

No. 4 | ISSN 2744-8908 | Agosto del 2023

Estudios de caso en asuntos públicos

La implementación de estrategias de gobierno abierto en Tierralta, Córdoba. Análisis retrospectivo para aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y reducir la corrupción en un municipio PDET

Yazmin Shirley Harry Osorio y Alejandro Cerón Rodríguez

Serie Estudios de caso de docencia y consultoría 2023

Edición No. 4

ISSN 2744-8908 (En línea)

Edición digital

Agosto del 2023

© 2023 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Directora, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Autores

Yazmin Shirley Harry Osorio y Alejandro Cerón Rodríguez

Director de Investigación y Consultoría, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Luisa Fernanda Gómez Avilán

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Este documento es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido es responsabilidad exclusiva de la Universidad de Los Andes y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

La implementación de estrategias de gobierno abierto en Tierralta, Córdoba. Análisis retrospectivo para aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y reducir la corrupción en un municipio PDET

Por Yazmin Shirley Harry Osorio y Alejandro Cerón Rodríguez

Resumen

Juntos por la Transparencia tiene como propósito promover la cultura de gobierno abierto por medio de la implementación de estrategias relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional. Contempla mejorar la participación y colaboración ciudadana a nivel local, robustecer la capacidad de las entidades de supervisión y control para luchar contra la corrupción, y promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas, así como mejorar las capacidades y la sostenibilidad de los socios locales.

El municipio de Tierralta (Córdoba) ha sido escenario del conflicto armado, por ser un corredor estratégico para los grupos armados ilegales. Es por eso que el Estado colombiano está trabajando para restablecer el control estatal en las zonas más afectadas, por medio de un enfoque estratégico que integra seguridad, lucha contra el narcotráfico y desarrollo económico y social. Teniendo en cuenta la situación de orden público, la Alcaldía tomó la decisión de implementar actividades para aumentar la transparencia, fomentar la rendición de cuentas y reducir la corrupción. Durante los dos años y medio de ejecución del programa, se han llevado varias actividades que han permitido una mayor participación de la ciudadanía, principalmente en la rendición de cuentas. Sin embargo, la ausencia de una caracterización de los grupos de interés ha dificultado los procesos de relacionamiento ciudadanía-Estado, lo que ha impedido definir las iniciativas requeridas para lograr llegar a la totalidad de la población.

Palabras clave: gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, Tierralta, Juntos por la Transparencia.

Abstract

Together for Transparency aims to promote the culture of open government through the implementation of strategies related to transparency and accountability at the national level. It seeks to enhance citizen participation and collaboration at the local level, strengthen the capacity of supervisory and control entities to combat corruption, and foster a culture of transparency and accountability. Additionally, it aims to improve the capacities and sustainability of local partners.

The municipality of Tierralta (Córdoba) has been the scene of armed conflict, as it serves as a strategic corridor for illegal armed groups. That is why the Colombian government is working to restore state control in the most affected areas through a strategic approach that integrates security, the fight against drug trafficking, and economic and social development. Considering the public order situation, the municipality decided to implement activities to increase transparency, encourage accountability, and reduce corruption.

During the two and a half years of program implementation, several activities have been carried out, allowing greater citizen participation, particularly in accountability. However, the absence of a characterization of the stakeholders has hindered the citizen-state relationship processes, preventing the definition of necessary initiatives to reach the entire population.

Keywords: open government, transparency, accountability, citizen participation, Tierralta, Together for Transparency.

1. ¿Cuál es el contexto del caso?

El municipio de Tierralta está ubicado al sur de Córdoba, en la región Caribe colombiana, y a 78 kilómetros de Montería, la capital del departamento. Fue fundado por Santiago Canabal el 25 de noviembre de 1909. Formalmente, mediante ordenanza N.º 63 del 14 de enero de 1949, se determinó de manera definitiva que Tierralta es un nuevo Municipio segregado de Montería (Alcaldía de Tierralta, 2023).

Sin embargo, a lo largo de su historia, Tierralta no ha sido la excepción ante los impactos del conflicto armado que ha afectado a toda Colombia. Hacia finales de los años ochenta, en Tierralta hubo disputas entre grupos de autodefensas, narcotraficantes y la clase política regional. Se trató de un conflicto que trató de desterrar a la guerrilla que azotó la región, y buscó quedarse con las tierras fértiles, el agua, los minerales y los cultivos de coca (Agudelo Cano, 2016). En ese marco, González señala que “Tierralta es uno de los diez municipios más tomados y atacados por la guerrilla en el país. A finales de la década de los ochenta se sumarían los miedos por el accionar paramilitar” (González, 2020).

Específicamente, en este municipio sucedieron cuatro masacres que marcaron a sus habitantes. La primera, en junio de 1999 en el caserío Saiza, fue perpetrada por paramilitares del Bloque Bananeros. La segunda y tercera, que sucedieron en el corregimiento de Batatá, en febrero y abril de 2001, respectivamente, fueron realizadas por las FARC (La Liga Contra el Silencio, 2023). Y la cuarta fue cometida en agosto de 2011 por grupos que no se acogieron a la desmovilización paramilitar. Esta última ocasionó el desplazamiento de más de 1300 personas provenientes de siete veredas (La Liga Contra el Silencio, 2019). En consecuencia, estos conflictos tuvieron un impacto importante en la confianza que había entre las personas y las instituciones.

Debido a estos hechos violentos, en su Ficha de Alertas Tempranas 054 (Defensoría del Pueblo, 2019), la Defensoría del Pueblo formalizó que Tierralta es uno de los municipios donde aún se mantienen el riesgo y las dificultades para el establecimiento del orden público. Lo descrito sucede debido a la dificultad para ejercer el control territorial y social; la violencia armada por el reclutamiento; la contaminación por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MSE); la desaparición forzada; el desplazamiento forzado; los homicidios; las masacres; la violencia sexual; las amenazas; restricciones a la movilidad, y acciones armadas con interposición de la población civil. Se trata de un contexto complejo en el que la ciudadanía difícilmente confía en un Estado ausente en el territorio.

Una de las consecuencias de este conflicto ha sido la dificultad para definir una relación entre la ciudadanía y el Estado. En este contexto, los niveles de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas han disminuido con el paso de los años. Incluso, estos indicadores son bajos para los municipios contemplados como parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante, PDET). Por ejemplo, según la encuesta de cultura política publicada por el DANE (2022), en los territorios PDET el porcentaje de confianza en las alcaldías es en promedio de 19,5 %, siendo las mujeres y los grupos de jóvenes las poblaciones con los puntajes más bajos; 19,1 % y 17,1 %, respectivamente. Asimismo, según el DANE (2022), entre 2019 y 2021, la confianza en las alcaldías municipales a nivel nacional bajó del 24,5 al 19,1 %.

Por consiguiente, el gobierno de Colombia ha desarrollado múltiples esfuerzos para restablecer el control del Estado en las regiones más afectadas por el conflicto. Esto se ha producido por medio de un enfoque estratégico que integra la lucha contra el narcotráfico, el fortalecimiento de la seguridad, y la implementación de acciones que propenden por el desarrollo económico y social (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2023). Estas acciones se han implementado para enfrentar las condiciones que disminuyen la confianza estatal.

Adicionalmente, se han destinado diferentes fuentes de recursos especiales a la implementación del acuerdo de paz; por ejemplo, la priorización de los PDET. El descrito es un instrumento de planificación y gestión a 15 años en el cual se incluyeron 170 municipios, dándoles prioridad a los territorios más afectados por la debilidad institucional, economías ilícitas, violencia y altos niveles de pobreza. Formalmente, dichos recursos están contemplados en el artículo 3 del Decreto 893 de 2017, que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y enuncia la cobertura geográfica dentro de la cual se encuentra Tierralta, en el sur de Córdoba. Se trata entonces de una decisión estatal que busca trascender los gobiernos de turno, y garantizar la presencia institucional en aquellos territorios históricamente olvidados.

A pesar de esta apuesta institucional por reducir brechas históricas, Transparencia por Colombia (2020) ha observado que no hay mecanismos que permitan el seguimiento a los recursos de inversión privada, el Sistema General de Participaciones (SGP), o los recursos propios que invierten los municipios para dicha implementación. Aquello representa un riesgo

inminente para las acciones que buscan fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, dos pilares fundamentales para que la ciudadanía reconecte con las instituciones públicas.

Dado lo anterior, es evidente un riesgo latente de que los recursos destinados para la paz sean utilizados en otros propósitos, lo cual abre una puerta a la corrupción, y debilita la confianza estatal. Es por esto que, como reconocimiento a la labor realizada por Colombia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) ha apoyado estos esfuerzos, por medio de la implementación de estrategias que permitan aumentar la transparencia y la rendición de cuentas a nivel nacional. Aquello tiene el objetivo de reducir efectivamente la corrupción (Universidad de los Andes, 2023). Dichas estrategias de participación y gobierno abierto cobran especial importancia ante la dificultad ciudadana de hacer seguimiento a la ejecución de los recursos destinados al posconflicto. Estas conforman una apuesta dirigida a reducir los riesgos de corrupción, y a aumentar la confianza y legitimidad en el contrato social.

En consecuencia, debido a la relevancia que tiene mejorar la confianza ciudadana en las instituciones públicas, y especialmente para lograr la implementación de acciones en el marco de los PDET y el fortalecimiento de la presencia estatal en estos territorios, toma importancia estudiar la forma como se implementó el programa Juntos por la Transparencia. Por lo anterior, este documento busca responder a la pregunta por cómo fue la implementación del programa Juntos por la Transparencia (JxT) en el municipio de Tierralta, entre 2020 y 2023.

1.1. ¿En qué consiste el programa Juntos por la Transparencia (JxT)?

En el contexto descrito, Juntos por la Transparencia (JxT) se plantea como un proyecto que aprovecha la experiencia, el compromiso y las posiciones de los socios locales, para alcanzar cinco objetivos principales. Primero, se procura avanzar en las iniciativas de transparencia. Segundo, se busca facilitar la participación ciudadana. Tercero, se tiende a fortalecer las entidades de control para luchar contra la corrupción. Cuarto, se busca promover una cultura de transparencia. Y, por último, se pugna por fortalecer a los socios locales (Foro Nacional por Colombia, 2023). Estos cinco ejes contribuyen a que el Estado responda de mejor manera a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos para avanzar en la construcción de confianza.

De acuerdo con USAID (2023), la implementación de este programa envuelve la participación de las siguientes organizaciones: Transparencia por Colombia, Foro Nacional por Colombia, la Universidad de los Andes y el grupo de medios La Silla Vacía. Además, en algunas regiones se cuenta con socios locales como el Programa de Desarrollo y Paz de

Córdoba y Urabá, Darién (Cordupaz), Funcicar, y la Fundación de Paz y Reconciliación (Pares). Asimismo, al alcance del programa se encuentran los departamentos de Bolívar, Cauca, Córdoba, Tolima, Sucre y Valle del Cauca. De igual forma, estos cuentan con una cobertura de cinco años contados a partir de agosto de 2020; por consiguiente, esta finalizará en agosto de 2025.

