

Rendición de cuentas: ¿política pública o formalismo legal? Estudio de caso de los municipios Envigado, Turbo y Granada (2016-2017)*

*Jorge A. Agámez Ortega***

*Yesid Batista Gómez****

Resumen

El objetivo de este trabajo consiste en conocer el grado de implementación de la política pública de rendición de cuentas (RC) en tres municipios antioqueños: Envigado, Turbo y Granada, que tienen una categoría de 1, 4 y 6 en la escala de categorización de los municipios colombianos. Para ello, se hace un análisis de tipo descriptivo con tres variables: *accountability*, responsabilidad social e instrumentos de acción pública. Se evidencia un cumplimiento de las dos primeras variables en términos de Responsabilidad social (RS), en tanto que la tercera permite evaluar la implementación de la política pública de RC en los municipios objeto de estudio. En su calidad de componentes del modelo gerencial post-Nueva Gestión Pública, las categorías antes referidas permiten el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad política en los entes territoriales. En este orden de ideas, uno de los deberes de dichos entes es empoderar a los ciudadanos en la apropiación de los espacios de participación (*accountability* vertical y diagonal).

Palabras clave: Rendición de cuentas, políticas públicas, instrumentos de acción pública, responsabilidad social, post-Nueva Gestión Pública, control ciudadano.

Abstract

The main objective of this work is to know the degree of implementation of the public accountability policy (CR) in three municipalities of Antioquia: Envigado, Turbo and Granada, which have a categorization of 1, 4 and 6 in the categorization scale of the Colombian municipalities. To do this, a descriptive analysis is made with three variables: accountability, social responsibility and public action instruments. There is evidence of compliance with the first two variables in terms of Social Responsibility (SR), while the third allows the evaluation of the implementation of the public CR policy in the municipalities under study. As components of the post-New Public Management management model, the aforementioned categories allow the strengthening of democracy and political feasibility in territorial entities. In this order of ideas, one of the duties of these entities is to empower citizens in the appropriation of participation spaces (vertical and diagonal accountability).

Keywords: accountability, public policy, instruments of public action, social responsibility, post-New Public Management, citizen control.

* Trabajo investigativo para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas públicas de la Universidad EAFIT, 8ª cohorte. Director: Adolfo León Maya Salazar

** Político de la Universidad de Antioquia (U de A) y Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); jorgeao88@gmail.com

***Administrador de Empresas de la Fundación Universitaria Luis Amigó (FUNLAN) y Especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); ybatistag@gmail.com

Introducción

El proceso de Redición de Cuentas (RC) se concibe en el marco de democracias con regímenes democráticos fuertes. Esta institución representa el interés colectivo y la voluntad institucional de poner en la palestra pública la gestión de los gobiernos; en este sentido, “si los funcionarios públicos tienen claro que pueden ser llamados a cuentas, existe mayor posibilidad de evitar la discrecionalidad y el usufructo del poder por parte de ellos” (Toledo, 2009, p. 80). Para Crespo (2001), la RC es:

[...] un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para ser responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder [...] El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes (2001, p. 7).

El concepto de RC se asocia al término anglosajón de *accountability*¹, siendo este una marcada característica del modelo gerencial Pos Nueva Gestión Pública (Post NGP). La *accountability* puede ser de dos tipos: horizontal y vertical, entiéndase la primera como aquella que atiende al control entre agencias gubernamentales, un control que viene de la misma estructura estatal, la segunda, como la posibilidad de la sociedad de controlar el accionar del Estado (Isaza, 2015); de estos dos tipos de *accountability* deriva un tercer tipo al que autores como Jonathan Fox (2006) denominan *accountability* diagonal, esto es, agencias públicas de supervisión que reúnen en el marco de la cooperación a actores estatales y sociales. El politólogo argentino Guillermo O’Donnell (2004) partiendo del estudio de las experiencias de democracias restringidas en América Latina durante el siglo xx, le da al término *accountability* un enfoque societal para mostrar cómo el control social se concibe en términos del ensanchamiento de las democracias.

Para el caso colombiano dicho ensanchamiento tiene lugar con la promulgación de la Constitución de 1991, en la que se adoptó una democracia participativa con un sistema de pesos y contrapesos, acompañado de un amplio desarrollo normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública y del diseño e implementación de la política pública de RC, liderada en principio por el Gobierno Nacional quien a través de sus agencias diseña mecanismos para su implementación en el orden nacional y a partir

¹ El término *accountability*, cuyo origen es anglosajón, se inscribe en el estudio de la desconfianza y sus expresiones institucionalizadas en la esfera pública (O’Donnell, 2004).

de allí establece lineamientos que se extienden con un carácter obligatorio a los entes territoriales.²

En cuanto a la RC en el ámbito colombiano, López (2013, p. 257) esboza la dinámica que existente en el proceso de *accountability* social y el rol de las ONG frente a los derechos humanos durante los periodos presidenciales 2002-2010, con un análisis de los repertorios de acción de demandas sociales en defensa de los derechos humanos que permiten el fomento de espacios de RC y el control político, lo que demuestra además el papel fundamental de la acción colectiva en relación con las democracias vigentes en Latinoamérica.

A su vez, Palacio (2015) estudia el caso de la Gobernación de Antioquia en el periodo de gobierno 2012-2015 y su aporte a la consolidación de la política pública de RC durante dicho lapso, para lo cual parte de una evaluación de las lógicas de comunicación entre gobierno y ciudadanos en las prácticas de RC y los cambios experimentados en relación con las prácticas de gobiernos anteriores. En el nivel municipal, Hernández (2016) analiza el diseño e implementación de dos mecanismos de participación institucional y RC en Colombia (Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación) para lo cual selecciona los municipios de Facatativá (Cundinamarca) y Ciénaga (Magdalena) ambos de tamaño medio (categorías tercera y cuarta) y que pese a compartir un mismo marco legal, representan contextos muy diferentes; de allí que el objetivo de esa investigación se centre en observar qué tanto influye el contexto en la implementación de los citados mecanismos de RC.

El trabajo de Hernández (2016) es un precedente en el estudio de la implementación de la RC en el ámbito municipal, y permite comprender cómo funcionan las dos instancias arriba mencionadas, más allá de la buena voluntad con las que fueron creadas: “una cosa es lo que se busca en el diseño de los mecanismos de participación y otra lo que se alcanza en su implementación” (2016, p. 68). Así mismo, identifica las deficiencias en el diseño institucional de estos mecanismos, lo cual sugiere repensar y reformular los mismos en procura de consolidar el control y la participación ciudadana, así como mejorar las acciones del gobierno local. No obstante, el autor sólo contempla dos de las acciones

² En igual sentido, agencias de control del Estado han desarrollado mecanismos para la medición de la RC partiendo de ejercicios de *accountability* horizontal, para nuestro caso a partir de información suministrada por los entes territoriales a organismos de inspección, vigilancia y control a través de aplicativos de captura, validación y transmisión de la información.

establecidas en la política pública de RC para promover el diálogo³ (Audiencias de RC y Consejos territoriales de planeación) siendo la RC un proceso de diálogo permanente que no se circunscribe únicamente a estas dos acciones. En igual sentido, el análisis de la implementación de las dos acciones se realiza con el contraste de evidencias obtenidas a partir de entrevistas y no de la evaluación y análisis de las herramientas utilizadas por los gobiernos locales; de otra parte, la RC no se analiza como práctica social responsable desde la perspectiva de la RS.

En la presente investigación en cambio, se toma una muestra no probabilística de tres municipios de diferentes subregiones del departamento de Antioquia –departamento en el que los municipios obtienen los mejores resultados a nivel nacional en el IGA (ver Tabla 2)– definiendo como criterio de selección la categorización municipal 1 como alta, 4 como intermedia y 6 como baja, y que por consiguiente, representan contextos diferentes; lo cual suscita la pregunta: ¿qué circunstancias se asocian a la implementación de la Política Pública de RC en los municipios objeto de estudio en el departamento de Antioquia, que evidencian un cumplimiento de nivel medio con tendencia alta en el indicador RC del IGA? Para responder a esta pregunta se parte de la hipótesis de que la RC en los municipios objeto de estudio obedece más a un formalismo legal de *accountability* horizontal que a un cumplimiento de la política de RC como *accountability* vertical.

El objetivo de la investigación es determinar, en función del ciclo de políticas públicas, el grado de implementación de la RC en los municipios objeto de estudio, tomando como variables de análisis la *accountability*, la RS y los Instrumentos de Acción Pública (IAP). Para ello, se lleva a cabo un análisis de tipo descriptivo de las tres variables mediante el contraste de información recolectada a través de fuentes primarias –entrevistas a secretarios de planeación; oficina de comunicaciones; coordinación del sistema local de planeación; jefe de oficina de control social de la Contraloría General de Antioquia; subcontralora y contralora auxiliar de responsabilidad fiscal de la Contraloría Municipal de Envigado; más la respectiva revisión documental– y fuentes secundarias, cuyos hallazgos se espera sirvan de punto de partida para nuevas investigaciones que amplíen el estado

³ La política de RC contempla como acciones de diálogo: foros, ferias de la gestión, feria de la transparencia o expo gestión, audiencia pública participativa, grupo focal, reunión zonal, mesa de trabajo temática, encuentros regionales, asambleas comunitarias, observatorios ciudadanos, consejos o espacios formales de participación ciudadana, entrevistas con los actores, defensor del ciudadano y, los espacios de diálogo a través nuevas tecnologías de la información (DAFP y DNP, 2014, pp. 44-48).

del arte sobre la implementación de la política pública de RC con perspectiva de *accountability* vertical.

Teniendo presente lo anterior, el artículo se divide en tres secciones: en la primera, se describe el contexto y los antecedentes que permiten establecer la pregunta a la que se busca dar respuesta en esta investigación, así como la validación de la hipótesis y la pertinencia de la investigación; en la segunda, se establece el marco teórico de las categorías de análisis; la tercera sección presenta los resultados obtenidos y las conclusiones (que en un cuarto momento suscitan recomendaciones); y en la cuarta y última sección, se enuncian las recomendaciones finales.

1. La rendición de cuentas en los municipios de Envigado, Turbo y Granada

La rendición de cuentas representa el interés colectivo y la voluntad institucional de poner en la palestra pública la gestión de los gobiernos; la RC en la literatura se ubica en el concepto de *accountability*,⁴ y es una característica marcada del modelo gerencial Pos Nueva Gestión Pública (Post-NGP).

Respecto a la RC, el Ministerio Público en cabeza de la PGN ha establecido un índice de medición para los entes territoriales (gobernaciones y municipios) a través del IGA el cual “determina el nivel de reporte de información y el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial” (PGN, 2018). El IGA agrupa veinticuatro indicadores a través de ocho categorías y tres dimensiones, que ofrece información simplificada sobre algunas de las actividades que desempeñan las entidades en relación con su gestión y sus resultados, y responde a una herramienta de articulación e implementación de las prácticas y técnicas de un buen gobierno.

⁴ La *accountability* puede ser de dos tipos: horizontal y vertical. A grandes rasgos, se entiende la primera como la que atiende al control entre agencias gubernamentales, un control que viene de la misma estructura estatal; y la horizontal como la posibilidad de la sociedad de controlar el accionar del Estado (Isaza, 2015).

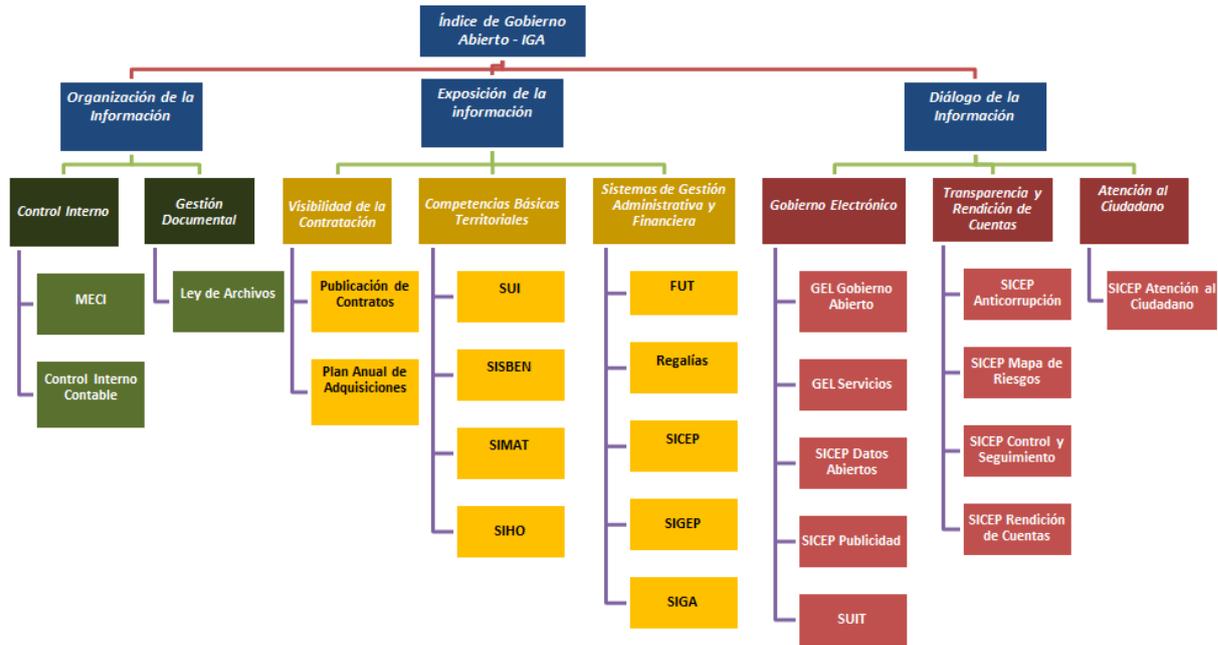


Diagrama 1. Dimensiones, categorías e indicadores del IGA.⁵ Fuente: PNG (2018).

De otro lado, el documento Conpes 3654 de 2010, estableció la política pública de RC de la rama ejecutiva del poder público en Colombia; a su vez en el año 2014, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) diseñaron el Manual único de RC, el cual contiene lineamientos para las entidades territoriales que tengan interés en seguirlos.

Para los fines académicos previstos en esta investigación, se toma como punto de partida para el *accountability* horizontal el indicador global del IGA, y para el *accountability* vertical el nivel de implementación de la política pública como práctica socialmente responsable a la luz de los lineamientos establecidos en el documento Conpes 3654, el Manual de RC, la Ley 1474 de 2011 y más recientemente en la Ley 1757 de 2017; estas dos últimas disposiciones establecieron como obligatoria la RC por parte de todas las entidades y organismos de la administración pública (sin importar su nivel), bajo los lineamientos y metodologías establecidos por el Gobierno Nacional, para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la rama ejecutiva, la

⁵ Hasta el año 2015 la dimensión ‘Diálogo de la Información’, categoría ‘Transparencia y rendición de cuentas’, solo se componía por el indicador RC; a partir de la vigencia de 2016, fueron agregados los indicadores ‘Anticorrupción’, ‘Mapa de riesgos’, ‘Control y seguimiento de riesgos’ y ‘Atención al ciudadano’.

ciudadanía y sus organizaciones (DAFP, 2017). Es preciso anotar que se considera la coexistencia de ambos *accountability* en el IGA.⁶

Lo anterior se aplica para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la investigación; a saber: determinar el nivel de *accountability* como PSR y el grado de implementación de la política pública de RC, con el fin de hacer las recomendaciones pertinentes para su ejecución en los municipios de Envigado, Turbo y Granada (Antioquia). Estos tres municipios fueron elegidos debido a que constituyen una muestra ilustrativa de las categorías municipales 1, 4 y 6 respectivamente (ver Tabla 1) resaltando la escogencia de un municipio de categoría sexta, uno de cuarta y otro de primera (ver Gráfica 1). Así las cosas, es menester del trabajo aclarar que en el Departamento de Antioquia solo existe un municipio de categoría especial Medellín (su capital), por ello, para los intereses del ejercicio el ente territorial no aplica para el desarrollo investigativo, pero a su vez el municipio de Envigado hace parte del área metropolitana al igual que Medellín. De igual manera, la escogencia de Turbo como ciudad intermedia⁷ obedece a criterios estratégicos y económicos ya que tiene un grado de importancia económica grado dos en el departamento, y recientemente fue nombrado Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial (Ley 1883 de 2018).

