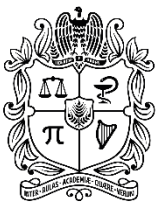


UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La comprensibilidad de los informes de rendición de cuentas - caso de estudio Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Ana Johanna Rueda Aldana

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Bogotá D.C., Colombia
2021

La comprensibilidad de los informes de rendición de cuentas - caso de estudio Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Ana Johanna Rueda Aldana

Trabajo final presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Contabilidad y Finanzas

Director:
PhD. Luis Fernando Valenzuela Jiménez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad Ciencias Económicas
Bogotá D.C., Colombia
2021

A mi esposo e hijo

Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo y no en el resultado. Un esfuerzo total es una victoria completa.

Mahatma Gandhi

Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

Ana Johanna Rueda Aldana

Nombre Ana Johanna Rueda Aldana

Fecha 16/02/2021

Fecha

Agradecimientos

A Carlos por su constante apoyo y ánimo

A Emilio que sin pensarlo hizo parte de este proceso y me motivó a terminarlo con éxito

A mis padres y hermanos por su apoyo permanente

A Sergio, Germán y Débora por su invaluable colaboración para el desarrollo de parte de este trabajo y por compartir su experiencia profesional para llevarlo a cabo

A mi director Luis Fernando Valenzuela Jiménez por su constante apoyo, ánimo, motivación, paciencia y disposición permanente en este camino

Resumen

La comprensibilidad de los informes de rendición de cuentas - caso de estudio Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP).

Este documento cuyo objetivo es describir críticamente las características del contenido de los informes de rendición de cuentas, como mecanismos que facilitan su comprensión a los usuarios de la información, también, presenta la rendición de cuentas como proceso que vincula al Estado y a sus grupos de interés, promoviendo la participación como mecanismo de control a la gestión, busca generar una relación de diálogo permanente a través de la información que presenta en los informes de rendición de cuentas. Sin embargo, estos informes no son fáciles de entender para quienes los consultan, ya que existen limitaciones que van desde la falta o exceso de explicaciones, inexactitud de caracterización de grupos de interés hasta el uso de términos técnicos.

En el marco de la aplicación metodológica, la rendición de cuentas está ligada a la transparencia y a legitimar la toma de decisiones, por lo tanto, para la entidad es una obligación que genera diálogo constante, apoyándose en el proceso comunicativo. Por otro lado, se identificaron dos modelos para llevar a cabo el proceso de rendición de cuentas, el primero sobre cumplimiento de Ley y el segundo como mejor práctica que podría ser de utilidad para complementar lo exigido por norma. Finalmente, al confrontar la información de la investigación con la de expertos se pudo concluir que los informes de rendición de cuentas se llevan a cabo por un mandato legal y no cuentan con indicadores que permitan identificar si se entiende su contenido y es mínima la participación ciudadana que brinde indicios para mejorar la calidad de los mismos.

Palabras clave: Rendición de cuentas, Accountability, transparencia, informe, comprensibilidad.

Abstract

Understanding accountability of accountability reports - case study pension and parafiscal management unit (UGPP)

The objective of this document is to critically describe the characteristics of the content of accountability reports, as mechanisms that facilitate their understanding to information users, also, it presents accountability as a process that links the State and its stakeholders, promoting participation as a management control mechanism, it seeks to generate a permanent dialogue relationship through the information presented in accountability reports. However, these reports are not easy to understand for those who consult them, since there are limitations ranging from the lack or excess of explanations, inaccurate characterization of stakeholders to the use of technical terms.

Within the framework of the methodological application, accountability is linked to transparency and legitimizing decision making, therefore, for the entity it is an obligation that generates constant dialogue, relying on the communicative process. On the other hand, two models were identified to carry out the accountability process, the first one on compliance with the Law and the second one as a best practice that could be useful to complement what is required by law. Finally, when confronting the information of the research with that of experts, it was possible to conclude that accountability reports are carried out by legal mandate and do not have indicators to identify if their content is understood and citizen participation is minimal to provide indications to improve their quality.

Keywords: Accountability, Accountability, transparency, reporting, comprehensibility

Contenido

Pág.

Resumen ..... **XI**

Lista de imágenes ..... **XV**

Lista de tablas ..... **XVI**

Introducción **1**

1. Capítulo 1 ..... **5**
Metodología aplicada a la investigación 5

2. Capítulo 2 ..... **9**
Rendición de cuentas conceptos y tipologías 9
2.1 Referencias conceptuales y normativas de la rendición de cuentas 9
2.1.1 Rendición de cuentas 9
2.2 La información financiera y no financiera como estrategia para rendir cuentas 16
2.3 Rendición de cuentas en Colombia 18
2.4 La administración pública y la conformación del ejecutivo en Colombia 19
2.4.1 Modelo Estándar de Control Interno – MECI: como herramienta de control 22

3. Capítulo 3 ..... **25**
La información eje de la rendición de cuentas y otros mecanismos de control 25
3.1 La información en los informes de rendición de cuentas 25
3.2 Rendición de cuentas como proceso que vincula al Estado y la Ciudadanía . 27
3.2.1 Comienzo de la rendición de cuentas en Colombia 27
3.2.2 Manual y metodología de rendición de cuentas 31

4. Capítulo 4. ..... **35**
La comunicación, esencial en la rendición de cuentas. 35
4.1 El objetivo de comunicar 35
4.2 La función de la comunicación: Escuela Norteamericana vs escuela Frankfurt 38
4.3. La comprensión como estrategia lectora 43

5. Capítulo 5. ..... **45**
Comunicación Pública 45
5.1 Deficiencias identificadas por el Conpes 3654 de 2010 Manual único de Rendición de cuentas 45

5.2 El concepto de la comunicación pública 47
5.3 Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI) 48
5.3.1 De la comunicación Organizacional 49
5.3.2 Diagnóstico: las disparidades en la acción comunicativa 50
5.3.3 Bases conceptuales y contexto para el MCPOI 52
5.3.4 El MCPOI como herramienta de planeación estratégica de la comunicación 54
5.3.5 El Diseño del plan de comunicación de MCPOI 58

6. Capítulo 6 61
Rendición de cuentas caso de estudio Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP 61
6.1 Unidad de Gestión Pensional y Pensional UGPP 61
6.1.1 Generación de valor público: el objetivo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) 63
6.2 Aplicación de metodología triangulación para el proceso de rendición de cuentas en la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP. 66
6.2.1 El proceso de rendición de cuentas en la UGPP 67
6.2.2 El proceso de rendición de cuentas desde la óptica de una comunicadora social 71

7. Capítulo 7. 75
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 75
7.1 Conclusiones y Recomendaciones 75

A. Anexo1: Cuestionario a la administración aplicada a experto en rendición de cuentas en la Entidad 79

B. Anexo 2: Cuestionario aplicado a experta en comunicación y rendición de cuentas en Entidades del Estado 81

C. Anexo 3: Perfil de los expertos entrevistados 83

D. Anexo 4: Triangulación metodológica entre Manual único Rendición Cuentas, mejores prácticas MCPOI y Caso Estudio para el tema Rendición de cuentas 84

Anexo 5: Triangulación metodológica entre Manual único Rendición Cuentas, mejores prácticas MCPOI y Caso Estudio para el tema Información 85

Anexo 6: Resultado del análisis de los informes rendición de cuentas UGPP periodos 2011 a 2017 86

8. Bibliografía 87

Lista de imágenes

Pág.
Imagen 1:Línea de ubicación del caso de estudio en la rama ejecutiva 21
Imagen 2: Aspectos que implica la rendición de cuentas 28
Imagen 3: Esquema de manejo de la información pública 29
Imagen 4: Características de la información en el proceso de rendición de cuentas 33
Imagen 5: Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado 49
Imagen 6: Campos de la comunicación en las organizaciones 53
Imagen 7: Categorías y ejes temáticos del MCPOI 56
Imagen 8: Perspectivas Cuadro Mando Integral para el MCPOI 57
Imagen 9: Ejecución del plan de comunicación 58
Imagen 10: Estructura Organizativa UGPP 62
Imagen 11: Objetivos de MIPG 64
Imagen 12: Flujo de información proceso rendición de cuentas UGPP 69

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1: Síntesis del desarrollo metodológico 7
Tabla 2: Conceptos equivalentes a rendición de cuentas 11
Tabla 3: Tipos de Rendición de cuentas (Accountability) 13
Tabla 4: Preguntas clave para definir el enfoque de rendición de cuentas 15
Tabla 5: Administración pública colombiana Rama Ejecutiva – Sector Central 20
Tabla 6: Temas relevantes que la entidad debe comunicar y rendir cuentas 32
Tabla 7: Principios de MIPG 65
Tabla 8: Dimensiones de MIPG 66

Introducción

El marco conceptual de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), describe las características cualitativas fundamentales y de mejora que debe conservar la información financiera útil para inversores, prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales para la toma de decisiones sobre la entidad que informa, la cual se encuentra contenida en el informe (IASB, 2018). Estas características fundamentales se refieren a la relevancia y la representación fiel; y aluden a la comparabilidad, verificabilidad, oportunidad y comprensibilidad**.** Las mencionadas condiciones permiten a los usuarios tener herramientas para la evaluación, seguimiento y toma de decisiones.

Ahora bien, es importante aclarar que la comprensibilidad en el marco teórico de NIIF se entiende como la clasificación, caracterización y presentación de la información de forma clara y concisa (IASB, 2018). Presentar la información que cumpla con estas cualidades, facilita al usuario o interesado entender la gestión de la entidad y captar apropiadamente lo que se desea comunicar, sin embargo, no es posible si no se combinan las cualidades fundamentales y las de mejora.

De modo similar, en Colombia durante la vigencia del Decreto 2649 de 1993 Reglamento General de la Contabilidad capítulo II objetivos y cualidades de la información, artículo 3 se describe que para cumplir con su fin la información contable debe ser comprensible y útil, afirmando que es clara y fácil de entender (Decreto Reglamentario 2649, 1993) -se aclara que esta norma tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019 -, y como en el caso de las NIIF, es relevante para la toma de decisiones de la administración, evaluar su gestión entre otras.

Paralelamente, los principios de contabilidad generalmente aceptados (GAAP), precisan que “la comprensibilidad es una característica cualitativa que asegura la confiabilidad de las revelaciones financieras” (FASB F. A., 2010, pág. 21). Y como comprender los mecanismos y movimientos de las entidades del Estado es primordial para solidificarlas,

se une también al término rendición de cuentas acogido como la mejor traducción de la palabra “Accountability" (Natal, 2006), asociado con otros conceptos como transparencia, responsabilidad e imputabilidad, así como coerción, pero en últimas todos buscan o llevan al espectador a relacionarlos con hacer lo correcto.

Para efectos de este trabajo, debe entenderse que el término rendición de cuentas puede presentar algunas dificultades al momento de ser definido (Natal, 2006), haciendo necesario traer varias definiciones que lo contextualizan. Una de ellas, propuesta por el Diccionario de Oxford (1980) plantea que es la obligación de dar una explicación o reconocer las acciones de uno; también, se ha indicado en el Diccionario Legal de Black (1980) que corresponde al estado de ser responsable. En el Diccionario Americano HarperCollins de Gobierno y Política (1992.p4) indica que:

> “Accountability es la medida de desear una respuesta de una autoridad superior - legal u organizacional para las acciones en la sociedad en general o dentro de la propia organización y propone, además, que también es una obligación de mantener registros precisos de los bienes, documentos o fondos”.

Otros autores como Starling (1986), define la rendición de cuentas como responsividad; así mismo Stufflebeam (1971) precisa Accountability como “la capacidad de dar cuenta de”. Por último, Kovach, Caroline and Simon (2003.p10-11) conceptualizan accountability como:

> “Responder por acciones pasadas, en relación con las acciones que precipitaron esas acciones; la sabiduría de éstas y el nivel en las que esas decisiones fueron adecuadas y eficientemente implementadas, así como por el valor de sus efectos”.

Cada uno de los anteriores conceptos, son el punto de origen de este trabajo que tiene como objetivo general describir críticamente las características del contenido de los informes de rendición de cuentas tomando como caso de estudio una entidad colombiana adscrita al Ministerio de Hacienda denominada Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) durante los periodos 2011 a 2017, como mecanismos que facilitan su comprensión a los usuarios. Ahora bien, para cumplir con este objetivo se articularon los siguientes objetivos específicos: primero: describir e identificar el origen y evolución reciente de la rendición de cuentas en Colombia a partir de las disposiciones dadas por la Constitución

Política de 1991, las entidades o instituciones y la normativa que la rige. Segundo: caracterizar los diferentes aspectos, temas y contenidos relevantes que las entidades deben presentar al momento de rendir cuentas a los ciudadanos. Tercero: describir los elementos clave para la comprensión de un documento, y su importancia a la hora de transmitir información. Cuarto: identificar cuáles son las principales limitaciones en el contenido de los informes de rendición de cuentas dado el marco normativo y la técnica usada por las entidades para llevar a cabo dicho proceso en Colombia. Quinto: enunciar las cualidades que deberían mantener los informes de rendición de cuentas.

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas al inicio de este apartado relacionadas con las características que debe conservar la información y algunas de las definiciones de rendición de cuentas, esta investigación se orienta a la pregunta: ¿Qué tan comprensible es la información que revelan los informes de rendición de cuentas de la UGPP presentados a los usuarios de la información durante los periodos 2011 a 2017?

El desarrollo de este trabajo se estructuró de la siguiente manera, el capítulo 1 muestra la metodología que se aplica en el análisis y desarrollo de este trabajo; el capítulo 2 presenta referentes conceptuales sobre la rendición de cuentas, conceptos equivalentes, tipologías, y una breve descripción del funcionamiento de la administración pública en Colombia y conformación del ejecutivo colombiano, la importancia de Control Interno y la aplicación de Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y su relación con la rendición de cuentas. El capítulo 3 se enmarca en la importancia de la información en el proceso de rendición de cuentas. Así como la relevancia del Manual Único de Rendición de Cuentas como parte fundamental en el Estado colombiano. El Capítulo 4 aborda la importancia de la acción comunicativa en el proceso de rendición de cuentas y de los medios de comunicación en la interacción entre las entidades y los usuarios de la información. El capítulo 5 presenta algunas de las limitaciones previstas según el diagnóstico del Conpes 3654 de 2010 y desarrolla el concepto de comunicación pública y se vale de la experiencia del Modelo Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado (MCPOI) propuesto para diagnosticar e implementar procesos más sólidos e interconectados para la ejecución de la rendición de cuentas en Colombia basado en el principio de transparencia que se desarrolla a nivel global. El capítulo 6 corresponde a la aplicación de la metodología a través de caso de estudio en el cual se describe el proceso de rendición de cuentas y ahonda en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión sobre el cual se

ejecuta el proceso en la entidad de estudio, y la importancia del plan anticorrupción en el que se enmarca la rendición de cuentas, esto se logra con la aplicación de entrevistas semiestructuradas a expertos. Finalmente, el en capítulo 7 se presentan los resultados y conclusiones logradas a través de análisis de las respuestas a las entrevistas enfocadas en realizar la triangulación metodológica (Benavides & Gómez, 2005), los resultados del caso de estudio y el marco de referencia Modelo Integrado de Planeación y Gestión Pública. Seguido a esto, proponer cuáles son las características que debería tener la información para lograr ser transmitida y entendida por los usuarios en los procesos de rendición de cuentas.

Aplicada esta estructura y metodología de trabajo se configuró que los informes de rendición de cuentas en la entidad se ciñen a lo mandado en la Ley y no se hace visible una medición del grado de comprensión de los mismos por la inexistencia de un indicador que así lo demuestre y por el grado mínimo de participación ciudadana en el proceso según lo expone el análisis crítico realizado a los informes de rendición de cuentas y la indagación elaborada con el experto en la entidad. Por otro lado, no se puede atribuir la no comprensión únicamente a la falta de un indicador, sino también a la condición misma de un lector y el objetivo, conocimiento previo y grado de interés que le genera el documento que lee como se pudo identificar en la revisión de literatura. Además, se obtuvo según la indagación en las entrevistas que la información de estos informes de rendición de cuentas debe contar con algunas características como clara, veraz, oportuna, coherente, pertinente, actualizada de interés entre otras, con lo que se propende por crear aspectos que realcen la comprensión de los mencionados informes.

Por último, este trabajo puede servir de referencia a otras entidades del Estado colombiano que se encuentren en proceso de mejora en la implementación de sus procesos de rendición de cuentas al brindar puntos y aspectos determinantes a tener en cuentan durante el mismo, además de complementar futuras investigaciones relacionadas con los modelos de rendición de cuentas existentes y aplicables en entidades del Estado, la importancia de la información, los sistemas de información y las políticas de comunicación pública como eje central y su influencia en las entidades.

1. Capítulo 1

Metodología aplicada a la investigación

La presente investigación se realizó a través de la metodología triangulación (Benavides & Gómez, 2005) y presenta un enfoque cualitativo – descriptivo y alcance exploratorio (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010), además de analizar el problema de discusión por medio de un caso de estudio desarrollado en dos fases, la primera una fase teórica y conceptual que abarca una revisión de literatura en la que se ejecutaron las siguientes etapas:

- Búsqueda de información en fuentes primarias y secundarias para la construcción del marco teórico en el cual se establecieron conceptos como rendición de cuentas, accountability, transparencia, acción comunicativa, comunicación pública
- Contextualización, se identificaron metodologías, aspectos relevantes y limitaciones en el proceso la rendición de cuentas, y
- Análisis e interpretación de la revisión bibliográfica, en esta etapa fueron analizados dos documentos clave que presentan un diagnóstico del proceso de rendición de cuentas en entidades del Estado en Colombia. Además, de identificar algunas variables y características que se utilizan en la preparación de los informes.

Posteriormente, en la segunda fase: se aplicó el desarrollo de caso de estudio, el cual se realizó para una entidad del Estado colombiano de la rama ejecutiva al analizar críticamente si el contenido de los informes de rendición de cuentas es comprendido por los usuarios de la información, con el fin de establecer la existencia de limitaciones

en el uso del lenguaje y finalmente proponer como deberían ser los informes para ser entendidos.

Para dar respuesta al ¿Cómo? y ¿Por qué?, autores como Yin (2003) proponen que son los estudios de caso la mejor estrategia, ya que le permiten al investigador observar los eventos de los que tiene poco control y cuando evalúa un fenómeno en un contexto de la vida real, el cual es opuesto a eventos históricos. Este autor, señala el estudio de caso como una investigación empírica de un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, en este tipo de análisis existen muchas variables de interés y se basa en diversas fuentes de evidencias al permitir realizaciones abstractas a las teorías y generalizar proposiciones teóricas, aunque no se trata de concluir que una población se comporte de un modo en particular, se equipara a un experimento de laboratorio en el que la teoría se aplica a un caso particular (Yin, 2003).

La recolección de información se realizó por medio de entrevistas semiestructuradas (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010) aplicadas a expertos y construidas a partir de la información contenida en el Manual Único de Rendición de Cuentas (2010) y el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para entidades del Estado colombiano (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004). Finalmente, se realizó la triangulación de la información (Benavides & Gómez, 2005) para el análisis de los resultados. Esta metodología alude al uso de varios métodos (cualitativos y cuantitativos), datos, teorías, investigadores o ambientes en el estudio de un fenómeno, aunque no implica la utilización de tres métodos. Esta metodología busca el punto de referencia u objetivo del investigador y llegar a patrones de convergencia y así poder desarrollar o corroborar la interpretación global de un fenómeno humano sujeto de investigación (Benavides & Gómez, 2005).

El desarrollo metodológico aplicado en este trabajo se sintetiza en la Tabla 1, que se presenta a continuación.

Tabla 1: Síntesis del desarrollo metodológico

Fase	Etapa	Actividad
1. Teórica y conceptual	Selección y análisis de bibliografía	Búsqueda en bases de datos (Descubridor SINAB, Scopus, Web of Science)
		Elaboración de banco de artículos
		Identificación de autores representativos
	Análisis sistémico de la selección bibliográfica	Críticas y/o reflexiones
2. Estudio de Caso	Panel de expertos	Selección de expertos en el campo de Rendición de cuentas
		Aplicación de entrevistas semiestructuradas, elaboradas a partir de la información de las fuentes bibliográficas
		Identificación de características de la información de los informes de rendición de cuentas
	Caso estudio	Recolección de informes de rendición de cuentas 2010 – 2017
		Análisis de contenido de informes de rendición de cuentas
	Aplicación de triangulación	Comparación expertos y modelos con resultados del caso
	Conclusiones	Pautas para contribuir al conocimiento

Fuente: Elaboración propia según metodología aplicada.

2. Capítulo 2

Rendición de cuentas conceptos y tipologías

Este capítulo da cuenta de lo planteado en el primer objetivo específico del trabajo al describir e identificar el origen y evolución reciente de la rendición de cuentas en Colombia, por lo cual, se hace un recuento de algunas definiciones dadas por varios autores sobre el término rendición de cuentas, presentando una breve descripción de los tipos de rendición de cuentas a que alude la literatura revisada, se incluye la importancia de la información financiera y no financiera en el proceso de rendición de cuentas y una contextualización del tema en Colombia ya que describe brevemente el proceso de la gestión pública en Colombia en lo relacionado a la rendición de cuentas, el cual está ligado a la transparencia y la legitimidad del Estado y sus instituciones. Posteriormente, abordar la correlación de rendir cuentas con el proceso de control interno y la aplicación de MECI como vehículos para buena gestión y participación.

2.1 Referencias conceptuales y normativas de la rendición de cuentas

En relación con el primer objetivo específico del trabajo, este capítulo instaura referentes conceptuales sobre el origen y evolución de la rendición de cuentas y la normativa aplicable en Colombia a partir de la Constitución de 1991, con el fin de identificar las características clave de análisis y su aplicación en el contexto colombiano.

