



Evaluación final externa

Proyecto de la Unión Europea “Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia”

DCI-ALA/2013/330-003

Informe Final

Fecha de elaboración: 6 de julio, 2018

Elaborado por: Sustentia Innovación Social

Estado: Versión final

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Índice

1.	Introducción	6
1.1.	Objetivos y alcance de la evaluación	6
1.2.	Metodología, preguntas de evaluación y estructura del informe	6
2.	Descripción del objeto de evaluación	8
2.1.	Lógica de Intervención del proyecto: evolución y cambios en el marco lógico	8
2.2.	Análisis y descripción general de los recursos empleados	9
3.	Evaluación general de los resultados del Proyecto	11
3.1.	Enfoque integral: fortalecimiento de las herramientas de Gobierno Abierto e integridad	11
3.2.	Trabajo específico con sectores: salud, industrias extractivas y justicia	17
3.2.1	Contexto general de la implementación del enfoque sectorial	17
3.2.2	Sector Salud	17
3.2.3	Sector Industrias Extractivas	20
3.2.4	Sector Justicia	21
3.3.	Apoyo para la participación y la corresponsabilidad de la sociedad civil y el sector privado	23
3.3.1.	Control social y rendición de cuentas de la sociedad civil	23
3.3.2.	Corresponsabilidad del sector privado	28
3.4.	Fortalecimiento del Gobierno Abierto territorial	29
3.5.	Aportaciones de los enfoques integral, sectorial y multi-actor	33
4.	Evaluación de la estrategia de implementación planteada	36
4.1.	La estrategia de implementación del Proyecto y el valor añadido de la cooperación delegada como instrumento de gestión de fondos	36
4.1.1	Fortalecimiento de la alineación, la apropiación y el liderazgo del país socio	36
4.1.2	Reducción de la fragmentación y costes de transacción, fortalecimiento de la complementariedad y el valor añadido de la Unión Europea y otros donantes	41
4.1.	La Entidad Delegada como prestadora de asistencia técnica en el Proyecto: valor añadido, fortalezas y debilidades en implementación de ACTUE Colombia	43
5.	Conclusiones	48
6.	Recomendaciones	52
	Anexo 1: Listado de entrevistas	58
	Anexo 2: Listado de los principales documentos consultados	62
	Anexo 4: Preguntas de evaluación y apartados del Informe Final	65
	Anexo 5: Lógica de Intervención de ACTUE Colombia	67
	Anexo 6: Línea de tiempo del Proyecto ACTUE Colombia	82
	Anexo 7: Listado de Productos	83
	Anexo 8: Análisis de coherencia y alineamiento de las iniciativas con los compromisos estratégicos de las entidades socias	84

Glosario de términos

AGA	Alianza Gobierno Abierto
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional de Minería
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CE	Comisión Europea
CNCLCC	Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción
CNM	Comisión Nacional de Moralización
CRM	Comisión Regional de Moralización
CTN	Comité Tripartito Nacional
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DIAN	Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DUE	Delegación Unión Europea
EAA	Empresas Activas en Anticorrupción
EITI	Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
GIZ	Agencia de Cooperación del Gobierno Federal Alemán
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento
MINEDUCACIÓN	Ministerio de Educación
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
MSPSS	Ministerio de Salud y Protección Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIDA	Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo

ST	Secretaría de Transparencia
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

I. Introducción

I.1. Objetivos y alcance de la evaluación

El objetivo general de esta evaluación final externa es analizar la Lógica de Intervención de la acción titulada *Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia*, descrita en el Anexo I del Acuerdo de Delegación DCI-ALA/2013/330-003, entre la Unión Europea (UE) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), denominada en adelante Proyecto ACTUE Colombia (el Proyecto), orientada a la consecución de los resultados esperados en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en Colombia, así como de la modalidad de gestión centralizada indirecta (cooperación delegada) de la Unión Europea”, con los siguientes objetivos específicos:

- a) analizar el aporte del proyecto al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades socias, para el desarrollo de políticas y herramientas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción y su implementación en Colombia;
- b) analizar el fortalecimiento de la coordinación inter-institucional para la implementación de las políticas públicas en materia de Gobierno Abierto; transparencia, prevención de corrupción y rendición de cuentas;
- c) determinar el valor añadido de las asistencias técnicas prestadas a las entidades socias;
- d) analizar los procesos de gestión inherentes a la modalidad de cooperación delegada en términos de utilidad estratégica y eficacia en la implementación del proyecto;

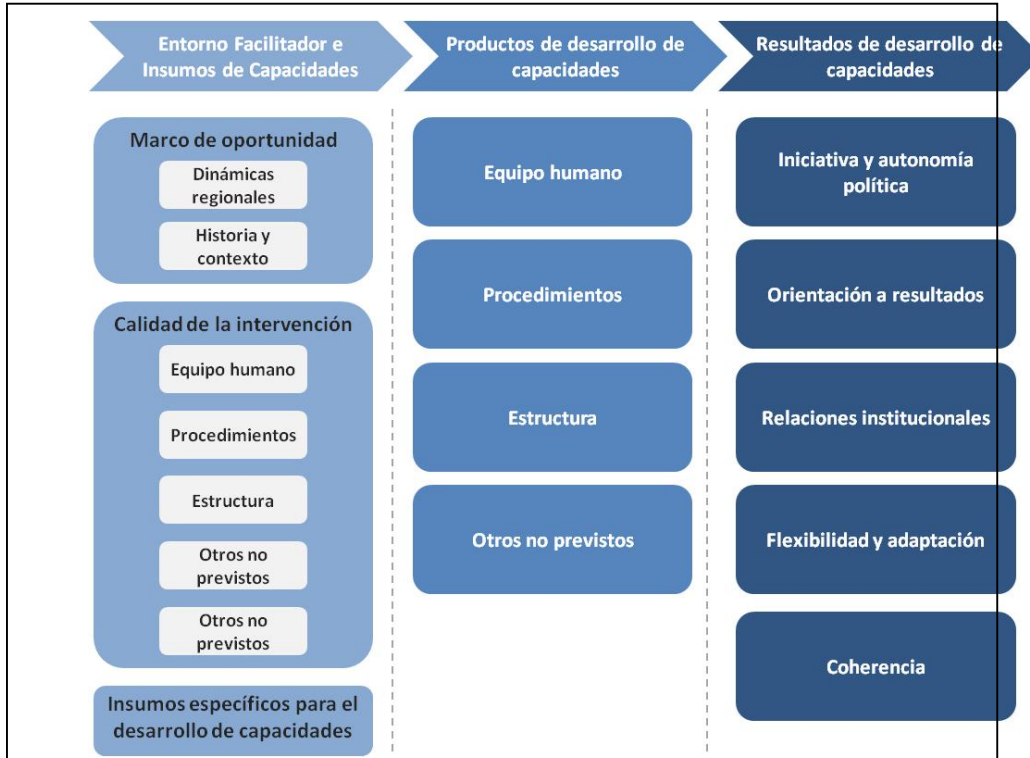
Se espera que la evaluación sea un elemento útil para la rendición de cuentas de la Entidad Delegada, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Comisión Europea y las entidades socias del Proyecto en Colombia. También para poner en valor la contribución a los objetivos que se definieron, y obtener lecciones aprendidas y recomendaciones para futuras iniciativas financiadas por la Unión Europea en Colombia y gestionadas por FIIAPP, útiles para otros contextos distintos al colombiano, y sobre las iniciativas internacionales apoyadas.

I.2. Metodología, preguntas de evaluación y estructura del informe

ACTUE Colombia fue concebido como un proyecto de desarrollo de capacidades. Esto se entiende como un “proceso por el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y países desarrollan, mejoran y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos, lo que se refleja en sus posibilidades, individuales y colectivas, para desarrollar funciones, solucionar problemas y alcanzar objetivos.”

La evaluación parte de un enfoque de teoría del cambio aplicada a este tipo de procesos, en que el Proyecto se describe una cadena de elementos y asunciones que explican paso por paso como se espera alcanzar los resultados¹. De acuerdo con este esquema, los proyectos de desarrollo de capacidades pueden ser conceptualizados de la siguiente manera:

Cuadro I: Lógica de Intervención Desarrollo de Capacidades



FUENTE: Evaluation Methodology & Baseline Study of European Commission Technical Cooperation Support. Consorcio de consultoras ADE-DRN-DIE-ECDPM-ODI (2012).

Además de analizar los insumos, productos y resultados generados durante el proceso, la evaluación presta atención a distintos procesos de aprendizaje (capacidades individuales y organizacionales) y transformación (capacidad global de la institución que abarque mejoras específicas) que han tenido lugar durante la intervención o que se espera que se generen como efecto.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo del OCDE/CAD (2010) y con los lineamientos metodológicos de la Unión Europea para la realización de evaluaciones externas.

El proceso de evaluación incluyó una fase inicial de estudio de gabinete que concluyó con la elaboración del Informe Preliminar. Se realizaron dos viajes a terreno, en noviembre de 2017 y abril de 2018, para obtener información de campo en Bogotá, Armenia, Pereira y Quibdó. Se

¹En Weiss, C. (1998). Evaluation. New Jersey: Prentice – Hall

realizaron entrevistas² con profesionales de la Delegación de la Unión Europea (DUE) en Colombia y las entidades socias del Proyecto, entidades públicas que participaron en las actividades, organizaciones de sociedad civil, sector privado, y profesionales del equipo de la Entidad Delegada en Colombia como en España. Se realizaron encuestas dirigidas a tres grupos distintos de beneficiarios. Se analizó información de documentos³ del Proyecto y otras fuentes. Se analizó y contrastó la información sobre hallazgos identificada, lo que resulta en este Informe Final de evaluación.

Preguntas de evaluación y estructura del informe

Para facilitar una lectura más comprensiva del contenido del Informe Final, se ha modificado el orden de las preguntas de evaluación y su agrupación temática⁴ respecto a cómo se habían establecido en los Términos de Referencia y la Matriz de Evaluación⁵.

El análisis se inicia por los procesos y resultados que se han dado en los distintos enfoques que estructuran la Lógica de Intervención, para sobre ello valorar su pertinencia como marco de trabajo en la prevención de corrupción en el contexto de Colombia. Después, desde la visión de lo ocurrido durante el proceso de implementación, se analizan distintos elementos del modelo de cooperación delegada, principalmente en relación a las características de calidad de la ayuda que subyacen en el modelo, interpretadas y aplicadas por la Entidad Delegada. De forma complementaria, se analizan las fortalezas y debilidades de esta a la hora de implementar el Proyecto. Por último, de forma estructurada se recogen las principales conclusiones que dejan estos análisis, y se incluyen recomendaciones.

2. Descripción del objeto de evaluación

2.1. Lógica de Intervención del proyecto⁶: evolución y cambios en el marco lógico

A través de la modalidad de gestión centralizada indirecta⁷, FIIAPP quedó designada mediante Acuerdo de Delegación firmando con la Comisión Europea el 7 de enero de 2014, como Entidad Delegada encargada de prestar asistencia técnica al Gobierno de Colombia e implementar el Acuerdo incluido en el Convenio para desarrollar el proyecto “Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia”⁸, con la

² Ver en el Anexo 1 el listado de entrevistas que se realizaron.

³ Ver en el Anexo 2 el listado de los principales documentos que se consultaron.

⁴ En el Anexo 4 se recogen las preguntas de evaluación y su correspondencia con el apartado correspondiente en este Informe Final.

⁵ Ver en el Anexo 3 la matriz de evaluación

⁶ Ver en el Anexo 5 la Lógica de Intervención de ACTUE Colombia

⁷ Artículo 58.1.c del documento nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión

⁸ Ver online [<http://actuecolombia.net/index.php/rendicion-de-cuentas>]

Secretaría de Transparencia como entidad socia principal encargada de dar orientaciones técnicas.

La ejecución del Proyecto empezó en enero de 2014 y finalizó en julio de 2018. La Lógica de Intervención se estructuró en cuatro resultados: R1. Infraestructura de integridad pública; R2. Estrategias sectoriales; R3. Control social e involucración del sector privado; R4. Detección e investigación de casos de corrupción.

La implementación del Proyecto se caracterizó por un contexto político, social, normativo e institucional de cambios, al que la Lógica de Intervención se fue adaptando, interpretando las oportunidades y los obstáculos. Esto queda reflejado en los dos Marcos Lógicos que se utilizaron como herramientas de gestión de los resultados.

En el Anexo 5 se incluye la descripción de este contexto, de qué formas afectó a la Lógica de Intervención, y cuáles fueron las respuestas que se dieron.

2.2. Análisis y descripción general de los recursos empleados

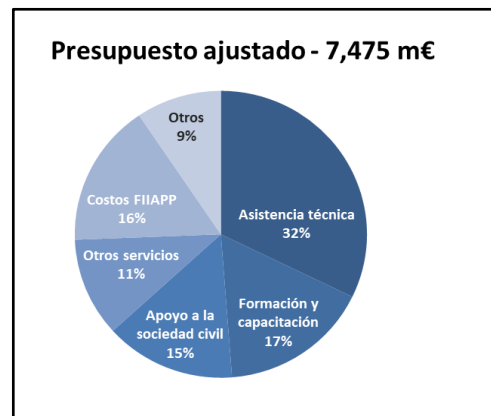
A continuación se resumen los recursos económicos asignados al Proyecto:

Tabla 1: Recursos económicos asignados al Proyecto

Categoría	Unión Europea	Gobierno Colombia	Total
Acuerdo de delegación a FIIAPP	7,325,000	0	7,325,000
Subvención directa de la UE a Transparencia por Colombia	725,000	0	725,000
Contrapartida comprometida por el Gobierno de Colombia	0	820,000	820,000
Contingencias	150,000	0	150,000
TOTAL	8,200,000	820,000	9,020,000

En términos operativos, los 7.475.000 € (incluyendo las Contingencias) asignados a FIIAPP, para la ejecución del Proyecto se distribuían en sus partidas más importantes siguiente forma.

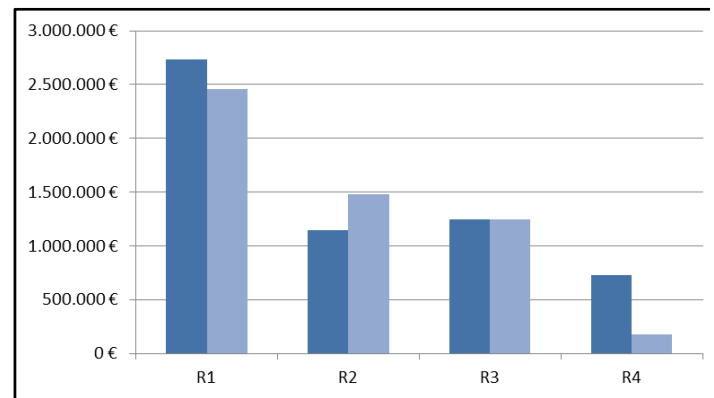
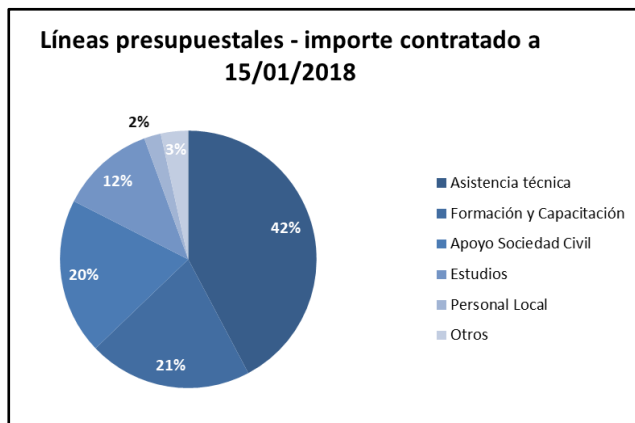
Durante la ejecución se hicieron varios cambios para responder a las necesidades de entidades socias y al contexto, con el



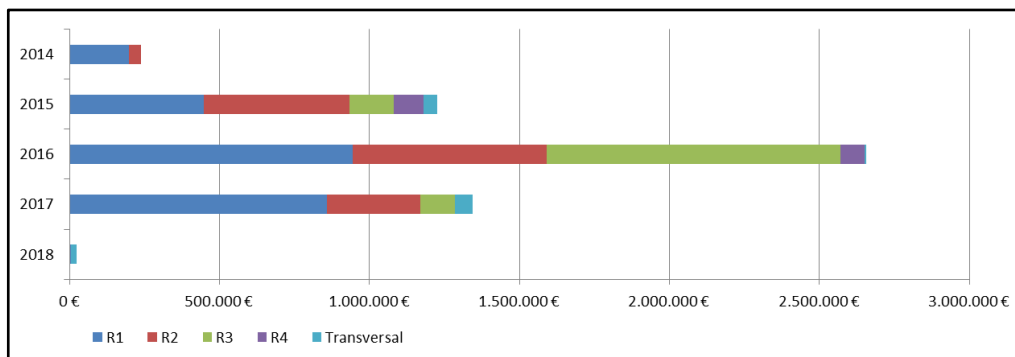
de la

las

conocimiento y aprobación de la Delegación de la Unión Europea en Colombia (DUE) y en coordinación con las entidades socias principales. Esto modificó sensiblemente el presupuesto inicial del Proyecto.No obstante, de manera general la ejecución del gasto es coherente con lo presupuestado y los datos reflejan los cambios producidos⁹.



En el siguiente cuadro se aprecia cómo se produjo una importante acumulación de contrataciones en el año 2016, especialmente por el retraso que se produjo en las actividades de control social (R3) y pilotos territoriales (R1).



La ejecución por líneas presupuestales muestra cómo se ha tratado de un proyecto con una fuerte carga de asistencias técnicas (42%) y un peso similar al apoyo a sociedad civil (20%) y en formación y capacitación (21%), y con un peso también relevante en estudios (12%). La partida personal local recoge tanto el equipo de proyecto contratado en Colombia, como refuerzos de personal para la Secretaría de Transparencia.

⁹Por ejemplo, en el R4 donde las actividades quedaron reducidas casi en su totalidad al apoyo a las Comisiones Regionales de Moralización (CRM); o en el R2 donde se incorporó el trabajo con el Consejo de Estado no previsto inicialmente en las iniciativas sectoriales.

3. Evaluación general de los resultados del Proyecto

3.1. Enfoque integral: fortalecimiento de las herramientas de Gobierno Abierto e integridad¹⁰

Implementación del enfoque integral

En el planteamiento de este enfoque integral está la visión de que para conseguir mejoras en la eficacia y eficiencia de las herramientas de prevención y lucha contra la corrupción (Gobierno Abierto enfocado en transparencia y acceso a información, rendición de cuentas, control social e integridad) y de las entidades públicas apoyadas en el desempeño de sus misiones en estos ámbitos, para ir más allá de resultados inmediatos de fortalecimiento de capacidades individuales de desempeño funcional hacia transformaciones globales reales y duraderas, es necesario fortalecer y conectar herramientas y actores en el liderazgo y la aplicación de las herramientas.

Si se analiza el diseño del Proyecto que se hizo en 2012 (con el que arrancó la implementación en 2014), y se compara con los resultados que se han conseguido siguiendo la revisión que se hizo del marco lógico en 2016, estos dejan un escenario que en algunos aspectos es menos robusto que el previsto en la formulación inicial, establecida en términos excesivamente ambiciosos, una vez vista la experiencia del Proyecto. Sin embargo, suponen un buen ejemplo de una respuesta de gestión e implementación a un contexto muy adverso, con una reacción flexible mediante iniciativas pertinentes y útiles, y manteniendo la coherencia interna del Proyecto.

El enfoque integral se planteó inicialmente de manera muy articulada con el resto de enfoques (sectorial, multiactor y transversal¹¹). En la descripción de la Lógica de Intervención de ACTUE Colombia se relata hechos ocurridos en el contexto político e institucional del país en el período del Proyecto, y que afectaron a los apoyos previstos del Proyecto a las demandas de las entidades socias orientadas a cumplir el objetivo de fortalecer la “infraestructura ética o de integridad” según las recomendaciones de la OCDE incluido en la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA).

El hecho, por ejemplo, de que Colombia Compra Eficiente finalmente no estuviese vinculada al Proyecto hizo necesario redefinir la articulación institucional y el contenido del Integrity Review de la OCDE, cuyo inicio se retrasó y sus resultados se vieron prácticamente al final (octubre de 2017). No contar con este informe como marco articulador de actividades y orientador de la coherencia interna, requirió ajustes en la Lógica de Intervención y en la articulación interna

¹⁰ Ver online [<http://actuecolombia.net/index.php/lineas-estrategicas/integridad-publica-gobierno-abierto>]

¹¹ Este enfoque se refiere al hecho de que la implementación de iniciativas es transversal a los niveles nacional, territorial e internacional. Durante el informe y en los documentos del Proyecto los términos transversal y territorial referidos a los enfoques se utilizan indistintamente.

prevista entre actividades de este enfoque y con otras de los enfoques sectorial, multiactor y transversal.

El proyecto buscó una adaptación al contexto, ampliando el alcance desde el marco de infraestructura de integridad al de Gobierno Abierto, con una apuesta muy fuerte en iniciativas de transparencia y acceso a la información, control social, rendición de cuentas y cultura de integridad. Desde un punto de vista conceptual, esta modificación mantiene la coherencia por cuanto desde Gobierno Abierto se refuerzan políticas y herramientas que establecen las condiciones para que la infraestructura de integridad sea efectiva, y tienen por tanto una aproximación más amplia. Además se considera que fue una solución muy pertinente para aprovechar la voluntad política, dado que es la agenda de Gobierno Abierto la que viene impulsando el Gobierno de Colombia.

Se ha construido una red de herramientas y experiencias, y en el momento del cierre del Proyecto, el sistema de Gobierno Abierto e integridad de Colombia es más fuerte que en 2014, tanto desde lo estratégico como desde lo operativo. Los resultados conseguidos suponen avances concretos en el fortalecimiento de la infraestructura “ética o de integridad”, mediante avances en los marcos de integridad, recomendaciones relevantes para fortalecer los mecanismos para la gestión de las declaraciones de rentas y bienes así como de los conflictos de interés y, un proyecto de Ley para la protección de denunciantes insertado en el proceso legislativo. Esto, pero particularmente el importante apoyo en la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y el fortalecimiento de la rendición de cuentas, son aportes muy relevantes del Proyecto al cumplimiento de los retos que Colombia ha venido superando hasta su aceptación como país miembro de la OCDE el pasado 25 de mayo de 2018.

Transparencia y acceso a información, rendición de cuentas y cultura de integridad

Respecto a la *transparencia y acceso a la información*, el fortalecimiento de herramientas ha generado un marco de capacidades muy amplio que dota a la Secretaría de Transparencia, a las otras entidades líderes de la política de transparencia y acceso a la información¹² y a otros actores (sujetos obligados, sociedad civil organizada y ciudadanía como usuarios del derecho de acceso a la información y la Ley de transparencia), de varios tipos de recursos estratégicos y técnicos con los que apalancar la implementación de la Ley 1712, y el uso de la transparencia y el derecho de acceso a la información. Este fortalecimiento se ha dado principalmente con la Secretaría de Transparencia (y las demás entidades líderes de la Ley 1712) y el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, y en menor medida con la PGN.

Destacan especialmente los aportes en el desarrollo normativo y de conocimiento técnico para la concreción de retos específicos de aplicación de la Ley 1712 (por ejemplo, reserva y

¹²PGN (Ministerio Público), Secretaría de Transparencia, Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Archivo General de la Nación, Ministerio de las Telecomunicaciones, Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Ministerio de Educación

clasificación de información en sectores específicos), la elaboración de materiales formativos para distintos públicos y con distintos giros sectoriales y las experiencias de los pilotos de fortalecimiento del nivel territorial, por el valor de las lecciones aprendidas y recomendaciones aportadas.

