercado. La rendición de cuentas de la Gobernación no se realizó en Medellín pues lo consideraron un ejercicio de la alcaldía; tampoco en Barbosa, Murindó, que celebraban un año más de su fundación, y Liborina, donde se llevó a cabo, ese día, una rendición de cuentas del proyecto hidroeléctrico Ituango.

El informe final de rendición de cuentas publicado en la web de la Gobernación (2015) señala que se formó un equipo de rendidores de cuentas, o voceros, compuesto por 124 funcionarios y 248 coequiperos, quienes participaron en siete talleres preparatorios. Las alcaldías también jugaron un papel logístico importante. Ambas entidades, Gobernación y algunas alcaldías, aportaron el servicio de transporte para llevar campesinos y organizaciones veredales a las audiencias.

4.3.1.1 Identificación y caracterización de actores

Se limitó a identificar organizaciones sociales y líderes de los municipios para invitarlos a las rendiciones de cuentas. Se convocaron actores que hacen parte de

¹⁸ Una subregión es una subdivisión territorial de una región o continente basada usualmente en la localización. En este caso es el nombre con el cual se conoce a las subdivisiones territoriales que conforman el departamento colombiano de Antioquia. En total son 9 subregiones que no son relevantes en términos de gobierno, y que fueron creadas para facilitar la administración del departamento, en las que se agrupan los 125 municipios, incluyendo el Área metropolitana del Valle de Aburrá (Tomado de Wikipedia).

las bases de datos de la Gobernación, secretarías, programas, entes descentralizados y alcaldías.

4.3.1.2 Promoción, tiempo de notificación y difusión previa

Se emplearon diversas formas de convocatoria: invitación directa, anuncio en la página web y en las carteleras de las alcaldías, y pauta en Teleantioquia y en medios masivos y comunitarios. La convocatoria fue abierta, podía asistir cualquier persona. Además se invitaron “todos los líderes comunitarios, las juntas de acción comunal, juntas administradoras y organizaciones comunales” (Marcela Ossa, entrevista personal, 28 de octubre de 2015). La directriz del gobernador era lograr la presencia del mayor número de ciudadanos. En las dos primeras rendiciones, 2013 y 2014, participaron periodistas.

En Segovia, Jericó, Sabaneta, Chigorodó y Donmatías asistieron más de 400 personas por evento, según el informe final de rendición de cuentas de la Gobernación (2015). La invitación directa dio el mejor resultado según la encuesta de evaluación de la RC, que señaló que 1649 de los asistentes encuestados se enteraron de su realización por este medio. Le siguió el aviso público con 613, el voz a voz con 316 y los medios de comunicación con 311 personas¹⁹.

4.3.1.3 Necesidades de información

Los ciudadanos podían inscribir sus inquietudes diligenciando unos formatos que distribuyeron las alcaldías (ver anexo 3). Se le envió también a las principales organizaciones comunitarias (en Támesis, por ejemplo, a Asocomunal, Fedecafé y a la asociación de mujeres), consultándoles los asuntos que se debían tratar en las rendiciones, si conocían el plan de desarrollo, si éste los había beneficiado o no, y los retos que proponían para el año siguiente (ver anexo 2). Este procedimiento se extendió a la red de organizaciones de control social que ha acompañado el área

¹⁹ Por medio de la página web se enteraron 210 personas y por el boletín de prensa, 179 (otros resultados de la encuesta).

de Participación Social de la Gobernación en 80 municipios. Si las organizaciones querían exponer sus inquietudes en la rendición de cuentas, lo expresaban y quedaban inscritos automáticamente.

En las dos primeras versiones de la rendición de cuentas, de 2013 y 2014, se colgó un botón en la página web para que los ciudadanos expresaran los temas que querían que se trataran en las audiencias públicas. No lo usó mucha gente. A los que lo hicieron se le dio prioridad en la agenda. Los contenidos también se nutrieron de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias recibidas en la oficina de atención ciudadana de la Gobernación. Se abrió una línea telefónica especial para que la gente expresara sus inquietudes. En el 2012, se recibieron unas 120 llamadas, según Ossa (Marcela Ossa, entrevista personal, 28 de octubre de 2015).

4.3.1.4 Jerarquización de temas

Los contenidos se definieron a partir de tres componentes: logros en los proyectos estratégicos del departamento²⁰, en la respectiva subregión y en el municipio anfitrión. Paralelamente, se elaboró el informe financiero y el informe de avance físico de metas de las Secretarías de Hacienda y de Planeación. Planeación también consultó a los secretarios cuáles eran los dos principales logros de su dependencia... en el departamento, en la subregión y en cada municipio.

4.3.1.5 Difusión

Algunos canales comunitarios de televisión y emisoras locales, por mediación del alcalde, transmitieron las reuniones. En el 2015 se transmitió en 65 municipios, según el informe final de rendición de cuentas publicado por la Gobernación. No se detallan los canales y municipios (Informe final de rendición de cuentas - agosto 2015, pág. 7).

²⁰ Los proyectos estratégicos fueron: Parques Educativos, Urabá un mar de oportunidades, Ruta de la calidad en educación, Antioquia legal, Cafés especiales, Cultura y patrimonio, De cunetas y autopistas, Ferias de la Transparencia y Antioquia Legal.

4.3.1.6 Diálogo

El formato de audiencia pública²¹ le dio prioridad al discurso oficial (en tiempo y orden del día). Los ciudadanos intervinieron especialmente en la fase final de las audiencias. La dinámica que predominó en el diálogo fue la de preguntas y respuestas, en un tiempo aproximado de un tercio de la reunión, dependiendo de la motivación de participar de los asistentes.

En el municipio de Támesis, por ejemplo, la sesión duró 2 horas y 30 minutos. Asistieron entre 60 y 80 personas, según María José Jaramillo, la funcionaria encargada de su coordinación (no dio una cifra exacta). Los asistentes hicieron entre 15 y 20 preguntas, equivalente a un 20% de asistentes (M. Ramírez, entrevista personal, 22 de octubre del 2015).

Según el informe de evaluación (2015), el 91% (2797 personas) de los participantes que diligenciaron la encuesta de evaluación consideró que tuvieron la oportunidad de participar fue equitativa²². El 92% (2836 encuestados) estimó que el nivel de la discusión no era superficial sino que tenía un nivel moderadamente profundo o superior (profundo + moderadamente profundo)²³. La exposición de los voceros de la Gobernación fue clara para el 96% de los encuestados (2960 personas)²⁴.

Las preguntas que no pudieron ser resueltas en las audiencias públicas también fueron publicadas en la web (con las respuestas). Los ciudadanos consultaron preferiblemente asuntos de sus municipios, el estado de una obra, de un contrato, reclaman mejores condiciones para funcionarios públicos, piden apoyo para un grupo artístico y reclaman cupos, inversiones y obras. Algunas más genéricas, una minoría, pidieron información sobre la implementación de políticas públicas.

²¹ Cada reunión desarrolló el siguiente orden del día: actos protocolarios e introducción; intervención del alcalde del municipio, presentación de videos sobre logros generales del plan de desarrollo, exposición del funcionario de la Gobernación encargado; e intervención de los asistentes, sesión de preguntas y respuestas y evaluación del evento a través de una encuesta.

²² El 4% (130 personas) consideró que fue desigual y el 4.7% (143 personas) no respondió.

²³ El 6% (181 personas) lo consideró superficial la discusión.

²⁴ El 4% consideró confusa la exposición del vocero de la Gobernación.

La rendición de cuentas en cada municipio fue un intento para motivar el interés de los asistentes en los asuntos del Estado y la construcción de cultura política. Se destacó la audiencia en el municipio de Dabeiba, que contó con la intermediación de un traductor de lengua embera que posibilitó el diálogo con esta comunidad indígena.

Para fomentar el diálogo y apoyar su comprensión, la Gobernación produjo diversas piezas comunicacionales. Un mes antes de las audiencias se publicaron en la página web de la Gobernación los informes de gestión de las distintas dependencias, como insumo para que los ciudadanos conocieran y prepararan su participación en las audiencias públicas. Para las reuniones se produjeron las siguientes piezas de comunicación: video con el saludo del gobernador, video sobre los logros generales del plan de desarrollo (testimonios de funcionarios con cargo directivo), plegable informativo con resultados de la gestión en todos los municipios (se repartieron 66.000 unidades) y presentaciones con los resultados de los proyectos estratégicos y los logros por subregión. Estas piezas (y el informe final sobre el ejercicio) se publicaron en la página web de la Gobernación (ver índice en gráfico No. 1).