2.1.1 Rendición de cuentas

El término “rendición de cuentas” se adoptó como la mejor traducción del vocablo inglés “Accountability" (Hernández A. , 2009). Así mismo, puede tener otros significados como

transparencia, responsabilidad, imputabilidad y coerción (Hernández A. , 2009). En ese sentido, tanto Emmerich (2004) como Fox (2007) lo asocian con transparencia, pero en últimas todos éstos buscan relacionarlo con hacer lo correcto. La tabla 2 expone una síntesis de algunos términos relacionados a la rendición de cuentas.

Medir la información financiera y no financiera y sus impactos en la vida de las organizaciones a nivel interno y externo es base para exponer a terceros el proceso de rendición de cuentas, en tal sentido Mattessich (1956) proporciona un norte al considerar la contabilidad como una forma de clasificar y medir, es decir, promueve la contabilidad como una herramienta de descripción cuantitativa. Así mismo, Ijiri (1967) comparte esta sensación al indicar que la medición es el núcleo de la contabilidad y revela que si no se comprende lo que se mide y cómo se mide, no hay posibilidad de comprenderlo. Por lo antes mencionado, lograr medir y comprender los datos y cifras que se revelan en los procesos de rendición de cuentas se hace indispensable para los usuarios de la información como mecanismo de control y para la toma de decisiones.

Por otro lado, Rodríguez (2013) coincide en que la rendición de cuentas se vale del balance social como instrumento para informar y evaluar de forma cuantitativa el resultado de la influencia de las organizaciones y lo involucra al movimiento de responsabilidad socio-ambiental que recae sobre cada una de ellas. De manera similar, Sunder (2005) propone que la contabilidad como sistema de rendición de cuentas debe funcionar eficazmente en un entorno no solo de información imperfecta sino también de información incompleta. Por consiguiente, la rendición de cuentas se vale de información de todo tipo, siendo la contable su principal fuente para mostrar según palabras del profesor Ijiri, citado por Sunder, que el ser humano se orienta siempre a los sistemas de control y que rendir cuentas facilita la relación entre las partes (Sunder, 2005).

Tabla 2: Conceptos equivalentes a rendición de cuentas

Autor	Concepto asociado o equivalente	Definición concepto asociado	Título
Emmerich, Gustavo. 1996	Transparencia	“Da legitimidad y credibilidad al sistema político democrático”	Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana
Fox, Jonathan. 2007	Transparencia	"Característica de organizaciones públicas y quienes las conforman ".	Transparencia y rendición de cuentas un Ensayo introductorio. José Sosa
Hernández, Alberto. 2010	Transparencia, responsabilidad, imputabilidad y coerción.	“Componente y función indispensable en la rendición de cuentas”.	La rendición de cuentas de las organizaciones civiles mexicanas
		“Responsabilidad, como integridad y búsqueda del logro”.	
		“Imputabilidad, incluye coercitividad y la posibilidad de castigo”	
O´Donnell, Guillermo. 2001	Empowered	“Aplicación de acciones legales, control”	Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política
Schedler, Andreas. 2004	Answerability	1. “Obligación de gobernantes de responder"	¿Qué es la rendición de cuentas?
		2. “Obligación de informar y justificar sus decisiones"	
Schedler, Andreas. 2004	Enforcement	Capacidad de sanción a políticos y funcionarios.	¿Qué es la rendición de cuentas?

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de los mencionados autores.

Además de lo anterior, la rendición de cuentas puede ser de varios tipos dependiendo de quién la ejerza. Existe la rendición de cuentas electoral la cual se aplica al momento de las elecciones y premia o sanciona a los partidos y/o funcionarios según como haya sido su

gestión, acciones, decisiones y resultados (Natal, 2006). También, rendición de cuentas política o Political Accountability que está encaminada a los mecanismos y procedimientos que atiendan la gestión pública (Hernández A. , 2009). De otra parte, la rendición de cuentas abierta a los involucrados o stakeholders approach, que es una visión más abierta y participativa de a quién se rinde cuentas, por último, la rendición de cuentas Social, también nombrada rendición cuentas vertical ejercida por los medios y sociedad civil (Natal, 2006).

Asimismo, se identifica la existencia de Accountability horizontal y se define como agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (Empowered) para emprender acciones que van desde el control hasta sanciones penales relacionadas con las acciones u omisiones que puedan ser entendidas como ilícitas (O´Donnell, 2001). Los anteriores tipos de rendición de cuentas se observan de manera sintetizada en la tabla 3.

Tabla 3: Tipos de Rendición de cuentas (Accountability)

Tipo	Descripción	Características	Limitantes
Electoral	Ejercida en las elecciones.	• Juzga gestión, acciones, decisiones y resultados	• Se realiza ex – post • Es intermitente.
Política o Political Accountability	Mecanismos y procedimientos de gestión pública.	• Derecho a monitorear y sancionar gestión pública. • Impone límites a la burocracia • Entre instituciones • Obligatorio cumplimiento ante la Ley. • Existe estructura: roles, responsabilidades, monitoreo y reportes	• Mayor atención a formas que al contenido de decisiones. • Puede politizarse. • Conductas antisociales y/o corrupción.
Abierta a los involucrados o stakeholders approach	Visión abierta y participativa: a quien se rinde cuentas	• No está ligada a jerarquía, procesos particulares. • No es exclusiva de autoridad formal. • Proceso proactivo, participativo - dinámico. • Principal actor: la sociedad civil.	
Social (Social Accountability) - Rendición cuentas Vertical	Ejercida por medios y sociedad civil.	• Demanda respuestas (answerability). • No hay obligación legal (enforcement), crea opinión pública y presión social. • Contribuye a crear Gobiernos transparentes	

Fuente: Elaboración propia, a partir de información (Natal,2006) - Rendición de cuentas apuntes para una revisión conceptual.

El proceso de rendición de cuentas no es simple (Natal, 2006), visto desde entidades del Estado que son robustas y complejas. Por lo anterior, la comunicación del contenido a presentar puede verse permeado en situaciones que logren afectar la calidad del resultado final. Es posible que exista resistencia a revelar información, que no se presente lo necesario, que sea difícil la manera de medirla, que no contenga los datos y explicaciones suficientes para ser entendida, que el acceso por parte de los interesados sea limitado o escaso y junto con otras causas quizá no se haga posible obtener información notable para realizar control sobre las entidades por parte de los ciudadanos.

Responder por qué, a quién (stakeholders), cómo, cuándo y para qué dar cuentas sobre la manera como un Estado ejecuta sus funciones, y si estas son eficaces pueden completar el cuestionamiento inicial para tratar de concluir si es un verdadero mecanismo de control efectivo para la toma de decisiones y si en realidad es entendido por los destinatarios, tal como está planteado. La tabla 4 presenta interrogantes a tener en cuenta durante el proceso de rendición de cuentas.

Tabla 4: Preguntas clave para definir el enfoque de rendición de cuentas

Dimensión	Foco	Dificultad
A quién	• Personas u Organismos • Sociedad en general	• En organizaciones complejas definir a quien puede cambiar en el tiempo.
Sobre qué	• Expectativas • Toma de decisiones • Uso de recursos Públicos	• Problema: poner límite a la información a brindar.
Cómo se debe	• Mecanismos • Nivel de participación	• No es un proceso simple. • Resistencia a revelar información • Problemas al medir calidad de información. • Desconocimiento de ciudadanos. • Diferencias sociales, lenguaje e intereses
Para qué	• Generar transparencia • Juzgar las decisiones tomadas • Establecimiento de estándares conducta, procedimientos, objetivos. • Obligatoriedad legal • Monitoreo constante	• Proceso costoso • Sesgo en objetividad. • Ineficacia en administración recursos y políticas

Fuente: Elaboración propia, a partir de información (Natal, 2006) - rendición de cuentas apuntes para una revisión conceptual

Por consiguiente, la rendición de cuentas o accountability es la forma de expresar una supervisión por parte de los ciudadanos hacia sus representantes o dirigentes, servidores públicos e instituciones quienes en su ejercicio del poder no pueden olvidar que es por los

ciudadanos que ellos están ejecutando tareas tan importantes y que a ellos se les debe hablar con la verdad de lo que sucede en las instituciones, por medio de información concreta, veraz, real e imparcial de los proyectos, ingresos e intenciones de inversión por parte de los gobernantes para hacer de las ciudades y de las naciones territorios de desarrollo.

2.2 La información financiera y no financiera como estrategia para rendir cuentas

Una de las principales dificultades que se presenta en el uso de la información que se genera de las instituciones está relacionado con algunos problemas de propiedad previstos por autores como Berle & Means (1932) y otros concernientes con la teoría de la agencia abordados por Alchain & Demsetz (1972) y Ronald Coase (1937); del mismo modo en que se exponen las diversas motivaciones que tienen agente y principal, las cuales pueden llevar a conflictos de interés, manejo privilegiado de la información y los diferentes tipos de riesgos que cada uno asume de manera independiente (Jensen, M & Meckling, W, 1976). Los anteriores escritores, coinciden en que las mayores dificultades se traducen en la estructura y la separación de poder en las organizaciones (Fama, E & Jensen, M, 1983), lo que obstaculiza la confianza por parte de los interesados y más concretamente de los ciudadanos para el caso del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el problema de asimetría en la información y los intereses de principal y agente, hace necesario definir ¿qué es información financiera? y ¿cómo se diferencia de la no financiera?, ya que las decisiones que toman agente y principal se basan en dicha información.

Según la definición del Financial Accounting Standard Board (FASB, 2010) “El objetivo de la información financiera con propósito general es proporcionar información financiera sobre la entidad que informa que sea útil a los inversores, prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales para tomar decisiones sobre el suministro de recursos a la entidad”, de igual manera indica que “la información no financiera es aquella que no está reflejada en los estados financieros tradicionales (Balance y Cuenta de Pérdidas y

Ganancias), logrando comprender: información revelada con carácter obligatorio e información de carácter voluntario" (FASB, 2010, pág. 5).

Tanto información financiera como no financiera son elementos que se complementan a la hora de hacer revelaciones para los interesados en la misma, es decir, la información no financiera captura aquellos datos del negocio que no se encuentran reflejados en los estados financieros básicos. Una de las dificultades que presenta el uso de información no financiera radica en que, la mayoría de los casos son de carácter voluntario. Sin embargo, para algunos organismos reguladores es exigida y debe incluirse en los informes medioambientales y/o de gestión del presidente o encargado de la entidad (Larren, J et. al., 2004).

Otra herramienta que se enfoca en la mejora de los procesos en las instituciones públicas y privadas, es la estrategia, definida como "la determinación de las metas y objetivos básicos de una empresa a largo plazo, la adopción de los cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar dichas metas" (Chandler, A, 1962).

De otra parte, Ansoff (1965) indica que la estrategia es vista como un operador diseñado para transformar la firma de la posición actual a la posición descrita por los objetivos, todo sujeto a las restricciones de capacidad y potencia. Además, la estrategia debe dirigirse y concentrarse en dar resultados a las necesidades de los grupos de interés, y construir una cadena de contratos que los vincule efectivamente con la empresa (Román, O, 2010).

Por tal razón, existen varios niveles de decisión estratégica, la global que busca asegurar la organización en el largo plazo, de Dominios de Actividad Estratégica (DAE) tomando las decisiones relativas a la puesta en marcha del desarrollo de cada actividad estratégica y la funcional que corresponde a lo específico de una función y las decisiones tomadas solo competentes a la misma (Rodríguez, C & Garzón, C, 2009).

Así mismo, la estrategia guarda estrecha relación con el proceso de rendición de cuentas, ya que presenta la situación actual, los objetivos en el corto plazo y la manera en cómo van a desarrollarse en el tiempo, además, pretende mostrar los avances para llegar a ese momento, lo que lleva a pensar a los ciudadanos que contiene los mínimos de información que se deben presentar a los interesados. Este proceso aplica tanto en las sociedades de

tipo privado como en las instituciones de tipo público, la estrategia no se especializa en uno u otro sector, sino que es aplicable a todos los campos de acción.

2.3 Rendición de cuentas en Colombia

El término rendición de cuentas en Colombia está relacionado con la Carta Política de 1991 en el artículo 209 y apoyado en principios de transparencia, legalidad, celeridad y economía. La rendición de cuentas promueve la participación activa de los ciudadanos y su interacción con el Estado, razón por la cual cobra importancia lo propuesto por el artículo 2 de la Constitución “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Durante este proceso se presentan algunos hechos importantes en el proceso de implementación de mecanismos de control, monitoreo y seguimiento, los cuales en conjunto fortalecen el proceso de rendición de cuentas. En el año 2003 la Contaduría General de la Nación- CGN inicia el proceso para actualizar la regulación contable y armonizarla con las tendencias internacionales. Durante el año 2007 inicia el proceso de implementación de algunas IPSAS por parte de la Contaduría General de la Nación y se emitió el Régimen de Contabilidad Pública RCP Resolución 354 de2007, por último, la Ley 1314 de 2009 (modificada por la Ley 1949 de 2019 y Ley 2069 de 2020), en el artículo 1, incluye el término "aseguramiento" en su ámbito de aplicación

Simultáneamente, en el proceso de dar explicaciones a los interesados se desarrolló el manual único de rendición de cuentas, un documento que responde a la necesidad de ajustar la forma en que se rendía cuentas en Colombia y surgió en respuesta al diagnóstico presentado en el Documento Conpes 3654 de 2010, en el cual fueron identificadas algunas prácticas inadecuadas de la rendición de cuentas de la rama ejecutiva a la ciudadanía. El

manual propone un contenido mínimo que debe presentar un informe y una metodología que procura fijar reglas claras y comunes al proceso (Documento CONPES, 3654, 2010).

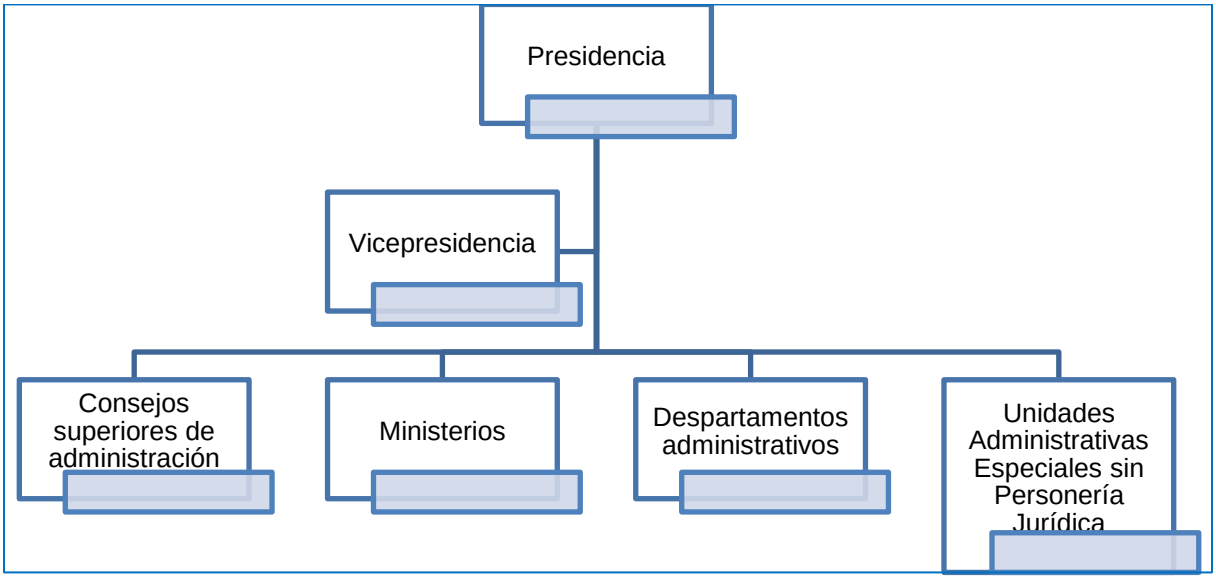
Para describir el contexto normativo se plantea abordar la regulación desde dos ejes temáticos: la función pública y la conformación del ejecutivo colombiano, teniendo como eje la rendición de cuentas como proceso que vincula al Estado y la ciudadanía. Es decir, se pretende analizar algunas normas destacadas y lograr entender cómo se da la gestión pública y la rendición de cuentas en entidades del ejecutivo.

2.4 La administración pública y la conformación del ejecutivo en Colombia

El PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA sustentado en la Constitución tiene la potestad de "Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley" (Colombia, Constitución Política 1991, Art 189). Así mismo, y soportado en la Ley 489 de 1991 el presidente define la estructura de la rama ejecutiva del sector público.

Teniendo en cuenta lo anterior y apoyado en la Ley 1444 de 2011 al presidente le fue permitido por el CONGRESO DE LA REPÚBLICA dividir algunos ministerios y le otorgó facultades extraordinarias para "modificar la estructura de la administración pública" (Colombia, Ley 1444, 2011). Actualmente el poder ejecutivo colombiano se encuentra conformado como lo ilustra la Tabla 5.

Tabla 5: Administración pública colombiana Rama Ejecutiva – Sector Central



Fuente: Elaboración Propia, con información del Manual Estructura del Estado Rama Ejecutiva (DAFP,2020) disponible en: www.funcionpublica.gov.co

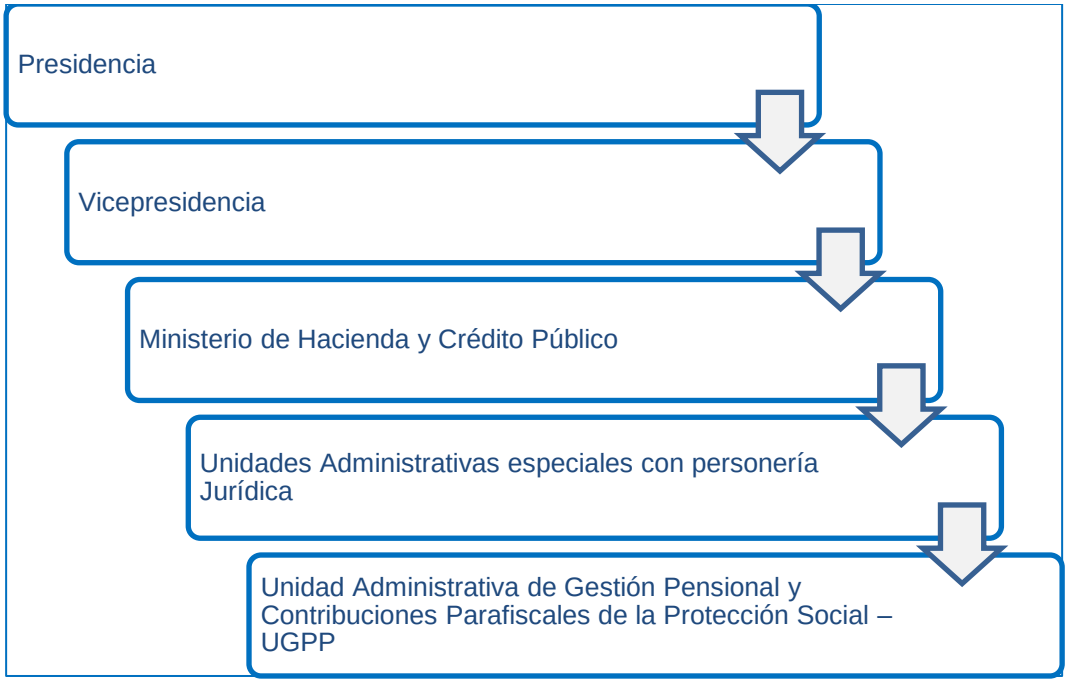
Es sobre los ministros y los directores de los departamentos administrativos que recae la responsabilidad de ejercer la función pública y la administración de la rama ejecutiva en su relación con los ciudadanos, por ende, el proceso de rendición de cuentas.

En el año 2003 se presenta un hecho importante para la administración Pública promovido por el Conpes 3248, el cual adopta el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), que busca darle mayor énfasis al cumplimiento de los fines del estado y en particular a la participación ciudadana (Constitución Política, Art 2, 1991) involucrando la rendición de cuentas como mecanismo de seguimiento y evaluación y así renovar la administración pública (Documento Conpes 3248, 2003).

Así mismo, en procura de la transparencia, participación y servicio al ciudadano fueron desarrollados el plan anticorrupción y de atención al ciudadano, requerimiento de participación ciudadana, rendición de cuentas y servicio al ciudadano (Decreto 2482, 2012). También, fue propuesto el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como metodología para aplicar en las entidades del Estado colombiano (Decreto 1083, 2015), el cual se tratará de manera más profunda en el capítulo 6.

A continuación, y a manera de contexto, la imagen 1 presenta la ubicación del caso de estudio de este trabajo el cual se tratará más ampliamente en el sexto capítulo de este documento, por lo que vale la pena indicar que en la rama ejecutiva y haciendo parte del sector descentralizado por servicios se encuentran las Entidades adscritas a Ministerios o Departamentos administrativos, por lo que se ilustra la ubicación de la Unidad Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) de que trata este trabajo para el caso de estudio.

Imagen 1:Línea de ubicación del caso de estudio en la rama ejecutiva



Fuente: Elaboración propia, con información del Manual Estructura del Estado Rama Ejecutiva (DAFP,2020), disponible en: www.funcionpublica.gov.co

Finalmente, y relacionado con lo antes mencionado, Fox (2007) concuerda en que la transparencia se refiere a la existencia o no de la información, así como de los sistemas que la producen y en sí todo lo relacionado con lo que gestionan las dependencias del gobierno. Adicionalmente, propone que la transparencia puede ser opaca, es decir, que corresponde a la información que las organizaciones producen y presentan que no revela la manera en que trabajan, ni cómo se toman las decisiones y tampoco su gestión en sí, por otra parte, la transparencia clara refiriéndose a las políticas de acceso

a la información y a la confiabilidad de la misma como resultado de la gestión institucional (Fox, 2007).

2.4.1 Modelo Estándar de Control Interno – MECI: como herramienta de control

En el desarrollo del control interno en Colombia se adopta el Modelo Estándar de Control Interno (en adelante MECI), el cual establece, documenta, implementa y mantiene el sistema de control interno para las entidades obligadas del Estado colombiano (Decreto 1599, Art 1, 2005). El MECI establece los lineamientos para evaluar la estrategia y gestión del proceso administrativo siempre orientado al cumplimiento de los objetivos de cada entidad u organismo.