Respecto a *rendición de cuentas* han sentado las bases para la evolución hacia modelos y metodologías más abiertas y participativas, bajo las que las entidades públicas que los deben implementar involucren, fomenten la participación, y dialoguen con sus partes interesadas durante todo el proceso de desarrollo de las políticas públicas y desempeño institucional, incorporando el enfoque de derechos humanos según lo establecido por distintos documentos normativos y de política pública. Este fortalecimiento se ha dado principalmente con el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante Función Pública), y destacan los aportes para la nueva versión del Manual Único de Rendición de Cuentas y las experiencias prácticas del INVIMA y a nivel territorial para mejorar las maneras actuales de acercar la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía en políticas públicas (por ejemplo, a través de la revisión con sociedad civil de los riesgos de corrupción en los PAAC, trabajados en los pilotos territoriales).

Respecto a *la cultura de integridad* se ha aportado información estratégica de distintos tipos y fuentes, por ejemplo el Integrity Review, para la planificación de los retos institucionales a abordar para que Colombia avance en su sistema de integridad, así como herramientas misionales para la reflexión y la promoción de un cambio cultural amplio en torno al significado de la integridad en diversos ámbitos. Con estos apoyos se han fortalecido herramientas lideradas por la Función Pública, Secretaría de Transparencia y Procuraduría General de la Nación, particularmente en *control interno y marcos de integridad*.

Destacan especialmente las *Rutas de Transparencia, Integridad y Cuidado de lo Público*, inicialmente no previstas, realizadas en atención a la demanda de la Secretaría de Transparencia. Estas han resultado exitosas en su aplicación en entidades de distintos sectores y estudiantes. Suponen una contribución importante al fortalecimiento de las herramientas de integridad, con el cambio cultural como motor de cambio para la prevención del problema de la corrupción, que abre un escenario de aplicación y sostenibilidad de la iniciativa y sus resultados.

Por otro lado, los apoyos del Proyecto han contribuido a que Colombia haya podido responder a su compromiso con la iniciativa *Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)* de una manera que los actores califican como “clave” en lo económico y lo técnico. Esta iniciativa ha permitido la articulación y fortalecimiento de los elementos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control social en experiencias que promueven la apertura de la administración pública y el cambio cultural.

El Proyecto ha apoyado los procesos y estructuras de la iniciativa, como parte de los apoyos a la Secretaría de Transparencia, líder de la iniciativa AGA en el país. Entre los resultados más

relevantes se incorporaron innovaciones de gran importancia como el primer compromiso de la Rama Judicial (Consejo de Estado) y desde una entidad del nivel territorial en el 2º Plan AGA 2015-2017, y compromisos de 6 entidades a nivel territorial en el 3er Plan 2017-2019, que posicionaron a Colombia de forma positiva en el ámbito internacional de la iniciativa.

Pese a ello, y aunque los informantes perciben que las iniciativas apoyadas por el Proyecto son aportaciones valiosas, hay casos en los que su aplicación todavía no es evidente, y será necesario esperar a ver cuál es el recorrido de algunas de ellas en cuanto al uso e impacto en el fortalecimiento de capacidades.

Por otro lado, el hecho de que se haya gestionado la participación activa de los equipos de las entidades socias en el proceso de diseño e implementación de las asistencias técnicas contratadas supone que se han dado condiciones para que los resultados obtenidos contribuyan a un fortalecimiento de las herramientas.

Voluntad política y coordinación interinstitucional

Los procesos políticos, intereses institucionales y articulaciones entre las entidades han afectado al desarrollo de algunas iniciativas estratégicas dentro de la lógica general del Proyecto, pues no se ha mantenido el nivel de prioridad y apoyo institucional comprometido, faltando también en ocasiones una visión más estratégica sobre cómo abordar un enfoque integral que permitiese salvar los obstáculos para la colaboración entre entidades públicas. Todo ello, ha supuesto una pérdida de oportunidad en el fortalecimiento de algunas herramientas y procesos.

Existe la percepción entre algunos actores de una falta de mirada integral desde lo estratégico en las políticas y herramientas. La PPIA¹³ se conformó inicialmente mediante acciones dispersas y que no llegan a dar una respuesta integral eficaz a las necesidades del país en la prevención y lucha contra la corrupción. Esto ocurre también en la forma en la que las herramientas se implementan, si bien está por ver si la nueva versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión consigue resolverlo.

Si bien el Proyecto no se planteó abordar directamente la mejora de herramientas para la coordinación interinstitucional de las entidades socias y de estas con otras entidades relevantes de Gobierno Abierto e integridad, se han conseguido algunos resultados no previstos, a partir de la realización de las iniciativas que necesitaban de la articulación entre actores.

En este sentido, aparte del apoyo para el diseño de una estrategia de capacitación de las entidades líderes de la Ley de 1712, los resultados en cuanto a la articulación inter-institucional se han dado en y desde el ámbito de lo informal y de la implicación personal de profesionales

¹³El plan de acción de la PPIA involucra a 22 entidades del Gobierno Nacional y a los órganos de control, con excepción de la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación. La Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República lidera la política anticorrupción. El Departamento Nacional de Planeación-DNP, es el líder del sistema de seguimiento a los documentos CONPES.

concretos en las entidades en conseguir avances. Dada la importancia de este aspecto para la implementación de políticas de integridad y Gobierno Abierto, hubiese sido pertinente haber planteado apoyos específicos para reforzar la articulación entre entidades, buscando la formalización de la misma y una transformación real de las lógicas en los distintos niveles políticos y técnicos de las entidades. En ocasiones, las relaciones entre algunos de los líderes políticos han sido complicadas dificultando el desarrollo de la coordinación al interior del proyecto.

El rol de la Secretaría de Transparencia como coordinadora de las entidades socias al interior del Proyecto no se mantuvo con la misma visión y apropiación durante la implementación. En diversos apartados de este informe se habla sobre la influencia que los cambios en el liderazgo de la Secretaría de Transparencia tuvieron a este respecto. También sobre el recorrido de mejora que todavía tiene para adquirir mayores capacidades estratégicas y operativas para relacionarse y liderar la articulación de entidades, y con otras instancias con las que se ha trabajado como la Comisión Nacional de Moralización (CNM) y las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), a los que el Integrity Review se refiere como “órganos especiales de lucha contra la corrupción”. El equipo de la Entidad Delegada tuvo que asumir un cierto rol de coordinación entre las entidades socias del Proyecto en el tiempo en que Camilo Enciso se desempeñó como Secretario de Transparencia, momento en el que desapareció la figura del Gestor encargado de esta coordinación.

En cuanto a los resultados que todo esto ha podido tener y a la posibilidad de que se sostenga en el tiempo, una vez desaparezca el apoyo de ACTUE Colombia, durante los trabajos de evaluación, las propias entidades socias al ser preguntadas han hablado de que, por diversos motivos las entidades están muy orientadas a las urgencias del cumplimiento de los mandatos particulares, aún a costa de una menor coordinación interinstitucional y eficacia en la articulación de los mandatos. Según ellos, las articulaciones dependen de las relaciones personales y la voluntad de los líderes políticos y/o de los profesionales que se desempeñan en los niveles técnicos.

Hay una falta de lógicas reales e incentivos que favorezcan que las articulaciones se den de manera sostenida y estratégica, y algunos informantes destacan la fragilidad de los avances de la articulación inter-institucional que se hayan podido conseguir en el marco del Proyecto, y que en cualquier caso son difíciles de medir.

Fortalecimiento institucional de la Secretaría de Transparencia y Función Pública

Los procesos que se han dado y los resultados que dejan hacen que se den condiciones para la mejora en el desempeño por parte de la Secretaría de Transparencia y la Función Pública.

En el caso de la Secretaría de Transparencia, en el diseño y durante la implementación del Proyecto la Entidad Delegada previó una aproximación estratégica en el acompañamiento a la

entidad, orientado a fortalecer de manera integral sus capacidades para atender sus fines misionales y sus roles, articulando su misión, su estructura y su planificación. En atención a las demandas del Secretario de Transparencia y dentro de los objetivos y enfoques del Proyecto, el acompañamiento se orientó a distintas áreas temáticas y herramientas dentro de sus competencias (Ley de Transparencia, AGA, Observatorio de Transparencia, CNM y CRM, sector privado), y en este sentido actuó y se han conseguido resultados principalmente sobre lo operativo.

La Secretaría de Transparencia no estimó necesario realizar un ejercicio de planificación estratégica, pese a haber sido ofrecido como una posible asistencia técnica del Proyecto, que hubiese permitido afianzar de una manera más institucional el fortalecimiento recibido del Proyecto en las distintas áreas. Haber podido establecer esta visión estratégica y su reflejo en la estructura y la planificación de la entidad, hubiese sido una forma de anclar capacidades adquiridas y paliar, al menos en parte, la debilidad institucional que presenta la entidad que tiene el rol de coordinar las políticas anticorrupción (rotación frecuente de su cabeza política, falta de definición de competencias y proceso de selección para el cargo, dependencia funcional y presupuestaria en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE, falta de presencia permanente en el Consejo de Ministros, etc.).

En el caso de Función Pública, el punto de partida responde a una visión previa de necesidades de fortalecimiento de la entidad en áreas estratégicas clave, por parte de la directora de la entidad, Liliana Caballero. ACTUE Colombia ayudó a desarrollar iniciativas de fortalecimiento que afectan a la raíz de la organización, y a fortalecer la infraestructura y capacidades para desempeñar su rol.

Destaca especialmente la experiencia desarrollada para impulsar la línea de transparencia e integridad, ya que ha contribuido a dotar a la entidad de una dirección específica, Dirección de Transparencia, Participación y Atención al Ciudadano, y en este sentido de estructura. Durante el proyecto se han visto resultados de ese fortalecimiento, ya que esta misma Dirección ha empezado a funcionar de manera autónoma en el cumplimiento de sus funciones y proyectos, y a prestar servicios a las entidades nacionales y territoriales en el marco de sus competencias. Algunos de ellos han sido apoyados en el marco del mismo ACTUE Colombia, y constituyen ya los primeros resultados de su fortalecimiento y semillas de transformación de la entidad y de la función pública y la ciudadanía hacia la que se orientan.

El uso y el resultado final que se derive de las recomendaciones para el fortalecimiento de herramientas que se han dado a Secretaría de Transparencia y a Función Pública desde los resultados de la implementación de los pilotos territoriales en las gobernaciones de Quindío, Risaralda y Chocó, así como en los seis municipios de estos departamentos apoyados, también tiene un importante potencial para la mejora del desempeño de ambas entidades.

3.2. Trabajo específico con sectores: salud, industrias extractivas y justicia¹⁴

3.2.1 Contexto general de la implementación del enfoque sectorial

Las estrategias sectoriales previeron actuar para adaptar elementos de la infraestructura de integridad apoyada en el enfoque integral a entidades de cada sector priorizado en el nivel nacional, y en lo posible en lo territorial. Detrás de ello estaba inicialmente la idea de crear “islas de integridad”, fortaleciendo a entidades que persiguen objetivos comunes o intervienen en cadenas de valor de los sectores, en sus capacidades para garantizar el acceso a la información, facilitando condiciones para un efectivo control ciudadano, y compartirlo con iniciativas de integridad en el sector privado¹⁵.

La intención inicial era implementar las iniciativas sectoriales siguiendo una misma lógica estratégica, pero esto se vio afectado por los cambios del contexto y de las demandas de las entidades socias. En el marco general de flexibilidad en la implementación del Proyecto, ACTUE Colombia aportó tres modelos de implementación diferentes.

3.2.2 Sector Salud

Implementación del enfoque sectorial en el sector salud

Ante la amplitud del trabajo posible a realizar en el sector, el Proyecto se centró en el subsector farmacéutico, con elevado riesgo de corrupción, impacto en el bienestar social, transversal al sector, y en el que lo que ocurre influye de forma significativa en la confianza en la institucionalidad pública. Se orientó al fortalecimiento de su estrategia de transparencia, acceso a la información e integridad en el mencionado sub-sector farmacéutico¹⁶. Además, se enfocó en trabajar sobrierisgos de corrupción y opacidad en procesos concretos, y las relaciones que se dan entre actores al interior de estos procesos.

Desde la fase de formulación del Proyecto, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y la Secretaría de Transparencia venían desarrollando iniciativas con el apoyo de la Unión Europea mediante EUROsociAL II, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros actores. Estas oportunidades de articulación y sinergias con otros procesos y financiadores se concretaron en un *Decálogo de compromisos* del MSPS que articuló las iniciativas. Sobre esto se apalancaron y construyeron los apoyos del Proyecto, para escalar alcances sobre la base de resultados anteriores probados. Con estas características, la estrategia desarrollada en el sector salud es la que constituye una experiencia más robusta desde su enfoque estratégico, su diseño e implementación, y es la más sistematizable, replicable, y adaptable a un nuevo esquema de trabajo ajustado a las necesidades específicas de otros sectores.

¹⁴Ver online [<http://actuecolombia.net/index.php/lineas-estrategicas/accion-sectorial>]

¹⁵ Convenio de Financiación firmado entre el Gobierno de Colombia y la UE, p. 6, 31 mayo 2013

¹⁶Con base en el CONPES 155 de 2012 de política farmacéutica, el CONPES 167 anticorrupción y la Ley 1712 de transparencia, recién aprobados en el momento de arranque de la implementación.

A pesar de que a lo largo del Proyecto se sucedieron varias personas en la Dirección de Medicamentos y en los niveles técnicos, el compromiso al más alto nivel por parte el Ministro de Salud, Alejandro Gaviria se mantuvo. Las iniciativas se desarrollaron de manera articulada y coordinada con las entidades socias (MSPS e INVIMA) y están alineadas con sus necesidades.

Se dieron espacios para compartir visiones sobre los retos, articulaciones para la elaboración de información para la toma de decisiones o entre actores de un mismo grupo para actuar frente a un riesgo que les afecta. Estos planteamientos fueron clave, y favorecieron la involucración, el desarrollo eficaz y la continuidad de los procesos, pese a los inconvenientes que en la práctica pueden haber supuesto los cambios ocurridos principalmente en el MSPS.

Resultados en transparencia y acceso a la información en el sector salud

El desarrollo de esta estrategia se percibe como un laboratorio en el que se han ido desarrollando distintas iniciativas que contribuyen a fortalecer las herramientas de Gobierno Abierto e integridad, y en particular de transparencia y acceso a la información, y que entre otras cosas permiten: i) que la ciudadanía pueda participar y ejercer control social sobre derechos fundamentales (salud y participación); ii) mejorar las capacidades de prescripción independiente de los profesionales de la salud; iii) mejorar la capacidad de los jueces para tomar decisiones sobre tutela; iv) mejorar la capacidad de los ciudadanos para el consumo racional y eficiente de medicamentos; v) mejorar las prácticas de gestión preventiva basada en riesgos y conductas; xi) identificar y cubrir huecos y necesidades de iniciativas de transparencia en el sector.

La lógica que hay detrás es la de la transparencia y el acceso a la información como herramienta útil para todos los actores (entidades de política pública, reguladores, empresas, ciudadanía, veedores, sociedad civil organizada, profesionales del sector salud, sector justicia, periodistas, educadores, etc.), cada uno para el cumplimiento de sus roles y fines, pero también para la propuesta y el trabajo conjunto.

La articulación del enfoque sectorial en salud con el enfoque multiactor se dio de forma sólo puntual a través de algunas iniciativas desde las que se intentó involucrar a empresas (*Registro de transferencias de valor*), a la sociedad civil (fomento de la autorregulación en profesionales de la salud a través de *Médicos sin Marca*) y desde el control de la sociedad civil al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa (*Veeduría al cumplimiento de la Ley 1712*).

Se ha identificado como un desafío conseguir una mayor difusión y conocimiento de los aplicativos de información e iniciativas que se apoyaron, tanto por la ciudadanía como por los profesionales del sector salud, para que puedan tener un mayor uso, efectos e impactos en los sentidos descritos en párrafos anteriores.

De manera general, existen riesgos de sostenibilidad que afectan a los aplicativos, y que están relacionados con la necesidad de mayores recursos y la asignación de “dolientes” al interior del

MSPS, Es necesario resaltar de manera específica el desafío que enfrenta la Dirección del Medicamentos del MSPS para poner en marcha y generalizar el conocimiento y uso del *Registro de Transferencias de Valor*, una vez se aprobó la Resolución el día 5 de julio de 2018.

Fortalecimiento institucional integral: el caso del INVIMA

El cambio de Javier Humberto Guzmán de Director de la Dirección de Medicamentos del MSPS a Director General del INVIMA durante la implementación del Proyecto, permitió aprovechar su apropiación de los objetivos y temáticas del Proyecto para desarrollar una serie de iniciativas en la entidad que constituyen una experiencia sistematizable y replicable¹⁷. Se ha revelado como un caso de cambio cultural y fortalecimiento institucional integral en el sector con gran potencial de transformación, que ilustra cómo se pueden multiplicar los efectos si se replican este tipo de intervenciones.

La experiencia ha tenido impacto en la visión sobre cómo debe gestionarse la entidad para relacionarse con sus grupos de interés para cumplir su misión. Se perciben tanto resultados individuales (sensibilización, capacidades y conocimientos técnicos y de cumplimiento normativo, manejo de herramientas de gestión, valoraciones en índices, conocimiento y comprensión del problema de la corrupción, manejo de dilemas éticos, cambios en los comportamientos) como transformaciones institucionales (cambio cultural en el enfoque del cumplimiento de la misión, calidad en la gestión, capacidad de aprendizaje continuo sobre los resultados de gestión, articulaciones con otros actores del sistema y relacionamiento con sus grupos de interés).

Estudio de riesgos de corrupción y opacidad en macro procesos, y tolerancia a la corrupción: hacia las islas de integridad y la transformación

El *Estudio de Caracterización de Riesgos y Prácticas de Corrupción y Opacidad y Niveles de Tolerancia a la Corrupción en el Sector de Salud en Colombia* (enfocado en tres macro procesos: gestión de la salud pública, prestación de servicios y aseguramiento), se construye sobre el proceso que dio origen a la estrategia sectorial en salud y amplía su alcance desde el inicial centrado en el subsector farmacéutico: priorización de procesos y mapa de riesgos para el desarrollo de acciones para los distintos actores del sector salud desde la perspectiva de promover compromisos colectivos o multi-actor. Se destaca especialmente la articulación lograda entre las entidades líderes del sector y la academia en el desarrollo de esta iniciativa.

La implementación de los resultados de este estudio y sus recomendaciones tiene en la práctica un gran potencial de transformación ya que permite desarrollar medidas y políticas desde lo público y lo privado para actuar sobre las conductas de riesgo y desarrollar un cambio cultural hacia la tolerancia cero. Recogió la visión del territorio, y en ese sentido sus resultados son

¹⁷Ver online [<http://www.actuecolombia.net/index.php/lineas-estrategicas/accion-sectorial/salud/16-lineas-estrategicas/accion-sectorial/50-estrategia-de-transparencia-en-el-invima>]

utilizables para la gestión y la toma de decisiones de impacto en ese nivel. Es una iniciativa replicable en procesos clave de cualquier otro sector y política.

3.2.3 Sector Industrias Extractivas

En este caso, la apuesta fue por un alineamiento con el compromiso internacional de Colombia con la Iniciativa Internacional para la Transparencia en las Industrias Extractivas (estándar EITI por sus siglas en inglés). Las iniciativas apoyadas desde ACTUE Colombia se dieron de forma coordinada con otras cooperaciones internacionales entre las que se distribuyen los apoyos (UE, Banco Mundial y BID). De esta forma, se pudo articular un mayor impulso global y dar respuesta a las grandes y heterogéneas necesidades que existían en 2014 para poner en marcha la iniciativa. El apoyo de cooperación internacional fue clave para poner en marcha la iniciativa en general, y específicamente a través del Proyecto para poder extenderse de manera incipiente (y clave) al nivel sub-nacional. Como resultado de este proceso, Colombia fue aceptada como país cumplidor de EITI el 29 de junio de 2018. Es el primer país del continente en conseguir un resultado “satisfactorio”¹⁸.

El apalancamiento de la estrategia sectorial sobre este estándar internacional proporcionó un marco de actuación compacto, definido y robusto en temas, actores, estructura y objetivos, y tiene un valor práctico como guía de trabajo. La forma en la que se implementó el apoyo permitió mantener la coherencia con los objetivos de su lógica, que también es coherente con los objetivos del Proyecto, y está orientada a los esfuerzos de Colombia con el Gobierno Abierto y la integridad. Al igual que ocurría en el sector salud, esta circunstancia ayudó a evitar la potencial dispersión ante un reto tan grande como fortalecer la transparencia y la integridad en el sector de las industrias extractivas.

Las líneas del Plan de Acción que define el Comité Tripartito Nacional¹⁹ (CTN) se tomaron como la guía para definir los apoyos del Proyecto. Esta implementación y los resultados conseguidos suponen una entrada para el desarrollo de una estrategia más amplia en el sector, y permiten apalancar futuros desarrollos. La replicabilidad de esta estrategia no es directa, ya que su base es la existencia de un estándar y una metodología dados. Hay mayores posibilidades si se utilizan las iniciativas apoyadas en distintos niveles (nacional y territorial), actores (entidades públicas, sociedad civil organizada y ciudadanía) e iniciativas (diagnósticos y recomendaciones, líneas de base y planes, capacitaciones, etc.), más allá de lo estrictamente relacionado con los compromisos del CTN y la publicación de los Informes EITI. En este sentido los apoyos del Proyecto han sido muy importantes para articular las visiones de los tres actores al interior del CTN, y hacer posible el trabajo conjunto de una forma más madura.

¹⁸La escala valorativa de EITI cuenta con cinco categorías para acreditar el avance de sus países: sobresaliente, satisfactorio, significativo, inadecuado y sin progreso.

¹⁹ Comité Tripartito conformado por el Gobierno, representantes del sector privado y de la sociedad civil, encargado de la elaboración e implementación del Plan Nacional de Acción (PAN) de la iniciativa en los países.

Los resultados de las iniciativas apoyadas han dejado ver que hay una ausencia de información y de articulación entre los sistemas en los distintos niveles para hacer frente al estándar, y un gran desconocimiento del mismo. También que hay una necesidad relevante de fortalecer a las entidades públicas y la sociedad civil para que conozcan el funcionamiento y los retos de la cadena de valor de las industrias extractivas, y entiendan la importancia y utilidad de la transparencia, la rendición de cuentas y el control social en el sector, más allá del mero conocimiento abstracto de las herramientas: ¿Para qué sirve que haya información pública y accesible sobre la cadena de valor de las industrias extractivas? ¿De qué formas se puede hacer pública? ¿De qué forma se puede utilizar?

Hay un reto respecto a una apuesta estratégica e integral por la transparencia en el sector extractivo a través de una apuesta, enfoque político, discurso, planeación, articulación y dedicación de recursos, por parte de las entidades del sector en torno a EITI y otras iniciativas y políticas nacionales en el sector, bajo el liderazgo del Ministro de Minas. Esto será clave para la necesaria apropiación por parte de los actores en un contexto sectorial caracterizado por el conflicto permanente, que necesita de avances y resultados de gobernabilidad y gestión más abierta, eficaz e inclusiva.

En este sentido, el Proyecto deja una estrategia de fortalecimiento en temas relacionados con los requerimientos del estándar EITI para la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Minería (ANM), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) cuya apropiación e implementación supondría resultados y avances en entidades que son clave para que se pueda dar una auténtica transformación del sector en cuanto a la transparencia y el acceso a la información, y para que las herramientas de Gobierno Abierto e integridad se implementen de manera transversal en el nivel central y en territorio.

