

Evaluación del contenido de los informes de gestión públicos de las entidades de la rama ejecutiva del sector central de Bogotá

Evaluation content of public management reports of entities from the executive branch in the Bogotá's central sector

Recibido: 30 de octubre de 2015

Evaluado: 19 de febrero de 2016

Aceptado: 16 de julio de 2016

Diego Alejandro Peralta Borray (Colombia)

Magíster en Administración de Empresas

Universidad de La Salle

daperalta@unisalle.edu.co

Liliana Benito Zambrano (Colombia)

Contadora Pública

Universidad de La Salle

marthalliliana48@hotmail.com

Paola González Medina (Colombia)

Contadora Pública

Universidad de La Salle

polita_9001@hotmail.com

Resumen

Cuanto más accesible y transparente sea para la ciudadanía la información sobre la gestión de sus gobernantes, mayor será su interés y participación en espacios de control social. En esta investigación, se concibe el informe de gestión de las entidades públicas como uno de los mecanismos fundamentales para que el administrador público informe y explique su gestión. Con el objetivo de conocer el alcance del contenido del informe de gestión público, se ha procedido a analizar la normativa colombiana y otros documentos, como manuales y textos expedidos por las entidades competentes. Lo anterior permitió determinar la información que las entidades públicas deben revelar obligatoriamente a la ciudadanía. Se evaluaron los informes de gestión presentados para 2014 por las entidades públicas del nivel central de

Summary

The more accessible and transparent the information is made to the public on managing their regulations, the greater their interest and participation in social control spaces. In this research, the management report of public entities is conceived as one of the fundamental mechanisms for the public administrator to report and explain their management. In order to know the content scope of the public management report, the Colombian regulations and other documents such as manuals and texts issued by the competent authorities have been analyzed. This allowed us to determine the mandatory information that public entities must disclose to the general public. The management reports submitted for 2014 by public entities at the Bogotá's central level

Bogotá, tratando cada informe de gestión como un caso de estudio, que fue revisado en relación con seis categorías informativas identificadas y calificando de acuerdo con dos de las dimensiones cualitativas (información comprensible y completa) propuestas en el Conpes 3654 de 2010. Como resultado del análisis, se observó que la calidad de la información presentada en los informes de gestión públicos es baja, lo cual impide que se den espacios suficientemente argumentados de control social y contribuya a la presentación de información fragmentada.

Palabras clave: informe de gestión público, rendición de cuentas, nueva gestión pública, control social.

were evaluated, treating each management report as a case study, which was revised on six categories of identified information and rated according to two qualitative dimensions (understandable and complete information) proposed in the Conpes 3654 of 2010. As a result of the analysis, it was found that the quality of the presented information in the public management reports is low, which prevents to give adequate spaces with enough arguments for social control and contributes towards presenting fragmented information.

Keywords: public management report, accountability, new public management, social control.

Introducción

La Administración pública contemporánea reconoce la necesidad de combatir las dificultades estructurales propias de las organizaciones estatales proclives a la ineficiencia y la corrupción.¹ Esta idea, acuñada desde el neoliberalismo, propició el nacimiento de la nueva gestión pública,² que se instituyó como

un nuevo paradigma, que va de un énfasis en la política pública a uno en las capacidades gerenciales; de un fuerte énfasis en los procesos a un énfasis en los resultados; de jerarquías ordenadas a la competencia en espacios de mercados o cuasimercados; de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia a la evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados. (Arellano, 2002, p. 31)

Dentro de este enfoque, el Gobierno debe convertirse en un proveedor eficiente de bienes y servicios para el ciudadano, quien, además de consumirlos, premia el valor que la Administración pública incorpora en ellos. Por tanto, el control se orienta a los

resultados que obtienen las entidades estatales y se propone al ciudadano no solo como receptor sino como partícipe de la gestión a través de un modelo fuerte de rendición de cuentas³ que propicia el control social.

Una adecuada rendición de cuentas⁴ mejora la confianza de los ciudadanos en las instituciones, y les permite, a través del conocimiento de la gestión de las entidades, la participación activa y el control social, lo cual posibilita mejorar la gestión de las entidades públicas y reduce las conductas no deseadas en torno al clientelismo entendido como el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos (Schröter, 2010) y la corrupción.⁵

La presencia de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) facilita la interacción entre la ciudadanía y los funcionarios de forma que se potencian los procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana. Las TIC se presentan como un facilitador de las relaciones Gobierno-ciudadano, que llevan

1 "En los países centrales, el Neoliberalismo surgió como una visión de la economía, la sociedad y el individuo, que proponía el abandono, por ineficientes, corruptos y corruptores, del estado interventor y del estado de bienestar. La nueva política proponía reducir la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos". (Meyer, 2005, p. 19)

2 "Tomando como base muchos de los argumentos... de Niskanen y Ostrom, se acuñó el término nueva gestión pública (NGP) para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público" (Arellano, 2002, p. 30).

3 "La RC vista desde el punto de vista del ciudadano se concibe como un derecho que nace con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en Francia el 26 de agosto de 1789, la cual establecía en el artículo 14: 'Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración'". (Bolaños, 2010)

4 De hecho, las principales experiencias latinoamericanas de rendición de cuentas muestran una estrecha relación entre la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza ciudadana en las instituciones públicas, donde ambas ejercen influencias recíprocas (Arisi y González, 2007, p. 3).

5 Como expresan Saiz, Mantilla y Cárdenas (2011) al citar a Martínez (2006, p. 15), "el concepto de corrupción de la Corporación Transparencia por posiciones, poder o confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, cambio de acciones, decisiones u omisiones" (p. 80).

al surgimiento del enfoque denominado gobierno abierto (open government).

En Colombia, la política pública de rendición de cuentas ha sido impulsada por el Gobierno en la última década y hoy cuenta con una estructura conceptual que se encuentra desarrollada en el documento Conpes 3654 de 2010, y una estructura normativa, en la que se destacan los artículos 2, 6, 23, 74 y 209 de la Constitución Política y las leyes 152 de 1994, 489 de 1998, 594 de 2000, 850 de 2003, 962 de 2005, 1437 de 2011, 1474 de 2011, 1551 de 2012 y 1712 de 2014.

En este contexto, se concibe el informe de gestión público como una herramienta para que los directores de las entidades públicas informen y expliquen los resultados de su gestión. En este informe, además de dar cuenta sobre la observancia de las obligaciones legales de la entidad, los funcionarios deben reportar sobre el avance en el cumplimiento de las metas misionales, la contratación realizada, los sistemas de control, la gestión financiera, la construcción de política pública y los servicios o trámites que prestan.

No obstante, el diagnóstico del Gobierno colombiano sobre el estado de la rendición de cuentas menciona que, aunque “existen mecanismos, prácticas, disposiciones legales, espacios y experiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía. . . , hay una serie de limitaciones que vuelven inadecuadas dichas prácticas” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010, p. 35).

Por ese motivo, es importante determinar si para la vigencia 2014, aproximadamente cuatro años después de publicado el Conpes 3654, se han logrado superar estas limitaciones. Para el caso particular, se eligió revisar los informes de gestión públicos de las entidades del nivel central de Bogotá, teniendo en cuenta que las entidades públicas del distrito pueden considerarse grandes en términos organizacionales y presupuestales. Además, se reconoce la elaboración y divulgación del informe de gestión público como una práctica importante respecto de la rendición de cuentas.

Con este fin se tratan inicialmente los referentes teóricos y normativos de la rendición de cuentas, de la nueva gestión pública y del informe de gestión público. De la misma forma se explora la normativa colombiana en cuanto al contenido del informe de gestión público y las características cualitativas que deberían tenerse en cuenta al elaborarlo, de acuerdo con el Conpes 3654 de 2010.