Tabla 1
Categorización 2018, municipios objeto de estudio

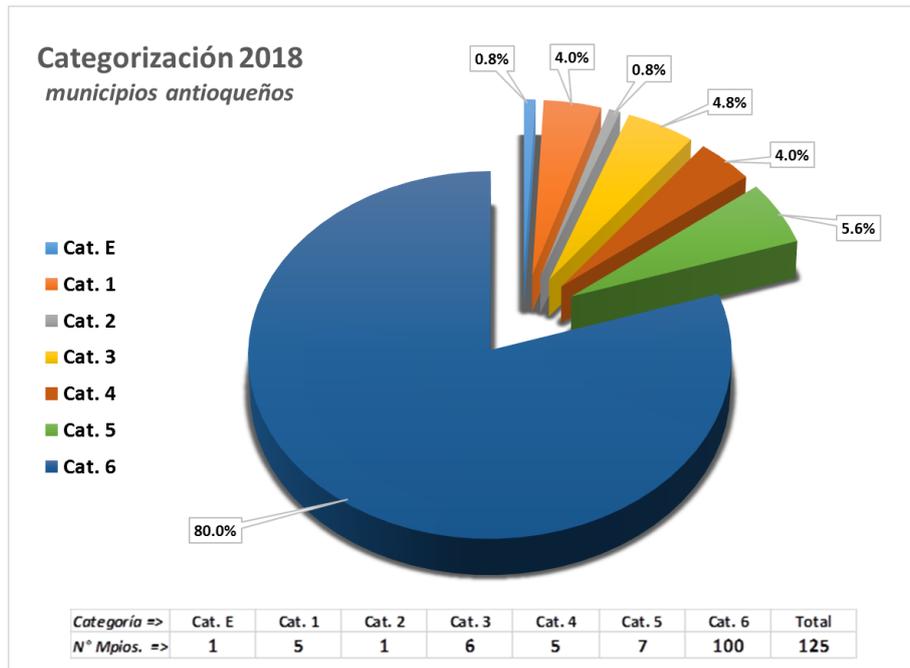
Categoría 2018 – Contaduría General de la Nación (CGN)							Grado de importancia económica municipal 2017 – DANE**		
Código DANE	Municipio	Población DANE 2016	ICLD* 2016 (Miles de pesos)	GF 2016 (Miles de pesos)	% GF / ICLD*** 2016	Categoría 2018	Valor agregado 2014 (Miles de Millones)	Peso Relativo Mpal. en PIB Dptal. 2014 (provisional)	Grado de importancia económica** 2017
05266	Envigado	227.644	203.259.241	55.396.619	27,25%	1	5.380	6,3	2
05837	Turbo	163.525	19.801.891	12.267.128	61,95%	4	1.962	2,1	2
05313	Granada	9.866	1.812.070	1.861.842	64,12%	6	56	0,1	7

* La ley 617 de 2000 contemplaba como criterios para la categorización la población y los Ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). ** La ley 1551 de 2012 le adicionó el Grado de importancia económica municipal, el cual establece una escala de 1 a 7, siendo 1 la más alta y 7 la más baja. *** Los ICLD, los Gastos de Funcionamiento (GF) y la relación GF/ICLD, es establecida anualmente por la Contraloría General de la República.

Fuente: elaboración propia a partir de las Resoluciones 593 de 2017 (CGN) y 1361 de 2017 (DANE).

⁶ El indicador de rendición de cuentas de la dimensión tres considera escenarios de *accountability* vertical, el resto de dimensiones contiene indicadores de *accountability* horizontal.

⁷ Según estándares internacionales del Banco Mundial, se consideran ciudades intermedias aquellas ciudades que tienen entre 100.000 y 1.000.000 de habitantes



Gráfica 1. Categorización de los municipios de Antioquia

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 593 de 2017 expedida por la CGN.

Teniendo en cuenta que los municipios antioqueños obtienen los mejores resultados en IGA, el planteamiento del problema no obedece a una situación problemática que requiere ser estudiada para determinar sus orígenes o causas —o plantear alternativas de solución, recomendaciones y sugerencias—, sino a un hecho inédito en las buenas prácticas de gobierno que capta la atención de los autores de esta investigación, quienes buscan indagar por aquellas características que dan cuenta del cumplimiento sobresaliente de los municipios objeto de estudio. Por ejemplo, estos obtienen un 78,1 como puntaje promedio en el IGA global (tres dimensiones) entre 2012-2016; en cambio, para el indicador específico de RC (*accountability* vertical) obtienen un puntaje promedio de 69,1 para los mismos años. Estos indicadores ubican los tres municipios en un rango de cumplimiento alto para el indicador global del IGA y cumplimiento medio con tendencia alta para el indicador de RC (ver Tabla 2). También, se puede evidenciar que en promedio los municipios antioqueños se encuentran por encima de la media nacional; es decir, el promedio de ambas prácticas de *accountability* en Antioquia se ubican por encima del resto de municipios del país.

Tabla 2

Promedio informes IGA 2012-2016 municipios objeto de estudio

CÓDIGO DANE	MUNICIPIO	SUB-REGIÓN	CATEGORÍA 2018	Promedio IGA 2012-2016	Promedio R C 2012-2016
5266	Envigado	Valle de Aburrá	1	87.1	69.5
5837	Turbo	Urabá	4	72.3	67.6
5313	Granada	Oriente	6	73.8	59.5

PROMEDIO 3 MUNICIPIOS	78.1	69.1
-----------------------	------	------

ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO	Prom. Nacional			Prom. Antioquia			
Rango Alto	>70	Año	IGA	R C	Año	IGA	R C
Rango Medio	>=50 & <70	2012	68.4	65.7	2012	76.0	77.7
Rango Bajo	<50	2013	69.5	68.7	2013	72.6	69.7
		2014	66.0	54.6	2014	70.3	57.8
		2015	67.1	53.0	2015	71.0	57.1
		2016	64.4	41.1	2016	67.6	47.1
		2012-2016	67.1	56.6	2012-2016	71.5	61.9

Fuente: elaboración propia a partir de los informes IGA 2012-2016 de la PGN.

De lo anterior, deriva la hipótesis planteada en el sentido de que la RC en los municipios objeto de estudio obedece más a un formalismo legal de *accountability* horizontal que a un verdadero cumplimiento de la política pública de RC como *accountability* vertical.

Para efectos del presente trabajo, la pregunta de investigación que suscita la reflexión es: ¿Qué circunstancias se asocian a la implementación de la Política Pública de Rendición de Cuentas en los municipios objeto de estudio en el departamento de Antioquia, que evidencian un cumplimiento de nivel medio con tendencia alta en el indicador RC del IGA?

La pertinencia de la investigación aquí planteada en el ámbito de Gobierno y políticas públicas se basa en análisis en perspectiva del ciclo de las políticas públicas, específicamente en la “implementación”, utilizando además un enfoque descriptivo desde el estudio de los IAP y sus efectos en la gestión pública territorial; igualmente, como se anunció en principio, la RC como práctica social responsable se circunscribe en el modelo administrativo gerencial Post NGP, resaltando la importancia de la transparencia de toda acción pública y del *accountability* como responsabilidad del gobierno.

2. Marco teórico

La *accountability*, la Responsabilidad Social (RS) y los Instrumentos de Acción Pública (IAP) constituyen las herramientas teóricas de la presente investigación. Las tres categorías nos permiten situarnos en el ámbito del ciclo de la implementación de una política; a su vez, estas nociones nos remiten al nodo central de la pregunta de investigación, así como a las conexiones vinculantes entre la RC y la vigencia de los postulados y prácticas de la democracia participativa.

En cuanto al marco espacio-temporal de estos tres ejes teóricos y metodológicos cabe mencionar que se inscribe en dos grandes hitos políticos e históricos para la sociedad y el Estado en Colombia: el Frente Nacional y la Constitución Política de 1991. Estos antecedentes configuran y caracterizan a Colombia como una comunidad política que concertó arreglos institucionales para transformar situaciones de crisis que podrían haber hecho inviable el Estado y la Nación contemporánea, pero sobre todo, para redireccionar al país en la ruta de lo que hoy se reconoce como el proceso de modernización pública al adoptar un modelo gerencial conocido como NGP,⁸ y otros métodos de organización y producción de bienes como el *public choice*.⁹

El argentino Guillermo O'Donnell (2004) en su reflexión sobre las experiencias totalitarias vividas en América Latina, en el marco de dictaduras y gobiernos en los que regímenes autoritarios clausuraron y/o neutralizaron la democracia participativa y los valores de la democracia –entre ellos, la participación, la opinión pública, el ciudadano deliberante y la confianza–, concluye que aquéllas dejaron un profundo déficit institucional; una desconfianza que comienza a romperse con la emergencia de un nuevo perfil de ciudadano. O'Donnell sostiene que el retorno de la democracia en la Región reviste un gran valor puesto que apalancó una concepción de democracia participativa, deliberativa y ciudadanizante, que incorpora en la gestión de lo público (GP) métodos y conceptos tales como la *accountability*, contrarios al autoritarismo y el absolutismo.

Así pues, con el rompimiento de las dictaduras militares en el Sur y Centro de América durante los años 80, surge un nuevo aire de democracia que apalancó una noción de ciudadanía que concibió un ciudadano más político, social, participativo y moderno, en

⁸ Tradición administrativa anglosajona con excelentes resultados de implementación principalmente en países desarrollados, orientada a incrementar la eficiencia y la eficacia y que convierte a los ciudadanos en “propietarios” políticos y económicos de la administración, quienes a su vez demandan resultados de esta (Chica y Salazar, 2016).

⁹ Teoría con una marcada connotación neoliberal y que sugiere una visión nueva de la administración pública desde la economía, hace una crítica a las jerarquías, a la manera como los políticos y los burócratas organizan la producción de bienes públicos, estudia los mejores métodos de organización, las fallas del Estado y las fallas de la economía.

cuanto que es capaz de usar y exigir el uso de instrumentos públicos que construyan confianza, transparencia y responsabilidad en la GP. Con los antecedentes de las dictaduras en América Latina, O'Donnell plantea que la rendición de cuentas conlleva un valor fundamental para la democracia, dado que dichas dictaduras negaron los escenarios de la participación ciudadana.

En el ámbito local, se presentan en la segunda mitad del siglo XX dos puntos de referencia para el análisis. En primer lugar, y pese a que no se presentaron dictaduras, el Frente Nacional¹⁰ representó un arreglo institucional que tuvo como eje estructurante el bipartidismo, caracterizado por una democracia restringida en la que primaba un Estado de Derecho, es decir, una democracia limitada.¹¹ En segundo lugar, en lo que bien podría ejemplificarse como un movimiento pendular, la Constitución Política de 1991 representó un arreglo institucional que tuvo como eje estructurante al ciudadano, caracterizado por una democracia participativa en la que prima el Estado Social de Derecho, es decir, una redimensión de la relación Estado-ciudadano.

De acuerdo con lo anterior, Colombia en la última mitad del siglo XX experimentó un movimiento pendular entre una concepción de democracia restringida¹² a una concepción de democracia participativa. Por consiguiente, el caso colombiano no es la excepción en el contexto latinoamericano respecto a la necesidad de reconfigurar su estructura político-administrativa, constituyéndose estos dos hitos en el marco de referencia para pensar un nuevo modelo de GP. Así las cosas, este contexto de crisis de las democracias ameritó repensar y reorientar la GP, considerando como opción el modelo ofrecido por la NGP acompañada de metodologías y modelos que dinamizan la GP. De esta forma, el nuevo arreglo institucional da cabida al *accountability*, la RS y los IAP, categorías éstas a través de las cuales haremos una lectura societal de la GP.

¹⁰ Después de una década de violencia y del derrumbe parcial del estado, aparece el FN; acuerdo político entre los partidos liberal y conservador para alternarse el poder (1957-1974). Estas dos fuerzas políticas distribuyeron equitativamente burocracia en las tres ramas del poder público. Este escenario marcó el fin de la violencia bipartidista vivida en Colombia a principios del siglo XX.

¹¹ Al respecto, los planteamientos de la profesora Ana María Bejarano sugieren que el Frente Nacional apostó por una concepción del desarrollo de Estado de manera selectiva, esto con fundamento en un análisis comparado en todo el territorio sobre el gasto público, entendido este como la presencia del Estado en clave de la inversión pública (Bejarano, y Bonnet, 2010).

¹² En el FN los instrumentos públicos eran restringidos toda vez que se estaba ante un Estado de Derecho, razón por la cual el ciudadano era visto como un cliente al que no se le consultaba ni se le rendía cuentas; entre tanto que a partir de la CP dado que se adopta un Estado Social de Derecho, el ciudadano deja de considerarse como un cliente y pasa a ser un actor político, participativo, capaz de exigir otros instrumentos públicos y mayor transparencia.

La *accountability*¹³ es un término anglosajón que se traduce al castellano como “informar”, “dar cuenta (rendición)” y también como “responsabilidad” (esta última en la perspectiva de la RS empresarial). La RC como constructo teórico resulta significativo en virtud de la democratización o retorno de la democracia, dada la reflexión sobre el papel del ciudadano en la GP. En su visión de la *accountability* vertical (AV) desde un punto de vista societal, O’Donnell (2004) resalta la importancia de la RC como un proceso que conduce a un valor fundamental para la democracia (la transparencia). El desarrollo de la AV societal, como se verá más adelante, tiene su máxima expresión en el modelo gerencial Post-NGP, toda vez que en las democracias contemporáneas el ciudadano adquiere un papel participativo. O’Donnell plantea además que la RC no es un asunto meramente técnico sino que también lo político es muy preponderante, ello es importante para comprender que en los sistemas políticos latinoamericanos cohabitan distintos niveles de desarrollo de ciudadanía, legitimidad y confianza, y propone una perspectiva de legitimidad política que se puede materializar en el ejercicio de gestión social y política en lugar de un formalismo meramente administrativo.

La RS¹⁴ en la administración pública toma relevancia a partir de la segunda mitad de los 90 con la aparición del modelo gerencial Post-NGP,¹⁵ que incluye dentro de sus rasgos característicos la transparencia de toda la acción pública (ver Tabla 3). Por su parte, la RS empresarial ha desarrollado metodologías encaminadas a medir los niveles de RS en las organizaciones. Para los fines aquí previstos, se toma como herramienta de diagnóstico la contenida en el Modelo para la aplicación de Prácticas Socialmente Responsables (PSR).¹⁶ Este modelo se compone de tres elementos básicos, a saber: las prácticas empresariales, la gestión social responsable y los resultados.

¹³ La *accountability* como elemento fundamental de la RS se inscribe en la ética pública del servicio civil, espectro que implica dos acepciones axiológicas de *accountability*: vertical y horizontal. La *accountability horizontal* (AH), implica la existencia de organizaciones estatales provistas con capacidades para atender el control rutinario de las acciones públicas; por su parte la *accountability vertical* (AV), puede entenderse como la capacidad de la sociedad civil para controlar las acciones de los gobiernos. En este sentido, señala O’Donnell que existen dos tipos de AV: 1) el AV electoral, entendida como el sufragio periódico propio de regímenes democráticos y, 2) el AV societal, que se consolida como un mecanismo de control a las autoridades políticas. (O’Donnell, 2004, párr. 3).

