

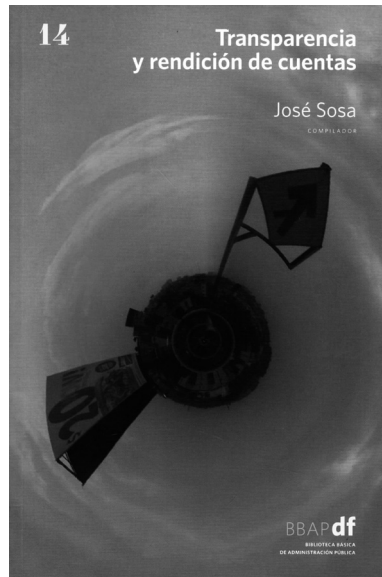
## Reseña bibliográfica

### Diego Fernando Católico-Segura

Contador público, Universidad Nacional de Colombia.  
Magíster en Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza, España. Líder del grupo de investigación Responsabilidad, Rendición de Cuentas y Transparencia. Profesor investigador, Universidad de La Salle.

### Gerardo Santos

Contador público, Universidad Nacional de Colombia.  
Miembro del grupo de investigación Responsabilidad, Rendición de Cuentas y Transparencia. Director del Programa de Contaduría Pública, Universidad de La Salle.



José Sosa (2011). *Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio*. En *Transparencia y rendición de cuentas*. México D.F.: Siglo XXI Editores. ISBN 978-607-03034-4-9, 175 páginas.

Las organizaciones públicas y privadas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, enfrentan, desde hace varias décadas, situaciones y acontecimientos que han puesto en tela de juicio su papel en la sociedad y, a la vez, han conducido a transformaciones institucionales derivadas de problemáticas relacionadas con la legitimidad, el manejo indebido de recursos y la confianza de los distintos grupos de interés respecto del cumplimiento de sus propósitos y el impacto de sus actividades frente a estos.

En el ámbito estatal, puede mencionarse la insatisfacción de las necesidades básicas por parte de las instituciones u organismos encargados de tal fin, lo que obliga la racionalización del Estado y la búsqueda de la eficiencia y, por tanto, el desarrollo de un modelo de gestión moderno que —basado en los resultados, la separación de lo estratégico y lo operativo y el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos (Navas, 2010)— minimice prácticas no deseadas, mejore la prestación de los servicios y permita un mayor acercamiento e interacción entre el ciudadano y los gobernantes.

En el ámbito privado, se ha observado que las empresas han sufrido una crisis de confianza ante sus grupos de interés, como consecuencia del colapso financiero que cuestionó la capacidad de regulación del Estado (Stiglitz, 2002) y puso en evidencia prácticas fraudulentas y la manipulación de información, que afectan en conjunto la economía y el desarrollo de los países.

En este escenario, se ha planteado la necesidad de hacer visible la gestión de los administradores, tanto públicos como privados

(Corporación Transparencia por Colombia, 2009), a través de la transparencia y la rendición de cuentas, con lo cual la primera se configura como un rasgo característico de las actuaciones de los gestores, y la segunda, como la relación vinculante y activa entre dos partes, justamente a partir del derecho de una de ellas a realizar peticiones, reclamos y requerimientos, y de la otra, a cumplir la obligación de atenderlos (Sosa, 2011).

Estos conceptos han sido trabajados por distintos autores (Gray, Owen & Adams, 1996; Schedler, 1999; Arboleda, 2008; Bennis, Goleman & O'Toole, 2008; Sommermann, 2010; García, 2010; Hernández & Arciniegas, 2011), con visiones en las cuales proponen tratarlos como principios, obligaciones, mecanismos y cualidades, inherentes a las organizaciones y a quienes dentro de ellas tienen algún grado de decisión, en la idea de mejorar la gestión, los resultados e impactos de las actividades y la capacidad de interacción de los grupos de interés en la toma de decisiones y control de los recursos.