Metodológicamente, se propone la evaluación del contenido de los informes de gestión públicos de las entidades de la rama ejecutiva del sector central de Bogotá para 2014, tratando cada informe de gestión como un caso de estudio, que es revisado y calificado en relación con las dimensiones cualitativas de la información como *comprensible* y *completa*, propuestas en el Conpes.

A partir de esta revisión se logró determinar que, si bien las entidades públicas evaluadas presentan documentos que se divulgan o titulan como informes de gestión públicos, en la gran mayoría de los casos, estos documentos no cumplen con los mínimos informativos requeridos, lo cual contribuye a la fragmentación de la información que impide que funjan como útiles en los procesos de participación ciudadana y control social.

6 El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece cuáles son los fines esenciales del Estado, entre ellos menciona que este debe “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Consideraciones teóricas

La nueva gestión pública puso sobre la mesa la necesidad de convertir las entidades gubernamentales en organizaciones flexibles, que contemplan los conceptos de *eficiencia, economía y calidad*, en la prestación de los servicios públicos. Como lo expresa Quintero (2010):

La nueva gestión pública se basa en un modelo de administración inspirado en la estructura gerencial y la organización de las empresas privadas, cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados. (p. 37)

Sin embargo, transferir la racionalidad económica privada al sector público ha conllevado fuertes críticas en relación con la pérdida de los principios de equidad y justicia, que deben prevalecer incluso sobre el desempeño y los resultados de las entidades.

En el seno de la nueva gestión pública, nace la discusión sobre la importancia de la rendición de cuentas y la transparencia y el acceso a la información. Se parte de considerar que estos dos elementos son claves para propiciar lo que Mariñez (2016) denomina “participación colaborativa de la ciudadanía”, que tiene como fin legitimar la Administración pública con la participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración de la política pública y el control social, y permitir que se den movimientos de innovación social en la gestión de las entidades del Gobierno.

De hecho, como sostiene Ríos (2015), en un Estado de derecho sólido, un “sistema” de rendición de cuentas efectivo y

un Gobierno transparente son elementos clave de un régimen democrático. Sobre este particular, Martínez Robledo (2014) afirma que estos elementos

permiten controlar el abuso de poder por parte de los gobernantes, al tiempo que garantizan conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, herramientas que sin duda fortalecen tres mandatos constitucionales sobre los cuales descansa el sistema político. (p. 205)

En este sentido, el Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas para Colombia expresa:

El proceso de rendición de cuentas por parte de las entidades que conforman la estructura de cualquier Estado trae consigo beneficios y oportunidades de mejora en la gestión pública. Al tener un proceso de rendición de cuentas, las entidades pueden ser percibidas como más transparentes y desde allí pueden elevar sus niveles de credibilidad y confianza ciudadana haciendo que se establezcan óptimos en la gestión y direccionamiento de las entidades tanto del orden nacional como las del orden territorial. (2014, p. 8)

En ese orden de ideas, la transparencia actúa como una condición sin la cual no sería posible para el ciudadano argumentarse adecuadamente sobre los asuntos que le atañen acerca de la gestión de sus gobernantes. Y la rendición de cuentas se presenta como un proceso facilitador de las acciones de participación ciudadana y control social.

Además, se acepta que la presencia de las TIC potencian los procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana, que se dan a conocer como un insumo para

las relaciones Gobierno-ciudadano y llevan al surgimiento del enfoque denominado gobierno abierto.

En el enfoque de gobierno abierto, de acuerdo con lo mencionado por Mariñez (2016), se presentan cuatro orientaciones teóricas de análisis: la primera orientada al análisis de las TIC, la segunda que concibe el gobierno abierto como un cambio en los valores de las organizaciones públicas, la tercera enfocada hacia la transparencia y los datos abiertos (*open data*) y la cuarta donde el gobierno abierto fortalece la posibilidad de participación de los ciudadanos y el acceso a colaborar en la toma de decisiones políticas.

La Administración pública se analiza entonces como una red que puede a través de la interacción con los diferentes actores políticos y sociales movilizar recursos en la coproducción de los bienes públicos. Un ejemplo palpable de estas relaciones se da en las alianzas público-privadas. Estas interacciones requieren procesos de rendición de cuentas recíprocos, ya que se concibe la construcción de política pública desde abajo hacia arriba, es decir, tomando como punto de partida los ciudadanos.

No obstante, en Colombia, de acuerdo con el Conpes 3654 de 2010, una de las principales dificultades es que se divulga “información inadecuada para los fines de la rendición de cuentas social” (p. 40), por lo que se plantea que la información sobre la gestión pública es poco comprensible, se encuentra desactualizada, no se entrega oportunamente a los ciudadanos, no está disponible para el ciudadano o es insuficiente e incompleta, lo cual plantea barreras para el control social.

La disponibilidad de información en cantidad y calidad suficiente es requisito indispensable para que se dé la

transparencia⁷ necesaria a fin de que el ciudadano fundamente peticiones de información adicional, argumente sus demandas y solicitudes y tenga la posibilidad de decidir sobre la pertinencia o no de las decisiones tomadas por los administradores públicos. Es decir, tenga la posibilidad del ejercicio de la rendición de cuentas vertical y social.⁸

Como ya se mencionó, de acuerdo con el Conpes 3654 de 2010, uno de los principales problemas en cuanto a la rendición de cuentas en Colombia es que se presenta información inadecuada para los fines de la rendición de cuentas social (tabla 1).

7 Jonathan Fox (2007), citado por Sosa (2011): “La transparencia se refiere a la existencia o no de información —y de sistemas que la producen— sobre lo que son, hacen utilizan y producen las dependencias del gobierno, incluso, sobre actos o productos de actores privados (es el caso de las informaciones sobre el uso privado de recursos públicos, sobre la generación de riesgos potenciales a la salud y el medio ambiente, o sobre las características de bienes y servicios y su efecto en quienes los consumen, las etiquetas de prevención). Es, en esencia, el acceso público a datos o información” (p. 22).

Por su parte, Ugalde (2002) define la transparencia como una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del Gobierno. Y agrega que se trata de una “práctica de colocar la información en la ‘vitrina pública’ para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior” (p. 17).

8 Como mencionan Hernández Quiñones y Arciniegas Muñoz (2011), citando a Guillermo O’Donnell (2004), “la dimensión electoral del accountability vertical se ejerce por medio de ‘elecciones libres y limpias en las que los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en las próximas elecciones” (p. 28). Los mismos autores mencionan que “el accountability social representa una nueva forma de acción y cultura política que se expresa, por un lado, en la presencia de una sociedad civil preocupada por lo público que exige rendición de cuentas, y por otro, el surgimiento de nuevas modalidades de representación de intereses y derechos colectivos que construye una representación diferente a la ejercida por los partidos políticos” (p. 31).

Tabla No. 1. Causas asociadas a la inadecuada información según el Conpes 3654 de 2010

Premisa	Situaciones evidenciadas
La información que se entrega a los ciudadanos es poco comprensible	<ul style="list-style-type: none"> • Los documentos y la información básica sobre la gestión no se acompañan de guías o explicaciones que faciliten su comprensión. • Las entidades públicas ponen a disposición de los ciudadanos la misma información que usan para fines internos sin adecuar la presentación ni el lenguaje.
La información disponible se encuentra desactualizada	<ul style="list-style-type: none"> • Se aduce que las entidades tienen problemas en el trámite de las solicitudes de información y problemas con la producción de información, que a su vez se deben al desconocimiento de las competencias y funciones en el interior y entre entidades y organismos de la rama ejecutiva.
Limitada disponibilidad de la información y barreras para que los ciudadanos accedan a la información	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a que la información se pueda conocer, esté sistematizada y en un formato que permita su circulación. • Se presentan temores por parte de los funcionarios públicos en la entrega de la información y se considera que la información no es pública cuando esta sí lo es a menos que cumpla los criterios de reserva o confidencialidad establecidos en la ley. • Se presenta desconocimiento sobre qué información se debe divulgar.
La información que se entrega a los ciudadanos es insuficiente e incompleta	<ul style="list-style-type: none"> • “La población no cuenta con la información suficiente para intervenir con conocimiento de causa en las deliberaciones públicas, en la formulación de iniciativas y en la fiscalización de la gestión pública” (Fundación Corona, 2002).

