

La participación de las empresas y otros actores en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos*

Hacia una economía social de mercado: Retos institucionales, empresariales y ciudadanos, el proyecto que el Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan a lo largo de 2017, busca profundizar en la reflexión sobre los ajustes institucionales y las buenas prácticas cuya implementación es requerida para consolidar el Estado de Derecho, facilitar el ejercicio de la iniciativa empresarial, mejorar la calidad del mercado laboral, potenciar las libertades económicas y avanzar en el desarrollo social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes fundamentales: (i) regulación, competitividad y desarrollo; (ii) transparencia, pertinencia y eficiencia del gasto público; (iii) economías ilegales y desarrollo sostenible.

* Autores:

Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Felipe Zarama, Investigador, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Juan Guillermo Moncada, Investigador asistente, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

Uno de los principios del Estado de Derecho es que no hay tributación sin representación. Un corolario necesario de este principio implica que no debe haber tributación sin rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos. Su exigencia es no sólo un derecho, sino un deber al que no pueden ser ajenos los ciudadanos, ni las empresas — llamadas a ejercer, también esa dimensión,

una buena ciudadanía corporativa. En este involucramiento responsable en los asuntos públicos deben aprovecharse los mecanismos ya existentes, y también, construirse sinergias con otros actores sociales, en aras de avanzar hacia una mejor gobernanza de lo público, orientada hacia el perfeccionamiento de las instituciones, el crecimiento económico y el progreso del conjunto de la sociedad.

INTRODUCCIÓN

Las empresas en Colombia son uno de los principales contribuyentes al erario y asumen una parte importante de la carga tributaria. Mientras que en el conjunto de los países de la OCDE, en 2012 el 71,8% de la carga tributaria fue asumida por las personas naturales y el 28,2% restante por las empresas¹, en Colombia esta distribución no sólo se invierte sino que la diferencia en el reparto se ensancha: las empresas aportan el 82,6% de la tributación y el 17,4% corresponde a la de las personas naturales². Esta anomalía, junto con otras resultantes de las deficiencias estructurales del sistema tributario, tienen un impacto notorio en la competitividad y la productividad, y afectan el clima de inversión, factores que a su vez influyen de manera directa o indirecta en las perspectivas de generación de empleo, diversificación productiva, crecimiento económico y progreso social.

La contribución del sector empresarial a los recursos públicos es tanto directa como indirecta. Las empresas en

Las empresas en Colombia son uno de los principales contribuyentes al erario y asumen una parte importante de la carga tributaria

Colombia tributan el impuesto a la renta sobre una tasa del 40%, casi el doble del promedio de los países que pertenecen a la OCDE (25%)³. Además, la empresa privada ha sido tradicionalmente gravada con impuestos y contribuciones específicas adicionales más o menos perdurables — como la Sobretasa del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), el impuesto de Industria y Comercio y el predial para los establecimientos comerciales. Los grandes contribuyentes, es decir el 1% de las empresas en Colombia, son responsables del 67% del recaudo total por concepto de renta y el restante 99% aporta alrededor del 18%.

La empresa privada también contribuye indirectamente con el recaudo de los recursos públicos. Ello ocurre a través de la contratación de insumos y servicios, y por vía de la vinculación formal de trabajadores, en un proceso que genera más tributación. En este sentido, el sector privado no solo es un gran contribuyente, sino también un multiplicador de la tributación. Cada nuevo empleado, proveedor o contratista es un contribuyente más y muchas transacciones comerciales a cargo del sector empresarial generan aportes al erario.