El hecho de que la sociedad civil haya resultado fortalecida a partir de los apoyos realizados a la Mesa para la transparencia de las industrias extractivas, y de que las organizaciones que hacen parte tengan interés, compromisos y agenda propia en el tema con independencia de su participación en la iniciativa EITI, es un aspecto clave para que esta ejerza su capacidad para influir en el gobierno y reclamar avances continuos, su sostenibilidad y la de los compromisos adquiridos.

El proceso de Colombia fue reconocido con el nombramiento M^a Isabel Ulloa, ex-Viceministra de Minas (dependencia de la que es responsabilidad la iniciativa al interior del Ministerio) y Ana Carolina González, representante de la Universidad del Externado en el CTN, como integrantes del Board Internacional en 2016.

3.2.4 Sector Justicia

Implementación del enfoque sectorial en el sector justicia: hacia un Estado Abierto

En el desarrollo de esta estrategia no hay un curso tan sostenido de acciones y combinación de enfoques como en salud e industrias extractivas. Surge de la solicitud puntual de la Secretaría de Transparencia para articular un apoyo para el cumplimiento del compromiso número 4 del Plan AGA 2015-2017, construido en el marco del Proyecto ACTUE Colombia. Este compromiso tenía por objetivo “promover la rendición de cuentas por parte de la rama judicial y facilitar el acceso del público a la información sobre servicios de justicia con herramientas tecnológicas innovadoras”. En su interior sí hay una apuesta de contenido y articulación integral por los temas de Gobierno Abierto e integridad manteniendo la coherencia interna del Proyecto, y enfocando los apoyos en transparencia, rendición de cuentas y ética, que se complementa con el apoyo a la veeduría del cumplimiento de la Ley de transparencia en la rama judicial.

La iniciativa *estrategia de transparencia, rendición de cuentas y ética con la que se acompañó al Consejo de Estado y a dos Tribunales Administrativos en región*, se incorporó en el tercer año de ejecución (2016), como parte de la previsión inicial de cubrir otras estrategias sectoriales.

La decisión de apoyar la necesidad del Consejo de Estado tiene un primer efecto muy relevante en el corto plazo que es la apertura del sector justicia a la gestión integral de las herramientas de Gobierno Abierto e integridad, y la contribución a su acercamiento a la ciudadanía y a conseguir avances en la mejora de la percepción sobre su opacidad.

Además de un alineamiento a las necesidades de la entidad socia, la Secretaría de Transparencia, atender a este apoyo supuso la oportunidad y el acierto (proporcionado por las circunstancias) de plantar una primera semilla para trabajar en estos temas fuera del poder ejecutivo con el sector justicia de la mano del Consejo de Estado, y trabajar en la posibilidad de que Colombia de el paso del Gobierno Abierto al Estado Abierto. Significa un paso cualitativamente relevante para lograr el cambio cultural, por el referente de conducta que supone el sector judicial para otros órdenes y actores del país, tal y como recoge la OCDE en su Recomendación, y como también propone la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

Como estrategia sectorial se complementa solamente con la *veeduría al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y pasiva por parte de las cuatro altas cortes y de la fiscalía general de la nación sus resultados son estratégicos en tanto que desde la información*. Sin embargo esta combinación resulta clave y acertada ya que el resultado de la veeduría facilita un mapa de situación y unas recomendaciones que abren la posibilidad de desarrollar una hoja de ruta y una verdadera estrategia sectorial, que alcance con mayor integralidad a la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, y profundice en los avances conseguidos con el Consejo de Estado.

Aunque afronta retos relacionados con la continuidad de los resultados dado el escaso recorrido que ha tenido hasta ahora, y por la necesaria mayor profundidad mediante una intervención más integral en el Consejo y en los tribunales en territorio, el gobierno actual de

la institución está comprometido con su fortalecimiento de estas herramientas y su difusión en el sector.

El proceso que se ha dado mediante desarrollo de metodología tiene potencial de escalamiento y réplica en otros tribunales, lo que amplía la posibilidad de un recorrido que alcance al sector. Hay evidencias de interés por parte de tribunales en territorio, la Corte Suprema y la Corte Constitucional para conocer la experiencia del Consejo de Estado. En este sentido, la Corte Constitucional solicitó su adhesión a la Declaración de compromisos por un Estado Abierto, suscrito por la CNM en enero de 2017, y se encuentra en un proceso de trabajo con la Secretaría de Transparencia para la identificación de mejoras internas y formulación de compromisos respecto a acceso a la información y rendición de cuentas.

Esto que ahora es una experiencia puntual, puede servir de palanca para reforzar la integralidad de la estrategia y el trabajo articulado con otros actores en Gobierno Abierto e integridad en el sector, ampliando el alcance temático, replicando en otras jurisdicciones, y escalando en los territorios.

3.3. Apoyo para la participación y la corresponsabilidad de la sociedad civil y el sector privado²⁰

ACTUE Colombia buscó fortalecer las capacidades de la sociedad civil y el sector privado para que contribuyan desde su propio comportamiento íntegro a la generación de una cultura de integridad, y, en el caso de la sociedad civil también ejerciendo un control social, desde la demanda de cambios y el monitoreo de la implementación de las políticas públicas.

3.3.1. Control social y rendición de cuentas de la sociedad civil

Para fortalecer el control social, el Proyecto ha actuado desde distintas aproximaciones, que se muestran como complementarias. Por un lado, con el apoyo a OSC para realizar ejercicios de control social, fortalecer su rol en iniciativas multiactor, vincular nuevos actores y avanzar en su rendición de cuentas. Por otro, apoyar el fortalecimiento institucional y rendición de cuentas de instancias de participación. Y adicionalmente apoyar el desarrollo de un programa virtual de capacitación en control social.

Estas iniciativas han mostrado que el control social es:

- factible para cualquier perfil de organización de la sociedad civil (OSC), más allá de su tamaño, recursos o de su formalidad en instancias de participación (p.e. veedurías ciudadanas);

²⁰Ver online [<http://actuecolombia.net/index.php/lineas-estrategicas/participacion-ciudadana-y-sector-privado/control-social>]

- útil para el trabajo de las OSC en distintos temas sectoriales (judicial, juventud, medioambiental, LGTBI, minería, etc.), sin necesidad de estar especializadas en transparencia, participación, control social o anticorrupción;
- más eficaz si incluye espacios de diálogo con el sector público, construyendo una relación que permita la transformación por el interés social y evite perpetuarse en escenarios de confrontación.
- más capacidad de incidencia si supone un proceso conjunto de varias OSC (veedurías, control social en territorios, EITI), pues suma capacidades y fortalece el tejido asociativo.

Se trata de experiencias que han tenido resultados diversos, y cuyo alcance es limitado ante el reto que representa la actual situación de debilidad del control social en Colombia. Sin embargo, son iniciativas que en su conjunto muestran un acercamiento comprensivo del reto a abordar, que puede resultar muy útil tanto para Estado colombiano, como para la sociedad civil, desde sus diferentes roles en el control social.

El planteamiento inicial del Proyecto preveía que el apoyo a la sociedad civil para el control social tuviese un foco especial en los sectores priorizados (salud y minas). Este foco se mantuvo de un manera clara en el sector de minas, y de forma muy puntual en el ámbito de salud. Posteriormente también se incorporó como sector prioritario del Proyecto el sector justicia con el apoyo al Consejo de Estado, teniendo su reflejo también en control social de forma muy relevante. El Proyecto ha sido coherente con su enfoque sectorial allí donde se dio el contexto adecuado para ello (OSC con interés y conocimiento en los temas sectoriales), pero ha mantenido un acercamiento flexible para no limitar su apoyo a ejercicios en los temas priorizados, sino al interés de las organizaciones.

La veeduría sobre la Ley 1712 ha supuesto un primer ejercicio de control social sobre esta ley, lo que permite contar con una línea de base para futuros seguimientos. La sociedad civil no había realizado antes un seguimiento tan amplio, en términos temáticos como del número de sujetos obligados, en un mismo ejercicio de veeduría, incluyendo también a partidos políticos, así como vigilancia a la transparencia activa y pasiva.

La veeduría a la Rama Judicial ya ha tenido algunos resultados importantes, pues ha generado distintas reacciones positivas en la Corte Constitucional, como por ejemplo la publicación de las declaraciones de rentas y patrimonio de todos los magistrados.. También se resalta que las recomendaciones de la veeduría fueron registradas en el Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión, contenidas en el Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, respecto a Colombia²¹

²¹ <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/AnexoRELE.pdf>

Distintos actores entrevistados destacan la importancia de estas veedurías de la Alianza Más Información Más Derechos apoyadas por ACTUE Colombia, por los temas tratados, la amplitud y calidad técnica de su ejecución, confirmando que la Alianza ha mejorado su legitimidad política. Las entidades miembros de la Alianza reconocen haber adquirido nuevas capacidades, así como una mayor confianza y seguridad sobre su propio trabajo y que, como resultado de estos ejercicios, cuentan con mucha información para trabajar en incidencia pública

Los ejercicios de control social apoyados por ACTUE Colombia a nivel territorial han demostrado el potencial del control social en la lucha contra la corrupción, con experiencias positivas en una gran variedad de organizaciones y temáticas.

La metodología de Transparencia por Colombia para apoyar el control social en territorios, es una adaptación y actualización de “Ciudadanos al cuidado de lo público”, y ha sido muy bien valorada por las OSC beneficiarias. Esta metodología promueve el trabajo en “cascada” en la cual una OSC con reconocimiento a nivel nacional trabaja con socios regionales, para que estos a su vez apoyen a organizaciones de base locales. Con el aval de OSC de renombre, los ejercicios de control social consiguen mejor respuesta de las entidades vigiladas.

Un resultado muy relevante es el que las OSC locales beneficiarias han constatado la utilidad de realizar ejercicios de control social para el cumplimiento de sus fines misionales, afirmando su intención de continuar haciéndolos en el futuro. También la importancia de haber situado el tema en ámbitos del sector social que hasta entonces lo desconocían, de forma que otras OSC, más allá de las beneficiarias, conocen su utilidad y dónde encontrar orientaciones para aplicarlo.

Las iniciativas de control social en territorio han tenido un resultado desigual en cuanto a su incidencia en las entidades vigiladas. Pero sí han mostrado cómo, en general, continúan las dificultades de la ciudadanía para el acceso a la información pública, así como una cultura institucional de secretismo y de bajo reconocimiento por parte de los servidores públicos del derecho ciudadano a conocer la información del Estado. Y subrayar que en dos de los ejercicios de control social apoyados en el departamento de Quindío se registraron amenazas, provocando que estas personas tuviesen que tomar medidas de autoprotección.

El apoyo de ACTUE Colombia para el fortalecimiento de la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción (CNCLCC) no ha conseguido los objetivos de mejora de capacidades institucionales, debido a una combinación de factores relacionados con la falta de apoyo institucional, renovación de los comisionados, cambio de su Secretaría Técnica y *expertise* de la empresa consultora.

Ante la dificultad de conseguir los resultados esperados, ACTUE Colombia decidió organizar una serie de conversatorios con actores claves de la sociedad colombiana: entidades públicas con mandato en la lucha contra la corrupción; organizaciones de la sociedad civil, academia y sector privado. De estos conversatorios se obtuvieron unas recomendaciones sobre la

conveniencia de sustituir los esfuerzos de impulsar la CNCLCC, por la conformación de una red de ONG y academia dedicada a articular esfuerzos anticorrupción a partir de sus fines misionales e intereses de investigación e incidencia.

El apoyo para la elaboración, actualización y virtualización de materiales de capacitación online sobre control social, para el Plan Nacional de Capacitación a las Veedurías, sufrió múltiples retrasos y dificultades para cumplir sus objetivos. A pesar de ello, esta iniciativa ha sido muy bien valorada por los actores consultados, por cuanto apoya la elaboración de unos contenidos en un formato que permite su difusión entre una sociedad civil dispersa por todo el territorio nacional de una manera eficiente y es el resultado de más de 10 años de trabajo previos.

Asimismo destacan que este proyecto de virtualización y actualización de contenidos hubiese sido muy difícil sin el apoyo del proyecto ACTUE Colombia, y que su utilización futura está asegurada, por formar parte del Plan Nacional de Capacitación a Veedurías.

El proyecto ACTUE Colombia ha impulsado iniciativas para promover la rendición de cuentas de las OSC y las instancias de participación (auto-regulación), en el marco de la corresponsabilidad de estos actores en la sociedad. La principal aportación ha sido la adaptación para Colombia del Estándar Global de Rendición de Cuentas para ONG, así como una aplicación virtual para que los ejercicios de rendición de cuentas sean accesibles y estén estandarizados. Todavía no se ha conseguido involucrar de forma significativa a OSC en su aplicación. Actualmente entre las OSC de Colombia no se percibe la necesidad ni utilidad de realizar ejercicios de rendición de cuentas robustos, como el que propone este estándar.

En cuanto a la rendición de cuentas de instancias de participación, el proyecto ha conseguido resultados poco significativos respecto a lo esperado. No se contó con la colaboración de las instancias de participación nacionales (planeación, víctimas, afros, anticorrupción), para marcar pautas a las instancias territoriales en cuanto a cómo rendir cuentas. Por ello, la iniciativa se centró en el nivel territorial, donde se enfrentó a la falta de comprensión o de voluntad política de los líderes sociales a rendir cuentas, en un contexto en el que muchas de las instancias de participación formales no operan en la práctica o son muy débiles.

Se promovió el fortalecimiento en transparencia y anticorrupción de redes y plataformas de OSC de 2º y 3er nivel. Si bien esta iniciativa no tuvo los resultados esperados, se considera que es un tipo de iniciativa con mucho potencial transformador, pero que debe contar con un acercamiento metodológico adecuado para despertar el interés de las organizaciones para comenzar a trabajar estos temas, condición que no se dio de parte de la entidad consultora en la medida que se podía esperar.

El rol de la sociedad civil en espacios multiactor, se ha visto claramente fortalecido en EITI, a través del apoyo a la Mesa de sociedad civil para la transparencia en las industrias extractivas,

mejorando sus dinámicas de deliberación y rendición de cuentas, la calidad de sus aportaciones en el Comité Técnico Nacional y el reconocimiento del resto de actores.

Las OSC miembros de la Mesa destacan cómo el apoyo recibido fortaleció el funcionamiento interno de la Mesa en cuanto al cumplimiento de la agenda temática, a las dinámicas para consensuar las posiciones a defender por los representantes en el CTN, incorporar las visiones de la sociedad civil en territorios y la rendición de cuentas de los representantes en el CTN hacia los miembros de la Mesa.

Este fortalecimiento de la Mesa se hace patente en la calidad de las aportaciones de sus representantes en el CTN y en el reconocimiento expresado por el resto de miembros al respecto, que se evidencia con la inclusión de temas propuestos por la Mesa en la agenda del CTN. Estas aportaciones también han servido al CTN y el Ministerio de Minas a entender mejor las demandas de sociedad civil y ajustar su estrategia territorial. Sin embargo, el impacto en el nivel territorial es todavía un reto, se ha conseguido ampliar el número de organizaciones que conocen la iniciativa, pero sólo de forma muy limitada se puede hablar de fortalecimiento de sociedad civil en este ámbito.

El rol de la sociedad civil en la iniciativa AGA se ha visto fortalecido en aspectos formales del funcionamiento de la iniciativa y en las capacidades de las OSC que forman parte del Comité de Seguimiento. Sin embargo, no ha conseguido una participación real y amplia de la sociedad civil ni a nivel nacional, ni territorial y ha generado pérdida de confianza en la iniciativa de un grupo de OSC antes vinculadas.

Los informantes destacan el obstáculo que ha supuesto la falta de un liderazgo continuado desde la Secretaría de Transparencia. Ante esta ausencia, las OSC del Comité tuvieron que asumir un rol de impulsar la iniciativa, lo que provocó un desgaste por los recursos empleados y dudas sobre la efectividad de la propia iniciativa. Adicionalmente, la organización que recibió el apoyo del Proyecto para fortalecer el rol de la sociedad civil en AGA, no consiguió aglutinar a las OSC en torno a propuestas concretas y con enfoque estratégico. Todo lo anterior, llevó finalmente a la retirada de varias OSC importantes del Comité.

La iniciativa AGA parte de la dificultad de ser una temática transversal. Esto diluye mucho el interés de la sociedad civil por vincularse y dificulta establecer espacios estables de coordinación, desde donde trabajar la capacitación en los principios de Gobierno Abierto, que posteriormente se apliquen a compromisos concretos de la iniciativa AGA.

3.3.2. Corresponsabilidad del sector privado²²

ACTUE Colombia ha apoyado a la Secretaría de Transparencia para continuar y ampliar una línea de actuación hacia el sector privado, previamente apoyada por EUROsociAL II, a través de la iniciativa de Empresas Activas en Anticorrupción -(EAA).

Varios informantes destacan la calidad técnica del estándar de calidad EAA desarrollado, que evalúa la pertinencia de los programas de cumplimiento en anticorrupción de las empresas, así como la adaptación del estándar para PYMES. También se resalta la relación establecida con las empresas a partir del asesoramiento técnico que se les brinda en el proceso, si bien el número de empresas vinculadas a la iniciativa es todavía poco significativo en términos de resultados sobre el sector privado de Colombia.

Existe alta incertidumbre por la sostenibilidad de esta iniciativa si continúa con el modelo de funcionamiento actual, dado que la función de secretaría técnica de la iniciativa supone una aplicación de recursos muy intensa por parte de la Secretaría de Transparencia. Manteniendo el modelo actual, es difícil que la iniciativa crezca en número de empresas y evolucione en su alcance metodológico y, por tanto, en resultados con capacidad transformadora en el largo plazo.

Por otro lado, también se ha apoyado la corresponsabilidad empresarial con un enfoque sectorial, a partir del desarrollo de una guía práctica para la elaboración de pactos de transparencia e integridad. El objetivo de estos pactos es que los empresarios competidores de un mismo sector eleven los estándares de integridad a partir de principios éticos y medidas para prevenir riesgos de corrupción y conflictos de interés comunes. La capacidad de transformación de la iniciativa dependerá mucho del liderazgo de las asociaciones gremiales que desarrollen dichos compromisos para conseguir el compromiso de sus afiliados y de que se establezcan mecanismos de seguimiento y sanción. En la práctica los pactos firmados actualmente no están siguiendo la mayoría de las recomendaciones de la guía.

También en las iniciativas vinculadas a la estrategia sectorial del proyecto (EITI y Registro de transferencias de valor industria farmacéutica), aunque no estaban dirigidas específicamente a promover la participación de las empresas, sí se puede decir que como consecuencia de impulsar y fortalecer estas iniciativas se promovieron medidas de transparencia que afectan al sector privado y también se promovió su participación en las mismas. En ambos apoyos hubo diversas actividades que involucraban a las empresas.

²²Ver online [<http://actuecolombia.net/index.php/lineas-estrategicas/participacion-ciudadana-y-sector-privado/iniciativas-de-autorregulacion>]

3.4. Fortalecimiento del Gobierno Abierto territorial²³

La implementación de políticas de Gobierno Abierto en el ámbito territorial es un reto importante para el país, pues es allí donde las restricciones al ejercicio de derechos (acceso a la información y participación) son más invalidantes y los riesgos de corrupción aumentan significativamente. Al mismo tiempo las entidades públicas cuentan con menores recursos y capacidades para el ejercicio de sus funciones y, en general, están sometidas a un menor control, tanto público como social, dado que la sociedad civil es débil y afronta grandes dificultades para el ejercicio del control social.

La estrategia territorial de ACTUE Colombia comprendía tres ejes de trabajo:

- Fortalecer a las entidades nacionales (Secretaría de Transparencia y FP) en los lineamientos y asistencia técnica que prestan a las entidades territoriales, fortalecer a las entidades territoriales en Gobierno Abierto y capacitar a los funcionarios territoriales, todo ello a través de los proyectos pilotos en 3 departamentos.
- El apoyo a sociedad civil para fortalecer el control social con un enfoque multiactor, tal y como se ha citado en el apartado 3.3.1.
- La generación de conocimiento sobre iniciativas y experiencias en las Gobernaciones del país, promoviendo la asociación, aprendizaje y compromiso entre pares, a través de las Gobernaciones Abiertas.

Los pilotos territoriales tenían dos tipos de “beneficiarios”: las entidades sociales nacionales y las entidades territoriales. Aunque en la práctica se realizó un trabajo de socialización previa de los pilotos y formulación de compromisos con entidades territoriales para el desarrollo de las asistencias técnicas, la demanda inicial fue formulada con las entidades nacionales, no con las territoriales. En cierta medida esto puede haber influido en el grado de apropiación, liderazgo, mantenimiento de los compromisos políticos y el interés de los temas en las agendas de las entidades apoyadas, que ha sido heterogéneo tanto en los niveles políticos y directivos como en los técnicos.

En cuanto al objetivo de retroalimentar a la Secretaría de Transparencia y a la Función Pública en la aplicación práctica de las políticas públicas y sus herramientas en estos proyectos pilotos, se han documentado recomendaciones específicas de mejora sobre diversas herramientas de la Ley 1712 de transparencia y acceso a la información, así como del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y sobre las Rutas de integridad. También se han realizado otras recomendaciones interesantes sobre transparencia activa en Secretarías de Salud y Hospitales, alternativas para promover que las Gobernaciones presten apoyo a las Alcaldías en temas de

²³Ver online [<http://actuecolombia.net/index.php/lineas-estrategicas/gobierno-abierto-territorial>]

integridad, Gobierno Abierto y anticorrupción, o sobre la coordinación entre las CRM y las Redes institucionales departamentales de apoyo a las veedurías ciudadanas.

La selección de las entidades territoriales de estos proyectos pilotos, muy diferentes en contextos y desarrollos institucionales, ha supuesto un reto importante para realizar los acompañamientos, pero ha posibilitado que las experiencias sean muy útiles para entender las distintas dificultades que enfrentan las entidades territoriales en el cumplimiento de sus funciones. Esta es una aportación importante para la Secretaría de Transparencia y la Función Pública, pues más allá de los resultados concretos de estos pilotos, pueden extraer lecciones aprendidas para aplicar en sus estrategias territoriales, respondiendo a la enorme disparidad de los sujetos obligados de sus políticas.

La capacidad transformadora de estos resultados es incierta dado el momento político en que llegan, meses antes del cambio de Gobierno nacional. Los resultados han sido socializados con Secretaría de Transparencia y la Función Pública de manera limitada en los eventos de cierre del proyecto durante el mes de mayo. Hubiese sido de gran valor facilitar espacios más extensos para la reflexión y el debate sobre las recomendaciones aportadas por PRISMA y Corporación Región, y donde también vincular otras experiencias territoriales en el marco del Proyecto ACTUE.

Respecto a los resultados obtenidos en las entidades territoriales apoyadas, aunque los procesos han sido diferentes, tanto en el punto de partida de las entidades, como en los niveles de compromiso demostrado en el proceso, en los recursos aplicados y en las capacidades disponibles, se aprecia que como resultado de estas asistencias técnicas las entidades han mejorado en la implementación de las políticas públicas y en la sensibilización de sus profesionales. Sin embargo, las herramientas aún no logran articular los esfuerzos de las entidades, siguen siendo usados de manera aislada con espíritu de cumplir la norma, no de manera integral para mejorar la gestión misional de las entidades.

En concreto, se lograron avances en la implementación formal de la Ley 1712, especialmente en transparencia activa. Se identificaron mejoras en gestión documental, frente a menores avances en el índice de información reservada y clasificada. También se mejoró en la comprensión de la relación directa entre transparencia institucional y confianza ciudadana, así como en la identificación de responsabilidades en la gestión de la información.