Gráfico No. 1. Pantallazo de informes publicados en página web sobre RC en 2015

Antioquia la más educada

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
República de Colombia

Inicio | Gobernador | Gobernación | Prensa | Antioquia | Trámites y Servicios | Contratación | Atención al Ciudadano

Gobernación de Antioquia: Inicio / Prensa / Noticias / Noticias Ocultas / Artículos ocultos / Rendición de cuentas
Junio de 2015

Rendición de cuentas Junio de 2015

Render a video

Rendición cuenta

Rendición cuenta

-INFORME FINAL RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015: ANTIOQUIA LA MÁS EDUCADA.

-Anexo N° 1 Respuestas a preguntas no respondidas en la Jornada de Rendición de Cuentas del Plan de Desarrollo 2012 – 2015: Antioquia la Más Educada

-Anexo N° 2 Resultados de la Evaluación de la Jornada de Rendición de Cuentas del Plan de Desarrollo 2012 – 2015: Antioquia la Más Educada

1. AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO RENDICIÓN DE CUENTAS

1.1. AVANCE FÍSICO Y FINANCIERO COMPONENTES PROYECTOS

1.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL JUNIO 30 DE 2015

2. JURABA UN MAR DE OPORTUNIDADES RENDICIÓN DE CUENTAS GENERAL A

2.2. PARQUES EDUCATIVOS RENDICIÓN DE CUENTAS GENERAL

2.3. RUTA DE LA CALIDAD RENDICIÓN DE CUENTAS GENERAL

2.4. CAFES ESPECIALES RENDICIÓN DE CUENTAS GENERAL

2.6. CUNETAS - AUTOPISTAS RENDICIÓN DE CUENTAS GENERAL

2.8. ANTIOQUIA LEGAL RENDICIÓN DE CUENTAS GENERAL

2.7. FERIA DE LA TRANSPARENCIA RENDICIÓN DE CUENTAS GENERAL

2.8. CULTURA Y PATRIMONIO ANTIOQUEÑO

3. LOGROS X REGIÓN - RENDICIÓN DE CUENTAS

BUSCAR

Tweets

Gobernación @GobAntioquia

Hasta fin de año queremos una #Antioquiapública. ¿Te unes a nuestra campaña? pic.twitter.com/W3Q26yUJUp

¡Fórcelos! #Antioquiapública

Twitter a @GobAntioquia

Fuente: <http://www.antioquia.gov.co>

En el informe final de rendición de cuentas, la administración de Fajardo reconoció dos fallos en el diseño de una de sus piezas comunicacionales: el largo tiempo de duración del video institucional (23.10 minutos) y su poco contenido gráfico, que generó dispersión en algunos asistentes. La pieza que tuvo mejor aceptación fue el plegable impreso, que resumía los logros e impactos de la administración en el territorio.

El plegable era gigante. Le sirve a la gente porque incluye el mapa de Antioquia. Tenía información básica e importante de todos los municipios: cantidad de población, distancia en kilómetros para llegar a Medellín, hitos de inversión de la Gobernación en el departamento, dónde están los nuevos parques educativos, las ciudadelas, las escuelas... en la segunda cara informaba resultados de educación, infraestructura y de los otros programas bandera de la administración y sus logros generales. (M. Ramírez, entrevista personal, 22 de octubre del 2015)

Sin embargo, el balance de lectura previa de los asistentes como proceso de preparación del diálogo, dejó un balance pesimista, según Ossa:

Muy poca la gente leyó el informe de la web antes de los encuentros. El plegable es una herramienta más consolidada. En general la comunidad todavía va a escuchar, pero no hay una preparación previa. Muy escasos son los casos de una intervención de alguien que dijera: yo leí informe, estoy en desacuerdo. La academia no se siente preocupada por estos asuntos. Ni los gremios. En algunos estuvieron de la Federación de Cafeteros y estudiantes de la Universidad Católica de Oriente, pues la rendición en dicho municipio se hizo en la sede universitaria. (M. Ossa, entrevista personal, 28 de octubre del 2015)

4.3.1.7 Grado de retroalimentación

En este período, la Gobernación acató la directriz del MURC que exige publicar un informe final del proceso y sus resultados. Se puede consultar en la página web²⁵.

²⁵ Recurso consultado el 22 de noviembre del 2015 en <http://antioquia.gov.co/images/pdf/InformeFinalRendCuentas-2015.pdf>

La encuesta arrojó otros resultados sobre la evaluación que hicieron los ciudadanos de la rendición de cuentas del 2015:

- La organización logística fue bien apreciada por el 90% de los encuestados (2782 personas)²⁶.
- El 92% (2870) de los encuestados consideró importante o muy importante haber participado en la rendición (importante + muy importante)²⁷
- El 86% (2657 encuestados) consideró la rendición de cuentas una herramienta útil (muy grande + grande). El 8% (233 encuestados) fue escéptico (poca+ muy poca).

4.3.1.8 Utilidad

Las prácticas de RC tipo audiencias públicas municipales fueron percibidos como útiles por la mayoría de los participantes encuestados. El 86% (2657) consideró la rendición de cuentas una herramienta útil (muy grande + grande). El 8% (233) fue escéptico (poca+ muy poca).

Para la vocera de la Gobernación en la rendición de cuentas en Támesis “es valioso siempre y cuando se garantice la participación de la comunidad. Este ejercicio garantizó la participación de la gente, ellos sintieron que estaban siendo escuchados. Si eso se garantiza y hay espacio para que la comunidad reclame, critique y analice, es un muy buen ejercicio” (M. Ramírez, entrevista personal, 22 de octubre del 2015).

Cuando se consultó a Ossa si en las audiencias de rendición de cuentas se recibieron denuncias o quejas ciudadanas que ameritaron sanción o la apertura de una investigación fiscal o disciplinaria, se refirió a contratistas, de infraestructura por ejemplo, que no cumplieron sus contratos. En ese caso, según Ossa, se habló con el contratista y se le hizo seguimiento desde la interventoría.

²⁶ El 9% (261 personas calificó la logística como regular y el 1% (22 encuestados) como mala.

²⁷ al 2% de los encuestados (57 personas) no le pareció importante haber asistido. El 5% (142 personas) no respondió.

El periódico El Colombiano reportó en su versión digital del 25 de julio de 2013 que la Secretaria de Participación Ciudadana y Desarrollo Social Beatriz White renunció al cargo “en plena rendición de cuentas del equipo de gobierno” por presiones sobre una concesión minera a su esposo firmada por el gobernador Fajardo (ver gráfico No. 2).

Gráfico No. 2 Pantallazo de noticia sobre renuncia de Secretaria de Participación Ciudadana



Fuente: www.elcolombiano.com

4.3.2 Audiencias con públicos específicos

La administración de Fajardo también llevó a cabo rendiciones de cuentas con públicos específicos. Fueron diálogos con representantes de diversos sectores y

grupos de interés. Se realizaron con líderes de opinión en redes sociales, contratistas, maestros, rectores, afiliados a la red de jóvenes y representantes de los sectores cultural y deportivo. Después de ofrecer el informe ciudadano, se respondían preguntas. Al final de cada año, el Gobernador sostuvo un diálogo de rendición de cuentas con los periodistas del periódico El Colombiano.

4.3.3 Rendición de cuentas virtual

Se realizó en 2015 y fue la primera experiencia de este tipo en Colombia. Se promocionó un mes antes en redes sociales, en el programa institucional de televisión Con el Gobernador y en el noticiero regional de Teleantioquia.

Durante la rendición, se mezclaron intervenciones de *streaming*, videochat y chat a través de un sistema multicanal Tricáster. Se recibieron además preguntas de redes sociales (Facebook, Twitter, Whatsapp), teléfono, correo electrónico y formulario de la página web. El diálogo se difundió por las páginas web de la Gobernación y del canal Teleantioquia.