Fuente: Elaboración propia a partir del Conpes 3454 de 2010.

En la práctica, los elementos de rendición de cuentas y transparencia se pueden relacionar con el informe de gestión público, documento que las entidades ponen en sus portales web a disposición de la ciudadanía y que presentan y explican en las audiencias públicas de rendición de cuentas, y que consiste en

un documento periódico que contiene el grado de avance de cada una de las metas, fines, objetivos y actividades planificadas por la entidad en su plan de acción o su plan de desarrollo, así mismo contiene el grado de ejecución presupuestal logrado hasta el momento de elaboración del documento. Este tipo de documento debe publicarse como mínimo una vez cada semestre. (Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas, 2014, p. 42)

Podemos encontrar otras definiciones que parten del entendimiento de las entidades públicas sobre el papel del informe de gestión público. Por ejemplo, la Universidad de Nariño (2003) indica que este

presenta una síntesis de las actividades desarrolladas en cada una de las Unidades Académico/Administrativas en el marco del Plan de Desarrollo y se consolida la información sobre los avances en cada uno de los programas, planes y proyectos desarrollados. Es una herramienta de balance y presentación social de los resultados institucionales.

Por su parte, la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña (2014), expresa:

El informe de gestión es un documento donde se pone en conocimiento

las actividades de coordinación, control, dirección, etc., ejecutadas durante un periodo de tiempo y los logros y dificultades que se presentaron durante tales actividades en cada uno de los procesos de la institución.

De acuerdo con la Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008), “un buen informe de gestión ayuda a que haya transparencia⁹ en la información para inspirar confianza en los ciudadanos, combatir la corrupción y generar participación”.

Contenido y periodicidad del informe de gestión público

El *Manual único de rendición de cuentas* expedido por el Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas,¹⁰ establece lineamientos básicos en cuanto a la periodicidad y el contenido del informe de gestión público. Indica que los informes deben presentarse de forma semestral y que este debería contener el grado de avance de cada una de las metas, los fines, los objetivos y las actividades planificadas por la entidad en su plan de acción o su plan de desarrollo, también se refiere a un informe del grado de avance de las

políticas de desarrollo administrativo del modelo integrado de planeación y gestión que incorpore aspectos como:

- Gestión misional y de gobierno
- Transparencia, participación y servicio al ciudadano
- Gestión del talento humano
- Eficiencia administrativa
- Gestión financiera

Además, menciona que el contenido fundamental del informe de gestión público es “información al instante de acciones de gestión de la entidad. Aporte al cumplimiento en metas de gestión y al desarrollo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión” (2014, p. 17). No obstante, en este mismo documento, advierte que las entidades pueden elegir el medio y la herramienta mediante el cual garantizarán el derecho de acceso a la información pública, por tanto, se puede considerar que la observación de los lineamientos de este Manual no es obligatorio para las entidades.

De la misma forma, en el documento *Audiencias públicas en la ruta de la rendición de cuentas a la ciudadanía* (Contraloría de la República, 2009), las entidades competentes establecen contenidos mínimos obligatorios sobre la información que deben presentar las entidades en las audiencias públicas de rendición de cuentas. Estos contenidos se hacen relevantes para el informe de gestión público, ya que como se expresa en el mencionado documento el informe de gestión debe prepararse para la audiencia final y un resumen de este debe entregarse a los asistentes a la reunión. Sin embargo, tales contenidos tampoco son de obligatoria observancia para las entidades.

Por tal motivo, se realizó una exploración de la normativa relacionada con el informe de gestión público, que puede observarse

9 El término *transparencia* (Martínez Robledo, 2014) se refiere a la claridad con que se deben mostrar los asuntos públicos. Como ha señalado Ugalde (2002), es la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”. En otras palabras, es publicitar o mostrar con nitidez la acción gubernamental, el uso y destino de los recursos públicos.

10 Comité compuesto por la Presidencia de la República, Secretaría de Transparencia, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación. El *Manual* se terminó en julio de 2014.

en el anexo 1, a fin de determinar mínimos obligatorios en cuanto a periodicidad y contenido, en la que se encontró que, si bien no se hace referencia explícita al informe de gestión público, establece contenidos mínimos de los informes con destino a la ciudadanía o entidades públicas, además se

presentan requisitos en cuanto a la información que debe ser puesta a consideración del ciudadano.

Con relación a la obligatoriedad de presentación del informe de gestión público, la normativa se presenta de la siguiente manera (tabla 2).

Tabla No. 2. Normativa periodicidad de presentación de informes de gestión público

Norma consultada	Obligatoriedad de presentación del informe de gestión público
Ley 136 de 1994, art. 5, literal e, numeral 2	Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la Administración.
Ley 152 de 1994, art. 43	Informe del gobernador o alcalde. El gobernador o alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva asamblea o concejo o la autoridad administrativa que hiciere sus veces en los otros tipos de entidades territoriales que llegaren a crearse.
Ley 715 de 2001, art. 90	Las secretarías de Planeación Departamental o el que haga sus veces deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación.
Ley 734 de 2002, art. 34, párrafo transitorio, numeral 36	Publicar mensualmente en las dependencias de la respectiva entidad, en lugar visible y público, los informes de gestión, resultados, financieros y contables que se determinen por autoridad competente, a efectos del control social de que trata la Ley 489 de 1998 y demás normas vigentes.
Decreto 028 de 2008, arts. 18 y 19	Rendición de cuentas. Las entidades territoriales en forma ordinaria realizarán anualmente, como mínimo, rendición de cuentas.

Como puede observarse, se presenta la exigencia hacia las entidades y los funcionarios de publicar informes sobre su gestión de forma particular en periodos anuales, semestrales e incluso se pensó en que estos llegaran a ser mensuales; no obstante, las entidades se enfocan en la presentación de informes de gestión y resultados anuales.

En relación con el contenido del informe de gestión, teniendo en cuenta los lineamientos entregados por las entidades responsables de la política de rendición de cuentas y la normativa explorada, la información que deben revelar las entidades a los ciudadanos puede condensarse en ocho categorías (tabla 3).