¹⁴ Las diferentes visiones y definiciones de RS, sugieren un carácter voluntario y otro obligatorio para la realización de acciones de RS de las organizaciones (ICONTEC, 2008).

¹⁵ Modelo gerencial que se caracteriza [...] por su patrocinio, en materia de configuración estructural del Estado, por la recentralización y por mayores procesos de coordinación a nivel horizontal y vertical [...], viendo al ciudadano más que un cliente a quien hay que satisfacer, sino también a quien hay que rendirle cuentas y posibilitarle su inclusión en materia de participación activa y real, tomando como eje la regulación y la profesionalización de la gestión como ejes de la reforma estatal, siendo necesario incorporar una perspectiva de trabajo en redes, que sea propicia a nuevos marcos de gestión interinstitucional, y a un mayor control y evaluación, ya no solo de los resultados sino de la gestión. (Chica Vélez y Salazar Ortiz, 2016, p. 111).

¹⁶ Modelo desarrollado por el Grupo de Investigación de Gerencia y RS de la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad Externado de Colombia; dicha herramienta es el resultado de un compendio de elementos teóricos y conceptuales de manera sistémica y organizada que permite su aplicación a la cotidianidad empresarial.

Tabla 3
 Modelos gerenciales

Pre-Burocrático		Burocrático		Post-Burocrático
Sistema de Privilegios	Sistema de Confianza	Sistema de Mérito	Sistema de Emprendimiento	Sistema de Valores Democráticos
<p>Patrimonialismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo del “gentleman” ▪ Estatus ▪ Lealtad ▪ Terratenientes y Burguesía comercial letrada ▪ Costumbre 	<p>Patronazgo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo del “commonman” ▪ Democratización del empleo ▪ público ▪ Cargos a disposición del gobierno ▪ Compromiso y activismo político en defensa del Partido ▪ Participación electoral ▪ Redistribución económica al Partido ▪ Fortalecimiento e integración de los Partidos ▪ Nacionalismo de los Partidos 	<p>Burocracia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguridad jurídica (legalidad) “rule of law” ▪ Bajos costos de transacción ▪ (Certidumbre) ▪ Racionalización del poder ▪ político (Igualdad ciudadana) ▪ Jerarquía, Exactitud, División del trabajo ▪ Impersonalidad ▪ Controlar procesos ▪ Centralización y Regulación ▪ Autoridad ▪ Estandarización de rutinas ▪ Comando y control ▪ Estabilidad laboral ▪ Competencia técnica ▪ Profesionalización 	<p>Nueva Gestión Pública (NGP):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sensibilidad al entorno ▪ Espíritu empresarial pro mercado ▪ Flexibilidad ▪ Horizontalidad ▪ Privatización ▪ Descentralización ▪ Disciplina fiscal ▪ Austeridad ▪ Evaluación del desempeño ▪ Liberalización económica ▪ Desregulación ▪ Subcontratación ▪ Separar producción y provisión ▪ Controlar resultados ▪ Competencia interna ▪ Tercerización “outsourcing” 	<p>Post Nueva Gestión Pública (Post NGP):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coherencia y coordinación de los diferentes modos de gobernanza de la sociedad en el mercado, las comunidades y las familia ▪ “metagobernanza” ▪ Transparencia de toda la acción pública ▪ “Accountability” como responsabilidad del gobierno ▪ Orientación al ciudadano ▪ Visión “Neowberiana” del Estado

Fuente: Ramírez (2017).

Las prácticas de la empresa están determinadas por la *autonomía* de la misma y su *articulación social* con los diferentes actores sociales con los que se relaciona (*stakeholders*); a partir de éstas se definen prácticas *operativas*, *eficientes* o *responsables*. Por su parte, la gestión social responsable se refiere al control gerencial y administrativo de los tres objetivos a alcanzar en el marco de la RS, esto es: económicos, sociales y ambientales. Por último, se encuentran los resultados económicos sociales y ambientales que la empresa consigue en su actividad diaria Yepes, Peña y Sánchez, 2007, p 29).

Los diagramas 2 a 4 detallan cada uno de los niveles establecidos en el primer elemento del modelo, elemento en el que se centrará nuestro análisis y que permitirá establecer el tipo de prácticas sociales en materia de RC en los municipios objeto de estudio. Para el caso de la autonomía y la articulación, el nivel 1 determina unas prácticas operativas; el nivel 2, prácticas eficientes y el nivel 3, prácticas responsables. A su vez el posicionamiento social, para los niveles 1, 2 y 3, determinan cohesión social baja, media y alta, respectivamente.

Rendición de cuentas: ¿política pública o formalismo legal? Estudio de caso de los municipios Envigado, Turbo y Granada (2016-2017)



Diagrama 2 y 3. Niveles y subniveles para la medición de la autonomía (Conciencia, Efectos y Acción); y para la medición de la articulación social (Preconvencional, Convencional y Posconvencional).

Fuente: elaboración propia a partir de Yepes et al. (2007, pp. 185-186).



Diagrama 4. Niveles para la medición del posicionamiento social

Fuente: elaboración propia a partir de Yepes et al. (2007, pp. 188-189).

Por último, y para comprender la política pública de RC, es necesario hacer una aproximación conceptual al estudio de las políticas públicas y entender el uso de los IAP. La literatura ha establecido diferentes enfoques y teorías para el análisis de las políticas, siendo de interés para el presente estudio de caso el modelo secuencial o ciclo de política, el enfoque de los instrumentos y el enfoque retórico, argumentativo o dialéctico de las teorías cognitivas. Ahora bien, respecto del análisis de las políticas públicas, los mismos pueden ser clasificados en análisis *de* políticas y análisis *para* las políticas; el primer tipo de análisis, centra su interés en entender y explicar el curso, el cómo y el porqué de la política, su fin es descriptivo y explicativo; el segundo tipo de análisis tiene como objetivo estudiar los problemas públicos con la finalidad de ayudar a solucionarlos y su fin es prescriptivo (Eslava, Olaya, Valencia y Zapata, 2018). La Tabla 4 ilustra las diferencias

de estos dos tipos de análisis. En conclusión, el primer tipo de análisis sirve a los fines de los *policy analysis* (analistas de políticas públicas), en tanto que el segundo sirve a los *policy makers* (hacedores de políticas públicas). Hechas estas salvedades, el foco del presente estudio de caso se centrará en el análisis *de* políticas.

Tabla 4.
Diferencias entre el análisis de y para las políticas públicas

Unidad de análisis	Análisis <i>de</i> las políticas	Análisis <i>para</i> las políticas
	Proceso de política pública.	Problema público.
Clientes	No.	Sí.
Objetivo	Entender y explicar el proceso de construcción de las políticas públicas, los actores, las ideas, los intereses, los recursos y las instituciones involucradas (descriptivo).	Construir alternativas de solución, cualificar las decisiones públicas y contribuir a mejorar la democracia (prescriptivo)
Audiencias	Académicos e investigadores de las políticas públicas.	Profesionales y tomadores de decisiones dentro y fuera del Gobierno.
Productos	<i>Papers</i> , documentos de trabajo, ponencias o informes de investigación.	Informes profesionales, <i>policy briefs</i> , recomendaciones o lineamientos de política pública.

Fuente: Eslava et al. (2018, p. 29).

Las políticas públicas son la respuesta a problemas derivados de fallos de mercado o de Estado.¹⁷ Es decir, una vez identificados los problemas susceptibles de intervención pública, se formulan las políticas públicas que buscan solucionarlos, controlarlos o mitigarlos. Como lo señala Aguilar (2013), estas aparecen con una gama de opciones de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad (dicotomía público/privada) para el tratamiento los problemas; para el caso de estudio, se identifica un problema de asimetría de la información pública, el cual es atacado mediante la política pública de RC. Para estructurar la acción pública que permita el logro de los propósitos trazados por las políticas, se hace uso de las herramientas entendidas como “instrumento[s], de la acción pública puede[n] definirse como un método de identificación que a través de la acción colectiva se estructura[n] para hacer frente a un problema público” (Salamon, 2011, p. 1643). Saber cuándo y para qué utilizar determinada herramienta requiere la suficiente claridad de qué se pretende con el programa, esta claridad ayuda a seleccionar los IAP con los que se logrará el objetivo.

La literatura de políticas públicas clasifica los IAP desde diferentes concepciones y tipologías. Así por ejemplo, con un enfoque minimalista, Vedung (2007) agrupa los IAP

¹⁷ Los fallos de Mercado se presentan cuando este no puede asignar los bienes y servicios ofrecidos de forma eficiente. Los fallos de Estado, por su parte, consisten en el fracaso de la realización de los proyectos políticos propios del Estado, en los términos de sus propias reglas y procedimientos de actuación. Los fallos de Mercado se identifican bajo criterios de eficiencia y los de Estado bajo criterios de efectividad (Jessop, 2002).

en una tipología tripartita (ver Diagrama 5); por su parte Salamon (2011), establece una serie de diferentes elementos, atributos o facetas característicos de las herramientas que se detallan en la Tabla 5; de igual forma, establece que la evaluación de IAP se puede realizar a través de cuatro características o dimensiones de análisis, y cinco criterios para evaluar o medir el impacto de la intervención mediante el instrumento (ver Tabla 6). A partir de estos autores, el presente trabajo se enfocará en analizar la política pública de RC para la rama ejecutiva en el nivel territorial, tomando como punto de referencia la implementación dentro del ciclo de las políticas o *policy cycle*.¹⁸

Tabla 5
 Conjunto de atributos de una herramienta

Atributo	Elementos o Facetas
<i>Un tipo de bien o servicio</i>	Por ejemplo, un efectivo o pago en especie, una restricción o prohibición, el suministro de información
<i>Un vehículo de administración para el bien o servicio</i>	Por ejemplo, a través de un préstamo, una subvención a fondo perdido, un vale, la provisión directa de un servicio, o el sistema de impuestos
<i>Un sistema de suministro, es decir, un conjunto de organizaciones que se dedican al suministro del bien o servicio</i>	Por ejemplo, un gobierno agencia, una organización sin fines de lucro, un gobierno local, un entidad sin ánimo de lucro
<i>Un conjunto de reglas, ya sean formales o informales</i>	Que definen la relación entre las entidades que componen el sistema de entrega (Salamon, 2011)

Fuente: elaboración propia a partir de Salamon (2011, pp. 1643-1644).

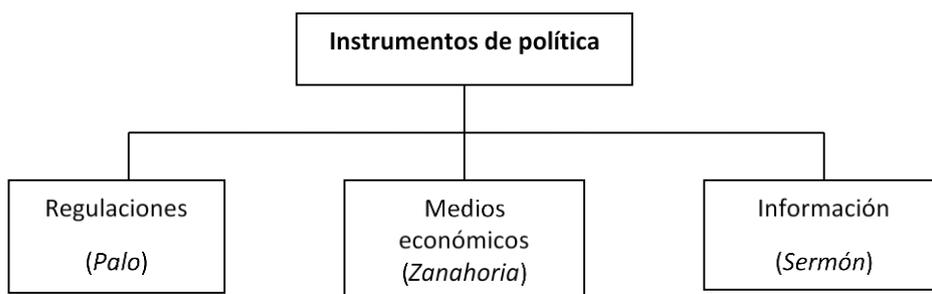


Diagrama 5. Tipología tripartita de IAP. Fuente: Vedung (2007, p. 4).

¹⁸ Agendación, formulación y diseño, adopción e implementación y, evaluación

Tabla 6.
Criterios y dimensiones para la evaluación de IAP

Criterios Esenciales		Dimensiones Clave	
Eficacia/efectividad:	La eficacia [...] mide la medida en que una actividad logra sus objetivos. [...] los juicios de efectividad suelen ser independientes de los costos. Utilizando este criterio, el más eficaz es la que más confiablemente permite la acción sobre un problema público para lograr los propósitos previstos. (p. 1647)	Coerción:	La coerción mide el grado en que una herramienta restringe el comportamiento individual o grupal en lugar de simplemente alentarlos o desalentarlos. (pp. 1650-1654)
Eficiencia:	[...] equilibra los resultados con los costes. [...] es la que logra el equilibrio óptimo entre beneficios y costos. (p. 1648)	Direccionamiento:	El direccionamiento mide en qué medida la entidad que autoriza, financia o inaugura una actividad pública participa en su realización. (pp. 1654-1662)
Equidad:	[...] tiene dos diferentes significados, [...] la "equidad básica" –la distribución de los costos y beneficios– más o menos uniformemente entre todos los elegidos. [...] facilita la distribución de beneficios del programa de manera uniforme [...] la "redistribución," para canalizar los beneficios de manera desproporcionada a los que carecen de ellos [...] es, de hecho, una de las principales razones para la acción pública. (pp. 1648-1649)	Automaticidad:	La automaticidad mide el grado en que una herramienta utiliza una estructura administrativa existente para producir su efecto en lugar de tener que crear su propio aparato administrativo especial. (pp. 1662-166)
Manejabilidad o Implementabilidad (factibilidad de ejecución):	La facilidad de ejecución se refiere a la facilidad o dificultad de los programas. Cuanto más compleja y enrevesada la herramienta, cuanto más actores separados están involucrados, más difícil será de manejar. [...] En términos generales, esto supuestamente significa elegir herramientas más simples y más directas. (p. 1649)	Visibilidad:	La visibilidad mide hasta qué punto los recursos dedicados a una herramienta aparecen en los procesos normales de presupuestación y revisión de políticas del gobierno. (pp. 1666-1669)
Legitimidad y factibilidad política:	[...] las opciones de herramientas también pueden afectar la factibilidad política y la legitimidad percibida de la acción pública. [...] Claramente, no importa cuáles sean las perspectivas de eficacia, un programa que no puede ganar apoyo político no puede avanzar. (pp. 1649-1650)		

Fuente: elaboración propia a partir de Salamon (2011, pp. 1647-1669).

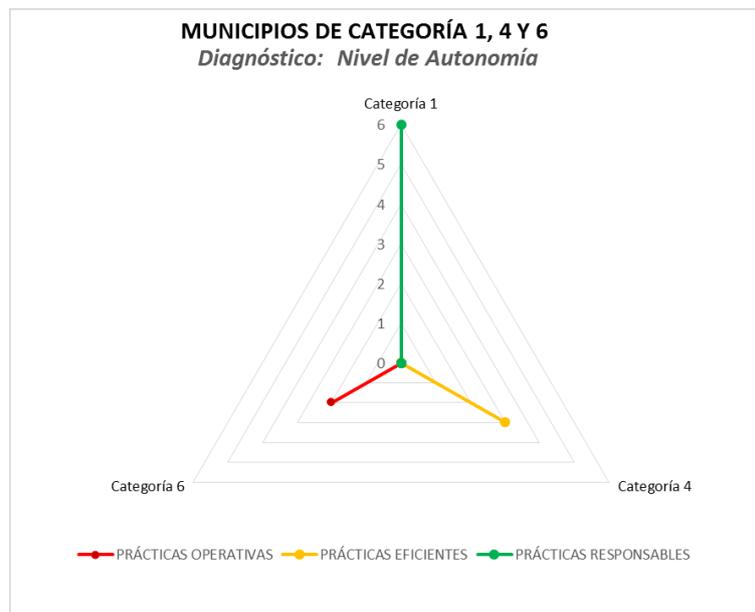
3. Resultados

3.1 Nivel de la RC como práctica socialmente responsable (PSR)

Nivel de autonomía. El nivel de autonomía plantea el accionar del ente territorial a partir de las motivaciones para realizar sus actividades (ver Diagrama 2). En el gráfico 2 se detalla el nivel de autonomía.