Se registraron también avances en el ajuste, implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los PAAC 2017 y 2018, aunque se identifica una aplicación muy formal sin identificación de riesgos reales y con componentes desarticulados. Se destaca como resultado la revisión de la matriz de riesgos de corrupción con la participación de líderes, ediles y OSC. Se han realizado rendiciones de cuentas novedosas con instancias de control, organizaciones y líderes comunitarios/os, generando una actitud más receptiva por parte de los servidores públicos y de mayor valoración por los aportes de los líderes sociales.

El fortalecimiento de la participación ciudadana y control social fue el ámbito de trabajo que mayores dificultades de avance encontró en las entidades apoyadas. Este es un resultado muy significativo en términos de la necesidad de cambio cultural, pues sin la participación ciudadana, las políticas de Gobierno Abierto no pueden funcionar y pierden su sentido.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de las entidades territoriales apoyadas la asistencia técnica fue planteada desde su formulación y asumida por los contratistas como un marco de acompañamiento pre-definido y a la vez flexible, capaz de amoldarse a las distintas realidades institucionales.

Los pilotos territoriales fueron diseñados aplicando el enfoque integral del Proyecto, incluyendo las medidas de Gobierno Abierto y los aspectos clave de la infraestructura de integridad de la OCDE. En esa línea, las metodologías empleadas han abordado la asistencia técnica desde una aproximación de cambio cultural, no limitada a un acompañamiento técnico para aplicar las distintas herramientas de política pública.

La experiencia muestra que estas metodologías innovadoras obtienen buenos resultados, no sólo en la sensibilización de funcionarios, sino también en el cumplimiento de requisitos legales y además facilitan la apropiación y sostenibilidad de los resultados.

Se promovió la creación de Mesas de Transparencia para facilitar la articulación entre las áreas con responsabilidades en los temas que abordaba la asistencia técnica, que han iniciado unas dinámicas de trabajo, en algunos casos formalizadas, que más allá del proyecto piloto pueden continuar trabajando la articulación de políticas de integridad y Gobierno Abierto al interior de las entidades, como promueve el MIPG.

La posibilidad de que los procesos y avances apoyados por el Proyecto ACTÚE Colombia continúen de manera autónoma en las entidades es también incierta. En algunas entidades se han incorporado medidas en los procesos de gestión que pueden suponer su permanencia en el tiempo, como la formalización de las Mesas de Transparencia. Sin embargo, la alta rotación de los profesionales contratados que afecta de manera generalizada a la administración pública, se presenta como un riesgo importante para la sostenibilidad, que sólo puede verse contrarrestada desde una fuerte y continuada voluntad política de sus líderes.

El Proyecto buscó complementar los pilotos territoriales con ejercicios de control social en una aproximación al enfoque multiactor. Finalmente esta vinculación fue muy puntual, dado que pese a realizarse en los mismos departamentos (Quindío y Risaralda) los ejercicios de control social no se realizaron sobre las entidades apoyadas por los pilotos territoriales, dado que los intereses de las OSC locales eran otros.

Red de Gobernaciones Abiertas

La iniciativa Red de Gobernaciones Abiertas ha aportado un espacio de gran potencial para el intercambio de experiencias y el diálogo técnico y político de las gobernaciones en Gobierno

Abierto. Esta iniciativa aporta un espacio para la identificación y puesta en común de experiencias significativas en torno a Gobierno Abierto en departamentos. Buscaba contribuir a la creación de nuevas apuestas por fortalecer el gobierno local, generar conocimiento y fomentar el diálogo político entre pares, involucrando a la Federación Nacional de Departamentos.

Como resultado se documentaron 4 experiencias departamentales en Gobierno Abierto realizadas hasta 2015 y 17 iniciativas que 10 gobiernos departamentales incluyeron en sus Planes de Desarrollo programas de Gobierno Abierto. También se realizaron dos eventos donde se socializaron las experiencias con presencia de entidades nacionales, gobernaciones y la Federación Nacional de Departamentos

Esta iniciativa, se presenta como un espacio de gran valor y potencial para el diálogo político y técnico entre gobernaciones. La sostenibilidad de la iniciativa dependerá, por un lado, del alcance del compromiso expresado por la Federación Nacional de Departamentos de poner en marcha la línea de transparencia con cuya creación se ha comprometido como resultado de esta iniciativa. Y por otro lado, del grado de vinculación de las gobernaciones y de la utilidad práctica que demuestre este intercambio de experiencias y conocimiento, seguramente más que de asegurar recursos para su desarrollo.

Comisiones Regionales de Moralización (CRM)

El apoyo para el fortalecimiento de las CRM ha conseguido formalizar sus formas de trabajo y ponerlas en funcionamiento con resultados todavía incipientes y de carácter modesto en cuanto a cumplir con sus planes de trabajo, pero no se ha logrado mejorar la articulación con las entidades de control a nivel nacional, claves para la sostenibilidad y eficacia del trabajo de las CRM.

Esta iniciativa parte de una demanda de la Secretaría de Transparencia que buscaba mejorar su presencia en territorios, y establecer relaciones con los órganos de control en el orden territorial. Como paso previo para trabajar en el cumplimiento de sus fines misionales, se estimó necesario centrar el apoyo en la formalización del trabajo de las CRM, dado que la situación de partida era muy deficiente, incluso no habiendo sido instaladas en algunos departamentos.

El importante esfuerzo de la iniciativa en actividades de capacitación a los miembros de las CRM, se enfrenta con la altísima rotación de los mismos, que durante los tres últimos años ha llegado al 83%.

Se evidencian dos resultados concretos de fortalecimiento institucional con la elaboración y posterior aprobación en noviembre de 2017 del Decreto Reglamentario de las Comisiones Regionales de Moralización, aprobado en noviembre 2017, que regula sus funciones y posteriormente con la inclusión de un representante de las 32 CRM en la Comisión Nacional de Moralización.

Este último resultado es relevante dado el problema de falta de articulación, incluso de quiebra de confianza en el caso de la Contraloría, entre las entidades miembros del CNM en el nivel nacional y el territorial.

La iniciativa se centró en una visión operativa con el trabajo con las 32 CRM, que reforzase la relación y visibilidad de la Secretaría de Transparencia en el ámbito territorial, pero no trabajó en la visión más estratégica, en la que la Secretaría de Transparencia articulase el proceso con las entidades miembros de la CNM como la Contraloría, PGN, Fiscalía, lo cual es clave para el funcionamiento de las CRM. Los últimos meses de proyecto, con la llegada del nuevo Secretario de Transparencia, se ha hecho un esfuerzo por vincular a los organismos de control a partir de un evento nacional.

La Secretaría de Transparencia no forma parte de las CRM, sólo brinda apoyo técnico, por lo que su capacidad de influencia es baja, además de que su presencia en territorio sólo puede ser puntual al carecer de estructura, por lo que esta labor de acompañamiento a las CRM no es sostenible ni eficiente.

Por otra parte, en 2018 se está iniciando un proyecto de la OCDE y SIDA de 4 años que va a continuar trabajando en el fortalecimiento de 10 CRM, a partir del trabajo de ACTUE Colombia, siendo sus contrapartes la Secretaría de Transparencia, la Función Pública y DNP.

Otras iniciativas de ACTUE Colombia con desarrollo territorial

Adicionalmente hay que destacar que varias iniciativas apoyadas por ACTUE Colombia a nivel nacional, ya referidas en apartados anteriores de este informe, tuvieron un desarrollo territorial: EITI²⁴, apoyo al Consejo de Estado²⁵, AGA, veeduría al Estatuto de Ciudadanía Juvenil y rendición de cuentas de instancias de participación²⁶.

3.5. Aportaciones de los enfoques integral, sectorial y multi-actor

El planteamiento inicial del proyecto, basado en el Integrity Framework de OCDE, establecía una combinación del enfoque integral, sectorial y multiactor muy robusto y proponía una lógica de acciones muy coherente para obtener los resultados que se proponía. En el Anexo 5 de este informe se describe esta Lógica de Intervención y los cambios que se produjeron durante la implementación del proyecto.

La primera aportación a destacar de la aplicación de estos enfoques es cómo este marco conceptual fue útil para mantener una coherencia durante toda la implementación del Proyecto, a pesar de los obligados cambios que tuvo que afrontar. Esta capacidad de adaptación del Proyecto cobra valor desde el momento en que cambiando el contexto político, los actores

²⁴ Apartado 3.2.3

²⁵ Apartado 3.2.4

²⁶ Apartado 3.3.1: AGA, veeduría al Estatuto de Ciudadanía Juvenil y rendición de cuentas de instancias de participación

claves, las prioridades de los socios, las actividades, etc., es capaz de mantener una coherencia en las iniciativas que impulsa, a partir de estos enfoques que sostienen la lógica de proyecto.

Los resultados del Proyecto muestran que su aplicación fue incompleta no pudiéndose desarrollar todos los aspectos previstos, ni en toda la profundidad y alcance deseados, pero también ofrecen una enorme variedad de experiencias que apuntan en una misma dirección: promover el cambio hacia una cultura de integridad desde los distintos actores y en temas de utilidad pública. Se resalta con ello también la utilidad de un marco conceptual robusto en esquemas de implementación de proyectos que requieren de flexibilidad, como es el caso de la cooperación delegada, por tanto de ACTUE Colombia.

Al mismo tiempo, el hecho de contar con un marco conceptual común, hace que el Proyecto arroje un importante número de resultados que, si bien se dieron en distintas iniciativas, pueden ser replicables con las necesarias adaptaciones. Por ejemplo, aunque el *Estudio de Caracterización de Riesgos de Corrupción y Opacidad y de Niveles de Tolerancia a la Corrupción en el Sector Salud*, no es una iniciativa de apoyo institucional y por tanto tiene una naturaleza diferente, es una experiencia que por su enfoque integral, multiactor y sectorial y sobre todo por la metodología empleada, se considera una buena práctica que podría aplicarse en otro sector. Este estudio recoge muy bien cómo los tres enfoques combinados producen resultados con gran capacidad de transformación, trabajando sobre procesos concretos de gran impacto social, articulando los actores que intervienen en el mismo para que se corresponsabilicen en su identificación y gestión preventiva.

Lo mismo ocurre, por ejemplo con la estrategia de transparencia e integridad en el INVIMA, las rutas de integridad, los talleres sobre dilemas éticos del Consejo de Estado, los pilotos territoriales en entidades públicas, el apoyo al control social a nivel territorial, el programa de formación virtual sobre la cadena de valor de la industria extractiva y los mecanismos de participación ciudadana y transparencia, las herramientas de sensibilización y capacitación sobre la Ley 1712, etc. Existen suficientes experiencias y resultados en las distintas iniciativas del Proyecto, como para armar modelos de intervención que sean aplicados para crear, desde islas de integridad completas hasta intervenciones puntuales, con las adaptaciones necesarias para la entidad o el sector específico.

El enfoque integral aplicado conllevaba una visión muy clara de la necesidad de trabajar en el cambio hacia una cultura de integridad, lo cual ha supuesto en muchos casos apostar por la innovación, buscar nuevas formas de sensibilizar sobre los problemas, de comprender sus consecuencias, de hacer ver la utilidad de ciertas herramientas y de facilitar su aplicación. En este sentido, la aplicación del enfoque integral ha apoyado el desarrollo de materiales y metodologías novedosas y que han tenido un reconocimiento de su valor y utilidad por los diferentes actores.

En aquellas iniciativas donde se han dado varios de estos enfoques, se ha mostrado el valor de su complementariedad. Destaca por ejemplo, la contribución del control social (enfoque multiactor) en las iniciativas que reforzaban la infraestructura de integridad (enfoque integral), como en la veeduría a la Ley 1712 y a la rama Judicial, donde también se daba el enfoque sectorial. Estas veedurías han jugado un papel muy relevante para conseguir transformaciones en las entidades vigiladas, desde un ejercicio juicioso del control social y el diálogo.

Otro buen ejemplo de los aportes positivos en iniciativas en las que se incluían varios enfoques es EITI. La industria extractiva en Colombia es un tema de extraordinaria relevancia, por su importancia económica y la conflictividad social que provoca. Por ello, aunque la aplicación del enfoque integral viene condicionada por un estándar internacional, sí tiene varios de los elementos clave: aborda temas de transparencia y rendición de cuentas, con el objetivo entre otros de prevenir la corrupción, y lo hace desde un espacio multiactor donde estén representados Estado, sector privado y sociedad civil. La experiencia de la iniciativa en el marco de este Proyecto, confirma la contribución positiva de fortalecer el rol de la sociedad civil para el conjunto de EITI.

También a la hora de aplicar los distintos enfoques el Proyecto se ha adaptado al contexto generando distintas experiencias pero manteniendo la coherencia con la Lógica de Intervención, como fue el caso de las iniciativas sectoriales, ya comentado en el apartado 3.2. También hubo flexibilidad en la aplicación del enfoque sectorial en los ejercicios de control social en los territorios, donde se primó el contar con OSC con interés real en control social, sobre temáticas referidas a los sectores priorizados.

Por otro lado, se ha echado de menos una mayor aplicación del enfoque multiactor en algunas iniciativas, en las que esto no se dio como estaba previsto. En los proyectos pilotos territoriales no se consiguió una vinculación con los ejercicios de control social, pese a haber sido desarrollados en los mismos departamentos y además se evidenciaron importantes carencias en las entidades apoyadas para promover la participación efectiva. Esa conexión podía haber aportado gran valor a las experiencias mostrando también la eficacia del enfoque integral apoyado por las asistencias en las entidades territoriales.

El Proyecto tuvo distintas dificultades de contexto para abordar el enfoque integral, como son: una deficiente coordinación institucional que complica mucho este enfoque, haciendo que cada entidad trabaje en su propio marco; el que la Secretaría de Transparencia no cuente con la suficiente fortaleza institucional para liderar la PPIA; la falta de una visión estratégica desde entidades claves del Estado para abordar el problema de la corrupción; aproximación formalista a los temas de integridad y Gobierno Abierto; desconfianza y baja participación ciudadana.

En este escenario, si bien suponía un reto su implementación, era muy pertinente plantear la Lógica de Intervención a partir del enfoque integral, sectorial y multiactor, por lo que los resultados conseguidos cobran especial relevancia.

4. Evaluación de la estrategia de implementación planteada

En esta evaluación se trabaja con la premisa de que la idea que existía sobre qué es y cómo se implementa de forma concreta la Cooperación Delegada²⁷ no era uniforme en el momento en que se inició la implementación del Proyecto, y todavía no lo es. Puede depender de las aproximaciones a la cooperación y al concepto de delegación de la Entidad Delegada, o también de sus procedimientos. En ocasiones también las Delegaciones de la Unión Europea responsables de los Proyectos pueden jugar un rol preponderante en la interpretación e implementación de los acuerdos.

Mediante una revisión de distintos documentos de la Comisión Europea²⁸, se identificaron resultados concretos hacia los que teóricamente apunta el instrumento, y que en ese sentido pueden inspirar la forma en la que cada proyecto concreta su estrategia de implementación. Para esta evaluación se utilizan de la siguiente manera:

- Fortalecimiento de la alineación con las políticas y sistemas de implementación de los países socio, de su apropiación y liderazgo
- Reducción de fragmentación de la ayuda y de los costes de transacción, y fortalecimiento de la complementariedad y valor añadido de la Unión Europea y otros donantes

La interpretación que hicieron el equipo del Proyecto, la Entidad Delegada y la Delegación de la Unión Europea supuso una experiencia que dio contenido específico al “modelo teórico”, mediante un proceso de aprendizaje en la implementación, y en cuyos resultados se aprecian áreas de valor agregado del instrumento y de la Entidad Delegada.

4.1. La estrategia de implementación del Proyecto y el valor añadido de la cooperación delegada como instrumento de gestión de fondos

4.1.1 Fortalecimiento de la alineación, la apropiación y el liderazgo del país socio

Adaptación a las necesidades de las entidades socias como guía de la estrategia de implementación de la Entidad Delegada

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005 define la alineación como un principio favorecedor de la eficacia, que se aplica mediante la orientación de las acciones a las estrategias y políticas del país socio, y la integración de la gestión e implementación con sus instituciones, sistemas y procedimientos, evitando estructuras paralelas de implementación.

²⁷ Artículo 58.1.c del documento nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión

²⁸ Ver Informe Preliminar para consultar la descripción completa del análisis de fuentes sobre qué significa implementar un proyecto bajo gestión de cooperación delegada. Ver Anexo 2 con fuentes documentales consultadas en la evaluación.

En cuanto a sistemas y procedimientos, el Proyecto se implementó haciendo uso de los de la Comisión Europea FIIAPP, entre otras cosas como mecanismo para agilizar la implementación y evitar posibles burocracias de la administración pública de Colombia, más aún cuando se trata de fondos de cooperación. Los documentos del Convenio y el Acuerdo sólo incluyeron disposiciones relativas a la ubicación del equipo de la Entidad Delegada en la Secretaría de Transparencia.

En cuanto a la orientación con las estrategias nacionales, la cooperación delegada ofrece condiciones favorables al alineamiento con los socios que no se dan en otros instrumentos. Hay al menos dos cuestiones relevantes relacionadas con las capacidades que se le reconocen a las entidades mediante su acreditación como delegadas de la Comisión Europea: su rol estratégico y técnico más allá de la prestación de servicios, y su autonomía y capacidad de relacionamiento con el socio para dar contenido al Convenio y ejecutar un volumen de fondos elevado sin la rigidez de un calendario predefinido. Las entidades delegadas tienen por tanto flexibilidad para implementar, y margen amplio para conseguir un alineamiento permanente.

Con esta base teórica, y desde la observación de la experiencia de ACTUE Colombia, se ve que uno de los principales retos de este modelo de implementación reside en cómo utilizar la flexibilidad y el alineamiento de forma balanceada con la necesidad de avanzar en la ejecución del presupuesto y la gestión del Proyecto.

En este caso, la Entidad Delegada apostó por el alineamiento permanente como estrategia, haciendo uso de la flexibilidad que le da el instrumento para adaptar la implementación del Proyecto y hacer frente a los distintos cambios que se dieron en el contexto político e institucional del país.

Se percibe que el alineamiento se dio en varias dimensiones: en la identificación de necesidades y prioridades de las entidades socias, en el respeto a los tiempos políticos e institucionales, a los ciclos de planificación anual de las entidades, y a sus tiempos de toma de decisiones, y en la apuesta por involucrar a los equipos de las entidades en todas las fases de implementación de las iniciativas, acompañándoles técnicamente y facilitando procesos de reflexión para identificar fuentes de valor agregado y orientar las iniciativas, articulando la relación con los contratistas y a las entidades entre ellas, y haciendo seguimiento a la calidad de los resultados.

Llevar a la práctica esta apuesta por la alineación supuso un reto para la ejecución del Proyecto, ya que el nivel de dedicación, flexibilidad y adaptaciones²⁹ necesarias requirió a la Entidad Delegada y el equipo de proyecto mayores esfuerzos derivados de la gestión de las incertidumbres y de un ritmo lento de ejecución en algunos momentos. Esto supuso tensiones

²⁹Ver en el Anexo 5 Lógica de Intervención una explicación detallada de los cambios en el contexto y las entidades y las adaptaciones del Proyecto.

en la estructura, los procedimientos y la capacidad de respuesta, de las que la Entidad Delegada tuvo que aprender y resolver durante la implementación.

Se percibe que en la práctica, la canalización de los fondos bajo esta modalidad y la forma en la que lo hizo la facilitó la implementación. La flexibilidad y la posibilidad de alineación real con las necesidades que proporciona la capacidad de mantener un diálogo político directo entre la Entidad Delegada y los socios tuvieron efectos muy positivos en los resultados, en la apropiación, en el reconocimiento de la aportación de valor del Proyecto, y del trabajo del equipo de la Entidad Delegada.

Apropiación del socio y coordinación de actores para la contribución a resultados eficaces, y ante los retos de una implementación flexible

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE define la apropiación como el ejercicio eficaz de las autoridades gubernamentales de los países socio sobre el ejercicio de políticas y acciones de desarrollo, incluyendo las que dependen total o parcialmente de recursos externos. La apropiación es además un principio clave para la eficacia de la implementación y la sostenibilidad de los resultados, más cuando la estrategia principal es el alineamiento.

Se dieron al menos dos tipos de incentivos en el Proyecto para la consecución de apropiación por las entidades socias. Uno primero, relacionado con el presupuesto, que supuso la movilización de recursos por importe de 7.475.000 EUR durante un período de 4,5 años, puestos a disposición de las entidades socias, con lo que se han podido generar productos valiosos e innovadores, que en algunos casos de otra forma difícilmente se hubiesen podido dar. Otro tipo de incentivos tienen que ver con la estrategia de implementación del Proyecto y las medidas tomadas para trabajar la apropiación entendiéndola clave para conseguir un mayor impacto y transformación, y canalizada a través del alineamiento y la flexibilidad como principios.

Se han conseguido distintos niveles de apropiación y liderazgo por parte de las entidades socias, tanto si se comparan entre ellas como entre las personas involucradas a lo largo del Proyecto.

Respecto a los niveles políticos y directivos, el elevado nivel de apropiación de la Dirección del INVIMA resultó clave para que se diesen las condiciones globales de involucración que hicieron que la experiencia haya sido hasta la fecha exitosa y replicable. Se enmarca también en un elevado nivel de apropiación y compromiso por parte del MSPS, donde pese a los cambios sufridos en la Dirección de Medicamentos se mantuvo estable desde la figura del Ministro. También ocurrió en Función Pública, cuya Directora vio en el Proyecto la oportunidad de desarrollar iniciativas necesarias e innovadoras, y un aliado estratégico con el que trabajar de manera coordinada. Al hablar de la iniciativa EITI se ha mencionado que sería necesario elevar el liderazgo político y la apropiación a nivel de Ministro, ya que hasta la fecha la iniciativa es responsabilidad del Viceministro, lo que en la práctica supone ciertas limitaciones. En el caso de

la Procuraduría General de la Nación, la visión sobre los temas por parte de la Viceprocuraduría a la que se asignó el Proyecto obstaculizó que esta entidad jugase el papel de socio previsto en el Proyecto, y que se desarrollasen las iniciativas con niveles de apropiación más favorables. Los niveles técnicos, en los que la apropiación sí se dio, tuvieron que hacer un doble esfuerzo por mantener su apropiación y su involucración bajo un liderazgo político desapegado del Proyecto.

En el caso de la Secretaría de Transparencia, se extrae la experiencia que se dio con Camilo Enciso, quien ocupó el cargo durante gran parte del período de implementación del Proyecto, por los aprendizajes que se pueden recoger para futuros procesos.

En este caso, se produjo un entendimiento diferente de los roles que debían jugar la Entidad Delegada y el Secretario de Transparencia, ya que este entendió que debía ser el Gobierno de Colombia el que asumiese la responsabilidad y el peso de la implementación de los fondos del Proyecto con mayor autonomía, y la Entidad Delegada un papel de operador. Por otra parte, para la Entidad Delegada en ocasiones fue complicado mantener su rol frente a estavisión del Secretario. También se produjeron cambios relacionados con el personal de estructura que la Secretaría de Transparencia había comprometido para distintas funciones de acompañamiento técnico a la Entidad Delegada. Todo ello generó tensión con el equipo de la Entidad Delegada. Gracias a esfuerzos por ambas partes, fue posible aclarar los términos de la relación de forma dialogada.

En cuanto a los niveles de asesoría y técnicos, hay ejemplos de apropiación por parte de los equipos de la Secretaría de Transparencia y el Función Pública, donde se han llevado a cabo una parte muy importante de las iniciativas. De manera general estuvieron bajo el liderazgo técnico de personas comprometidas con el Proyecto y con las iniciativas, que respondían a sus necesidades y representaban aportes relevantes para sus objetivos.