Tabla No. 3. Información que deben revelar las entidades públicas a los ciudadanos

Categoría	Elementos sobre los que se debe informar
1. Grado de avance de las metas de la entidad	<p>Situación que se encontró al inicio del periodo (la línea de base) en relación con cada meta.</p> <p>Metas del Plan Nacional de Desarrollo que debe ejecutar la entidad y población beneficiaria.</p> <p>Metas del Plan de Acción Institucional.</p> <p>Grado de avance y resultados en el cumplimiento del plan de acción obtenidos a la fecha para cada meta (efecto de los recursos, servicios y productos realizados por la entidad frente a necesidades ciudadanas respecto de la cobertura y la satisfacción de necesidades).</p> <p>Inversiones y presupuesto asociados a las metas y resultados de la gestión.</p> <p>Proyecciones para la siguiente vigencia: programación de acciones y metas.</p>
2. Información sobre la contratación realizada	<p>Estado de los contratos realizados y proyectados en relación con el cumplimiento de metas institucionales.</p> <p>Los plazos de cumplimiento de los contratos.</p> <p>En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, según el formato de información de servidores públicos y contratistas.</p> <p>Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con el funcionamiento y la inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, según el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011.</p> <p>Sus procedimientos, lineamientos, políticas de adquisiciones y compras.</p>
3. Seguimiento y control horizontal	<p>Resultados del monitoreo, las auditorías y las evaluaciones que sobre la entidad territorial realicen las entidades nacionales, acciones preventivas o correctivas e indicadores de desempeño.</p> <p>Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado.</p>
4. Datos generales de la entidad y su estructura interna	<p>La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público.</p> <p>Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas.</p> <p>Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan.</p> <p>Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos.</p> <p>Las dependencias responsables según la actuación, su localización, los horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que toda persona pueda cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.</p> <p>Un directorio que incluya el cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado, según el formato de información de servidores públicos y contratistas.</p>
5. Gestión financiera	<p>El presupuesto general, la ejecución presupuestal histórica anual y los planes de gasto público para cada año fiscal, según el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011.</p>
6. Cumplimiento de las disposiciones legales	<p>Cumplimiento de las disposiciones legales.</p> <p>Publicar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, según el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.</p> <p>Las normas básicas que determinan su competencia.</p>

Categoría	Elementos sobre los que se debe informar
7. Política pública y participación ciudadana	Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado. El contenido de toda decisión o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas.
8. Servicios o trámites que presta la entidad	Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado, junto con un informe de todas las solicitudes, las denuncias y los tiempos de respuesta. Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluso la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos. Detalles pertinentes, sobre todo, servicio que brinde directamente al público, incluso normas, formularios y protocolos de atención.

Metodología

Esta investigación de carácter exploratorio¹¹ se realizó con el objetivo de determinar el grado de divulgación en cuanto al contenido del informe de gestión público en relación con los contenidos que se presentan en la normativa colombiana y la incorporación de las características cualitativas de información comprensible y completa, en concordancia con la dimensión informativa de la rendición de cuentas establecidas para Colombia en el Conpes 3654 de 2010.

Con este fin, se elaboró un instrumento de recopilación y análisis de información que incluyó la evaluación del contenido del informe de gestión de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa colombiana. Para esta evaluación, se usaron seis de las ocho categorías mencionadas: 1. Grado de avance de las metas de la entidad. 2. Información sobre la contratación realizada. 3. Seguimiento y control horizontal.

4. Gestión financiera. 5. Política pública. 6. Servicios o trámites que presta la entidad.

Excluyendo del análisis la categoría “Datos generales de la entidad y su estructura interna” debido a que la información general de las entidades se encuentra presentada en la página web de forma permanente y la categoría “Cumplimiento de las disposiciones legales”, ya que esta se refiere a la publicación de informes adicionales al informe de gestión público. De la misma forma se prescindió del elemento “Plan de compras anual”, puesto que este en sí mismo es otro documento que elabora la entidad para la planeación de su contratación y se presenta en los portales de contratación del Estado, por tanto, no puede formar parte del informe de gestión público.

En total, se verificó la divulgación de dieciocho elementos en seis categorías de análisis, que se contrastaron con las características cualitativas establecidas en el Conpes 3654 de 2010, respecto de la información completa y comprensible, de la siguiente manera.

La característica de “Información completa” se evaluó en relación con la existencia o no en el informe de gestión público de los dieciocho elementos identificados en las seis categorías definidas, que asignó la calificación de 1 si el elemento se encontraba presente en el informe y 0 si no lo estaba.

11 Según Hernández Sampieri (2010), los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o un problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha tratado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan solo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas.

Lo cual implica que se dio el mismo peso a cada elemento identificado como constitutivo del informe. Teniendo en cuenta que se trató cada informe como un caso de análisis, la determinación de la existencia o no del elemento se realizó según la frecuencia en que los lectores afirmaban que este se encontraba en aquel, es decir, se determinó que el elemento existía si esta era la apreciación más frecuente de los lectores.

Para la determinación de la característica de “comprensibilidad”, se exploraron las subcategorías de “Lenguaje utilizado por la entidad” y “Claridad en la redacción”. Los lectores evaluaron solo en los casos en que consideraban que el elemento existía: primero, la sencillez del lenguaje empleado por la entidad en una escala de 1 a 5, donde 5 significaba muy sencillo y 1 nada sencillo; y segundo, claridad en la redacción del informe, donde 1 significaba que el informe en este elemento no era nada claro y 5 que era muy claro.

El cálculo de la calificación de comprensibilidad de la información del informe de gestión público por entidad correspondió al promedio entre estas dos calificaciones para cada entidad, de la misma forma la calificación de comprensión por elemento y categoría correspondió al promedio de estas calificaciones para cada uno.

El instrumento se aplicó a los informes de gestión públicos de 15 de las 16 entidades de la rama ejecutiva del sector central de Bogotá para 2014. Estos informes fueron obtenidos a través de los portales web oficiales y correspondieron a las siguientes entidades: Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos de Bogotá D. C., Secretaría de Hacienda Distrital, Secretaría Distrital de Hábitat, Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Secretaría Distrital de Movilidad, Secretaría Distrital de Integración Social, Departamento

Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaría de Desarrollo del Distrito, Secretaría Distrital de la Mujer, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría de Educación del Distrito, Sector Cultura, Recreación y Deporte, Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, Secretaría Distrital de Ambiente. El informe número 16 no pudo ser verificado debido a que fue imposible obtener de su sitio web oficial que corresponde a la Secretaría de Salud de Bogotá.

Cada informe de gestión fue analizado independientemente como un caso, es decir, se les pidió a los participantes que lo leyeran y diligenciaran el instrumento diseñado. El instrumento se aplicó a tantas personas como fue necesario hasta que los resultados fueron redundantes o no se encontraron variaciones significativas entre las observaciones. Lo anterior en concordancia con lo expresado por Martínez Carazo (2011, p. 183) en cuanto a la realización de estudios de caso, donde “deben adicionarse el número de casos hasta la saturación de la teoría”.

En la lectura de los informes de gestión, participaron 58 estudiantes de quinto semestre del programa de Contaduría Pública de la Universidad de La Salle, que cursaban el espacio académico rendición de cuentas, motivo por el cual las apreciaciones sobre la comprensión de estos corresponden a personas entre 18 y 35 años en proceso de formación de pregrado con nociones sobre la rendición de cuentas y la gestión pública.

Cada uno de los lectores diligenció el instrumento diseñado y calificó los elementos existentes con 1 y los no presentes en el informe con 0, de la misma forma asignaron puntajes en relación con el lenguaje utilizado y la claridad en la redacción entre 1 y 5. Una vez finalizada la lectura y calificación del documento se le preguntó al

lector si después de leer el informe contaba con información suficiente para argumentar un ejercicio de control social efectivo hacia las entidades.