En cuanto a Transparencia por Colombia, este es responsable de liderar desde la sociedad civil la lucha contra la corrupción y por la transparencia, tanto en lo público como en lo privado. Esto se formula con los propósitos de promover una ciudadanía más activa, fortalecer las instituciones y consolidar la democracia de nuestro país (Transparencia por Colombia, 2020).

Con relación al Foro Nacional por Colombia, se trata de una organización civil no gubernamental sin ánimo de lucro, comprometida con el fortalecimiento de la democracia y la promoción de la justicia social, la paz y la convivencia (Foro Nacional por Colombia, 2023). Dicho programa tiene la misión de fortalecer las capacidades para la participación ciudadana, el cuidado de lo público, el control social, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, y la incidencia y el diálogo públicos.

En tanto, la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes tiene un papel primordial en la construcción de conocimientos y la formación de funcionarios. Además, su lugar es vital en la proposición de recomendaciones y el apoyo a la implementación de estrategias encaminadas a aumentar la transparencia en las entidades públicas del nivel nacional y los organismos de control.

Por otra parte, La Silla Vacía trabaja por la consolidación de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la sociedad. En el marco del proyecto, este medio tiene las responsabilidades de divulgar los avances y retrocesos en temas de transparencia y rendición de cuentas en lo público, y capacitar y brindar herramientas a los periodistas para que ejerzan y se interesen por lo público (Foro Nacional por Colombia, 2023).

Acerca del Programa de Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá, Darién (Cordupaz) (Foro Nacional por Colombia, 2023), se trata de una organización civil comprometida con el desarrollo humano integral, el bienestar social y la paz en el departamento de Córdoba. Su papel en el proyecto se concentra en el fortalecimiento de la colaboración y participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Asimismo, apoya soluciones locales para aumentar la transparencia y mejorar en materia de rendición de cuentas, fortalecer la

gobernanza participativa para incrementar los índices de confianza de la ciudadanía, y proveer el diálogo entre la sociedad civil y los gobiernos locales.

Con respecto a Funcicar (2023), es una entidad sin ánimo de lucro que tiene dentro de sus actividades acercarse a la ciudadanía y generar espacios de participación, con apoyo de las instituciones. Es un socio de la región de Cartagena, y su aporte es relevante para el fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, promueve la transparencia y rendición de cuentas institucionales.

Finalmente, la Fundación de Paz y Reconciliación (Pares) es una organización fundada por algunos líderes de opinión que buscan contribuir, desde la investigación y el análisis crítico de la realidad nacional, a la defensa del Estado social de derecho y a la transformación de la democracia en Colombia. Su propósito es fortalecer los ejercicios de participación y control de la sociedad civil para consolidar la democracia colombiana en algunos territorios (Fundación Paz y Reconciliación, 2023).

1.2. El origen del programa en Tierralta

Esta experiencia inició en octubre de 2020, cuando Daniel Montero Montes, el alcalde de Tierralta en Córdoba, incluyó en sus estrategias de gobierno el programa Juntos por la Transparencia (JxT) de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Funcicar, 2022). Aquello se propuso en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal, que contempla en su apartado N.º 4 la transparencia como un valor imprescindible para la construcción de una “paz estable, duradera, y el desarrollo social de la comunidad” (Alcaldía Municipal de Tierralta, 2020, p. 48). Asimismo, en el apartado N.º 4.2, se menciona que los principios de buen gobierno estarán enmarcados en un conjunto de principios bien delimitados:

la transparencia y rendición de cuentas, la gestión pública efectiva y, la participación y servicio al ciudadano. Igualmente, adopta las políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) donde se establece que la política 9 corresponde a la “Transparencia, Acceso a la Información y Lucha Contra la Corrupción”. (Alcaldía Municipal de Tierralta, 2020)

De ese modo, el alcalde estableció un paquete de medidas formales para reforzar la credibilidad y la capacidad del municipio para luchar contra la corrupción.

Mediante la implementación de dicho programa, el alcalde se propuso crear iniciativas de gobierno abierto que le permitieran al municipio fortalecer la confianza entre la ciudadanía

y la administración. De este modo, consideró que era “algo muy fundamental, una estrategia importante para darle a conocer a toda la comunidad el manejo transparente de los recursos públicos” (D. Montes, comunicación personal, 15 de marzo de 2023). En este orden de ideas, su principal reto fue la implementación de acciones que buscaran mejorar la transparencia y la participación ciudadana.

Inicialmente, los socios del programa Juntos por la Transparencia desplegaron un diagnóstico que le fue presentado al alcalde, junto con propuestas para su validación. De ello se desprendió un proceso de concertación y adaptación que permitió incluir las expectativas del municipio. Finalmente, para avanzar en el desarrollo del proyecto JxT se establecieron tres estrategias. En primer lugar, se planteó una caracterización de los actores. En segundo lugar, se propusieron espacios de diálogo con participación ciudadana, tanto en zonas rurales como en la zona urbana, por medio de la rendición de cuentas. En tercer lugar, se plantearon boletines informativos como mecanismo de comunicación con la ciudadanía ubicada especialmente en la zona rural. Aquella, fue una hoja de ruta definida para avanzar en un municipio capaz de responder a las demandas de los ciudadanos, para recuperar su confianza.

Sin embargo, surgen inquietudes esenciales. ¿Qué estrategias de gobierno abierto se han implementado en el municipio de Tierralta, Córdoba? ¿Cómo ha sido adelantado el desarrollo de cada una de las acciones propuestas? ¿Y de qué manera este proceso de gobierno abierto le aportó a la construcción de confianza entre la ciudadanía y la administración? Por ello, el problema central de política pública se orientó hacia la toma de decisiones que permitieron fortalecer la relación entre la ciudadanía y el Estado, mediante la ejecución del programa. Por lo anterior, se hace necesario identificar los principales retos, desafíos, aciertos y necesidades existentes ante la implementación de estrategias de gobierno abierto, la rendición de cuentas y la transparencia.

En ese contexto, las respuestas a las anteriores preguntas son el objeto de estudio de este documento. Estas buscan serles útiles a los gobiernos territoriales que quieren impulsar la participación ciudadana en escenarios de reducida legitimidad, así como aumentar su transparencia y relación con el ciudadano, como una apuesta de política pública. Y también son relevantes para futuras implementaciones de programas similares, financiados por medio de cooperación internacional, o desarrollados con asistencia técnica de expertos en la materia. En ese sentido, las lecciones aprendidas y recopiladas en este caso pueden ser utilizadas con

finés académicos, y les permitirán a futuros estudiantes reconocer los desafíos de gobierno abierto en entidades con características similares.

2. Avances en la implementación de estrategias de gobierno abierto en Tierralta

2.1. Caracterización de actores como punto de partida

Como parte de la obligación y la necesidad estratégica de conocer mejor la población con la cual se implementó el programa, fue necesario identificar y caracterizar a los grupos de interés. Para ello, se implementó la metodología definida en el manual único de rendición de cuentas del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2019) y las herramientas dispuestas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta caracterización se adelantó como un proceso previo a la rendición de cuentas, para reconocer a los futuros participantes. Se desarrolló mediante un instrumento que consta de veinte preguntas ideadas para conocer las características, los intereses y las necesidades de los diferentes actores. Se trató entonces de un documento construido con el apoyo de la Universidad de los Andes, el cual permitió generar una estrategia de gobierno abierto para responder a los requerimientos de los ciudadanos.

Esta metodología fue socializada en diferentes consejos de gobierno y con los servidores públicos de cada dependencia de la administración, con el objetivo de que ellos mismos identificaran posibles grupos de interés para ser incluidos en la matriz de actores. En conjunto, este trabajo permitió adaptar el lenguaje utilizado en la región para que la comunicación fuera más asertiva. De igual manera, se le dieron a conocer a la ciudadanía todas las reglas de juego que se utilizarían en la rendición de cuentas. Esto permitió que los actores identificados conocieran con anterioridad el propósito por el cual habían sido convocados, y llegaran preparados. Además, fue un acto que invitó a construir la confianza de la ciudadana, desde las entidades.

2.2. Programas radiales Participa Tierralta como una apuesta hacia el diálogo

Esta iniciativa tiene como finalidad generar espacios de diálogo con programas radiales. Aquellos tienen como propósito entablar conversaciones entre la ciudadanía y la institucionalidad sobre temas relacionados con el gobierno abierto, para conocer las necesidades ciudadanas, e informarles a los pobladores sobre las actividades que adelanta la administración. Lo anterior se desarrolla entonces con el ánimo de atender y satisfacer sus requerimientos; así bien lo señala el funcionario que encabeza la dirección de la región del Sur

de Córdoba, y ejerce como enlace entre la Universidad de los Andes y el municipio de Tierralta (J. Mendoza, comunicación personal, 21 de marzo 2023).

Estos espacios buscan la mayor participación de la ciudadanía, tanto en zona rural como en zona urbana, para identificar adecuadamente las necesidades reales de la comunidad en general. De esta forma, se busca reorientar a la administración en las acciones que sean necesarias. Así, por medio del diálogo y la escucha, la administración municipal se propuso promover el gobierno abierto, y motivar a la ciudadanía para que vuelva a creer en las instituciones. Dichos programas radiales consisten entonces en un diálogo entre la comunidad y los secretarios, como delegados de la administración, sobre temas de interés para los tierraltenses. En ellos, cada ciudadano formula sus preguntas sobre la destinación de recursos, la ejecución de programas y los presupuestos municipales, mientras que el funcionario responde.

Con todo, la transmisión de estos espacios radiales ha tenido dificultades, pues no siempre se ha contado con los requerimientos contractuales para llevarlos a cabo. Por esa razón, para las últimas emisiones, han tenido el apoyo de la emisora del Ejército, que presta sus equipos para la transmisión del programa. Aquella es una preocupación constante para la profesional encargada de prensa y del programa radial Participa Tierralta (W. Hernández, comunicación personal, 14 de marzo de 2023). De tal modo, la funcionaria relata que, a pesar de las circunstancias, se han superado dificultades de diversa índole para llevar a cabo el programa.

Tales retos han llevado a plantear diversas alternativas para que el programa radial salga adelante. Inicialmente, se visitó una emisora comunitaria en reestructuración que requería apoyo económico, pero aquello no fue posible. También se buscó la forma de incluir los programas en un contrato vigente del hospital, sin tener respuesta positiva. Incluso se intentó transmitir con una emisora comercial, pero esta requería un pago que no fue posible gestionar. En medio de esa cadena de dificultades, la emisora del Ejército con sede en el municipio fue reactivada. Además, desde la Oficina de Prensa del municipio, y con ayuda de los secretarios de Gobierno y Planeación, se logró conseguir el repuesto eléctrico para que la emisora se pusiera en marcha, y pudiera arrancar la transmisión del 2023. Otro contratiempo sucedió justo cuando todo estaba listo para la emisión del primer programa; en aquel caso, se fue la energía eléctrica en el municipio, y eso llevó a reprogramar el lanzamiento. Actualmente, el programa se transmite mensualmente, y ha superado los contratiempos que ha habido.