La tributación debe tener como correlato la efectiva y oportuna rendición de cuentas por parte de los ordena-

1. Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, Colombia. “Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2015”. Pág. 64 Disponible en <http://site2015.afic.com.co/wp-content/uploads/2016/03/IFMH2015.pdf>
2. Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, Colombia. “Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2015”. Pág. 64 Disponible en <http://site2015.afic.com.co/wp-content/uploads/2016/03/IFMH2015.pdf>

3. Consejo Privado de Competitividad, Colombia. “Informe Nacional de Competitividad 2016-2017”. Pág. 194. Disponible en https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/11/CPC_Libro_Web_2016-2017.pdf

dores, administradores y ejecutores del gasto. Ello, con el fin de promover el gobierno responsable y la racionalidad en el gasto, evitar el uso inadecuado de los recursos o su desviación, y también para fortalecer — por ese medio — la lucha contra la corrupción en sus distintas formas y manifestaciones. La exigencia de rendición de cuentas y la participación en los procesos correspondientes para hacerla efectiva, es una forma de ejercicio de la ciudadanía, y en la que deben comprometerse tanto las personas naturales como las personas jurídicas y, en particular, las empresas, en ejercicio de su buena ciudadanía corporativa. En efecto: se trata de un asunto que concierne al conjunto de la sociedad, pues es la sociedad la que percibe los beneficios de un gasto público eficaz, transparente y sostenible, tanto como la que resiente las consecuencias del uso impropio, opaco o descuidado de los recursos públicos. A pesar de ser un gran contribuyente, el involucramiento de la empresa privada en procesos de rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos se ve frecuentemente entorpecida y lastrada por diversos factores, entre los cuales se podrían mencionar la falta de funcionalidad de los mecanismos dispuestos por la ley para estos fines, el rechazo por parte de algunos sectores sociales hacia la empresa privada — que conduce a su exclusión o auto-exclusión del debate público, y algunos casos registrados de corrupción y prácticas poco transparentes por parte de algunas empresas, que desdican del compromiso de la mayoría de ellas con la legalidad.

Estos factores han hecho que el sector de la sociedad que más aporta en materia tributaria se convierta en un actor marginal o puramente ocasional en las instancias de rendición de cuentas por el uso de recursos públicos. No obstante, la empresa privada sigue estando llamada a desempeñar un papel protagónico en la construcción de criterios orientadores y en el control del gasto público, como principal aportante de la tributación, y a partir de estrategias de interlocución con el Estado, comunicación con la opinión pública, y articulación con otros actores sociales. Ello es parte esencial del ejercicio activo de su ciudadanía, que comprende tanto el deber — constitucionalmente consagrado — de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (art. 95.9 CN), como el derecho (que a su modo es también una obligación) de demandar el empleo pertinente y responsable de los recursos públicos.

La tributación debe tener como correlato la efectiva y oportuna rendición de cuentas por parte de los ordenadores, administradores y ejecutores del gasto

LOS EFECTOS DEL GASTO PÚBLICO Y LA CARGA TRIBUTARIA DE LAS EMPRESAS SOBRE LA COMPETITIVIDAD, LA PRODUCTIVIDAD Y LA INVERSIÓN

En principio (y *ceteris paribus*), existe una relación inversamente proporcional entre la carga tributaria que pesa sobre las empresas y los recursos disponibles para la inversión privada. La actividad empresarial requiere que las empresas puedan destinar recursos a la adquisición de insumos o materias primas, a la innovación y el desarrollo de nuevas capacidades, a la contratación de mano de obra o de servicios especializados, a la apertura de nuevas unidades, a la incursión en otros mercados nacionales o internacionales y, también, a sus programas de responsabilidad social. Esta inversión no sólo produce beneficios y réditos para la empresa que las realiza, sino que genera empleos y desarrollo profesional para la gente, impulsa mejoras tecnológicas, dinamiza el mercado de bienes y servicios, refuerza el capital social y contribuye al fortalecimiento de la economía nacional.

La inversión es, además, condición de posibilidad para la productividad de las empresas y, por lo tanto, de la economía nacional en su conjunto. Tal como lo señala Sandra Suñol, citando a Michael Porter,

“(L)a productividad es, a la larga, el determinante primordial del nivel de vida de un país y del ingreso nacional por habitante. La productividad de los recursos humanos determina los salarios, y la productividad proveniente del capital determina los beneficios que obtiene para sus propietarios”⁴.