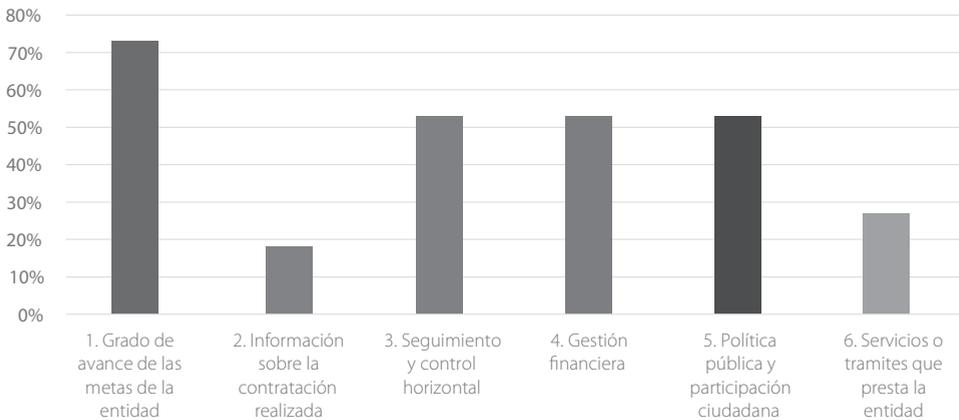
Esta información fue consolidada en una hoja de cálculo, con el fin de determinar las frecuencias en que se percibía que el informe contenía el elemento. Cuando esta apreciación fue repetitiva, se consideró que el elemento era contenido en el informe de gestión público que se estaba evaluando. Una vez determinada la existencia del elemento en el informe, se procedió a promediar el puntaje que se le dio de acuerdo con la sencillez en el lenguaje y la claridad en la redacción, y se le asignó una calificación promedio a cada elemento de cada informe evaluado.

Resultados

Información completa

La revisión sobre los elementos que debería contener un informe de gestión público reveló que en 93 % de los casos las entidades presentaron el grado de avance de su plan de acción. Fue común encontrar informes donde esta información se encontraba analizada por cada proyecto y meta asociada a este. No obstante, no se presenta con la misma frecuencia la información que debería complementar esta presentación de resultados: la línea base empleada, la presentación explícita de las metas de la entidad en relación con el Plan de Desarrollo de la Ciudad, el presupuesto que se ejecutó para cada meta y las proyecciones para la vigencia siguiente (figura 1).

Figura No. 1. Contenido promedio de los informes de gestión públicos.



Vale la pena resaltar que justamente la categoría que presenta la mayor cantidad de información es la que corresponde al avance de las metas de la entidad, que obtuvo una calificación promedio de 73 %,

lo cual puede indicar que existe un imaginario en las entidades sobre el objetivo del informe de gestión público en relación con el reporte del avance de las acciones realizadas durante la vigencia (tabla 4).

Tabla No. 4. Disponibilidad de los elementos del informe de gestión público

Elementos sobre los que se debe informar	Número de informes que contiene el elemento	%
Situación que se encontró al inicio del periodo (la línea de base) en relación con cada meta.	9	60
Metas del Plan Nacional de Desarrollo que debe ejecutar la entidad y población beneficiaria.	12	80
Metas del Plan de Acción Institucional.	13	87
Grado de avance y resultados en el cumplimiento del plan de acción obtenidos a la fecha para cada meta (impacto de los recursos, servicios y productos realizados por la entidad frente a necesidades ciudadanas respecto de la cobertura y la satisfacción de necesidades).	14	93
Inversiones y presupuesto asociados a las metas y resultados de la gestión.	11	73
Proyecciones para la siguiente vigencia: programación de acciones y metas.	7	47
Estado de los contratos realizados y proyectados en relación con el cumplimiento de las metas institucionales.	7	47
Los plazos de cumplimiento de los contratos.	2	13
En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, el monto de los honorarios y las direcciones de correo electrónico, según el formato de información de servidores públicos y contratistas.	0	0
Sus procedimientos, lineamientos, políticas de adquisiciones y compras.	2	13
Resultados del monitoreo, las auditorías y las evaluaciones que sobre la entidad territorial realicen las entidades nacionales, acciones preventivas o correctivas e indicadores de desempeño.	10	67
Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado.	6	40
El presupuesto general, la ejecución presupuestal histórica anual y los planes de gasto público para cada año fiscal, según el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011.	8	53
Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado.	9	60
El contenido de toda decisión o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas.	7	47
Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado, junto con un informe de todas las solicitudes, las denuncias y los tiempos de respuesta del sujeto obligado.	5	33
Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluso la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos.	3	20
Detalles pertinentes, sobre todo, servicio que brinde directamente al público, que incluye normas, formularios y protocolos de atención.	4	27

Tan solo 53 % de las entidades presenta en su informe de gestión la ejecución presupuestal y la información relacionada con la política pública y los mecanismos de participación ciudadana. Y solo 27 % de las entidades da a conocer en el informe de gestión público los trámites y procedimientos para acceder a los servicios de la entidad.

El elemento que es menos informado por las entidades es el que corresponde a los contratos celebrados y los plazos de estos. Es importante mencionar que ninguna entidad incluyó en su informe de gestión o sus anexos la información sobre sus contratos de prestación de servicio.

Es posible que las entidades divulguen esta información en otros lugares diferentes del informe de gestión público; no obstante, la presentación de información de forma fragmentada impide a los ciudadanos comprender con suficiencia la gestión de la entidad y argumentarse para participar en espacios de construcción conjunta con el Gobierno.

Si observamos la calificación con relación a la información en cada entidad, encontramos que la calificación promedio presenta la siguiente situación (tabla 5).

Tabla No. 5. Porcentaje de elementos disponibles por entidad

N.º	Entidad	% de elementos en el informe de gestión público
1	Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos de Bogotá D. C.	94
2	Secretaría de Hacienda Distrital	83
3	Secretaría Distrital de Hábitat	72
4	Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.	61
5	Secretaría Distrital de Movilidad	56
6	Secretaría Distrital de Integración Social	50
7	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	44
8	Secretaría Distrital de Planeación	44
9	Secretaría de Desarrollo del Distrito	44
10	Secretaría Distrital de la Mujer	39
11	Secretaría Distrital de Gobierno	39
12	Secretaría de Educación del Distrito	28
13	Sector Cultura, Recreación y Deporte	28
14	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	22
15	Secretaría Distrital de Ambiente	11

Sobre este particular, es interesante observar que solo 3 de las 15 entidades evaluadas se encuentran por encima de 70 % en cuanto a información completa en el informe de gestión.

Información comprensible

Lenguaje utilizado

Como se mencionó en la metodología, se les pidió a los lectores que evaluaran

la sencillez del lenguaje empleado por la entidad para cada elemento en una escala de 1 a 5, donde 5 significaba muy sencillo y 1 nada sencillo, se evaluaron solo los

elementos que se encontraban presentes en el informe, y se obtuvo aproximadamente los siguientes resultados por categoría (tabla 6).

Tabla No. 6. Calificación general promedio sobre el lenguaje usado en el informe de gestión por categoría

Categoría	Calificación promedio por categoría	Calificación expresada en porcentaje
1. Grado de avance de las metas de la entidad	4.1	82.2
2. Información sobre la contratación realizada	4.2	83.2
3. Seguimiento y control horizontal	3.9	77.5
4. Gestión financiera	4.3	86.3
5. Política pública	3.8	76.3
6. Servicios o trámites que presta la entidad	4.0	79.5

Con relación al lenguaje empleado, se puede observar que la calificación promedio se ubica entre 3.8 y 4.3 sobre 5.0, lo cual indica que los lectores percibieron sencillez en el lenguaje empleado por las entidades. Al

observar la calificación promedio de las entidades en relación con todos los elementos disponibles por entidad encontramos (tabla 7).