El municipio de categoría 6 se ubica en un nivel preconventional que da como resultado unas prácticas operativas limitadas al formalismo. Sus limitantes presupuestales y los desafíos que supone la ruralidad sumados un bajo poder infraestructural del ente territorial, dado que posee solo cuatro secretarías de despacho en las que ejercen multitud de funciones sectoriales que limita la capacidad de carga de la agenda pública para responder a los *inputs* de la comunidad. Por otro lado, respecto a la comunicación de la

gestión pública se hace uso de dos mecanismos que generan proximidad con la comunidad, consistentes en un programa institucional de una hora a la semana transmitido por un medio radial local, y la oferta del espacio de audiencia pública de RC una vez al año en cumplimiento a la norma legal, pero el enfoque *top down*¹⁹ bajo el que se desarrolla este último mecanismo se traduce en bajo empoderamiento ciudadano con la consecuente inasistencia masiva a dichos espacios; atípicamente se observó una asistencia masiva al ejercicio de RC para la vigencia 2016 dado que la misma tuvo como motivación ofertas culturales que garantizaron una mayor presencia con respecto a las otras vigencias.



Gráfica 2. Nivel de autonomía de los municipios objeto de estudio

Fuente: Elaboración propia

Al ubicarse en un nivel convencional, *el municipio de categoría 4* presenta prácticas eficientes. Si bien hay un cumplimiento a la fecha de los formalismos legales, la RC se enfatiza al núcleo social debido a la forma en que se construyó el plan de desarrollo, a partir de talleres imaginarios en los que la comunidad manifestó sus necesidades y expectativas ante el gobierno local. Resultado de ello es la formulación de 10 proyectos detonantes sobre los que particularmente la comunidad se ha empoderado para verificar su nivel de cumplimiento. Dada esa construcción colectiva se han gestado compromisos sociales en los que se enfatiza la RC debido al compromiso previo del gobierno local con sus gobernados. Su poder infraestructural lo ejerce a través de nueve secretarías de despacho, entre las que se destacan para el proceso de RC la Secretaría de Planeación,

¹⁹ Modelo de implementación de arriba hacia abajo, se entiende en el marco de un modelo centralista del Estado que da cuenta de una jerarquía.

quien lidera el acopio y alistamiento de la información y la coordinación de comunicaciones y prensa adscrita a la Secretaría de Gobierno, que realiza el despliegue para la divulgación a la ciudadanía; a partir de este trabajo conjunto, se hace uso del sitio web, redes sociales, carteleras, perifoneo, circulares e invitaciones personales.

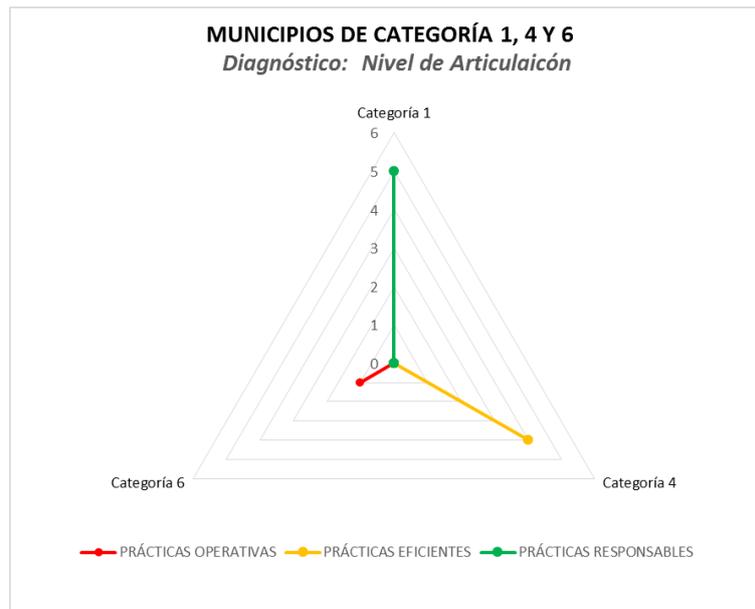
Finalmente, *el municipio de categoría 1* se ubica en un nivel posconvencional o de principios que da como resultado unas prácticas responsables, en las que la RC representa un estilo de dirección en el que todas las unidades ejecutoras (18 en total) se involucran en el suministro de información detallada, con dos dependencias que lideran la consolidación de la información (la Secretaría de Planeación y la oficina asesora de comunicaciones) para una posterior revisión de la misma por el alcalde y finalmente el despliegue para entrega de la misma a través de los diferentes medios, escenarios y acciones de diálogo, así como en los ejercicios de RC a la ciudadanía. La información es compartida de manera permanente mediante piezas de comunicación tales como boletines informativos, comunicados de prensa, pautas en medios impresos de circulación local, regional y nacional, ronda de medios, emisoras y canales de televisión locales y regionales.

Las audiencias públicas de RC como máxima expresión de diálogo con la ciudadanía son celebradas dos veces al año, una parcial a mediados de año y una final que se lleva a cabo durante el mes de noviembre –cuando se conmemora la semana de la participación ciudadana–. Esta última acción de diálogo inicia en los meses de agosto y septiembre con la recolección de información, luego en los meses de septiembre y octubre se realiza la preparación previa en la que se involucra el ente central y sus entidades descentralizadas, organizaciones de base y comunidad en general. Para el evento anual de audiencia de RC se hace uso de todos los recursos infraestructurales, destacándose la preparación de una pieza informativa especial que se edita y distribuye en forma impresa y digital, al igual que la convocatoria, el despliegue logístico y la transmisión en directo por *streaming*, canal de *Facebook* y el canal regional Telemedellín. Todo ello da cuenta de la acuciosidad del ejercicio de RC y de un reconocimiento permanentemente de los *stakeholders*²⁰ como

²⁰ En español: “participante”, “inversor”, “accionista”. Desde el punto de vista empresarial: grupo de interés para una empresa. En palabras de Freeman: “El término *stakeholder* fue acuñado a comienzos de 1960 en el Instituto de Investigación de Stanford, como una forma de categorizar el ambiente de los negocios” (Langlois, 2011, párr. 5). Está asociado a la Responsabilidad social empresarial, pero el término también ha sido tomado en otros escenarios.

parte fundamental del ejercicio de lo público y a quien se le da cuenta del accionar público.²¹

Nivel de articulación social. En este nivel se destaca la capacidad del ente territorial para proyectar capacidades de gobernabilidad y legitimación en el accionar público, propendiendo por la generación de efectos positivos en la coordinación con otros actores (ver Diagrama 3). En el gráfico 3 se detalla el nivel de articulación.



Gráfica 3. Nivel de articulación de los municipios objeto de estudio

Fuente: elaboración propia.

El *municipio de categoría 6* se ubica en un nivel de conciencia que da como resultado unas prácticas operativas. Esto, dado que reconoce la existencia de otros actores con los que se relaciona; sin embargo a la ciudadanía como actor principal no se le brinda ningún tipo de acompañamiento que exhorte al empoderamiento y la participación ciudadana más allá de las invitaciones que se realizan previamente al ejercicio anual de audiencia pública de RC; así mismo, se reconoce que existe un desconocimiento generalizado de la ciudadanía y que los asistentes a las audiencias son mayoritariamente de las Juntas de acción comunal (JAC), otras entidades públicas y personas que tienen vínculos laborales con la alcaldía municipal. También se resalta que siendo el accionar del estado un poliedro que proporciona múltiple información en múltiples sectores, no existe un mecanismo de

²¹ Este reconocimiento se evidencia en las instancias de participación ciudadana que se gestan incluso desde el mismo plan de desarrollo a través de una línea estratégica exclusiva, con programas y proyectos que fortalecen el ejercicio de RC y propenden por el empoderamiento ciudadano, proyectos a los que se le establecen indicadores no solo de producto, sino de resultado e impacto, lo que se traduce en el fortalecimiento de las diferentes partes interesadas y la ciudadanía en general en el control social.

alistamiento previo que permita a la ciudadanía acceder al informe de RC con antelación para poder formular preguntas y/o controvertir el contenido del mismo. En este sentido, la institucionalidad no propicia una ventana de oportunidad para incluir en la agenda pública verdaderos ejercicios de RC.

Para el caso del *municipio de categoría 4* la articulación se ubica en un nivel de efectos lo que arroja como resultado unas prácticas eficientes, en las que se reconocen claramente los efectos que genera su accionar en la comunidad y en el gobierno mismo. Así por ejemplo, el ejercicio de RC, que se limita a dar a conocer los avances de los diferentes planes y proyectos, es aprovechado además para anunciar a la comunidad las intervenciones que se avecinan, las molestias que estas podrían causar y los retrasos que implicaría el hecho de que la comunidad se oponga a ellas; es decir, a la RC se le da un valor agregado consistente en acordar el grado de cumplimiento de los programas y proyectos en torno a los efectos que el cumplimiento de ellos genera.

De igual manera, el actor gubernamental reconoce en el marco del régimen territorial que existe un sistema de creencias en los actores sociales que tiene poder de veto y por ende con capacidad para afectar negativamente la percepción del gobierno; lo cual lleva a determinar la forma en que la oferta institucional se debe ofrecer en el territorio. Así las cosas, el actor gubernamental ha optado por materializar la RC con repertorios como el puerta a puerta, audiencias informales en plaza pública, grupos focales, entre otros, que no obedecen a un ejercicio sistematizado sino a outputs coyunturales que obedecen a un modelo de bote de basura²² en la toma de decisiones.

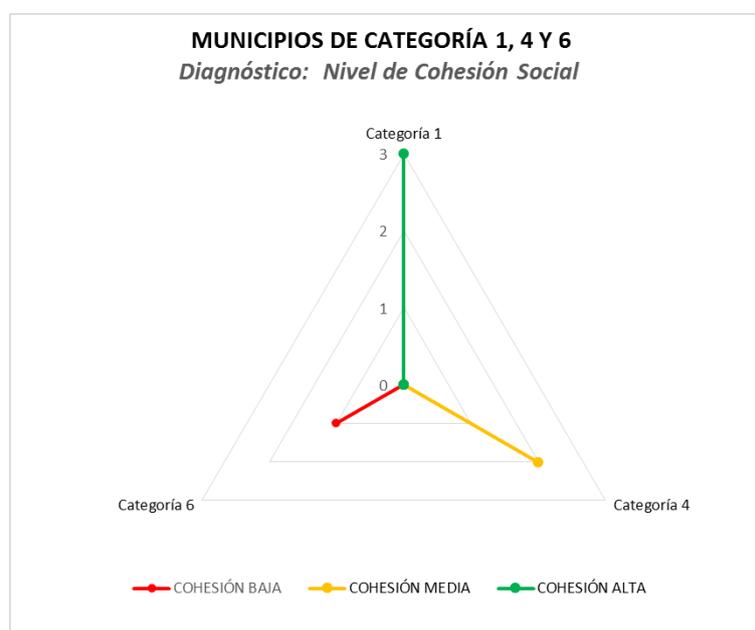
El *municipio de categoría 1* se ubica en un nivel de acción que da como resultado prácticas responsables, adoptando procesos estructurados y optimizados desde el sistema de gestión de calidad que guían permanentemente el proceso de RC; para lo cual cuenta con diversos canales de comunicación²³ que permiten una permanente interacción con las partes interesadas y adelanta acciones concretas que potencian las dinámicas de empoderamiento social y diálogo con la comunidad. En este aspecto, también se destaca la capacitación brindada a través de la escuela de participación y formación ciudadana, el

²² “Para entender el proceso dentro de las organizaciones, uno puede ver la oportunidad de elección como un bote de basura, en el cual varios tipos de problemas y soluciones son arrojados por los participantes en cuanto son elaborados. La mezcla de la basura en un solo bote depende de la mezcla de botes disponibles, de las etiquetas pegadas a los botes alternativos y del tipo de basura que se esté produciendo en el momento, así como de la velocidad con la cual la basura es recogida y retirada de la escena”. (Cohen, March & Oslen, 2011, 252)

²³ Dentro de estos canales se destacan en el periodo 2012-2015 los “Encuentros con el Alcalde” con una periodicidad mensual y realizado por zonas; en 2016-2019 los “Encuentros para vivir mejor” (semanales) y realizado por barrios; así como los espacios institucionales semanales en emisoras y televisión en ambos períodos.

acompañamiento y formación a JAC, Asocomunal y Veedurías ciudadanas; un aspecto a resaltar es la elección de concejalitos, personeros estudiantiles, la promoción de liderazgos juveniles y el semillero líder kids (espacio de capacitación que fortalece las capacidades de liderazgo de los niños como actores de la participación ciudadana en sus territorios), lo cual es una clara apuesta por el relevo generacional en los liderazgos para la participación ciudadana. Sin embargo, aun cuando se muestran mejores resultados en este campo respecto a los otros municipios, la participación en los diferentes espacios sigue siendo un aspecto a mejorar; esta situación es reconocida por el ente territorial al establecer en el diagnóstico realizado en la construcción del Plan de desarrollo 2016-2019 una “baja incidencia de los actores sociales y comunitarios en la gestión de lo público, con débiles procesos de participación y de comunicación orientados al desarrollo”. (Alcaldía de Envigado, 2016, p. 36)²⁴

Nivel de posicionamiento social. El posicionamiento social o cohesión del medio social hace referencia a la capacidad de veto que tienen actores externos para condicionar o presionar la toma de decisiones; es decir, la capacidad de sanción o aprobación que se tiene del accionar público y por ende la incidencia en la toma de decisiones del ente territorial (ver Diagrama 4). En el gráfico 4 se detalla el nivel de cohesión social.



Gráfica 4. Nivel de cohesión social de los municipios objeto de estudio

Fuente: Elaboración propia.

²⁴ Las causas obedecen a: “la baja contribución de la comunicación, información y conocimiento de la realidad local y regional en el empoderamiento de los actores sociales y comunitarios para la gobernanza [...] debilidad en los procesos que fomentan la participación ciudadana, la representación, la representatividad, los liderazgos, competencias y capacidades; espacios e instancias de deliberación y concertación [...] baja cultura y sentido de lo público, débil ejercicio de ciudadanía, control social y corresponsabilidad frente a los derechos”. (Alcaldía de Envigado, 2016, pp. 259-260). Con el fin de mitigar efectos generados por estas causas se estableció la línea estratégica 8 del actual Plan de desarrollo.

El *municipio de categoría 6* se ubica en un nivel de cohesión baja; en este sólo existe una veeduría ciudadana que se encarga de asuntos generales, y eventualmente se constituyen veedurías especiales para procesos de contratación específicos en atención a las normas de contratación estatal; además se manifiesta que la asistencia de la multitud –nivel 1 de la cohesión social–, obedece a motivaciones por ofertas culturales que, a falta de estas, dicha asistencia resulta mínima. También se evidencia la no disposición de información a la ciudadanía previamente a las audiencias públicas de RC a la ciudadanía. Incluso para la vigencia 2017, no fue posible realizarla y tan solo se contó con un espacio de 20 minutos cedido por la Asocomunal en reunión general de JAC, lo cual limitó la formulación de preguntas y respuestas. Para las vigencias anteriores dicho ejercicio se ha realizado durante la primera semana de diciembre, con convocatoria limitada a la ciudadanía y durante un espacio de cuatro horas.