Al mismo tiempo, la productividad es fundamental para la competitividad, pues esta es:

“la capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograrlo, se basa en el aumento de la productividad”⁵.

4. Suñol, S. “Aspectos teóricos de la competitividad”. En: *Ciencia y Sociedad* Volumen XXXI, Número 2, 2006. Pág. 181. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/870/87031202/>

5. Suñol, S. “Aspectos teóricos de la competitividad”. En: *Ciencia y Sociedad* Volumen XXXI, Número 2, 2006. Pág. 181. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/870/87031202/>

Si se tiene en cuenta la estrecha relación que existe entre inversión, productividad y competitividad, es consecuente afirmar que la afectación de la primera repercute negativamente en las otras. Por lo tanto, reducir las capacidades que tiene la empresa privada para invertir implica también condicionar su potencial de productividad y competitividad. Lo anterior puede tener, a su vez, efectos negativos sobre el desarrollo económico y la calidad de vida de las personas.

Sentada la importancia de que la carga tributaria no se convierta en un óbice para la inversión de la empresa privada, vale la pena subrayar la necesidad de que, en cualquier caso, el gasto público sea ordenado y ejecutado eficiente y eficazmente a efectos del desarrollo económico y el progreso social. El Estado no es una fuente de recursos, sino un consumidor de ellos, y una de las principales fuentes de las que se alimenta es la tributación impuesta a los actores económicos. Por definición, los recursos públicos son limitados y no se producen de manera espontánea. Lo anterior impone a las autoridades el deber de orientar el gasto público de manera racional, prudente, pertinente, efectiva y sostenible. Esto implica, a su vez, considerar y ponderar tanto el panorama general de la economía nacional en el contexto global, como las capacidades de los actores económicos y las necesidades prioritarias de la sociedad, y las variaciones que en todos ellos se presentan.

Y el panorama actual no es alentador en Colombia. El gasto público ha venido aumentando durante la última década: a mediados de la década de 1990 representaba el 12% del PIB, y en 2015 llegó a ser el 30% del PIB⁶. Por otro lado, la corrupción es un verdadero barril sin fondo por el que se pierden ingentes recursos⁷. Las previsiones

6. Dinero. “¿Cómo llegó Colombia al gasto público desbordado?”. *Dinero* (30 de marzo de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en <http://www.dinero.com/edicionimpresa/pais/articulo/gasto-publico-desbordado-en-colombia-2017/243449>

7. “La Procuraduría General de la Nación ha señalado que el costo de la corrupción podría llegar hasta los 40 billones de pesos al año, lo que representó en 2016 cerca del 4,6% del PIB. De ser así, los costos asociados a la corrupción superarían incluso el monto asociado al presupuesto de inversión pública nacional para 2017, cercano a los 32,9 billones de

de crecimiento son, por decir lo menos, moderadas⁸. Finalmente, el país enfrenta un déficit fiscal proyectado para 2017 de aproximadamente 30 billones de pesos⁹. Las señales de alarma no son pocas:

“Si el bajo crecimiento económico promete desmejorar el recaudo de impuestos y la renta petrolera ya no solventará el derroche de los últimos años, sólo queda el endeudamiento, pero en este frente se reduce el margen de manobra, pues la deuda neta del Gobierno Nacional Central, como proporción del PIB, pasó de un mínimo del 33,5 % en el 2012, año del boom petrolero, a un peligroso 43,6 % al cierre de 2016, nivel cercano al visto antes de la crisis financiera de 1999”¹⁰.

El Estado no es una fuente de recursos, sino un consumidor de ellos, y una de las principales fuentes de las que se alimenta es la tributación impuesta a los actores económicos

A lo anterior cabe añadir el todavía imprevisible costo, directo e indirecto, de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC, la cual además ha generado serias dudas sobre el mantenimiento y confiabilidad de las reglas de juego para el desarrollo de las actividades empresariales, por ejemplo, en relación con el régimen de propiedad de la tierra y de aprovechamiento de los recursos naturales en la ruralidad.