Tabla No. 7. Calificación promedio sobre la sencillez del lenguaje por entidad

Entidad	Calificación promedio	Calificación expresada en %
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.	3.6	72.90
Secretaría Distrital de Integración Social	3.7	73.70
Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos de Bogotá D.C.	3.7	73.70
Secretaría Distrital de Planeación	3.7	73.80
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	3.7	74.40
Secretaría Distrital de Gobierno	4.0	79.50
Secretaría Distrital de Ambiente	4.0	80.00
Secretaría Distrital de Hábitat	4.0	80.80
Secretaría de Desarrollo del Distrito	4.2	84.00
Sector Cultura, Recreación y Deporte	4.2	84.40
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	4.3	85.00
Secretaría Distrital de la Mujer	4.3	86.20
Secretaría Distrital de Movilidad	4.4	87.80
Secretaría de Hacienda Distrital	4.5	89.30
Secretaría de Educación del Distrito	4.8	95.00

Claridad en la redacción

De la misma forma se les pidió a los lectores que evaluaran la claridad en la redacción del informe, en una calificación de 1 a 5, donde 1 significaba que el informe en este

elemento no era nada claro y 5 que era muy claro. Se evaluaron solo los elementos que se encontraban presentes en el informe, y se obtuvieron los siguientes resultados promedio por categoría (tabla 8).

Tabla No. 8. Calificación promedio por categoría de la claridad en la redacción

Categoría	Calificación promedio por categoría	Calificación expresada en porcentaje
1. Grado de avance de las metas de la entidad	4.0	79.79
2. Información sobre la contratación realizada	3.7	74.95
3. Seguimiento y control horizontal	3.8	76.09
4. Gestión financiera	3.9	77.14
5. Política pública y participación ciudadana	3.8	75.92
6. Servicios o trámites que presta la entidad	3.8	76.67

La evaluación realizada sobre la claridad de los informes muestra que en los informes de gestión públicos revisados los

lectores encontraron algunas dificultades para su comprensión. La calificación promedio por entidad fue la siguiente (tabla 9).

Tabla No. 9. Calificación promedio de claridad en la redacción por entidad

Entidad	Calificación promedio	Calificación expresada en porcentaje
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.	3.6	71.65
Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos de Bogotá D. C.	3.6	71.81
Secretaría Distrital de Integración Social	3.6	71.85
Secretaría Distrital de Gobierno	3.6	72.38
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	3.6	72.71
Secretaría Distrital de Planeación	3.8	75.00
Secretaría de Desarrollo del Distrito	3.8	76.67
Secretaría Distrital de Movilidad	3.9	78.33
Secretaría Distrital de Hábitat	4.0	80.00
Secretaría de Educación del Distrito	4.0	80.33
Secretaría Distrital de la Mujer	4.2	84.76
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	4.3	85.00
Sector Cultura, Recreación y Deporte	4.3	85.47
Secretaría Distrital de Ambiente	4.5	90.00
Secretaría de Hacienda Distrital	4.5	90.22

Comprensibilidad del informe

El cálculo de la calificación de la comprensibilidad de la información del informe de

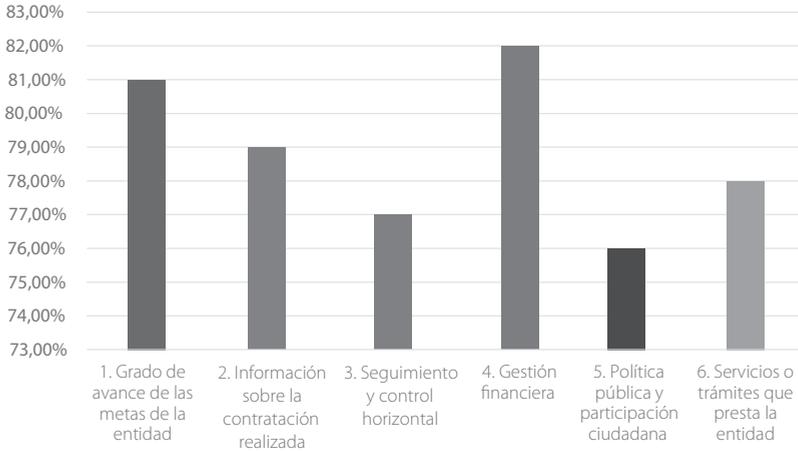
gestión público por entidad correspondió al promedio entre estas dos calificaciones (tabla 10).

Tabla No. 10. Comprensibilidad del informe por entidad

Entidad	Calificación promedio Claridad en la presentación (A)	Calificación promedio Sencillez en el Lenguaje (B)	Calificación de Comprensibilidad (A*B)/2	Calificación expresada en %
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.	3.6	3.6	3.6	71.82
Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos de Bogotá D. C.	3.6	3.7	3.6	72.90
Secretaría Distrital de Integración Social	3.6	3.7	3.6	72.93
Secretaría Distrital de Gobierno	3.6	4.0	3.8	76.19
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	3.6	3.7	3.7	73.35
Secretaría Distrital de Planeación	3.8	3.7	3.7	74.50
Secretaría de Desarrollo del Distrito	3.8	4.2	4.0	80.33
Secretaría Distrital de Movilidad	3.9	4.4	4.2	83.17
Secretaría Distrital de Hábitat	4.0	4.0	4.0	80.00
Secretaría de Educación del Distrito	4.0	4,8	4.4	88.17
Secretaría Distrital de la Mujer	4.2	4.3	4.3	85.38
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	4.3	4.3	4.3	85.50
Sector Cultura, Recreación y Deporte	4.3	4.2	4.2	84.73
Secretaría Distrital de Ambiente	4.5	4.0	4.3	85.00
Secretaría de Hacienda Distrital	4.5	4.5	4.5	90.11

De la misma forma, la calificación de comprensión por elemento se calculó con el promedio simple de las calificaciones de claridad y sencillez para cada elemento disponible en el informe, es decir, si el elemento

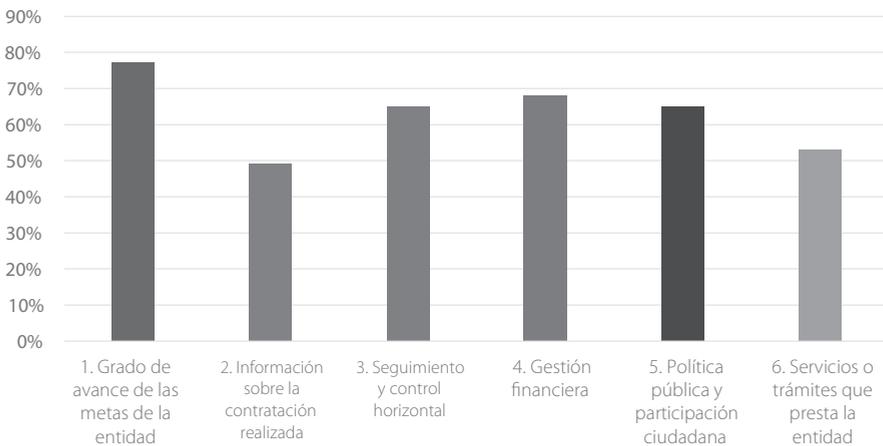
no se encontraba disponible no se incluía en el cálculo del promedio. A continuación, presentamos el consolidado por categoría (figura 2).

Figura No. 2. Calificación de información comprensible por categoría.

Calificación de calidad de la información en los informes de gestión públicos

Teniendo en cuenta que contar con información completa y comprensible en el informe de gestión público mejora la capacidad de

los ciudadanos para usarlo como una herramienta de control social, se planteó el promedio simple de las calificaciones de estas dos características como una medida de calidad de la información del informe de gestión público. A continuación, se presenta el resultado de ella por categoría (figura 3).

Figura No. 3. Calidad de la información por categoría.

El mismo cálculo realizado por entidad arroja los siguientes resultados (tabla 11).