Por su parte, *municipio categoría 4* se ubica en un nivel de cohesión media, con el uso de prácticas que derivan de arreglos informales en los que los únicos grupos organizados están representados por las JAC, con ausencia de veedurías ciudadanas y haciendo un mediano uso de las TIC como complemento al contacto personalizado entre el gobierno local y los ciudadanos. No obstante, la presencia de estos arreglos informales y el uso de las TIC han permitido el reacomodamiento de las JAC en la esfera pública del municipio, debido a que estas han resignificado su accionar al capturar la participación de la ciudadanía y dejando de lado el papel de las veedurías ciudadanas cada vez más relegadas por la falta de relevo generacional. Así mismo, se evidencia que hay contacto en tiempo real entre líderes comunales y gobierno, lo cual da cuenta de escenarios de negociación para las respuestas a las demandas sociales y demuestra la capacidad de los líderes para posicionar temas en la agenda gubernamental.

Finalmente, *el municipio de categoría 1* se ubica en un nivel de cohesión alta, con un despliegue institucional en el acopio, organización y divulgación de la información previo al cumplimiento de varios filtros que permiten el uso de un lenguaje claro en las diferentes piezas informativas. Especialmente, las audiencias públicas son tomadas como un ejercicio riguroso en el que con anterioridad el personal del Sistema local de planeación –de planta, contratistas y practicantes– realiza llamadas personalizadas y envía mensajes de correo invitando al evento; así mismo, la oficina asesora de comunicaciones hace uso de un grupo de contactos *WhatsApp* con más de 150 periodistas de medios regionales y nacionales, una base de datos de más de 6.000 cuentas de correo electrónico, espacios de

programas institucionales en medios radiales y de televisión, distribución de la pieza publicitaria, uso de vallas en lugares estratégicos de la ciudad, entre otros medios, para convocar al ejercicio de RC.

Paralelo a ello, además de la distribución de la pieza informativa de forma impresa, se dispone de la misma en el sitio web con previa antelación al evento, haciendo uso además de medios como chats, PQRS, redes sociales y una cuenta de correo aliada para permitir a la ciudadanía expresar inquietudes previas a la audiencia; incluso en el mismo evento se permite la formulación de preguntas, algunas de ellas se responden *in situ*, otras a través de correspondencia personalizada (este último mecanismo también es utilizado por los otros dos entes territoriales). Este riguroso despliegue institucional se complementa con aspectos logísticos del evento que incluyen un intérprete y propenden por la comodidad de los asistentes: veedurías ciudadanas, líderes comunitarios, organizaciones de base, organismos de control (Concejo, Personería, Contraloría) y ciudadanía en general. Todo ello da cuenta de una apuesta institucional en el fortalecimiento de la participación y el ejercicio del control social; además la representación que ejercen los líderes zonales y de diferentes organizaciones, en los que la comunidad ve representado sus intereses, da muestra del alto nivel de cohesión social, y sugiere de paso un enfoque de implementación *bottom up*²⁵ de la política pública de RC.

Los tres niveles de PSR anteriores se evidencia en los Anexos 1.6 y 4, donde se establece una puntuación de 0 a 100 para cada entidad territorial en la dimensión “gobierno abierto y transparencia” del componente de gestión para la última medición del desempeño municipal (MDM).²⁶

3.2 Implementación de la política pública de RC

Identificados los problemas susceptibles de intervención pública, son formuladas las políticas públicas que buscan solucionarlos, controlarlos o mitigarlos. Para ello, las políticas se valen de los IAP; estos “son la forma como se ejecutan las políticas públicas o los programas del gobierno” (Leyva y Tabares, 2015, p. 274). Dicho de otro modo, las

²⁵ Modelo de implementación de abajo hacia arriba, en el marco de una apuesta descentralizadora del orden central.

²⁶ “El componente de gestión está compuesto por cuatro dimensiones y 12 indicadores, los cuales miden la capacidad de las entidades territoriales para: 1) generar recursos propios que se traduzcan en inversión (movilización de recursos propios); 2) ejecutar los recursos de las fuentes de financiamiento de acuerdo con su presupuesto, planeación o asignación inicial (ejecución de recursos); 3) atender al ciudadano y presentar la rendición de cuenta de cuentas de las administraciones locales (gobierno abierto y transparencia) y 4) la utilización de los instrumentos de ordenamiento territorial para el recaudo local y la efectiva organización de la información (gestión de instrumentos de ordenamiento territorial)” (DNP – DDTS, 2017, p. 11)

políticas públicas son el *qué* y los IAP el *cómo*. Dentro del *policy cycle*, la implementación representa no solo la adopción de la política pública, sino también el despliegue del accionar del Estado para solucionar o mitigar la problemática pública atendida por la política. “Una de las maneras de analizar la implementación es mediante el estudio de los instrumentos de gobierno; estos análisis tienen su foco en las herramientas genéricas para la acción de los gobiernos, o las ‘técnicas’ de intervención social” (Leyva y Tabares, 2015, p. 271)²⁷

▪ **Análisis de los instrumentos utilizados en la RC**

Usualmente, la política pública obedece a una sectorialidad; es decir, se ocupa de problemas de un sector específico (educación, salud, deporte, cultura, etc.). La política pública de RC es una política “universal”²⁸ y no se ocupa de un solo asunto o sector, al contrario, conecta con múltiples materias en otros tantos sectores de gobierno en los que la información converge como una herramienta transversal que sirve a los fines del *accountability*. En este sentido, se “llama la atención sobre la importancia de no pensar en las intervenciones en clave de áreas (salud, educación, etc.), pues los analistas de políticas deberían pensar en términos de instrumentos” (Leyva y Tabares, 2015, p. 273).

La visión sugerida en este trabajo se encamina a analizar el proceso de RC en virtud de un enfoque sistémico en el que la política pública engloba el resto de subsistemas conformados por planes, programas, proyectos y servicios; en los que los proyectos y servicios representan el accionar público, en tanto los planes y programas son el despliegue de la política pública (AEVAL, 2010). La Tabla 7 ilustra los programas y proyectos para cada uno de los entes territoriales, asociando además los instrumentos involucrados en cada uno de ellos; y en la Tabla 8 se detallan los atributos²⁹ de los IAP utilizados con mayor frecuencia en la RC por los entes territoriales objeto de estudio.

²⁷ Respecto a la RC, Lester M. Salamon (2011) al referirse a la legitimidad y factibilidad política como criterio para la evaluación de IAP, establece que algunas herramientas pueden facilitar la rendición de cuentas para el ejercicio de la autoridad pública o el gasto de los fondos públicos mejor de lo que otras pueden, una cuestión de cierta importancia en una sociedad democrática donde tal rendición de cuenta es muy valorada.

²⁸ Según los programas contenidos en las políticas públicas, estas se pueden agrupar tres niveles de acción: 1) *Política universal*, es decir, aquellos programas que abarcan toda la población; 2) *Programas para población vulnerable*, más conocidas como políticas de protección; y 3) *Políticas de recuperación*, las cuales pretenden atender a los no cobijados por los dos niveles anteriores (Leyva y Tabares, 2015, p. 271).

²⁹ “[...] aunque el concepto de una herramienta de la acción pública es relativamente sencillo, en realidad las herramientas son a menudo bastante complejas [...] Cualquier herramienta dada es realmente un ‘paquete’ que contiene una serie de elementos diferentes” (Salamon, 2011, p. 1643); así mismo desde un enfoque minimalista en el que se agrupa la amplia lista de IAP, Vedung (2007) clasifica los mismos de acuerdo con la forma en que regulan y/o castigan, premian o informan al público objetivo (ver Tabla 5 y Diagrama 5).

Tabla 7

Programas y proyectos asociados al uso de IAP

Municipio	Programas	Proyectos	Instrumentos*
Categoría 1	Comunicación para la deliberación y la concertación efectiva	Información y comunicación para la participación ciudadana	Gobierno directo, contratación, información pública, TICs, normas de calidad
		Confianza ciudadana y transparencia institucional	
		Comunicación pública para el desarrollo, socialización y debate sobre los programas, acciones y el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo Municipal (Alcaldía de Envigado, 2016, pp.264-266)	
	Construyendo liderazgos para la participación activa en el desarrollo local	Escuela de formación y participación ciudadana para la participación efectiva y el liderazgo social	Gobierno directo, contratación, incentivos, información pública, normas de calidad.
		Fortalecimiento de la participación y la organización ciudadana	
		Focalización de la inversión municipal a través de presupuesto participativo Municipal (Alcaldía de Envigado, 2016, pp.266-269)	
	Cultura para el ejercicio de la ciudadanía y el control social	Ejercicio de la ciudadanía y control social de la gestión pública	Gobierno directo, contratación, información pública, TICs, normas de calidad.
		Promoción de liderazgos juveniles para la participación ciudadana	
		Participando activamente en la gestión de lo público (Alcaldía de Envigado, 2016, pp.269-271)	
Categoría 4	Turbo, buen gobierno y en paz Participación ciudadana para la reconstrucción del territorio	Rendición de cuentas con transparencia	Gobierno directo, contratación, información pública, TICs.
		Educación y Formación Ciudadana	
		Participación y Movilidad Ciudadana (Alcaldía de Turbo, 2016, pp.165-177)	
Categoría 6	Fortalecimiento Comunitario	Apoyo a las organizaciones sociales y Comunitarias e instancias de participación	Gobierno directo, contratación, información pública, TICs.
		Fortalecimiento de las Veedurías Ciudadanas	
		Asesoría, Orientación y capacitación a las Juntas de Acción Comunal y organizaciones sociales	
		Rendición Pública de Cuentas con participación comunitaria (Alcaldía de Granada, 2016, pp. 232-234)	

* En el Anexo 3 se da una definición detallada de cada uno de los IAP identificados

Fuente: elaboración propia a partir de los planes de desarrollo de los municipios (DNP, 2018).³⁰

³⁰ Los planes de desarrollo se encuentran disponibles para consulta por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PDT/#/>

**Rendición de cuentas: ¿política pública o formalismo legal? Estudio de caso de los municipios
Envigado, Turbo y Granada (2016-2017)**

Tabla 8
Conjunto de atributos de IAP utilizado en la RC

Instrumento	Tipología	Producto / Actividad	Vehículo	Sistema de Entrega	Arreglo Institucional		
					Categoría 1	Categoría 4	Categoría 6
1. Gobierno Directo	Sermón	Bien o servicio	Provisión directa	Gobierno local	Manual de funciones y competencias	Manual de funciones y competencias	Manual de funciones y competencias
2. Contratación	Sermón	Bien o servicio	Provisión indirecta	Terceros	Decreto 1082 de 2015 Manual de contratación	Decreto 1082 de 2015	Decreto 1082 de 2015
3. Normas de Calidad					Sistema de Gestión Integrado de Calidad (SGI)	Sistema de gestión Integral de la calidad*	N/A
4. Información Pública	Sermón	Suministro de información	Provisión directa e indirecta	Gobierno local Entidades con y sin ánimo de lucro	Decreto Municipal 329 de 2006. Resolución Municipal 2440 de 2006. Decreto Municipal 342 de 2010. Acuerdo Municipal 038 de 2016. Decreto Municipal 242 de 2017. Ley 1474 de 2011 Plan anual de Anticorrupción y Atención al Ciudadano. Ley 1712 de 2014 Manual RC (DAFP y DNP) Ley 1757 de 2015	Ley 1474 de 2011. Plan anual de Anticorrupción y Atención al Ciudadano. Ley 1712 de 2014 Manual RC (DAFP y DNP)	Ley 1474 de 2011. Plan anual de Anticorrupción y Atención al Ciudadano.
5. TIC	Sermón	Suministro de información	Provisión directa e indirecta	Gobierno local Entidades con y sin ánimo de lucro	Sistema de Gestión Integrado de Calidad (SGI) Ley 1712 de 2014	Ley 1712 de 2014	Ley 1712 de 2014
6. Incentivos	Zanahoria	Bien o servicio	Provisión directa	Gobierno local Agencia pública	Medalla al Mérito Femenino Débora Arango Pérez. Noche Envigadeña de Valores: reconocimiento "Envigadeño ejemplar"	N/A	N/A

* El municipio de categoría 4, solo ha certificado en normas de calidad los procesos de la Secretaría de Educación

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes primarias y secundarias.

Tabla 9

Análisis de IAP utilizados en la RC

MUNICIPIO: **Categoría 1**

INSTRUMENTO DE ACCIÓN PÚBLICA - IAP	CARACTERÍSTICAS O DIMENSIONES DE ANÁLISIS				CRITERIOS PARA EVALUAR O MEDIR EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN MEDIANTE EL INSTRUMENTO				
	Coerción	Direccionamiento	Automaticidad	Visibilidad	Eficacia	Eficiencia	Equidad	Implementabilidad	Legitimidad
1. Gobierno directo	BAJA	ALTO	ALTA	VISIBLE	Alta	Moderadamente / Alta	Moderada	Moderadamente / Alta	Alta
2. Contratación	BAJA	MEDIO	MEDIA	VISIBLE	Moderadamente / Alta	Moderada	Moderadamente / Baja	Moderada	Alta
3. Información pública	BAJA	ALTO	ALTA	OPACA	Alta	Moderadamente / Alta	Alta	Moderadamente / Alta	Alta
4. Normas de calidad	MEDIA	ALTO	ALTA	VISIBLE	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
5. TIC	BAJA	MEDIO	ALTA	OPACA	Moderadamente / Alta	Alta	Moderadamente / Alta	Alta	Moderadamente / Alta
6. Incentivos	BAJA	ALTO	ALTA	INVISIBLE	Moderadamente / Baja	Moderada	Moderadamente / Baja	Baja	Moderadamente / Alta

MUNICIPIO: **Categoría 4**

INSTRUMENTO DE ACCIÓN PÚBLICA - IAP	CARACTERÍSTICAS O DIMENSIONES DE ANÁLISIS				CRITERIOS PARA EVALUAR O MEDIR EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN MEDIANTE EL INSTRUMENTO				
	Coerción	Direccionamiento	Automaticidad	Visibilidad	Eficacia	Eficiencia	Equidad	Implementabilidad	Legitimidad
1. Gobierno directo	BAJA	ALTO	ALTA	VISIBLE	Alta	Moderadamente / Alta	Moderada	Moderadamente / Alta	Moderadamente / Alta
2. Contratación	BAJA	MEDIO	MEDIA	VISIBLE	Moderadamente / Alta	Moderada	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Alta
3. Información pública	BAJA	ALTO	ALTA	OPACA	Moderadamente / Alta	Alta	Moderadamente / Alta	Moderadamente / Alta	Alta
4. Normas de calidad	BAJA	MEDIO	ALTA	OPACA	Baja	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Alta	Moderadamente / Alta

MUNICIPIO: **Categoría 6**

INSTRUMENTO DE ACCIÓN PÚBLICA - IAP	CARACTERÍSTICAS O DIMENSIONES DE ANÁLISIS				CRITERIOS PARA EVALUAR O MEDIR EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN MEDIANTE EL INSTRUMENTO				
	Coerción	Direccionamiento	Automaticidad	Visibilidad	Eficacia	Eficiencia	Equidad	Implementabilidad	Legitimidad
1. Gobierno directo	BAJA	MEDIO	ALTA	VISIBLE	Alta	Moderadamente / Alta	Moderada	Moderadamente / Baja	Alta
2. Contratación	BAJA	MEDIO	MEDIA	VISIBLE	Moderadamente / Alta	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Alta
3. Información pública	BAJA	ALTO	ALTA	OPACA	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Alta	Moderadamente / Alta	Moderada	Moderadamente / Alta
4. Normas de calidad	BAJA	MEDIO	ALTA	OPACA	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Baja	Moderada	Moderadamente / Baja	Moderadamente / Alta

Fuente: Elaboración propia a partir de Salamon (2011).