El libro *Transparencia y rendición de cuentas* constituye un referente en esta materia, que busca desarrollar con una mirada amplia y crítica los alcances y la trascendencia de estos asuntos en el ámbito estatal, reconociendo para ello distintas posturas de autores relevantes en América y Europa, y consolidarse en un texto básico para el trabajo académico y la investigación en estos temas.

El libro se subdivide en la presentación, el prólogo y seis textos que combinan la conceptualización y descripción de los rasgos distintivos de los objetos de análisis, con aplicaciones

en ámbitos estatales y territoriales, como clara evidencia del interés que suscitan estos temas en la gestión de las administraciones públicas.

Se destaca en la presentación y el prólogo, la propuesta que surge a partir de la redacción de los textos, enfocada a brindarles al gobierno de México y a los de los países de América Latina conocimientos racionales, explícitos y modernos que permitan resolver con mayor eficacia los problemas de la población, entre los que se encuentra la inequidad. De igual forma, el texto parte del hecho de que para hacer posible la rendición de cuentas y la transparencia, se requiere un gobierno de calidad que se caracterice por la cultura de la planificación democrática y la evaluación de la acción administrativa.

El primer capítulo —*Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio*, escrito por José Sosa y objeto de análisis en la presente reseña— plantea cómo estos dos conceptos contribuyen en la democracia, el buen gobierno y los derechos individuales, en la medida en que el gobierno tiene que ser accesible y facilitar la interacción con la sociedad, al configurar reglas de juego que señalen claramente sus compromisos y obligaciones, a la vez que propicien una cultura organizacional conducente a hacer visible sus actuaciones, a partir de la publicación de la información sobre sus insumos, procesos y resultados y, finalmente, amplía significativamente la noción de lo que tendría que ser un gobierno socialmente responsable y respetuoso de las garantías fundamentales.

Con estas premisas, el autor, apoyándose en Jonathan Fox (2007), define la transparencia

como el acceso público a datos o información; esto es, “la existencia o no de información —y de sistemas que la producen— sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados” (Sosa, 2011, p. 22).

Al revisar otros autores, puede identificarse en sus definiciones una visión compartida sobre el papel de la información para contrarrestar el problema de asimetría de información en las administraciones públicas; tal es el caso de Karl Peter Sommermann (2010, p. 11), quien hace énfasis en que la transparencia corresponde “al grado de publicidad y de apertura de los procesos estatales, en la toma de decisión, y de la publicidad en cuanto los actores que han participado en ellos y en cuanto a los criterios y argumentos utilizados”.

No obstante, la transparencia puede tener significados que van más allá del acceso a la información. En el ámbito de lo estatal, la transparencia la entiende el autor como “un rasgo o característica de la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y hacen funcionar”, coincidiendo con Ricardo García-Macho (2010, p. 7), quien plantea la transparencia como “un principio que tiene como propósito influir en el modo de organización y de dirección de la administración y en un nuevo estilo de administrar que reforzará la confianza del ciudadano en el sistema democrático”.

De igual manera, la transparencia puede ser caracterizada, a partir de reconocer cómo esta inicia desde un ejercicio descriptivo de datos básicos de las organizaciones, hasta llegar a exponer las dinámicas, estructuras, formas de toma de decisiones y de control de los recursos

de las mismas. En el primero de los casos, se hace referencia a la denominada transparencia opaca, la cual ocurre cuando la información que las organizaciones producen y ofrecen no describe cómo trabajan realmente o cómo se adoptan decisiones en su interior, o cómo manejan y se adaptan a los efectos de ellas (Sosa, 2011, con base en Fox). Los datos estadísticos sobre el gasto público y las acciones individuales de funcionarios y de programas en los que no se explicita su relación y concordancia con la planeación y la función gubernamental, constituyen un ejemplo de ello.