Este panorama perjudica gravemente el clima de negocios para las empresas, que son particularmente sensibles a la incertidumbre, la inestabilidad y la falta de disciplina fiscal, y que además ven incrementados los costos de transacción de sus operaciones en entornos de corrupción.

pesos”. Asobancaria. 2017. *Corrupción, uno de nuestros grandes flagelos*. Pág. 6 Disponible en <http://marketing.asobancaria.com/hubfs/Asobancaria%20Eventos/Asobancaria%20-%20Semanas-Economicas/1085.pdf>

8. Recoba, E. “Colombia, crecimiento: analistas con mayor pesimismo que organismo internacional”. *IFOREX* (19 de abril de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en <https://es.iforex.com/noticias/colombia-crecimiento-analistas-con-mayor-pesimismo-que-organismo-internacional-33987>

9. Ortiz, D. “Déficit fiscal de Colombia será de \$30 billones en 2017”. *El Colombiano* (18 de enero de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/minhacienda-revela-plan-financiero-2017-MH5768169>

10. Acosta, J.R. “El insostenible plan fiscal de mediano plazo”. *El Espectador* (30 de junio de 2017). Consultado en junio de 2017, disponible en <http://www.elspectador.com/opinion/el-insostenible-plan-fiscal-de-mediano-plazo-columna-700838>

Desatender señales de alarma como las que de manera somera se han reseñado en los párrafos anteriores, podría tener evidentes efectos en el corto plazo. Por ejemplo:

Insostenibilidad de la carga tributaria. En condiciones de déficit presupuestal, la necesidad de financiar el gasto crece y con ella llegan reformas tributarias que ponen cada vez más peso sobre los contribuyentes. Como se afirmó, en el caso colombiano este peso recae mayoritariamente en las empresas. La presión sobre el aparato productivo tiene un límite. De lo contrario, se corre el riesgo de asfixiarlo, inhibiendo la creación nueva riqueza, y por ese camino, se entorpece el aumento del recaudo —que de hecho puede disminuir— y se ralentizan los avances en la superación de la pobreza.

Desincentivos a la inversión y el emprendimiento. Aunque la economía colombiana ocupa la cuarta posición en América Latina y la número 53 a nivel mundial en el *Doing Business Index* del Banco Mundial¹¹, el país obtuvo el lugar 139 en el indicador tributario. La capacidad para ejecutar los contratos (*enforcing contracts*) es el único registro que es peor que la carga tributaria que deben asumir las empresas (puesto 174).

Generación de peajes ilegales. Tal vez el efecto más negativo que tiene la corrupción sobre la economía es el de la usurpación de la libre competencia del mercado. Especialmente en el marco de la contratación pública, las empresas tienen que enfrentar condiciones de competencia desleal, que representan para ellas costos adicionales. Las redes de corrupción en Colombia han logrado articular un parasistema de incentivos conformado por una suerte de peajes o “impuestos” adicionales que deben ser sufragados por las empresas para acceder a la adjudicación de contratos. Esto implica que las firmas que no están dispuestas, o en capacidad, de cubrir estos costos adicionales, enfrentan una desventaja. La corrupción compromete la adecuada orientación y ejecución del gasto público,

compromete la eficacia de la inversión, y redistribuye perniciosamente los beneficios de la actividad empresarial a actores ilegales; además, naturalmente, de incrementar la presión para obtener nuevos recursos.

Por todas estas razones, la calidad del gasto y la inversión pública no es ajena al interés empresarial. Son las empresas las que sufragan el gasto por vía tributaria; las que ven afectado el funcionamiento del mercado como consecuencia de la corrupción; las que ven desaprovechadas las oportunidades para mejorar su productividad —y por lo tanto su competitividad— por cuenta del mal empleo de los recursos públicos, su desviación o su empleo ineficaz. Todo ello requiere un mayor involucramiento de las empresas, desde el ámbito más propio de sus negocios, a través de los gremios, y en asocio con otros actores sociales, en los procesos de rendición de cuentas por el uso de recursos del erario, la racionalidad y transparencia del gasto público, y la pertinencia, conducencia y calidad de las inversiones estatales.

