

No. **6** | ISSN 2744-8908 | Agosto del 2023

# Estudios de caso en asuntos públicos

---

Juntos por la transparencia: el  
fortalecimiento de la gestión pública local  
por medio del gobierno abierto en el  
Carmen de Bolívar

Laura González Echeverría y María Cecilia Romero Romero

Serie Estudios de caso de Asuntos Públicos 2023

Edición No. 6

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](mailto:publicaciones@uniandes.edu.co)

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

**Directora, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca, Zuleta

**Autores**

Laura González Echeverría y María Cecilia Romero Romero

**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.

# **Juntos por la transparencia: el fortalecimiento de la gestión pública local por medio del gobierno abierto en el Carmen de Bolívar**

*Por Laura González Echeverría y María Cecilia Romero Romero*

## **Resumen**

Este texto presenta una mirada al caso de implementación del programa Juntos por la Transparencia (JxT) en la Alcaldía de el Carmen de Bolívar, como parte de los esfuerzos para fortalecer el gobierno abierto y combatir la corrupción en zonas afectadas por el conflicto armado. Se tratan temas como el fortalecimiento de la gestión pública local y territorial por medio de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Por otro lado, se presenta un análisis sobre cómo se diseñaron e implementaron estas estrategias, los desafíos que se enfrentaron en el proceso, y los resultados obtenidos. En ese sentido, se destaca la importancia de la colaboración entre la Alcaldía de el Carmen de Bolívar y la Universidad de los Andes, pues diferentes disciplinas aportaron sus conocimientos y trabajaron de manera conjunta. Así, el caso pone de relieve los desafíos específicos de implementar este tipo de programas en municipios de sexta categoría, con características históricas especiales. Asimismo, cómo se abordaron, incluyendo la estandarización de la información, la participación de las secretarías de despacho en los procesos de gobierno abierto, el comienzo en el camino de la superación de la falta de prioridad de este tema en la agenda municipal y todas las lecciones aprendidas durante el proceso.

**Palabras clave:** Juntos por la Transparencia (JxT), gobierno abierto, corrupción, transparencia, participación ciudadana, desafíos, El Carmen de Bolívar, Práctica País.

## **Abstract**

This text presents an overview of the implementation case of the Together for Transparency (JxT) program in the Municipality of El Carmen de Bolívar, as part of efforts to strengthen open government and combat corruption in areas affected by armed conflict. It addresses topics such as enhancing local and territorial public management through citizen participation, transparency, and accountability.

Furthermore, it provides an analysis of how these strategies were designed and implemented, the challenges faced during the process, and the results achieved. In this regard, it highlights the importance of collaboration between the Municipality of El Carmen de Bolívar and the University of Los Andes, as various disciplines contributed their knowledge and worked together.

The case sheds light on the specific challenges of implementing such programs in sixth-category municipalities with special historical characteristics. It also discusses how these challenges were tackled, including standardizing information, involving the secretariats in open government processes, initiating efforts to prioritize this issue on the municipal agenda, and all the lessons learned throughout the process.

**Keywords:** Juntos por la Transparencia (JxT), open government, corruption, transparency, citizen participation, challenges, El Carmen de Bolívar, Práctica País

## Tabla de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Contexto: ¿cómo empezó el programa? .....</b>	<b>5</b>
<b>El punto de partida: reto inicial, primer año y diagnóstico en tiempos de pandemia</b>	<b>8</b>
<b>Inicio de la implementación: segundo año y los retos de alinear el programa con las necesidades del municipio .....</b>	<b>11</b>
<b>Evaluación de resultados: un análisis del alcance de implementación en el segundo año .....</b>	<b>12</b>
<b>Innovación en el camino: nuevas estrategias para el tercer año del programa .....</b>	<b>14</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>18</b>
<b>Notas de docencia .....</b>	<b>21</b>
Naturaleza del caso .....	21
Grupo objetivo.....	22
Temas claves .....	22
Preparación de la discusión .....	24
Planteamiento de opciones .....	24
Implementación .....	24
Cierre del caso .....	26
Ejercicio propuesto: diseño de una estrategia de implementación para el programa Juntos por la Transparencia en un municipio PDET .....	27
<b>Anexos.....</b>	<b>31</b>
<b>Anexo 1. Nota metodológica de recolección de información en entrevistas semiestructuradas: estudio de caso de Juntos por la Transparencia en El Carmen de Bolívar .....</b>	<b>31</b>
Resumen .....	31
Palabras claves.....	31
Objetivos.....	31
Perfiles .....	31
Entrevistas .....	33
Transcripciones.....	34
Análisis .....	34
<b>Anexo 2. Preguntas de las entrevistas .....</b>	<b>35</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>40</b>