En el segundo caso, se está en presencia de la denominada transparencia clara, la cual se denota por políticas de acceso a la información como programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, señalan las responsabilidades de cada funcionario y el destino final de los fondos públicos, con lo cual se puede obtener una descripción amplia del comportamiento institucional. Esto permite que los distintos grupos de interés puedan evaluar la gestión pública y/o definir estrategias de mejora o cambio constructivo (Sosa, 2011). Ejemplos de este tipo de transparencia pueden ser aquellas políticas, programas, informes y presupuestos que, debidamente alineados con los objetivos institucionales, permiten la evaluación y el control de gestión de la institución como un todo y de sus funcionarios individualmente considerados.

Otra forma de observar la transparencia en las prácticas institucionales, se configura a partir de la obligatoriedad o voluntariedad de preparar y exponer la información; de esta manera se conciben una transparencia pasiva y otra activa, respectivamente.

El primer tipo se evidencia a partir de la generación de información que es motivada por lineamientos vinculantes o por requerimientos directos que realizan los distintos grupos de interés a la institución; tal es el caso particular, en el estado colombiano, de la información solicitada por lineamientos como el gobierno en línea o las normas sobre contratación estatal y/o aquella que se demanda por instrumentos como la tutela o los derechos de petición.

Por su parte, la transparencia activa corresponde a la iniciativa propia de la administración para hacer comprensible la actuación, tanto a la hora de mostrar al interesado en un caso concreto sus opciones correspondientes de actuar y de defenderse, así como informar al público sobre asuntos de interés general. En este tipo de transparencia, media la voluntad de la administración por hacer comprensible sus actuaciones y las motivaciones en la toma de decisiones en el ámbito de su gestión como elemento determinante, al dar a conocer no solo los resultados y logros obtenidos, sino de manera especial, aquellos aspectos que han limitado los procesos y actuaciones y son, por lo tanto, susceptibles de mejora, o que han llevado a omisiones en el cumplimiento de su cometido.

En este mismo capítulo, la rendición de cuentas es un concepto abordado a partir de la concepción de una relación vinculante y activa entre dos partes que se relacionan, justamente a partir del derecho de una de ellas y la obligación de la otra de atender las peticiones, reclamos y requerimientos que se le presenten, lo que lleva a entender la rendición de cuentas como:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna (Luis Carlos Ugalde, 2002, citado por Sosa, 2011, p. 24).

Esta definición es compartida por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), para el caso colombiano, que en su documento 3654 de 2010, que corresponde a la “política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos”, la reconoce como: “la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado” (p. 13).

Al entender la rendición de cuentas desde las concepciones enunciadas, esta se materializa desde dos dimensiones, la primera denominada *answerability* (responsabilidad), que supone la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, y la segunda, denominada *enforcement* (cumplimiento), que incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Sosa, 2011, apoyado en Andreas Schedler).

A estas dimensiones, se suma una tercera propuesta por Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas, denominada *receptividad*, la cual comprende:

La voluntad de políticos y funcionarios de autorregularse, de someterse a principios y códigos de conducta no solo legales, sino morales. Denota la voluntad política de estos actores de someterse a la ley en forma voluntaria, por considerarlo un deber y un valor público deseable (2011, p. 27).

En esta dimensión de la rendición de cuentas, a diferencia de las anteriores, se percibe una iniciativa propia del gestor de reconocer su responsabilidad y actuar en consecuencia, sin que medie, necesariamente, el control por parte de un tercero.

Siguiendo a José Sosa con respecto a las dos dimensiones contempladas inicialmente, la valoración del cumplimiento de la responsabilidad del gestor con un tercero (*enforcement*) demanda la utilización de instrumentos aplicables por la sociedad, para juzgarlo, incentivarlo y/o sancionarlo, los cuales se pueden posibilitar dado el tipo de rendición de cuentas que se pretenda aplicar.

Si se trata de una rendición de cuentas de carácter vertical, la lógica que prima es la de una relación entre principales y agentes, que en una forma de gobierno democrático encuentra expresiones tangibles en los controles electorales y societales, comprendiendo, entonces, la capacidad de los votantes (principales) para premiar o castigar el desempeño de sus representantes (agentes), por medio de elecciones

periódicas, o la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación, para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios (Schedler, 2004).