Por consiguiente, MECI fortalece la rendición de cuentas a la comunidad o ciudadanía en general en lo concerniente a establecer los procedimientos, que garanticen la generación y registro de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones en cumplimiento de la misión (Decreto 1599, 2005). De igual manera, en los objetivos de control de información de MECI, en lo relativo a garantizar el suministro de información veraz y oportuna para el proceso de rendición de cuentas públicas (Decreto 1599, 2005). Así las cosas, MECI se convierte en pieza clave para llevar a cabo un proceso de rendición de cuentas de manera estructurada en las entidades del Estado.

Otro concepto que fortalece la rendición de cuentas es el control interno que se relaciona en la historia, la evolución de la sociedad y de la contabilidad misma (Quinche, 2006). De igual manera, Alchain & Demsetz (1972) proponían el ejercicio del control por medio de la figura de un monitor, como una forma de hacer seguimiento al desempeño de las organizaciones, esta herramienta permite identificar la omisión de los compromisos, así como clarificar qué hacer y cómo hacerlo, sin que este afecte o intervenga en el desarrollo de la actividad misma. Williamson (1980) indica que el control interno propende por la eficiencia del trabajo ya que tiene en cuenta la jerarquía y las estructuras organizacionales; para terminar, Jensen & Meckling (1976) establecen

que el control interno interesa ya que disminuye los costos de agencia entre propietarios y gerentes en cuanto a las diferencias en los acuerdos contractuales.

Por otra parte, y de forma precisa, se hace indispensable definir qué se entiende por Control Interno para el Estado Colombiano, descrito en la Ley 87 de 1993 definido como: el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad (Ley 87 , 1993). Es decir, el Control interno se vale de la rendición de cuentas para llevar a cabo su plan de seguimiento y evaluación al cumplimiento de los fines del estado.

3. Capítulo 3

La información eje de la rendición de cuentas y otros mecanismos de control

Esta sección responde al segundo objetivo específico del trabajo al caracterizar aspectos y temas que las entidades deben presentar en el informe de rendición de cuentas, tomando como referente el diagnóstico descrito por el Manual único de rendición de cuentas frente a este proceso en Colombia haciendo énfasis en la información y relacionándolo con algunas ideas de autores que trataron el tema, además, presentar cómo debe realizarse el proceso y qué características debe tener la información base para dar explicaciones sobre la gestión. Finalmente, exponer un resumen y enunciar varios rasgos o cualidades que la información debe tener para lograr un proceso transparente, responsable, participativo y consecuente con la gestión como mecanismo para garantizar el control y el efectivo poder de decisión.

3.1 La información en los informes de rendición de cuentas

Esta sección se orienta en dar respuesta al segundo objetivo específico al poner en contexto la importancia de la información como insumo principal en la rendición de cuentas en el proceso de la administración pública, además de presentar una síntesis de los diferentes temas y aspectos que deben presentarse en las entidades en Colombia según las exigencias y sobre el cual se fundamentan las actuaciones de las entidades públicas. En ese sentido, y en procura de la importancia de los procesos de rendición de cuentas de las entidades del poder ejecutivo, es significativo hacer referencia no solo a la Constitución de 1991 como ya se expuso en el apartado anterior, sino también a diferentes leyes,

decretos, documentos Conpes en los que se sustenta los temas a revelar en Colombia y que apoyan este mecanismo de control.

La Teoría de la comunicación propuesta en principio por Shannon y Weaver (1949), señala que la información en un sistema de información es medible en niveles técnico, semántico y de efectividad. Así el nivel técnico se refiere a la precisión y eficiencia con que el sistema la produce; el nivel semántico se trata del éxito en la transmisión del mensaje deseado de la información y por último el nivel de efectividad indica el resultado de la información en el receptor (Shannon, C. & Weaver, W. en DeLone, W. & Mc Lean,E, 1992). De igual manera, Mason (1978), rotula la efectividad como influencia, siendo ésta el efecto que causa en el receptor del sistema de información que implica las acciones, cambios, aplicación y evaluación de la información.

Para Shannon (1948) la información es un suceso cualquiera que puede presentarse con una probabilidad. Otro aspecto, es que la información permite ser codificada o decodificada, de modo que para transmitirla de manera óptima se utilicen los códigos necesarios (Scozzina, 2020). Añade Shannon (1948), que el problema no es la información sino la comunicación la cual se reproduce de una manera en un punto inicial y llega de forma deficiente al otro. La información supone datos e ilustraciones sin mayor relevancia para quienes no están ligados directamente con el uso de la misma, sin embargo, hoy día se ha convertido en un recurso estratégico y de poder para la gestión, en general para la toma de decisiones en cualquier organización (Farfán, 2010). Ya no son datos mudos, sino que vienen acompañados de explicaciones, propuestas, respuestas y nuevos interrogantes que promueven la participación (Emmerich G. E., 2004) y el ciclo de la relación entre interlocutores.

Ahora bien, la escasez de información corresponde a un problema de asimetría de información en la relación agente y principal, que no permite cuantificar al principal los esfuerzos productivos de los agentes y le impiden tomar decisiones adecuadas, esto puede generar una forma de oportunismo (García, A. & Taboada, E, 2012) que al final puede traducirse en actos de corrupción.

3.2 Rendición de cuentas como proceso que vincula al Estado y la Ciudadanía

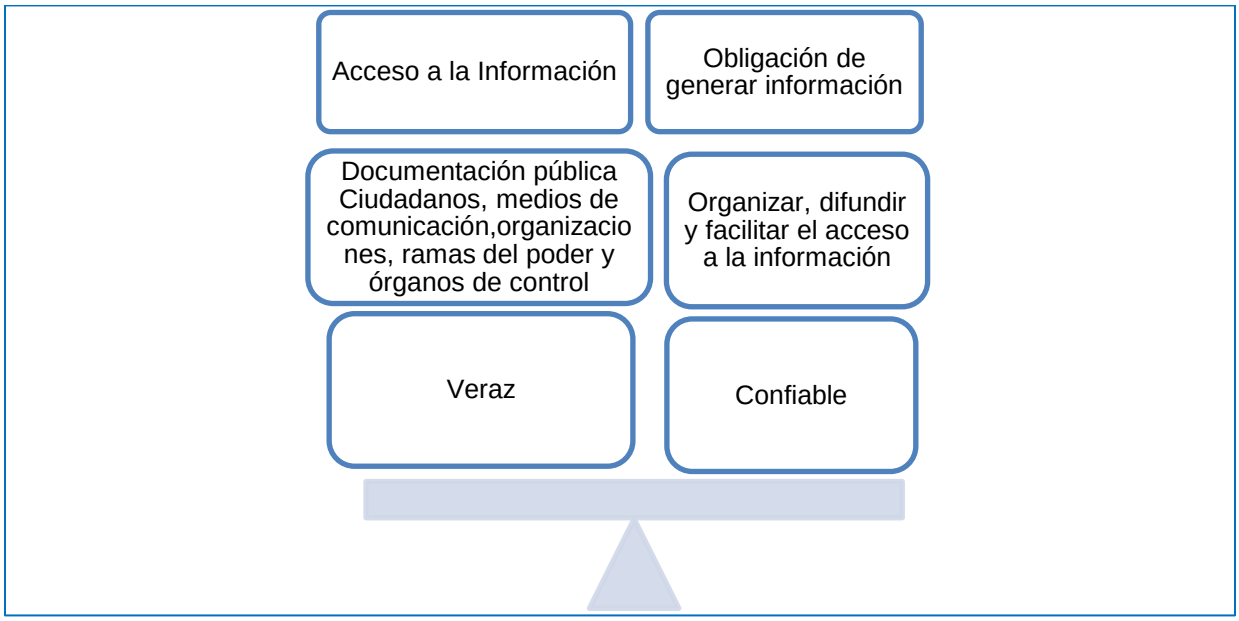
El proceso de rendición de cuentas permite que exista una conversación o diálogo permanente entre el Estado y los ciudadanos, en lo que respecta al actuar de las instituciones y que inquieta los intereses de los ciudadanos, expone a continuación el inicio formal de este proceso en Colombia.

3.2.1 Comienzo de la rendición de cuentas en Colombia

El Conpes 3654 de 2010 fijó la política de rendición de cuentas, centrándose en la rendición de cuentas de tipo social, es decir, entre Estado y ciudadanos, además, de proponerlo como iniciativa para mejorar la transparencia en el sector público colombiano y fortalecer la generación de información y el control a la gestión y desempeño de las entidades públicas (Documento Conpes 3654, 2010, pág. 5).

La rendición de cuentas en Colombia según el contexto del Documento Conpes 3654 establece tres componentes: (i) la información, (ii) la explicación y (iii) la sanción, conceptos que son coincidentes con lo expuesto por Schedler (2004). Los tópicos anteriores, se convierten en vehículo para desarrollar un diálogo y retroalimentación entre el Estado y sus ciudadanos y como resultado se obtiene un “premio” o “sanción” según la gestión de este. La imagen 2 presenta dos aspectos que deben tenerse en cuenta a la hora de hablar de información en el proceso de rendición de cuentas en Colombia.

Imagen 2: Aspectos que implica la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia. con información tomada del Documento Conpes 3654 de 2010, Componentes de la rendición de cuentas.

En aras de presentar información de calidad y que legitime el actuar del Estado así como también la transparencia del mismo (Emmerich G. E., 2004), algunas de las cualidades de información que presenta este Documento Conpes relacionadas con la rendición de cuentas social son una actitud de transparencia y lo asocia a información de calidad y publicada o a disposición de los ciudadanos por diferentes medios (Documento Conpes 3654, 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, el documento Conpes 3654 de 2010 propone que el proceso de información comprende tres etapas:

- Producción de la información
- Publicación y difusión
- Seguimiento y control en lo relacionado a la disposición a los ciudadanos.

La imagen 3 presenta el esquema de manejo de la información pública, según el contenido del Documento Conpes 3654 de 2010.

Imagen 3: Esquema de manejo de la información pública

Fuente: Elaboración propia con información tomada Documento Conpes 3654 de 2010, página 26

La imagen 3, brinda un bosquejo de los actores que intervienen en el funcionamiento para preparar la información base para la rendición de cuentas de tipo social en Colombia y para obtener datos de calidad, difundir, recolectar y realizar control en función de cumplir con las exigencias de los ciudadanos y otros entes de control a nivel nacional. Ahora bien, es posible que los medios por los cuales se difunde la información y quienes la recolectan, administran y almacenan se queden cortos en la medida que las tecnologías de la información aún hoy no tienen cobertura suficiente como para masificar las consultas de los ciudadanos.

De otra parte y en lo que atañe a la explicación o diálogo directo para brindar información a los ciudadanos, en Colombia se presentan varias vías a saber:

- Audiencias Públicas: convocadas por las entidades públicas para entregar informes sobre su gestión.
- Consejos Comunales: contacto entre presidente y sus ministros con entes territoriales gobernaciones, alcaldes y ciudadanía de las regiones, para tratar temas locales.
- Consejo nacional y territoriales de planeación: analizan y discuten el plan de desarrollo de cada entidad territorial.

Las anteriores son las formas comunes de dar explicaciones y mantener diálogo constante y retroalimentación sobre la gestión realizada, las estrategias y los planes a llevar a cabo y afectan directamente a los ciudadanos en Colombia.

Finalmente, en cuanto a los incentivos en cabeza del Ministerio de Hacienda y apoyados en el Departamento de Apoyo Fiscal (DAF), se promueven programas dirigidos a servidores públicos que acompañan y asesoran las metodologías para adelantar ejercicios de rendición de cuentas. Así mismo, existen incentivos para los ciudadanos y organizaciones que aplican control social, los cuales propenden por estimular la participación ciudadana, algunos de ellos son:

- Plan Nacional de Formación para el Control Social de la Gestión Pública: forma ciudadanos en control social en sus comunidades.
- Red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas: cuyo objetivo es dar apoyo jurídico y metodológico, capacitaciones e información para fomentar el control social.
- Fondo para la participación y el fortalecimiento de la democracia: apoya ejercicios de participación.
- Comités de Seguimiento a la Inversión de Regalías (CSIR): “favorecen la participación ciudadana y el control social para los recursos de regalías en los municipios que lo recibe, coordinados por Contraloría y Procuraduría” (Documento Conpes 3654, 2010, pág. 31).

Por lo tanto, existen diferentes mecanismos implementados por el Estado colombiano en busca de mejorar el proceso de rendición de cuentas, sin embargo, el mismo documento Conpes 3654 indica varios aspectos en los que falla o existe debilidad para este asunto, según un diagnóstico realizado y lo resume así:

- Restricciones de la información que ofrecen las entidades a la ciudadanía
- Escasas posibilidades de diálogo e interlocución
- Insuficientes incentivos para llevar a cabo procesos adecuados que incidan en la gestión pública.

Con la intención de eliminar las deficiencias, se abren dos campos de acción: aplicación de manual de gobierno en línea que busca exponer información pública en línea a los ciudadanos a través de los portales web y la elaboración del Manual de rendición de cuentas el cual establece los criterios para que la información sea presentada de forma clara en su lenguaje (Documento Conpes 3654, 2010). Este último aspecto se maneja en el Conpes 3654 no solo para temas de información sino también para las explicaciones a los ciudadanos, es decir, el uso de un lenguaje sencillo en el momento de presentar y revelar la información.

3.2.2 Manual y metodología de rendición de cuentas

El manual es un documento que nació como respuesta al diagnóstico del Documento Conpes 3654 y presenta los lineamientos metodológicos para el diseño de la estrategia de rendición de cuentas (Manual Único de Rendición de cuentas, 2014).

El manual único de rendición de cuentas plantea los temas que una entidad debe comunicar en el proceso de dar cuenta, como se ilustra en la Tabla 6. Para efectos de este trabajo se focaliza en los aspectos relacionados con la información de la cual se rinde cuentas.

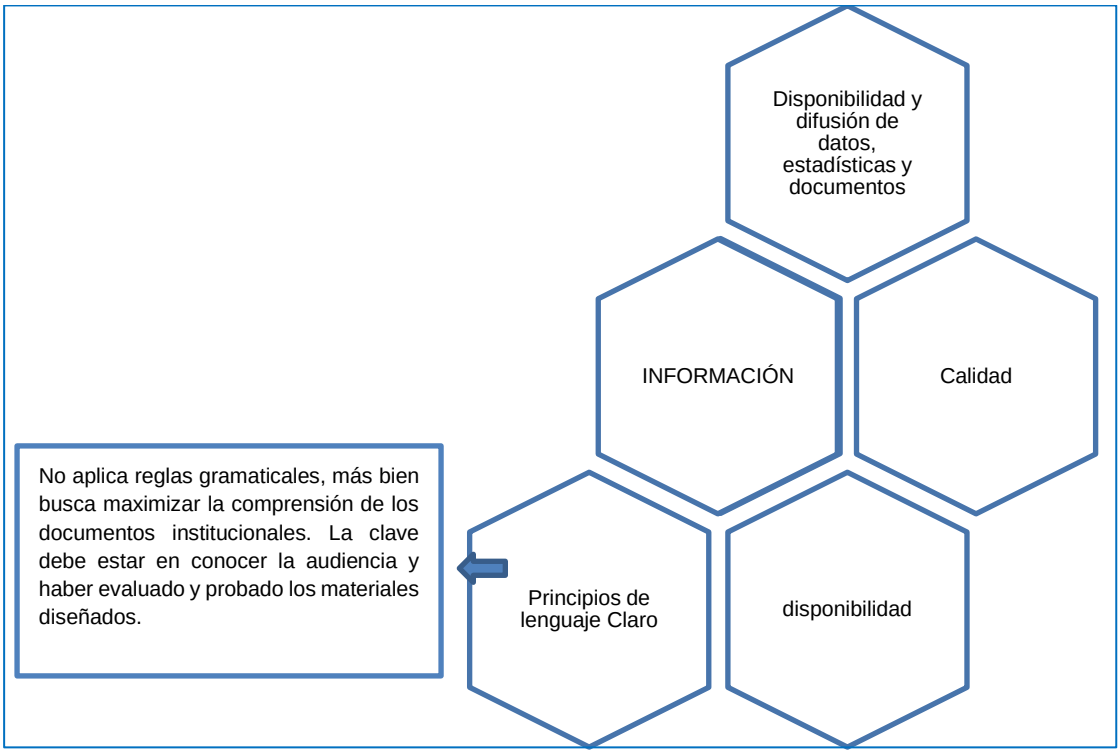
Tabla 6: Temas relevantes que la entidad debe comunicar y rendir cuentas

Temas	Aspectos
Presupuesto	Ejecución presupuestal
	Estados financieros
Cumplimiento de metas	Plan de acción
	Programas y proyectos en ejecución
Gestión	Informes de gestión
	Metas e indicadores de gestión
	Informes de entes de control que vigilan la entidad
Contratación	Procesos contractuales
	Gestión contractual
Impactos de la Gestión	Cambios en el sector o en la población beneficiada
Acciones de mejoramiento	Planes de mejora

Fuente: Elaboración propia a partir de Manual único Rendición de Cuentas- DNP, 2014, página18.

El manual describe algunos criterios para seleccionar y depurar las necesidades de información en las entidades como Inventario de la cantidad y tipo de información que produce una entidad, valorar la calidad con base en tópicos como pertinencia, funcionalidad, disponibilidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, accesibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, interoperabilidad y comparabilidad, de modo que el informe de rendición de cuentas sea más sencillo y contundente en su contenido e identificar la información faltante que pueda afectar los grupos de interés identificados previamente y así establecer mecanismos físicos o virtuales de la información que se requiera conocer (Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de cuentas, 2014). La imagen 4 presenta algunas características sobre las que debe ser valorada la información, según lo planteado por el manual único de rendición de cuentas.

Imagen 4: Características de la información en el proceso de rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia. con información del manual único de rendición de cuentas.

Otro aspecto es que el manual único de rendición de cuentas definió como uno de sus objetivos mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos, para lo cual, “la información que las entidades suministran debe ser comprensible, actualizada, oportuna, disponible y completa” (Manual Único de Rendición de cuentas, 2014, pág. 39). En este punto del manual se resume las cualidades que debe conservar la información a presentar por diferentes medios, herramientas e incentivos a los usuarios de la misma para conectar el canal de comunicación entre Estado y ciudadanos. De manera similar Andreas Schedler (2004) destaca para el caso mexicano cómo una de las dimensiones que debe tratar la rendición de cuentas está relacionada con la información oportuna al público.

Por último, el manual orienta a las entidades a realizar una evaluación de los elementos de rendición de cuentas: información diálogo e incentivos. La idea de este procedimiento es identificar sus avances y las dificultades que se generen durante este proceso. En este aspecto se incluye el Formulario único de Reporte de Avances de la Gestión que es base para la elaboración del Índice de Rendición de Cuentas (en

adelante índice RdC) que no es más que una herramienta de seguimiento para las entidades y está dado en forma de 70 preguntas correspondientes a varios componentes del mencionado indicador.

En consecuencia, se presentan los componentes y participación del índice RdC: 1. Requerimientos transversales (32%), 2. Información (32%), 3. Diálogo (21%), Incentivos (10%), Evaluación y Preguntas (5%) (Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de cuentas, 2014). La información anterior, conforma el 100% del índice RdC mediante el cual se califica este proceso en las diferentes entidades del Estado. Se destaca que el componente información presentan un ponderado significativo dentro del total del índice RdC, lo que refleja la importancia crucial de la misma en el proceso y medición de la rendición de cuentas, como instrumento del control.

Adicionalmente, el manual de rendición en lo referente al componente evaluación, determina algunos atributos que ayudan a la medición de la calidad de información, por ejemplo: pertinencia, funcionalidad, disponibilidad, calidad, utilidad, relevancia. credibilidad, accesibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, interoperabilidad y comparabilidad (Manual Único de Rendición de cuentas, 2014). En conclusión, la Información es el aspecto fundamental a la hora de calificar el cumplimiento de la metodología de rendir cuentas en Colombia.

En resumen, la información es el eje principal de la rendición de cuentas, por tanto, debe ser de calidad, estar disponible, escrita de manera clara y sencilla y poderse difundir, además de ser confiable, veraz, integra y comparable; estos elementos permiten llevar a cabo el diálogo entre Estado y los usuarios de la información en el proceso.

4. Capítulo 4.

La comunicación, esencial en la rendición de cuentas.

Esta sección busca responder cuáles son los elementos clave para la comprensión de un documento de rendición de cuentas, y la importancia del mismo a la hora de transmitir información. Por lo cual se iniciará describiendo aquellos aspectos mínimos que se necesitan para lograr la acción comunicativa como su significado de acuerdo a las teorías en cuanto a comunicación, elementos y medios que constituyen el foco para trasmitir lo que los individuos quieren dar a conocer.

4.1 El objetivo de comunicar

El objetivo de la rendición de cuentas es, informar y explicar los avances y los resultados de la gestión de una entidad pública o de los servidores públicos durante su trayectoria, mostrando un avance en la garantía de los derechos de los ciudadanos por medio de sus organizaciones sociales y espacios de diálogo público, implicando en el ciudadano su derecho a pedir información, explicaciones y retroalimentar al gobierno con evaluaciones y propuestas de mejora, o con incentivos para corregir la gestión, premiar o sancionar los resultados. De este modo las entidades buscan mejorar los informes de rendición de cuentas para que los ciudadanos entiendan lo que se quiere proyectar (Función Pública, 2020).

En este caso, lo esencial es saber trasmitir el conocimiento de la gestión a evaluar por medio de una buena comunicación, utilizando métodos sencillos y veraces para mostrar la información correspondiente, por tal motivo, las teorías de comunicación y algunos de sus elementos pueden ser útiles, mejorando la estructura de los informes, la presentación de

la información, las variables y detalles que hacen parte del documento con el fin de dar a conocer al ciudadano común su derecho a pedir información y ser retroalimentado (Noguera, 1996).