Tabla No. 11. Calidad de la información por entidad

Entidad	Calificación de comprensibilidad	Calificación de comprensibilidad en % (A)	Calificación de completitud en % (B)	Calificación de calidad del informe (A+B)/2
Secretaría Distrital de Ambiente	4.3	85	11	48
Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	4.3	86	22	54
Sector Cultura, Recreación y Deporte	4.2	85	28	56
Secretaría Distrital de Gobierno	3.8	76	39	58
Secretaría de Educación del Distrito	4.4	88	28	58
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	3.7	73	44	59
Secretaría Distrital de Planeación	3.7	75	44	59
Secretaría Distrital de Integración Social	3.6	73	50	61
Secretaría de Desarrollo del Distrito	4.0	80	44	62
Secretaría Distrital de la Mujer	4.3	85	39	62
Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.	3.6	72	61	66
Secretaría Distrital de Movilidad	4.2	83	56	70
Secretaría Distrital de Hábitat	4.0	80	72	76
Unidad Administrativa Especial Cuerpo de Bomberos de Bogotá D. C.	3.6	73	94	83
Secretaría de Hacienda Distrital	4.5	90	83	87

Discusión

Los resultados muestran claramente que las entidades no presentan en el informe de gestión público la totalidad de la información que debe ser entregada al ciudadano, solo cinco de las quince entidades evaluadas presentan más de 50 % de la información que sería recomendable. Esta situación puede deberse a que, en muchos casos, la información no incluida en el informe de gestión públicos se divulga en otros espacios, como la página web, otros portales del gobierno donde es obligatorio reportarla, las carteleras de las mismas entidades

o simplemente se entrega a los ciudadanos cuando estos la solicitan.

Lo anterior genera una fragmentación de la información que conduce a que se den escenarios de transparencia opaca, según la clasificación establecida por Sosa (2011), donde,

aunque pueda parecer contradictorio, a veces la denominada transparencia es opaca, su finalidad no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino dar la imagen de que el Gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana; para ello, se

aporta información aislada, sin integrar, innumerables estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido y toneladas de documentos inservibles. (Jiménez, Lizcano y Villoria, 2012, p. 10)

La existencia de transparencia opaca tiene como consecuencia que, en escenarios de sanciones fuertes a los funcionarios por casos de corrupción, se dé la exposición de chivos expiatorios que diluyan la responsabilidad de las personas u organizaciones implicadas en este tipo de conductas y contribuya a ahondar en la ineficiencia del Estado.

En este escenario, los funcionarios se encuentran más preocupados por el cumplimiento de la norma que en la misión de la entidad, y los directivos de las entidades no muestran interés en el desarrollo o la implementación de sistemas de información eficiente que permitan la acertada toma de decisiones y den cuenta de su gestión real.

Por otra parte, si observamos la medición de la dimensión “Información comprensible”, puede observarse que, si bien las entidades públicas evaluadas presentan en general una calificación por encima de 70 % en cuanto a la percepción de los lectores sobre la comprensión de los informes de gestión públicos, todos ellos manifestaron al finalizar la lectura de los documentos que no consideraban tener capacidad para argumentar un ejercicio de control social efectivo hacia las entidades. Esta situación es preocupante considerando que el nivel de formación de los lectores se encuentra por encima del promedio de los ciudadanos en Colombia.

También puede considerarse que una calificación inferior a 100 % respecto de la información comprensible requerirá que las entidades revisen sus procesos de producción y explicitación de la información.

Todo lo anterior nos lleva a pensar que se necesita la expedición de una orientación que defina una estructura y contenidos estándar para el informe de gestión público. Aunque si bien es importante el esfuerzo de estandarización realizado por el Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas (2014) sobre el proceso de rendición de cuentas, es recomendable que también el contenido y la estructura del informe de gestión público sea estandarizado¹² y establezca los formatos y las formas de presentación de la información.

Lo anterior con el propósito de reducir las elecciones de los administradores públicos respecto del uso de las herramientas para la rendición de cuentas, además, la estandarización contribuirá a reducir el grado de fragmentación de la información.

Los requerimientos deben ser claros y presentarse articulados y en bloques únicos: la contratación, la ejecución de recursos, el resultado de las acciones realizadas, el avance en las metas y el efecto sobre la población. Es decir, es importante y urgente que los informes de gestión públicos incorporen realmente las nociones de presupuesto orientado a resultados.

Además, se recomienda que el Gobierno elaborare estrategias para mejorar la calidad de la información que se presenta en el informe de gestión público. En este particular, se sugiere involucrar a las entidades de control horizontal como garantes de la calidad de la información respecto del lenguaje, la redacción y la razonabilidad

12 Esta necesidad de estandarización es también mencionada por Pontones y Pérez (2015), como una necesidad para los Gobiernos locales españoles: “Inspired by the Audit Commission model of performance auditing, the proposal is built from the strong agreement detected amongst local government auditors in Spain regarding the convenience of standardization of the reports” (p. 13).

de los datos y el análisis presentados. No obstante, algunos países han optado por incorporar empresas certificadoras privadas sobre la calidad de la información pública. En cualquiera de los dos casos, se requiere un garante a la información que se incorpora al proceso de rendición de cuentas.

En relación con el contenido del informe de gestión, este debe ser consistente con su finalidad respecto de convertirse en una herramienta práctica que la entidad informe sobre su gestión y abra posibilidades de comunicación y retroalimentación con el ciudadano, además de propiciar la participación y el control social como pilares de la democracia. Para esto, las entidades públicas de Bogotá deben incorporar mayor cantidad de información sobre espacios de participación del ciudadano en la construcción de la política pública e información que permita la articulación de los controles horizontales y verticales.

Por último, las entidades están presentando informes de forma anual, no obstante, el requerimiento legal es presentarla de forma semestral, como lo establece la Ley 715 de 2011 para los departamentos y lo sugiere el Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas.

Conclusiones

La información que debe contener el informe de gestión público puede agruparse en 18 elementos y seis categorías: 1. Grado de avance de las metas de la entidad. 2. Información sobre la contratación realizada. 3. Seguimiento y control horizontal. 4. Gestión financiera. 5. Política pública y participación ciudadana. 6. Servicios o trámites que presta la entidad.

Los informes de gestión públicos son documentos que deberían recoger la

información que es de obligatoria divulgación para los ciudadanos por parte de las entidades públicas. Como resultado del trabajo realizado, se determinó que los informes de gestión públicos para la vigencia 2014, de las entidades de la rama ejecutiva del nivel central de Bogotá que fueron evaluadas, presentaron bajos niveles de completitud, ya que, de los 18 elementos revisados, solo 3 de 15 entidades presentan más de 70 % en sus informes.

De la misma forma, al verificar qué tan comprensible era para los estudiantes universitarios con formación de pregrado en Contaduría Pública superior a quinto semestre y con edades que oscilaban entre 18 y 35 años la información presentada en el informe de gestión público. Encontramos que los componentes de sencillez en el lenguaje y claridad en la redacción de los informes obtuvieron calificaciones promedio de entre 76 y 81 %.

Lo anterior indica que las entidades deben trabajar para fortalecer sus procesos de producción y divulgación de información. Estos porcentajes se consideran bajos teniendo en cuenta que la totalidad de los lectores expresó al terminar la revisión del informe de gestión público que no contaba con información suficiente para argumentar un ejercicio de control social efectivo hacia las entidades.

Es consistente, entonces, que la medida de calidad de la información construida muestra que solo 27 % de los informes de gestión públicos de las entidades evaluadas alcanzan una calificación por encima de 70 %.

La presentación de información de forma fragmentada por parte de las entidades reduce la eficacia del informe de gestión público para ser el elemento base del proceso de rendición de cuentas, lo cual impide que el ciudadano se haga una idea

suficientemente clara como para participar de forma argumentada en acciones de control social.

Además, la información fragmentada nos ubica en escenarios de transparencia opaca, lo cual permite que se incrementen los riesgos de corrupción. Lo anterior articulado con un sistema legal fuerte desde el punto de vista sancionatorio lleva a situaciones de “chivos expiatorios” que no contribuyen al fortalecimiento de las instituciones.