La rendición de cuentas virtual se promocionó en las redes sociales de la Gobernación con un mes de anticipación. También en el noticiero de Teleantioquia, en los programas de radio y televisión en los que la Gobernación tenía contratos de pauta y en el programa Con el Gobernador. Según Sarita Palacio, coordinadora de comunicación digital de la Gobernación de Antioquia, “el público de la rendición virtual es diferente. En la presencial preguntan sobre asuntos de sus municipios, en la virtual consultan más generalidades” (S. Palacio, entrevista personal, 28 de octubre del 2015). Las regiones tuvieron un buen número de participantes, especialmente el Oriente, el Suroeste y Urabá.

El diálogo fue interactivo, bidireccional y participativo. Se basó en la dinámica de preguntas y respuestas. La Gobernación le dio prioridad al discurso de la educación y la legalidad como instrumentos de transformación y a la divulgación de sus nueve proyectos estratégicos. La instrucción era responder todas las preguntas. Según Palacio no había ningún filtro, la única condición era que las opiniones se

expresaran con respeto y que no fueran aseveraciones injuriosas o calumniosas. Estaba planeado para 90 minutos, duró 4 horas más. Se atendieron entre mil y mil quinientas preguntas (no dio una cifra exacta). En ese sentido, para Palacio es un escenario más participativo. Las redes sociales permitieron a los ciudadanos dialogar directamente con el mandatario y sus secretarios, no con un vocero de la administración.

4.3.4 Rendición de cuentas del Plan Integral Hidroeléctrica Ituango

En el 2014 y 2015 se rindió cuentas sobre la ejecución del Plan Integral Hidroeléctrica Ituango, un plan de inversión de 100 millones de dólares que hacen los socios del proyecto hidroeléctrico para inversión social en el territorio. Las audiencias públicas se realizaron en los municipios de Liborina y Valdivia.

La irrupción del proyecto en el territorio exige una comunicación permanente con sus pobladores. Se brinda información sobre las acciones y sus beneficios. El objetivo fue generar confianza. La política de relacionamiento del Plan Integral está basada en la participación como eje de la toma de decisiones, señala Elkin Hernández, del equipo de comunicaciones de EPM. “Todas las iniciativas de progreso se tienen que consultar con la gente. Parte de la inversión adicional del proyecto se hizo con presupuesto participativo. Es común que la comunidad tome decisiones en que la gente participe y tome decisiones” (E. Hernández, entrevista personal, 21 de octubre del 2015).

Los organizadores invitaron a todos los líderes comunitarios de los municipios de la zona de influencia, presidentes de juntas de acción comunal, asociaciones de mujeres, grupos organizados, autoridades, algunos líderes estudiantiles y representantes culturales. Se tienen caracterizados los grupos de interés y los individuos que tienen influencia en la región. La convocatoria se hizo con 15 días de anticipación, con el apoyo de los gestores sociales de cada municipio.

Es política del proyecto que asistan siempre las veedurías. En los procesos más delicados se pide el acompañamiento de Personería, Defensoría del Pueblo,

Fiscalía e inspector de policía. Algunos personeros fueron a las rendiciones, su rol fue recibir información.

En las dos rendiciones se invitaron a periodistas de medios locales, departamentales y nacionales, quienes cumplieron la labor de multiplicadores de la información.

Durante las audiencias, se alternó la intervención de representantes de las entidades socias del proyecto (gobernador, alcalde, gerente de EPM y directivos) con videos testimoniales que narraban cómo los proyectos ejecutados del Plan han beneficiado a los habitantes. Se empleó una narración de tipo documental, clásica, tratando de que sea emotiva, con una duración máxima de 2 minutos para cada video. Se proyectó un video por cada una de las líneas de intervención (vivienda, salud, educación, restitución de condiciones de vida, vías, presupuesto participativo y avance de otras de la hidroeléctrica, entre otras).

Aunque la comunicación en esas audiencias fue en esencia vertical (un emisor que tiene poder político y económico que les ofrece un discurso preestablecido), algunas decisiones de los organizadores permitieron romper esa linealidad y pusieron a los actores en condiciones más igualitarias. Toda acción comunica, afirma un postulado, la comodidad de una silla o la calidad de la imagen de un proyector. Al final de la jornada se rompió deliberadamente el protocolo, los directivos se integraron y conversaron con los ciudadanos. Hernández reconoce la importancia de permitir este acercamiento:

Al terminar se tenían que quedar los directivos veinte minutos conversando con la gente en el coliseo. No salieron inmediatamente a tomar un helicóptero de regreso. No tuvieron un almuerzo VIP, se quedaron en una mesa almorzando con todo el mundo. Se quería que la relación de comunicación entre emisor y receptor fuera en una misma dimensión, no desde el poder, sino que la gente percibiera que era un conversatorio entre gente del mismo nivel. Era agradable ver (...) que arrimaban, les pedían, que tuvieran en cuenta esto, abrazarlos, darles la mano. Es generar confianza y sentido colectivo: lo estamos haciendo entre todos y para todos. (E. Hernández, entrevista personal, 21 de octubre del 2015)

Hernández resume una de las claves comunicacionales del Plan Integral:

El éxito en la comunicación es que sea la misma gente la que lo cuente con sus propias palabras. No es posible en una diapositiva con una cifra grande, la gente no sabe qué son 100 millones de dólares, mil kilómetros de vías. Lo más importante es que la ambulancia no se demora sino cinco horas para llegar a Medellín, que el pasaje de bus a Ituango vale menos, que ya no tienen que ir a Medellín para visitar al especialista. Lo mejor es que la gente lo escuche en sus propias palabras. (E. Hernández, entrevista personal, 21 de octubre del 2015)

Según Hernández, a la mayoría de las preguntas se les dio respuesta. La salvedad es que en los medios del proyecto no hacen eco a intervenciones de personas que no quieren que éste se ejecute.

Para atender las necesidades informativas, se imprimió un periódico²⁸ y un plegable diseñado para cada municipio en el que se presentó un balance del Plan Integral. Además, se reforzó la información en radio y televisión (programa radial institucional Aló EPM y programa Con el Gobernador). También en los medios virtuales del proyecto.

En las reuniones, los representantes de las entidades socias adquirieron el compromiso de evaluar la viabilidad de algunas peticiones de la comunidad, afirmó Hernández. Evaluó como positiva la práctica de rendición, aunque para él se debe mejorar la gestión de prensa, llevar más periodistas para que haya mayor cubrimiento... “no solo para que hablen bien de EPM sino que hablen con el líder comunitario y confirmen que lo que dice EPM y la gobernación es verdad”, complementó (E. Hernández, entrevista personal, 21 de octubre del 2015).

²⁸ El periódico La Voz del Proyecto Ituango tiene un tiraje de 7.000 ejemplares. Un estudio de percepción que hizo la empresa Focuslab en el último trimestre del año 2015 indica que La Voz fue percibido como el periódico más relevante en los municipios de la zona de influencia. Para EPM, cuando el contenido de los medios corresponde a las expectativas de la comunidad, los medios dejan de ser institucionales y pasan a ser del territorio.

4.3.5 Otros medios

Aunque no fue una práctica de rendición de cuentas sino de comunicación de gobierno, el programa de televisión Con el Gobernador fue un espacio para recibir comentarios y resolver inquietudes de los ciudadanos.

Como ejercicio de transparencia, la Gobernación publicó en la página web la escala de salarios de los funcionarios y los documentos de los procesos de investigación que ha enfrentado Sergio Fajardo. Se ha programado la publicación de documentos del proceso de empalme con el gobierno entrante.

5. ANÁLISIS

Las tres administraciones de la Gobernación de Antioquia -Gaviria, Ramos y Fajardo- eligieron la audiencia pública como la práctica común de la estructura de rendición de cuentas. Las diferencias se dan en el tipo de reunión seleccionado y en los canales para su difusión.