## **Introducción**

Durante muchos años, Colombia ha estado envuelta en un conflicto armado que ha dejado grandes cicatrices en su población, en sus instituciones y en la relación que se teje entre ellas. La violencia e inestabilidad persistentes tienen sus raíces en el control territorial, ejercido por los grupos armados ilegales y las organizaciones terroristas. En respuesta, el Gobierno de Colombia ha venido trabajando en transformar el rol del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto (USAID, s.f.).

Como apoyo a esos esfuerzos, se han creado múltiples iniciativas como Juntos por la Transparencia (en adelante, JxT), un acuerdo de cooperación que incluye entre sus socios a Transparencia por Colombia, el Foro Nacional por Colombia, la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, la Silla Vacía y la firma implementadora DAI, con el financiamiento de USAID, Colombia (Quiroz, 2021).

JxT se ha planteado cinco años para intervenir en el fortalecimiento de prácticas y diseños institucionales favorables al gobierno abierto, la lucha contra la corrupción y la transparencia, y ha priorizado su implementación de estrategias en quince municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), y tres distritos. En ese sentido, su capacidad institucional le permite desarrollar las acciones impulsadas por USAID en aquellos territorios y poblaciones más afectadas por el conflicto armado, con altos índices de pobreza, con presencia de economías ilícitas, y una histórica debilidad institucional, como es el caso del municipio El Carmen de Bolívar.

Para el primer año, la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes adelantó un diagnóstico en torno a la situación de los municipios, con relación a los pilares fundamentales del gobierno abierto. Esta incluyó una revisión del estado de los componentes de transparencia y acceso a la información, y la participación ciudadana y rendición de cuentas, así como un análisis detallado de la página web, la situación de la compra y contratación pública, y del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) de cada municipio (Escuela de Gobierno, 2021).

Para el segundo año, y con base en el diagnóstico realizado, la Universidad de los Andes propuso algunas iniciativas para implementar en el municipio en materia de

acompañamiento a los funcionarios, con el objetivo de mejorar las capacidades instaladas del ente territorial, las cuales fueron desplegadas durante el 2022.

Para el tercer año, y de acuerdo con los aprendizajes del proceso de implementación, se replanteó la estrategia. Así, con Práctica País, el programa otorgó un acompañamiento permanente a los entes territoriales, observando nuevos retos, pero también la apertura de nuevas perspectivas para el cuarto año de JxT.

En ese contexto, procedemos a analizar de forma retrospectiva los retos presentados a los profesionales implementadores de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, para la puesta en marcha de las estrategias planteadas en el marco del programa Juntos por la Transparencia en el municipio de El Carmen de Bolívar. Aquello se plantea así con el ánimo de que los tomadores de decisiones y gerentes públicos puedan prever situaciones similares a partir de las experiencias, dando respuesta a lo largo del documento a dos preguntas de reflexión: ¿Cuáles fueron los retos de implementación del programa JxT en el Carmen de Bolívar? ¿Y qué estrategias se desarrollaron para superar estos retos?

### **Contexto: ¿cómo empezó el programa?**

En el sentido abordado, y puntualizando en el caso objeto de estudio, El Carmen de Bolívar, nos referiremos a un municipio del departamento de Bolívar, el cual se encuentra en el sistema orográfico de los Montes de María. Este es uno de los puntos geográficos con mayores impactos del conflicto armado. Asimismo, está clasificado como una entidad territorial de categoría 6, y de ruralidad intermedia.

Dentro del contexto histórico, este municipio fue uno de los que sufrió con mayor intensidad el conflicto en el país durante las décadas de los noventa y el 2000, a raíz del enfrentamiento que hubo entre las FARC y las AUC. Este dejó como resultado más de 70 000 personas desplazadas por la violencia, 19 masacres perpetradas, una tasa de homicidios superior al promedio nacional en el 2000, y buena parte del territorio con presencia de minas antipersonal (Duica Amaya, 2013).