RENDICIÓN DE CUENTAS POR EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS: UN LARGO CAMINO POR RECORRER

En las últimas décadas se ha suscitado una preocupación creciente por parte de distintos sectores de la sociedad en el mejoramiento de la gobernanza y administración de los recursos públicos¹². Este interés ha promovido a su vez propuestas de origen estatal y ciudadano en materia de rendición de cuentas (*accountability*)¹³, buscando responder a una demanda por mayor transparencia en la ordenación y ejecución de los recursos públicos.

A continuación, se describen algunas estrategias y mecanismos empleados para el control fiscal:

La corrupción compromete la adecuada ejecución del gasto público y la eficacia de la inversión

11. Este índice compara la competitividad regulatoria de 190 Estados y la facilidad que ofrecen, a la luz de diez indicadores, para hacer negocios. Ver: Banco Mundial. *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. Banco Mundial, 14ta Edición. Consultado en julio de 2017, disponible en <http://espanol.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf>

12. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. *Development Policy Review*, Vol. 31, pág. 49.

13. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. *Development Policy Review*, Vol. 31, pág. 52.

Ingeniería institucional

El diseño de la estructura estatal moderna le da un lugar especial al control inter agencial. Este control se distribuye a partir de dos criterios: el equilibrio institucional y la descentralización. El primer criterio se refiere a los sistemas de pesos y contrapesos. Aunque el Estado moderno tiene entidades dedicadas de manera exclusiva al control fiscal como las contralorías y las auditorías, este depende también de otros actores estatales como las fiscalías, tribunales especializados y los ministerios. El segundo criterio hace referencia a los distintos niveles administrativos y territoriales en los que se ejerce el control fiscal. Con miras a complementar el ejercicio del control fiscal centralizado, existen entidades con relativa autonomía en los niveles administrativos y territoriales para llevar a cabo mayor control de uso de recursos públicos.

Nunca se insistirá lo suficiente, por otro lado, en la importancia que tiene para el buen diseño institucional la buena calidad normativa y regulatoria. Con demasiada frecuencia, la hipertrofia normativa acaba dificultando tanto la acción gubernamental efectiva, como el cumplimiento de la ley y la rendición de cuentas.

Tecnologías y sistemas de información

Los procesos de control y *accountability* por el uso de los recursos públicos requieren de información suficiente, pertinente, abierta y transparente para ser eficaces. Frente al nunca escaso problema del acceso a la información han surgido iniciativas que pretenden abrir y sistematizar canales para la sociedad civil¹⁴. Estos canales buscan permitir el monitoreo de la ejecución presupuestal en materia de contratación pública, financiación de campañas políticas, realización de obras públicas, movimientos financieros, entre otros. Para la estructuración y funcionamiento de estos canales se han utilizado las tecnologías de la información con el fin de que los costos de recolección, sistematización, análisis y publicación de datos se reduzcan sustancialmente. Estos sistemas también permiten que el tiempo entre la publicación, la verificación y el control efectivo de los movimientos del presupuesto sea más corto. El objetivo principal de estos mecanismos es que la sociedad tenga acceso a todas las actividades de la ejecución de recursos

públicos; también ofrecen la posibilidad de analizar la información y capitalizarla en la evaluación del gasto y la actualización de políticas públicas sobre el gasto.

En el caso colombiano, la Auditoría General de la República tiene a disposición de la ciudadanía el Sistema Integral de Auditoría – SIA Observa¹⁵, que facilita la participación informada de la ciudadanía en procesos de veeduría y permite a las entidades de control fiscal monitorear en tiempo real los movimientos de ejecución presupuestaria. Este sistema es un complemento al SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública).