Hay que distinguir dos tipos de prácticas en las respuestas de los entrevistados, unas cuya naturaleza es dar información sobre la gestión, que responde a los lineamientos de la normatividad vigente (documento Conpes). Las otras son actividades de comunicación gubernamental en las que se establece contacto con los grupos de interés para comunicarles avances, logros y se responden interrogantes, entre otras acciones. Para efectos metodológicos, a las primeras se les denominará en este trabajo “prácticas de rendición” y a las segundas “prácticas de comunicación gubernamental”. La diferencia entre una práctica de rendición de cuentas y una práctica de comunicación gubernamental en la que se puede rendir cuentas, es que la primera es una herramienta exclusiva para entregar información y hacer un balance sobre la gestión de gobierno en un período determinado de tiempo, y la segunda es una actividad de relacionamiento en la que, además de ofrecer resultados de gestión, se discuten otros asuntos y se llega a acuerdos sobre responsabilidades del gobierno y de la comunidad.

El gobierno de Aníbal Gaviria optó por hacer las audiencias públicas para la televisión, diez programas en dos semanas, y la publicación de impresos con balances de gestión como ejercicio de rendición de cuentas. La del 2006 fue una rendición de cuentas mediática, que no priorizó el contacto directo con los ciudadanos. Esta responsabilidad la delegó a las prácticas de comunicación gubernamental, especialmente a las Jornadas de Equidad y Vida, que fueron escenarios de encuentro, diálogo y deliberación. La lógica comunicacional predominante de esta administración en el período analizado fue el posicionamiento del gobernante a través de la difusión de sus logros y resultados, sin dar suficiente

visibilidad y voz a los ciudadanos, a los que privó tener injerencia en la toma de decisiones.

El gobierno de Luis Alfredo Ramos realizó actividades similares a las del gobierno anterior, aunque aumentó sus frecuencias y le dio preponderancia al encuentro con grupos de interés. Los cabildos fueron su principal práctica de comunicación y gobernanza. Promovió también reuniones con líderes sectoriales en torno a temas socialmente sensibles y con representantes de las fuerzas del poder político y económico. En este sentido su propuesta fue más ambiciosa y plural, pues la estrategia en la comunicación mediática fue complementada con los medios masivos como un apoyo para la construcción de la imagen de una administración abierta al diálogo permanentemente.

El gobierno de Sergio Fajardo hizo un cambio en la propuesta de audiencia pública como práctica de rendición: no la concibió para televisión sino como actividad presencial en los municipios del departamento. Su principal aporte a la rendición de cuentas fue la descentralización. Ofrecerle a un campesino la posibilidad de escuchar qué hizo el gobierno para mejorar sus condiciones de vida es acercar el Estado a su entorno, abrir su espacio de acción ciudadano y cambiar la forma de comunicarse mutuamente.

Las Jornadas de Equidad y Vida y los cabildos, de Gaviria y Ramos respectivamente, son prácticas donde el relacionamiento es más profundo: el gobernador y su equipo visitan el territorio de los ciudadanos, se relacionan con ellos, pueden percibir cómo es su estilo de vida y sus necesidades. La principal diferencia es que en la rendición el ciudadano fue convocado con el único fin de recibir un informe de gestión del gobernante y su equipo de trabajo. Su actitud fue entonces receptiva, de auditoría y evaluación, mientras que en las prácticas de comunicación gubernamental es convocado a diversas actividades en las que el control social no es el objetivo principal.

Como todo diálogo, tiene emisores y perceptores, que en la dinámica política de prácticas de RC unidireccional equivalen a gobernantes y funcionarios públicos, y gobernados, respectivamente. La relación entre los actores se da en tres fases:

previo, durante y posterior al evento de rendición de cuentas. En la primera fase la organización debe identificar y caracterizarlos, consultar los temas que son de su interés y hacer una campaña de promoción y convocatoria. En los tres casos analizados no se llevó a cabo la identificación de actores. La convocatoria se extendió a las personas y colectivos que hacían parte de las bases de datos de las dependencias: secretarías, institutos descentralizados y programas de la Gobernación.

El gobierno de Sergio Fajardo, por la naturaleza presencial de las audiencias, implementó más estrategias y acciones para convocar ciudadanos. Empleó la web como espacio de promoción y recolección de interrogantes y se apoyó en las redes de comunicación de las alcaldías para convocar a las principales organizaciones sociales –JAC y JAL especialmente- y a los líderes comunitarios. El número de asistentes se incrementó cada año: 4500 (2013), 5000 (2014) y 19.099 (2015); la rendición de cuentas en todos los municipios casi cuadruplicó el número de asistentes a las rendiciones zonales del año anterior.

En estos territorios, una buena convocatoria depende del reconocimiento de las prácticas culturales y sociales de los habitantes. El aprovechamiento de espacios de encuentro tradicionales ofrece un gran potencial para promover este tipo de actividades con los ciudadanos, especialmente en zonas rurales. Las misas dominicales o montar un puesto de promoción y de recepción de PQRS el día de mercado o repartir volantes con el pago de la mesada pensional son estrategias de bajo costo que pueden ofrecer buenos resultados. La creatividad, la observación y el sentido común permiten descubrir esos espacios. Los canales de promoción no se pueden limitar a los medios masivos de comunicación y a los medios virtuales. El territorio de influencia de la Gobernación es ante todo rural, con una geografía que dificulta la conectividad y con un campesinado que todavía desconoce el manejo de las tecnologías virtuales. Para tener una referencia, el informe de conectividad a internet del Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones de Colombia ubica a Antioquia en el tercer lugar de los departamentos mayor cobertura de internet dedicado, con un 14.30%, unos 900 mil

suscriptores. (MinTIC Colombia, 2015) Aunque es una cifra meritoria, un buen porcentaje de la población no accede aún a este tipo de servicios.

El gobierno de Gaviria desarrolló los contenidos con base en las líneas del plan de desarrollo; comunicó avances de proyectos, obras e inversiones, haciendo un ejercicio comparativo con la línea base para dejar claro el avance en los resultados. Al jerarquizar los temas le dio prioridad en la divulgación a tres casos: primero a los programas bandera, que eran los que mayor inversión demandaron; segundo, a los que tenían mayor impacto según la relación costo-beneficio: si tenía un número alto de beneficiarios y una inversión menor, se le daba prioridad en la divulgación; y tercero, a los logros de los proyectos gestionados por los líderes más cercanos a su proyecto político.

El gobierno de Ramos aumentó la frecuencia de las rendiciones de cuentas para poder comunicar un número alto de obras y ejecuciones. Las diferentes Secretarías le reportaban a Planeación y a Comunicaciones los resultados y avances trimestrales. También le hacían seguimiento a los planes de desarrollo de los alcaldes. Esta información nutrió los contenidos de las rendiciones de cuentas.

La administración de Fajardo elaboraba primero el informe financiero y de avance físico de metas, a cargo de las secretarías de Hacienda y Planeación. También consultaba los dos principales logros de cada secretaría en cada subregión y municipio. Además recolectaba información sobre los ocho proyectos estratégicos que se planteó la administración. El formato de una rendición por municipio exigió que los resultados de la gestión se presentaran en diferentes niveles territoriales: a nivel departamental, subregional y las obras de mayor impacto en cada municipio. En las dos primeras rendiciones de cuentas (2013 y 2014) se le dio prioridad a los contenidos que requirieron los ciudadanos en la página web.

En las tres administraciones la información se jerarquizó para presentar resultados positivos de la gestión. Estructuraron sus informes a partir de las líneas del plan de desarrollo, de los proyectos de mayor impacto y de los resultados reportados por las diferentes dependencias. Es decir, la recolección de información no tuvo en cuenta los proyectos con indicadores de resultado deficientes, que por obvias

razones no fueron reportados por las secretarías. La inclusión de este tipo de información en las audiencias se da por las preguntas que hacen los ciudadanos. Los contenidos incluyeron temáticas generales (políticas públicas departamentales) y específicas (de las subregiones y de los municipios) en correspondencia con el formato. Palacio reconoce que en la rendición de cuentas virtual se recibieron más preguntas e intervenciones sobre temas generales del Estado que en las audiencias presenciales, donde los ciudadanos consultan más asuntos de su entorno.

Los informes resumen que se publicaron en periódicos y en la página web por las tres administraciones aprovecharon los recursos gráficos para comunicar el mensaje de que se impacta todo el territorio con un gran número de proyectos y obras. Para ello se emplearon diferentes recursos visuales -diseños de mapas, georreferenciación, imágenes aéreas, tablas, cuadros sinópticos- a nivel municipal, zonal (en las dos primeras rendiciones de Fajardo), subregional y departamental (en las dos últimas en las tres administraciones). La comunicación gubernamental prioriza las obras que tienen un mayor impacto en la opinión pública para proyectar una imagen positiva del gobernante y de su equipo de trabajo.