Es importante recalcar que estos eventos, sumados al no reconocimiento o no restitución de tierras, crearon gradualmente una serie de inconvenientes que se originaron ante la ausencia de derechos formales. Asimismo, ante la debilidad estatal, que se refleja

también concretamente en la falta de acceso a servicios públicos básicos, y a lo que sería un ejercicio de la ciudadanía restringido, en un marco en el que los grupos armados capitalizan la ausencia del Estado, para reemplazarlo. Se debe entender también que, históricamente, los virajes de políticas con respecto a las tierras de la población campesina se convirtieron en un escenario fértil de desconfianza hacia el Estado, y de legitimación de un discurso radical que aprovechaba el inconformismo campesino para ampliar el frente de lucha político de las guerrillas en su momento (Duica Amaya, 2013).

Adicionalmente, la violencia del municipio en fechas más recientes debe ser entendida acorde con el interés que representa para los grupos armados controlar este territorio, ubicado en el punto intermedio del tránsito de drogas entre el centro y el norte del país (Duica Amaya, 2013). En ese sentido, es imposible desconocer asimismo que el municipio ha atravesado la violencia, vista desde las luchas campesinas, hasta el fortalecimiento de grupos armados dedicados al control de la zona en rutas de narcotráfico. Aquello será de vital importancia para entender la desconfianza de la población hacia el Estado, y, con base en ello, comprender las estrategias planteadas por el programa.

Para el año 2021, en el cual se realizó el diagnóstico, este municipio contaba con una población de 72 595 habitantes, de los cuales 52 792 (73 %) se encontraban en las zonas urbanas, y 19 803, en la zona rural (27 %). Hay además una presencia significativa de personas que se reconocen a sí mismas como parte de alguna población étnica, como indígenas, población negra, mulata o afrocolombiana, ROM y palenqueros. Del total de la población de El Carmen de Bolívar, 51 070 (70%) personas están registradas en el Registro Nacional de Víctimas como parte del conflicto armado (Escuela de Gobierno, 2021).

Asimismo, con relación a la dimensión de tamaño y el nivel de la Alcaldía municipal, es importante señalar que El Carmen de Bolívar es un municipio tipificado en el primer nivel de desarrollo territorial incipiente (Escuela de Gobierno, 2021). Y, además, cuenta con una estructura organizacional pequeña para abordar los problemas y necesidades del municipio (Escuela de Gobierno, 2021).

De igual modo, al hacer un acercamiento al desempeño del municipio, específicamente en los elementos constitutivos del gobierno abierto, las observaciones pueden llamar la atención. En ese sentido, desde el diagnóstico se evidencian, en primer

lugar, unos indicadores de gestión pública y fiscal con resultados de bajo rendimiento, los cuales ponen de manifiesto dificultades relacionadas con la capacidad de planeación y ejecución de recursos.

Como segundo elemento, al revisar la contratación y las compras públicas del municipio, y particularmente al analizar en detalle las modalidades de contratación, se observa que en su mayoría están concentradas en la contratación directa no competitiva. Por su parte, la publicidad y participación en los procesos en los que se han hecho grandes esfuerzos para tener resultados suficientes, así como los indicadores de los riesgos de corrupción, determinan un estado de desarrollo incipiente de la contratación municipal con alertas importantes a tener en cuenta.

En tercer lugar, la transparencia y el acceso a la información revelan grandes retos, tanto en la transparencia activa como en la pasiva. Para la activa, se observan múltiples esfuerzos enfocados especialmente en difundir la información de interés público. Sin embargo, se presentan también deficiencias en la calidad de esta, y en los canales elegidos para su divulgación. Asimismo, en cuanto a la transparencia pasiva, se manifiestan resultados por lo general inferiores a la mediana de los municipios con características similares.

Por último, en lo correspondiente a la participación ciudadana y rendición de cuentas, según el diagnóstico, la entidad territorial debe mejorar su capacidad para formular, implementar, avanzar y evaluar en su estrategia. Asimismo, debe establecer controles que optimicen la gestión en esos temas.

Posteriormente, una vez realizado el diagnóstico, y con el objetivo de tener un acercamiento a los funcionarios de la Alcaldía que acarreará lazos de confianza, se llevó a cabo un encuentro transversal presencial. A él se presentaron los actores relevantes en la implementación de los planes de gobierno abierto del municipio. Asistieron representantes como el alcalde, el jefe de la oficina asesora de planeación, la persona encargada de comunicaciones que hacía parte de la secretaría general y el jefe de la oficina asesora jurídica. En ese espacio, se dio el alcance esperado del programa JxT para su segundo año de implementación, además del diagnóstico de gobierno abierto, y las iniciativas derivadas de ese estudio. A su vez, la presentación de dichas iniciativas propició la designación de algunos

responsables tentativos por parte de los/as funcionarios/as de la Alcaldía presentes en el ejercicio.