Por otro lado, la Universidad de los Andes contribuye con la elaboración y organización de los guiones, dentro de los cuales se ha hablado sobre el Programa de Alimentación Escolar, el acuerdo de integridad suscrito por el municipio y la ciudadanía, y otras gestiones relevantes para el municipio. Las funciones adelantadas también cuentan con la colaboración de la Oficina de Control Interno, los secretarios de despacho en la Alcaldía, y otros expertos relacionados con determinados temas. Y también se han recibido comentarios positivos de parte de la comunidad, debido a que este tipo de iniciativas no se desarrollaban previamente, y permiten mejorar la relación entre ciudadanía y Estado.

2.3. Espacios ciudadanos: Hablemos de nuestro territorio

Esta iniciativa surgió como un piloto desarrollado en el marco de la estrategia de gobierno abierto, y se transmitió una vez, el 4 de abril. Con el apoyo de la Universidad de los Andes, se estableció la metodología, se definieron formatos de preguntas, y se socializó la estrategia con los funcionarios de la administración municipal. De igual forma, se diseñó una urna para facilitar la recolección de aportes ciudadanos, y se diseñó un paso a paso, desde el inicio al final de la implementación de la iniciativa. El primer evento se desarrolló en el corregimiento El Diamante, una zona rural dispersa del municipio, a donde asistieron aproximadamente veinticinco personas. Se trató principalmente de líderes comunales y presidentes de juntas de acción comunal.

En ese contexto, la percepción ciudadana de la iniciativa fue positiva, y se valoró el esfuerzo de la administración por llegar a una zona de difícil acceso, en donde previamente no había habido presencia. A la ciudadanía le llamó la atención contar con un espacio cercano para dialogar con la Alcaldía, y conocer de primera mano las acciones de política pública que se desarrollan en su territorio. Esto permitió avanzar en la promoción de la estrategia integral de gobierno abierto planteada por el programa JxT.

3. La rendición de cuentas como un hito de gobierno abierto en Tierralta

Si bien las anteriores iniciativas fueron importantes, y tuvieron una percepción positiva de la comunidad, el alcalde y el programa Juntos por la Transparencia quisieron aportar al poner en firme un hito en materia de rendición de cuentas. De manera contextual, Tierralta es un municipio que se ha visto afectado por el conflicto armado colombiano desde finales de los años ochenta. Fue sede de grupos de autodefensas, narcotraficantes y la clase política regional, que pretendía desterrar a la guerrilla, la cual tenía presencia en la zona. Este conflicto acarrió

la pérdida de personas civiles, desplazamientos masivos, violaciones a los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, al igual que desigualdades socioeconómicas, y la discriminación y exclusión de algunos sectores sociales (Yaffe, 2011). Dicho entorno ha dificultado la construcción de confianza entre la ciudadanía y el Estado. Sin embargo, la rendición de cuentas constituyó un referente, tanto para la ciudadanía como para la administración municipal, por su componente de innovación.

Para el alcalde, el desarrollo del programa Juntos por la Transparencia y el aporte de cada uno de los socios le otorga mayor credibilidad y transparencia ante la comunidad. De hecho, el burgomaestre constantemente les recuerda a sus funcionarios que ellos también representan a las comunidades, y tienen el deber de compartir la información en los territorios, y a todos los habitantes de Tierralta. En la administración municipal, los encargados consideran que la presencia de estas organizaciones ayuda a la recuperación de la credibilidad y la confianza hacia el Estado. Asimismo, toma especial relevancia el apoyo de la cooperación internacional, e instituciones académicas para empezar a recuperar la credibilidad en la administración pública. De hecho, el alcalde es consciente de que esa credibilidad está perdida, y uno de sus principales retos es recuperarla. Por ello, se ha trazado estrategias que permitan recuperarla lo más pronto posible.

En ese marco, los tierraltenses consideran que mediante el acceso a la información se puede avanzar para recuperar la confianza ciudadana. De tal modo, la rendición de cuentas se convirtió en un hito en el momento en que la ciudadanía se acercó al alcalde y los funcionarios a manifestarles que se estaban desarrollando proyectos importantes en el territorio, los cuales ellos desconocían. De allí se originó un sentimiento de arraigo hacia las obras y proyectos en ejecución, al punto en que las comunidades se convirtieron en defensoras, y aportaron al logro de terminar dichos proyectos con el impacto positivo que requiere el territorio. Para sorpresa de todos, en años anteriores, no había habido tal reacción ciudadana. Por eso, lo expuesto se convirtió en un hito. A continuación, se relata cada uno de los momentos clave para ese logro.

3.1. Preparación previa al evento de rendición de cuentas

Para lograr sus objetivos de mejorar la relación con los ciudadanos, la Alcaldía municipal presentó la rendición de cuentas como una oportunidad estratégica. Esto fue algo que el alcalde Daniel Montero Montes tomó como un reto propio, al contar con el apoyo de la Universidad de los Andes. En ese sentido, uno de los hallazgos de mayor relevancia correspondió a constatar que en los años anteriores había una percepción de bajo impacto en la comunidad, dada la

metodología para la rendición de cuentas. Según lo explicó el alcalde en la entrevista concedida a los integrantes de este estudio de caso, dichos ejercicios se adelantaban para cumplir con el requisito legal, pero no desarrollaban valor público. Por tanto, el principal reto era lograr despertar el interés de la ciudadanía por este proceso, cuyos antecedentes habían sido poco alentadores.

Dentro de las actividades programadas, a pesar del escepticismo ante el impacto de las rendiciones de cuentas, el alcalde de Tierralta se propuso hacer un ejercicio distinto, que contara con una amplia participación de las comunidades en el municipio. Se planteó adelantar una metodología que fuera más allá del simple requisito formal. En ese sentido, su objetivo fue mostrarles a los tierraltenses todas las obras y actividades gestionadas por la administración para el desarrollo territorial. Además, el burgomaestre pretendió que este ejercicio fuera innovador y de gran recordación para la sociedad.

Inicialmente, como parte de los ajustes a la metodología que tradicionalmente se implementaba en estas rendiciones de cuentas, se preparó una mesa de trabajo con los secretarios de despacho y los líderes de cada dependencia. En dicho espacio se determinó adelantar la identificación de líderes sectoriales según la misionalidad de cada cartera. De igual forma, se le solicitó a cada uno preparar los temas que presentaría en la rendición de cuentas de acuerdo con sus roles, funciones y metas a cargo en el Plan de Desarrollo Municipal. Aquí, el reto fue seleccionar los contenidos de manera tal que fueran llamativos para la ciudadanía.

Luego, una vez identificados los actores de cada una de las comunidades, se adelantó una prueba piloto de la rendición de cuentas. Se convocó a un evento cerrado, en el que participaron los líderes comunitarios identificados, quienes conocían de antemano la metodología, y aportaron a su mejoramiento. De igual forma, cada secretario expuso sus proyectos a cargo, y se facilitó un espacio de preguntas y respuestas. En tal marco, uno de los principales hallazgos de esa etapa fue que la participación focalizada, estructurada y preparada previamente tendría mejores efectos ante una convocatoria abierta, como se hizo tradicionalmente. Esto obedeció a que el grado de participación de los actores fue mayor, y sus aportes permitieron acotar la metodología.

Así, se atendieron las inquietudes planteadas por cada participante. De igual modo, se identificaron las temáticas a profundizar, y se logró ajustar la información que se presentaría posteriormente en la rendición de cuentas abierta a la comunidad. Adicionalmente, esta actividad supuso un reto el cual fue lograr un acercamiento entre la administración y los líderes

comunitarios. Con ello, se avanzó en el mejoramiento de los lazos de confianza, credibilidad, comunicación y la percepción con la ciudadanía.

3.2. *El evento de rendición de cuentas*

Una vez establecida la dinámica que se debía usar en la rendición de cuentas, se pusieron en marcha dos momentos clave. El primero consistió la selección por cada secretario de sus actividades y logros alcanzados, en materia del cumplimiento de los indicadores bajo su responsabilidad. También se identificaron aquellas gestiones que se consideraron como de gran impacto para la comunidad. Con esos insumos, se preparó una serie de videos con altos estándares de producción, los cuales no se habían presentado anteriormente en otro evento de la administración. Este elemento fue impactante tanto para la comunidad como para los servidores públicos, ya que resultó innovador en cuanto a la forma de presentar la información. En ese escenario, la gestión del material audiovisual se dio en colaboración de la jefa de Prensa del municipio, quien logró que este material fuera presentado de forma creativa y atractiva, de modo que tuviera mayor recordación.

El segundo momento se desarrolló a manera de diálogo entre los secretarios con cada grupo de interés identificado. A partir de allí, se conocieron las necesidades e inquietudes de cada grupo, por medio de un dialogo ciudadano. En esta etapa, los asistentes se agruparon de acuerdo con sus intereses, mientras que los secretarios rotaban por los diferentes grupos, y tenían la oportunidad de entablaron un diálogo más cercano con la comunidad. De esa manera, los ciudadanos tuvieron la oportunidad de formularles preguntas a los directamente responsables de cada sector, de acuerdo con sus temas de interés. De tal forma, recibieron respuesta de manera inmediata, y tuvieron una interacción que no se había dado anteriormente.

En suma, incorporar los videos de las obras que se estaban realizando y desarrollar mesas de trabajo, con un diálogo directo y casi personalizado, les permitió a los tierraltenses conocer las iniciativas. Pero también les dio la posibilidad de opinar sobre los aspectos que, consideraban, podían ser mejorados. En ese sentido, la decisión del alcalde de experimentar con una rendición de cuentas distinta, le permitió entablar un diálogo que antes no se había producido entre la ciudadanía y la administración.

3.3. El cambio en la percepción de la ciudadanía y funcionarios del municipio sobre el gobierno abierto luego del evento de rendición de cuentas

Este ejercicio despertó gran interés en la comunidad. Fue la primera vez que todo tipo de población estaba involucrada en la rendición de cuentas. En las anteriores rendiciones de cuentas, habían sido convocados solo a escuchar, pero no a participar activamente, ni a ser escuchados. Para los representantes de las víctimas del conflicto y miembros de las juntas de acción comunal, entre otros asistentes, este espacio fue satisfactorio porque se sintieron como una parte fundamental de la rendición de cuentas. Además, recibieron información actualizada con relación a las diferentes obras que se han venido desarrollando, así como de su porcentaje de avance y ejecución de recursos. Sin embargo, aquello se dio de una manera distinta, visual, y con lenguaje sencillo.

Para algunos actores de la sociedad civil, como la coordinadora de la mesa de víctimas, los esfuerzos de la administración por lograr transparencia permiten la generación de confianza, y facilitan la participación ciudadana (R. Pineda, comunicación personal, 15 de marzo de 2023). En este sentido, la sociedad civil empieza a perder el temor a hacerles seguimiento a los recursos públicos, porque deja de percibir a la administración como un rival, y comprende que los servidores públicos se deben a la ciudadanía. Así, como consecuencia de la rendición de cuentas se concibe el gobierno abierto como una oportunidad de cogobernanza en la cual, por medio del acceso a la información pública, la ciudadanía gobierna junto con los funcionarios públicos. Aquello les permite mayor incidencia y concertación en la ejecución de recursos.