En cuanto a la periodicidad de presentación de los informes de gestión públicos, las entidades los están presentando de forma anual, no obstante, su requerimiento debería atenderse de forma semestral, como lo establece la Ley 715 de 2011 para los departamentos y lo sugiere el Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas.

Por último, dada la imposibilidad para la ciudadanía en relación con la verificación de la información contenida en el informe de gestión de las entidades públicas, se hace pertinente solicitarles a las entidades que se den auditorías externas que garanticen la confiabilidad de las cifras contenidas en los informes de gestión públicos.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., Secretaría Distrital de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto (30 abril 2015). Presupuesto orientado a resultados. Recuperado de <http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/PMR%202014.pdf>
- Arisi, D. y González, Se. (2007). Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1349/Fortaleciendo%20la%20gobernabilidad%20a%20trav%c3%a9s%20de%20una%20efectiva%20rendici%c3%b3n%20de%20cuentas:%20Hacia%20la%20formulaci%c3%b3n%20de%20un%20Sistema%20Nacional%20de%20Rendici%c3%b3n%20de%20Cuentas%20en%20Colombia.%20.pdf?sequence=1>
- Arellano Gault, D. (2002). Una nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 23. Recuperado de http://institutodelperu.org.pe/descargas/ciclo_de_conferencias/arellano__2002_nueva_gestin_pblica_mxico.pdf
- Bolaños González, J. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de Administración*, 1(1), 109-139.
- Colombia, Congreso de la República (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (2 junio 1994).
- Colombia, Congreso de la República. Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (15 julio 1994).
- Colombia, Congreso de la República. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias según los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros (21 diciembre 2001).

- Colombia, Congreso de la República. Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único (5 febrero 2002).
- Colombia, Presidencia de la República. Decreto 028 de 2008. Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones (10 enero 2008).
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, Contraloría General de la República, Transparencia por Colombia (2009). *Audiencias públicas en la ruta de la rendición de cuentas a la ciudadanía*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3654. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos (12 abril 2010).
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (18 enero 2011).
- Colombia, Congreso de la República. 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 (6 marzo 2014).
- Colombia, Contraloría General de la República, Departamento Administrativo de la Función Pública (2009). *Audiencias públicas en la ruta de rendición de cuentas a la ciudadanía de la Administración pública nacional*. Bogotá.
- Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008). Participación ciudadana ¿para qué? Hacia una Política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal. Recuperado de [http://www.cofepriis.gob.mx/Secretaria %20General/Mecanismos %20de %20participacion %20ciudadana.pdf](http://www.cofepriis.gob.mx/Secretaria%20General/Mecanismos%20de%20participacion%20ciudadana.pdf)
- Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de Cuentas (2014). *Manual único de rendición de cuentas*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Hernández Quiñones, A. y Arciniegas Muñoz, E. (comps.) (2011). *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hernández Sampieri, R. (2010). Metodología de la investigación. México: McGraw Hill.
- Jiménez Asensio, R., Lizcano Álvarez, J. y Villoria Mendieta, M. (2012). La transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro. Recuperado de http://www.gobiernolocal.es/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf
- Mariñez Navarro, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral* (Guadalajara), 23(65), 47-87.
- Martínez Carazo, P. C. (2011). El método de estudio de caso Estrategia metodológica de la investigación científica. *Revista Científica Pensamiento y Gestión*, 20, 165-193.
- Martínez Robledo, Ma. (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. *El Cotidiano*, 187, 203-215.
- Meyer, L. (2005). *Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Océano.
- Navas Quintero, A. (2010). La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio. *Perspectivas*, 38, 36-38.
- Pontones Rosa, C. y Pérez Morote, R. (2015). The audit report as an instrument for accountability in local governments: A proposal for spanish municipalities. *International Review of Administrative Sciences*, 1-23.
- Ríos Cazares, A. (2015). Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, de John M. Ackerman (coord.). *Política y Gobierno*, 16(2). Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/>

- scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372009000200015&lng=es&nrm=iso
- Saiz Vélez, J. E., Mantilla Bautista, S. I. y Cárdenas Beltrán, J. M. (2011). Corrupción: una descripción del concepto y de las limitaciones metodológicas para su medición. *Gestión & Sociedad*, 4(1), 77-100.
- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1), 141-175.
- Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio. En J. Sosa (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 17-45). México: Siglo XXI.
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de [http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf)
- Universidad de Nariño (2003). Guía metodológica para la elaboración del informe de gestión. Recuperado de http://www.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2013/03/CARTILLA_GUIA_ELABORACION_INFORME-DE-GESTION.pdf
- Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña (2014). Guía Metodológica para la elaboración del informe de gestión. Recuperado de <https://ufpso.edu.co/ftp/pdf/guias/dp/K-DP-OPL-002A.pdf>

Anexo 1. Normativa en Colombia sobre el contenido del informes de gestión públicos

Norma consultada	Lineamientos en cuanto a la información que debe presentarse
<p>Ley 715 de 2001, art. 90</p>	<p>Las Secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación. El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación</p>
<p>Decreto 028 de 2008, arts. 18 y 19</p>	<p>Rendición de cuentas. Las entidades territoriales en forma ordinaria realizarán anualmente, como mínimo, rendición de cuentas sobre los resultados del monitoreo, las auditorías y las evaluaciones que sobre la entidad territorial realicen las entidades nacionales de que trata este decreto.</p> <p>Informe de resultados. Las entidades territoriales en procesos de seguimiento y en adopción de medidas preventivas o correctivas, realizarán rendiciones de cuentas a la ciudadanía, en donde se presenten la evaluación de los resultados de los compromisos adquiridos en los planes de desempeño</p>
<p>Ley 1712 de 2014, art. 9</p>	<p>Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público; b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, según el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011; c) Un directorio que incluya el cargo, direcciones de correo electrónico y teléfono del despacho de los empleados y funcionarios y las escalas salariales correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado, según el formato de información de servidores públicos y contratistas; d) Todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, las metas y objetivos de las unidades administrativas según sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño; e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, según el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, según el formato de información de servidores públicos y contratistas; f) Los plazos de cumplimiento de los contratos; g) Publicar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, según el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.

<p>Ley 1712 de 2014, art. 11</p>	<p>Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención; b) Toda la información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos; c) Una descripción de los procedimientos que se siguen para tomar decisiones en las diferentes áreas; d) El contenido de toda decisión o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas; e) Todos los informes de gestión, evaluación y auditoría del sujeto obligado; f) Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado; g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones; h) Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes, quejas y reclamos a disposición del público en relación con acciones u omisiones del sujeto obligado, junto con un informe de todas las solicitudes, denuncias y los tiempos de respuesta del sujeto obligado; i) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado; j) Un registro de publicaciones que contenga los documentos publicados según la presente ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información; k) Los sujetos obligados deberán publicar datos abiertos, para lo cual deberán contemplar las excepciones establecidas en el título 3 de la presente ley. Además, para las condiciones técnicas de su publicación, se deberán observar los requisitos que establezca el Gobierno Nacional a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces.
<p>Ley 1437 de 2011, art. 8</p>	<p>Artículo 8. Deber de información al público. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las normas básicas que determinan su competencia. 2. Las funciones de sus distintas dependencias y los servicios que prestan. 3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad. 4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos. 5. Los documentos que deben ser suministrados por las personas según la actuación de que se trate. 6. Las dependencias responsables según la actuación, su localización, los horarios de trabajo y demás indicaciones que sean necesarias para que toda persona pueda cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos. 7. La dependencia, y el cargo o nombre del servidor a quien debe dirigirse en caso de una queja o reclamo. 8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.