El nivel de coerción de los IAP es bajo toda vez que a través de ellos, en lugar de restringir comportamientos individuales o grupales, se busca alentar el ejercicio de la RC por los entes territoriales en la entrega de la información, como para la ciudadanía en general a través de la participación en los diferentes escenarios de RC, sin desconocer además la libertad que le asiste a cada ciudadano de participar o no en cada uno de estos escenarios. De esta forma, no existe grado de violación alguno en la libertad individual de los IAP, lo que garantiza “el funcionamiento del sistema político, y especialmente la preservación de la democracia” (Salamon, 2011, p. 1651).

Aunque en los tres municipios se hace uso de la contratación (en mayor medida en los de categoría 6 y 4), las labores de los contratistas son supervisadas y coordinadas por personal de planta; es decir, no existe una tercerización. Salvo esta situación particular, el nivel de direccionamiento es predominantemente alto para los IAP utilizados, por consiguiente la “naturaleza del sistema de suministro que utilizan las herramientas, y

particularmente su grado de direccionamiento” (Salamon, 2011, p. 1654) involucra en su realización al ente territorial, con excepción de las TIC dado el grado de complejidad y especialidad que demanda en algunos casos, al igual que algunos contratos de apoyo logístico.

Respecto a la automaticidad de cada una de las herramientas, los entes territoriales utilizan su estructura administrativa³¹ para el uso de los IAP sin tener que acudir a la creación de una entidad específica para este fin; sin embargo, como ya se anotó, se hace uso de contratos que sirven de apoyo a la gestión de los fines perseguidos por los diferentes programas y proyectos, sin que ello implique la creación de un aparato especial.

Finalmente, la visibilidad de los recursos orientados al uso de las herramientas (salvo los gastos de personal), no se identifica con claridad en los presupuestos anuales; incluso para el municipio de categoría 1, donde la denominación de los rubros presupuestales obedece a cada uno de los proyectos, no se evidencian con claridad algunas herramientas, ya que las mismas se encuentran a nivel de insumos en dichos proyectos.

Los criterios de los IAP varían de acuerdo con los desafíos que presenta cada territorio; estos desafíos también varían en función de la geografía, la ruralidad (Anexo 1.4), las capacidades institucionales (Anexo 1.6), las limitantes presupuestales (Anexos 1.1 y 1.2), pero sobretodo en función de las exigencias de la audiencia. En este sentido los ciudadanos han “abierto espacios de participación política más significativos en algunas acciones de la ciudad y en esa dirección se han ido convirtiendo en actores importantes de la arena política” (Leyva y Tabares, 2015, p. 284), lo cual se resume en un nivel gnoseológico, razón por la cual la RC más que un asunto técnico se convierte en un asunto político.

Por otro lado, aunque el uso de las TIC tiene una eficacia predominantemente alta, para el municipio de categoría 4 dicha herramienta poco aporta en el logro de los objetivos, pues la población es más receptiva a lo que denominan “voz a voz”, aun cuando ello represente mayores recursos económicos. Similar situación ocurre en el municipio de categoría 6, solo que para dicho caso la situación no obedece a la poca receptividad, sino a las capacidades institucionales, razón por la cual el único medio ofrecido por las TIC que se utiliza es la emisora local. Respecto a la relación costo-beneficio, los

³¹ “Existen tres formas de instrumentar una política pública: la primera se llama directa, que es la que se lleva a cabo a través del aparato burocrático con sus recursos y personal; la segunda es la indirecta y se lleva a cabo a través de una organización no gubernamental o una empresa privada y la tercera es cuando hay una intervención público-privada”. (Franco, 2017, p. 88)

instrumentos utilizados ofrecen el mejor equilibrio entre resultados y costos, con excepción de la contratación, IAP cuya eficiencia es moderada, lo que también ocurre con las TIC en los municipios de categoría 4 y 6.

Sin duda, en la caja de herramientas seleccionada el criterio con menor calificación es la equidad, puesto que en el caso del gobierno directo y la contratación es humanamente imposible copar la totalidad del territorio y llegar de manera presencial a cada habitante, además de la brecha existente en los territorios para el acceso a servicios públicos (Anexo 1.3) y la variable de la demografía y el territorio (ver Tabla 10). En cuanto a la implementabilidad de los programas, en principio, y dado el alto grado de direccionamiento de las herramientas, el uso de las mismas supone el cabal cumplimiento de los programas. Sin embargo, el número de actores separados que involucran (*stakeholders*) las hace más difíciles de manejar.

Tabla 10

Características demográficas y geográficas de los municipios objeto de estudio

Municipio	División política				Población				Servicios Públicos
	Extensión Km ²	Barrios*	Veredas	Corregimientos	Total	Urbana	Rural	Etnica**	Penetración de banda ancha
Categoría 1	51	39	6	0	232.903	225.307	7.596	5.342	27,7%
Categoría 4	3.090	29	230	18	167.886	67.148	100.738	100.902	5,4%
Categoría 6	185	12	52	1	9.873	3.633	6.240	34	5,0%

* No incluye barrios de centros poblados, corregimientos y veredas³² ** Población: indígena, negra, mulata o afrocolombiana, raizal, rom, palenquero.

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://terridata.dnp.gov.co/> y sitios web de los municipios.

Dentro de los criterios analizados, la mejor calificación la obtiene la legitimidad y la factibilidad. Como ya se mencionó, la información es el instrumento transversal para los demás IAP, y aun cuando el público al que se le oferta la información no sea la totalidad de la población, e incluso sin importar las perspectivas de eficacia y eficiencia, con este instrumento la acción pública es bien percibida. En ese sentido, un programa que gana apoyo político puede avanzar con mayores probabilidades de éxito que uno que no la gane. “La mayoría de programas utilizan este instrumento para reforzar lo que se está haciendo con otros instrumentos. Además, se usa cuando el gobierno tiene una información que necesita ser difundida, sea para la toma de decisiones o para la ejecución de programas” (Leyva y Tabares, 2015, p. 283); esto sumado a que el instrumento es implementado mayoritariamente por medio de herramientas como el gobierno directo,

³² Para el caso del municipio de Turbo al incluir los barrios de la zona rural computan 85; al incluir las veredas urbanas computan 258 y; al incluir los corregimientos urbanos computan 19 en total.

que garantiza mayores probabilidades de legitimidad (Leyva y Tabares, 2015); por consiguiente, los resultados en términos de factibilidad política terminan siendo favorables a los intereses de los programas.

Finalmente, las mayores capacidades observadas en la Tabla 11 y el grupo de gráficas del Anexo 1, sumado a la robusta planta de cargos del municipio de categoría 1, le permiten hacer uso de dos instrumentos adicionales: las diferentes normas de calidad y los incentivos; este último, aunque no es diseñado exclusivamente para los fines de la RC, suele premiar la activa participación de ciudadanos ejemplares en materia de RC en las categorías “medalla al mérito” y “envigadeño ejemplar”.

Tabla 11

*Recursos corrientes municipios objeto de estudio
(millones de pesos)*

Municipio	Ingresos Corrientes	Gastos Corrientes
Envigado	291.614	75.291
Turbo	25.032	14.708
Granada	2.301	1.755

Fuente: elaboración propia a partir del MFMP (DNP, 2018).

A partir de las evidencias, la contrastación realizada en el presente ejercicio académico permite establecer que la RC en los entes territoriales obedece más a un formalismo legal que a la implementación de la política pública. Así por ejemplo, en el municipio de categoría 6 el arreglo institucional para llevar a cabo la RC se limita únicamente al plan anual anticorrupción y de atención al ciudadano, el cual dentro de sus componentes contempla de forma incipiente la RC, plan que es adoptado además en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 73 de la Ley 1474 de 2001. En igual sentido, el municipio de categoría 4 además del plan anual anticorrupción hace uso parcial de otras normas del orden nacional y del manual de RC publicado por el DNP y el DAFP, los cuales establecen lineamientos generales que no son acogidos en su totalidad.

Otro aspecto sobre el que el presente análisis centra el lente es en la baja participación de la ciudadanía en los tres municipios, en especial en las audiencias públicas de RC, aspecto sobre el cual aún queda un gran trabajo por realizar en el aseguramiento de una audiencia para la información pública entregada en estos escenarios de participación.

Un mejor panorama se observa en el municipio de categoría 1, el cual desde mucho antes de la entrada en vigencia de las normas citadas y de la obligatoriedad de la RC en los términos prescritos, ya había expedido actos administrativos en los que de manera voluntaria se establecieron arreglos institucionales concretos en materia de RC, y en la actualidad da cumplimiento a los lineamientos establecidos en el orden nacional, en tanto adopta su propia política pública de RC, política que para la fecha de elaboración de la presente investigación apenas había avanzado 20% en su diseño.

Sin embargo, como ya se mostró en los numerales 3.1 y 3.2, en el municipio de categoría 1 existe una gran apuesta por la renovación generacional de actores sociales, el empoderamiento ciudadano en el ejercicio del control social a la gestión pública, e incluso en los indicadores de producto asociados a los proyectos se establece la adopción de la política pública de Participación Ciudadana (Alcaldía de Envigado, 2016, p. 271).

No obstante, frente a la AH se asume una posición totalmente diferente debido a que su incumplimiento ante los entes de control (con sus instrumentos tipo garrote) puede derivar en sanciones fiscales, disciplinarias e incluso en disminución o suspensión de transferencia de recursos; razón por la cual se le da mayor cumplimiento y no se toma como un mero formalismo legal. Esto se evidencia con mayor detalle en el Anexo 2, en el cual se observa una mayor calificación para los indicadores asociados al AH; verbigracia, para el caso del Formulario único territorial –que contiene la mayor cantidad de categorías de rendición de información a diferentes entidades–, se centran mayores esfuerzos independientemente de las capacidades institucionales (ver Tabla 12). Situación que reafirma la connotación de formalismo legal del *accountability* como RS.

Tabla 12
Indicadores de calidad 2016-2017. Formulario único territorial

Vigencia	Código Entidad	Entidad	Indicador de Cobertura	Indicador de Oportunidad	Indicador de Calidad de Datos	Indicador FUT
2016	216605266	Envigado	100%	100%	100%	100%
	213705837	Turbo	98%	98%	96%	97%
	211305313	Granada	98%	95%	88%	93%
	Indicador Promedio		96,77%	92,25%	90,14%	93,05%
2017	216605266	Envigado	100%	100%	96%	99%
	213705837	Turbo	95%	73%	96%	88%
	211305313	Granada	98%	98%	92%	96%
	Indicador Promedio		97,14%	92,21%	92,44%	93,93%

Fuente: elaboración propia a partir de Indicadores de calidad de la CGN (2018).

Finalmente, frente al AV y el AH, se observa la coexistencia de ambos tipos de *accountability*, tendencia que cada vez toma mayor fuerza y que se da en dos formas: 1) en la información que recolectan los entes de control a partir de las audiencias públicas y demás escenarios de RC en los que participan como invitados, y que luego es tenida en cuenta para el ejercicio auditor que por mandato legal les corresponde; a su vez, estos entes de control forman a la ciudadanía en control social y promueven la formalización y consolidación de veedurías ciudadanas, conocimiento que es utilizado por la ciudadanía para demandar de la Administración el cumplimiento de los diferentes planes y proyectos, y para solicitar a los entes de control auditorías sobre asuntos específicos; y 2) la información secundaria de los entes territoriales, la cual es reportada través de aplicativos a los entes de control y que estos ponen al servicio de la ciudadanía como información abierta; a partir de esta, la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ejercer el control social, pues ya no solo se tiene acceso a la información que la entidad pública muestra en los escenarios de RC, sino también a la que estos entregan a los entes de control.

De otra parte, existe una serie de problemas relacionados con el uso de instrumentos que pueden variar en función del contexto, por lo cual ningún mecanismo de IAP es 100% exitoso y por lo que se hace necesario realizar evaluaciones de impacto y evaluaciones parciales frente a los mismos. En consecuencia, el buen gobierno debe estar abierto a la experimentación y al fracaso (Leyva y Tabares, 2015): saber cuándo y para qué utilizar determinada herramienta requiere claridad acerca de qué se pretende con el programa; y esta claridad ayuda a seleccionar los IAP con que se logrará el objetivo.

4. Recomendaciones

Los puntos anteriores y el contraste de las fuentes primarias y secundarias en el análisis aquí realizado, permiten formular las siguientes recomendaciones respecto a la implementación de la política pública de RC en los municipios objeto de estudio:

- Focalización y caracterización del público objetivo en función de su ubicación geográfica, ideales, sistema de valores y dinámicas sociales.
- Sistematización de las experiencias y el ejercicio de la RC, con especial énfasis en lo que el ciudadano está evaluando, con el fin de conocer su percepción y poder realizar la realimentación necesaria para los ajustes derivados de todo aquello que evaluó.

- Hacer uso de *nudges*³³ mediante las nuevas TIC, específicamente el diseño de APP,³⁴ por cuanto las tendencias de conectividad tienden cada vez más hacia los datos móviles de los dispositivos electrónicos.
- Hacer uso de la herramienta “incentivos” como elemento fundamental para los fines de la RC, mediante motivaciones simbólicas dirigidas a la ciudadanía y al interior de las entidades.
- Centrar mayores esfuerzos en la adhesión de mayor audiencia para los diferentes ejercicios de RC.
- Promover el control social a la gestión como mecanismo que garantice el derecho de los ciudadanos a la participación en la vigilancia y evaluación de la gestión pública.
- Institucionalizar la RC como actividad permanente durante todo el año y en todas las etapas de la gestión pública.
- Fomentar la *accountability* diagonal como modelo de gobernanza en el marco de las relaciones públicas con la ciudadanía.
- Acoger los lineamientos establecidos para la RC en el Documento Conpes 3654 de 2010 y el Manual único de rendición de cuentas a la ciudadanía, en concordancia con las Leyes 1474 de 2011 y 1757 de 2017.

Referencias

- Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos, AEVAL (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Gobierno de España.
- Aguilar, L.F. (2013). Gobernar por políticas públicas. En: *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Alcaldía de Envigado (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019* [en línea]. Recuperado de <https://cpd.blob.core.windows.net/spd/05266planDesarrollo.pdf>
- Alcaldía de Envigado (2018). Transparencia, Datos abiertos [en línea]. Recuperado de <http://www.envigado.gov.co/ley-de-transparencia#/ley-de-transparencia/transparencia>
- Alcaldía de Granada (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019* [en línea]. Recuperado de <https://cpd.blob.core.windows.net/spd/05313planDesarrollo.pdf>
- Alcaldía de Granada (2018). Nuestro municipio, territorios [en línea]. Recuperado de <http://www.granada-antioquia.gov.co/nuestro-municipio/territorios>

³³ Los *nudges* “consisten en impulsos que no fuerzan a nadie a hacer nada y que no afectan a la libertad de elección, pero que tienen la capacidad de generar gente más sana, más rica y más feliz” (Sustein, 2014, p. 20).

³⁴ Aplicación informática diseñada para ser ejecutada en teléfonos inteligentes, tabletas y otros dispositivos móviles.