Sin embargo, está pendiente incluir algunos actores de una manera más activa, como los sectores de jóvenes y las comunidades afrocolombianas, que sienten que no son representadas en la administración del municipio de Tierralta. Esto probablemente obedece a la no inclusión de lineamientos relacionados con la juventud en la rendición de cuentas. En ese sentido y de acuerdo con una actual consejera municipal de juventud y delegada departamental, los jóvenes expresan su rechazo a la ausencia de información relacionada con las juventudes en la rendición de cuentas (A. González Vergara, comunicación personal, 14 marzo de 2023).

Por su parte, para una de las miembros de la organización Herencia Africana, este descontento puede ser causado por que, aunque las obras presentadas tienen un impacto, y lucen bien, no se tuvo en cuenta la opinión de la población antes de su ejecución, y se hizo una socialización deficiente (P. Chaverra Cuesta, comunicación personal, 15 de marzo de 2023). Cuesta también contempla el que en la reunión de rendición de cuentas hubo poca participación

de la ciudadanía, versus una gran participación de funcionarios de la alcaldía (P. Chaverra Cuesta, comunicación personal, 15 de marzo de 2023). Estas consideraciones recaen en los miembros del Gobierno, y reflejan una falta de confianza de un sector de la población hacia las instituciones.

Por otro lado, a pesar del escepticismo del alcalde ante la rendición de cuentas, fue él quien se mostró más satisfecho con los resultados obtenidos. Lo anterior tuvo asidero en los múltiples comentarios positivos recibidos por la comunidad. Aquello lo ha motivado a seguir presentando propuestas de este tipo, y además a sugerir que esta metodología se implemente en otros municipios. Y el burgomaestre también reconoce que haber contado con el respaldo y la presencia de organizaciones como USAID y la Universidad de los Andes, le permitió mejorar la imagen y la credibilidad de la Alcaldía, y en general fortalecer la presencia estatal en su municipio (Comunicación personal, 15 de marzo de 2023).

Para el alcalde, este nuevo modelo de rendición de cuentas trajo consecuencias positivas, y permitió avanzar en materia de transparencia y buen gobierno. De hecho, manifestó que está esperando con ansias la rendición de cuentas de todo el cuatrienio, dado el éxito que obtuvo con este nuevo esquema, y las reacciones afirmativas por parte de la comunidad. Para Daniel Montero, la credibilidad entre ciudadanía y Estado estaba perdida, pero empezar a recuperarla con estrategias pertinentes como en este caso, es una misión del sector público. Y aquello se logra rindiendo cuentas, para aumentar la confianza con la administración.

4. Conclusiones y retos de implementación hacia futuro

Un reto esencial de la administración municipal de Tierralta fue desarrollar un proceso institucional que permitiera involucrar a la comunidad, y que fortaleciera la confianza entre la ciudadanía y el Estado. En ese sentido, desarrolló programas radiales, para informarle a la comunidad sobre las acciones del Gobierno municipal, las mesas de trabajo con comunidades, los espacios de diálogo con el alcalde, y —tal vez, el aspecto más exitoso, como lo atestiguan la ciudadanía y la propia administración— una rendición de cuentas que marcó un hito en las estrategias de gobierno abierto implementadas en el territorio. Por ello, el enfoque principal recayó en el reto que supuso adelantar una rendición de cuentas innovadora la cual permitió avanzar en la consolidación de la confianza ciudadana.

El reto era tal que incluso el alcalde Daniel Montero Montes reconoció que ese tipo de ejercicios tienden a ser monótonos, a contar con poca participación ciudadana, y un bajo

impacto. Por esa razón, el apoyo recibido por parte de USAID y la Universidad de los Andes, contribuyó con el cambio de paradigma que permitió visibilizar de manera diferente la gestión pública territorial en el municipio de Tierralta.

El alcalde se había esforzado en las dos rendiciones de cuentas anteriores por estructurar un ejercicio corto de cuarenta y cinco minutos o máximo una hora, para tratar de hacerlo interesante a la ciudadanía. Sin embargo, no tenía mayor impacto con la comunidad ni se proponía una interacción. Es por eso que el alcalde decidió experimentar y hacer énfasis en un elemento formal, lo cual se debe hacer por cumplimiento a la ley. Pero además incluyó un componente de innovación en la forma de presentarlo.

Aquel elemento innovador de la rendición de cuentas permitió que la ciudadanía se sintiera involucrada en el proceso de gobierno abierto. Así, la decisión del alcalde de arriesgarse y tomar un camino distinto fue el aspecto que permitió construir una experiencia exitosa y satisfactoria, tanto para los agentes estatales como para las comunidades que participaron. Este caso se convierte entonces en un referente para otros municipios PDET de sexta categoría o con condiciones similares, en las cuales no se ha logrado facilitar el acceso a la información a la ciudadanía, y propender por una participación efectiva.

Tomando en cuenta lo anterior, para las siguientes administraciones será clave seguir avanzando en cinco ejes: i) la participación de la comunidad; ii) las estrategias de comunicación; iii) las iniciativas de cooperación; iv) la recuperación de la confianza entre la ciudadanía y la administración; y v) la gestión de recursos.

i. La participación de la comunidad

Toma especial importancia el que la caracterización de actores ya identificada y que se encuentra en proceso de consolidación final, sea el principal insumo para que la participación ciudadana en todas las actividades realizadas por la administración con ocasión a los temas de gobierno abierto, que sea amplia y pluralista. En cuanto a las comunidades que tienen una participación más pasiva, se deben establecer mecanismos para identificar cuáles son sus necesidades, qué es lo que mejor saben hacer, qué actividades desarrollan a diario, y conocer la problemática de su zona o región. Asimismo, deben apoyarse en la comunidad que está más presente, reconocer qué costumbres culturales consideran que se deben fortalecer en el municipio, compartir información, y construir en conjunto, todo lo cual permitirá atraerlos y que su intervención sea más activa.

ii. Estrategias de comunicación

Se hace necesario seguir trabajando en forjar acciones de comunicación interna en la Alcaldía municipal. Esto persigue el propósito de afianzar una mayor apropiación por parte de los servidores públicos de los alcances del programa Juntos por la Transparencia. Aquello permitirá que sean multiplicadores de las acciones, y así lograr generar mayor confianza entre la ciudadanía y el Estado.

Sin embargo, es fundamental potenciar los canales de comunicación para establecer una relación con la población, y comunicarse con ellos de una forma más asertiva en municipios como Tierralta. Aquello constituye un elemento muy importante, debido a que se sitúa en territorios PDET que han sido resilientes, tienen pocos recursos, y, en la mayoría de los casos, consta de zonas rurales muy dispersas. Por consiguiente, el acceso a la información es limitado.

Para conseguir el objetivo descrito, se pueden implementar actividades encaminadas a identificar el perfil de los colaboradores y de los ciudadanos, para así determinar la forma más adecuada de llegar a cada uno de ellos. Asimismo, es fundamental diversificar canales para brindar la información necesaria y oportuna por medio del email interno, los boletines, las revistas, el intranet, página web, redes sociales, tableros para mensajes, el buzón de sugerencias, y la encuestas, entre otras herramientas. De igual modo, se deben crear eventos periódicos, o llevar a cabo dinámicas de socialización sobre los propósitos de la administración, y elaborar un manual de comunicaciones que permita generar espacios de diálogo e interacción con los diferentes públicos involucrados. Todo ello es conducente a dar a conocer lo relacionado con la gestión de la administración.

iii. Iniciativas de cooperación

A menudo, los mandatarios no invierten en acciones que fomenten la transparencia, y no consideran importantes las comunicaciones o la participación, sino hasta que surge una crisis y necesitan la ayuda de la ciudadanía. Es en este punto que es importante generar acciones interrelacionadas y dirigidas, para lograr que los resultados de la implementación de las iniciativas de gobierno abierto transformen o mejoren los espacios que se organizan entre la comunidad y la administración. Aquello se deberá dar en un plazo corto, y con los recursos adecuados.

Por tanto, es esencial que la cooperación internacional brinde apoyo y asistencia técnica en estos municipios, para que los alcaldes también inviertan en ello, brindando una gran ayuda

a la población. Sin embargo, es oportuno indicar que, aunque se ha avanzado en los procesos de transparencia y gobierno abierto, es importante profundizar en las iniciativas de cooperación a futuro. Y, asimismo, en los retos a los que se enfrentará un alcalde en el próximo periodo, para consolidar los avances, y construir sobre lo construido.

Para que estos temas sean tenidos en cuenta por la nueva administración, es perentorio que, desde el inicio de la gestión del próximo alcalde, se hagan las gestiones pertinentes, para que se incluya en el Plan de Desarrollo Municipal todo lo relacionado con los temas de gobierno abierto, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Este instrumento le permitirá al nuevo mandatario establecer desde el principio las estrategias de gobierno abierto idóneas para el municipio, y contar con los recursos necesarios para ejecutar las iniciativas propuestas, como se han venido trabajando. Asimismo, podrá dar continuidad a los objetivos determinados en el programa Juntos por la Transparencia, los cuales hasta el momento han logrado fortalecer la percepción de la ciudadanía ante el actuar de la administración.

iv. Recuperación de la confianza entre la ciudadanía y la administración

Reconectar a las instituciones con los ciudadanos es un trabajo que se debe seguir haciendo. Esto les permitirá responder de mejor manera a sus demandas y aspiraciones, con el objetivo de mejorar la confianza entre la comunidad y las autoridades locales. Para que eso sea posible, es importante continuar identificando las principales oportunidades y barreras que hay, de acuerdo con el contexto rural del municipio, para la implementación de cada una de las iniciativas propuestas de gobierno abierto. Aquello se postula para trabajar en ellas, y lograr así un mayor crecimiento de la población, mejorar su bienestar o calidad de vida, y avanzar hacia una administración más confiable, capaz, abierta e innovadora.

Sin embargo, para lograrlo se requiere de una mayor inversión para el desarrollo de mecanismos que faciliten la transparencia en los procesos que ejecuta el Gobierno, y contar con una activa participación de la comunidad en la toma de decisiones, para así trabajar en conjunto. Por lo anterior, es necesario que también se incluyan en el programa de gobierno actividades enfocadas a aumentar la productividad por medio de inversión en infraestructura, habilidades, tecnología e investigación, y desarrollo. Con ello se buscará estimular la innovación y la competencia, y generar mejores empleos. Asimismo, reforzar la credibilidad y la capacidad de la administración para luchar contra la corrupción, prestar mejores servicios y responder a las demandas de los ciudadanos.

v. *Gestión de recursos*

En cuanto a los procesos de contratación, sin lugar a duda estos han acarreado algunas dificultades en la ejecución a tiempo de las iniciativas de gobierno abierto propuestas. Por ello, se hace necesario adelantar las gestiones pertinentes para conseguir los recursos a tiempo, y lograr superar de esa forma las dificultades que se han venido presentando en la administración. Tal vez, para superar esa situación, es oportuno que se contemplen en el plan de desarrollo y en el presupuesto de la alcaldía desde el inicio de cada vigencia, todos los recursos necesarios para dar continuidad con las actividades adelantadas actualmente.