De acuerdo a lo anterior, se debe revisar la definición de comunicación, la cual consiste, en el proceso de trasmitir ideas e información acerca de una iniciativa o asunto de interés a la comunidad con la verdadera índole de una organización y las cuestiones que trata, al tiempo que hace llegar el mensaje a la población que lo requiere o lo solicita, es decir, mostrar de manera sencilla y verás información real de una entidad, por ejemplo, en la rendición de cuentas se hace un informe detallado de la gestión de una entidad para la comunidad interesada, así los ciudadanos tienen de primera mano las acciones, movimientos y resultados de la institución durante un periodo de tiempo determinado, tomando su acción participativa en la construcción de su ciudad (Noguera, 1996).

Así mismo, el proceso de comunicación también expone los elementos vitales para que las personas puedan captar y analizar el mensaje de manera crítica y respetuosa para su retroalimentación y entender temas sencillos como el mensaje de un libro hasta informes especializados sobre gestiones administrativas de su interés. Para este caso, la Escuela Norteamericana definió la acción de comunicar como la fuente de información que cuenta con un trasmisor encargado de enviar una señal (mensaje), para ser recibida por un receptor, quien será el destino de quien envío el mensaje (Shannon, C & Weaver, W, 1949).

Los elementos esenciales influyentes en la comunicación son el emisor, aquel que envía el mensaje por medio de señales o signos que la sociedad maneja para interactuar (mensaje), el medio por el cual se envía ese mensaje (el canal), para que llegue al receptor (la persona que recibe el mensaje) y sea analizado, adoptado o desechado de acuerdo a su interés personal, si el medio le permite devolver el proceso para ser retroalimentado lo llevará a cabo con los mismos elementos interactuantes (Wolf, 1987).

El objetivo de los elementos de la comunicación es trasmitir la idea, el concepto, el pensamiento, la información que sea requerida para ser analizada por la sociedad en conjunto, con la ayuda de datos esenciales y sencillos de divulgar, generados en el

contexto que se esté desarrollando, por ejemplo, un mensaje y lenguaje adecuados en temas políticos, económicos, sociales, culturales involucrados en el momento en términos que conozcan la mayor cantidad de individuos (Wolf, 1987).

Con la definición y los elementos expuestos para llevar a cabo la comunicación, también se debe tener en cuenta, las funciones de la comunicación, necesarios para dar una hoja de ruta al documento, noticia, pensamiento, idea, informe y toda aquella herramienta usada para trasmitir un mensaje verás a la comunidad. Entre ellas se encuentra: 1. informar, como la capacidad de contar a una gran cantidad de personas lo que ocurre; 2. educar: por la cual se otorga a la sociedad conocimiento para la preservación de su cultura; 3. entretener; y 4. formar opinión: método por el cual se reúne en la comunicación, la retroalimentación recibida por la expresión de pensamientos (Wolf, 1987).

Gracias a estas funciones en el proceso de comunicación, se puede determinar el objetivo clave para mejorar la presentación de informes de rendición de cuentas, y es la capacidad de notificar para generar opinión dentro de la sociedad, ya que se necesita conocer de fuentes primarias lo que hacen las entidades estatales, cómo manejan los recursos y en qué los están invirtiendo, bajo un lenguaje sencillo capaz de fomentar la retroalimentación (Wolf, 1987).

Por último, los medios de comunicación, diversos y comunes en la realidad del siglo XXI, enfocados en capturar la atención del público por medio de lenguaje, ideas, pensamientos y acciones diferentes, entre los que se encuentran: 1. La publicidad usada para unir a la persona por medio de las emociones hacia algo que se quiere trasmitir, compartir, 2. La Propaganda es similar a la publicidad solo que en este caso las emociones van enganchadas a la idea de vender o comercializar un producto; 3. La prensa, se dan a conocer hechos matutinos en una redacción de noticias con títulos y frases llamativas (Lazarsfeld, P. & Merton, R., 1948); 4. El cine: en él se combinan las imágenes en movimiento con signos y señales verbales y no verbales (Bretones, 2008); 5. La radio, la fuente de difusión e información más valiosa a la fecha, revolucionaria por su inmediatez, la capacidad de dar educación; 6. La televisión, es uno de los medios que más público atrae e influyente en las personas (Lazarsfeld, P. & Merton, R., 1948); y 7. La internet, conocido como la red de redes, permite la descarga de información en pocos segundos y

desde cualquier lugar del mundo, al trasformar el acceso a la información y permitir la comunicación entre personas desde diferentes puntos del planeta (Bretones, 2008).

Tras conocer los diferentes medios de comunicación, se puede decir que, el ser humano puede encontrar información para analizar y aprovechar o desechar en cuestión de minutos por cualquier fuente de preferencia, así, su diversificación ha logrado capturar a todo tipo de público, de diferentes edades, con diversos intereses y diferentes opiniones desde cualquier lugar del mundo. Por tal razón, el ser humano se volvió consumidor de medios de comunicación o los denominados “mass media” en donde consiguen información, pero al mismo tiempo son influenciados por los dueños de los mismos (Laswell, 1948).

4.2 La función de la comunicación: Escuela Norteamericana vs escuela Frankfurt

Las escuelas de pensamiento, tienen su propia percepción acerca de la comunicación, su uso e instrumentos esenciales para desarrollarla en las sociedades, con más diferencias que semejanzas, se podrá orientar al lector a percibir en ellas, una hoja de ruta para informar verás y eficientemente a la comunidad, en especial, cuando la información es específica y densa. Con una retrospectiva en la evolución de la comunicación para mostrar su crecimiento y enfoque con el paso de los años (Pineda de Alcazar, 2001).

La teoría de la comunicación humana, describe el proceso de comunicar como innato en las habilidades del ser humano, por el solo hecho de hablar y contar algo que se piensa o se cree, genera un proceso de comunicación sencillo pero eficiente cuando hay una idea clara para trasmitir, un efecto que ha ido creciendo al paso que la sociedad fue organizando su estructura política, social, económica y cultural al brindar espacios a cada uno de ellos para su libre expresión, con un lenguaje especifico, concreto y referente a varias de las estructuras desarrolladas en la nación, tornando el proceso más complejo de lo que es, al vincular intereses y poderes más grandes en la sociedad que no dejan de evolucionar (Watzlawick, P., Beavin, J. & Jackson, D, 1991).

En el proceso de evolución de la comunicación, se describe el cambio eventual de la comunicación de análoga a digital, situación que llevó a periódicos, noticias, libros, cine y demás fuentes de información y datos a un solo lugar, la internet, medio que modificó significativamente la forma de vivir, de entender la realidad y la intervención sobre ella, pues la rapidez con que se accede al escenario de la red de redes es atractiva para la comunidad así como su robusta fuente de acumulación y actualización de datos, reuniendo en una sola herramienta todos los medios que al día de hoy no dejan de ser usados por el ser humano (Watzlawick, P., Beavin, J. & Jackson, D, 1991).

Bajo este marco introductorio para la comunicación con un crecimiento y desarrollo consolidado en el siglo XX, el punto de partida fue la escuela norteamericana, al explicar el enfoque funcionalista sobre la comunicación, en sus aportes demuestra que los medios de comunicación tienen un papel preponderante en la sociedad occidental, al constituirse como producto de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda a generarla o promoverla en lo que se reconoce como cultura de masas, también al describir que la sociedad es un sistema y como todo sistema depende de su capacidad para cumplir tres funciones para conservarse y seguir existiendo: permanencia y equilibrio, adaptación a los cambios del entorno e intercambio de información (Laswell, 1948). Con esta última, en la sociedad moderna la comunicación de masas o comunicación tecnológica es la que permite al sistema social permanecer tras cumplir tres funciones esenciales: 1. La supervisión o vigilancia en el entorno interno y externo, ser parte y retroalimentar acerca de lo que percibe en su comunidad y en sí mismo; 2. La correlación de las distintas partes de la sociedad y 3. La trasmisión de la herencia cultural de generación en generación (De Morgas, 1982)

Con las tres funciones expuestas, se toma la primera de ellas, alusiva a la supervisión o vigilancia en el entorno para unirla con la percepción del modelo telégrafo, al sostener y analizar el circuito de la comunicación tras buscar respuestas a ¿quién dice qué?, ¿a quién?, ¿en qué canal?, y ¿con qué efecto?, produciendo un resultado en quien recibe la información o mejor genera cambios en la comunicación de masas y en la opinión pública, al crear reacciones diversas en las personas dependiendo del escenario, tiempo y lenguaje usado (Laswell, 1948). Esta influencia de generar respuestas al por qué reaccionan las masas de cierta forma en diferentes épocas o situaciones se une Lazarsfeld (1948) y el rol de los medios de comunicación en la sociedad.

De este modo, el rol de los medios de comunicación se divide en dos grandes funciones y una disfunción en la comunicación, la primera función es conferir estatus, es decir, la atención de los medios se dirige a un personaje para volverlo referente o enaltecer una causa social; la segunda función, es reforzar las normas sociales, así, las denuncias y críticas sobre una conducta por fuera de las normas reafirma y sostiene su importancia para el buen funcionamiento de la sociedad; y la disfunción se refiere al efecto narcotizante, al expresar que no todo lo que proviene de los medios es bueno, pues al generar ese permanente estado de información no permite al individuo relacionarse o intervenir en problemas sociales e intentar resolverlos (Lazarsfeld, P. & Merton, R., 1948).

Estos aportes, muestran primero, las funciones de la comunicación, al otorgarle al individuo una herramienta para protestar acerca de lo que sucede en su entorno por fuera de las normas establecidas, le muestra los sucesos diarios y le permite tomar decisiones con respecto a eso que está sucediendo, lo vincula con los hechos relevantes de las naciones y su relación con ellas, además le permite pasar ese conocimiento a las siguientes generaciones, así mismo, la comunicación le muestra información que no tiene mayor relevancia como fijarse en la vida de otras personas que se destacan en un hecho entretenido, es decir, le muestra varias caras de la moneda y la sociedad decide cual requiere su atención, sin descubrir aún porque ese mensaje que se envía causa un efecto diferente en cada persona (Lazarsfeld, P. & Merton, R., 1948).

En contraste, se encuentra la escuela alemana o la escuela de Frankfurt donde se genera una crítica puntual a la escuela norteamericana tras los efectos causados por el camino trazado en la comunicación, en el mensaje y en la forma de trasmitirlo; en esta escuela se expone la Dialéctica del Iluminismo, que determina la perspectiva negativa que perciben en la “cultura de masas” además de su crítica y autocrítica. Esta escuela expresa que la opinión pública ha degenerado en mercancía y el lenguaje en elogio de la misma decadencia, trasmitiendo a la comunidad la capacidad de negar esa ideología vigente antes de que sea demasiado tarde (Horkheimer, M. & Adorno, T, 1944).

La escuela alemana, aporta su propia visión acerca de la comunicación. La teoría de acción comunicativa, es aquella en la que los seres humanos pueden vincularse y desarrollarse

por medio de procesos cooperativos de interacción, al permitirles establecer fines comunes y organizarse para llevarlos a cabo, ya que la conciencia individual se forma a través de la intersubjetividad, de la interacción comunicativa con otros sujetos conscientes en el contexto institucional de una sociedad, escenarios en que los individuos se desenvuelven y participan, en ocasiones con acciones objetivas, en otras orientadas a un fin o simplemente de manera espontánea (Habermas, 1981).

Es decir, la acción comunicativa es un proceso espontaneo donde los seres humanos interactúan para cooperar entre sí, intercambiando ideas para que la sociedad o entorno que comparten crezca y prospere, mostrado como un fin común, al ser establecido por medio del intercambio de ideas promovidas en la conciencia de cada persona en medio de intereses individuales o colectivos, pero referentes en el entorno compartido, observando las acciones ejercidas y desarrolladas a causa de esas interacciones comunes (Habermas, 1981).

Así mismo, se describe la acción comunicativa como una teoría inclusiva porque en ella destaca la racionalidad como instrumento esencial de aquel que genera ideas, es decir, cómo piensa y actúa cada persona con ella misma y con los demás mostrando las virtudes y defectos de su ser, además, genera innovación en cada ámbito de interacción social en los individuos, por ejemplo, desarrollando la normatividad a estas expresiones por medio de la teoría crítica para descubrir el material de emancipación social que va más allá del trabajador, de lo que hace y lo que obtiene, es decir, evalúa su estatus de trabajador para que fin (Habermas, 1981).

Por lo tanto, la acción comunicativa toma una posición inclusiva en la que los individuos interactúan para fomentar cooperación y en muchas ocasiones emancipación de acuerdo a intereses comunes o privados esenciales en la toma de decisiones, en palabras del propio autor de actividades orientadas al entendimiento, en el cual, por medio del habla y el intercambio de ideas, posiciones y pensamientos se puede llegar a un acuerdo para la consecución de impactos en la comunidad, en el Estado o porque no en el mundo (Habermas, 1981).

Para finalizar con el pensamiento de esta escuela, la racionalidad y el entendimiento son en la estructura de la comunicación un conjunto esencial para llegar a acuerdos enfocados

en la cooperación entre las comunidades, desarrolladas por medio del diálogo y la concertación, sin embargo, la emancipación de los individuos de la sociedad actual respecto a lo que hacen y lo que necesitan o pueden llegar a ser, trasmite controversia dentro de la esfera académica así como la influencia en la sociedad cultural de masas de la Escuela norteamericana (Pineda de Alcazar, 2001).

En conclusión, con la descripción de la comunicación y sus elementos por medio de las diferentes perspectivas tanto de la escuela norteamericana como de la escuela de Frankfurt demuestran que la comunicación es un medio no solo para informar, también para influir positiva o negativamente a la sociedad de manera individual o colectiva, incentivando la toma de decisiones en el individuo de acuerdo a su concepción de lo bueno y lo malo, al mismo tiempo que le permite vincularse a la supervisión o vigilancia del entorno interno y externo y así darle a entender que está correlacionado con las distintas partes de la sociedad, es decir, ejercer varios papeles dentro de la comunidad, el social, económico, político, cultural y su relación consigo mismo (De Morgas, 1982).

Referente a las implicaciones que mejoraran la presentación de informes para los ciudadanos por parte de entidades públicas se deben enfocar principalmente en la claridad de la información, en especial, en el enfoque e interés que se quiere dar a conocer, pues como lo relata la escuela norteamericana o funcionalista, la comunicación correlaciona las distintas partes de la sociedad con el fin de mostrar los resultados de las entidades y que el ciudadano se entere de lo que ellas están haciendo, capaz de generar ese vínculo de informar, conocer y retroalimentar los hechos ejecutados hasta la fecha cada una de las entidades estatales (MinTic, 2014).

También, el individuo debe acceder a la claridad en la información expuesta pues así como lo menciona la escuela de Frankfurt la información puede ser influenciada bajo un propósito o interés particular y el individuo debe estar atento a esas acciones para obtener los datos que realmente necesita ejerciendo ese campo de la acción comunicativa por cooperación que es consensuada entre los individuos para conservar su sociedad bajo las reglas que han aprendido a acatar (Horkheimer, M. & Adorno, T, 1944).

4.3. La comprensión como estrategia lectora

Para Solé (1998) leer implica la interacción entre el lector y un texto, el cual se encuentra orientado a obtener información pertinente para dar respuesta a unos objetivos que conducen el interés por la lectura, para lo que se requiere un lector activo que procese y examine el texto, así las cosas, leer implica comprender e interpretar documentos de diversas índoles, intensiones y objetivos.

Comprender un texto involucra hacerlo propio y recibir de manera clara e inteligente su sentido (Portell, 2007), por ello se hace necesario decodificar los signos propios de la escritura y establecer cuál será el vínculo entre el texto y el lector (Quintana, 2010).

Para Burón (1993) comprender hace parte de integrar información nueva a conocimientos propios del lector, a sus esquemas y posibles teorías, y enfatiza que para cada persona estas características son diferentes por lo cual en la comprensión habrá siempre un matiz personal y algo de subjetividad.

Ahora bien, el desarrollo de competencias comprensivas permite al lector desarrollar capacidades y funciones para procesar información, además permite seleccionar información, valorarla, resumirla, clasificarla, identificar lo principal de lo secundario de modo tal que aumenta el conocimiento y se asocia en la memoria ya que tiene significación y se ha comprendido (Vallés, 2005).

González-Pineda (2006) propone varios niveles de comprensión de un texto según las habilidades que tenga el lector para decodificar la información, nivel de conocimientos previos que posea sobre el tema de lectura, la capacidad cognoscitiva, competencias lingüísticas (inferencias, deducciones), dominio de estrategias de comprensión lectora, interés por el tema, condiciones físicas en la lectura y grado de dificultad del texto.

De otra parte, el modelo de capacidad psicolingüística de comprensión lectora abordado por Martin (1999), el cual se basa en la micro y macroestructura de un texto, en el que se tiene en cuenta para la descodificación capacidades léxicas, sintácticas y semánticas además de capacidades para reconocer la organización y estructura del texto y la

representación global del mismo. Los aspectos anteriores fortalecen el proceso de comprensión de cualquier documento y engrosa factores para darle la importancia que este tiene para el lector y permite que el proceso de comprensión se lleve a cabo con los fines definidos según el objetivo propuesto por quien escribe y lee.

Finalmente, se establece que para comprender cualquier tipo de texto el individuo o el lector de un documento debe aplicar un esfuerzo cognitivo, es decir, que el lector sea activo para procesar la información y darle una significancia, sin que esto disminuya la posibilidad de encontrar lectores que no posean ese grado interpretación del contenido ya que como se dijo anteriormente, eso depende del objetivo, el conocimiento previo y las motivaciones. De este modo, la comprensión depende de lo que en la psicología constructivista se conoce como aprendizaje significativo, el cual puede ser psicológico cuando la información que se procesa no se conoce y obliga a reacomodar ese nuevo conocimiento; también el aprendizaje lógico que aluda principalmente al grado de coherencia, claridad, sistematización de la información objeto de lectura, esquemas y en si a la articulación lógica de un contenido y finalmente la disposición de aprender que está relacionada con lo que se aprende y se produce una memoria de tipo comprensivo (Solé, 1998). Teniendo en cuenta lo antes dicho, el proceso de comprensión de los informes de rendición de cuentas se vale de las cualidades del proceso comunicativo como tal y sus elementos, también en la capacidad del individuo de llegar a otorgarle significado y uso a su contenido según su objetivo e intereses particulares al respecto apropiándose de lo que allí se dice para aplicar ese conocimiento nuevo, generar respuestas a sus inquietudes, tomar decisiones y ejercer control sobre lo realizado por el responsable en una entidad.

5. Capítulo 5.

Comunicación Pública

El contenido de este capítulo desarrolla el cuarto objetivo específico que identifica cuáles son las principales limitaciones en los informes de rendición de cuentas dado el marco normativo y la técnica utilizada en las entidades en Colombia. Inicialmente se enunciarán las dificultades del proceso comunicativo en las entidades del Estado a la luz del manual único de rendición de cuentas y posteriormente, se describirán algunos datos de la comunicación pública, por último identificar las debilidades evidenciadas desde el informe del Programa “Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia” a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la firma internacional de consultoría en gerencia y comunicaciones Casals & Associates, Inc. -USAID / CASALS -, y del cual se deriva el documento denominado “Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para entidades del estado (MCPOI)”.

5.1 Deficiencias identificadas por el Conpes 3654 de 2010 Manual único de Rendición de cuentas

El diagnóstico realizado según el Documento Conpes 3654 de 2010 proporcionó información sobre las limitaciones del contenido de los informes de rendición de cuentas, dentro de las que se encuentran las siguientes:

- Restricciones de la información que ofrecen las entidades a la ciudadanía
- Escasas posibilidades de diálogo e interlocución
- Insuficientes incentivos para llevar a cabo procesos adecuados que incidan en la gestión pública.

Esto se traduce en desconocimiento ciudadano de los mecanismos disponibles, uso deficiente de los existentes, baja confianza en ellos y que no incidan en la gestión como tal (Documento Conpes 3654, 2010). En contraste, Schedler (2004) hace hincapié en

las debilidades que existe en la dimensión informativa de la rendición de cuentas en el caso mexicano:

> "En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera. Muchas veces, la rendición de cuentas se agota en eso: en la producción de montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada, en el espacio público" (Schedler, 2004, pág. 20).

Además, el diagnóstico indicó que la información que se entrega es poco comprensible, es decir, no es clara y simple, concuerda con Schedler cuando identifica que en ocasiones la información no siempre es relevante, ni comprensible (Schedler, 2004).

También, expone que la información de los informes de rendición de cuentas no presenta una guía o explicaciones que proporcionen su ubicación y comprensión, por lo que no modifican el lenguaje para un público que no tiene conocimientos técnicos, no es especializado o que tiene necesidades especiales (Documento Conpes 3654, 2010).

Otra deficiencia consiste en la no estandarización y desactualización de la información, es posible ver en un mismo informe datos presentados de diferentes formas, además de disminuir el interés en la medida que los datos que soportan la rendición de cuentas en la mayoría de los casos no es actual o sobre la cual se pueda ejercer control social, es decir, la información se genera sobre hechos cumplidos (Documento Conpes 3654).

La disponibilidad se presenta como otro conflicto, así como las barreras culturales al considerar la información propiedad privada y no patrimonio del Estado (Documento Conpes 3654, 2010). Por último, se trata de información insuficiente e incompleta. Las causas mencionadas conllevan necesariamente a disminuir el interés de un número significativo de ciudadanos frente al mecanismo de control o a ejercerlo de manera inadecuada, teniendo en cuenta las limitaciones que se evidenciaron en su momento.

Como lo menciona Sosa (2011), a pesar de todos los esfuerzos realizados y el amplio interés en la transparencia y los efectos de esta en la rendición de cuentas, involucrar a todos los actores aún es un tema para trabajar, así que debe reconocerse que pese a todos los avances descritos la ciudadanía sigue teniendo acceso limitado a la información en momentos clave para la toma de decisiones.