Todo esto pone de manifiesto la relevancia y el reto de conseguir en la práctica una apropiación adecuada y sostenida, puesta a prueba por los factores mencionados, y con un efecto en la ruptura de dinámicas que favorecían la ejecución del Proyecto, y que hicieron necesario reiniciar con frecuencia procesos de construcción de confianza y diálogo, e incluso afrontar cambios de enfoque para continuar.

Desde los resultados conseguidos en el proceso se recoge que las entidades valoran este enfoque muy positivamente como planteamiento estratégico y como modelo de implementación de cooperación. De manera general se ha generado un valor agregado mayor, y mayores incentivos para la apropiación, que modelos de cooperación en los que se trabaja de forma más rígida y cerrada, y no se incentiva la participación.

De lo observado en las distintas experiencias que se han dado, se identifican varios aspectos que destacan como factores de éxito relacionados con los distintos niveles de apropiación que

se han conseguido, y que en cierta medida están muy relacionados con las condiciones que permite el mecanismo de cooperación delegada y el valor que puede llegar a agregar según la interpretación que se haga, y cómo se implemente:

- La aproximación al Proyecto que se tenga desde los niveles políticos y directivos en las entidades socias, y el diálogo y articulación que se establezca desde la Entidad Delegada.
- La flexibilidad y la no imposición como principio de cooperación.
- El alineamiento con las políticas y la integración con los equipos de las entidades socias en el desarrollo de las iniciativas.
- La involucración en el acompañamiento técnico constructivo por parte del equipo de la Entidad Delegada.

En el marco de esas experiencias estos aspectos apuntan a que:

- Hay una relación entre trabajar desde la flexibilidad y el alineamiento, y la posibilidad de conseguir un nivel adecuado de apropiación.
- Hay una relación entre la apuesta por la flexibilidad, y la necesidad de desarrollar incentivos o medidas para conseguir niveles de apropiación adecuados en los socios.
- Hay una relación entre la apropiación de las entidades socias y sus equipos en los distintos niveles y la posibilidad de conseguir una agregación de valor real a su fortalecimiento.

Los retos de la sostenibilidad de los resultados, pese al alineamiento y la apropiación de las entidades socias

Desde el análisis de la pertinencia, la utilidad, la agregación de valor de los procesos y las iniciativas que se han apoyado, la incorporación actual a la institucionalidad³⁰ y la apropiación por parte de las entidades socias, en mayor o menor medida se dan condiciones para la sostenibilidad de los resultados, que de tener continuidad se pueden dar transformaciones estructurales.

Sin embargo, hay retos importantes, tanto circunstanciales como estructurales, respecto a la posibilidad de que los procesos y avances en el fortalecimiento de herramientas de Gobierno Abierto e integridad apoyados por el Proyecto ACTÚE Colombia continúen de manera autónoma en las entidades socias es en general incierta.

Con el cambio de gobierno coincidiendo con el fin del Proyecto la incertidumbre es doble: por una parte se deberá dar continuidad a los temas de Gobierno Abierto e integridad en la agenda

³⁰Ver en el Anexo 7 el listado de productos y un análisis de su situación actual respecto a uso e incorporación a la institucionalidad.

política e institucional de Colombia, y por otra se deberá dar un traspaso eficaz de los resultados a los equipos entrantes de forma que tengan el mapa de los resultados y e incipientes transformaciones conseguidas, y puedan valorarlo, aprovecharlo e incorporarlo.

Además de este cambio, Colombia acusa el desafío de conservar el fortalecimiento de capacidades que se ha conseguido en un contexto de permanente y fuerte rotación de profesionales.

Ante este riesgo, se considera que puede tener un efecto positivo el hecho de haber involucrado a una gran cantidad de profesionales de Colombia que desde distintos ámbitos (consultoras, universidades, administración pública, sociedad civil, empresas, etc.) han trabajado en las diferentes contrataciones y han aumentado su experiencia, conocimiento e interés por los temas de Gobierno Abierto e integridad. Esto no sólo contribuye a un fortalecimiento global de capacidades que suma al de las entidades socias, sino que aumenta la capacidad escalar y desarrollar los temas, y de incidir en el nuevo Gobierno a favor de la sostenibilidad de las políticas, las herramientas, las iniciativas y los resultados del Proyecto.

Sería difícil un retroceso de los temas en la agenda del país, en un momento en el que tanto en la región como en el resto del mundo estos no sólo cobran cada vez más importancia mediante acuerdos e iniciativas específicas, sino que se transversalizan cada vez más. Así Colombia evoluciona en la adopción e implementación de compromisos internacionales formales como AGA, EITI, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Principio 10 de Río), la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, o los Convenios y Convenciones en materia de corrupción de la OEA y la ONU.

Por otra parte, las iniciativas desarrolladas para fortalecer las capacidades ciudadanas en control social, las veedurías realizadas a la implementación de la Ley 1712 en entidades del ejecutivo del orden nacional y territorial, y a las entidades del Sector Justicia, las veedurías al Estatuto de Participación Juvenil, la Red de Gobernaciones Abiertas o el apoyo al conocimiento y funcionamiento de las iniciativas AGA y EITI en los territorios, son una contribución del Proyecto ACTUE a generar condiciones favorables a la implementación de los Acuerdos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP, en concreto el punto segundo relativo a la participación política, en cuyo desarrollo es necesario que las entidades fortalecidas trabajen de manera articulada desde su mayor capacidad y madurez.

4.1.2 Reducción de la fragmentación y costes de transacción, fortalecimiento de la complementariedad y el valor añadido de la Unión Europea y otros donantes

Articulación y armonización con otras iniciativas de cooperación internacional

En el marco teórico de aplicación de este resultado esperado de la cooperación delegada al Proyecto hay dos grupos de actores clave para la armonización de donantes: por una parte la

Agencia Presidencial de Cooperación y las entidades socias como responsables de la armonización de donantes, y por otra la Comisión Europea como responsable de la coordinación, la promoción de la complementariedad y de la aplicación de ventajas comparativas.

Respecto al primer grupo, en el marco del Proyecto no hubo una estrategia sostenida de armonización de donantes por parte del Gobierno y los contactos entre la Agencia Presidencial de Cooperación y la Entidad Delegada fueron muy puntuales. Las articulaciones con otras cooperaciones también fueron puntuales, y se dieron en el marco de procesos de coordinación impulsados por la Entidad Delegada y por las personas involucradas en los equipos técnicos de las entidades socias, como parte de las dinámicas de ejecución de las iniciativas del Proyecto, sin una estrategia impulsada desde su liderazgo político.

De estas coordinaciones salieron procesos exitosos que facilitaron apalancar iniciativas del propio ACTUE Colombia, y dar continuidad y reforzar procesos que las entidades socias venían adelantando con otras cooperaciones. Se dieron articulaciones con la a través del programa EurosociAL II y EurosociAL+ de la Unión Europea, para dar continuidad a los trabajos que venía realizando en protección de denunciantes, la involucración de empresas en iniciativas de integridad desde la Secretaría de Transparencia, transparencia e integridad en el sector salud coordinada desde la Dirección de Medicamentos del MSPS; también en iniciativas de transparencia e integridad en el sector salud con el Banco Interamericano de Desarrollo; y con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, USAID, y Cordaid para apoyar al Ministerio de Minas en el avance de la iniciativa internacional EITI; con la Fundación Konrad Adenauer y el Banco Interamericano de Desarrollo para apoyar al Consejo de Estado, y con el Banco Mundial en el desarrollo de la Alianza Gobierno Abierto en Colombia.

Respecto a su rol como Entidad Delegada y al papel que desde este pudo jugar como articulador de donantes, FIIAPP tiene unas características diferentes a las de otros agentes de cooperación estatales, que no facilitan la relación con pares al nivel necesario para promover una articulación desde mecanismos formales. No hace parte de la misión diplomática de España y no comparte una agenda en ese sentido. No tiene sede ni presencia permanente en Colombia y no está presente en espacios de armonización con otras agencias.

Por la redacción del Acuerdo de Delegación y las dinámicas de implementación establecidas, la Entidad Delegada y el equipo del Proyecto no se vieron legitimados ni con la responsabilidad de diseñar e implementar una estrategia de armonización de actores. Esta tampoco se dio por parte de la Comisión Europea ni de forma directa ni a través de su Delegación en Bogotá. Sí había un esbozo de fomento de la coordinación con algunas cooperaciones concretas, a realizar a través de la Secretaría de Transparencia, en la Action Fiche del Proyecto que hace parte de su formulación. La articulación y armonización de donantes son también mecanismos favorecedores de la pretendida eficacia de la ayuda, bajo la idea de la complementariedad, el

refuerzo y el apalancamiento de acciones coordinadas que reduzcan la fragmentación y los costes, si no desde la asignación de los fondos sí desde la ejecución.

Desde el resultado de la experiencia de la implementación de ACTUE Colombia se percibe que hay un recorrido para una mayor definición de los roles y responsabilidades en este ámbito, y para la aplicación de mecanismos de articulación con otros donantes y proyectos.

4.1. La Entidad Delegada como prestadora de asistencia técnica en el Proyecto: valor añadido, fortalezas y debilidades en implementación de ACTUE Colombia

En el marco de la cooperación delegada, la Entidad Delegada no ejerce como mera prestadora de servicios, sino que mediante el Acuerdo de Delegación pasa a ser un actor con liderazgo y autonomía en la implementación, basándose en el rol y las capacidades que se le reconocen en su acreditación como delegada de la Comisión Europea para la ejecución del Convenio. Es un socio estratégico y técnico, con capacidad para implementar el proyecto de una manera más flexible, ya que entre otras cosas el Marco Lógico no siempre está tan definido o no es tan rígido como en otros proyectos que se implementan por ejemplo en el marco de subvenciones.

Se analizan a continuación cuáles fueron las principales debilidades y fortalezas de la Entidad Delegada relacionadas con las tensiones que se produjeron durante la implementación del Proyecto, con el objetivo de que puedan generar procesos de aprendizaje en la Entidad Delegada y sobre el modelo de cooperación.

Debilidades

Relacionadas con el proceso de contratación

Durante la implementación del Proyecto el equipo y los socios tuvieron que hacer frente a retos derivados de la aplicación de las normas y procedimientos bajo los que se rige el Acuerdo de Delegación, y la falta de previsión (o imposibilidad de prever) sobre cómo conciliarlos con los requerimientos del Proyecto:

- Las normas y procedimientos de licitación y contratación de FIIAPP condicionaron la capacidad del proyecto para ajustarse a las expectativas de las entidades socias respecto a la agilidad para dar respuesta a sus necesidades. Supuso malestar entre los socios y generó debates sobre cómo equilibrar: seguridad jurídica, concurrencia, planificación, flexibilidad y agilidad en la atención al socio.
- Debido a medidas de seguridad, la aduana en Colombia y España recurrentemente abre los paquetes que contienen papel. Esto supuso un problema para resolver los procesos de licitación en un marco adecuado de garantías de concurrencia exigidas por la normativa aplicable respecto a la apertura de la documentación por la mesa de contratación, situada en Madrid.

- Se dieron dificultades a la hora de identificar el mecanismo adecuado para implementar las garantías que necesariamente se deben solicitar a los contratistas a partir de un monto de contratación.
- Las asistencias técnicas para fortalecimiento de sociedad civil se dieron mediante contrataciones de prestación de servicios. Esto supuso que entidades con capacidad de realizar grandes aportes técnicos y de experiencia en algunas de las iniciativas no tuviesen opción de ganarlas, frente a otras con menor experiencia, pero con mayor capacidad global de cumplir con los requisitos administrativos.
- Se dio una falta de concordancia natural de los tiempos de trabajo en España y Colombia (horario laboral sin posibilidad de tele-trabajar para el equipo de Madrid, vacaciones, jornada de verano), que ralentizaban los avances en la resolución de los procesos de licitación.
- La figura no prevista de una gran cantidad de consultores contratados para apoyar a la Secretaría de Transparencia supuso problemas a la hora de asumir la carga de trabajo del proceso de contratación y alguna confusión en la gestión de equipos por la doble dependencia administrativa (FIIAPP) y técnica (Secretaría de Transparencia). Los tiempos del procedimiento dificultaron que los profesionales pudiesen recibir sus cobros sin retraso respecto a los tiempos en que es costumbre en Colombia.

Sobre estas debilidades se destaca el hecho de que no se hizo un análisis previo al comienzo de la implementación, que hubiese podido identificar alguno de estos problemas y en su caso prever alternativas. Al no estar previstos estos inconvenientes supusieron procesos con una carga y desgaste importantes para el equipo, las entidades socias y los prestadores de servicios.

Relacionadas con la conformación del equipo de proyecto

La dimensión del equipo previsto en la formulación por la Entidad Delegada para ejecutar el Proyecto (1 Persona con perfil de dirección, y 1 persona con perfil técnico en Bogotá, y 1 persona con perfil técnico y 1 persona con perfil jurídico en Madrid) resultó insuficiente para atender a las necesidades del Proyecto tal y como se implementó. Mientras que en su formulación inicial se pensó para ser ejecutado mediante grandes paquetes de contrataciones de consultorías, finalmente acompañando las necesidades por las entidades socias gestionaron 133 expedientes. Esto transformó la previsión inicial de baja dedicación a tareas de gestión de contratos y mayor acompañamiento a las entidades socias y la asistencia técnica, en una gestión muy intensiva en tiempo en torno a las múltiples contrataciones, supervisión y acompañamiento.

Por otra parte, durante el período de ejecución de ACTUE Colombia, la Entidad Delegada se vio sometida a restricciones de contratación como Fundación del sector público para fortalecer su estructura. Se produjeron modificaciones puntuales en la estructura del equipo en Madrid con reubicación temporal de personas y en Bogotá se vio fortalecida con la contratación de una

persona más para realizar funciones de Técnico de Proyecto y una asesora especialista de apoyo.

Las personas entrevistadas identifican una tensión estructural en la entidad para poder responder adecuadamente a las características de un proyecto de Cooperación Delegada como ACTUE Colombia, en el que la orientación a la demanda y la flexibilidad han resultado un factor de éxito, pero también un reto en la planificación del trabajo de los equipos técnicos, económicos y jurídicos.

Relacionadas con la gestión del conocimiento

La mayoría de las personas que ejecutan los proyectos de FIIAPP, especialmente en funciones más operativas, tienen una vinculación laboral por obra y servicio, por lo que al terminar el proyecto acaba dicha relación laboral. Esto dificulta conservar el conocimiento y mejorar su experiencia como organización, cuando precisamente su acreditación como Entidad Delegada se basa en el valor añadido que se aporta por la experiencia acumulada.

Se vienen realizando algunos esfuerzos por sistematizar la información de contexto de los países en términos administrativos y normativos, para mejorar los procesos de contratación. Sin embargo, en los temas sustantivos de trabajo de FIIAPP (por ejemplo, transparencia y prevención de la corrupción) se identifica una importante debilidad en la ausencia de un sistema de gestión del conocimiento efectivo, más allá de documentos de proyecto y presentaciones puntuales de resultados, por lo que una parte muy importante del conocimiento ganado por estas personas durante la ejecución del proyecto se irá con ellas.

Relacionados con el sistema de seguimiento y medición de resultados

La apuesta por la flexibilidad y adaptación a las necesidades de las entidades socias y de los cambios del contexto, requieren de un Marco Lógico con la suficiente amplitud que lo permita sin entrar en incoherencias o continuas revisiones, pero también con la concreción necesaria para hacerlo útil. En este sentido, si bien hubo que hacer una revisión del Marco Lógico y hubo cambios significativos en las acciones de varios de los resultados, la Lógica de Intervención era lo suficientemente sólida para mantener una coherencia transversal, tal y como se refirió en el apartado 3.5. Sin embargo, sí hubo una importante debilidad en la definición de un sistema de monitoreo y seguimiento de las iniciativas, y de indicadores pertinentes para medir resultados y eficacia de las iniciativas.

Las entidades socias tenían dificultades para identificar los resultados esperados e indicadores con los que medirlos y rendir cuentas y tampoco se realizaron ejercicios sistemáticos y conjuntos para apoyar a las entidades socias en esta tarea. Por ello, se hacía muy difícil hacer este seguimiento valorando el grado de cumplimiento de objetivos. El equipo de Proyecto fue consciente de esta carencia e intentó implementar un mecanismo que permitiese identificar y seguir la cadena de resultados del Proyecto, sin embargo, este mecanismo no llegó a ser eficaz.

Por otro lado, dados los retrasos iniciales en el arranque del Proyecto, en el momento de realizar la evaluación intermedia al final del 2º año (2016), los avances en implementación no eran los esperados en términos de ejecución, y se consideró oportuno que los recursos humanos del Proyecto estuviesen dedicados a impulsar avances en el período de contratación más intenso (2016), por lo que no se realizó evaluación intermedia. Esta hubiese podido ayudar a identificar algunas de estas debilidades y hacer aportaciones para incorporar mejoras en los dos años siguientes.

Relacionadas con mecanismos formales de coordinación

Los mecanismos formales de coordinación del Proyecto que preveía el Convenio de Financiación (Comité de Dirección, Comité Técnico y Gestor de Proyecto), no fueron efectivos ni en el nivel estratégico, ni en el operativo y más bien se suplieron por una coordinación orientada a la implementación de las distintas iniciativas.

Inicialmente la Entidad Delegada trató de impulsar estos comités, pero con escaso éxito. A nivel estratégico, especialmente durante el mandato del Secretario Camilo Enciso, la Secretaría de Transparencia no los consideraba como instrumento útil para la coordinación interinstitucional en estas políticas y sin su liderazgo no podían ser efectivos. Y a nivel técnico, tampoco se les encontró la utilidad, dado que muchas iniciativas eran particulares de una sola entidad y no facilitaba generar interés, ni percepción de valor entre los asistentes.

En este sentido, la Entidad Delegada pudo haber impulsado una revisión del funcionamiento y formalización de estos comités en la primera etapa del Proyecto con el Secretario Merchán, cuando había una mejor predisposición a impulsar la coordinación interinstitucional vinculándola al apoyo de ACTUE Colombia. Se trataría de haber establecido claramente los roles de los socios, para cubrir posibles vacíos o imprecisiones, evitando problemas de interpretación y haber definido y aprobado mecanismos de coordinación útiles, que quedasen anclados en procesos que permaneciesen a pesar de cambios en las direcciones de las entidades.

Esto también hubiese ayudado al Proyecto a tener una mayor visibilidad y escalado a altos niveles del Gobierno, que pudiera contribuir a su valoración de los resultados, apropiación y sostenibilidad en estos niveles. Tampoco la DUE tuvo un papel activo en la coordinación, comunicación y relación con los niveles políticos, clave para el escalado y la sostenibilidad de los resultados.

Asimismo, esta debilidad en la coordinación, ha podido afectar a la difusión y conocimiento interno y externo del Proyecto, y principalmente de sus iniciativas y resultados. De la información recogida se percibe que entre las entidades socias se concentra principalmente en las iniciativas en las que cada una ha trabajado.

Fortalezas y valor añadido

En distintos apartados de este informe de evaluación se han hecho mención a los siguientes aspectos que se resaltan como fortalezas y valor añadido de la Entidad Delegada en el Proyecto.

- Flexibilidad y adaptabilidad a los cambios de contexto y las necesidades de las entidades socias, pero además manteniendo una coherencia transversal respecto a la Lógica de Intervención y sus enfoques integral, multiactor y sectorial.
- Capacidad para interpretar el instrumento de cooperación delegada, en un contexto abierto, sin experiencia previa y con falta de recomendaciones claras. Ante los diferentes retos planteados y la falta de procedimientos adaptados a la cooperación delegada, el equipo de proyecto en Madrid y Bogotá tuvo actitud y capacidad para plantear debates políticos y técnicos y aportar soluciones eficaces al mismo tiempo que se ejecutaba el Proyecto, interpretando y llevando a la práctica el espíritu y las características de la cooperación delegada
- Conocimiento técnico del equipo sobre los temas sustantivos del Proyecto, que ha supuesto una aportación continuada de gran valor para las iniciativas, entidades socias y contratistas, a través del acompañamiento técnico permanente en el desarrollo de las consultorías, los procesos de reflexión estratégica, revisión y seguimiento de expectativas, enfoques y calidad de los productos, etc.
- Implementación del proyecto involucrando a los equipos de las entidades socias, lo que ha contribuido a generar aprendizajes y dinámicas de trabajo al interior de las entidades que en sí mismas favorecen el fortalecimiento.
- Capacidad de articulación, generando dinámicas de cooperación entre actores que tenían dificultades para trabajar juntos, así como de establecer el diálogo político que corresponde a esta modalidad de cooperación, por el rol de la entidad delegada y para conseguir los fines de orientación a la demanda.
- Entre las entidades socias hay una percepción general sobre el valor agregado y los beneficios que han supuesto la involucración estratégica, técnica y humana del equipo, su capacidad de escucha, acompañamiento y adaptación, frente a roles operativos habituales en otros agentes de cooperación internacional.
- Aportación de la figura de los “consultores de enlace”, contratados para desarrollar un acompañamiento activo a la Función Pública, el Ministerio de Minas, y el sector salud en sus actividades, y facilitar un mejor acoplamiento entre estos y el equipo del Proyecto, fue muy bien valorada por las entidades socias.
- La estrategia de comunicación del Proyecto desarrollada en un proceso participativo de reflexión, puesta en valor y construcción de un plan para fortalecer la comunicación estratégica de ACTUE Colombia así como la capacidad de coordinación inter-institucional de las entidades beneficiarias a nivel nacional y territorial. Este ejercicio se ha valorado de manera muy positiva por contribuir a la apropiación del Proyecto por parte de los

profesionales de las entidades Contribuyó también a realizar un cierto ejercicio interno de monitoreo y seguimiento, que fue un aporte a la falta de una evaluación intermedia.

5. Conclusiones

Estrategia de implementación del Proyecto

La estrategia de implementación optó por facilitar un fortalecimiento de las herramientas tanto desde lo estratégico (información para la observación del contexto y la toma de decisiones, generación de normas, estrategias, articulaciones de actores, etc.) como desde lo operativo (experiencias de implantación, procesos de sensibilización y capacitación, manuales, guías y lineamientos de política, materiales formativos, modelos de medición, etc.). Todo esto con una lógica de cambio cultural, integralidad de políticas, aplicación sectorial, involucración de actores y visión desde el territorio, para dejar una base sobre la que apalancar y continuar procesos de fortalecimiento en el largo plazo.

Se ejecutó de forma flexible y alineada a las demandas de las entidades socias, adaptándose tanto en términos de obstáculos como de oportunidades a los cambios que se sucedieron en el contexto y en las entidades socias, y a supuestos que no se dieron. La Lógica de Intervención prevista para abordar el problema desde una estrategia de intervención robusta y articulada, cambió a lo largo de la ejecución y mantuvo una coherencia interna en sus numerosas iniciativas, en torno a tres enfoques (integral, sectorial y multiactor) y la apuesta por el territorio como actor clave.

Se generaron tensiones en la gestión del Proyecto en un proceso que fue de aprendizaje sobre el instrumento de cooperación delegada para todos los actores. Se dieron dificultades relacionadas con los procedimientos de la Entidad Delegada o el necesario reenfoque de iniciativas. Frente a esto resultó clave la estrategia de implementación del equipo de proyecto, enfocada desde la corresponsabilidad, la participación y el fomento de la apropiación en las entidades socias, para fortalecer las dinámicas al interior del Proyecto en los momentos más complicados.