- Alcaldía de Granada (2018). Territorios [en línea]. Recuperado de <http://www.granada-antioquia.gov.co/nuestro-municipio/territorios>
- Alcaldía de Turbo (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019* [en línea]. Recuperado de <https://cpd.blob.core.windows.net/spd/05837planDesarrollo.pdf>
- Alcaldía de Turbo (2018). Alcaldía de Turbo (2018). Nuestro municipio, territorios [en línea]. Recuperado de <http://www.turbo-antioquia.gov.co/territorios.shtml>
- Alcaldía de Turbo (2018). Alcaldía de Turbo (2018). Territorios [en línea]. Recuperado de <http://www.turbo-antioquia.gov.co/territorios.shtml>
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). La actuación de la administración: las políticas públicas. En *Ciencia de la administración* (pp. 481-525). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bejarano, A.M. y Bonnet, R. (2010). El fortalecimiento selectivo del Estado durante el frente nacional. En *El Estado en Colombia* (pp. 217-262). Bogotá D.C: Ediciones Uniandes.
- Chica Velez, S., y Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, 46(1), 100-125. Recuperado de <https://bit.ly/2IP4B3c>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y política pública*, 20(2), 247-290. Recuperado de <https://bit.ly/2IPs1st>
- Congreso de la República de Colombia (1991, julio 20). *Segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Gaceta Constitucional N°. 116.
- Congreso de la República de Colombia (1994, julio 15). *Ley 152 de 1994: Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá: Diario Oficial N°. 41.450.
- Congreso de la República de Colombia (1998, diciembre 29). *Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial N°. 43.464.
- Congreso de la República de Colombia (2011, julio 12). *Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Bogotá: Diario Oficial N°. 48.128.
- Congreso de la República de Colombia (2014, marzo 06). *Ley 1712 de 2014: Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial N°. 49.084.
- Congreso de la República de Colombia (2015, julio 06). *Ley 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Bogotá: Diario Oficial N°. 49.565.
- Congreso de la República de Colombia (2018, enero 24). *Ley 1883 de 2018: Por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo Antioquia*. Bogotá: Diario Oficial N°. 50.486.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES (2010). Documento Conpes Social 3654 *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Bogotá: DNP [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2koA3Lj>
- Contaduría General de la Nación, CGN (2017). *Resolución 593 de 2017: “Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y 1551 de 2012”* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2J38uVB>
- Contaduría General de la Nación, CGN (2018). Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Formulario Único Territorial (FUT). Indicadores de calidad de datos 2016-2017 [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/29b1KoO>
- Crespo, J.A (2001). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas: Serie cultura de la rendición de cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de http://centro.paot.mx/documentos/varios/rendicion_cuentas.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP (2017). *ABC de la Ley 1757 de 2015* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2I28q54>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE (2016). *Resolución 1361 de 2016: “Por medio de la cual se actualiza la metodología de elaboración del Indicador de Importancia Económica Relativa Municipal y los grados de importancia económica municipal”* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2KVQoLL>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2018). Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y Plan Financiero (PF). 4A. Operaciones Efectivas 2013-2016 - Municipios [en línea]. Recuperado de <http://ddtspr.dnp.gov.co/kit-financiero/#/>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2018). Sistema de Estadísticas Territoriales (TerriDATA). Fichas territoriales. Seleccione entidad [en línea]. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2018). Sistema de Información para la Evaluación de la Eficiencia (SIEE). Consultas. Por entidad. Seleccione [en línea]. Recuperado de <https://portalterritorial.dnp.gov.co/pdt/#/consulta-publica>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2018). Sistema de Información para la Eficiencia y Capacidad Administrativa (GESTIONWEB). Consulta. Periodo 2016. Seleccionar entidad territorial. Transparencia. Rendición de Cuentas [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2IMZEYI>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, DDTS (2017). *Nueva medición del desempeño municipal (MDM): Primer informe de resultados 2016* [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2s0Nkx5>
- Eslava Gómez, A., Olaya Mesa, C.A., Valencia Agudelo, G.D. y Zapata Tamayo, P. (2018). Rigor y vigor de los estudios de gobierno y políticas públicas: diseño, análisis y exposición. Editorial EAFIT.
- Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles latinoamericanos*, 27, 36-68. Recuperado de <https://bit.ly/2siSIBa>
- Franco Corzo, Julio. (2017). *Diseño de políticas públicas: una guía para transformar ideas en proyectos viables*. México: IEXE Editorial. 3ra. Ed.

- Hernández Bonivento, J. A. (2016) Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 17 (32): 67-80, DOI: <http://dx.doi.org/10.22518/16578953.818>
- Hincapié Jiménez, S. y López Pacheco, J. A. (2014). La rendición social de cuentas en la calidad de la democracia. Una discusión sobre aportes y retos de la política comparada. *Reflexión Política*, 16(31), 6-17. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11031312002.pdf>
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC (2015). *NTC-ISO 9000:2015 Sistema de gestión de calidad – fundamentos y vocabulario*. Bogotá: ICONTEC.
- Isaza Espinosa, C. (2015). El diseño institucional para la rendición de cuentas: Una valoración del caso colombiano. *Gestión y Política Pública*, 24(2), pp. 339-375. Recuperado de <https://bit.ly/2sb4SHu>
- Isaza, C. (2017). El análisis de textos gubernamentales en el estudio de las políticas públicas (análisis de contenido, de discurso y narrativo). En: A. N. Roth (Ed.), *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública* (pp. 65-85). Bogotá: Editorial UN.
- Jessop, R. (2002). Fallos del mercado y fallos del Estado. En *El futuro del Estado capitalista* (pp. 275-282) Madrid: Catarata.
- Kelman, S. J. (2002). Contracting. En L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 282-318), Nueva York: Oxford University Press.
- Langlois, A. (2011, noviembre 02). “Necesitamos desesperadamente un nuevo relato para los negocios” [entrevista a R. E. Freeman]. *Comunica RSE*. Recuperado de <https://bit.ly/2Iy5MUE>
- Leman, C. (2002). Direct Government. En L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (pp. 48-79). Nueva York: Oxford University Press.
- Leyva, S. y Tabares Cifuentes, J. (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional* (pp. 270-301). Medellín: Fondo Editorial EAFIT.
- López Pacheco, Jairo Antonio. (2013). Accountability social, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y conflicto político en Colombia, 2002-2010. *Revista mexicana de sociología*, 75(2), 255-286. Recuperado de <https://bit.ly/1qcIWrp>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2018). Datos abiertos gobierno de Colombia [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2IOCgdh>
- O'Donnell, G. (2004). Accountability / controles de la democracia [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2J64Ees>
- Palacio Bustamante, J. G. (2016). *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*. Universidad EAFIT.

- Procuraduría General de la Nación, PGN (2016). Índice de gobierno abierto - IGA, Resultados 2015 - Análisis comparativo 2010-2015. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). Recuperado de <https://bit.ly/2GPp5qH>
- Procuraduría General de la Nación, PGN (2018). Índice de gobierno abierto (IGA). El IGA [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2mH5S4E>
- Procuraduría General de la Nación, PGN (2018). Índice de gobierno abierto (IGA). Resultados [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2EsyYh3>
- Ramírez Brouchoud, M.F. (2107). Apuntes de clase GP0614: Administración territorial. *Maestría en gobierno y políticas públicas 2017-1*. Medellín: Universidad EAFIT
- Salamon, L. M. (2011). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal. Symposium - Redefining the Public Sector: Accountability and Democracy in the Era of Privatization*, 28(5), 1611-1674. Recuperado de <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol28/iss5/>
- Sunstein, C. R. (2014). (Más) simple. *El futuro del gobierno*, F. Miranda, Trad. Madrid: Marcial Pons.
- Toledo Villalpando, E. A. (2009). La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública. *Espacios Públicos*, 12(24) pp. 71-89. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611167005>
- Vedung, E. (2007). Policy Instruments: Typologies and theories. En M. Bemelmans Videc, Ray Rist & E. Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick, NJ: Transaction Books [traducción al español en CEDET, Centro de Estudios Desarrollo y Territorio; recuperado de <https://bit.ly/2Iy4lpe>].
- Yepes López, G. A., Peña Collazos, W. y Sánchez Maldonado, L. F. (2007). *Responsabilidad Social Empresarial: fundamentos y aplicación en las organizaciones de hoy*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bibliografía

- Alcaldía de Envigado (2018). Rendición de cuentas [en línea]. Recuperado de <http://www.envigado.gov.co/ley-de-transparencia#/ley-de-transparencia/transparencia>
- Alcaldía de Envigado (2018). Transparencia, Datos abiertos [en línea]. Recuperado de <http://www.envigado.gov.co/ley-de-transparencia#/ley-de-transparencia/transparencia>
- Alcaldía de Granada (2018). Control y rendición de cuentas [en línea]. Recuperado de <http://www.granada-antioquia.gov.co/transparencia/control-y-rendicion-de-cuentas>
- Alcaldía de Granada (2018). Transparencia [en línea]. Recuperado de <http://www.turbo-antioquia.gov.co/LeyTransparencia0.shtml>
- Alcaldía de Turbo (2018). Rendición de cuentas [en línea]. Recuperado de <https://bit.ly/2s6OZBY>

- Alcaldía de Turbo (2018). Transparencia y acceso a la información [en línea]. Recuperado de <http://www.turbo-antioquia.gov.co/LeyTransparencia0.shtml>
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora
- Duque Daza, J. (2013). Accountability y gestión pública el papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público. *Revista Ciencias Estratégicas*, 22(30), 225-242. Recuperado de <https://bit.ly/2Jb6D0U>
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and Stakeholders a New Perspective on Corporate. *Governance California Management Review*, 25(3), 88-106. Doi: <https://doi.org/10.2307/41165018>
- O'Donnell, G. (2002). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. En M. Carbonell (Ed.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina* (pp. 239-253), México: Instituto Tecnológico Autónomo de México/Siglo XXI Editores.
- Peruzzotti, E. (2006). La política del accountability social en América Latina. En E. Isunza & A. Olvera (Ed.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (pp. 245-264). México: Editorial Universidad Veracruzana.

Siglas y acrónimos

AH: Accountability Horizontal

Asocomunal: Asociación de Juntas de Acción Comunal

AV: Accountability Vertical

CGN: Contaduría General de la Nación

CHIP: Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas

DDDR: Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional

DDTS: Dirección de Desarrollo Territorial

DNP: Departamento Nacional de Planeación

FUT: Formulario Único Territorial

GF: Gastos de Funcionamiento

GP: Gestión de lo Público

IAP: Instrumentos de Acción Pública

ICLD: Ingresos Corrientes de Libre Destinación

IDI: Índice de Desempeño Integral
IGA: Índice de Gobierno Abierto
IGD: Índice de Gobierno Digital
ISCE: Índice Sintético de Calidad Educativa
JAC: Junta de Acción Comunal
MDM: Medición del Desempeño Municipal
MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo
NGP: Nueva Gestión Pública
PGN: Procuraduría General de la Nación
PIB: Producto Interno Bruto
Post-NGP: Pos-Nueva Gestión Pública
PSR: Prácticas Socialmente Responsable
RC: Rendición de Cuentas
RS: Responsabilidad Social
SIEE: Sistema de Información para la Evaluación de la Eficiencia
TerriDATA: Sistema de Estadísticas Territoriales
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

Lista de anexos

	pág.
Anexo 1. Grupo de gráficas comparativas	42
Anexo 1.1 Comparativo ingresos corrientes 2016	42
Anexo 1.2 Comparativo gastos corrientes 2016	42
Anexo 1.3 Comparativo penetración de banda ancha 2010-2107	42
Anexo 1.4 Comparativo porcentaje población rural 2016	42
Anexo 1.5 Comparativo gobierno abierto y transparencia 2016	43
Anexo 1.6 Comparativo indicador agregado de gestión 2016	43
Anexo 2. Ranking indicador IGA Global e indicador RC (<i>análisis completo</i>)	44
Anexo 3. Algunos IAP presentes en la política de RC	45
Anexo 4 Ponderadores para la agregación del índice de gestión en la (MDM)	46
Anexo 5. Entrevistas	46
Anexo 5.1 Entrevista Contraloría Municipal de Envigado	46
Anexo 5.2 Entrevista Contraloría General de Antioquia	46
Anexo 5.3 Entrevista municipio de Granada	46
Anexo 5.4 Entrevista Sistema Local de Planeación municipio de Envigado	46

Anexo 5.5	Entrevista Oficina de Comunicaciones municipio de Envigado	46
Anexo 5.6	Entrevista municipio de Turbo	46

Índice de tablas

	pág.	
Tabla 1.	Categorización 2018, municipios objeto de estudio	7
Tabla 2.	Promedio informes IGA 2012-2016 municipios objeto de estudio	9
Tabla 3.	Modelos gerenciales	13
Tabla 4.	Diferencias entre el análisis <i>de</i> y <i>para</i> las políticas públicas	15
Tabla 5.	Conjunto de atributos de una herramienta	16
Tabla 6.	Criterios y dimensiones para la evaluación de IAP	17
Tabla 7.	Programas y proyectos asociados al uso de IAP	26
Tabla 8.	Conjunto de atributos de IAP utilizado en la RC	27
Tabla 9.	Análisis de IAP utilizados en la RC	28
Tabla 10.	Características demográficas y geográficas de los municipios objeto de estudio	30
Tabla 11.	Recursos corrientes municipios objeto de estudio	31
Tabla 12.	Indicadores de calidad 2016-2017 Formulario Único Territorial (FUT)	32

Índice de diagramas

	pág.	
Diagrama 1.	Dimensiones, categorías e indicadores del IGA	6
Diagrama 2.	Niveles y subniveles para la medición de la autonomía	14
Diagrama 3.	Niveles y subniveles para la medición de la articulación social	14
Diagrama 4.	Niveles para la medición del posicionamiento social	14
Diagrama 5.	Tipología tripartita de IAP	16

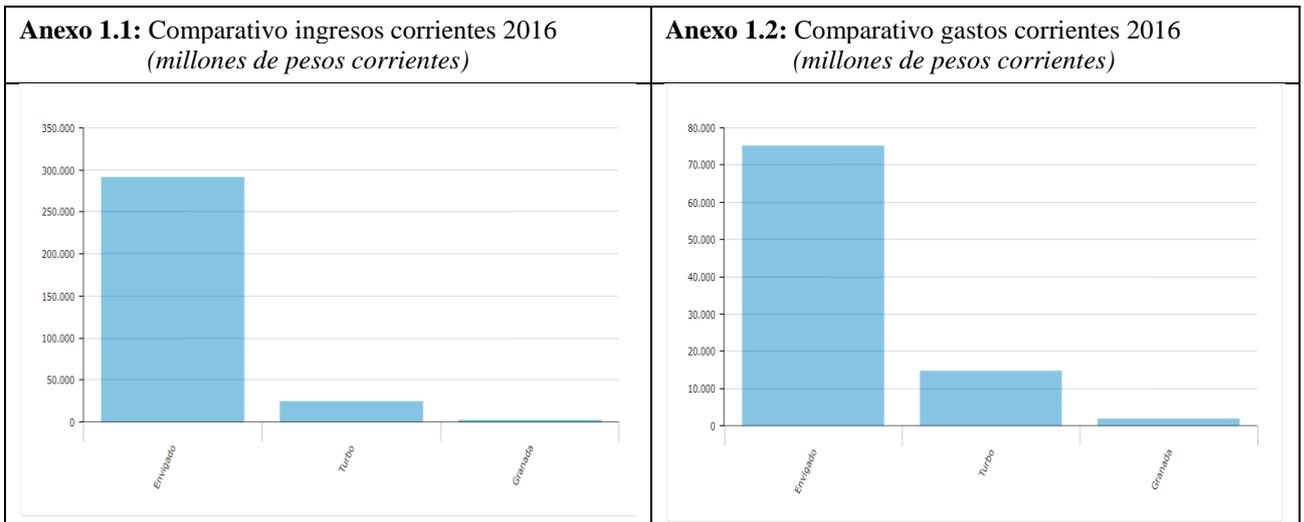
Índice de gráficos

	pág.	
Gráfico 1.	Categorización de los municipios de Antioquia	8
Gráfico 2.	Nivel de autonomía de los municipios objeto de estudio	18
Gráfico 3.	Nivel de articulación de los municipios objeto de estudio	20
Gráfico 4.	Nivel de cohesión social de los municipios objeto de estudio	22