Aunque son necesarios, este tipo de canales de información son objeto de debate entre académicos y expertos ya que no están exentos de problemas que afectan su eficacia sobre el control fiscal¹⁶. La obligación de reportar información sobre las actividades del gasto por parte de entidades públicas puede generar incentivos para ocultar detalles o alterar datos.

Participación ciudadana

Además de diseños institucionales e instrumentos de acumulación y distribución de información, hay también mecanismos a través de los cuales la ciudadanía ejerce su derecho a exigir a las autoridades rendición de cuentas. El control social informado es fundamental para la gestión pública y el buen gobierno, principalmente porque a través de éste, las entidades del Estado pueden elevar sus niveles de credibilidad y confianza ciudadana¹⁷. Estos mecanismos no sólo sirven para ejercer control social sobre el gasto, sino también para incidir en su orientación. En esta dimensión propositiva, adquiere sentido la idea de

14. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. *Development Policy Review*, Vol. 31. pág. 52

15. Esta plataforma virtual permite que las entidades en todos los niveles territoriales del Estado colombiano reporten a las contralorías municipales y departamentales información sobre procesos de contratación y ejecución de recursos públicos. Con la información reportada en esta plataforma, la Auditoría General ofrece informes de análisis estadístico mostrando tendencias y anomalías. Estos análisis no sólo sirven para diagnosticar problemas en la ejecución presupuestal, también son insumos para los órganos de control y para los trazadores de políticas públicas.

16. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. *Development Policy Review*, Vol. 31. pág. 52

17. Presidencia de la República de Colombia. “Manual único de rendición de cuentas”. 2014. Pág.7. Disponible en <http://www.anticorruptcion.gov.co/Documents/Publicaciones/ManualRendicionCuentas.pdf>minha-

una construcción pública de la asignación presupuestal, la cual debe ser producto del diálogo intersectorial.

La legislación colombiana ofrece varios espacios y mecanismos para hacer efectivo el derecho a la participación en los procesos de rendición de cuentas. La ley 489 de 1998 en su artículo 33, estipula que la administración pública puede convocar, cuando lo considere oportuno, audiencias públicas para discutir la formulación, ejecución o evaluación de políticas públicas a cargo de las entidades, sobre todo cuando estos afecten intereses colectivos. En el artículo 35 de la misma ley se estipula que el ejercicio de la veeduría ciudadana se debe realizar teniendo en cuenta los principios de eficacia, acceso a la información y la formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. Finalmente, la ley 850 de 2003 define la veeduría ciudadana, ofrece lineamientos para su ejercicio y conforma la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas.

No obstante, las limitaciones de estos instrumentos no pueden desconocerse y deben ser atendidas por la legislación. Así ocurre, por ejemplo las audiencias públicas: estas sólo pueden ser convocadas por las entidades estatales y en muchos casos los invitados a participar son elegidos por las mismas entidades, sobre todo a nivel departamental y municipal. En el caso de las veedurías ciudadanas, la dificultad se encuentra en que muchos sectores de la sociedad civil que contribuyen al fisco no se encuentran representados en ellas y, por lo tanto, sus preocupaciones quedan desatendidas.

UN SECTOR EMPRESARIAL VIGILANTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS: ALGUNAS REFLEXIONES

Uno de los principios del Estado de Derecho es que no hay tributación sin representación. Un corolario necesario de este principio implica que no debe haber tributación sin rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos. En virtud del derecho que tiene el sector empresarial, como contribuyente principal, a participar en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos, cabe señalar que hay un abanico de escenarios que la empresa privada puede ocupar para incidir en la orientación del

gasto público y en el control por el uso y destinación de los recursos.