En consecuencia, uno de los objetivos del Conpes 3654 de 2010 era mejorar los atributos de la información y lo enfatizó para la información comprensible describiéndola como de lenguaje y presentación que facilitan su aprehensión, con características como actualizada, oportuna, disponible y completa (Documento Conpes 3654, 2010).

5.2 El concepto de la comunicación pública

En el capítulo anterior se habló detalladamente de la teoría de la comunicación. A continuación, se explica el concepto de comunicación pública. El término comunicación pública se refiere en principio a un espacio que está al alcance de todos y que protege al ciudadano del Estado, además de facilitar la libre expresión de opiniones, intereses y reclamos McQUAIL (1998). Adicionalmente, la comunicación pública también se ha entendido y practicado desde la definición de “procesos que permiten colectivizar sentidos y propuestas de partidos, candidatos y gobiernos” (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004, pág. 6).

En Colombia, la comunicación pública se relaciona con la comunicación macro intencionada cuya intención es proponer una interpretación de los elementos clásicos de la comunicación: emisor, mensaje, receptor y del proceso de comunicación, aplicados a la movilización social (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

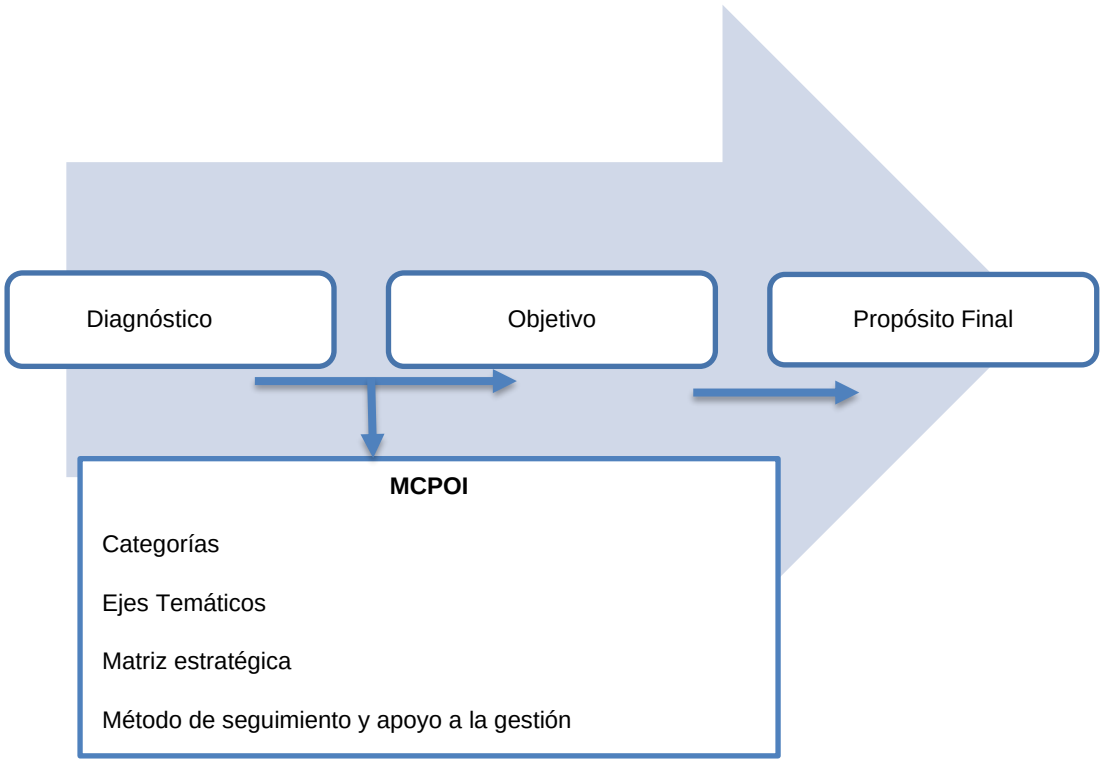
Por otra parte, la comunicación pública es la relación entre política y comunicación vista desde la correlación entre lo público y la política que construye conciencia (Jaramillo, 2003). Uno de los principales aportes de Jaramillo, es la concepción de que tanto la comunicación como la información son bienes de carácter público en el contexto de la comunicación pública y se debe propender por aumentar el interés individual hacia estos dos bienes (Jaramillo, 2003).

En resumen, la comunicación pública facilita la interacción de ciudadanos y gobierno desde el punto de vista de datos e información que se comunica, como la forma en la que los usuarios se apropian de la misma dentro de su contexto social y cultural y, por lo tanto, se relaciona como un elemento estratégico en el proceso de rendir cuentas.

5.3 Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI)

El Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa “es una aplicación del modelo general de comunicación pública, que ofrece herramientas conceptuales y metodológicas para direccionar la comunicación en las entidades del estado y como apoyo a la gestión estratégica” (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004, pág. 23). La imagen 5 ilustra el flujo del modelo de comunicación pública organizacional e informativa

Imagen 5: Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado



Fuente: Elaboración propia según modelo de comunicación pública organizacional e informativa (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

5.3.1 De la comunicación Organizacional

Según Martín- Barbero (2000) la comunicación hace parte de las ciencias sociales y como tal incide en el comportamiento o tendencias de la gente, ligada directamente a la cultura; está expuesta a dificultades relacionadas con estar “sumisos a” o tener “complicidad con”, es decir, sugiere un lazo entre algunos miembros de la sociedad y lo que buscan comunicar de manera selectiva a través de los medios, que afecta de manera importante el comportamiento de las sociedades apartando su fin estratégico.

La comunicación es acción, y la acción es comunicación y pasar de integrar mensaje y medios a integrar hechos, decisiones y actuaciones de las empresas, lo que es posible

equiparar a rendir cuentas, ya que ve la comunicación desde el punto de vista de una herramienta estratégica al vincularla con la acción corporativa (Costa, 2005). Además, propone que las empresas manejan tres tipos de discurso, el motivante que busca persuadir, el serio, informativo dirigidos a los usuarios, el directo de hechos reales (Costa, 2005).

Finalmente, la comunicación se encarga de difundir un acto desde un emisor a varios puntos de destino, según sea el interés de la organización, por lo cual, al ser comunicados decisiones, planes, proyectos y misión se convierten en realidad (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004). En consecuencia, este autor concluye, que la necesidad de comunicar e informar los planes estratégicos de las organizaciones y en este caso particular de las entidades del Estado y la ejecución de los mismos son la herramienta por excelencia para vincular a los interesados con el cumplimiento de su misión y legitimar su existencia.

5.3.2 Diagnóstico: las disparidades en la acción comunicativa

El modelo de comunicación pública organizacional e información surge como respuesta a la necesidad de implementar el proceso de Control Interno, que apoya el diseño de los planes de comunicación estratégica en las entidades desde lo conceptual y metodológico. El tema clave está en la cultura organizacional y cómo la comunicación incide en esta (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004). El modelo, realizó un diagnóstico de cómo funciona la comunicación en las entidades del Estado y presentó un informe sobre los resultados que fueron obtenidos.

En principio este diagnóstico identificó que para las entidades del Estado la comunicación hace referencia a los medios de comunicación y en ciertos aspectos a la rendición de cuentas, sin embargo, no la entienden como eje organizacional transversal que genera conversaciones e interacciones. Así pues, algunas entidades fallan al definir su proyecto comunicativo que involucre políticas de comunicación claras y definidas y políticas de sistematización de la información que se concentra en el cumplimiento legal y en aspectos técnicos, por lo que una sugerencia es orientar a las entidades a la cultura de la

comunicación desde la parte organizacional y no solo dirigida a la transmisión de información (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

Identificando tres aspectos que se deben tener en cuenta al momento de comunicar, el responsable del proyecto comunicativo que le brinde importancia estratégica a la información y la comunicación, además, involucrar a las oficinas de prensa en el proceso. Orientar y enfocar la comunicación en las entidades, así como, definir las políticas de comunicación e información y la manera en que se deben articular en la entidad. Por último, establecer sinergias entre áreas que dan cuenta como unidad y no como partes fraccionadas que no se relacionan (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

Por otra parte, el diagnóstico, evidenció la ausencia de cultura de la información, es decir, el proceso de registro, administración y sistematización de todos aquellos datos que sean susceptibles de ser convertidos en información no existe o es deficiente. Por lo cual, se afecta el análisis e interpretación de las acciones de la dirección y que lo conducen o no al cumplimiento de sus objetivos (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

Asimismo, la confidencialidad de la información en las entidades es baja y la reserva en la información es más bien informal, ya que circula de forma desprevenida por el conocimiento que tienen algunas personas al interior de las entidades y que divulgan sin restricción. La socialización de ciertos temas en las entidades puede llegar a ser insuficientes o inoportuna creándose comunicación informal (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

Ahora bien, se detecta una brecha importante en la temporalidad de directivos, trabajadores de carrera administrativa y los asesores, que se caracteriza para cada uno respectivamente así: para directivos, por la inmediatez y lo finito del tiempo de su gestión; para personal de carrera administrativa, memoria de largo plazo, pero limitada a las indicaciones del directivo de turno para luego ser reemplazadas por las de alguien nuevo y por último, los asesores, que se limitan hacer lo que se les pide en el contrato dentro del umbral de tiempo establecido y quienes no dejan registros adecuados de la gestión por lo que se ven afectados los resultados y la continuidad en los procesos y para este aspecto concluye el informe diagnóstico que afecta el clima organizacional en las entidades (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

El informe de diagnóstico, hace énfasis en la actitud de los servidores frente al cambio, la resistencia e incertidumbre que este genera, se relaciona con la poca perdurabilidad en el tiempo de los procesos o la no continuidad de los mismos, traducido en desconfianza por parte de quienes llevan a cabo los procesos.

Otro punto importante que aborda el diagnóstico, es el rol que ocupan los medios de comunicación dada su importancia al ser el canal directo entre las entidades y la sociedad, son el vehículo que transmite la información y generadores de opinión. Los medios de comunicación dado su carácter político en ocasiones dificultan la acción comunicativa, es decir, tienden a confundir con la información que imparten dada algunos intereses particulares. Así las cosas, restaurar la confianza en los medios debería ser un plan en conjunto con las entidades para construir una comunicación más sana (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

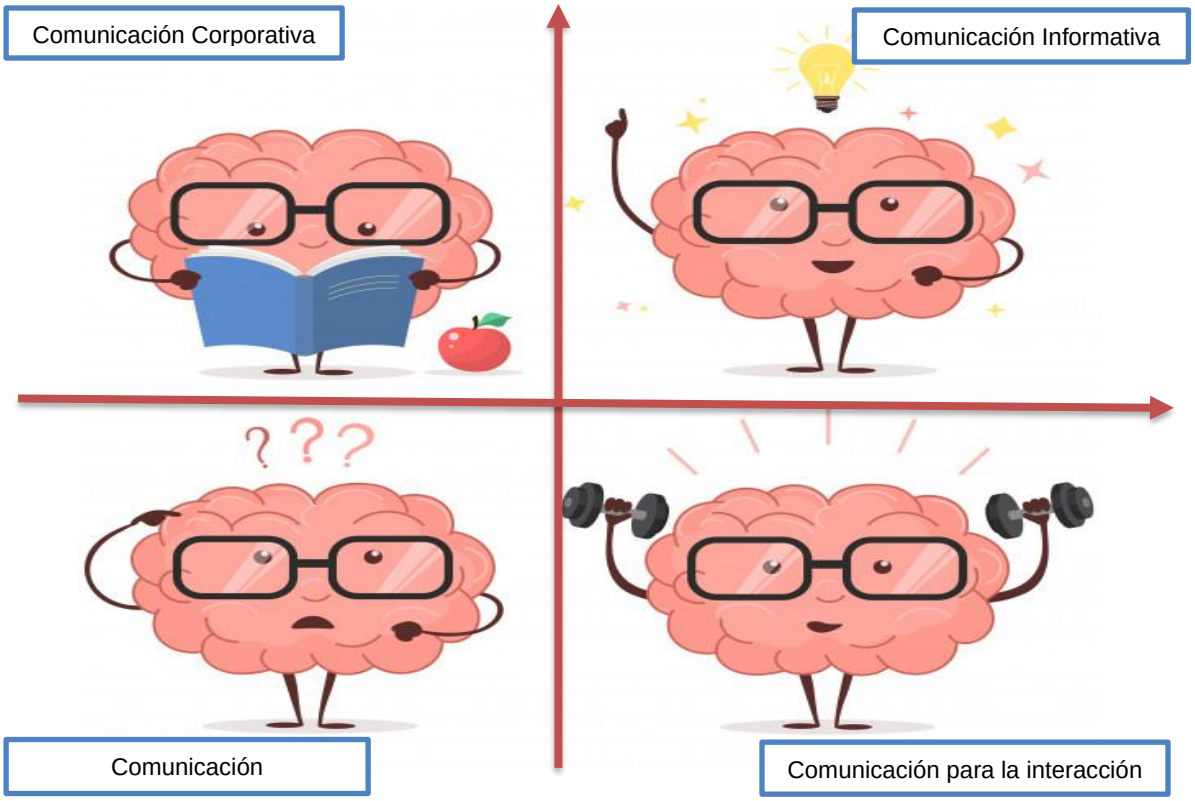
Por último, existe desconfianza por las audiencias públicas y sesiones de rendición de cuentas ya que se identificó que no existe un diálogo real para socializar la gestión y por ende la participación y la democracia no son el principal objetivo a cumplir (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

5.3.3 Bases conceptuales y contexto para el MCPOI

El modelo de comunicación pública organizacional e información aporta fundamentalmente que la comunicación y la información son bienes que se encuentran al alcance de la sociedad o un grupo (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004). En ese mismo sentido, Jaramillo (2003), plantea que la comunicación pública es un enfoque metodológico que busca el fortalecimiento de la participación y se propone como un instrumento de formación de ciudadanía. Este modelo de comunicación pública organizacional e información busca disminuir la brecha que existe en la relación entre la sociedad y las instituciones en los que respecta a buscar la movilización por lo público.

La propuesta de Jaramillo (2003), invita a pensar en el modelo de comunicación pública organizacional e información visto como un gran cerebro que clasifica los campos de aplicación de la comunicación en las organizaciones como se puede observar en la imagen 6. La comunicación organizacional y la comunicación informativa conducen a la práctica de la rendición de cuentas, al presentar la comunicación corporativa y la comunicación para la interacción como proponente a las entidades realizando el ciclo comunicacional completo. Este último aspecto debe ser de cumplimiento estricto para evitar desigualdades durante el proceso, al ser optativo a cada entidad, se quiebra el sentido del modelo.

Imagen 6: Campos de la comunicación en las organizaciones



Fuente: Elaboración propia según información del modelo de comunicación pública organizacional e informativa (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

EL modelo de comunicación pública organizacional e información actúa principalmente en tres focos: comunicación organizacional garantiza organicidad y coherencia, comunicación informativa para que las entidades se expresen frente a la sociedad y rendición de cuentas

se deriva de la comunicación informativa y se relaciona con la comunicación organizativa al dar cumplimiento constitucional (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004) en concordancia con lo expuesto por O'Donnell (2001) y se resume como un acto político.

Otro aspecto definitivo del modelo de comunicación pública organizacional e información es asumir que quienes ejecutan las labores en las entidades se identifican claramente con el objetivo misional de las mismas. Las entidades tienden a creer que los procesos de inducción, reinducción y entrenamiento no son trascendentales y que una vez firmado el contrato la persona no cambia su parecer o sus intereses. Lo anterior, lleva a pensar que existe un problema de información por cuenta de la comunicación interna y las relaciones públicas (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

Adicionalmente, el modelo de comunicación pública organizacional e información presenta como actores principales a los sujetos (personas, organizaciones o entidades) que movilizan audiencias por ejemplo ONG´s, ya que tienen credibilidad y legitimidad en la comunidad, capacidad técnica y son un nodo entre redes (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004). Así las cosas, los grupos sociales tienen mayor influencia e impacto a la hora de solicitar información y de interpretar la misma para difundirla y verificar las consecuencias de la toma de decisiones. También, los medios de comunicación (Rincón, 2001) revisten importancia al ser ficha central de la sociedad.

El diagnóstico identificó dos limitaciones en el proceso uno asociado a la manera cómo interactúan los servidores públicos y la alineación estratégica de las personas con el proyecto misional, el segundo, relacionado con la interacción de las entidades con sus públicos de interés y que lleva a pensar en la rendición de cuentas como la acción comunicativa que resume la intención del Estado para llegar a la transparencia, su posicionamiento y visibilidad (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

5.3.4 El MCPOI como herramienta de planeación estratégica de la comunicación

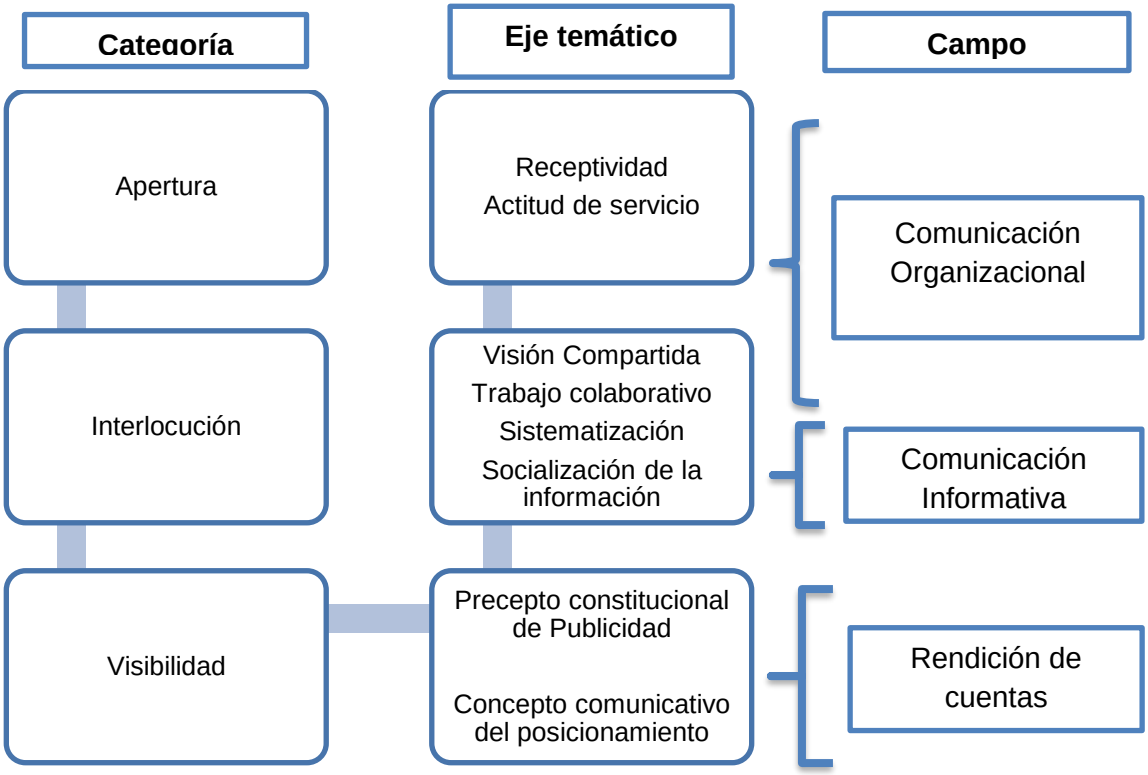
El modelo de comunicación pública organizacional e información tiene como objetivo "institucionalizar la comunicación en las entidades del Estado como un eje estratégico

y por consiguiente transversal a su estructura organizacional y a la manera como le dan cumplimiento al principio constitucional de publicidad y a la figura de la rendición de cuentas a la sociedad" (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004, pág. 39), con el ánimo de disminuir la grieta actual existente y fortalecer lo público como la razón del Estado que a la postre se traduce en confianza en el Estado mismo y sus funcionarios.

Además, el modelo de comunicación pública organizacional e información considera la participación como factor primordial, teniendo en cuenta que deben existir espacios de participación y la voluntad de participar; para llegar a consensos y al fortalecimiento de la participación (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004). Uno de los motores esenciales de los procesos de rendición de cuentas se basa en la participación, en el involucrar a la sociedad en el proceso democrático, tendiente a verificar y evaluar el comportamiento y objetivos de las entidades. Sin embargo, de la calidad de dicha participación y del compromiso de quienes intervienen en el proceso, se obtienen resultados concretos y perceptibles.

La Imagen 7 presenta las categorías y ejes temáticos sobre los cuales se desarrolla el MCPOI, las cuales resultaron del diagnóstico realizado y en procura de la participación que brinda como resultado final la transparencia al ejercicio de la función administrativa.