En El Carmen de Bolívar, las estrategias elegidas correspondieron a la implementación de una encuesta de caracterización. Y, además, a la transmisión de un programa radial que le permitió a la ciudadanía participar e interactuar con la Alcaldía de forma activa, en un marco de gobierno abierto.

### **El punto de partida: reto inicial, primer año y diagnóstico en tiempos de pandemia**

La pandemia del COVID-19 dejó en evidencia la ausencia de planeación para sucesos imprevistos de esta magnitud a nivel mundial. Colombia no fue la excepción, pues se trataba de un país que, igual que muchos otros, no estaba preparado para que los procesos administrativos se dieran de manera virtual, aunque con ello disminuyeran los riesgos de contagio, de acuerdo a las políticas nacionales previstas para ese momento<sup>1</sup>.

A su vez, esta situación también evidenció la gran capacidad de resiliencia con la que contamos los colombianos. *En tiempos de adaptación por pandemia, reinventarse se volvió una palabra común para referirse a las acciones que las organizaciones emprenden para mantenerse, continuar y sobrevivir.* Aquello fue algo que los gobiernos territoriales aplicaron, pues aún en situaciones precarias, debían priorizar las actuaciones a las que se enfrentaban con pocos recursos para asumir la crisis social y sanitaria que se daba en el país y en el mundo.

En diciembre 9 de 2020, aún en pandemia, se hizo el lanzamiento de JxT, y aquel fue el primer reto con el que se encontraron los implementadores del programa, pues buscaban una solución para adelantar el diagnóstico. Este les podría permitir formular posteriormente las mejores estrategias, y cumplir así con los objetivos propuestos. Dadas las restricciones del momento, que impedían el desplazamiento entre territorios, el encuentro se realizó de manera virtual. Este enfoque virtual fue difícil de afrontar para algunos miembros de la Alcaldía, pues lo percibieron como una barrera que dificultaba el proceso de construcción de

---

<sup>1</sup> Se alude al Decreto 457 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, expedido el 22 de marzo de 2020 por el Gobierno nacional.

confianza en el programa. A pesar de estos desafíos, los implementadores siguieron adelante, y trabajaron duro para superar las dificultades y lograr los objetivos.

En el sentido señalado, en la primera entrevista del estudio de caso, la implementadora de JxT manifestó al inicio del programa:

Yo creo que la acogida del proyecto en ese momento fue buena; sin embargo, esto fue en pandemia. Esto es otro punto importante, pues la conversación con las entidades territoriales fue mayormente virtual, y eso creo que fue un punto bastante en contra, porque las dinámicas en municipios de este tipo, que hacen parte de los PDET y Cartagena, que es un distrito con mil y un pendientes y mil cosas que pasan todo el tiempo y todas juntas, entonces la comunicación en un momento fue muy difícil. (Entrevista 1, comunicación personal, 23 de marzo de 2023)

Con esa afirmación, se evidencia que los efectos de la pandemia, y el alcance de estos, han transformado numerosos aspectos de nuestra vida social, política y económica. En algunos casos —como, por ejemplo, con la experiencia del confinamiento, o el mantenimiento de la distancia física—, de manera coyuntural; pero en otros muchos —como es el caso del teletrabajo, las relaciones interpersonales o el propio papel del Estado—, posiblemente de manera más estructural y permanente; y aquello intensificó, en muchas situaciones, transformaciones que ya estaban en marcha (Salido, 2021).

El Carmen de Bolívar es un municipio que culturalmente se ha caracterizado por su calidez humana, su folclore y costumbres adentro de la región costera. Otrora, sus procesos y procedimientos en la Alcaldía dependían de reuniones presenciales. En ese sentido, para el caso de la adopción de un nuevo estilo de interacción basado en la virtualidad —el cual se organizó aún sin contar con los recursos informáticos necesarios en el momento— trajo consigo grandes desafíos. Aquello fue especialmente notorio en procesos como la implementación de un programa como JxT, y significaba una nueva forma de hacer las cosas. Asimismo, sacrificar tiempo que se utilizaba en atender necesidades primarias de la ciudadanía, o llevar mercados a la población más vulnerable. Aquella era una labor de la que se ocupaban todos los funcionarios, sin importar su cargo, como lo afirma el secretario del interior.