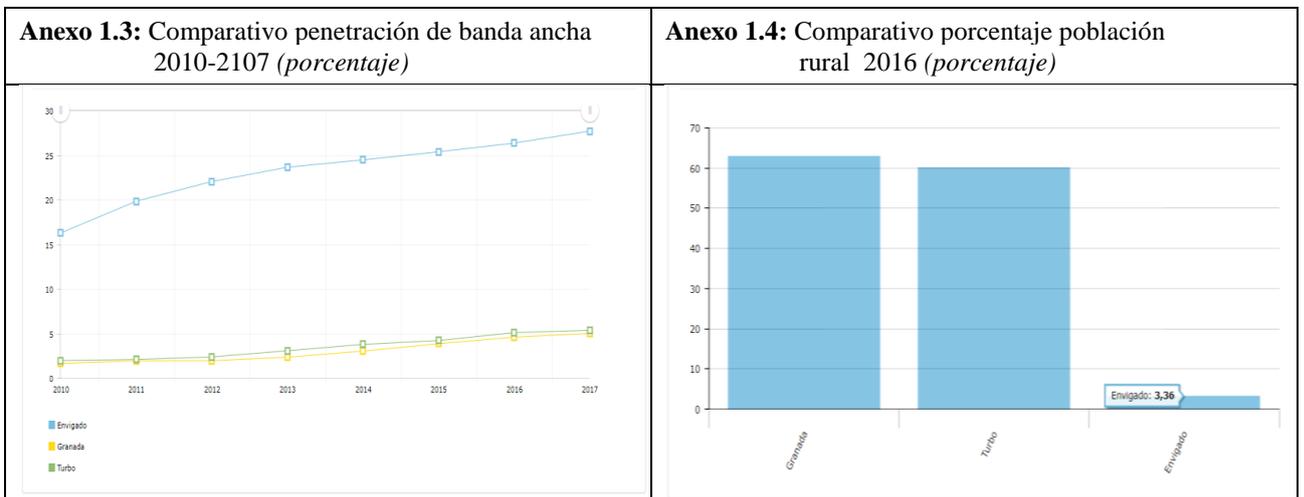
Anexo 1

Grupo de gráficas comparativas

Construcción a partir de las dimensiones y variables dispuestas por la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) del DNP, a través del Sistema de Estadísticas Territoriales (TerriDATA) ³⁵



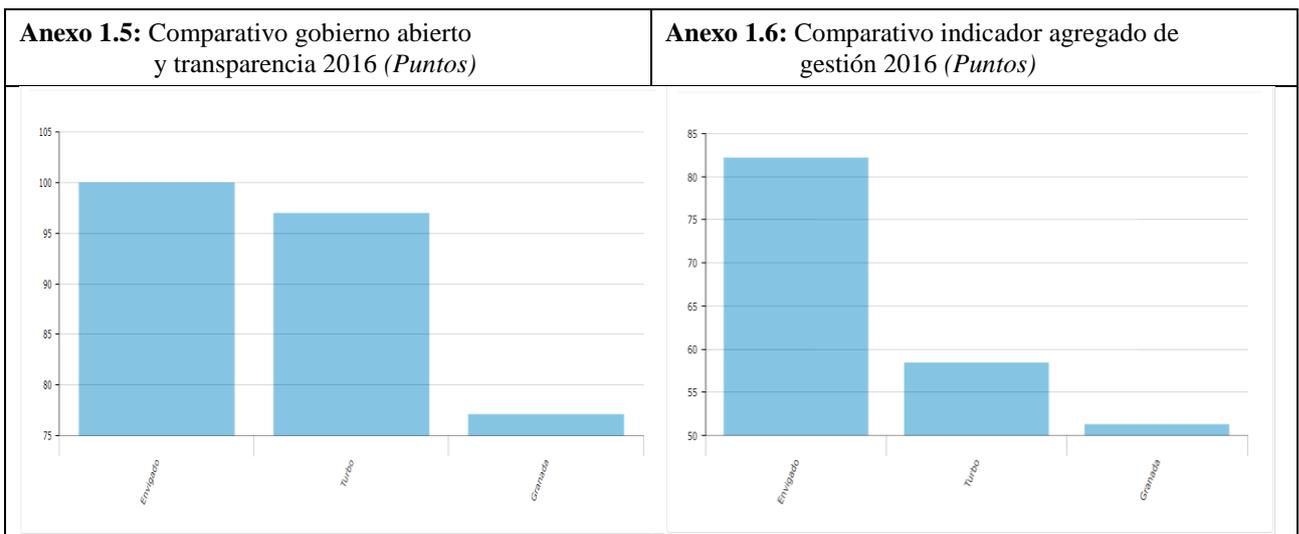
Fuente: DNP – DDDR <https://terridata.dnp.gov.co/#/comparaciones>



Fuente: DNP – DDDR <https://terridata.dnp.gov.co/#/comparaciones>

³⁵ TerriDATA es el repositorio, buscador y herramienta de visualización de datos a nivel municipal, departamental y regional del país. El objetivo de este instrumento es contar con indicadores estandarizados y comparables que den cuenta de los resultados en diversas dimensiones socioeconómicas de todas las ET del país. (DNP, 2018)

Rendición de cuentas: ¿política pública o formalismo legal? Estudio de caso de los municipios
Envigado, Turbo y Granada (2016-2017)



Fuente: DNP – DDDR <https://terridata.dnp.gov.co/#/comparaciones>

Rendición de cuentas: ¿política pública o formalismo legal? Estudio de caso de los municipios Envigado, Turbo y Granada (2016-2017)

Anexo 2

Ranking indicador IGA Global e indicador RC (análisis completo)

CÓDIGO DANE	MUNICIPIO	SUB-REGIÓN	CAT. 2018	RANKING 2012						RANKING 2013						RANKING 2014						RANKING 2015						RANKING 2016						Variación IGA Global 2012-2016					Variación RC 2012-2016				
				IGA Global	Posición Nacional	Posición Dptal.	RC	Posición Nacional	Posición Dptal.	IGA Global	Posición Nacional	Posición Dptal.	RC	Posición Nacional	Posición Dptal.	IGA Global	Posición Nacional	Posición Dptal.	RC	Posición Nacional	Posición Dptal.	IGA Global	Posición Nacional	Posición Dptal.	RC	Posición Nacional	Posición Dptal.	IGA Global	Posición Nacional	Posición Dptal.	RC	Posición Nacional	Posición Dptal.	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	Prom. Variación	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	Prom. Variación
5266	Envigado	Valle de Aburrá	1	86.0	25	6	91.4	5	4	90.5	2	2	72.5	517	58	89.3	5	2	77.9	100	21	88.3	4	2	50.5	689	82	81.3	24	7	55.1	248	37	5.3%	-1.3%	-1.2%	-7.9%	87.1	-20.7%	7.4%	-35.2%	9.2%	69.5
5837	Turbo	Urabá	4	73.6	358	40	78.2	279	64	69.4	627	83	88.1	150	23	69.9	460	69	65.3	334	45	77.0	137	28	61.7	363	50	71.8	233	31	44.9	485	76	-5.8%	0.7%	10.2%	-6.8%	72.3	12.6%	-25.9%	-5.5%	-27.3%	67.6
5313	Granada	Oriente	6	82.6	74	14	80.4	211	53	83.7	44	16	64.4	764	88	69.4	482	72	55.8	600	77	63.4	769	107	49.3	728	89	69.8	319	51	47.7	417	67	1.2%	-17.1%	-8.5%	10.0%	73.8	-19.9%	-13.3%	-11.6%	-3.3%	59.5

PROM. 3 MPIOS ==>	78.3	78.4	80.6	80.2	77.2	73.8	79.2	62.3	75.1	50.8	78.1	69.1
PROM. TOTAL ANT. ==>	76.0	77.7	72.6	69.7	70.3	57.8	71.0	57.1	67.6	47.1	71.5	61.9

Fuente: Elaboración propia a partir de informes IGA 2012-2016 de la Procuraduría General de la Nación – PGN

**Rendición de cuentas: ¿política pública o formalismo legal? Estudio de caso de los municipios
Envigado, Turbo y Granada (2016-2017)**

Anexo 3

Algunos IAP presentes en la política de RC

Instrumento de Acción Pública (IAP)*	Definición del Instrumento
Gobierno directo	<p>"Es la entrega o retención de bienes y servicios por parte de los empleados del gobierno" a través de una burocracia pública directa" (Leman, 2002, 49); es decir, "un ministerio o una secretaría" (Leyva y Tabares, 2015, p. 277). "La provisión pública de los servicios por la Administración y sus empleados es la forma tradicional y característica del sector público". (Ballart y Ramió, 2000, p. 492)</p> <p>Se utiliza cuando: "1. Cuando se necesita legitimación, 2. Cuando el conocimiento es exclusivo del gobierno, 3. Cuando la distribución de los recursos es la meta principal, 4. Cuando los temas de la PP son estratégicas para el gobierno y por tanto, no puede perder la capacidad de ejecutarla". (Leyva y Tabares, 2015, p. 277).</p>
Contratación	<p>Es un acuerdo económico entre una agencia del gobierno y una entidad privada, en donde la entidad privada promete, a cambio de dinero, entregar ciertos productos o servicios a la agencia del gobierno. (Kelman, 2002)</p> <p>"A través de la contratación, el Estado le deja a terceros la producción y entrega de los servicios, razón por la cual no están directamente relacionados con los bienes y servicios, o al menos no tiene el control directo. La selección del instrumento parte de dos teorías: 1. Agente-principal (<i>principal-agent</i>) y 2. Hacer-comprar (<i>the make-buy decision</i>)" (Leyva y Tabares, 2015, p. 279). Estas "proporcionan orientación sobre cómo alguien que desea lograr un propósito (el principal) con la ayuda de otros que operan a su nombre (los agentes) pueden estructurar mejor las relaciones para maximizar las posibilidad de que los objetivos que el principal busca se logren" (Leyva y Tabares, 2015, p. 281).</p>
Información pública	<p>"Es uno de los instrumentos más utilizados por el Estado, ya que es más directo, eficiente y equitativo. Es la herramienta que le permite al Gobierno informar a cerca de asuntos políticos o de patrones de comportamiento, de manera tal que se inflencie lo que la gente cree, piensa o sabe a cerca de un determinado tema". (Leyva y Tabares, 2015, p. 283)</p> <p>La mayoría de programas utilizan este instrumento para reforzar lo que se está haciendo con otros instrumentos. Además, se usa cuando el Gobierno tiene una información que necesita ser difundida, ya sea para la toma de decisiones o para la ejecución de programas. Su elección depende de varias circunstancias: 1. Cuando un problema político es causado por asimetría de información; es decir, para sobreponerse a las fallas en los sistemas de información, 2. Cuando el público al que va dirigido el programa o la política es muy disperso o no está organizado, y se necesita la cooperación de los actores, 3. Cuando los intereses de los políticos y de los ciudadanos son cercanos, la información es una forma de cumplir con las expectativas del público, 4. Cuando existe un consenso sobre los resultados y las decisiones han sido ampliamente aprobadas, 5. Cuando existe una amenaza al Estado que se convierte en una alternativa viable, pero es contraria a lo que el Gobierno plantea. (Leyva y Tabares, 2015, p. 277).</p>
Tecnologías de la información y la comunicación (TIC)	<p>En la denominada era de la información, con el aumento de la digitalización, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación - TICs "[...] constituye una fuente no nueva pero sí más accesible, [...] sobre temas de gobierno, políticas públicas y administración pública". (Isaza, 2017, p. 65)</p>
Incentivos	<p>Son motivaciones simbólicas, se incentiva al ciudadano cuando sus observaciones y sugerencias en relación a la gestión pública son presentadas en la RC y las mismas son tenidas en cuenta para mejorar, y se divulga que esta mejora es gracias al aporte de los ciudadanos. (DAFP, 2017)</p>
Sistema de gestión de calidad	<p>Un SGC comprende actividades mediante las que la organización identifica sus objetivos y determina los procesos y recursos requeridos para lograr los resultados deseados (ICONTEC, 2015)</p>

* Corresponde a los instrumentos más utilizados en la RC por los municipios objeto de estudio

Fuente: elaboración propia

Rendición de cuentas: ¿política pública o formalismo legal? Estudio de caso de los municipios Envigado, Turbo y Granada (2016-2017)

Anexo 4

Ponderadores para la agregación del índice de gestión en la (MDM)

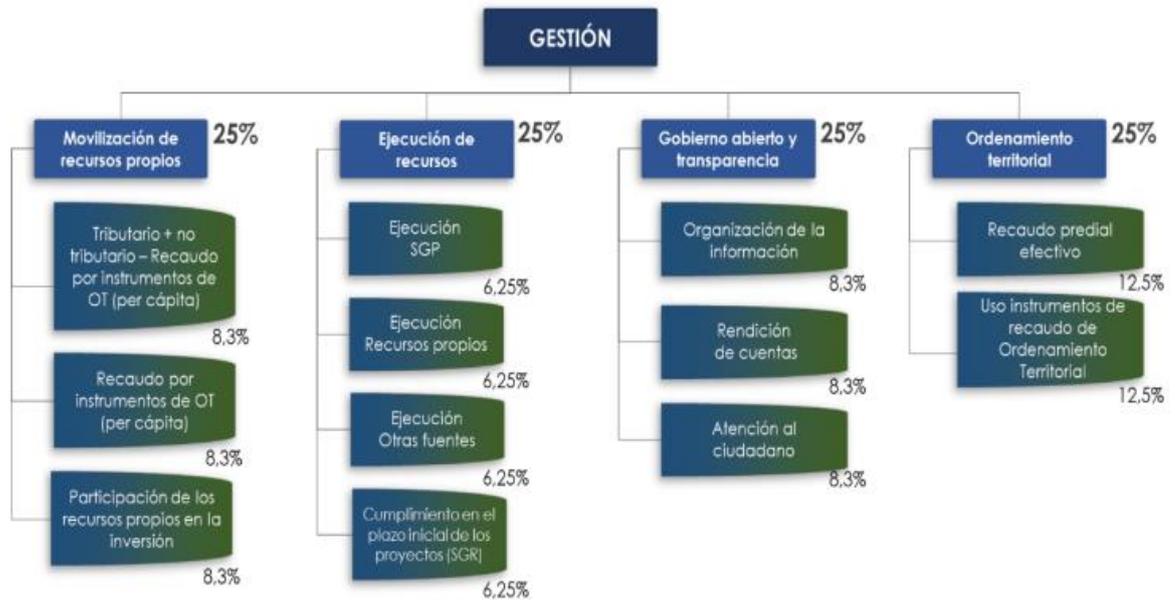


Diagrama 6: Ponderadores para la agregación del índice de gestión
Fuente (DNP-DDDR, 2018, p.12)

La Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) del Departamento Nacional de planeación (DNP) tiene dispuestos para consulta los resultados para cada componente, dimensión e indicadores de la MDM, a través del Sistema de Información para la Eficiencia y Capacidad Administrativa (GESTIONWEB) en el portal web <https://portalterritorial.dnp.gov.co/GestionWeb/>

Anexo 5

Entrevistas

- Anexo 5.1 [Entrevista Contraloría Municipal de Envigado](#)
- Anexo 5.2 [Entrevista Contraloría General de Antioquia](#)
- Anexo 5.3 [Entrevista municipio de Granada](#)
- Anexo 5.4 [Entrevista sistema local de planeación municipio de Envigado](#)
- Anexo 5.5 [Entrevista oficina de comunicaciones municipio de Envigado](#)
- Anexo 5.6 [Entrevista municipio de Turbo](#)