La metodología adoptada para la rendición de cuentas determina si el rol de los actores es activo o pasivo. En las rendiciones que se hacen a través de medios de comunicación el rol de los representantes del gobierno es activo y el de los ciudadanos es pasivo, de simples receptores del mensaje. Si bien las administraciones de Gaviria y de Ramos abrieron algunos canales para recibir las inquietudes de los ciudadanos, como el chat, los usa una minoría si se compara con el total de habitantes del departamento. En este sentido, la práctica de rendición de cuentas en los municipios otorga un rol más activo a los ciudadanos, pues su carácter presencial les más oportunidades de expresarse. Al estar acompañados por sus vecinos o por sus pares de organización (en el caso de juntas, asociaciones, comités, ligas...) tienen más confianza para hacer una intervención en tono de oposición o veeduría.

El nivel de participación en las Jornadas de Equidad y Vida y en los cabildos es superior que en la rendición de cuentas porque son más frecuentes y porque ofrecen

espacios de debate sobre la conveniencia de programas, obras y proyectos. La administración Gaviria dedicó un segmento de las Jornadas de Equidad y Vida a consultar la priorización de inversiones en los municipios, la de Ramos evaluó la conveniencia de algunas obras de infraestructura a partir de la opinión de los asistentes. Solo para aclarar, la gobernación de Fajardo realizó una práctica de encuentro comunitario similar, las Jornadas de Acción Común, aunque restringida a líderes comunales y con un alto componente de formación en torno a los valores que inspiran su proyecto político. Esta práctica no fue mencionada por los entrevistados como parte de la estrategia de rendición de cuentas.

En las rendiciones por televisión de Gaviria y Ramos, los canales para la intervención de los ciudadanos fueron mínimos (ni siquiera llamadas telefónicas en el caso de Ramos). La rendición de cuentas virtual, en cambio, fue un escenario donde el diálogo alcanzó mayores niveles de equidad. Es bidireccional y el número de intervenciones del gobernante y sus funcionarios públicos fue similar al de los ciudadanos. La estructura no se puede prever; aunque las preguntas se agrupan por temáticas, el diálogo puede tomar caminos inesperados, pues va fluyendo según los requerimientos de información de los participantes. También posibilita la interactividad, la combinación de canales (videos, texto, mensajes orales) y la construcción colectiva de mensajes.

La implementación de la rendición de cuentas virtual por parte del gobierno de Fajardo llevó más allá los niveles de participación en la rendición de cuentas en Colombia. También fue un ejercicio valioso de descentralización pues, aunque la conectividad no se logra en todo el territorio, se habilitaron centros de cómputo en escuelas y parques educativos que permitieron la participación. Un alto porcentaje de municipios tienen conectividad gratuita en el parque principal gracias a un programa del Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA. La dinámica de preguntas y respuestas, forma de diálogo prioritaria en una rendición virtual, le da valor a la dimensión explicativa que debe tener la rendición de cuentas. Este ejercicio tuvo gran acogida y convoca, por la edad y el nivel educativo de los participantes, a otros tipos de públicos. Sus temáticas tienden a ser más generales

y el rol de los participantes, por ser interlocutores, más activo. Es un escenario que podría ser más atractivo para un segmento de edad al que no lo seducen los eventos políticos tradicionales, como las audiencias. Es necesario aclarar que el uso de tecnologías de información (página web, correo electrónico y redes sociales) fue mayor en esa administración que en las dos anteriores porque las tecnologías estaban más desarrolladas, su uso más masificado y porque dicha administración les otorgó un papel más protagónico en sus dinámicas comunicacionales.

A pesar de estos avances, el riesgo de retroceder al cómodo discurso unidireccional, al monólogo expresado desde un auditorio en Medellín, todavía está latente. El manual es laxo y lo permite. Frases como: “es necesario que la entidad establezca puntos de encuentro [...]” “es imprescindible suministrar información previamente a los ciudadanos...” (p. 45) “[...] es necesario que la entidad establezca varios mecanismos complementarios [...]” (p.49), resultan flexibles y abren una puerta a la libre interpretación. Su implementación está sujeta a la voluntad política del gobernante. El manual debe actualizarse periódicamente para que sea más preciso en los requerimientos e incorpore las metodologías que van logrando mejores resultados. Al respecto, la experiencia del Plan Integral Hidroeléctrica Ituango ofrece otras pistas. Demuestra que una rendición de cuentas participativa puede aportar a la sostenibilidad de un proyecto que interviene radicalmente un territorio. La viabilidad del proyecto exige mantener la favorabilidad de las comunidades. Por eso la organización cuida con detalle todos los componentes de la audiencia: el tipo de silletería, la calidez de los contenidos, la importancia de que los directivos estrechen la mano de los ciudadanos y conversen con ellos cara a cara. La posibilidad de integrar los intereses de cuatro instituciones (Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, EPM y el IDEA).

La Gobernación y EPM tenemos el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las comunidades a través del apalancamiento del proyecto. EPM es una empresa que permanece en el territorio. Las políticas de una gobernación son a corto plazo, a 4 años. Para decirlo de una manera más sencilla, en la gobernación están pensando en las próximas elecciones y en EPM en las próximas generaciones. Las

dinámicas de la empresa lo permiten. Son roles distintos. (...) Se trata simplemente de lograr unos acuerdos donde todos ganemos, donde no haya vulneraciones. El propósito (...) es qué estamos haciendo con los dineros públicos. (E. Hernández, entrevista personal, 21 de octubre del 2015)

Aunque el gobierno de Fajardo aumentó los canales de participación en sus mecanismos de rendición de cuentas, siguen siendo prácticas desequilibradas en favor de uno de los actores. El diálogo vertical sigue predominando. El discurso del gobierno emplea una cantidad mayoritaria de tiempo. Al segmento de preguntas y respuestas se le dedicó apenas una cuarta o quinta parte (según la duración de cada reunión) del tiempo total de cada reunión. Además, el discurso oficial es preparado con anterioridad y se apoya en recursos gráficos y audiovisuales que le ayudan a ser más convincente. La intervención ciudadana, en cambio, es espontánea, se construye *in situ* y no cuenta con herramientas comunicacionales distintas a la expresión oral.

La implementación de un sistema de respuestas a los ciudadanos sobre los informes de rendición de cuentas, que sugiere el MURC, y la política de las tres administraciones de no filtrar las preguntas y responderlas todas, son prácticas que garantizaron que el diálogo se lleve a cabo hasta su fase final. Fue una señal de respeto que favoreció la interlocución y la transparencia.

Al revisar algunas de las preguntas en la web de la Gobernación, es evidente la tendencia de los ciudadanos a consultar sobre asuntos específicos (obras, inversiones concretas, solicitud de ayudas). Asuntos más amplios, como las políticas públicas, o la crítica con argumentación a manera de veeduría, no son comunes.

La publicación previa de los contenidos sobre los que se realizará la rendición de cuentas (de los informes de gestión según las líneas del plan de desarrollo) también favoreció el diálogo, pues, aunque no sean muy consultadas por los ciudadanos, ofrecen la posibilidad de preparar contrargumentos.

Estas acciones, y otras posteriores a la audiencia pública, como la publicación en la página web de los informes finales de la rendición de cuentas, las respuestas a las preguntas que quedaron pendientes en la audiencia pública y los resultados de la encuesta de percepción sobre dicha actividad, permiten la retroalimentación de los ciudadanos y la evaluación de los entes de control. La Gobernación de Fajardo cumplió con los requisitos básicos que exige el MURC al respecto.

Las entrevistas realizadas para este estudio de caso dan cuenta de los siguientes resultados positivos tras la implementación de la rendición de cuentas:

1. Los ciudadanos se enteran de los resultados del gobierno.
2. Los ciudadanos resuelven sus inquietudes y, a partir de ahí, pueden hacer un mejor uso de los recursos públicos y sus posibilidades (acceder a convocatorias, por ejemplo).
3. Los falsos rumores sobre decisiones públicas erradas se acallan y mejora la confianza en el sector público.
4. Aunque pocas, se dan algunas experiencias de mejoramiento de prácticas institucionales, como la evaluación de inversiones (puentes de San Juan de Urabá y Santa Fe de Antioquia), la apertura de procesos de interventoría, el ajuste de proyectos o la apertura de investigaciones a algunos funcionarios.