Se ha podido ver que el modelo de cooperación delegada facilita un marco positivo para que se pueda sacar partido a los principios de alineamiento y apropiación, y estos jueguen de manera real a favor de la eficacia y la agregación de valor al socio. También que el uso de esa facilidad depende de las habilidades, capacidades y visión de la Entidad Delegada a la hora de implementar los proyectos. En el caso de ACTUE Colombia, los actores lo valoran muy positivamente como planteamiento estratégico y por la forma en la que lo aplicó la Entidad Delegada.

En este ámbito del modelo, hay una falta de definición del papel de la Delegación de la Unión Europea en Colombia en cuanto a la armonización de actores de cooperación internacional, y en la definición de espacios concretos para jugar un rol de socio de las entidades Colombianas

para escalar e intentar apalancar el Proyecto y sus resultados en el Gobierno, como financiador y actor parte del Comité de Coordinación del Proyecto.

Resultados conseguidos

Con independencia de que será preciso esperar a ver cuál será el impacto y la evolución de los resultados más inmediatos, se puede decir que en el momento del cierre de ACTUE Colombia el sistema de Gobierno Abierto e integridad del país cuenta con un marco de herramientas anticorrupción más fuerte que cuando comenzó el Proyecto en 2014. Los resultados conseguidos suponen avances concretos en gran cantidad de ámbitos, relacionados con la generación de institucionalidad y fortalecimiento de herramientas: elementos de infraestructura de integridad del país.

Las iniciativas apoyadas están alineadas con las misiones, estrategias y planes de las entidades. Esto supone que se han realizado contribuciones pertinentes y útiles para el fortalecimiento de sus capacidades para cumplir con sus compromisos. Desde los equipos de las entidades se ha destacado que en algunos casos se han podido generar productos innovadores que de otra forma difícilmente se hubiesen dado, por lo que la contribución al fortalecimiento es especialmente valiosa. Se destaca la calidad técnica de las asistencias y productos desarrollados, con una valoración general muy positiva.

La Secretaría de Transparencia y la Función Pública como responsables de las estrategias y políticas de Gobierno Abierto e integridad, se han involucrado en el fortalecimiento de sus herramientas de trabajo desde distintas perspectivas, y cuentan con insumos relevantes para apalancarse y poner en valor la experiencia, los aprendizajes y sus nuevas capacidades para continuar el cambio cultural, y articular a otros actores desde sus respectivos liderazgos.

Durante el período del Proyecto se ha desarrollado la segunda versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, coordinado por la Función Pública y del que también hace parte la Secretaría de Transparencia. Mediante esta herramienta se quiere dar solución a la falta de articulación de las políticas de Gobierno Abierto e integridad, entre otras. Muchos de los resultados del Proyecto ACTUE vienen a fortalecer directamente las capacidades la Secretaría de Transparencia y la Función Pública para la implementación de esta herramienta.

Las tres estrategias sectoriales se han implementado de forma distinta, y constituyen experiencias que no son comparables entre sí. Si bien no permiten obtener lecciones aprendidas por comparación de un mismo modelo para su mejora y replicabilidad en otros sectores, cada una en su ámbito constituye una experiencia propia, que más allá de los resultados, aciertos y desafíos específicos, dejan insumos de base para un modelo de intervención integral sectorial con alcance territorial.

El Proyecto aprovechó la oportunidad del marco normativo de Colombia que recoge el derecho y da herramientas a la sociedad civil para la participación, para desarrollar distintas

experiencias de fortalecimiento de su rol en la aplicación de las herramientas de Gobierno Abierto y la construcción de una cultura de integridad y prevención de corrupción. El modelo de trabajo impulsado mediante una organización nacional apoye a contrapartes regionales que a su vez apoyan a entidades de base, se ha revelado como de gran valor agregado para estas últimas, por motivos de diversa naturaleza.

Se han identificado un desconocimiento general de las posibilidades de uso de la transparencia como herramienta de trabajo por parte de la sociedad civil, y de distintas barreras al control social por parte de las entidades públicas. Esto supone una evidencia de la necesidad de que ambos actores se fortalezcan en estos temas clave para el desarrollo de los Acuerdos y la construcción de paz. También se quiere destacar la importancia de trabajar para que el control social se pueda ejercer en un entorno de seguridad, ausente de violencias y amenazas.

En cuanto al trabajo con el sector privado, se ha destacado la calidad técnica del estándar de calidad EAA desarrollado para evaluar la pertinencia de los programas de cumplimiento en anticorrupción de las empresas, así como la adaptación del estándar para PYMES. La iniciativa ha crecido y se ha fortalecido en el marco del Proyecto, hasta un punto en el que la Secretaría de Transparencia no tiene recursos para darle mayor desarrollo, ni en el volumen de empresas ni en el abordaje de nuevos temas en el estándar.

Los aportes del Proyecto han sido relevantes para el cumplimiento de los retos que Colombia ha venido superando hasta su aceptación como país miembro de la OCDE el pasado 25 de mayo. En el momento de cierre de este informe está pendiente la decisión por el Board Internacional sobre la aceptación de Colombia como país miembro de EITI. Respecto a AGA, los apoyos del proyecto han valido a Colombia el reconocimiento internacional, aunque se ha visto que la iniciativa en el país presenta retos importantes en el liderazgo político y técnico de la Secretaría de Transparencia que no es suficiente.

Condiciones para las transformaciones y la sostenibilidad

Como en cualquier proceso de fortalecimiento de capacidades, los avances requieren de apuestas de medio y largo alcance, y las transformaciones de calado amplio sólo podrán venir a través de la aplicación, desarrollo, réplicas, escalados, etc. Los resultados de las iniciativas que han apoyado la construcción de las herramientas de integridad tienen todavía un desarrollo limitado y necesitan de mayor impulso por parte del nuevo Gobierno y las entidades socias.

Para favorecer esa posibilidad de transformación y apalancamiento, además de la apuesta estratégica y operativa por el alineamiento, la flexibilidad y la apropiación de las entidades socias, se generaron procesos de reflexión y participación con los equipos directivos y técnicos de las entidades durante las consultorías desarrolladas, lo que de manera indirecta deja resultados en ese sentido. Se ha trabajado con numerosos expertos y formado a jóvenes profesionales, mediante contrataciones y eventos temáticos, con una dinámica de trabajo durante cuatro años

que amplía el fortalecimiento de capacidades y las transformaciones más allá de las entidades socias.

Retos para el país y las entidades

El Proyecto ha impulsado a los actores en muchos procesos que generan condiciones para que en el medio y largo plazo se produzcan transformaciones más profundas que consoliden el fortalecimiento de capacidades que ahora supone una semilla, si bien la clave para que estas se puedan dar y los resultados sean sostenibles será la mirada y la aplicación que del conjunto realicen las entidades que los reciben, y de cómo reciba el testigo el nuevo Gobierno elegido el pasado 18 de junio. En este ámbito, el papel de la Unión Europea como actor del traspaso y el escalado de los resultados será muy relevante.

En cuanto a las entidades socias de las estrategias sectoriales, Ministerio de Salud e INVIMA, Ministerio de Minas y Consejo de Estado, las tres tienen sus retos particulares en cuanto a sostenibilidad y desarrollo de los resultados, pero tienen también el reto global de sostener y aumentar el compromiso de país, y contribuir a multiplicar y escalar los resultados desde sus experiencias.

Resultará clave la manera en la que la Secretaría de Transparencia y la Función Pública recogen, analizan y utilizan los resultados que se han dado en el Proyecto, incluyendo en los enfoques sectoriales y en control social, fortalecen las articulaciones necesarias en los distintos niveles de Gobierno y construyen una visión estratégica para darles continuidad y desarrollar nuevas experiencias.

Pese a las articulaciones que se han dado en el marco del Proyecto, en la práctica se ha podido evidenciar que todavía queda un recorrido importante en el fortalecimiento de la articulación entre ambas. En el caso de la Secretaría de Transparencia, hay además un reto importante en la asunción de un liderazgo político estratégico y sostenido, y en la ocupación de espacios que den poder real a estas políticas, potencien las débiles misiones y estructuras de los órganos especiales de lucha contra la corrupción que en este momento son la CNCLCC, la CNM y las CRM, y permitan conseguir mayores recursos internos y apoyos de cooperación internacional. Estopara aprovechar y potenciar las oportunidades que dejan las dinámicas de fortalecimiento de equipos y espacios de trabajo, generación de discurso, articulación y relaciones con otros actores, reconocimiento de capacidad técnica y formalización que se ha generado, entre otros, con el apoyo de ACTUE Colombia.

Todo ello se hace necesario para poder abordar los retos que ambas entidades tienen por delante en el posicionamiento del Gobierno Abierto y la integridad como un tema clave en la

construcción de paz y el fortalecimiento de la institucionalidad para la paz³¹, en un contexto en el que en Colombia la corrupción sigue siendo un problema para el país.

El uso de las políticas es una herramienta muy importante para el desarrollo de aspectos clave de los acuerdos de paz, como la participación, la renovación del territorio, la restitución de tierras, el acceso a la salud y la educación, los proyectos de desarrollo de infraestructuras, la reparación de víctimas, la mejora de la justicia, la memoria, la reincorporación de excombatientes a la vida civil, etc. La gestión eficaz de los fondos para la implementación de los acuerdos requiere del desarrollo de las políticas de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y control social e integridad, y de su transversalización a todos los ámbitos de aplicación.

Se requiere de la acción empoderada y coordinada de ambas entidades en el marco de sus respectivos liderazgos para mover a todos los actores, más allá de las entidades líderes del Poder Ejecutivo y hacer del Gobierno Abierto y la integridad estrategias integrales y transversales que abarquen a todos los actores, incluyendo empresas y ciudadanía, desde sus respectivos roles.

Así lo evidencia, no sólo la lógica de implementación de este tipo de políticas, sino también la necesidad práctica de apalancarse sobre las capacidades de otros, en el contexto de limitación presupuestaria y amplitud de mandato de ambas entidades.

6. Recomendaciones

Para la Secretaría de Transparencia

1. Aprovechar los aprendizajes y resultados del Proyecto para poner en valor su liderazgo, posicionarse como líder de políticas de Gobierno Abierto e integridad en el marco de la estructura del Gobierno y el Estado, con capacidad para desarrollar más eficazmente su misión desde una adecuada estructura administrativa y financiera, un liderazgo político estratégico y sostenido.
2. Construir una visión y planificación estratégica de medio plazo definiendo claramente su valor público, pasando de ser implementador de iniciativas a órgano asesor, promotor, coordinador y monitor de políticas públicas, tal y como recogen las recomendaciones de la OCDE.

³¹“¿Cuáles son nuestros retos en la construcción de la paz?” Documento de Función Pública sobre los retos para los servidores públicos en la construcción de paz.

<http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/1564007/ServidoresPublicos.pdf/88080f29-df84-4ddd-80ec-ff93748e2bf3>

3. Promover la involucración de los órganos de control en el orden nacional y desde sus roles en la Comisión Nacional de Moralización, dando instrucción, apoyar y coordinar la participación de las respectivas secciones departamentales para conseguir un empoderamiento real y eficaz de las Comisiones Regionales de Moralización, con un mandato claro para que estas se apropien de su rol y cumplan con sus funciones de prevención, investigación y sanción en los territorios.
4. Sobre el trabajo con el sector privado se recomienda i) traspasar la secretaría técnica de EAA a otra entidad, manteniendo un papel más representativo y de orientación sobre directrices metodológicas; ii) revisar la contribución efectiva de los pactos de transparencia y la pertinencia de seguir impulsando estos pactos si no se establecen como un proceso de construcción colectiva para identificar riesgos, ponerse de acuerdo sobre medidas, establecer mecanismos de queja y sanción, etc., tal como indica la Guía al respecto; iii) diseñar una estrategia de trabajo con el sector privado con una lógica más amplia, incluyendo la promoción de la transparencia como herramienta de gestión diligente y buen gobierno rindiendo cuenta de la eficacia de las medidas anticorrupción que desarrollan.

Para la Función Pública

5. Seguir impulsando la articulación y transversalización de las políticas de Gobierno Abierto e integridad, a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, apoyándose en herramientas de socialización y pedagógicas que faciliten la visión conjunta e interrelacionada de las mismas y la apropiación por parte de las entidades obligadas y tomando en cuenta las capacidades institucionales reales, en particular a nivel territorial.

Para la Secretaría de Transparencia y la Función Pública:

6. Disponer espacios e incentivos adecuados para la coordinación institucional de la Secretaría de Transparencia y la Función Pública, más allá de las voluntades personales de los líderes y técnicos, para favorecer el desarrollo articulado y coordinado de estas políticas y alianzas estratégicas clave para su despliegue en distintos niveles y con distintos actores, y promocionar el enfoque de cambio cultural.
7. Promover que en los proyectos que se desarrollen en este ámbito, así como en próximas políticas integrales anticorrupción, se priorice el trabajo en iniciativas sectoriales e integrales en las entidades, que transversalicen las políticas y permitan evidenciar los resultados en los procesos de gestión en los que se producen los riesgos.
8. Abrir un proceso con distintos actores (entidades territoriales, sociedad civil, contratistas, etc.) para analizar y recoger desde la visión amplia, crítica e independiente los aprendizajes y las recomendaciones que han dejado las experiencias de los pilotos

territoriales (por ejemplo, relaciones de reconocimiento y respeto, asegurar compromiso político y responsabilidades a nivel técnico), respecto a posibles estrategias de fortalecimiento institucional territorial en herramientas de Gobierno Abierto e integridad.

9. De cara al apoyo a entidades territoriales se requiere mejorar la coordinación de las entidades del orden nacional, Secretaría de Transparencia y Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Archivo General de la Nación, Ministerio del Interior, Escuela Superior de Administración Pública y Ministerio de Telecomunicaciones, con el nivel territorial para articular una oferta de asistencia técnica que unifique mensajes claves y evite ofertas repetidas, contradictorias, competencia por públicos, municipios con múltiples ofertas y otros sin ofertas.

Para Ministerio de Salud:

10. Desarrollar una política de transparencia e integridad que abarque al sector salud en su globalidad, a partir de la cual se puedan desarrollar estrategias específicas para continuar trabajando en los distintos subsectores y procesos clave, con una visión de conocimiento y acción preventiva sobre riesgos y conductas.
11. Abrir un proceso con los actores pertinentes para recoger las recomendaciones del Estudio de Riesgos de Corrupción y Opacidad en el sector salud y darles aplicación, continuando la articulación entre el MSPS y la Superintendencia de Salud.
12. Apoyar y dar seguimiento al INVIMA para garantizar la continuidad del proceso y dar profundidad al Mecanismo Integrado de Transparencia e Integridad, especialmente en lo necesario para alcanzar los niveles territoriales.
13. Desarrollar los arreglos internos necesarios para garantizar en el medio y largo plazo la continuidad y calidad de información y articulación entre los aplicativos de transparencia apoyados, incluyendo recursos humanos y económicos, y ampliar su difusión y conocimiento para que sean realmente útiles y eficaces.

Para Ministerio de Minas:

14. Subir el liderazgo político en la iniciativa EITI al nivel de Ministro y comprometer apropiación y liderazgo político para garantizar y desarrollo estratégico de las iniciativas de transparencia e integridad en el sector, recursos económicos necesarios para dar sostenibilidad a lo conseguido, e involucrar de manera eficaz a entidades clave como la ANH, ANM, DIAN y DNP.
15. Ampliar el alcance de la estrategia en el sector extractivo, por ejemplo tomando como referencia la experiencia de la estrategia sectorial en salud en el INVIMA para realizar intervenciones integrales en entidades y procesos clave, y profundizando en la

intervención en territorio, a partir del conocimiento generado y los avances incipientes conseguidos en el marco de los apoyos de ACTUE Colombia a EITI, y de la aplicación y réplica en el sector extractivo de las numerosas experiencias y productos generados en el marco del Proyecto.

Para la Entidad Delegada (FIIAPP):

16. Apoyar a los representantes clave del Gobierno actual y a la Delegación de la Unión Europea en el traspaso eficaz de los resultados y oportunidades generadas en el marco del Proyecto ACTUE Colombia.
17. Articular las experiencias y aprendizajes de ACTUE Colombia con otros proyectos en marcha, para reforzarlos y/o dar continuidad a procesos abiertos por ACTUE, en el marco de esos otros proyectos.
18. Asegurarse de que los temas de Gobierno Abierto e integridad para el combate de la corrupción están incorporados de forma pertinente en sus proyectos y programas, y modelos y herramientas de seguimiento y evaluación, etc.
19. Sistematizar la experiencia de aplicación del mecanismo de cooperación delegada que se ha hecho en ACTUE Colombia, para generar conocimiento útil y compartido para los distintos equipos de la entidad, especialmente en el ámbito de procesos de contratación eficientes y la conformación de equipos de proyecto adecuados a las necesidades reales de la implementación.
20. Trabajar sobre un sistema de gestión del conocimiento tanto en temas sustantivos, como administrativos, que agregue valor a la experiencia en proyectos de la entidad, contrarrestando en alguna medida la rotación de personal y mejorando las capacidades en sistemas de seguimiento y medición de resultados para proyectos de cooperación delegada, que requieren de marcos lógicos adaptables a los cambios en la implementación.

Para la Delegación de la Unión Europea en Colombia:

21. Apoyar a los representantes clave del Gobierno actual en el desarrollo de eventos clave de diálogo político para traspasar al próximo Gobierno la responsabilidad de avanzar en las iniciativas y resultados alcanzados, reforzando mensajes clave en cuanto a la oportunidad abierta para posicionar a Colombia en la esfera regional de avances en políticas de combate de la corrupción, y las expectativas de la Unión Europea como socio de Colombia.
22. Impulsar la agenda de políticas de Gobierno Abierto e integridad en el marco de las negociaciones del nuevo Marco Indicativo Plurianual con el próximo Gobierno, de

acuerdo con lo que establezca el nuevo Plan de Desarrollo y la agenda de apoyo a la sociedad civil que la Unión Europea establezca en Colombia.

23. Impulsar y apoyar técnicamente iniciativas de aplicación sectorial transversal de los temas de Gobierno Abierto e integridad, a través de las lógicas de intervención territorial y en entidades y procesos clave, específicamente en aquellos que sean prioritarios y de mayor impacto en la eficacia de implementación de medidas para la paz. En esta línea, implementar la Nota Técnica sobre Transparencia, Rendición de cuentas y control social del Fondo Fiduciario de la Unión Europea, a partir del conocimiento generado, las experiencias y los productos generados en el marco de los apoyos de ACTUE Colombia.
24. Reforzar acciones de coordinación entre donantes en Colombia en los temas apoyados por este Proyecto, para mejorar la eficacia de la ayuda.
25. Definir en la formulación de proyectos de cooperación delegada mecanismos de gobernanza efectivos, donde la participación de las entidades socias cumpla con objetivos de coordinación, tanto a niveles estratégicos como operativos.

Para la Unión Europea:

26. Sistematizar la experiencia de aplicación del mecanismo de cooperación delegada que se ha hecho en ACTUE Colombia, para generar conocimiento útil y compartido para la Unión Europea, sus socios de cooperación internacional y las entidades delegadas acreditadas. En especial, analizar cuestiones concretas sobre su rol (y/o el de las entidades delegadas) señaladas en este informe como las relacionadas con la armonización/articulación de donantes, y su papel en la comunicación y escalado de los resultados del Proyecto para favorecer su implementación y resultados desde espacios a los que las entidades delegadas no tienen acceso.
27. Recoger los aprendizajes de ACTUE Colombia, en los resultados, productos, materiales e iniciativas implementadas para su aplicación en otros proyectos de lucha contra la corrupción.
28. Asegurarse de que los temas de Gobierno Abierto e integridad para el combate de la corrupción están incorporados de forma pertinente en sus estructuras programáticas y organización funcional y departamental, líneas de subvención y financiación, modelos y herramientas de seguimiento y evaluación, etc., para garantizar que se da un apoyo integral sostenido que genere incentivos para procesos de cambio cultural, más allá de intervenciones puntuales.

Para la sociedad civil:

29. Buscar estrategias de alianzas prioritariamente a través de redes y plataformas nacionales, regionales e internacionales, así como de cooperación internacional, para promover el control social. La mención del Relator Especial para la Libertad de Expresión en el Informe Anual Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017 es un respaldo relevante en el proceso de búsqueda de estas alianzas y recursos en el exterior.
30. Impulsar la creación de una red de ONG y academia para reforzar el trabajo colectivo en materia de prevención y lucha contra la corrupción, tal y como se recoge en los resultados de los conversatorios de la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción.
31. Promover las iniciativas de control social en territorios con una metodología de colaboración en “cascada” de forma que OSC de renombre nacional trabajen con socios regionales, que a su vez apoyan el trabajo de organizaciones locales, aportándoles asistencia técnica y un aval frente a las entidades vigiladas.
32. Trabajar en la cultura de rendición de cuentas de OSC para reforzar su legitimidad y responsabilidad social.

Anexo I: Listado de entrevistas

I^a MISIÓN

Lunes 27 noviembre

- Equipo ACTUE Colombia en Bogotá: Karen Hussman, José Ignacio Palacios, Nadia Kazahuango, Martha Tamayo
- Enlace en Ministerio de Salud: Sandra Olaya
- Consultora Sector privado: Alma Balcázar
- Enlace en Ministerio de Minas (EITI): Mónica Díaz
- ExSecretario de Transparencia: Camilo Enciso

Martes 28 noviembre

- Asesora Ley 1712 (Secretaría de Transparencia): Ana Paulina Sabbagh
- Secretario de Transparencia: Gabriel Cifuentes
- Coordinadora Sector Privado: Lina Velásquez
- Comunicación Secretaría de Transparencia: Fernanda Contreras
- Coordinadora Comisiones Regionales Moralización (Secretaría de Transparencia): M. E. García
- Asesora Secretaría de Transparencia (AGA, OCDE, Protección de denunciantes): Alice Berggrun
- Coordinadora Control Social (Secretaría de Transparencia): Mónica Rueda

Miércoles 29 noviembre

- Superintendencia de Salud: Catalina Góngora
- Ministerio de Minas, ex responsable EITI: Catalina Morales
- INVIMA: Mercy Parra
- Directora de Medicamentos MSPS: Carolina Gómez
- Universidad Nacional: Claudia Vaca
- Ex-Procurador Delegado: Carlos Mesa

Jueves 30 noviembre

- Departamento Administrativo de la Función Pública (Dirección Participación, Transparencia y Servicio al ciudadano): Fernando Segura y Susan Suárez
- Presidencia Consejo de Estado: Jorge Octavio Ramírez, Sebastián Canal
- Camilo Cetina: PPIA & Posconflicto & Observatorio (Secretaría de Transparencia)
- Veeduría a la Ley: Transparencia por Colombia (Marcela Restrepo, M^o Eugenia Páez, Adrián Moncayo), Proyecto Antonio Nariño (Verónica Aldana), Fundación Libertad de

Prensa – FLIP (Luisa Fernanda Isaza, Sebastián Salamanca), Dejusticia (M^a Paula Angel), Ocaso (O. Martínez Puerto, Carlos Rodríguez Castro)

- Transparencia por Colombia (Control social a nivel territorial): Margarita Granados y Claire Launay
- Transparencia por Colombia (AGA, EITI, CNCLCC): Andrés Hernández TPC
- Fortalecimiento sociedad civil AGA: Somos Mas (Nicolás Martín y Andrea González), Fundación AGA Colombia (Mauricio Riofrio)

Viernes 1 diciembre

- PGN: José Ignacio Morales
- Enlace en Departamento Administrativo de la Función Pública: Sergio Díaz
- Consultora AGA (Secretaría de Transparencia): Sandra Celis
- PGN: Adriana Lopera
- Consejo de Estado, Presidente Comisión de Transparencia: Danilo Rojas.