Imagen 7: Categorías y ejes temáticos del MCPOI



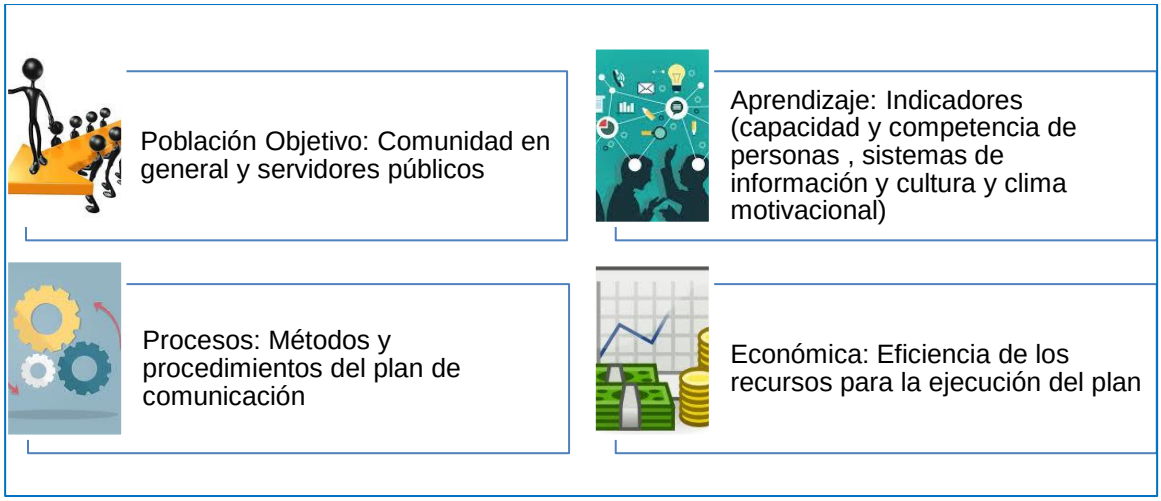
Fuente: Elaboración propia con información de Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Información (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004)

La matriz estratégica que propone el modelo de comunicación pública organizacional e información busca generar ideas y la ruta para llevarlas a cabo, así como el posicionamiento del concepto información como bien colectivo para crear confianza y construir la cultura de lo público. De esta forma, cimentar en los servidores públicos de la entidad una misma visión frente a los propósitos del Estado. Además, promover el trabajo colaborativo para que se cree sinergia y ayuda mutua entre áreas, de modo que se organice la producción de información mediante la organización y sistematización de datos. Finalmente, lograr la ejecución del principio de publicidad, en donde se evidencia el proceso de rendición de cuentas del Estado, valiéndose de mecanismos como la escucha y receptividad para llegar al diálogo con la comunidad al identificar sus inquietudes y necesidades (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004).

El modelo de comunicación pública organizacional e información fue pensado con base en los conceptos que propone el cuadro de Mando Integral (Kaplan, R & Norton, D, 2000) y

evalúa el desempeño del plan de comunicación desde cuatro perspectivas, como se ilustra en la imagen 8.

Imagen 8: Perspectivas Cuadro Mando Integral para el MCPOI

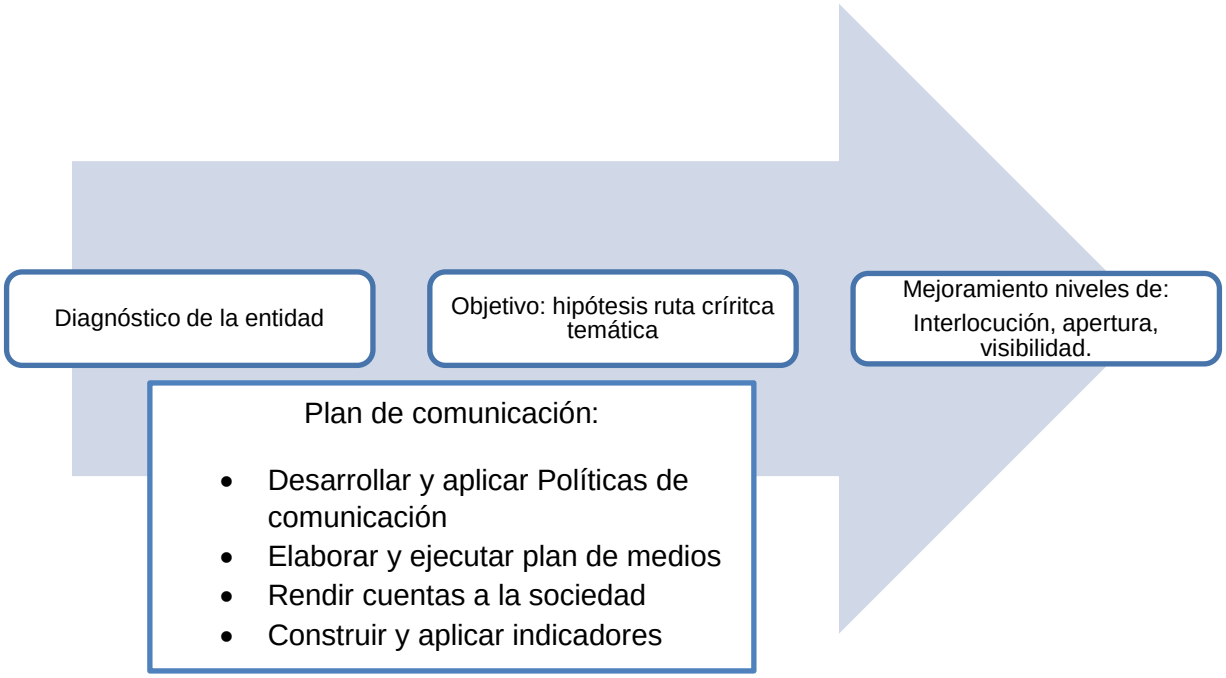


Fuente: Elaboración propia a partir del MCPOI – Marco Conceptual (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004)

5.3.5 El Diseño del plan de comunicación de MCPOI

El plan de comunicación es la carta de navegación y eje central para desarrollar el modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del estado, que apoya la participación de los grupos de interés y en general su cumplimiento misional, y se ejecuta según como se observa en la imagen 9.

Imagen 9: Ejecución del plan de comunicación



Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Información (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004)**.**

La metodología para llevar a cabo el plan de comunicación de una entidad se divide en cinco etapas: formulación del diagnóstico de la comunicación en la entidad, definición de objetivos; diseño de estrategias (estrategias estructurantes: política, organizativa o masiva, y estrategias operativas: Informativa, pedagógica o de interacción); diseño y ejecución de procesos y determinación de niveles de responsabilidad (USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc, 2004), se enuncian de forma ilustrativa, ya que el detalle de la aplicabilidad de cada etapa es denso y para los fines de este trabajo no es requerido a ese nivel.

Finalmente, este modelo de comunicación pública organizacional e informativa, no solo ha advertido a las entidades del estado de dos grandes limitaciones en los procesos de comunicación para hacerles frente, sino que les presentó una metodología detallada de como plantear, ejecutar y evaluar un plan de comunicación pública eficiente y efectiva, dirigida a satisfacer no solo las necesidades internas sino las externas a través del mecanismo de rendición de cuentas. Sin embargo, en el sentir del autor de este trabajo el camino para llevar a cabo este planteamiento de modelo es incipiente aún, todavía no existe una apropiación de lo público y la finalidad del mismo.

6. Capítulo 6

Rendición de cuentas caso de estudio Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP

En el desarrollo de este capítulo se responderá al quinto objetivo específico de este trabajo, el cual pretende proponer las cualidades que debería tener la información de los informes de rendición de cuentas. Lo anterior mediante el análisis del proceso de rendición de cuentas en la entidad del Estado Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, en adelante UGPP, los resultados que se obtuvieron de las entrevistas con los expertos en el proceso. Se hace una síntesis del Modelo Integrado de Planeación y Gestión el cual aplica la entidad caso de estudio. Por último, presentar las conclusiones de este trabajo. Es importante indicar que los resultados del caso de estudio pueden verse limitados por la subjetividad de algunas respuestas de los expertos ya que provienen de sus experiencias en el campo profesional y ámbito de aplicación, por lo que pueden presentar diferencias en sus puntos de vista y al interés que este trabajo les generó.

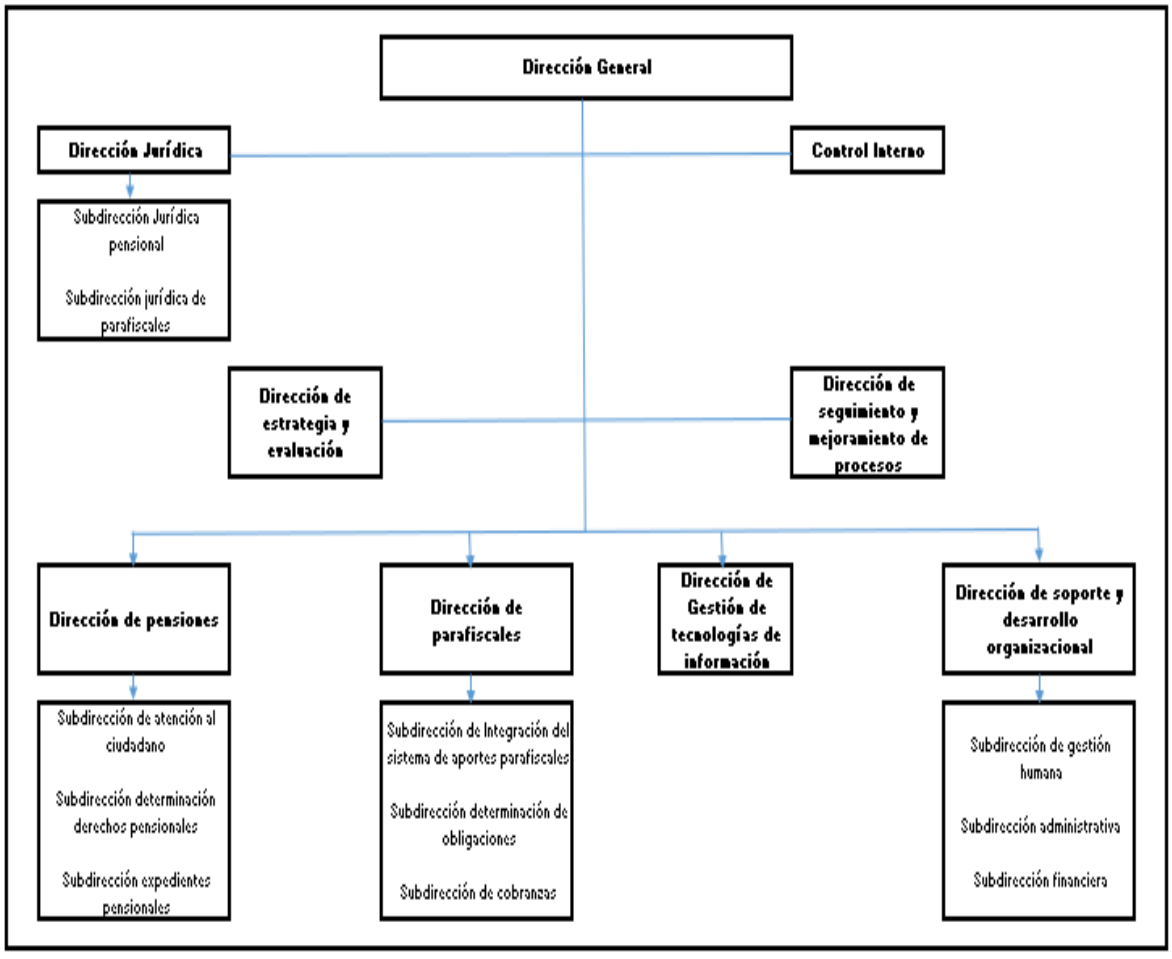
6.1 Unidad de Gestión Pensional y Pensional UGPP

En el capítulo 2 se contextualizó la ubicación de esta entidad en la rama ejecutiva del Estado colombiano en una corta introducción del caso de estudio a tratar. Sin embargo, no se había profundizado en la importancia de esta entidad, por lo que a continuación se presenta con más detalle.

La UGPP es una entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que fue creada mediante la Ley 1151 de diciembre de 2007 artículo 156. Durante los años 2008 y 2009 se establecieron el régimen de carrera administrativa aplicable a los funcionarios de esta entidad y se adelantaron los estudios técnicos de la estructura organizativa, la planta de personal y las funciones de las dependencias, para luego en el mes de agosto de 2010 dar inició a sus actividades (Cortés, 2010).

El Decreto 5021 de 28 de noviembre de 2009 estableció la estructura organizativa de la UGPP como se presenta en la imagen 10.

Imagen 10: Estructura Organizativa UGPP



Fuente: Elaboración propia según www.ugpp.gov.co

La importancia de esta entidad radica en que sus frentes misionales tiene gran impacto en la población colombiana, el primero es el reconocimiento de derechos pensionales causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación; y el segundo es el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social (UGPP, 2020).

La entidad sujeto caso de estudio aplica los lineamientos del Modelo de Integración de Gestión pública, a continuación, se explica en qué consiste el mencionado modelo.

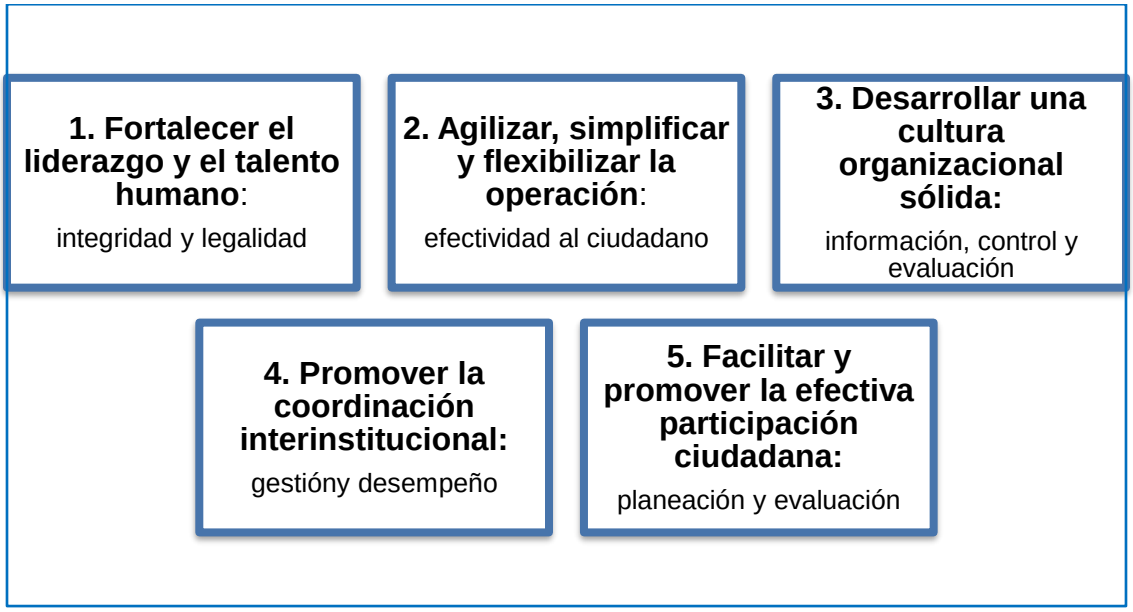
6.1.1 Generación de valor público: el objetivo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)

El Decreto 2482 de 2012 el cual fue derogado por el Decreto 1083 de 2015, estableció los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, con el fin de brindar mejoramiento continuo a la administración pública en Colombia, más exactamente para unificar las herramientas de planeación y generación de información, las cuales conlleven a aumentar la efectividad del Estado para producir resultados que satisfagan los intereses de los ciudadanos (Decreto 2482, 2012).

El Decreto 2482 adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, en adelante MIPG, como elemento que articula y reporta la planeación. Es aplicable a las entidades y organismos de la rama ejecutiva del orden nacional (Decreto 2482, 2012). El artículo 3 del decreto 2482 propone la adopción de políticas de desarrollo administrativo entre las que se encuentra la de transparencia, participación y servicio al ciudadano, con el fin de acercar al ciudadano y el Estado y visibilizar la gestión pública. Esta política en especial, permite la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y el acceso a la información e incluye los requerimientos de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y servicio al ciudadano (Decreto 2482, 2012).

El modelo integrado de planeación y gestión tiene 4 objetivos, fortalecer el liderazgo y el talento humano; agilizar, simplificar y flexibilizar la operación; desarrollar una cultura social sólida; promover la coordinación interinstitucional; y facilitar y promover la efectiva participación ciudadana (Función pública, 2021). La imagen 11 presenta los objetivos de MIPG y los puntos clave de cada uno de ellos.

Imagen 11: Objetivos de MIPG



Fuente: Elaboración propia según información de www.funcion publica.gov.co

En ese sentido MIPG propone los principios que lo orientan en el proceso de la gestión pública y en los cuales se destaca la participación de estos en la rendición de cuentas de las entidades del estado, tal como se observa en la tabla 7. (Función pública, 2021)

Tabla 7: Principios de MIPG

Principio MIPG	Descripción	Aplicación
Orientación a Resultados	Eje gestión pública según necesidad de ciudadanos	Caracterización usuarios
		Análisis contexto
		Planeación estratégica
		Capacidad Institucional
		Programación presupuestal
Articulación interinstitucional	Coordinación y operación entre entidades públicas	Capacidad Institucional
		Desarrollo de alianzas
Excelencia y calidad	Bienes y servicios públicos satisfagan necesidades de ciudadanos	Necesidades de usuarios
		Modelo operación por procesos
		Servicio al ciudadano
		Ley transparencia y acceso a la información
		Racionalización de trámites
		Rendición de cuentas y participación ciudadana en gestión
Aprendizaje e innovación	Mejora permanente, conocimiento e innovación	Gestión conocimiento e innovación
		Evaluación resultados
		Control interno
Integridad, transparencia y confianza	Principal criterio de servidores públicos	Código integridad
		Participación ciudadana en gestión pública
		Gestión ambiental
		Información y comunicación
Toma de decisiones	Captura, análisis y uso de información para toma de decisiones	Gestión de conocimiento
		Evaluación resultados
		Control interno

Fuente: Elaboración propia según información de www.funcion publica.gov.co

Aunado a lo anterior, MIPG opera desde 7 dimensiones en las que se desarrollan políticas de gestión y desempeño institucional de manera articulada e intercomunicada, la tabla 8 Ilustra las dimensiones de MIPG.

Tabla 8: Dimensiones de MIPG

Dimensión	Descripción
Talento Humano	Gestionar ciclo de vida del servidor público (ingreso, desarrollo y retiro). Eje central para el logro de los objetivos estatales.
Direccionamiento estratégico	Ruta y guía de gestión enfocados a satisfacer y solucionar necesidades de ciudadanos
Gestión con valores para resultados	Permitir lograr objetivos propuestos y decisiones de planeación. Operación interna y relación Estado ciudadano
Evaluación de resultados	Desarrollar cultura organizacional desde la información, control y evaluación, para toma de decisiones y mejora continua.
Información y comunicación	Garantizar flujo de información interno y externo. Aplica Ley Transparencia y acceso a la información. Fomenta la eficiencia, eficacia, calidad, transparencia, rendición de cuentas y control social ciudadano.
Gestión del conocimiento	Fortalecer las demás dimensiones para su aprendizaje y evolución.
Control interno	Implementar buenas prácticas y lineamientos en control para llegar a resultados propuestos y materializar la planeación

Fuente: Elaboración propia según información de www.funcion publica.gov.co

El modelo integrado de gestión pública les brinda a las entidades las herramientas de autodiagnóstico, medición de desempeño, resultados de medición y resultados de registro administrativo, que les permiten obtener una medición anual en cuanto a su gestión en los ámbitos ya expuestos y bajo los objetivos planteados por cada una de ellas (Función pública, 2021).

6.2 Aplicación de metodología triangulación para el proceso de rendición de cuentas en la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP.

Una vez expuesta la importancia de la entidad sujeto caso de estudio, se ahonda en su proceso de rendición de cuentas, en el cual se llevó a cabo una entrevista semiestructurada con uno de los profesionales que participa activamente en el proceso y por otro lado se aplicó encuesta a una experta en comunicación organizacional cuya experiencia está relacionada en el campo de rendición de cuentas en entidades del

Estado. Las preguntas realizadas se presentan en los anexos 1 cuestionario a la administración y anexo 2 cuestionario a la experta y fueron clasificadas en dos tópicos: rendición de cuentas e información.

6.2.1 El proceso de rendición de cuentas en la UGPP

La UGPP es una entidad joven desde el punto de vista de su creación e inicio de actividades en el Estado colombiano, su trayectoria es relativamente corta, aunque el impacto de su operación es relevante para el mismo Estado y para los ciudadanos.

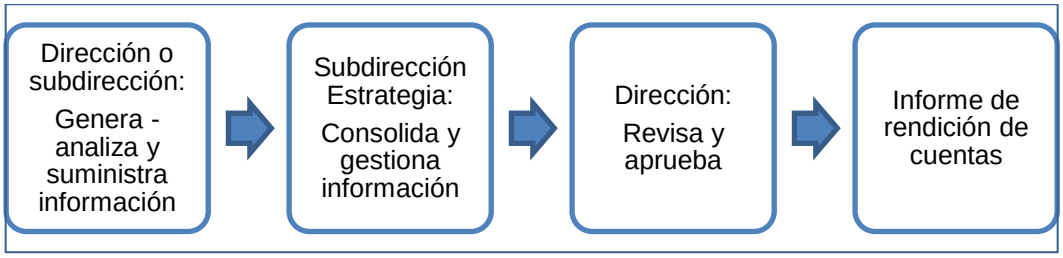
En primera instancia y luego de aplicada la encuesta se estableció que la entidad da cumplimiento a las normas de rendición de cuentas contenidas en el Decreto 2482 de 2012 el cual fue derogado por el Decreto 1083 de 2015. En esta entidad el proceso de rendición de cuentas se encuentra a cargo de la Dirección y es liderado por el área de estrategia, quien solicita, y administra la información que se presenta en el informe anual de rendición de cuentas. También se identificó que el proceso es constante y que no se limita únicamente a la audiencia pública y de forma permanente se promueven espacios de diálogo con el ciudadano y grupos de valor. El anexo 4 presenta el resultado de la aplicación de la metodología de triangulación en el tema de rendición de cuentas.

Ahora bien, el proceso de rendición de cuentas en la entidad está dado a la luz del Modelo Integrado de Planeación y Gestión el cual se materializa en las políticas del plan anticorrupción desde las perspectivas de información, diálogo y responsabilidad, y atención al ciudadano. De otra parte, el proceso se enmarca en el principio de transparencia y acceso a la información ya que busca que la información llegue a los grupos de valor e interés. La entidad responde a dos tipos de transparencia, la pasiva en lo que tiene que ver con dar respuesta a una petición y la activa en lo concerniente a propiciar iniciativas para entregar información adicional a la que solicitan.