La rendición de cuentas exige implementar procesos de gestión de la información, como la definición de indicadores y el seguimiento y la evaluación permanente de resultados; aunque se dan en la gestión pública, la información debe ser revisada y traducida para que sea entendida por los ciudadanos. Los informes que resultan de la rendición de cuentas se van acumulando en la web y sirven de insumo a futuras administraciones y al ciudadano que quiera evaluar sus decisiones electorales.

La rendición de cuentas es una práctica muy nueva en Colombia. Cada implementación aporta nuevas ideas y aprendizajes para su cualificación. Los gobiernos de Antioquia han tomado en serio este ejercicio. La administración de Fajardo implementó nuevas prácticas que se pueden considerar exitosas por su grado de descentralización y las cifras de ciudadanos participantes. Demostró que se pueden hacer rendiciones de cuentas en todos los municipios y rendiciones de

cuentas en medios virtuales y que su implementación trae beneficios, especialmente en la construcción de cultura democrática en torno a la gestión pública y a la veeduría ciudadana, como lo pide el MURC.

Sin embargo, son rendiciones de cuentas con un alto componente informativo. Los ciudadanos deben jugar un papel más activo, crítico y exigente con sus gobernantes, que asuman el rol de fiscalizadores y le hagan seguimiento a la información. A juzgar por las respuestas de los entrevistados, la apertura de investigaciones y la denuncia a funcionarios por uso indebido de recursos públicos, el verdadero control social, continúa siendo una tarea pendiente en Colombia.

Para mejorar su impacto, Ossa propone hacer rendiciones poblacionales, de mujeres, de jóvenes, de afrodescendientes, de población LGTBI... Rubén Fernández, gerente de Antioquia Legal, ve un gran potencial en las redes sociales y sus posibilidades de interactividad. También propone más rendiciones de cuentas sectoriales para motivar una deliberación de alto nivel y una exigencia mayor en la justificación de las decisiones de los funcionarios públicos. Jaramillo Luján, experto en comunicación gubernamental, propone explorar la adaptación de formatos televisivos de gran audiencia, como el *reality*, para seducir y atrapar el interés de más televidentes. Son posibilidades que el Estado debería estudiar. Un cambio de roles, por ejemplo, podría ser más democrático. Hernández cree que se debe evaluar la posibilidad de que los ciudadanos decidan la metodología de la rendición de cuentas; que ellos dirijan la reunión e impongan los temas consideren de mayor interés. Los partidos de oposición podrían tener un espacio para poner en la agenda los temas que no son convenientes para la administración. Los entes de control deberían tener un papel más activo en la revisión de los contenidos, validar los datos y exponer los resultados de sus investigaciones. Futuros trabajos académicos podrán profundizar al respecto. Quedan abiertas varias líneas de investigación, como identificar las causas de la pasividad y desmotivación política de las personas en Colombia; estudios de caso similares en otras regiones para identificar la influencia de la cultura, las costumbres políticas y los niveles educativos en las formas de llevar a cabo la rendición de cuentas y el impacto en sus resultados;

conocer la opinión de los ciudadanos sobre la calidad de los procesos aquí mencionados, para trascender la versión oficial; estudiar el MURC y proponer mejoras en su reglamentación; o analizar otras formas de la comunicación (narrativas, vivenciales, comunitarias) para nutrir las prácticas de rendición de cuentas actuales y lograr conquistar el interés de los ciudadanos por la política y los asuntos del Estado.

6. CONCLUSIONES

La rendición de cuentas es un instrumento creado y adoptado por los Estados para consolidar el sistema democrático. En su dimensión vertical, pretende ser el escenario en el que los gobernantes rinden cuentas a los ciudadanos sobre los alcances de su gestión. Es cerrar el círculo: los ciudadanos eligen a los gobernantes a partir de un proyecto político que apoyan y los gobernantes le exponen los resultados alcanzados en su aplicación. Es una práctica reciente, que apenas tiene sus primeras experiencias en Colombia. Los gobiernos se enfrentan a interpretar el MURC, el documento que guía su ejecución, y a proponer metodologías para llevarlas a cabo.

La información recolectada deja ver la intención de las tres administraciones (Gaviria, Ramos y Fajardo) de implementar diversas acciones que aumenten la participación, la cobertura y el impacto de la rendición de cuentas. Aunque pudieron haber organizado dos eventos anuales desde un auditorio en Medellín, con una minoría de participantes, no fueron conformistas en sus prácticas. Los recursos de los que dispone Antioquia, su fortaleza institucional, comparada con otros departamentos, y la voluntad política de los gobernantes, permiten que se implementen metodologías de rendición de cuentas más complejas.

El compromiso con la transparencia es un denominador común en los discursos de campaña y de gobierno. Todo gobernante quiere que los ciudadanos asocien su gestión con el uso correcto de los recursos públicos y la ética. En fase electoral, la mayoría dice representar la renovación, el tecnicismo, ser alternativa a viejas costumbres políticas, como el caciquismo, la entrega de prebendas burocráticas y el clientelismo. En el deber ser, la rendición de cuentas es un escenario para demostrar los alcances de dicho compromiso. No es el propósito de este trabajo establecer los niveles de honradez de los gobernantes. Sí lo es entender cómo concibieron la rendición de cuentas y cuáles aplicaron la herramienta de tal forma que favoreciera la participación, la posibilidad de disentir, el acceso fácil y abierto a la información pública y el control social.

Uno de los grandes aportes del gobierno de Fajardo fue establecer el compromiso de su administración con la transparencia como línea del plan de desarrollo y crear un sistema para materializarlo. Esto le da importancia al procedimiento ante los funcionarios y lo dota de instrumentos para su implementación.

El diálogo directo permite profundizar el relacionamiento y un mejor entendimiento entre los participantes. En su versión de audiencias públicas descentralizadas, el gobierno visita y conoce el entorno cercano del ciudadano, percibe sus condiciones de vida y establece una relación de comunicación en la que no necesariamente tiene el control. El funcionario está en un escenario ajeno, situación que ayuda a equilibrar las relaciones de poder.

La rendición de cuentas virtual pone a conversar al gobernante con actores que acumulan experiencias más frecuentes de debate y construcción de opinión pública en las redes sociales. Es un escenario de descentralización en tiempo real que permite una convocatoria ágil (la promoción en redes sociales puede multiplicarse velozmente) y la democratización del procedimiento (no se requiere invitación directa para conectarse a un canal de *streaming* y participar). Tiene dinámicas más consolidadas de democracia participativa, pues ofrece canales abiertos y la posibilidad de una interlocución más libre. Es un escenario de preguntas y repuestas que puede ser seguido por los navegantes. Los ciudadanos pueden dialogar con el gobernante desde un teléfono celular. La bidireccionalidad y la equidad tecnológica ponen a los actores en similitud de condiciones, de dos internautas que dialogan. El diálogo no está condicionado a un libreto preestablecido sino que la conversación toma el camino que sugieren los ciudadanos con sus preguntas y comentarios. La posibilidad que tienen los ciudadanos de cumplir un papel más protagónico en la esfera pública gracias a estas tecnologías, es cada vez mayor. El rol de los navegantes puede ser activo o pasivo, según su interés en intervenir. Aunque no participe en el diálogo, puede estar atento a él y replicar comentarios en sus redes sociales. De esta manera el diálogo se puede extender y, por ende, su efecto en la opinión pública. La veeduría ciudadana es más fácil de ejercer gracias a la disponibilidad de la información. Publicar una queja, crear un blog, escribir un

artículo o exponer una denuncia en redes sociales es relativamente fácil. El ciudadano de ecosistemas digitales, por el carácter más anónimo de las redes (un participante puede no identificarse o emplear un seudónimo), puede asumir más fácilmente el rol de denunciante.

El diálogo presencial en los municipios es una alternativa que merece posicionarse y exigirse a todos los gobiernos. Además de la descentralización y de la cercanía, es un ejercicio de gobernanza, entendida como gobernar a partir de procesos de interacción con actores estratégicos y la consolidación de una arquitectura institucional en red.