Si se trata de una rendición de cuentas horizontal, se apela a la capacidad del Estado para disponer de instituciones y mecanismos de control, con facultades evaluativas y sancionatorias, que posibilitan un sistema balanceado de pesos y contrapesos.

Como complemento de estos tipos de rendición de cuentas, autores como Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (2011) plantean la existencia de una rendición de cuentas transversal en países de América Latina, que se concibe a partir de la participación directa de la sociedad en la vida institucional, por medio de su injerencia en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, programas y planes en las instituciones, como integrantes de los consejos, comités y demás órganos constitutivos de la estructura de estas.

Estos tipos de rendición de cuentas pueden contemplar distintos niveles de aplicación, que van desde la llamada rendición de cuentas suave, hasta llegar a la denominada rendición de cuentas dura. La primera contempla solo la condición de informar y justificar las actuaciones de los gestores; la segunda, además de estos elementos, incluye un componente de correctivos, premios y sanciones.

A partir de las definiciones y alcances descritos para la transparencia y la rendición de cuentas, se perciben relaciones y diferencias entre estos conceptos, como lo plantea el autor. Muestran como elemento común la información y se distancian en la interacción entre el

gobernante y sus gobernados. De igual manera, mientras la transparencia privilegia una condición informativa, la rendición de cuentas implica la presentación de evidencias que llevan a la argumentación para justificar el ejercicio de la autoridad o la responsabilidad asignada.

Finalmente, como aporte a la discusión hecha por el autor de este capítulo, se considera la existencia de un grado de correspondencia entre los conceptos tratados, en al menos dos sentidos. Si la transparencia es entendida como un rasgo distintivo de la gestión y actuación en las organizaciones y de sus miembros, se requieren mecanismos como la rendición de cuentas para materializar la transparencia. Por otra parte, si se entiende la rendición de cuentas como la obligación de todo gestor de informar y justificar sus actuaciones, se requiere que la información divulgada goce de la condición de transparencia, en términos de su existencia y accesibilidad, a la vez que pueda ser utilizada y verificada por los distintos grupos de interés.

Por lo tanto, la definición y el alcance que se les den a estos conceptos dentro de las organizaciones, definirán la manera como estas materializan y dan sentido a la gestión pública.

## Referencias

- Arboleda-Vélez, Germán (2008). Rendición de cuentas. En Germán Arboleda-Vélez. *Evaluación de políticas públicas*, 251-264. Santiago de Cali: AC Editores.
- Bennis, Warren; Goleman, Daniel & O'Toole, James (2008). *Transparencia. Cómo los líderes forjan una cultura de la sinceridad*. Barcelona: Alianta Editorial.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes (2010). *Documento Conpes 3654. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: [http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive\\_publicaciones?no=681](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=681)
- Corporación Transparencia por Colombia (2009). *Índice de Transparencia Nacional: documento metodológico preliminar 2008-2009*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Fox, Jonathan (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice Review*, 17 (4), 663-671.
- García-Macho, Ricardo (2010). El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración, el ciudadano y el público. En Ricardo García-Macho (ed.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, 27-47. Madrid: Marcial Pons.
- Gray, Rob H.; Owen, David & Adams, Carol (1996). *Accounting & accountability: changes and challenges in corporate social and environmental reporting*. London: Prentice Hall.
- Hernández, Andrés & Arciniegas, Elizabeth (comps.) (2011). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Navas, Andrés (2010). La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio. *Revista Perspectiva*, 23, 36-38. Disponible en: <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>
- Schedler, Andreas (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*, 3, 1-39. Disponible en: [http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=andreas\\_schedler](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=andreas_schedler)
- Sommermann, Karl Peter (2010). La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del estado de derecho. En Ricardo García-Macho (ed.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, 11-26. Madrid: Marcial Pons.
- Sosa, José (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio. En *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI Editores.
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.