En ejercicio de su ciudadanía, la empresa no sólo está llamada a operar de manera responsable y transparente en todas sus actividades. Le concierne también una preocupación por la correcta administración de los asuntos públicos. Asumir un papel activo en la provocación y verificación de la rendición de cuentas puede traer múltiples beneficios para el sector empresarial. En primer lugar, lo posiciona socialmente como un actor líder en favor del desarrollo económico y en la lucha contra la corrupción. En segundo lugar, permite a las empresas contrarrestar los efectos que ocasionan los mitos y narrativas desinformadas que muestran a la iniciativa privada como desentendida de lo público y ocupada sólo de la satisfacción de su interés lucrativo. Y, en tercer lugar, la influencia del sector privado en la orientación del gasto público puede contribuir a un ambiente de negocios favorable, donde la productividad se incremente y por lo tanto las empresas lleguen a ser más competitivas.

Sin embargo, esta tarea no le compete al sector privado unilateralmente. Tampoco sería conveniente que así fuera. Primero, porque la participación activa de las empresas en la rendición de cuentas públicas enfrenta un problema reputacional asociado con las narrativas negativas acerca de la actividad empresarial y su relación con los tomadores de decisión —una narrativa, que, como se señaló, debe urgentemente cuestionarse y cuyas falencias deben ponerse en evidencia. En segundo lugar, este es un asunto de interés público que no concierne únicamente a las empresas, sino al pleno de la ciudadanía. A otros actores, como los medios de comunicación y la sociedad civil, les incumbe también desempeñar un papel activo y especial en esta materia. Al propio Estado, por una simple cuestión de eficacia y legitimidad, le conviene asegurar la mejor calidad del gasto público. De todos ellos el sector empresarial puede ser un socio relevante, lo cual invita a construir múltiples sinergias.

Sinergias entre las empresas y el Estado

Un primer ámbito en que las empresas pueden contribuir con el control al uso de los recursos públicos es en su apoyo a los órganos que, de una u otra forma, intervienen

Así como no hay tributación sin representación, no debe haber tributación sin rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos

en el control fiscal (Contraloría, Auditoría, Procuraduría y Fiscalía, entre otros). Este se puede dar en términos de asistencia técnica y gestión transparente de la información. La experiencia que acumula sector empresarial en el desarrollo de sus actividades puede ser un insumo valioso para los trazadores de política pública en Colombia. Este acompañamiento generaría sinergias positivas entre la empresa privada y el Estado, construyendo mayor confianza y seguridad a la inversión.

Como se señaló anteriormente, el ejercicio de la rendición de cuentas depende, entre otros factores, del acceso oportuno a información veraz y precisa. El compromiso de la empresa con la transparencia debe ser particularmente estricto cuando ésta ejecuta recursos públicos, ya sea a través de contratos, concesiones o de Asociaciones Público Privadas (APP). Los costos de evadir esta responsabilidad comprometen la reputación del sector empresarial en su conjunto¹⁸ y alimentan los sentimientos anti empresariales.

Sinergias entre las empresas y los medios de comunicación

Los medios de comunicación juegan un importante papel en el control social por el uso de los recursos públicos. No solo son los actores encargados de captar y procesar la información de interés colectivo, sino también los responsables de difundirla y de hacerle un seguimiento oportuno. Estas capacidades de difusión masiva tienen efectos significativos en la toma de decisiones públicas y privadas, así como en la credibilidad de las instituciones y otros actores sociales. Del poder que detentan los medios se derivan también responsabilidades.

El sector empresarial debe en todo caso cultivar un relacionamiento positivo y respetuoso con los medios de comunicación con el fin de transmitir mensajes de manera clara y responsable sobre sus legítimos intereses y preocupaciones en relación con el uso de recursos públicos.

La construcción de esa relación no es tarea sencilla. En ocasiones, la íntima relación de los grandes conglomerados y organizaciones económicas con los medios de comunicación alimenta recelos y escepticismo sobre la independencia de estos últimos. Incluso, de forma paradójica, los medios de comunicación ofrecen cajas de resonancia a las narrativas anti empresariales. En todo caso, tradicionalmente la empresa privada no ha sido efectiva a la hora de articular una estrategia de comunicación que transmita los aportes que hace el sector empresarial al desarrollo económico del país y de las propias comunidades. Visibilizar ese aporte es condición esencial para que la posición del empresariado en la exigencia de rendición de cuentas por el gasto público sea validada y reconocida socialmente, y se abran otros canales de cooperación con otros actores sociales.