Las rendiciones temáticas o sectoriales posibilitan un diálogo más cualificado, son ideales para deliberar sobre asuntos y proyectos que generan gran interés.

Dado que es una práctica reciente en nuestra democracia, ha sido beneficioso que el documento Conpes y el MURC le den juego a la creatividad en la concepción de nuevas prácticas de rendición de cuentas. Al no imponer los formatos sino sugerirlos, permiten que surjan nuevos procedimientos para mejorar los niveles de participación y diálogo entre los gobernantes y los ciudadanos.

El hecho de que los gobernantes respondan las inquietudes de los ciudadanos significa un gran avance para la democracia. Pero la democracia también debe estimular el protagonismo de los ciudadanos en la deliberación de los asuntos más importantes del Estado. Al respecto, las organizaciones comunitarias tienen un rol fundamental: cualificar el diálogo, demandar más y mejor información de los funcionarios y hacer una veeduría ciudadana rigurosa para denunciar casos de incompetencia y corrupción. Deben ser menos pasivas frente al poder. Esto significa expresar sus puntos de vista en reuniones, medios y redes sociales; mirar con lupa los informes financieros y emitir juicios sobre ellos; hacer uso de las herramientas de solicitud de información (derecho de petición); participar en los debates de los órganos legislativos; reunir pruebas, entablar demandas y solicitar investigaciones a los entes de control.

Se podrán ensayar nuevos formatos y aplicar otras prácticas que impacten positivamente los indicadores de participación, pero un verdadero cambio estructural solo se logrará con la cualificación de los ciudadanos en asuntos del Estado. El conocimiento de las leyes, del funcionamiento del Estado, un interés decidido por hacer parte de estos asuntos, es lo que pondría verdaderamente a los ciudadanos en igualdad de condiciones frente al poder constitucional de los gobernantes.

La pasividad de los ciudadanos facilita la imposición de puntos de vista en las decisiones por parte de los gobernantes, una relación desequilibrada favorable a quienes ejercen el poder. Un rol activo de la sociedad civil, especialmente de los jóvenes, le daría todo el sentido a la rendición de cuentas como instrumento de gobernanza, gobernabilidad y defensa de los recursos públicos. Justamente ése, el control social, sigue siendo el componente más débil de la rendición de cuentas en Colombia. La información recolectada sugiere que son muy pocas las denuncias de los ciudadanos sobre el mal manejo de recursos y conductas que merezcan investigación y posible sanción. El entorno de violencia puede ser un factor que explique el temor de los ciudadanos a hacer denuncias públicas en las rendiciones de malos manejos o delitos. En los casos analizados, las denuncias recaen más sobre contratistas y funcionarios de entes descentralizados. La renuncia de la Secretaria de Participación y Desarrollo del gobierno de Fajardo en plena rendición de cuentas es un caso que representa el potencial de control que tiene esta herramienta.

Las universidades también tienen retos pendientes. Deben seguir rompiendo la burbuja que las aísla de la vida diaria e integrar su discurso y sus investigaciones a las necesidades de los ciudadanos. La conformación de observatorios de conductas públicas, el acompañamiento a los grupos de veeduría ciudadana, la formación ciudadana y un seguimiento estricto al funcionamiento del Estado, son retos que las universidades colombianas no pueden seguir esquivando. La educación básica también tiene un papel fundamental, creando cursos que siembren inquietudes y valores en los estudiantes frente a los asuntos públicos. La asistencia a la rendición

de cuentas debería ser obligatoria para los colegios, los docentes deberían orientar los trabajos académicos hacia esta actividad.

Hablar de una política pública de rendición de cuentas consolidada es un escenario todavía lejano. Las experiencias aquí reseñadas son pequeños avances hacia su posicionamiento como herramienta democrática para la defensa de lo público en Colombia. El principal aporte del gobierno de Sergio Fajardo fue proponer la rendición de cuentas como parte de un sistema de transparencia que se soporta en una de las líneas del plan de desarrollo. Al hacerlo le dio importancia a esta práctica y le aseguró la gobernabilidad y los recursos necesarios para su correcta ejecución.

Las experiencias caracterizadas en este trabajo son, sin embargo, en su mayor parte, expresiones de una democracia representativa, en las que la dinámica informativa y el discurso oficial superan al diálogo. Aunque la Gobernación de Fajardo amplió los niveles de participación con sus formatos de rendición (presencial en municipios y virtual), éstos siguen siendo bajos si se miran desde la óptica de una democracia deliberativa.

Paso a paso, rendición tras rendición, los gobiernos irán encontrando procedimientos para que las prácticas de rendición de cuentas tengan mayores componentes deliberativos y presionen mejores resultados de las políticas públicas. Este estudio de caso espera aportar elementos para que ese mejor escenario sea una realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- (agosto de 2015). Obtenido de <http://antioquia.gov.co/images/pdf/InformeFinalRendCuentas-2015.pdf>
- Aguilar, L. F. (2014). El concepto de política pública. En J. Cuervo Restrepo, Ensayos sobre Políticas Públicas 2. (págs. 51-52). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Antioquia, G. d. (s.f.). Obtenido de http://antioquia.gov.co/Plan_de_desarrollo_2012_2015/PDD_FINAL/PDD_FINAL/3_Fundamentos.pdf
- Apuntes de la clase de Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas de la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit. (Segundo semestre 2014).
- Banco de la República. (s.f.). Biblioteca virtual Luis Ángel Arango. Obtenido de http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/cabildo_abierto
- Benítez Romero, M. B. (Universidad Complutense de Madrid de 2004). La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate. Madrid. Obtenido de <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27700.pdf>
- Castells, M. (2014). Comunicación y poder. Madrid: Alianza Editorial.
- Costa, J. M. (2004). Comunicación para afianzar la democracia. Seminario Internacional Políticas de Información y Comunicación en el Mercosur: Hacia una agenda común. Montevideo. Obtenido de http://www.fesmedia-latino-america.org/uploads/media/Comunicacion_para_afianzar_la_democracia.pdf
- Cunill Grau, N. (2010). Políticas públicas con enfoque de derechos: gobernanza y accountability en los procesos de reforma. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, (pág. 1). Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- ESAP, DAFP y Contraloría General de la República. (2009). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/493.pdf/95fcb432-21f6-4536-8103-2689b1af04e2>
- Eslava Gómez, A. (2011). El juego de las políticas públicas. Medellín: Fondo Editorial Eafit.

- Fernández, R. (28 de Octubre de 2015). (J. Palacio, Entrevistador)
- Fung, A., & Olin Wright, E. (2003). Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Universidad Nacional de Colombia.
- Fung, A., & Olin, E. (2003). En torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión. En Democracia en Profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión (pág. 44). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Galán, R. (2014). El control ciudadano de los representantes y la rendición de cuentas. Revista de Derecho Universidad del Norte, 307-308.
- Gómez, C. W. (2006). Rendición de cuentas: estrategia para el fortalecimiento de la democracia a través de la limitación del poder. Cuadernos de Administración Universidad del Valle, 230.
- Gris Legorreta, P. C. (2011). La evaluación de políticas públicas como instrumento para la rendición de cuentas. Undécimo certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. México D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- Haruindéguy, J. B. (2013). Análisis de políticas públicas. Madrid: Tecnos. Obtenido de <https://www.academia.edu/UploadPapers#>
- Hernández, E. (21 de Octubre de 2015). Profesional de Comunicaciones Proyecto Ituango. (J. Palacio, Entrevistador)
- Isaza, C. (2012). Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia. Obtenido de <http://eprints.ucm.es/16232/1/T33922.pdf>
- Isaza, C. (2014). Nuevos pasos hacia las políticas públicas de participación ciudadana y transparencia. (U. E. Colombia, Ed.) Seguimiento y análisis en Políticas Públicas.
- Jaramillo Luján, M. (4 de Noviembre de 2015). Director de Comunicación Informativa Gobernación de Antioquia 2005-2007. (J. Palacio, Entrevistador)
- MinTIC Colombia. (julio de 2015). Obtenido de http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-11128_archivo_pdf.pdf
- Morlino, L. (2009). Democracias y democratizaciones. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ortiz, J. F. (15 de Noviembre de 2015). Gerente de Comunicaciones Gobernación de Antioquia 2007-2010. (J. Palacio, Entrevistador)