Para dar cumplimiento a los elementos del plan anticorrupción de que trata el modelo integral de planeación y gestión la entidad utiliza las siguientes estrategias para mejorar la calidad de la información: por lo que en forma continua emite boletines de prensa y renueva su sitio web, además de actualizar la información sobre evasión del pago de aportes en el sitio web datos abiertos (www.datos.gov.co) de donde los usuarios interesados pueden tomarla para reproducirla y producir nuevo conocimiento y es insumo para otros interesados como la academia. Para el elemento diálogo la entidad procura generar espacios que propicien el contacto con el ciudadano y grupos de valor (gremios y academia) por ejemplo, Facebook y Twitter. Finalmente, para el elemento responsabilidad la UGPP realiza evaluación del proceso, mejora e implementación de cambio y seguimiento a compromisos, mediante la divulgación en redes. Para la entidad, estas son formas de constante rendición de cuentas, al proporcionar datos e información de sus actuaciones.

El flujo de información en la entidad para llevar a cabo el proceso de rendición de cuentas inicia al identificar el enfoque que oriente el informe para el periodo a presentar, se identifica qué área y qué tipo de información se requiere para solicitarla, el área responsable de la información la recolecta, analiza y entrega al equipo de la subdirección de estrategia y se retroalimenta. Acto seguido y con el apoyo del área de comunicaciones se determina el proceso de difusión y comunicación de los diferentes momentos desde la convocatoria hasta la misma audiencia pública. Luego se elabora un esquema con el flujo de la información a presentar y la forma de conversación según los grupos de interés y finalmente proponer un diseño a la dirección e incluir la correspondiente información para generar el informe final, la imagen 12 resume el proceso de rendición.

Imagen 12: Flujo de información proceso rendición de cuentas UGPP



Fuente: Elaboración propia según información suministrada en entrevista con experto del área de estrategia de la entidad sujeto caso de estudio.

Se estableció en la entrevista con el experto de la entidad que el área de comunicaciones era un área flotante que fue incluida en el proceso de rendición de cuentas bajo la subdirección de estrategia, pero que se enfoca principalmente en el apoyo y manejo de medios de comunicación que a la generación de políticas de comunicación que forjen mejores resultados en la rendición de cuentas. En contraste con lo que se pudo establecer en entrevista con la experta en comunicaciones, quien en su experiencia determina que el área de comunicaciones debe encargarse de proponer las políticas de comunicaciones que direccionen el proceso de rendición de cuentas de las entidades y que faciliten el entendimiento del mencionado proceso.

La entidad ha trabajado en la caracterización de sus grupos de valor, y se valió de las redes sociales (Facebook y Twitter) para establecer la población interesada. En este aspecto se identificaron dos puntos, el primero, que el foco de esta caracterización mediante las redes está centrado en el frente misional de parafiscales y no tanto en el de pensiones, dada la relación entre la población objetivo y el uso de este canal, y el segundo, la entidad está trabajando para actualizar dicha caracterización para lograr un mayor impacto en los diferentes grupos de valor.

Unido a esto, se estableció en la entrevista que la entidad realiza diferenciación en la conversación con los gremios, los entes de control y los ciudadanos, es decir, en el momento de la audiencia pública y al presentar la información de rendición de cuentas, maneja un lenguaje particular según su interlocutor, por lo cual indicó el

experto que no tener una caracterización específica no le impide mantener un lenguaje sencillo con los grupos de valor.

Ahora bien, en lo relacionado con el tema de información el anexo 5 presenta los resultados de la metodología de triangulación aplicada al tópico información, y se estableció que la entidad presenta la información de los requerimientos que exige el modelo integrado de gestión pública, que comprende entre otros una presentación general de la entidad, avances y resultados de la gestión, puntos de mejora, proyectos de inversión y ejecución de los mismos. De otra parte, se determinó que los sistemas de información son la columna vertebral para obtener datos de las áreas misionales, indicadores estratégicos, presupuesto, gestión contractual y contable, sin embargo, estos sistemas de información no se encuentran integrados, aunque en opinión del experto de la entidad, no es problema que suceda esta situación ya que no se ve afectada la agilidad en la obtención de datos y garantiza los mismos, así como la estabilidad de éstos para incorporar en el informe de rendición de cuentas. También, se identificó que no contar con sistemas de información interconectados dificulta la oportunidad en la información para la toma de decisiones, según el tipo de informe que se quiera presentar, por lo que la entidad pretende en el mediano y largo plazo desarrollar un proyecto de integración de los sistemas que coadyuven en generar reportes de alta calidad y generar conocimiento.

Por otra parte, la entidad trabaja permanentemente en el desarrollo de lenguaje claro y se planteó como reto llegar al lenguaje de la gente. El lenguaje claro, es entendido en la entidad como comunicar de manera sencilla pero concreta lo que se busca transmitir, ir más allá de los datos y que el discurso de la rendición de cuentas logre un hilo conductor y argumentativo. A pesar de lo anterior, en el análisis realizado a los informes de rendición de cuentas de la entidad durante los periodos 2011 a 2017, el cual se encuentra plasmado en el anexo 6 y del que se evidenció que el contenido de los informes es denso, los datos, gráficos, tablas y demás cifras requieren para el lector un nivel de formación avanzado que le permita entender el contenido. Además, se identificó que, dadas las características de los frentes misionales de la entidad, el contenido es muy técnico y el lector no cuenta

con un glosario o apartado de definiciones que faciliten o simplifiquen comprender el texto completo.

En ese mismo contexto, se estableció en la entrevista con el experto de la entidad que no existe un indicador que permita medir el grado de comprensión del contenido de los informes de rendición de cuentas. La entidad formula evaluaciones dirigidas al ciudadano enfocadas a la rendición de cuentas, sin embargo, no se orientan al entendimiento del contenido como tal, y en lo que respecta al nivel de participación ciudadana, este es bajo si se tiene en cuenta el impacto de los frentes misionales (pensiones y parafiscales) en la sociedad colombiana. Asimismo, no son una entidad evaluada en el marco del Índice de Rendición de Cuentas (IdRC) que fomenta transparencia por Colombia, y que le permitiría a la UGPP tener un indicio de la calidad del proceso de rendición de cuentas.

Finalmente, la entidad propone entre otras las siguientes cualidades que debería tener la información de los informes de rendición de cuentas, oportuna, de interés para el usuario, clara, sencilla (ligada a la extensión corto o largo), útil para la toma de decisiones e histórica. La realidad vista desde los informes es diferente y se aprecia en lo abultado del contenido y el tecnicismo que revela.

6.2.2 El proceso de rendición de cuentas desde la óptica de una comunicadora social

El proceso de rendición de cuentas desde la visión de una comunicadora social experta en el tema presenta coincidencias fundamentales como presentar la realidad de la gestión de una entidad y el impacto de esta en la comunidad, es el medio por el cual existe permanente comunicación entre el Estado y los ciudadanos. También en la jerarquía que adquiere la transparencia en el proceso y en general en el actuar cotidiano de las entidades. Asimismo, la importancia que adquieren los sistemas de información para administrar y conservar la información, de modo tal que se garantice su completitud, se puede apreciar en el anexo 2 de este trabajo. Todo lo anterior para llevar a cabo los fines del Estado y propiciar la participación ciudadana.

En paralelo a las coincidencias, existen otros aspectos que enmarcan la rendición de cuentas para la experta en comunicación y que inciden en el proceso como tal y más específicamente en la comprensión de los informes como producto del ciclo en cualquier entidad. Se identificó en el diálogo con la experta que la comunicación pública es el eje central de todo este proceso ya que se evalúa en el marco de la relación Estado-ciudadanos y como resultado de las acciones políticas de estos.

Es por esta razón que la experta en comunicación le brinda mayor relevancia al hecho de promover la metodología del Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa (MCPOI) que fomente el control interno como garante del desarrollo del proceso, que emita alertas tempranas y que proponga planes de comunicación estratégica reflejado en la cultura organizacional de las entidades. Durante esta entrevista se estableció que esa cultura se desarrolla primero a nivel interno para luego proyectarlo y se debe fortalecer el diálogo interno en la entidad para desarrollar posteriormente esta rendición de cuentas a la sociedad.

También se estableció que se falla en la rendición de cuentas al no contar con estrategias y políticas de comunicación bien definidas, por esta razón, la experta indica que las áreas de comunicación deben pasar de enfocarse al manejo de medios y redes sociales a proponer las directrices de comunicación eficiente y efectiva. Lo que contrasta con lo expuesto por la entidad caso de estudio. Otro aspecto determinante, es la deficiencia en la cultura de la información en las entidades, esto entendido como la práctica permanente y sistemática de todo aquello que es susceptible de ser convertido en información. En ese sentido, los sistemas de información son herramienta fundamental para brindarle algunas cualidades a la información como por ejemplo ser oportuna, completa, actualizada, disponible y confiable. Al comparar esta información con los datos de la entidad se estableció que a pesar de contar con varios sistemas de información que administran la información, es importante pensar en la interconexión de éstos de modo tal que se fortalezca la confiabilidad de la misma.

Otro aspecto relevante para la experta en comunicación es la importancia que reviste la aplicación de indicadores y metodologías de evaluación de los planes de comunicación de cada entidad, dentro de los cuales se encuentra la rendición de cuentas. Así al aplicar la metodología que propone por ejemplo el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Información (MCPOI) le proporciona herramientas de diagnóstico y seguimiento y mejora a la evolución del proceso. Este modelo se convierte según la experta en una propuesta estratégica para las entidades y les proporciona elementos generadores de nuevo conocimiento, robustecer y mejorar sus actuaciones. En comparación con el modelo que aplica la entidad, el cual es el exigido por Ley, en el que no se detallan indicadores que les permitan optimizar el proceso y consecuentemente la comprensión de lo que se informa.

Finalmente, la experta propone algunas características de la información de los informes de rendición de cuentas: de utilidad, generar valor, veraz, suficiente, oportuna, entendible, verificable, de impacto, transparente, descriptiva, sin juicios de valor y anclada a los indicadores, todas ellas orientadas a mejorar la comprensión de cualquier tipo de documento, para este caso los informes de rendición de cuentas que hacen parte de un proceso comunicativo.

7. Capítulo 7.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta sección presenta las conclusiones generales del trabajo realizado producto de la revisión de literatura y la aplicación metodológica propuestas a lo largo del desarrollo de este documento y teniendo como referencia el objetivo general, es decir, describir críticamente las características del contenido de los informes de rendición de cuentas de la UGPP durante los periodos 2011 a 2017, como mecanismos que facilitan su comprensión a los usuarios.

7.1 Conclusiones y Recomendaciones

La estrategia global de una entidad, al estar ligada con satisfacer las expectativas de las diversas partes interesadas, le apunta a rendir cuentas y a exponer información que la sustente a todo aquel que así lo requiera y cobra fuerza en este tipo de procesos. Se debe recalcar que la estrategia se fija o se visualiza según la información de la cual se disponga (financiera y no financiera) y es aquí en donde cobra vital importancia, ya que se convierte en uno de los activos de mayor impacto al interior de las instituciones y de las organizaciones. Porque son los datos los que conforman nodos de información y a su vez hacen parte de cifras y conceptos los cuales atienden todo el historial del actuar de las mismas. Es decir, todo el sustento de la toma de decisiones está representado y evaluado según la información financiera y no financiera de la cual dispone una entidad o empresa y con la que rinde cuentas.

El término comprender por definición es entender, alcanzar o penetrar algo (RAE, 2021), y comprensión es la facultad, capacidad o perspicacia para entender y penetrar

las cosas (Editores, 2000),por lo cual la comprensión es un factor determinante para el fin de los informes de rendición de cuentas y en procurar la participación ciudadana, puesto que de no comprenderse no se cumple la finalidad de los mencionados informes. Producto de la aplicación de la metodología de entrevistas semiestructuradas a expertos se logró determinar que una limitación que tiene la comprensión de los informes de rendición de cuentas en la entidad estudiada está en el énfasis generalizado del cumplimiento de lo exigido por Ley, dejando de lado la posibilidad de incorporar mejores prácticas o casos de éxito en los que se apliquen metodologías que le brinden datos para mejorar el proceso en cuanto al entendimiento de la información presentada y que mejore la gestión pública de las entidades, esto aunado a que no existe un indicador que evalúe de manera específica la comprensión de los informes en la entidad.

Adicionalmente se identificó que el proceso de comprensión está directamente ligado con el lector del documento y a características y capacidades como el objetivo, interés y conocimiento previo sobre el tema que está verificando, lo que a su vez supone que se requiere de individuos activos para completar el proceso de comprensión dentro del asunto de rendición de cuentas.

Ahora bien, la participación ciudadana impacta en el proceso de seguimiento y mejora de la gestión pública, es por esto que al validar la información recogida del análisis de los informes de rendición de cuentas de la entidad estudiada durante los periodos 2011 a 2017, se estableció que es mínima la participación de la ciudadanía en lo que respecta a la rendición de cuentas, lo que dificulta identificar si son o no comprendidos los informes que se presentaron. Adicionalmente, las encuestas que fueron aplicadas por la entidad posteriores a las audiencias públicas no incluyen de manera explícita preguntas relacionadas con el entendimiento de la información que fue presentada. Por lo que no se cuenta con datos que brinden una medición real del estado de este aspecto en la entidad.

Teniendo en cuenta que la entidad estudiada es relativamente joven en el estado colombiano, vale la pena decir, que los resultados expuestos se ven limitados por esta razón, resulta pertinente abrir un interrogante frente a la eventual incidencia de los

mencionados factores que impactan la comprensión de los informes de rendición de cuentas. En ese sentido, replicar la aplicación de esta investigación en años posteriores, en una atmósfera con una mayor experiencia en la definición y aplicación de políticas de comunicación como lo propone el modelo de comunicación pública organizacional e información y llegar a obtener resultados medibles.

En consecuencia, se propone a la entidad sujeta de estudio que la comprensión de los informes de rendición de cuentas como soporte de la gestión pública realizada, se evalúe por medio de un indicador puntual que incluya en su medición aspectos propios de las cualidades de la información, políticas de comunicación y la participación ciudadana frente al informe como elementos fundamentales para el diseño de un indicador por medio del cual se logre establecer si se comprende la información que presentan los informes de rendición de cuentas y exista un criterio adicional para verificar la calidad de la gestión pública de la entidad.

En resumen, los factores que inciden en la comprensión del informe de rendición de cuentas en una entidad del Estado son diversos, no se puede limitar al simple uso del lenguaje claro, más bien está inmerso en el proceso completo, desde la misma captura, registro y análisis de la información en los sistemas de información hasta la estrategia que se diseña para llevar a cabo la audiencia pública y las políticas de comunicación que haya definido la entidad. No existe un libreto o esquema que garantice que todo lo que se presenta es comprendido y aprehendido por los usuarios de la información, sin embargo, sí es posible robustecer los procesos con mejores prácticas y complementarlo con modelos adicionales al exigido por norma y que se amplíe la visión sobre presentar datos e información no solo con el fin de cumplir.

Otro aspecto de impacto y determinante para lograr establecer la comprensión de los informes de rendición de cuentas, tiene que ver con la participación activa de la ciudadanía, ya que se tendrían datos sujetos de medición sobre el entendimiento de los informes, inquietudes que podrían ser inicio para mejora del proceso y se tendría información útil sobre las necesidades de información para toma de decisiones. De eso se desprende, la caracterización de los usuarios de la información o los grupos de valor en las entidades del Estado sea un punto álgido, puesto que no se emplea el mismo lenguaje para hablar a un ciudadano del común que quizá no tiene conocimientos

profundos sobre un tema específico, frente a un miembro de algún gremio que probablemente tiene un nivel detallado de conocimiento sobre aquellos temas que le atañen.

Por último, se recogen algunas cualidades que debería conservar la información que contienen los informes de rendición de cuentas y que promueven la gestión pública, por lo que la información debe ser oportuna, veraz, de calidad, con lenguaje claro, disponible, actualizada, comprensible y completa, también, de interés para el usuario, clara, sencilla, útil e histórica y generar valor, asimismo, suficiente, entendible, verificable, de impacto, transparente y que utilice un lenguaje incluyente.

A. Anexo1: Cuestionario a la administración aplicada a experto en rendición de cuentas en la Entidad

Tema: Rendición de cuentas

1. ¿Para usted qué es la rendición de cuentas, cuál es su objetivo y quién es el responsable?

2. ¿Cuál es la relación que existe entre la rendición de cuentas y el control interno de la entidad?

3. Considera usted que existe relación entre la rendición de cuentas y la transparencia. ¿Cómo es esa relación y el tratamiento en la entidad?

4. ¿Cuáles son los costos derivados de la implementación del sistema de rendición de cuentas en la entidad?

5. ¿Qué estrategia ha implementado la entidad para rendir cuentas?

6. ¿Cómo es el proceso de rendición de cuentas en la entidad?

7. ¿Quiénes intervienen en el proceso de rendición de cuentas?

8. ¿La entidad ha caracterizado a los usuarios de la información para implementar la estrategia de rendición de cuentas?

9. Es igual la manera de rendir cuentas a los usuarios de la misma, es decir, el proceso varía en algún punto.

10. ¿La entidad considera importante presentar en la rendición de cuentas sus valores?

11. ¿La entidad cuenta con una política documentada de rendición de cuentas?

Tema: Información

1. ¿Qué información presenta la entidad en los informes de rendición de cuentas, cuáles son los temas mínimos que revela?

2. ¿Quién supervisa la recolección, procesamiento, análisis y conclusión de la información que se presenta en el informe de rendición de cuentas?

3. ¿El control interno de la entidad evalúa y garantiza la información que soporta la rendición de cuentas?

4. ¿Cuál es la importancia de los sistemas de información en el proceso de rendición de cuentas de la entidad?

5. ¿Los sistemas de información de la entidad promueven la obtención de información clara y oportuna para la toma de decisiones?

6. ¿Cuáles características considera usted que debe tener la información que se presenta en los informes de rendición de cuentas?

7. ¿Qué es para usted lenguaje claro en términos de presentar informes de rendición de cuentas?

8. ¿Existe control sobre las inquietudes de los usuarios de la información de rendición de cuentas y la solución de las mismas?

9. ¿Existe un sistema de medición, evaluación y monitoreo de la comprensión de los informes de rendición de cuentas de la entidad?

10. ¿Hacen parte de las entidades que son evaluadas por el índice de Rendición de cuentas?

11. ¿Cuáles son los mecanismos de difusión de los informes de rendición de cuentas que maneja la entidad?

12. ¿Considera que son suficientes esos medios de difusión, que otros medios podrían mejorar el proceso de rendición de cuentas para la entidad?

B. Anexo 2: Cuestionario aplicado a experta en comunicación y rendición de cuentas en Entidades del Estado

Tema: Rendición de cuentas

1. ¿Para usted qué es la rendición de cuentas, cuál es su objetivo y quién es el responsable?

2. ¿Cuál es la relación que existe entre la rendición de cuentas y el control interno de la entidad?

3. ¿Considera usted que existe relación entre la rendición de cuentas y la transparencia?

4. ¿Cuál es la importancia de conocer la estrategia para rendir cuentas en una entidad?

5. ¿Cómo debería ser el proceso de rendición de cuentas en una entidad?

6. ¿Cuál es la importancia de contar con una política documentada de rendición de cuentas?

Tema: Información

1. ¿Qué información debería revelar una entidad en sus informes de rendición de cuentas?

2. ¿Cómo se debe supervisar el proceso de obtención, procesamiento, análisis y conclusión de la información que soporta los informes de rendición de cuentas?

3. ¿Cuál es la importancia de los sistemas de información y considera que se deben evaluar?

4. ¿Cuáles características considera usted que debe tener la información que se presenta en los informes de rendición de cuentas? Explique brevemente.

5. Según su experiencia, ¿cuáles pueden ser las limitaciones que presenta la información que revelan los informes de rendición de cuentas?

6. ¿Qué es lenguaje claro para usted, cómo lo definiría?

7. Cree importante caracterizar a los usuarios de la información en el proceso de comprender los informes de rendición de cuentas.

8. ¿Cómo deberían ser los informes de rendición de cuentas para lograr comprenderlos?