Sinergias entre la empresa y las veedurías ciudadanas

El interés por el control social de los recursos públicos desde luego también compete a las redes de veeduría ciudadana. Como lo sugiere Carlitz, uno de los principales actores que ha impulsado los procesos de rendición de cuentas es la propia sociedad civil¹⁹. Incluso, en algunos países se han formalizado mecanismos e instancias específicas, tal como ha ocurrido en Colombia con las veedurías ciudadanas. Aunque ha habido un esfuerzo importante del Estado por hacer más transparentes los procesos de contratación, facilitar el acceso a la información es una condición necesaria pero insuficiente. Se requiere que la información sea socialmente útil y además comprensible para el ciudadano promedio —una dificultad a la que no son ajenos los medios de comunicación cuando se ven en la necesidad de analizar y divulgar información de alto contenido técnico. Las empresas pueden ser un socio estratégico a la hora de hacer de los datos técnicos información socialmente útil, tanto para los medios como para las redes ciudadanas que promueven el gobierno transparente.

La empresa no sólo está llamada a operar de manera transparente en todas sus actividades. Le concierne también una preocupación por la administración de lo público

18. Túñez, J y Valarezo, K. “RSC: Reputación, sostenibilidad, compromiso”. En *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* (117). 2012. Pág. 62.

19. Carlitz, R. “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives”. En *Development Policy Review* (31). Pág. 54

en contexto 12

No obstante, al sector empresarial le corresponde ejercer un papel más activo en la rendición de cuentas, para lo cual debe posicionarse como un participante más de los procesos de veeduría ciudadana. Para lograrlo necesita obtener mayor representación en estas redes, y asumir, desde los intereses y con las capacidades que le son más propias, el puesto que le corresponde. Y puede hacerlo, no solo vinculándose a veedurías ya existentes, sino incluso creando sus propias veedurías, acaso en el marco de los gremios, en un esfuerzo que en el largo plazo podría redundar en la mayor autonomía de la empresa frente al Estado y en un mejor entorno para las actividades de los sectores específicos de la actividad empresarial.

En cualquier caso, la empresa debe asumir como propia la defensa y promoción de los principios de la disciplina fiscal, la eficacia, eficiencia y pertinencia del gasto público.

En efecto, ceñir el gasto público a estos principios y fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas no sólo es necesario para la salud de las finanzas públicas, para el gobierno efectivo, para la óptima articulación entre las agencias gubernamentales y entre los distintos niveles de la administración territorial, y en general, para la legitimidad de las instituciones. También es beneficioso para el desarrollo de la actividad empresarial, para un clima más favorable a los negocios, para el mejoramiento de la productividad y la competitividad. Pero además, genera ventajas para el conjunto de la sociedad: conduce a racionalizar la carga tributaria, contribuye a la lucha contra la corrupción, facilita la adecuada orientación de las inversiones del Estado, refuerza el control de la ciudadanía sobre los gobernantes y obliga a los líderes y organizaciones políticas a asumir posiciones y responsabilidades.



en contexto 12

*U*no de los principios del Estado de Derecho es que no hay tributación sin representación. Un corolario necesario de este principio implica que no debe haber tributación sin rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos. Su exigencia es no sólo un derecho, sino un deber al que no pueden ser ajenos los ciudadanos, ni las empresas — llamadas a ejercer, también esa dimensión, una buena ciudadanía corporativa. En este involucramiento responsable en los asuntos públicos deben aprovecharse los mecanismos ya existentes, y también, construirse sinergias con otros actores sociales, en aras de avanzar hacia una mejor gobernanza de lo público, orientada hacia el perfeccionamiento de las instituciones, el crecimiento económico y el progreso del conjunto de la sociedad.