- Ossa Álvarez, L. M. (28 de Octubre de 2015). Técnica Administrativa Antioquia Legal. (J. Palacio, Entrevistador)
- Palacio, S. (28 de Octubre de 2015). Coordinadora de Comunicación Digital Gobernación de Antioquia 2012-2015. (J. Palacio, Entrevistador)
- Presidencia de la República, DAFP, DNP. (2014). Manual único de Rendición de Cuentas. Obtenido de <http://www.anticorruccion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>
- Presidencia de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación. (2014). [anticorruccion.gov.co](http://www.anticorruccion.gov.co). Obtenido de ManualRendicionCuentas
- Przeworski, A., Stokes, S., & Manin, B. (1999). Democracy, Accountability and Representation. USA: Cambridge University Press.
- Ramírez Londoño, M. J. (22 de Octubre de 2015). Asesora Secretaría de Productividad y Competitividad Gobernación de Antioquia. (J. Palacio, Entrevistador)
- Ríos, A., Cortés, A., Suárez, M. C., & Fuentes, L. (s.f.). Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política.
- The Free Dictionary. (s.f.). Obtenido de <http://es.thefreedictionary.com/%C3%A1rea>
- Velasco Sánchez, E. (Marzo de 2011). Programa anticorrupción gobierno mexicano. Obtenido de http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/comunicacion/cuadernos/Cuaderno_de_Rendicion_tres.pdf

ANEXOS

Anexo 1. Gráfico No. 3. Mapa de Antioquia por subregiones y zonas

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA SUBREGIONES Y ZONAS



SUBREGIONES

ZONAS	VALLE DE ABURRÁ	BAJO CAUCA	NORTE	NORDESTE	SUROESTE	OCCIDENTE	ORIENTE	URABÁ	MAGD. MEDIO
Norte (4)			Río Cauca (3)	Minera (2)	Sinifaná (5)	Cuenca Río Sucio (6)	Embalses (7)	Norte (4)	Ribereña (4)
Centro (1)		Bajo Cauca (6)	Ríos Grande y Chico (6)	Meseta (4)	Penderisco (4)		Bosques (3)	Centro (5)	
Sur (5)			Vertiente Choros Blancos (5)	Nus (3)	Cartama (9)	Cauca Medio (13)	Parámo (4)	Atrato Medio (2)	Nus (2)
			Río Porce (3)	Río Porce (1)	San Juan (5)		Valle de San Nicolás (9)		

(1) Número de Municipios

Elaboró: Departamento Administrativo de Planeación 2005 - Dirección de Planeación Estratégica Integral

Anexo 2. Solicitud concepto sobre gestión para organizaciones sociales



CONCEPTO SOBRE INFORME DE GESTIÓN 2015 DEL PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015: *Antioquia la Más Educada*

1. ¿En su organización, tuvieron la posibilidad de leer y analizar el informe de gestión 2012 – 2015?

Sí		No	
----	--	----	--

2. Si su respuesta es positiva, ¿cuáles considera su organización que fueron los tres (3) principales logros obtenidos en el período 2012 – 2015?

a. _____
b. _____
c. _____

3. ¿Cuáles considera su organización que fueron las tres (3) principales debilidades?

a. _____
b. _____
c. _____

4. Según su organización, ¿cuál es el mayor reto para la próxima Administración?

5. En relación con la población que usted representa (**marque x favor la que corresponda**), *¿considera que la gestión desarrollada durante 2012 – 2015 les ha favorecido?*

INSTANCIA		CONCEPTO			
a) ASOCOMUNAL Municipal		Sí		No	
b) Organización de Control Social o Veeduría					
c) Agremiación comercial municipal ¿Cuál?					
Otra ¿Cuál?					

6. ¿Tiene alguna observación o sugerencia adicional?

7. ¿Por último, desea leer su concepto en el evento de rendición de cuentas?
En caso afirmativo quedará incluido/a en la lista de intervenciones

Sí		No	
----	--	----	--

Persona contacto:

Cel.:

Correo Electrónico:

Muchas gracias!!!

Anexo 3. Formato preguntas 2015



PLAN DE DESARROLLO *Antioquia la Más Educada*

JORNADA DE RENDICIÓN DE CUENTAS E INFORME DE GESTIÓN 2012 - 2015

Por favor señale con una X si usted va a formular una:

Pregunta: _____ Sugerencia: _____ Queja: _____ Opinión: _____

Dirección electrónica (para responderle por esa vía en caso de ser necesario)

_____ Municipio: _____

Cuando no se pierde un peso *se puede*

Anexo 4. Formato de evaluación de RC jornada 2015



EVALUACIÓN DE LA JORNADA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015: *Antioquia la Más Educada*

Temas de Audiencia de Pública: Informe de Gestión y Ejecución Presupuestal 2015

Día: 25 Mes: Agosto Año: 2015

Municipio: _____

Nombre (opcional)

Correo electrónico (opcional):

PERSONAL _____ ORGANIZACIÓN _____

1) Cree usted que esta audiencia pública de rendición de cuentas se desarrolló de manera:

a. Bien organizada _____

b. Regularmente organizada _____

c. Mal organizada _____

- 2) La explicación inicial sobre el procedimiento de las intervenciones en la audiencia pública de rendición de cuentas fue:
- a. Clara _____
 - b. Confusa _____
- 3) La oportunidad de las/los asistentes inscritos para opinar durante la audiencia pública de rendición de cuentas fue:
- a. Igual _____
 - b. Desigual _____
- 4) El tema de la audiencia pública de rendición de cuentas fue discutido de manera:
- a. Profunda ____
 - b. Moderadamente profunda ____
 - c. Superficial _____
- 5) ¿Cómo se enteró de la realización de la Audiencia Pública de rendición de cuentas?
- a. Por aviso público _____
 - b. Prensa u otros medios de comunicación _____
 - c. A través de la comunidad _____
 - d. Boletín _____
 - e. Página web _____
 - f. Invitación directa _____
- 6) La utilidad de la Audiencia Pública de rendición de cuentas como espacio para la participación de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública es:
- a. Muy grande _____
 - b. Grande _____
 - c. Poca _____
 - d. Muy poca _____
- 7) Después de haber tomado parte en la Audiencia Pública, considera que su participación en el control de la gestión pública es:
- a. Muy importante _____
 - b. Importante _____
 - c. Sin importancia _____

8) ¿Considera necesario continuar con la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas para el control de la gestión pública?

a. Si _____ b. No _____

Gracias!

Anexo 5. Formato de relatoría de RC jornada 2015



PLAN DE DESARROLLO 2012 – 2015: *Antioquia la Más Educada* RELATORÍA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS E INFORME DE GESTIÓN 2015

Temas de Audiencia de Pública de Rendición de cuentas 2015:
Balance de Gestión 2012 - 2015 y Avance Acuerdos Municipales

MUNICIPIO: _____
2015

FECHA: ***Martes 25 de agosto de***

SECRETARÍA/GERENCIA RESPONSABLE: _____

RESPONSABLE RELATORÍA: _____

PERSONAS CONVOCADAS: _____ # TOTAL DE ASISTENTES: _____

DE ORGANIZACIONES ASISTENTES: _____

ORDEN DEL DÍA:

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

PRINCIPALES OBSERVACIONES AL DESARROLLO DEL ORDEN DEL DÍA

— # de personas inscritas para participar en la audiencia: _____

— Principales ideas, propuestas o sugerencias realizadas x los asistentes

— Qué logros destacaría (identifique hasta 3) en la realización de esta audiencia de rendición de cuentas

1.

2.

3.

— Qué dificultades se le presentaron para su realización (no más de 3)

1.

2.

3.

— ¿Tiene observaciones o recomendaciones con respecto al ejercicio de rendición de cuentas realizado?

ANEXOS:

- 1: Registro de las intervenciones realizadas
- 2: Listado de preguntas no respondidas durante la audiencia
- 3: Listado de asistencia
- 4: Listado del equipo participante x parte de su secretaría/gerencia
- 5: Dos (2) buenas fotos