Asimismo, es fundamental que la Secretaría de Planeación haga un monitoreo o seguimiento constante, para llevar un mejor control de la ejecución de las iniciativas planteadas.

En resumen, aunque se han logrado avances significativos, todavía hay retos importantes que deben abordarse en el futuro, para seguir mejorando la situación del municipio, y lograr que la ciudadanía reconecte con el Estado. Por ello, es imperioso que en los siguientes gobiernos se dé continuidad a la implementación de estas iniciativas, las cuales tienen como propósito final aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como reducir efectivamente la corrupción.

5. Notas de docencia

5.1. Naturaleza del caso

Este es un estudio de caso retrospectivo de docencia. Su principal objetivo es analizar la implementación de estrategias de gobierno abierto en Tierralta, enfocadas en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Se ejecuta en el marco del proyecto Juntos por la Transparencia (JxT), apoyado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Entre sus objetivos específicos se busca *i)* identificar los actores con los que cuenta el municipio de Tierralta para implementar las estrategias de gobierno abierto en la construcción de confianza entre la administración y la ciudadanía; *ii)* determinar las estrategias implementadas por la administración del municipio de Tierralta que permitieron fortalecer la participación ciudadana. Por último, se buscó definir la percepción de la ciudadanía del municipio de Tierralta ante la implementación de las estrategias de gobierno abierto.

La pregunta de reflexión guía de este estudio es: ¿cómo fue la implementación del programa Juntos por la Transparencia (JxT) en el municipio de Tierralta entre 2020 y 2023?

5.2. Resumen del caso

El programa JxT es financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este fue ejecutado por la consultora norteamericana DAI, en asociación con Transparencia por Colombia, el Foro Nacional por Colombia, la Escuela Nacional de Gobierno de la Universidad de los Andes y la Silla Vacía (Foro, 2023). Dicho programa tiene como propósito promover la cultura de gobierno abierto por medio de la implementación de estrategias relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno a nivel nacional. Así contempla mejorar la participación y colaboración ciudadana a nivel local, robustecer la capacidad de las entidades de supervisión y control para luchar contra la corrupción, y promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas, así como mejorar las capacidades y la sostenibilidad de los socios locales (Foro, 2023).

En ese marco, la cobertura de este programa abarca cinco regiones de Colombia: Cartagena y los Montes de María, el Norte del Cauca, el Sur de Córdoba, el Sur de Tolima y el Valle del Cauca. Asimismo, se desarrollan actividades en quince municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y en los distritos de Cartagena, Cali y Buenaventura (Foro, 2023).

El municipio de Tierralta (Córdoba) ha sido escenario del conflicto armado, por ser un corredor estratégico para los grupos armados ilegales. Estos han ocasionado el desplazamiento forzado de la población, como resultado de los ejercicios de control territorial (Pérez, 2019). Es por eso que el Estado colombiano está trabajando para restablecer el control estatal en las zonas más afectadas por el conflicto, por medio de un enfoque estratégico que integra seguridad, lucha contra el narcotráfico y desarrollo económico y social (USAID, 2023).

Teniendo en cuenta la situación de orden público del municipio de Tierralta y las estrategias propuestas en octubre de 2020 por el programa JxT de USAID, el gobierno del alcalde Daniel Enrique Montero Montes alcalde de Tierralta, tomó la decisión de implementar diferentes actividades para aumentar la transparencia, fomentar la rendición de cuentas, y reducir la corrupción. Durante los dos años y medio de ejecución del programa, se han llevado a cabo siete programas radiales en colaboración con las emisoras del Hospital San José y el Ejército Nacional de Colombia. Asimismo, una mesa de socialización con los diferentes actores de la región, previa a la rendición de cuentas, y la respectiva audiencia pública de “Rendición

de Cuentas 2022”. Igualmente, se tiene previsto dar inicio con la caracterización de los grupos de interés.

Estas actividades han permitido una mayor participación de la ciudadanía, principalmente en la rendición de cuentas. Sin embargo, la ausencia de una caracterización de los grupos de interés ha dificultado los procesos de relacionamiento ciudadanía-Estado. Aquello ha impedido definir las iniciativas requeridas para lograr llegar a la totalidad de la población.

5.3. Grupo objetivo: guía de cursos y niveles apropiados para el caso

Este caso de estudio será útil para los estudiantes de maestrías en gestión pública, administración pública o asuntos gubernamentales de distintas universidades del nivel nacional e internacional. Este puede ser abordado en los siguientes cursos:

- *Política y gestión pública.* En la construcción y el análisis del problema de la política pública, qué alternativas se pueden implementar de acuerdo con los actores identificados con sus respectivos intereses, y las ventanas de oportunidad existentes, dado el contexto del caso.
- *Gestión pública local y territorial.* Identificar qué estrategias de gobierno abierto se pueden incluir en los planes de desarrollo municipales. Asimismo, con los grupos de interés ya identificados, se puede construir su caracterización, para enlazar su interrelación, y generar los esquemas de gobernanza necesarios para solucionar la problemática evidenciada.
- *Planeación estratégica en el sector público.* Crear un plan estratégico a partir de la solución del problema público identificado.
- *Gestión pública orientada a resultados.* Organizar el planteamiento y análisis del estudio de caso, por medio del triángulo estratégico de Moore, en cada uno de sus componentes.

De tal modo, el caso está centrado en un dilema de gestión, el cual busca fortalecer la confianza entre ciudadanía y Estado en un municipio PDET, en un contexto en el que los indicadores de confianza con la Alcaldía municipal han ido disminuyendo en los últimos años.

5.4. Objetivos de enseñanza

Este caso se puede utilizar como guía de docencia para definir los lineamientos básicos a contemplar, a partir de estos enfoques:

- *Perspectiva originada desde una estrategia de actores.* Fortalecer la capacidad de los estudiantes para identificar y/o caracterizar a los grupos de interés clave cuando se requiere establecer una política pública, y determinar las acciones requeridas para sustentar su implementación. Para este punto, los estudiantes se pueden apoyar en la aplicación de la matriz de análisis de actores a partir del grado de influencia, o en la matriz de valoración de actores Power - Interest Grid (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2012).
- *Perspectiva originada desde una estrategia de gestión de retos públicos.* Promover el uso de herramientas como el Triángulo Estratégico de Moore (Moore, 2015). Aquello tiene el propósito de facilitar la identificación de valor público para la ciudadanía y la sociedad en la implementación del programa *JxT*. Asimismo, lograr establecer la legitimidad, el apoyo y las capacidades del gobierno necesarios para alcanzar los objetivos propuestos para este proyecto.

De igual forma, con la aplicación del Triángulo de Integridad Pública propuesto por el DAFP (Departamento Administrativo Función Pública [DAFP], 2017), esta herramienta se hace útil para dar a conocer todo lo relacionado con temas como el manejo de fondos, bienes o recursos públicos asignados y resultados del cumplimiento del mandato para el cual el mandatario ha sido elegido. Estos avances se les deben presentar a grupos de valor como ciudadanos, servidores y entidades públicas. Lo anterior se da teniendo en cuenta que este estudio de caso tiene como eje principal consolidar una cultura de gobierno abierto, en la cual la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana permitan generar espacios de diálogo entre la ciudadanía y la administración.

5.5. *Plan de enseñanza*

Para este caso, el docente puede utilizar esta guía, desarrollando las siguientes fases:

Tabla 1. Plan de enseñanza

Fase	Explicación
Introducción (esta se puede aplicar en las dos perspectivas)	Se ofrece una breve introducción que describa de forma general el caso, sus elementos claves, los actores involucrados, sus posibles alternativas de solución y los objetivos de enseñanza que se propone lograr, indicando cuáles son los dilemas más importantes que enfrenta el gerente público del caso.
Exploración	En esta etapa, se les debe indicar a los estudiantes la lectura del estudio de caso y cuáles son las actividades de análisis que deben realizar según la perspectiva por que opte el docente. De igual forma, se puede organizar al grupo de estudiantes por equipos, para discutir posibles alternativas del gerente público, y las implicaciones de su decisión.

Diagnóstico	Se sugiere emplear algunas herramientas para estudiar el caso, y construir posibles alternativas de solución ante el dilema que debió afrontar el gerente público.
Aplicación	Para este ítem, se propone que los estudiantes hagan un análisis de acuerdo con lo indicado en la etapa de diagnóstico. Asimismo, que argumenten y expongan la decisión tomada, teniendo en cuenta las perspectivas citadas en los objetivos de enseñanza.
Conclusión y cierre	De acuerdo con los objetivos de enseñanza propuestos, el docente les solicita a los grupos socializar las dificultades de los estudiantes en cada una de las etapas de exploración, diagnóstico y aplicación. También se les puede pedir a los estudiantes listar las conclusiones, las posibles soluciones y los desafíos más relevantes que afrontó el gerente público.

Fuente: elaboración propia

Las fases citadas en el cuadro anterior se pueden desarrollar en cada una de las propuestas perspectivas, como se indica a continuación:

Tabla 2. Perspectiva fundada en una estrategia de actores

Fase	Desarrollo
Exploración	<p>El gerente público es un alcalde de un municipio de Colombia clasificado como de sexta categoría, e incluido dentro del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el marco del acuerdo final de paz. El alcalde tiene como propósito fortalecer la confianza entre la ciudadanía y la administración. Para ello, deberá implementar las estrategias del programa JxT. Sin embargo, no cuenta con el personal suficiente para la ejecución de las actividades, no ha logrado hacer la caracterización de la totalidad de los actores que le permita determinar qué acciones de gobierno abierto debe establecer en el municipio, y, adicionalmente, al interior de la Alcaldía, no se ha hecho una socialización de las iniciativas que brinda el programa en mención con los servidores públicos. Aquello permitiría a su vez que estos sean multiplicadores de los esfuerzos, y así crear mayor confianza entre la ciudadanía y la administración.</p> <p>Para esta actividad, el docente debe dividir a los estudiantes en grupos, e informarles que deben hacer la lectura completa del caso. Cada integrante del grupo debe asumir el rol de uno de los actores que se encuentra identificado en la matriz de actores (anexo A), y de los que posiblemente no se consideraron (es importante tener en cuenta su rol e interés). En ese punto, los estudiantes se pueden apoyar en el método de <i>juego de roles</i>. Esto tiene el propósito de adelantar un análisis de los actores involucrados que les permita determinar la posible posición de los que se encuentran incluidos en el mapa, así como de los que no están identificados (anexo B).</p> <p>En tanto, para la aplicación de la matriz de <i>Power - Interest Grid</i> (anexo C), el grupo deberá clasificar los actores con relación a su poder e interés, y posteriormente evaluar en qué cuadrante se ubica (satisfechos o latentes, claves, informados o defensores, monitoreados o marginados).</p> <p>Posteriormente, con los resultados derivados de ese análisis de actores, los grupos deberán establecer algunas acciones que le permitan al gerente público construir alianzas estrategias para fortalecer las capacidades del talento humano de la Alcaldía y de comunicación interna.</p>
Diagnóstico	Los estudiantes deberán aplicar el método de <i>juego de roles</i> y realizar la evaluación de actores, como se estableció en la etapa de exploración. Esto tiene el propósito de identificar las posibles alianzas que se pueden dar para implementar las iniciativas del programa JxT en un municipio de sexta categoría y clasificado como PDET.