Lunes 4 diciembre

- Delegación Unión Europea: Tito Contreras
- Asociación Colombiana de Minería (ACM): Claudia Niño
- Ministerio de Minas - Coordinadora EITI Colombia: Patricia Gamba
- Frédéric Boehm, Policy Analyst de OECD
- Instituto de Bioética (Médicos sin Marca): Eduardo Rueda

Martes 5 diciembre

- Asesor Secretaría de Transparencia (Territorio): Emanuel Puerto
- Departamento Administrativo de la Función Pública (Gestión y Desempeño Institucional): Maria del Pilar García
- Ex-miembro equipo del proyecto ACTUE en Bogotá: Paula Páez
- Equipo ACTUE Colombia en Bogotá: Karen Hussman, José Ignacio Palacios, Nadia Kazahuango, Martha Tamayo
- Universidad de Antioquia: Jairo Humberto

Jueves 7 diciembre

- Reunión de cierre con equipo ACTUE Colombia en Bogotá: Karen Hussman, José Ignacio Palacios, Nadia Kazahuango, Marta Tamayo

Viernes 15 diciembre

- Mariano Guillén (Director del Área de Justicia y Seguridad de FIIAPP) y Ana Hernández Responsable del Área de Justicia y Seguridad de FIIAPP)
- Tobías Jung (Director Innovación, Estrategia y Comunicación) y Laura Ruiz (Técnico Innovación, Estrategia y Comunicación)

Viernes 9 febrero

- Carolina Díaz, Técnico Jurídico y Alejandra Doria, Técnico de Proyecto
- Pedro Flores, Director FIIAPP
- Sofía Herranz, Responsable de Asesoría Jurídica FIIAPP
- Sonsoles de Toledo, Técnico Jurídico FIIAPP

Miércoles 14 de febrero

- Marta Tamayo, Consultora Externa asesora Proyecto ACTUE Colombia

2ª MISIÓN

Jueves 22 marzo

- Lucía Ossa, Consultora Corporación Región
- Liliana Medina, Consultora Corporación Región
- Tiana Vélez, Consultora Corporación Región

Lunes 2 abril

- Andrea Novoa, Consultora UT –PRISMA
- Erika Pareja, Consultor UT – PRISMA
- Carlos Velasco, Consultor UT - PRISMA

Miércoles 4 abril

- Marta Tamayo, Consultora Externa asesora Proyecto ACTUE Colombia
- Mónica Rueda, Asesora Secretaría de Transparencia

Lunes 9 abril

- Consultores de la alianza Más información más derechos (DeJusticia, Transparencia por Colombia, OCASA, FLIP y Proyecto Antonio Nariño)
- Ana Paulina Sabbaggh y Emanuel Puerto, Asesora y Profesional Especializado de la Secretaría de Transparencia
- Claire Lunay, Directora de Movilización e Incidencia en Transparencia por Colombia
- Margarita Granados, Líder Control Social Paz en Transparencia por Colombia
- Estefanía Ferro, Asistente en Transparencia por Colombia

Martes 10 abril

- 15 funcionarios de la Alcaldía de Armenia
- 16 funcionarios de la Gobernación de Quindío
- 5 funcionarios Hospital Departamental Universitario del Quindío San Juan de Dios
- Tania Escobar y Nestor Antonio Cuervo López profesionales de la organización Diálogo Democrático
- Representantes de las organizaciones Asociación Cristiana de Jóvenes, Fundación Tukay, Consejo Territorial de Planeación Departamental del Quindío

Miércoles 11 abril

- 8 funcionarios de la Alcaldía de Pereira
- 6 funcionarios de la Gobernación de Risaralda
- 4 funcionarios, Hospital Universitario San Jorge
- Juan Antonio Ruiz, Carlos García y Diego Mauricio Arias, profesionales de la organización SUEJE (Sistema Universitario del Eje Cafetero)
- Representantes de las organizaciones: Asociación de Ingenieros de Risaralda, Vigía Cívica, Pereira Cómo Vamos y Cola de Rata

Jueves 12 abril

- Marcela Restrepo, Directora Gestión del Conocimiento en Transparencia por Colombia
- Rosa Ospina, Presidenta Transparencia por Colombia
- Karen Hussman, Directora ACTUE Colombia

Viernes 13 abril

- Elsa Yanuba y Virginia Guevara, Coordinadora Departamento Administrativo de la Función Pública
- Clemencia Rodríguez, Profesional especializado ESAP
- Ana Cristina Zambrano Preciado, Presidente-Director Ejecutivo IIA Colombia

Miércoles 18 abril

- Liliana Caballero, Directora Departamento Administrativo de la Función Pública
Andrés Hernández, Director Transparencia por Colombia

Anexo 2: Listado de los principales documentos consultados

En este listado se incluyen los principales documentos consultados durante la evaluación.

Documentación de referencia del proyecto

- Convenio de Financiación UE - Colombia
- Acuerdo de Delegación: Contrato, Descripción de la Acción, Matriz Marco Lógico
- Informes de aplicación anual (2015, 2016, 2017,18)
- Plan de comunicación de ACTUE y documentos de elaboración
- Documentos de productos/iniciativas apoyadas
- Web ACTUE

Documentación de referencia sobre la modalidad de gestión fondos cooperación delegada Unión Europea

- Guía Práctica de Procedimientos de Contratación de las Acciones Exteriores de la Unión Europea (PRAG)
- Manual de Comunicación y Visibilidad de la Unión Europea en las acciones exteriores
- **EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy, 2007**
- *Evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014)*

Documentación específica contexto colombiano y regional

- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018
- Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción
- Ley 1712 de 2014 Transparencia y Acceso a la Información
- Informe de la República de Colombia sobre las medidas adoptadas y el progreso realizado en la implementación de las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos – MESICIC, Informe de avance Nacional para la reunión XXVI

Páginas web de interés

Secretaría de Transparencia:

<http://www.secretariatransparencia.gov.co/Paginas/default.aspx>

Observatorio Transparencia y Anticorrupción:

<http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/index.aspx>

Alianza Gobierno Abierto Colombia (AGA): <http://agacolombia.org/> ;

Iniciativa para la Transparencia de los Industrias Extractivas (EITI Colombia):<http://www.eiticolombia.gov.co/> ; https://eiti.org/es/implementing_country/17

Empresas Activas Anticorrupción: <http://www.iniciativaeaca.org/>

Ministerio de Salud y Protección Social:

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/default.aspx>

Documentos metodológicos

- Theories of change in anti-corruption work. A tool for programme design and evaluation, Jesper Johnson, Anti-Corruption Resource Centre, 2012
- Methods for learning what works and why in anti-corruption, an introduction to evaluation methods for practitioners. Jesper Johnson, Tina Soreide, Anti-Corruption Resource Centre, 2012

Evaluation Methodology & Baseline Study of European Commission Technical Cooperation Support. Consorcio de consultoras ADE-DRN-DIE-ECDPM-ODI (2012).

Anexo 3: Matriz de evaluación

En el archivo 2018-07-06 [Anexo 3_Matriz_Evaluacion_ACTUE_Colombia.xlsx](#) que acompaña a este documento se incluye la Matriz de Evaluación.

Anexo 4: Preguntas de evaluación y apartados del Informe Final

A continuación se muestra en una tabla los apartados del presente informe que dan respuesta a cada una de las preguntas de evaluación.

PREGUNTA DE EVALUACIÓN		Apartado del informe final
a1	¿La estrategia de implementación seguida por el proyecto ha respondido y/o se ha adaptado a las necesidades de las entidades socias, al contexto?	4.1
a2	¿Cuál ha sido la principal aportación del enfoque integral, sectorial y multi-actor del proyecto ACTUE? Pronunciamento de su idoneidad en el contexto aplicado y recomendaciones para su mejora.	3.5; 6
a3	¿Fue adecuada la visibilidad del proyecto entre las entidades colaboradoras y externamente respecto a otros actores?	4.2
a4	¿Cuál ha sido el grado de armonización / articulación con otras iniciativas de la cooperación internacional?	4.1
b1	¿En qué medida el proyecto ACTUE Colombia ha contribuido a promover de manera eficaz el "fortalecimiento de las herramientas" para promover la transparencia y acceso a la información pública y la rendición de cuentas para la prevención de la corrupción y el fomento de una cultura de integridad?	3.1
b2	¿En qué medida ha mejorado el desempeño institucional de las entidades apoyadas por el proyecto en el cumplimiento de sus mandatos legales en materia de transparencia y rendición de cuentas?	3.1
b3	¿Cuáles son las lecciones aprendidas de los pilotos desarrollados a nivel territorial? ¿Qué lecciones y/u orientaciones aportan para futuras iniciativas de fortalecimiento institucional territorial en materia de Gobierno Abierto en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz?	3.4
b4	¿Se ha fortalecido la coordinación interinstitucional entre las instituciones responsables y la articulación con actores relevantes en materia de Gobierno abierto; transparencia, anticorrupción y rendición de cuentas?	3.1
b5	¿En qué medida el proyecto ACTUE Colombia ha contribuido a fortalecer el desempeño de las Comisiones Regionales de Moralización?	3.4
b6	¿Cuál ha sido la apropiación por parte de las entidades socias, en cuanto a la definición, implementación y seguimiento de las iniciativas del proyecto y cuál ha sido el grado de coordinación con el equipo del proyecto? ¿Cuál es el grado en el que las acciones llevadas a cabo	4.1

	podrán continuar después de la finalización de ACTUE Colombia?	
c1	¿Cuáles han sido los principales resultados, aciertos y desafíos de las estrategias sectoriales apoyadas por ACTUE Colombi para prevenir la corrupción y promover la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la cultura de integridad? ¿Están alineadas con los esfuerzos del país con el Gobierno Abierto?	3.2
d1	Contribución y las lecciones aprendidas del proyecto en el fortalecimiento del control social y la incidencia de la sociedad civil en el acceso a la información, rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción	3.3
d2	En el marco de las asistencias técnicas a AGA y EITI, ¿se ha fortalecido el rol de la sociedad civil?	3.3
d3	¿Se ha logrado atraer a nuevos actores sociales que trabajan sobre acceso a información, rendición de cuentas y prevención de la corrupción?	3.3
d4	¿En qué medida las iniciativas apoyadas por el proyecto en control social refuerzan y aportan valor a las iniciativas realizadas con las entidades públicas?	3.3
d5	¿En qué medida se ha promovido la participación y compromiso del sector privado en iniciativas para la transparencia y la ética empresarial?	3.3
e1	¿Cuál es el valor añadido de la cooperación delegada como modalidad de gestión de fondos de la UE en este proyecto?	4.1
e2	¿Cuál es el valor añadido de la Entidad Delegada en la prestación de asistencia técnica en la coordinación y ejecución del proyecto? ¿Qué fortalezas y debilidades ha habido en la implementación del proyecto ACTUE Colombia?	4.2
	Conclusiones y retos	5
	Recomendaciones	6

Anexo 5: Lógica de Intervención de ACTUE Colombia

Ante el problema de corrupción detectado por el Gobierno y con los datos identificados durante el diagnóstico (el problema de la corrupción en Colombia es “estructural, sistémico y socialmente arraigado”), ACTUE Colombia busca fortalecer las capacidades institucionales del Estado colombiano para prevenir la corrupción.

Define su objetivo general como *“El Estado colombiano aumente su integridad y rendición de cuentas en todas las esferas del Estado, fortaleciendo el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos, el imperio de la ley y la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, incluyendo la recuperación de activos”* y su objetivo específico como *“Colombia cuenta con una cultura de legalidad y un sistema público y privado más transparente en el cual se integran bienes y servicios públicos en sectores prioritarios de manera más eficiente, efectiva y justa”*.

Se articula a través de tres enfoques³².

- Integral: sus acciones son en múltiples dimensiones temáticas.
- Sectorial: el trabajo está focalizado en sectores estratégicos y prioritarios para el país.
- Multiactor: las iniciativas responden a una lógica de corresponsabilidad de todos los actores.

Además, la implementación de iniciativas es transversal a los niveles nacional, territorial e internacional, bajo una lógica de cambio cultural como estrategia para la eficacia y el cambio real.

Al concretar estos enfoques estratégicos, el diseño del Proyecto se construye y se implementa sobre un entorno facilitador³³ en el que se observa permanentemente el marco de oportunidad y los cambios que se producen, y se desarrolla una propuesta que atiende a las necesidades que plantean las entidades de manera flexible bajo unos criterios de calidad concretos y mediante insumos y recursos adecuados.

Entre las principales normas que respaldan las acciones de ACTUE Colombia, están las siguientes:

- Estatuto Anticorrupción: Ley 1474 de 2011
- Documento CONPES 167 de 2013 Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción- PPIA

³²<http://www.actuecolombia.net/index.php/actue/enfoque-y-metodologia>

³³ Siguiendo el marco metodológico planteado por la teoría del cambio en intervenciones de fortalecimiento de capacidades (ver apartado 3) se describe el entorno facilitador, como el contexto político, económico e institucional y la definición de cómo abordar eficazmente el desarrollo de capacidades desde una entidad externa, en este caso desde ACTUE Colombia.

- Documento CONPES 3654 de 2010 sobre Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva
- Documento CONPES Social 155 de 2012 sobre Política Farmacéutica nacional
- Ley 1712 de 2014 de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Estatutaria 1757 de 2015 de Promoción y Protección del derecho a la Participación Ciudadana

Marco de oportunidad: identificación inicial y adaptaciones

El marco de oportunidad del proyecto ACTUE viene determinado por el contexto normativo, social y político del país, las dinámicas de los actores involucrados, sus relaciones nacionales e internacionales, la disponibilidad de recursos y las voluntades políticas. De manera muy general, en el momento del momento del diseño del proyecto (año 2012) en el país se da el siguiente contexto:

- País económicamente estable, con altas tasas de crecimiento.
- Apuesta política por la integración en el ámbito internacional y la modernización del Estado.
- Apuesta desde el Gobierno por distintos compromisos para el desarrollo de políticas de transparencia y anticorrupción en el país.

Desde su formulación entre marzo y junio de 2012 hasta el final de su ejecución en julio de 2018, el Proyecto enfrentó procesos de cambio propios del contexto político e institucional del país, y en supuestos iniciales que no se dieron. Supusieron retos y oportunidades a los que el Proyecto se adaptó de manera flexible mediante la reorientación de las iniciativas previstas, de forma coordinada con las entidades socias y el financiador, y dentro de las posibilidades que ofrece el mecanismo de cooperación delegada. Estas adaptaciones afectaron a la articulación de enfoques prevista inicialmente, a los tiempos de implementación y a la gestión del Proyecto en cuanto a los recursos humanos necesarios y la aplicación de los recursos económicos. Esto está reflejado en el Marco Lógico y el presupuesto del Proyecto.

A continuación se sistematizan los principales cambios y adaptaciones del Proyecto.

En el contexto político e institucional general

- El primer año de implementación del Proyecto coincidió con el parón político e institucional de las elecciones presidenciales en mayo de 2014. Arrancó bajo un contexto de elevada incertidumbre sobre la opción política que resultaría elegida y qué impulso daría a las políticas anticorrupción. Se diseñó una estrategia de arranque del Proyecto adaptada a esta circunstancia y en torno a prioridades que sí estaban claras, como el apoyo a la Ley 1712 de Transparencia y Acceso a la información y sector salud.

- La articulación institucional prevista inicialmente se reorganizó al comienzo de la implementación, teniendo en cuenta los cambios en el contexto del país y las prioridades de las entidades involucradas.
- En octubre de 2015 se dieron las elecciones regionales, lo que supuso el mismo proceso que en el plano nacional, e hizo pertinente un retraso en el comienzo de la implementación de la estrategia territorial prevista para ese momento, hasta casi finales de 2016.

En normas y compromisos que reorientaron las necesidades y los apoyos

- Si bien el Proyecto se diseñó con la orientación a reforzar las capacidades institucionales y apoyar la implementación de políticas públicas anticorrupción de Colombia, en el momento de su diseño todavía no se había aprobado la Política Pública integral Anticorrupción, ni estaba definida su institucionalidad, que finalmente recayó en la Secretaría de Transparencia. Recogida en el CONPES 167 fue aprobada en septiembre de 2013. Tampoco había sido sancionada la Ley 1712 de Transparencia y Acceso a la Información Pública de marzo de 2014.
- Aunque había conexión entre ambos procesos (formulación del Proyecto y de la PPIA) este desfase temporal y el ajuste en las prioridades de las entidades derivado del cambio de Gobierno afectó a la formulación de iniciativas, resultados e indicadores que se revisaron y reorientaron junto con las entidades para dar respuesta a las necesidades de manera concreta.
- En el marco del desarrollo de mecanismos de transparencia e integridad en el sector minero como parte del desarrollo sectorial del CONPES 167 y la PPIA Colombia solicitó en 2014 ser parte de la iniciativa EITI, lo que cambió la forma prevista de implementar este enfoque sectorial para adaptarlo a las necesidades de las instituciones y la sociedad civil en esta apuesta.
- El retraso en el comienzo del IntegrityReview de la OCDE, previsto como elemento articulador de iniciativas en los diferentes enfoques, hasta marzo de 2016 y de sus resultados hasta noviembre de 2017 afectó la formulación inicial que se adaptó conforme a esta circunstancia y a las nuevas oportunidades que aparecieron en el contexto.
- La firma de los Acuerdos de Paz en noviembre de 2016 supuso una revisión de las prioridades en cuanto a las políticas públicas, programas de gobierno y territorios priorizados. Se reconoce ampliamente que la estrategia para la paz debe comenzar a construirse desde los territorios. Lo anterior fue tenido en cuenta a la hora de ajustar el enfoque de algunas actividades del proyecto hacia la paz en el reconocimiento de esta oportunidad.

En los liderazgos y los equipos de las entidades, y en la intensidad la apropiación de las temáticas y el Proyecto

- En septiembre de 2014 el Decreto 1649 reorganizó el DAPRE, garantizó la permanencia de la Secretaría de Transparencia como entidad que asumiría el liderazgo y la coordinación de la política anticorrupción, pero sacó la figura del Secretario de Transparencia del Consejo de Ministros.
- Se dio un cambio en la involucración de la Procuraduría General de la Nación. Aunque continuó como entidad socia y fue apoyada a nivel técnico, su involucración política y articulación con las demás entidades apoyadas fue menor que la prevista inicialmente.
- Durante la implementación del proyecto, se produjeron cambios en los liderazgos políticos, lo que supuso la necesidad de reiniciar las relaciones y/o replantear los acuerdos en varias ocasiones. Por ejemplo, desde la formulación el cierre del proyecto en Colombia se sucedieron 5 Secretarios de Transparencia³⁴. En el Ministerio de Salud se sucedieron varias personas en la Dirección de Medicamentos, que es la dependencia que lideró la implementación de la estrategia en el sector salud. También se produjo un cambio en el Vice-Ministerio de Minas, dependencia al cargo del compromiso internacional del país en EITI.
- Como parte del contexto institucional de cambio en las plantillas de servidores públicos estructural de Colombia, también se produjeron cambios en los niveles técnicos de las instituciones socias, que afectaron principalmente a la Secretaría de Transparencia durante el mandato de Camilo Enciso.
- La focalización de la atención sobre el problema de la corrupción fluctuó según aparecieron grandes escándalos de corrupción, que compartieron agenda por parte del Gobierno con otros que sobrevinieron, como las negociaciones sobre el Acuerdo de paz con FARC.

En la gestión del Proyecto

- De manera general, se produjeron retrasos y alteraciones en el calendario previsto: el comienzo de la ejecución del proyecto de manera integral, la implementación en territorio y el trabajo con sociedad civil se retrasaron.
- Inicialmente se había previsto ejecutar el proyecto mediante grandes paquetes de contratación, y así se dimensionó también el equipo necesario para hacerlo. Los cambios en los tiempos y la lógica de implementación para adaptar el proyecto a las necesidades de los socios cambiaron esta previsión y la ejecución del proyecto se convirtió, además de en el acompañamiento técnico previsto por parte de la entidad delegada, en una necesidad de gestión de un gran número de contrataciones que pasaron de unos 30 previstos inicialmente a casi 90.

³⁴ Luis Carlos Galán (enero 2012-marzo 2013), Rafael Merchán (marzo 2013 – octubre 2014), Camilo Enciso (octubre 2014-marzo 2017), Camilo Cetina (marzo-agosto 2017 en funciones), Gabriel Cifuentes (agosto 2017-actualidad).

- Dentro de la lógica de refuerzo a la sociedad civil, inicialmente se había previsto ejecutar la práctica totalidad del Resultado 3 mediante la concesión de subvenciones, algo que finalmente no se pudo dar dado que en aquel momento hubo falta de claridad sobre si la normativa española permitía a FIIAPP otorgar subvenciones.
- Se previó que la implementación de las actividades se realizaría conforme a un calendario que favorecería que se diesen lógicas y tiempos de contratación más favorables para la ejecución. Por los diferentes cambios en el contexto, las necesidades de los socios, y los procedimientos de la Entidad Delegada, la contratación se concentró mucho en 2015 y 2016, y la ejecución en 2017 y 2018.

Calidad de la intervención

A continuación se recogen algunas consideraciones sobre los criterios de calidad de la intervención ACTUE Colombia, siguiendo con el marco metodológico de desarrollo de capacidades de esta evaluación.

- **Solicitudes y compromiso:** El proyecto surge como respuesta a la petición del Gobierno de Colombia en el año 2012 para recibir apoyo técnico en el refuerzo de sus políticas anticorrupción, entre otras cosas dentro de su decisión política de ser admitido como miembro de la OCDE. Como comienzo de la concreción de esa solicitud del gobierno, en la fase de diseño se recibieron múltiples solicitudes de apoyo por parte de las entidades públicas, que fueron gestionadas por la Delegación de la Unión Europea en Colombia y se tuvieron en cuenta en la definición de los términos del proyecto, que contó con la participación de la Universidad del Norte de Barranquilla.

Por otra parte, la solicitud de apoyo técnico del Gobierno estaba afianzada sobre la base de un compromiso explícito del Gobierno de Colombia en el ámbito de las políticas anticorrupción, que se venía materializando en diversas estrategias, normas y políticas.

- **Adecuación al contexto:** Previo al diseño del proyecto se realizó el “Diagnóstico del Fenómeno de la Corrupción y de la Gobernabilidad en Colombia”³⁵. Este diagnóstico contiene un estudio sobre el contexto país y especialmente un análisis del problema de la corrupción en Colombia, que concluye con la identificación de los factores que la propician. También contiene un análisis de las medidas adoptadas por el Gobierno en materia anticorrupción.

³⁵El estudio fue escrito por Frédéric Boehm y Karen Hussmann; los autores beneficiaron de aportes importantes por parte de Alberto Maldonado (*La lucha contra la corrupción en Colombia: la carencia de una política integral*, Friedrich Ebert Stiftung Colombia, 2011; y un “country profile” no publicado para el estudio de U4 “*Risks of corruption to state legitimacy and stability in fragile situations*”; 2012), de apoyo por parte del equipo de la Secretaría de Transparencia, de Gustavo Rodríguez, por su apoyo con las estadísticas internacionales e nacionales, y por parte de Cristian Picón.

Los mismos consultores diseñaron el Proyecto ACTUE partiendo de las conclusiones del diagnóstico, mantuvieron reuniones con entidades públicas, con la sociedad civil, con la Unión Europea y con agentes de la cooperación internacional, para ajustar el proyecto a las necesidades del contexto y a las capacidades y recursos existentes. Esto se hizo bajo el liderazgo de la Secretaría de Transparencia con Carlos Galán como Secretario y Rafael Merchán, entonces asesor, quienes jugaron además un rol importante en el desarrollo de la PPIA. La misma estrategia de diálogo constructivo con las entidades socias y los distintos actores que intervienen se mantiene como principio de implementación del proyecto, en coherencia con los principios de apropiación y liderazgo de los socios, y alineamiento con sus políticas y sistemas.