C. Anexo 3: Perfil de los expertos entrevistados

Tópicos	Experto Entidad	Experta Externa
Profesión	Administrador Público Universidad ESAP	Comunicadora Social Universidad Javeriana
Especialidad	Derecho público - Análisis de Políticas Públicas	Magister en Antropología Social. Diseño y desarrollo de políticas, planes y estrategias de comunicación.
Años experiencia	20 años en el Sector Público (5 años en la UGPP)	18 años Sector público y privado a nivel nacional e internacional

Fuente: Elaboración propia

D. Anexo 4: Triangulación metodológica entre Manual único Rendición Cuentas, mejores prácticas MCPOI y Caso Estudio para el tema Rendición de cuentas

Información Obtenida		Triangulación
Teoría	1. Obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirla. 2. El responsable es el Estado en cabeza de sus ministros y/o jefes de despacho. 3.El objetivo de la rendición de cuentas es crear beneficios y oportunidades de mejora en la gestión pública, para así incrementar sus niveles de credibilidad y confianza ciudadana. 4.La relación entre rendición de cuentas y transparencia, está dada porque la segunda es consecuencia de la primera en temas de gestión pública, para llegar a temas de buen gobierno, eficiencia y eficacia.	Existe consenso en lo que respecta a la definición de la rendición de cuentas como medio de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. Además de coincidir en que la administración de cada entidad en cabeza de su líder es el responsable de la rendición de cuentas. En cuanto al objetivo de la rendición existe información complementaria según cada uno de los expertos, Sin embargo, se identifica como mecanismo de mejora en la gestión. Finalmente, se advierte que la transparencia es uno de los principales fines de la rendición de cuentas en el Estado colombiano.
Experto entidad caso estudio	1. Es un proceso permanente, no es la audiencia únicamente. Es promovido por la entidad, para establecer espacios de vínculo con el ciudadano y los grupos de valor. 2. El responsable es la administración en cabeza del director de la entidad. 3. El objetivo es crear espacios o puentes con la población para transmitir información y mostrar lo que se ha realizado por la entidad. 4. La transparencia es uno de los elementos fundamentales de la rendición de cuentas que se apoya en la información.	
Experta externa	1. Es un acto político que responde al derecho deber que tiene el ciudadano de exigirle al administrador público que muestre el resultado de su gestión y una obligación de toda entidad para brindar resultados de su gestión. 2. El responsable es el directivo de la entidad. 3. El objetivo de la rendición de cuentas en las entidades del Estado es dar cumplimiento al principio constitucional de publicidad y participación ciudadana. 4. La transparencia es un principio constitucional por ende hace parte indispensable del proceso de rendición de cuentas	

Fuente: Elaboración propia

Anexo 5: Triangulación metodológica entre Manual único Rendición Cuentas, mejores prácticas MCPOI y Caso Estudio para el tema Información

Teoría	Experto entidad caso estudio	Experta externa	Triangulación
1. El manual único de rendición de cuentas propone presentar información de presupuesto, cumplimiento de metas, gestión, contratación, impactos de la gestión y acciones de mejora.	1. Presenta información general de la entidad, avances y resultados de la gestión, puntos de mejora en el proceso, proyectos de inversión y ejecución de los mismos.	1. Se socializa información de la realidad y el direccionamiento político desde el Estado en relación a temas de agenda pública, estado de la gestión, procesos, proyectos y programas de los principales temas interés público. Dar respuesta a los objetivos y planes estratégicos e indicadores propuestos.	Se coincide en que la información que se presenta es la correspondiente a la gestión, impacto y realidad de la entidad. Además, concuerdan en la importancia de los sistemas de información para administrar la información base de los informes, que garantice su completitud. Sin embargo, la entidad aclara que es importante la intercomunicación de los mismos. Así mismo, es evidente el consenso y la importancia en las características de la información oportuna, veraz, útil y comprensible. y a su vez se identifican otras cualidades que son relevantes para cada caso como calidad, disponible, actualizada y completa. También, de interés, clara e histórica y, por último, genere valor, entendible, verificable de impacto y transparente. De otra parte, se identifica que el lenguaje claro es uno de los propósitos que se buscan, sin embargo, aún se trabaja en la construcción del mismo en la entidad y de estar más cercanos a los diferentes grupos de valor que hay en la entidad. Finalmente, se identificó la coincidencia en la importancia de la evaluación de la comprensión de la información y los mecanismos para su medición. A pesar de eso, la entidad no cuenta con un indicador de medición que le permita cubrir aquellas grietas en la comunicación Estado ciudadano.
2. No define un área específica dentro de la entidad, para recolectar, administrar y analizar la información que hará parte de los informes de rendición de cuentas.	2. El área de Estrategia es la encargada de liderar el proceso de recolección de la información que soporta los informes de rendición de cuentas, previo análisis de los "dueños “de la información en las diferentes áreas.	2. Indica que existe un líder del proceso de rendición de cuentas que puede ser el gobernante o directivo con sus grupos de apoyo.	
3. El manual propone preguntas de si existen o no estándares de tecnologías y sistemas de información en cuanto inventario y tipos de información, valorar la calidad, lograr identificar información faltante. Sin embargo, no establece un sistema de información como tal que respalde el proceso.	3. Los sistemas de información son la columna vertebral de la rendición de cuentas para los procesos misionales de la entidad y garantizan la estabilidad de los datos. Sin embargo, indica que algunos de ellos no se encuentran integrados.	3. La importancia de los sistemas de información, para el control y datos actualizados, son indispensables para la buena rendición de cuentas. Existe una debilidad en las entidades, y es la existencia de muchos sistemas de información con los mismos datos vistos de diferentes maneras por lo que son pesados y se evidencia la burocracia del Estado	
4. Propone características como: oportuna, veraz, de calidad, con lenguaje claro, disponible, actualizada, comprensible y completa.	4. Propone que la información sea oportuna, de interés para el usuario, clara, sencilla, útil e histórica.	4.Debe ser de utilidad y generar valor, veraz, suficiente, oportuna, entendible, verificable de impacto, transparente, sin juicios de valor, anclada a los indicadores. La rendición de cuentas es un proceso comunicativo, cuya debilidad está en que no se sabe escribir en un lenguaje adecuado para los grupos de interés.	
-5. Aplicación del lenguaje claro, y lo define como "asegurar la máxima comprensión de los ciudadanos o usuarios de los documentos institucionales".	5. Interpreta el lenguaje claro como una estrategia de marketing, que permita "enganchar" al usuario, ser sencillo en la forma, pero concreto. Lograr un hilo conductor o argumentativo que cuente una historia. Implica caracterizar los usuarios y diferenciar la forma de transmitir el mensaje, así mismo, establecer cuáles son los canales por medio de los cuales se va a difundir.	5. Busca que el contenido y el lenguaje sea cercano a la gente. Es un lenguaje que se adapta a todos los ciudadanos sin perder el tema técnico.	
6. Existe el índice de Rendición de cuentas que es un instrumento de seguimiento a las entidades en temas de rendición de cuentas.	6. La entidad no aplica el índice de medición de rendición de cuentas, tampoco cuenta con otro instrumento que le permita verificar si el contenido de los informes de rendición de cuentas es comprendido por los grupos de valor.	6. El Modelo de comunicación pública organizativa e información propone varios indicadores para hacer seguimiento al proceso de comunicación pública en las entidades, y presenta varios indicadores, uno de los cuales mide la información como bien colectivo ISI: Índice de Socialización de Información.	

Anexo 6: Resultado del análisis de los informes rendición de cuentas UGPP periodos 2011 a 2017

Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017
Participa por primera vez en audiencia de rendición de cuentas del Ministerio de Hacienda	Participa por segunda vez en audiencia de rendición de cuentas del Ministerio de Hacienda	Realiza por primera vez su propia audiencia de rendición de cuentas de la Entidad, ya no incluida dentro de la del Ministerio de Hacienda	Presenta el Reglamento de audiencia pública virtual rendición de cuentas 2014	Presenta el Reglamento de audiencia pública virtual rendición de cuentas 2015	Presenta el informe de rendición de cuentas como parte del Plan anticorrupción para el año 2016	Presenta el informe de rendición de cuentas como parte del Plan anticorrupción para el año 2017
El informe corresponde al de gestión desde el inicio de actividades en 2010 hasta 2011	El informe presentado corresponde al de gestión	Presenta su informe de rendición de cuentas, separado del informe de gestión	El informe presentado corresponde al de gestión	Presenta su informe de rendición de cuentas, separado del informe de gestión	Presenta su informe de rendición de cuentas, separado del informe de gestión	Presenta su informe de rendición de cuentas, separado del informe de gestión
El contenido del informe de gestión es en general denso y de lenguaje técnico.	El contenido del informe de gestión es en general denso y de lenguaje técnico.	El contenido de la presentación es menos denso y abultado y se identifica una mejora en el lenguaje utilizado ya que es más concreto.	El contenido del informe de gestión es en general denso y de lenguaje técnico.	El contenido del informe es denso y abultado en información.	El contenido de la presentación es denso en la información.	El contenido de la presentación es denso en la información.
Datos, tablas, gráficos, e información explicativa no es sencilla de entender, se requieren explicaciones adicionales	Datos, tablas, gráficos, e información explicativa no es sencilla de entender, se requieren explicaciones adicionales.	Los datos, tablas, gráficos e información presentada son sencilla, sin embargo, se evidencia la ausencia de glosario que explica los términos técnicos propios que le agregarían mayor claridad a la explicación	Datos, tablas, gráficos, e información explicativa no es sencilla de entender, se requieren explicaciones adicionales.	Datos, tablas, gráficos, e información explicativa no es sencilla de entender, se requieren explicaciones adicionales.	Datos, tablas, gráficos, e información explicativa no es sencilla de entender, se requieren explicaciones adicionales.	Datos, tablas, gráficos, e información explicativa no es sencilla de entender, se requieren explicaciones adicionales.
Requiere de un nivel de conocimiento específico para lograr asimilar la información contenida	Requiere de un nivel de conocimiento específico para lograr asimilar la información contenida	Requiere de un nivel de conocimiento específico para lograr asimilar la información contenida	Requiere de un nivel de conocimiento específico para lograr asimilar la información contenida	Requiere de un nivel de conocimiento específico para lograr asimilar la información contenida	Requiere de un nivel de conocimiento específico para lograr asimilar la información contenida	Requiere de un nivel de conocimiento específico para lograr asimilar la información contenida
No se observa aplicación de encuestas a los ciudadanos	No se observa aplicación de encuestas a los ciudadanos	No se observa aplicación de encuestas a los ciudadanos	Participación mínima en la encuesta aplicada (4 respuestas de ciudadanos). Ninguna de las preguntas se encuentra dirigida al entendimiento y/o comprensión de lo informado.	Participación mínima en la encuesta aplicada (10 respuestas de ciudadanos). Ninguna de las preguntas se encuentra dirigida al entendimiento y/o comprensión de lo informado.	Participación mínima en la encuesta aplicada (6 respuestas de ciudadanos). Ninguna de las preguntas se encuentra dirigida al entendimiento y/o comprensión de lo informado.	Participación mínima en la encuesta aplicada (6 respuestas de ciudadanos). Ninguna de las preguntas se encuentra dirigida al entendimiento y/o comprensión de lo informado.

8. Bibliografía

Alchian, A. &. (1972). Production, Information Cost, adn Economic Organization. *The American Economic Review*, 777 - 795.

Benavides & Gómez. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Revista colombiana de psiquiatría*, 118 - 124.

Berle & Means. (1932). The Modern Corporation and Private Property. *Transaction Publishers*.

Bretones, M. T. (2008). Los medios de comunicación de masas: Desarrollo y tipos. *Universitat de Barcelona*, 1 - 43.

Burón, J. (1993). *Enseñar a aprender: Introducción a la metacognición.* Bilbao: Ediciones Mensajeros.

Chandler, A. (1962). *Strategy and Structure in America Bussiness.* Cambridge. Mass.

Coase, R. (1937). The Nature of the firm. *Economica (Blackwell Publishing)* , 386 - 405.

Colombia, Constitución Política 1991, Art 189. (s.f.). *Constitución Política.* Bogotá DC.

Colombia, Ley 1444. (2011). *Ley 1444 de 2011, Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan facultades extraordinarias al PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA para modificar la estrcutura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.* Bogotá: Diario Oficial.

Colombia, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. (29 de Diciembre de 1993). Decreto Reglamentario 2649. *Por el cual se reglamenta la Contabilidad en General y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia*. Cartagena, Bolívar, Colombia: Diario Oficial N. 41156.

Comité de Apoyo Técnico de la Política de Rendición de cuentas. (14 de Julio de 2014). Manual Único de Rendición de cuentas. *MANUAL ÚNICO DE RENDICIÓN DE CUENTAS*. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Departamento de Planeación Nacional.

CONGRESO DE COLOMBIA. (29 de Noviembre de 1993). Ley 87 . *Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial N. 41120.

Constitución Política de Colombia, A. 2. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Bogotá.

Constitución Política, Art 2. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Bogotá: Diario Oficial.

Cortés, G. (2010). *Informe de Gestión .* Bogotá D.C.: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafisdcales de la Protección Social UGPP.

Costa, J. (2005). De la comunicación integrada al Director de Comunicación. *Revista Latinoamericada de comunicación Chasqui, N. 19*, 56 - 63.

De Morgas, M. (1982). *Sociología de la comunicación de masas.* Barcelona, España: Gustavo Gili.

Departamento de Planeación Nacional -Departamento Administrativo de la Función Pública - Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha - Contra la Corrupción . (12 de Abril de 2010). Documento Conpes 3654. *Política de Rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Depertamento de Planeción Nacional.

Departamento Nacional de Planeación, D. (20 de Octubre de 2003). Documento Conpes 3248. *Renovación de la Administración Pública*. Bogotá D.C., Bogota D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Documento CONPES, 3654. (2010). *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos.* Bogotá DC: DNP - DEPP, DDTS, DJS. Departamento administrativo de la Fucnión Pública. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

Editores, Z. (2000). *Diccionario eciclopédico color .* Bogotá: Zamora Editores.

Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y análisis Sociopolítico y Psicosocial 4, vol. 2* .

Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol 2, num 4, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad, ISSN: 1870-2333. Distrito Federal de México*, 67 - 90.

Fama, E & Jensen, M. (1983). Separation of Ownership and control. *The Journal Law & Economics. Vol. 26 No. 2*, 301 - 325.

Farfán, M. (2010). La contabilidad de direccionamiento estratégico como oportunidad de desarrollo empresarial en las Pymes*. *Cuadernos de Contabilidad 11 (29)*, 347 - 365.

FASB. (2010). *El Marco Conceptual para la Información Financiera.* IFRS Foundation.

FASB, F. A. (2010). *Conceptual Framework for Financial Reporting.* Connecticut.

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice 4, vol 17*, 663 - 671.

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice 4, vol. 17*.

Función pública. (02 de 01 de 2021). *mipg: conozca MIPG*. Obtenido de Función pública.gov.co: https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/conozca-mipg

García, A. & Taboada, E. (2012). TEORÍA DE LA EMPRESA: LAS PROPUESTAS DE COASE, ALCHIAN Y DEMSETZ, WILLIAMSON, PENROSE Y NOOTEBOOM. *ECONOMÍA: TEORÍA Y PRÁCTICA • NUEVA ÉPOCA, NÚMERO 36,*, 10 - 42.

González-Pienda, J. A. (2006). *Dificultades del aprendizaje escolar.* Madrid: Pirámide.

Habermas, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa I racionalidad de la acción y reacionalización social, ISBN: 84-306-0339-5 Tomo I.* México: Taurus.

Hernández, A. (2009). Hacia un concepto ético de "rendición de cuentas" en las organizaciones civiles. *En-claves del pensamiento, 3(5). Recuperado en 26 de noviembre de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2009000100003&lng=es&tlng=es.*, 47 - 70.

Hernández, A. (2009). La rendición de cuentas de las organizaciones civiles mexicanas. *Revista de Administración Pública, núm 122, vol. XLV, n 2. Instituto Nacional de Administración Pública de México*.

Hernández, Fernández, & Baptista. (2010). *Metodología de la investigación (Quinta Edición).* México D.F.: Mc Graw Hill.

Horkheimer, M. & Adorno, T. (15 de Diciembre de 1944). *Dialéctica del Iluminismo*. Obtenido de Redmovimientos.mx: https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2020/08/Dial%C3%A9ctica-del-Iluminismo.pdf

IASB, I. A. (2018). *Marco Conceptual, Normas Internacionales de Información Financiera.* Londres: Foundation, IFRS.

Ijiri, Y. (1967). *The Foundations of Accounting Measurement. A mathematical, economic, and behavioral inquiry.* New Jersey: Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Jaramillo, J. C. (19 - 21 de Mayo de 2003). Experiencia de la Comunicación Pública. *Ponencia escrita para la Cuarta Conferencia Internacional de Comuniación Social: Perspectivas de la Comuniación para el Cambio Social y el Tercer Encuentro Our Media/Nuestros Medios. Recuperada el 07 de noviembre de 2020 de https://www.comminit.com/la/nod*. Barranquilla, Atlántico, Colombia: Universidad del Norte.

Jensen, M & Meckling, W. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure.* Journal of Financial economics.

Jensen, M. &. (1976). Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 305 - 360.

Kaplan, R & Norton, D. (2000). *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard). 2a Edición.* Barcelona: Ediciones Gestión S.A.

Larren, J et. al. (2004). Costos, beneficios y factores ligados a la política de divulgación de infomación financiera. *Revista de Contabilidad, Vol. 1, No. 14, Julio - Diciembre. ISSN 1138-4891*, 75 -111.

Laswell, H. (1948). The structure and function on communication in society. *Harper, New York, Reproducido en Schramm-Roberts*, 84 - 99.

Lazarsfeld, P. & Merton, R. (1948). Mass Communication, popular taste, and organized social action. *https://pdfs.semanticsholar.org/50c6/e01e5e345853eab8bebec12b5d95b398f16a.pdf*, 229 - 250.

Martín, E. (1999). *Metacognición y estrategias de aprendizaje. En Pozo, J. I. y C. Monereo (Coords.) El aprendizaje estratégico.* Madrid: Santillana.

Martín-Barbero, J. (2000). Las transformaciones del mapa cultural: una visión desde América Latina. *Revista Latina de Comunicación Social, 26. Recuperado el 06 de Noviembre de 2020 de:http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000vfe/barbero.htm*, 7- 21.

Mason, R. (1978). Measuring Information Output A Communication Systems Approach. *Information and Management, 1*, 219-234.

Mattessich, R. (1956). Hacia una fundamentación general y axiomática de la ciencia contable. . *Revista Técnica económica, No 4*.

McQUAIL, D. (1998). *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público.* Buenos Aires: Buenos Aires: Amorrortu Editores.

MinTic. (2014). *Estrategia de rendición de cuentas, Ministerio de Tecnologias, Información y Comunicaciones.* Bogotá D.C.: Fondo de tecnologías de la información y comunicación, Vol 1. pág 2 - 5, disponible en: https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-4323_recurso_2.pdf.

Natal, A. (2006). Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual. *Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo, Núm 9.*, 3 -13.

Noguera, J. (1996). La teorí crítica de Frankfurt a Habbermas Una traducción de la teoría comunicativa a la sociología. *Departamento de Sociología,papers 50. Universitat Autónoma de Barcelona, Barcelona, España. Disponible en: https://core.ac.uk/download/pdf/39002078.pdf*, 133 - 153.

O´Donnell, G. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía n 14. México Abril. ISSN1405-0218*.

Pineda de Alcazar, M. (2001). Las teorías clásicas de la comunicación: balance de sus aportes y limitaciones a la luz del sigo XXI. *Año 17, No 36, ISSN: 1012-1587*, 11 - 29.

Portell, J. (2007). *Me gusta Leer.* Barcelona: Ediciones CEAC.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. (26 de Mayo de 2005). Decreto 1599. *Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.* Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial N. 45920.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. (26 de Mayo de 2005). Decreto 1599, Art 1. *Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano.* Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial 45920.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. (03 de Diciembre de 2012). Decreto 2482. *Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.* Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial 48634.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1083. *Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Función Pública*. Bogotá D.C., Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial 49523.

Quinche, F. (2006). Historia de la contabilidad: Una revisión de las Perspectivas Tradicionales y Críticas de Hitoriografía Contable. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión, XIV* , 187 - 201.

Quintana, H. (2010). *Didáctica de la comprensión lectora.* Puerto Rico: Ediciones SM.

RAE, R. A. (6 de 01 de 2021). *Real academia española/deficinión comprender*. Obtenido de Diccionario de lengua española web site: https://dle.rae.es/comprender

Rincón, O. (2001). De la desconexión a la conexión. Medios de comunicación y movimientos sociales: propuestas y prácticas de un trabajo conjunto. *SIGNO Y PENSAMIENTO, N. 38 (XX) Universidad Javeriana: Departamento de Comunicación. Recuperado a partir de https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/2952*, 11- 23.

Rodríguez, C & Garzón, C. (2009). Modelo de análisis para los grupos económicos colombianos. *Criterio Libre. Vol, 7. No. 11. Bogotá (Colombia). Junio - Diciembre de 2009*, 49-80.

Rodríguez, M. (2013). *Balance social. ABC de una herramienta clave.* Buenos Aires: Errepar.

Román, O. (2010). El pensamiento estratégico Una integración de los sentidos con la razón. *Revista científica Guillermo de Ockham. Vol.8, No. 2 Julio - Diciembre de 2010 - ISSN: 1794 - 192X*, 23 - 36.

Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México*, 1 - 47.

Scozzina, E. (2020). Teoria de la información y codificación: El significado de la entropia en la transmisión de la información. *Revista UNNE*, 208 - 2018.

Shannon, C & Weaver, W. (1949). The Mathematical Theory of Communication. *Urbana, Il: Illinois. UP*.

Shannon, C. & Weaver, W. en DeLone, W. & Mc Lean,E. (10 de 25 de 1992). Information systems success: The quest for the dependent variable. *Information Systems Research, 3(1)*, 60 - 95. Obtenido de https://doi.org/10.1287/isre.3.1.60

Shannon, C. (1948). A Mathematical Theory of communication. *Bell System Technical Journal*.

Solé, I. (1998). *Estrategias de lectura.* Barcelona: Graó.

Sosa, J. (2011). Transparencia y Rendición de cuentas Un Ensayo Introductorio. *Biblioteca Basica de administración pública df, vol 14, Siglo XXI Editores*, 17 - 45.

Sunder, S. (2005). Teoria de la Contabilidad y el Control. En S. Sunder, & t. y. al, *Theory of accounting and control.* Bogotá: Universidad Naional de Colombia.

UGPP. (28 de 12 de 2020). *UGPP. Sobre la entidad. ¿Quiénes somos?* Obtenido de UGPP Web site: https://www.ugpp.gov.co

USAID & CASALS & ASSOCIATES Inc. (2004). *MODELO DE COMUNICACIÓN PÚBLICA ORGANIZACIONAL E INFORMATIVA PARA ENTIDADES DEL ESTADO (MCPOI).* Boogtá D.C.: COMUNICACIÓN PÚBLICA ESTRATEGIAS.

Vallés, A. (2005). Comprensión lectora y procesos psicológicos. *Liberabit, 11(11)*, 41-48 Recuperado em 09 de feveiro de 2021, de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-48272005000100007&lng=pt&tlng=es.

Watzlawick, P., Beavin, J. & Jackson, D. (1991). *Teoría de la comunicación humana.* Barcelona: Herder.

Williamson, O. (1980). The Organization of Work. A comparative Institutional Assessment. *Journal Of Economic Behavior and Organization*, 5 - 38.

Wolf, M. (1987). La investigación de la comunicación de masas. *Ediciones Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México. Recuperado 15 diciembre 2020 https://catedracoi2.files.wordpress.com/2014/05/wolf-mauro-investigacion-de-la-comunicacion-de-masas.pdf*, 74 - 85.

Yin, R. (2003). *Case Study Research Third Edition.* California: Sage Publications, Inc.