Aplicación	Después de haber realizado el ejercicio de <i>juego de roles</i> , el docente les solicitará a los grupos que se aparten de su rol y elaboren un escrito desde la postura del alcalde del municipio de sexta categoría, y clasificado como PDET. En ese punto se determinarán las estrategias que se deben mejorar para fortalecer la confianza entre la ciudadanía y la administración, a partir de las iniciativas que propone el programa <i>JxT</i> , y en cuáles de ellas se puede avanzar con los recursos con los que cuenta la Alcaldía, o si se requieren recursos adicionales. En cuanto a la construcción de alianzas estratégicas para fortalecer las capacidades del talento humano de la Alcaldía y de comunicación interna, el docente les solicitará a los grupos identificar qué actividades se pueden desarrollar, y en qué actores se puede apoyar.
Conclusión y cierre	El docente puede manifestar que es fundamental entender a los diferentes actores participantes en la formulación de iniciativas, para fortalecer los lazos de confianza entre la ciudadanía y la administración, que a su vez permita facilitar el desarrollo de las políticas públicas. Asimismo, que esto también es importante para el gerente público de hoy, el cual se ve enfrentado a escenarios complejos, por ser un municipio con ciertas características.

Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Perspectiva fundada en una estrategia de gestión de retos públicos

Fase	Desarrollo
Exploración	<p>El gerente público de este estudio de caso es el alcalde de Tierralta, Daniel Montero. Su reto principal se enfocó en el desarrollo de estrategias institucionales que permitieran involucrar a la comunidad, y fortalecer la confianza entre la ciudadanía y el Estado. De acuerdo con lo anterior, el docente les indicará a los estudiantes que deben revisar el contexto y la introducción del estudio de caso. Esto tendrá el propósito de que los estudiantes no conozcan las estrategias implementadas por la Alcaldía para que, de acuerdo con dichas secciones y los actores relacionados con el caso, logren asumir el rol al que se enfrentó el alcalde de Tierralta en el periodo 2020-2023. El docente les deberá indicar a los estudiantes que se deben apoyar en el Triángulo Estratégico de Moore (anexo D).</p> <p>Con respecto al Triángulo de Integridad Pública (anexo E), el profesor les debe indicar a los alumnos que, de acuerdo con la información contenida en el estudio de caso y los elementos del triángulo en mención, deberán proponer una política pública que permita establecer un mecanismo innovador para la rendición de cuentas por gerente público sobre sus actos a la ciudadanía, de forma concreta y oportuna.</p>
Diagnóstico	<p>Una vez el docente proyecte la gráfica del Triángulo Estratégico de Moore y sus componentes, los estudiantes aportarán de forma libre los elementos que consideren que deban ser incluidos en cada uno de ellos. Lo anterior tiene el objetivo de que los alumnos logren identificar varias estrategias encaminadas a fortalecer los tres componentes del triángulo en cuestión, y que se familiaricen con el uso de esta metodología.</p> <p>Este ejercicio se puede utilizar de la misma forma en la aplicación del Triángulo de la Integridad Pública. Sin embargo, el propósito se puede enfocar en que los estudiantes identifiquen las posibles brechas que se pueden situar en cada uno de los vértices, y formular posibles alternativas de solución.</p>
Aplicación	Una vez realizado el ejercicio en clase como se definió en la etapa de diagnóstico, el profesor les indicará a los alumnos que desde sus roles de asesores del alcalde de Tierralta del periodo 2020-2023, deben escribir un memorando teniendo en cuenta el Triángulo Estratégico de Moore, en el cual le indicarán al alcalde en cuestión cuáles son las estrategias que puede emplear para generar confianza entre la comunidad y la administración, lo cual le permita fortalecer los lazos de confianza.

	En la aplicación del Triángulo de Integridad Pública, el docente les indicará a los estudiantes que se desarrollará el mismo ejercicio. Sin embargo, el memorando estará enfocado en proporcionar estrategias para mejorar la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia.
Conclusión y cierre	<p>El docente puede exponer que, por medio del uso de la metodología del Triángulo Estratégico de Moore, los gerentes públicos pueden enfrentar retos públicos, y que no dejen pasar por alto los tres componentes señalados. De igual forma, les permitirá mejorar las fuentes de legitimidad y capacidad operacional, desarrollar políticas públicas y consolidar el valor público.</p> <p>En cuanto al Triángulo de Integridad Pública, el profesor explicará que la utilización de esta herramienta les permite a los gerentes públicos liderar políticas públicas ante la rendición de cuentas, las cuales estarán orientadas a consolidar las iniciativas de gobierno abierto que se propongan.</p>

Fuente: elaboración propia

5.6. Consejos para dar solución al caso

A la hora de resolver el caso, es importante que el estudiante tenga en cuenta los factores que se listan a continuación. Aquello le permitirá decidir cuál es la mejor alternativa que se debe tomar para que el gerente público tenga impactos óptimos en su administración.

i. Perspectiva fundada en una estrategia de actores

Con esta, se busca definir los recursos financieros y humanos necesarios para la implementación de las estrategias:

- ❖ Establecer los recursos con los que cuenta la Alcaldía y con cuáles no, para atender cada una de las estrategias.
 - ❖ Identificar los actores que cuentan con recursos, y que puedan apoyar la ejecución de las alternativas.
 - ❖ Determinar la posición, el rol y el interés de cada uno de los actores.
 - ❖ Reconocer con qué aliados se puede contar para identificar las ventanas de oportunidad.
 - ❖ Con toda la información recolectada, plantear cómo se pueden desarrollar las estrategias propuestas.
- *Perspectiva fundada en una estrategia de gestión de retos públicos*
 - ❖ Identificar los valores públicos que se quiere posicionar.
 - ❖ Establecer las fuentes de legitimidad y apoyo con las que cuenta el alcalde de Tierralta para generar confianza.
 - ❖ Señalar cómo la Alcaldía, junto con los actores identificados, pueden construir confianza en el programa.

- ❖ Determinar cuáles son los actores con los que no cuenta el alcalde, para lograr generar espacios de comunicación, y que estos se vuelvan claves en la implementación de las iniciativas.
- ❖ Definir si la Alcaldía cuenta con los recursos suficientes para generar confianza en el programa, y cuáles se deben fortalecer para lograrlo.

Información adicional o material bibliográfico que le puede ser útil al docente

Para el análisis de estudio de caso, el docente y los estudiantes se puede apoyar en las siguientes referencias bibliográficas:

- Luna, E., & Rodríguez, L. (2021). *Pautas para la elaboración de estudio de caso (Estudio de Caso)*. Sector de Conocimiento y Aprendizaje, BID.
- Sanabria, P., & Guzmán, A. (2020). *¿Cómo escribir casos de docencia en gestión y políticas públicas? Guía para profesores y estudiantes*. Estudio de caso de docencia y consultoría N.º 1 ISSN 2744-8908. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes.

6. Referencias

- Alcaldía Municipal de Tierralta. (2020). Acuerdo 005 de 2020. *Por lo cual se adopta el Plan de Desarrollo 2020 – 2023 “Paz, Desarrollo y Buen Gobierno” del Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba.*
- Alcaldía Municipal de Tierralta. (Abril 20, 2023). *Pasado, Presente y Futuro.* Alcaldía de Tierralta.
- Agudelo Cano, M. (2016). *El Impacto Económico de la Violencia en el departamento de Córdoba en Colombia* [Memoria de grado]. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/18757/u722262.pdf>
- Convenios de Fuerza y Justicia. (Abril 20, 2023). Situación de Violencia en la Región. *Municipio de Tierralta.* <http://rutasdelconflicto.com/convenios-fuerza-justicia/node/174>
- Presidencia de Colombia. (Mayo 28, 2017). Decreto 893 de 2017 [con fuerza de ley]. *Por medio del cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).*
- Defensoría del Pueblo. (2019). Ficha de Alertas Tempranas - Estructura 054-19. *Defensoría del Pueblo.* <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Details/91766>
- Departamento Administrativo Función Pública. (2017). *1er. Encuentro virtual de los Equipos Transversales Departamentales.* Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imagenes/90/2017-01-24_Presentacion_encuentro_et_territorial.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Manual Único de Rendición de Cuentas Versión 2. Obtenido de Capítulo 1 Lineamientos metodológicos para la rendición de cuentas en las entidades del orden nacional y territorial de la rama ejecutiva.* Departamento Administrativo de la Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Manual+Único+de+Rendición+de+Cuentas+-+Versión+2.+Cap%C3%ADtulo+I+-+Rama+Ejecutiva+-+Febrero+de+2019.pdf/185395d8-5d05-9e30-9c4a-928db485d9d7?t=1551481849981>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). *Encuesta de Cultura Política - Municipios PDET 2021.* Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/presentacion_MunPDET_ECP_2021.pdf

Foro Nacional por Colombia. (Marzo 23, 2023). Sobre nosotros. Juntos por la Transparencia. *Foro Nacional por Colombia*. <https://foro.org.co/juntosporlatransparencia/quienes-somos/>

Funcicar. (Noviembre 28, 2022). *USAID fortalece a la ciudadanía en Colombia para promover la transparencia y luchar contra la corrupción*. Funcicar. <http://funcicar.org/usaids-fortalece-a-la-ciudadania-en-colombia-para-promover-la-transparencia-y-luchar-contra-la-corrupcion/>

Fundación Paz & Reconciliación. (27 de Febrero de 2023). Somos Pares. Obtenido de PARES: <https://www.pares.com.co/somos-pares>

González, E. (Julio 17, 2020). A 21 años de la masacre de Tierralta: Omar Pino, se busca. *Unidad para las víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/historias-de-vida/21-anos-de-la-masacre-de-tierralta-omar-pino-se-busca/57786>

La Liga Contra el Silencio. (Septiembre 9, 2019). Sur de Córdoba, el desplazamiento a hombros del miedo. *La Liga Contra el Silencio*. <https://ligacontraelsilencio.com/2019/09/09/sur-de-cordoba-el-desplazamiento-a-hombros-del-miedo/>

La Liga Contra el Silencio. (Abril 20, 2023). Situación de Violencia en la Región. Municipio: Tierralta. *La Liga Contra el Silencio*. <http://rutasdelconflicto.com/convenios-fuerza-justicia/node/174>

Mitchell, R.K., Agle, B.R., & Wood, D.J. (1997). *Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of who and what Really Counts*. *Academy of Management Review*.

Moore, M.H. (2015). *Creating a public value account and scorecard*. Harvard.

Pérez, A.M. (2019). *“Con el ombligo enterrado”*. *Los mecanismos de retorno y la tenencia de la tierra en Tierralta Córdoba*. Bogotá. [Tesis de pregrado]. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/5434f8b4-b1a7-4c46-9c30-65618b25e297/content>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). Institutional and Context Analysis - Guidance Note. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
<https://www.undp.org/publications/institutional-and-context-analysis-guidance-note>

Transparencia por Colombia. (2020). *Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Ejercicio de control ciudadano anticorrupción a la implementación del Acuerdo de Paz (2018-2020)*. Transparencia por Colombia.
<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-mapa-de-riesgos.pdf>

Universidad de los Andes. (Abril 20, 2023). Juntos por la Transparencia (JxT). *Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes*.
<https://gobierno.uniandes.edu.co/es/investigaciones/proyectos-de-investigacion/juntos-por-la-transparencia>

United States Agency for International Development. (USAID). (Abril 20, 2023). Colombia. *USAID*. <https://www.usaid.gov/es/colombia>

Yaffe, L. (Octubre 3, 2011). *Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta*. Icesi.