- **Orientación a resultados:** El proyecto ACTUE Colombia busca producir efectos específicos sobre el desarrollo de capacidades individuales e institucionales, teniendo en cuenta que este tipo de procesos se producen en el corto, el medio y el largo plazo. Sus productos y la cadena de resultados están orientados a mejorar las capacidades de los actores para el cumplimiento de sus mandatos misionales en el ámbito de las políticas anticorrupción. Todo ello bajo un marco estratégico y lógico que define aspectos como: un marco conceptual/legal y de actores con los que trabajar (roles, competencias y responsabilidades), un esquema de implementación que se revisa (Marco Lógico Inicial y Marco Lógico Revisado, calendario de implementación y contrataciones), indicadores generales, una definición general del modelo de gestión y seguimiento con los socios, y un inventario de posibles articulaciones con proyectos de cooperación internacional.
- **Armonización de la iniciativa:** Según se recoge de los documentos de formulación del Proyecto en su *Anexo 4: Cooperación Internacional – lecciones aprendidas*, coordinación y acciones complementarias, la Secretaría de Transparencia asumiría un rol de coordinación de las agencias de cooperación para la puesta en marcha de un “programa de cooperación internacional que abordase la problemática de la corrupción”, y que “fuese fortalecido [el rol] en el ámbito del desarrollo de la Política Pública Integral Anticorrupción”, entonces en diseño. Esto se dio con la organización de un taller del U4 Anti-Corruption Resource Centre en marzo 2012 bajo el liderazgo compartido entre la Unión Europea, Embajada de Suecia y la Secretaría de Transparencia, en estrecha coordinación con la GIZ, CIDA, la Embajada de Gran Bretaña y con la participación del PNUD y UNODC. En el citado documento *Anexo 4* se identificaban posibilidades de coordinación especialmente interesantes con GIZ, USAID y Banco Mundial. En los documentos de diseño del proyecto se recoge que también que la Delegación de la Unión Europea compartió la propuesta de proyecto con otros donantes relevantes en el sector de Anticorrupción, especialmente España, GIZ, UNDP, UNODC, BID, Banco Mundial, Canadá y USAID, y que todos ellos estaban de acuerdo en que el proyecto era complementario y alineado con sus diferentes iniciativas.

- **Gestión operativa:** Para llevar a cabo este proyecto se estableció una necesidad de recursos económicos descritos en el apartado 2.2 de este Informe Final.

El equipo para la implementación del proyecto por parte de la Entidad Delegada estaba inicialmente compuesto por 1 Persona con perfil de dirección, y 1 persona con perfil técnico en Bogotá, y 1 persona con perfil técnico y 1 persona con perfil jurídico en Madrid. Adicionalmente se contó con dos personas más en Colombia (1 para realizar funciones de Técnico de Proyecto y 1 asesora especialista de apoyo) y otra en Madrid, una vez se identificó la necesidad según avanzaron las actividades de implementación. Se contó también con el apoyo de otros departamentos de la sede de FIIAPP en Madrid, para cuestiones jurídicas, contables y estratégicas.

Por parte del Gobierno de Colombia, y según lo comprometido en el Convenio de Financiación (ver apartado 2.4.), se previó contar con la figura de un Gestor de Proyecto, encargada de brindar apoyo técnico y orientación a las acciones del proyecto por la Secretaría de Transparencia. Además, como parte de la contrapartida del Gobierno de Colombia se comprometieron otros perfiles y dedicaciones por parte de la Secretaría de Transparencia: un gestor de perfil alto con el 50% de dedicación, otro con perfil medio también con 50% de dedicación, y distintos asesores para acompañar las distintas iniciativas con una dedicación de entre un 15 y un 30%.

Según lo establecido en el Convenio de Financiación³⁶, FIIAPP como entidad delegada es la encargada de la contratación y de los desembolsos, y de las tareas de seguimiento y supervisión financiera y técnica, todo ello en aplicación de las normas y procedimientos de FIIAPP. Por su parte, la Secretaría de Transparencia ha estado encargada de brindar la orientación técnica para la ejecución del proyecto.

La gestión del Proyecto ha comprendido la interacción entre los siguientes actores:

- La Delegación de la Unión Europea en Bogotá (DUE), unidad que representa a la Unión Europea en Colombia.
- La Entidad Delegada: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) que incluye un equipo para la implementación del proyecto compuesto por personal, una parte en Colombia y otra en Madrid.
- La Entidad socia líder: Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (ST).
- Las demás entidades socias: Departamento Administrativo de la Función Pública (FP por Función Pública), Ministerio de Minas y Energía (MinMinas), Ministerio de Salud y

³⁶ Anexo II: Disposiciones Técnicas y Administrativas, en el punto 3.1. Organización y responsabilidades

de la Protección Social (MSPS), Invima, Consejo de Estado, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Los órganos de coordinación son:

- El Comité Directivo: órgano colegiado, presidido por la Secretaría de Transparencia y la DUE, y cuya principal función es supervisar y validar los aspectos estratégicos y político-institucionales sobre la ejecución del proyecto para asegurar su éxito. Se reúne una vez al año.
- El Comité Técnico: órgano colegiado, presidido por la ST y cuya principal función es acompañar la coordinación técnica de las actividades del proyecto.

Según el Convenio de Financiación, este Comité Técnico “servirá al equipo de gestión del proyecto de mecanismo de enlace, información, complementariedad y coordinación técnica de las actividades llevadas a cabo por las diferentes instituciones”, y estará compuesto “por los responsables que cada institución asociada a la ejecución designe como coordinador al interior de cada institución”.

Elementos para el desarrollo de capacidades

De forma coherente con los objetivos y el planteamiento estratégico adoptado como resultado del diagnóstico inicial, el análisis de las demandas y las experiencias internacionales, el proyecto se diseñó para desarrollar capacidades principalmente mediante asistencia técnica (AT), formación y en menor medida experiencias de diálogo e intercambio de conocimiento para el fortalecimiento de las entidades y las políticas.

Para desarrollar los productos se contrataron principalmente AT de personas y organizaciones que contasen con el conocimiento y las habilidades adecuadas para dar respuesta a las distintas necesidades identificadas. El objetivo fue desarrollar productos útiles para reforzar las capacidades de las entidades socias y poder apalancar futuros desarrollos e iniciativas en el medio y largo plazo, lo que podía requerir: acompañamiento en la implementación de procesos internos, análisis y diagnósticos de situación, elaboración de estrategias, desarrollo de metodologías y herramientas de gestión, diseño de productos para la capacitación y comunicación, desarrollo de sistemas de información y medición, desarrollo de aplicativos web, elaboración de bases de datos, impartición de capacitaciones, etc.

Así resultó el diseño del Marco Lógico Inicial de ACTUE Colombia, recogido en el Convenio de Financiación firmado entre la Unión Europea y el Gobierno de Colombia, y revisado según resultó pertinente durante la implementación del Proyecto según el Acuerdo de Delegación. A continuación se describe teniendo en cuenta los cambios en el Marco de Oportunidad que se señalaron al comienzo de este apartado, y las adaptaciones que se sucedieron.

Objetivo Específico

“Colombia cuenta con una cultura de legalidad y un sistema público y privado más transparente en el cual se integran bienes y servicios públicos en sectores prioritarios de manera más eficiente, efectiva y justa”.

La lógica detrás de este objetivo es que:

Si se generan las condiciones en los actores adecuados (institucionalidad, sector privado y ciudadanía) y se aumenta la coordinación y corresponsabilidad entre ellos para la prevención y el combate de la corrupción,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance hacia la consecución de un sistema público y privado más transparente e íntegro y que entregue bienes y servicios en sectores prioritarios de forma eficaz, eficiente y justa,

PORQUE se avanzará en la generación de una cultura de legalidad (integridad, cumplimiento normativo, transparencia, rendición de cuentas y con control social) y de persecución de la corrupción, lo que hará más difícil estas prácticas y aumentará los riesgos de las personas naturales y jurídicas de ser detectadas y sancionadas.

Resultado 1: Infraestructura de integridad pública, impulso, coordinación y monitoreo de las políticas anti-corrupción

“El sector público colombiano cuenta con un sistema de infraestructura de integridad, este se está monitoreando a través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, se está implementando en regiones pilotos, y la Secretaría de Transparencia coordina el desarrollo, monitoreo e impulsa la implementación de políticas anti-corrupción.”

La lógica detrás de este resultado es que:

Si se fortalece la capacidad de las instituciones líderes del desarrollo de políticas anticorrupción, para que puedan impulsar, coordinar y monitorear iniciativas clave en la generación de una “infraestructura de integridad pública” e implementarlas en los distintos niveles nacionales y territoriales,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia cuente con una infraestructura necesaria para prevenir de manera más eficaz la corrupción en las instituciones,

PORQUE se empoderará a los actores clave para el cumplimiento de sus fines misionales como facilitadores de transformaciones, y se les dotará de mejores herramientas para guiar y trabajar con otros en la consecución de esas transformaciones.

Con la infraestructura de integridad de la OCDE como marco de referencia, y enfocándose sobre la utilidad para apalancamiento de otras iniciativas de los resultados previstos del IntegrityReview, se previó fortalecer las herramientas de integridad (regular los conflictos de interés, declaraciones de bienes y rentas, generar un eficiente sistema de control interno, promover un mayor acceso a la información pública y desarrollar un esquema de protección de

denunciante de casos de corrupción, generando los instrumentos normativos formales y estableciendo los arreglos institucionales para hacerlos efectivos) de Colombia y su aplicación integral en los distintos niveles institucionales (nacional y territorial) y sectoriales (inicialmente del ejecutivo pero también del legislativo y el judicial). Todo ello contando con el interés de la institucionalidad para involucrarse y aplicarlos en el marco de las actividades del Proyecto, como supuestos necesarios para llevarlo a cabo.

Además, partiendo del supuesto de que hay un consenso internacional entre las instituciones involucradas en la lucha contra la corrupción acerca de la importancia y la necesidad de una implementación eficiente de medidas para incrementar la transparencia para reducir la corrupción, este Resultado se reorientó y se desarrolló con un enfoque muy amplio. Se ve necesario fortalecer y articular distintos elementos de las políticas públicas de Gobierno Abierto e integridad de Colombia (transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, control social e infraestructura y cultura de integridad), y a los actores que los lideran y que tienen que ayudar a otros a implementarlos en el marco de cumplimiento de los requerimientos de la PPIA. Con la lógica de cambio cultural en la que se inspira el Proyecto, estas pueden favorecer que se dé una transformación en las condiciones institucionales, sociales y culturales en las que se dan los actos de corrupción, que los haga cada vez menos aceptados, más difíciles de llevar a cabo y más eficazmente perseguibles.

Las circunstancias de los cambios ocurridos en el contexto afianzaron el liderazgo de la Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública como socios principales del Proyecto desde sus respectivos roles respecto a las políticas de Gobierno Abierto (transparencia, rendición de cuentas y control social) e integridad que se busca fortalecer. Junto con ellas se realizaron los ajustes pertinentes para adaptar las iniciativas:

- Parte de la cadena de resultados previstos sobre las distintas herramientas a fortalecer a partir del IntegrityReview se vieron afectadas por el retraso del comienzo del estudio y de la posibilidad de disponer de resultados. Esto, junto a circunstancias institucionales que afectaron al nivel de compromiso necesario para avanzar en temas como los conflictos de interés, las declaraciones de bienes y rentas, o el marco y herramientas de protección de denunciantes, contribuyeron a reenfocar en parte los apoyos dentro de un marco de flexibilidad y alineamiento con el socio.
- Se detectó una oportunidad en la sanción de la Ley 1712 de Transparencia, para reenfocar la previsión inicial de trabajar sobre “conductas éticas” hacia un apoyo sistemático y estructurado a la implementación de la Ley, como herramienta de prevención y lucha contra la corrupción. Otros apoyos reforzados fueron: al desarrollo en Colombia de la iniciativa internacional Alianza Gobierno Abierto (AGA), el Control Interno, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), el fortalecimiento institucional a través de pilotos territoriales

de implementación de herramientas, o la adaptación de la prevención de la corrupción en el contexto de implementación de los Acuerdos de Paz.

Resultado 2: Estrategias de integridad y transparencia en sectores

“Sectores prioritarios implementan estrategias de transparencia e integridad acompañados por la Secretaría de Transparencia”.

Si se trabaja para adaptar a las necesidades y riesgos específicos de sectores relevantes en el contexto del país las medidas de la infraestructura de integridad generadas,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en la consecución de resultados y transformaciones en la prevención de la corrupción en ámbitos concretos, tangibles y medibles, que a la vez sirvan como evidencia y ejemplo para otros,

PORQUE se abrirá un camino de trabajo concreto sobre cómo dar respuesta práctica a los retos específicos que caracterizan la corrupción en distintos sectores de actividad y gestión pública (en lo estructural, institucional, relacional, etc.), fortaleciendo con las herramientas y capacidades pertinentes a distintos actores (públicos y privados, incluyendo ciudadanía), según sus roles.

Por las propias características diversas y complejas del fenómeno de la corrupción, la promoción de las políticas para combatirla, requieren de un trabajo específico en actores y sectores de forma coordinada, que apoye la coherencia y evite fragmentaciones, superposiciones y brechas. Esto facilitará resultados y avances concretos frente a los riesgos más relevantes de corrupción y la posibilidad de compartir aprendizajes de las medidas aplicadas.

Sobre la base de distintos procesos que se venían dando en el país, y con una preidentificación de sectores prioritarios en el Plan de Desarrollo 2010-2014, ACTUE Colombia y la Secretaría de Transparencia como líder al cargo de las orientaciones técnicas del proyecto, decidieron apoyar el trabajo en transparencia e integridad en los sectores salud e industrias extractivas, a los que posteriormente se añadió el sector justicia.

El despliegue del enfoque sectorial previsto inicialmente siguió la misma lógica que el enfoque integral, para apoyar la implementación de las obligaciones de las entidades socias sectoriales (Ministerio de Salud, Ministerio de Minas y posteriormente INVIMA y Consejo de Estado) respecto a la PPIA, respondiendo a sus necesidades específicas, y de manera articulada con la Secretaría de Transparencia y con la Función Pública.

La formulación inicial de la estrategia sectorial se hizo sobre un marco de trabajo amplio enfocado hacia la “mejora de prácticas”, “revisión de riesgos de corrupción” y “publicación de información clave”, “revisión de integridad en procesos y estructuras” de entidades de los sectores. La realidad institucional y política del país puso en relieve nuevas necesidades y ajustasen el enfoque de los apoyos que se fueron definiendo con los socios:

- La estrategia en el sector salud, se inició en el primer año de implementación (2014) y se concretó a lo largo del segundo, dando continuidad a procesos que la Unión Europea venía apoyando a través del Programa EurosociAL II a la Dirección de Medicamentos del MSPS, en un amplio diálogo con actores del sector sobre cuáles eran las necesidades para la definición de las siguientes actividades claves para iniciar el desarrollo de una estrategia de transparencia e integridad para el sub-sector farmacéutico. La apuesta se hizo en torno a un Decálogo de medidas prioritarias de transparencia e integridad para la regulación de precios de medicamentos y la definición del plan de beneficios en Colombia, diseñado para fortalecer al MSPS en la puesta en marcha de varios instrumentos, y para intentar anclar esos procesos anteriores que se venían dando frente a posibles cambios del tema en las prioridades del nuevo Gobierno.
- Inicialmente estaba previsto desplegar una estrategia en el sector de las industrias extractivas de forma similar al sector salud, pero ACTUE Colombia decidió responder a la solicitud realizada por el Ministerio de Minas a la Secretaría de Transparencia para ser acompañada en el proceso de candidatura a su aceptación en la iniciativa internacional EITI. El apoyo de esta estrategia sectorial, se enfocó en torno a algunos de los compromisos adquiridos por el Comité Tripartito Nacional (CTN)³⁷ de EITI Colombia en su Plan de Acción Nacional y en el apoyo a la participación de la sociedad civil.
- En el caso de la estrategia en el Sector Justicia es un tercer caso en el que el apoyo surgió de escuchar y atender las dinámicas que se estaban dando en el país. En este caso se decidió apoyar el compromiso del Consejo de Estado en el marco del 2º Plan AGA Colombia (2015-2017) con la transparencia y la rendición de cuentas.
- Como parte del compromiso del Proyecto de “impulsar otras estrategias sectoriales”, se incluyó en este Resultado 2 una actividad dirigida a apoyar a la Secretaría de Transparencia en el impulso de una estrategia para cultura de legalidad, como parte de sus compromisos institucionales recogidos en el CONPES 167. Si bien este apoyo se desarrolló como una estrategia sectorial, constituye en sí misma una herramienta de integridad para el trabajo con servidores públicos y estudiantes de distintos niveles. En el marco de esta evaluación será considerada como tal y hará parte de lo evaluado dentro de los apoyos realizados en el Resultado 1.

Resultado 3: Monitoreo, participación e incidencia de sociedad civil y sector privado

“Los actores de la sociedad civil y del sector privado monitorean, inciden y complementan las políticas contra la corrupción del Estado y rinden cuentas públicamente sobre sus propias actuaciones (corresponsabilidad).”

³⁷ Comité Tripartito conformado por el Gobierno, representantes del sector privado y de la sociedad civil, encargado de la elaboración e implementación del Plan Nacional de Acción (PAN) de la iniciativa en los países.

Si se promueven y se fortalecen los espacios y herramientas para que la sociedad civil puedan ejercer control, vigilar y demandar cambios a la institucionalidad pública, y complementar con la aplicación de sus propias herramientas dentro de sus roles,

Si se involucra al sector privado en iniciativas propias y multiactor en las que se observen los riesgos y se implementen medidas adecuadas para la prevención y la investigación de actos de corrupción,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en el desarrollo de una cultura de co-responsabilidad de estos actores (control social y auto-regulación), que es necesaria para la prevención y el combate eficaz y sostenible de la corrupción y la generación de una cultura de legalidad,

PORQUE se les estará involucrando en las contribuciones a la solución al problema, y facilitando herramientas para que puedan asumir compromisos y desempeñar sus roles de manera eficaz.

De manera general, el arranque de la estrategia con sociedad civil y sector privado preveía inicialmente una mayor orientación hacia el sector salud que lo que finalmente se dio. En el caso de las industrias extractivas, el apoyo a EITI se basa en el enfoque multi-actor y el proyecto apoyó a todos los actores.

Con la sociedad civil se priorizó el objetivo de vincular a organizaciones al control social a partir de sus propios intereses temáticos, más que sobre los sectores priorizados. Con sector privado se trabajó de una manera más transversal, si bien también se impulsó el acercamiento sectorial y gremial, pero de en menor medida de lo previsto.

La estrategia sobre control social por parte de la sociedad civil demoró su comienzo definitivo. En el comienzo de la ejecución del proyecto esta estrategia se intentó articular con el liderazgo de la Secretaría de Transparencia y con la Función Pública, y en coordinación con el Ministerio del Interior, la PGN, las Comisiones Regionales de Moralización y la CNCLCC. En el 3er año de ejecución (2016) se definieron con la Secretaría de Transparencia y la Función Pública definitivamente los apoyos a realizar, y que finalmente abarcaron distintos tipos de actores (grandes organizaciones de sociedad civil, instancias formales e informales de participación, actores en el nivel central, en capitales departamentales y en pequeños municipios) y distintos tipos de ejercicio (veedurías a la aplicación institucional de marcos normativos, ejercicios de control social en sectores diversos, uso de la transparencia y el DAIP como herramienta de trabajo, introducción de la necesidad de la sociedad civil de ser también transparente, y el fortalecimiento para la participación en iniciativas internacionales como AGA y EITI, y la generación de estudios y conocimiento), generando experiencias diversas alrededor de la capacitación técnica, la acción y la articulación de actores.

La estrategia con el sector privado enfocada en el Convenio de Financiación a generar “medidas, incentivos y catalizadores para avanzar hacia un sector privado que asuma con más

fuerza y compromiso su corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción”, recoge desde el comienzo los avances previos de la Secretaría de Transparencia conseguidos con el apoyo del Programa EuroSociAL. Por un lado, se enfoca en reforzar la iniciativa Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción (EACA), después Empresas Activas en Anticorrupción (EAA), concebida como una adaptación de los Registros Pro Ética de Brasil a Colombia y orientada a cubrir el objetivo de la Secretaría de Transparencia de “promover en las empresas el cumplimiento con altos estándares de transparencia y prevención de la corrupción, mediante la creación de registros y sistemas de publicidad y el reconocimiento de experiencias exitosas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción”. Por otro lado, se orienta a una guía conceptual y práctica para pactos de transparencia y anticorrupción dirigida a empresas que operan en Colombia.

Resultado 4: Detección e investigación de casos de corrupción

“La detección de casos de corrupción por parte de los órganos de investigación y control a nivel nacional y en los territorios pilotos es más efectiva”.

Si se promueven y se fortalecen los espacios y herramientas para que los actores institucionales puedan coordinarse mejor para detectar e investigar casos de corrupción en distintos órdenes nacionales y territoriales,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en el desarrollo de un sistema más eficaz para combatir la corrupción y poder entregar bienes y servicios de manera eficaz, eficiente y justa,

PORQUE se estará abordando el problema y las posibles soluciones complementando el enfoque preventivo orientado al cambio cultural en torno a la legalidad, con otro enfocado a reducir la impunidad.

Inicialmente estas iniciativas previeron un apoyo por el que Colombia, el marco de la CNM, vio necesario fortalecer el Convenio Tripartito (entre la Procuraduría, Fiscalía y Contraloría), que se llamará Comando Anticorrupción, con miras a mejorar la efectividad de las investigaciones y judicialización de casos de corrupción.

Además se decidió fortalecer el Grupo Élite de investigación de casos de corrupción (C-4) que agrupa a la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y a la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN), y que cuenta con la participación de la Fiscalía y la coordinación político-administrativa de la Secretaría de Transparencia. Se previó además un apoyo específico a la UIAF el fortalecimiento del sistema de detección de acciones financieras sospechosas, que esta atendió con otros apoyos antes del comienzo de la implementación de ACTUE Colombia.

Con todo ello, el apoyo inicial previsto más ambicioso se redujo posteriormente, ante los cambios en el contexto, necesidades y dificultad de articulaciones entre las entidades socias. Los apoyos en este resultado se reorientaron para reforzar otras prioridades en la Secretaría de Transparencia para aumentar su capacidad para implementar la PPIA, acompañando técnicamente a las 32 CRM en todo el país.



Anexo 6: Línea de tiempo del Proyecto ACTUE Colombia

En el archivo [2018-07-06 Anexo 6_Linea de Tiempo.xlsx](#) que acompaña a este documento se incluye la Matriz de Evaluación

Anexo 7: Listado de Productos

En el archivo [2018-07-06 Anexo 7_Listado_Procuctos_.xlsx](#) que acompaña a este documento se incluye un listado de productos del Proyecto ACTUE Colombia y un análisis de la situación respecto a su uso e incorporación a la institucionalidad

Anexo 8: Análisis de coherencia y alineamiento de las iniciativas con los compromisos estratégicos de las entidades socias

En el archivo [2018-07-06 Anexo 8_Alineacion_estrategias_entidades.xlsx](#) que acompaña a este documento se incluye un análisis de coherencia y alineamiento de las iniciativas con los compromisos estratégicos de las entidades socias