7. Anexos

7.1. Anexo A. Mapa de actores. Identificación

Nombre de los principales actores	Rol del actor	Intereses del actor
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	Agencia federal independiente responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria a nivel mundial.	<p>Dentro de sus líneas de acción, la USAID contempla la <i>lucha contra la corrupción</i>. En el caso de Colombia, apoya al Gobierno y a la sociedad civil en la implementación de estrategias sociales y económicas que promuevan una sociedad más inclusiva y equitativa.</p> <p>El programa Juntos por las Transparencia tiene establecidos cinco objetivos. Dentro de ellos está avanzar en las iniciativas de transparencia, y promover una cultura de transparencia, especialmente en aquellas regiones que han sido víctimas del conflicto armado y se encuentran clasificadas como municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).</p>
DAI	Organización privada con perspectiva global. Está encargada de implementar iniciativas que les permitan a la comunidad y la sociedad ser más prósperas, justas y mejor gobernadas.	<p>La DAI cuenta con diez líneas de desarrollo transformacional, entre ellas la relacionada con el tema de <i>Gobierno</i>. Esta tiene como propósito fortalecer y mejorar el rendimiento del Gobierno por medio de asesoría técnica, orientación estratégica y apoyo a las instituciones públicas, los organismos electos y los ciudadanos.</p> <p>En Colombia, el apoyo está enfocado en impulsar soluciones que permitan aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y combatir la corrupción.</p>
Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes	Universidad: socio del programa.	Espera contribuir a la construcción de confianza por medio de la transparencia y organización de la información, para permitir que la ciudadanía comprenda cómo se toman las decisiones públicas.
Transparencia por Colombia	Corporación privada sin ánimo de lucro: socio del programa.	Promueve la transparencia, integridad y cuidado de lo público necesarios para luchar contra la corrupción, especialmente en los municipios que se han visto afectados históricamente por la violencia, los cuales deben contar con un acompañamiento.
Foro Nacional por Colombia	ONG sin ánimo de lucro: socio del programa.	Desarrolla ideas innovadoras y creativas para manejar los temas claves derivados de los problemas de corrupción. Estos permiten mejorar la participación de la ciudadanía por medio de ejercicios de transparencia, y abordar adecuadamente los asuntos públicos.
La Silla Vacía	Medio de comunicación: socio del programa.	Fortalece la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, con apoyo del sector privado y la sociedad civil, e incentiva en los periodistas el valor de la transparencia.
Daniel Montero Montes	Alcalde Municipal de Tierralta	Dota de herramientas técnicas y financieras a la administración para fortalecer el gobierno abierto en el municipio, con el propósito de afianzar los lazos de confianza entre la ciudadanía y la administración, con la entrega de información clara y oportuna.

Wendy Hernández	Jefe de Prensa de la Alcaldía de Tierralta.	Fortalece las estrategias de transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía.
Juan Pablo Escobar	Funcionario de Control Interno de la Alcaldía de Tierralta.	Fortalece las estrategias de lucha contra la corrupción en el municipio.
Jessica Mendoza Niño	Profesional Universitario de la Universidad de los Andes.	Brinda apoyo técnico a los gobiernos locales para la implementación de iniciativas que generen transparencia, participación ciudadana, innovación, y todo lo que tiene que ver con temas de gobierno abierto.
Marlon Mercado Triana	Secretario de Planeación de la Alcaldía de Tierralta	Apoya las iniciativas de gobierno abierto que se deben implementar en el municipio, para fortalecer la confianza entre los ciudadanos y la administración.
Ana Edhit Ghisays	Oficina de Víctimas de la Alcaldía de Tierralta.	Desde su rol de enlace con las víctimas, establece los canales de comunicación para dar a conocer el proceso de veeduría ciudadana y control. Además, debe atender las inquietudes dadas frente a los ejercicios de rendición de cuentas, y por cómo funciona la administración pública.
Juan Carlos Herrera García	Suboficial del Ejército Nacional de Colombia: locutor de la Emisora de Tierralta.	A través de los programas radiales, establece espacios de diálogo entre la ciudadanía y la institucionalidad sobre temas relacionados con gobierno abierto, buscando escuchar a la ciudadanía, conocer sus necesidades, e informarles sobre las actividades que lleva a cabo la administración.
Rocío Pineda Arrieta	Coordinadora de la Mesa de Víctimas del municipio de Tierralta.	Como representante de las víctimas, acompaña el proceso de veedurías y el desarrollo de las políticas públicas encaminadas a las víctimas.
Carlos Alberto Castillo Velásquez	Presidente de la Junta de Acción Comunal (Barrio la Esmeralda), periodista comunitario del sur del departamento de Córdoba.	Encargado de las capacitaciones recibidas sobre temas de control y veeduría, que posteriormente se pueden aplicar en las diferentes actividades que lleve a cabo la administración.
Ana María González Vergara	Delegada Departamental de la Consejería Municipal de Juventud.	Conoce las políticas relacionadas con la participación ciudadana, que le permiten, desde su rol, darle a conocer a la administración cuáles son las necesidades que tiene la población que representa, y que sus posibles soluciones sean incluidas en los diferentes planes de acción del municipio.
Porfiria Chaverra Acuesta	Representante de la población afrocolombiana, docente del municipio de Tierralta, tesorera de la Organización Herencia Africana.	Por medio de las capacitaciones ofrecidas por USAID, cuenta con las herramientas necesarias para ser miembro activo en los procesos que se llevan a cabo en el municipio. Particularmente, obra en lo que atañe a la participación ciudadana y, de esa forma, se enfoca en cómo ayudar a bordar las necesidades de su comunidad.
Comunidad	Participa activamente en las diferentes actividades de gobierno abierto propuestas por la administración.	Se involucra en el desarrollo de las políticas públicas para que estas sean más efectivas y cercanas, para así solucionar las necesidades de la población.
Grupos armados al margen de la ley: actualmente en el Sur de Córdoba hay presencia de organizaciones criminales como AGC o Clan del Golfo, los Caparros y el ELN.	Reclutan jóvenes indígenas, campesinos y habitantes de cascos urbanos para ganar control territorial.	Actualmente hay disputas entre el ELN y organizaciones criminales, que quieren tener el control territorial para el comercio ilegal de drogas y armas, así como la trata de personas. Estos grupos tienen centros de entrenamiento como los que tenían anteriormente las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, que usaban fincas en la región para

		dar capacitaciones militares y de inteligencia a sus combatientes.
Programa Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá (Cordupaz)	ONG sin ánimo de lucro: aliado del programa.	Participó en la estructuración del guion para los programas radiales y en la coordinación de la implementación.

Fuente: elaboración propia

7.2. Anexo B. Clasificación y priorización de grupos de interés

Esta herramienta permite identificar y priorizar los grupos de interés con los cuales se establece una relación. Se basa en la teoría desarrollada por Mitchell y sus colaboradores (1997). En ella se establecen las siguientes definiciones:

- a. *Poder*: Hace referencia a la facultad de imponer a otro su voluntad, o de la habilidad para generar una reacción
- b. *Aceptación (Legitimidad)*: Hace referencia a las acciones de un grupo que son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de un sistema social de normas, valores y creencias.
- c. *Urgencia*: Hace referencia a la sensibilidad de los grupos de interés ante los retrasos de atención de sus exigencias, y la importancia que dicho grupo le concede a la relación.

En el siguiente cuadro se identifica la clasificación de los grupos de interés con los cuales se ha entablado una relación, en el marco del proceso colaborativo de la implementación del programa *JxT*. En las columnas, establecer el grado de poder, aceptación y urgencia, usando una escala *alto* = 3, *media* = 2, *baja* = 1.

N.º	Grupo de interés	Criterios		
		Definitivo	Dependiente	Crítico
1	USAID	3	3	3
2	DAI	2	3	2
3	Escuela de Gobierno, Uniandes	2	3	2
4	Transparencia por Colombia	2	3	2
5	Foro Nacional por Colombia	2	3	2
6	La Silla Vacía	2	3	2
7	Daniel Montero Montes	3	3	2
8	Wendy Hernández	1	2	3
9	Juan Pablo Escobar	1	3	2
10	Jessica Mendoza Niño	1	3	2
11	Marlon Mercado Triana	2	3	2
12	Ana Edith Ghisays	1	2	3
13	Juan Carlos Herrera García	1	3	2
14	Rocio Pineda Arrieta	1	2	3
15	Carlos Alberto Castillo Velásquez	1	2	3
16	Ana María González Vergara	1	2	3

17	Porfiria Chaverra Acuesta	1	2	3
18	Grupos al margen de la ley	3	1	3
19	Ciudadanía	2	3	3

Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta de Mitchell et al. (1997)

Una vez se establece la etapa de clasificación, se les otorgaron los siguientes atributos a los actores identificados.

Latente	Adormecidos: Su interés más inmediato es adquirir un segundo atributo.
	Discrecionales: Su relación con la organización se mueve en un ámbito filantrópico. No cuentan con poder ni demandar urgentes por satisfacer.
	Exigentes: Tienen una demanda planteada, pero no disponen de fuerza suficiente ni reconocimiento social a su demanda.

Expectante	Dominantes: Los intereses, expectativas y demandas de estas personas o grupos son importantes para la organización.
	Críticos: Sus demandas, por carecer de legitimidad, pueden ser impuestas mediante el uso del poder o la fuerza, incluso bajo la coerción.
	Dependientes: Al carecer de poder, se hacen dependientes de otros grupos de interés internos o externos, para lograr que sus demandas sean atendidas por la organización

Definitivo	Definitivos: Pasan a ser un grupo de interés prioritario para la organización, y exigirán la satisfacción de sus demandas a la mayor brevedad.
-------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta de Mitchell et al. (1997)

Para este caso, el estudio de la priorización arrojó el siguiente resultado:

N.º	Grupo de interés	Definitivo	Dependiente	Crítico	Dominante	Exigente	Discrecional	Adormecido
1	USAID	Sí	No	No	No	No	No	No
2	DAI	No	No	No	No	No	Sí	No
3	Escuela de Gobierno, Uniandes	No	No	No	No	No	Sí	No
4	Transparencia por Colombia	No	No	No	No	No	Sí	No
5	Foro Nacional por Colombia	No	No	No	No	No	Sí	No
6	La Silla Vacía	No	No	No	No	No	Sí	No
7	Daniel Montero Montes	No	No	No	Sí	No	No	No
8	Wendy Hernández	No	No	No	No	Sí	No	No
9	Juan Pablo Escobar	No	No	No	No	No	Sí	No
10	Jessica Mendoza Niño	No	No	No	No	No	Sí	No

11	Marlon Mercado Triana	No	No	No	No	No	Sí	No
12	Ana Edith Ghisays	No	No	No	No	Sí	No	No
13	Juan Carlos Herrera García	No	No	No	No	No	Sí	No
14	Rocío Pineda Arrieta	No	No	No	No	Sí	No	No
15	Carlos Alberto Castillo Velásquez	No	No	No	No	Sí	No	No
16	Ana María González Vergara	No	No	No	No	Sí	No	No
17	Porfiria Chaverra Acuesta	No	No	No	No	Sí	No	No
18	Grupos al margen de la ley	No	No	Sí	No	No	No	No
19	Ciudadanía	No	Sí	No	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, es oportuno precisar que, de acuerdo con los criterios o puntos de vista aplicados por cada grupo de trabajo, el resultado de la priorización puede ser diferente.

7.3. Anexo C. Matriz de Power - Interest Grid

La matriz de *Power - Interest Grid* es una técnica utilizada para analizar a las partes interesadas. Esta determina la estrategia de participación que se aplica cuando se trabaja con diferentes personas o grupos. En ese marco, su propósito principal es hacer un análisis de los actores involucrados, o de los que posiblemente se puedan ver afectados por los resultados. Sin embargo, independientemente del resultado de su aplicación, se debe trabajar en estrecha colaboración con cada uno de ellos, tener en cuenta sus puntos de vista cuando sea posible, y que ninguno de ellos sea ignorado por completo.

El uso de la matriz de *Power - Interest Grid* está enfocado en dos factores. El primero, identificar el nivel de *interés* (I) de las partes interesada en el proyecto, y el segundo, el *poder* (P) que estas ejercen con relación a la implementación del proyecto y los resultados. Estos dos factores podrán ser evaluados con una puntuación de alto (A) o bajo (B).

Una vez se ejecuta esta identificación inicial, se establece o tipifica cómo la parte interesada ayuda a entender la situación, y cómo se puede gestionar una determinada decisión/recomendación de políticas públicas.

Esta clasificación corresponde a cuatro tipos de jugadores:

- *Claves:* Alto poder e interés. *¿Cómo los involucro y los hago parte del proceso?*
- *Latentes:* Alto poder y bajo interés. *¿Qué información de apoyo necesitan para que se interesen en el problema/alternativa?*
- *Defensores:* Bajo poder y alto interés. *¿Cómo los empodero, los mantengo al tanto y/o los visibilizo?*
- *Marginales:* Bajo poder e interés. *¿Cómo los mantengo informados/conscientes?*

Con los resultados de la evaluación anterior, se adelanta la ubicación de cada una de las partes interesadas en los cuadrantes de la matriz, la cual consta de dos ejes. En el eje *Y* se representa el nivel de influencia de poder que tiene el actor con respecto al proyecto, mientras que en el eje *X* se ve reflejado el nivel de interés que tiene el actor con respecto al proyecto.

Nombre de los principales actores	Rol del actor	Interés en la solución	P	I	L (S)	M (M)	C (AC)	D (I)
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID	Definitivo	Dentro de sus líneas de acción, la USAID contempla la <i>lucha contra la corrupción</i> . En el caso de Colombia, apoya al Gobierno y a la sociedad civil en la implementación de estrategias sociales y económicas que promuevan una sociedad más inclusiva y equitativa. El programa Juntos por las Transparencia tiene establecidos cinco objetivos, dentro de ellos, avanzar en las iniciativas de transparencia, y promover una cultura de transparencia. Aquello es esencial especialmente en aquellas regiones que han sido víctimas del conflicto armado, y se encuentran clasificados como municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).	A	A			X	
DAI	Discrecional	La DAI cuenta con diez líneas de desarrollo transformacional, entre ellas la relacionada con el tema de <i>Gobierno</i> , la cual tiene como propósito fortalecer y mejorar el rendimiento del Gobierno, a través de asesoría técnica, orientación estratégica y apoyo a las instituciones públicas, los organismos electos y los ciudadanos.	B	A				X

		En Colombia, el apoyo está enfocado en impulsar soluciones que permitan aumentar la transparencia, fortalecer la rendición de cuentas y combatir la corrupción.						
Escuela de Gobierno Uniandes	Discrecional	Espera contribuir en la construcción de confianza por medio de la transparencia y organización de la información, para permitir que la ciudadanía comprenda cómo se toman las decisiones públicas.	B	A				X
Transparencia por Colombia	Discrecional	Promueve la transparencia, la integridad y el cuidado de lo público, aspectos necesarios para luchar contra la corrupción, especialmente en los municipios que históricamente se han visto afectados por la violencia, los cuales deben contar con un acompañamiento.	B	A				X
Foro Nacional por Colombia	Discrecional	Desarrolla ideas innovadoras y creativas para manejar los temas claves generados por los problemas de la corrupción que permiten mejorar la participación de la ciudadanía por medio de ejercicios de transparencia, así como abordar adecuadamente los asuntos públicos.						
La Silla Vacía	Discrecional	Fortalece la cultura de transparencia y rendición de cuentas con apoyo del sector privado y la sociedad civil, e incentiva en los periodistas el valor de la transparencia.	B	A				X
Daniel Montero Montes	Dominante	Dota de herramientas técnicas y financieras a la administración, para fortalecer el <i>gobierno abierto</i> en el municipio, con el propósito de afianzar los lazos de confianza entre la ciudadanía y la administración, con la entrega de información clara y oportuna.	A	A			X	
Wendy Hernández	Exigente	Fortalece las estrategias de transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía.	B	A				X
Juan Pablo Escobar	Discrecional	Fortalece las estrategias de lucha contra la corrupción en el municipio.	B	A				X
Jessica Mendoza Niño	Discrecional	Les brinda apoyo técnico a los gobiernos locales para la implementación de iniciativas que otorguen transparencia, participación ciudadana, innovación	B	A				X

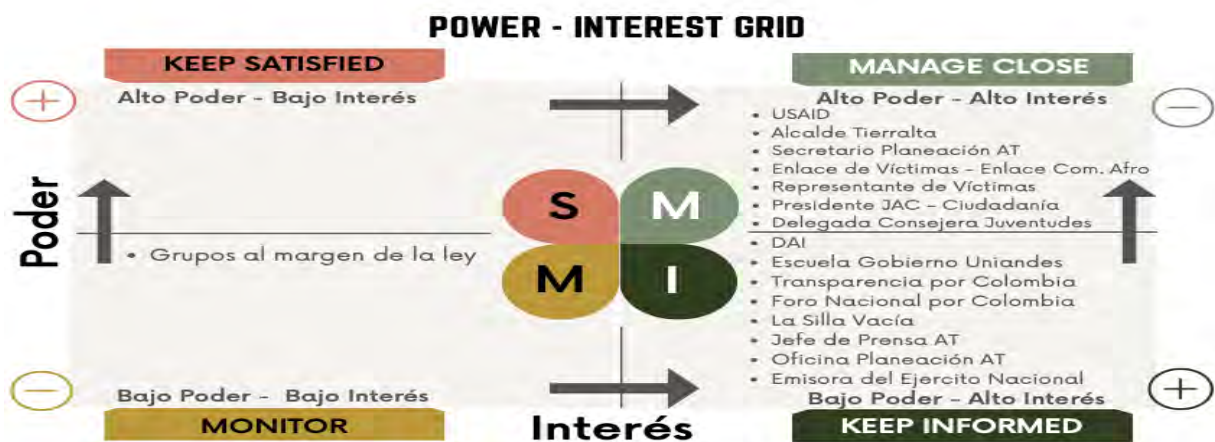
		y todo lo que tiene que ver con temas de gobierno abierto.						
Marlon Mercado Triana	Discrecional	Apoya las iniciativas de gobierno abierto que se deben implementar en el municipio para fortalecer la confianza entre los ciudadanos y la administración.	A	A			X	
Ana Edhit Ghisays	Exigente	Desde su rol de enlace con las víctimas, establece los canales de comunicación idóneos para dar a conocer el proceso de veeduría ciudadana y control, y atiende las inquietudes frente a los ejercicios de rendición de cuentas y cómo funciona la administración pública.	A	A			X	
Juan Carlos Herrera García	Discrecional	Por medio de los programas radiales establece espacios de diálogo entre la ciudadanía y la institucionalidad sobre temas relacionados con el gobierno abierto, buscando escuchar a la ciudadanía, conocer sus necesidades e informarles sobre las actividades que lleva a cabo la administración.	B	A				X
Rocío Pineda Arrieta	Exigente	Como representante de las víctimas, acompaña el proceso de veedurías y con el desarrollo de las políticas públicas de víctimas.	A	A			X	
Carlos Alberto Castillo Velásquez	Exigente	Obra a través de las capacitaciones recibidas sobre temas de control y veeduría, que posteriormente se pueden aplicar en las diferentes actividades que lleve a cabo la administración.	A	A			X	
Ana María González Vergara	Exigente	Debe conocer las políticas relacionadas con la participación ciudadana, que le permitan, desde su rol, dar a conocer a la administración cuáles son las necesidades que tiene la población que representa, y que sus posibles soluciones sean incluidas en los diferentes planes de acción del municipio.	A	A			X	
Porfiria Chaverra Acuesta	Exigente	Por medio de las capacitaciones ofrecidas por USAID, se le ha permitido contar con las herramientas necesarias para ser miembro activo en los procesos que se llevan a cabo en el municipio, particularmente en cuanto a participación ciudadana, y, de esa forma, se enfoca en cómo ayudar a bordar las necesidades de su comunidad.	A	A			X	

Ciudadanía	Participa activamente en las diferentes actividades de gobierno abierto propuestas por la administración.	Se debe involucrar en el desarrollo de las políticas públicas, para que estas sean más efectivas y cercanas, con miras a solucionar las necesidades de la población.	A	A			X	
Grupos armados al margen de la ley: actualmente, en el Sur de Córdoba, hay presencia de organizaciones criminales como AGC o Clan del Golfo, los Caparros y el ELN.	Crítico, porque carece de legitimidad y usa el poder o la fuerza.	Actualmente hay disputas entre el ELN y organizaciones criminales, pues quieren tener el control territorial para el comercio ilegal de drogas y armas, así como para la trata de personas. Estos grupos tienen centros de entrenamiento como los que tenía anteriormente las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, que usaban fincas en la región para dar capacitaciones militares y de inteligencia a sus combatientes.	B	B		X		
Programa de Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá (Cordupaz)	Discrecional	Participaron en la estructuración del guion para los programas radiales.	B	B				X

Convenciones: P (poder) - I (interés) - B (bajo) - A (Alto) - Latentes (satisfechos) - Marginales (monitorear) - Claves (administrar de cerca) - Defensores (informados)

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con el cuadro anterior, se presenta a continuación cómo están ubicadas las partes interesadas en la matriz de *Power - Interest Grid*, y que están interesadas o no en la implementación del programa.



Fuente: elaboración propia

7.4. Anexo D. Triángulo Estratégico de Moore



Fuente: Moore (2015)

7.5. Anexo E. Triángulo de Integridad Pública



Fuente: Departamento Administrativo Función Pública (2017)



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de docencia y consultoría busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

gobierno.uniandes.edu.co



@GobiernoUAndes