Así las cosas, la implementación del programa JxT no evidenció ser una prioridad para la Alcaldía, como sí lo era la atención de la emergencia. Dicha situación ocasionó atrasos en el proceso, y, adicionalmente, impidió que se crearan lazos de confianza en ese primer momento. La virtualidad afectó la dinámica social de cada ser humano en tanto tal y, dentro de un contexto moral utilitarista —es decir, el que busca lograr el mayor beneficio para el mayor número de personas—, y en esta situación puntual, como gerente público, el alcalde debía organizar las necesidades inmediatas de la población. Solo posteriormente, cuando la situación lo permitiera, centraría su atención en los procesos de tipo administrativo que se adelantaban. Aquella fue la percepción general de los secretarios de Despacho de El Carmen de Bolívar, que fueron entrevistados para la elaboración de este documento.

Lo aquí descrito conllevó a que en las reuniones virtuales no se establecieran compromisos reales, y que no se lograra de manera óptima la comprensión de un programa con alto contenido técnico. Aquello obedeció a su vez a que capturar la atención de forma virtual por un tiempo prolongado es difícil. Y más aún cuando cada reunión significaba reiniciar con la definición de los pasos a seguir, según indica el coordinador del programa.

Asimismo, esas consecuencias de la virtualidad se evidenciaron al final de esa fase, con un diagnóstico por parte de JxT con múltiples limitaciones. Aquello se basó, en su mayoría, en el análisis de fuentes documentales y recursos web, lo cual pudo haber sido más ajustado a la realidad territorial y su capacidad instalada. Asimismo, lo anterior se debió a que la solución de comunicación implementada ante las restricciones de pandemia, no permitió conocer realmente la dinámica de la Alcaldía.

En suma, tanto la fase de diagnóstico, como la identificación de capacidades para posteriormente proponer las alternativas de implementación a la Alcaldía, se dieron en un contexto de virtualidad que posteriormente se trató de ajustar. De tal modo, se buscaron estrategias que le permitieran a la Universidad de los Andes lograr los objetivos del programa alineados con las necesidades reales de la entidad territorial, como se analizará más adelante.

## **Inicio de la implementación: segundo año y los retos de alinear el programa con las necesidades del municipio**

Tras la fase de diagnóstico (Escuela de Gobierno, 2021), el equipo de JxT inició el proceso de elaboración y socialización de las estrategias acordadas con los funcionarios de la Alcaldía. Estas se basaban en la implementación de una encuesta de caracterización, y, por otra parte, en la transmisión de un programa radial que le permitía a la ciudadanía participar e interactuar con la Alcaldía de forma activa. Aquello se dio en un marco de gobierno abierto, como lo indica la coordinadora actual del equipo regional de JxT en una entrevista:

En el año dos del programa juntos por la transferencia, teníamos dos iniciativas de la Universidad de los Andes en El Carmen de Bolívar: el de la caracterización de usuarios para crear grupos de valor y la creación del espacio radial. (Entrevista 4, comunicación personal, 31 de marzo de 2023)

Sumado a ello, el coordinador del programa señala que, para definir las estrategias que se implementarían en los municipios, y teniendo en cuenta la situación de virtualidad, con base en lo que arrojó el diagnóstico, el equipo de la Universidad de los Andes planteó sus estrategias del siguiente modo:

Identificamos dónde había como más dificultades [sic], y construimos un *pool* de actividades con varias lógicas:

1. Un poco, apuntamos a que fueran razonables para implementar en un municipio de esta categoría.
2. Buscamos que trataran de integrar, por lo menos, más de una dimensión de gobierno abierto, entendiendo que uno puede trabajar exclusivamente en transparencia; exclusivamente en participación ciudadana; exclusivamente en rendición de cuentas. Pero buscábamos unos criterios que tocaran más de uno de eso pilares.
3. Buscábamos también iniciativas que pudiéramos alinear con el plan de desarrollo o con las falencias que tenían en el índice de desempeño institucional, en las políticas que se medían relacionadas con el gobierno abierto.

Basado en todo eso, construimos como [sic] una lista, un menú de alternativas, y tratamos de identificar cuáles de esas tenían más sentido con lo que habíamos encontrado en cada municipio, y se las fuimos a presentar a los municipios con una primera presentación virtual que pasa por ahí en mayo del 2021. Ahí nos dicen que sí, algunas cosas, otras que no, tienen que pensar. Bueno, eso fue muy complicado. (Entrevista 2, comunicación personal, 24 de marzo de 2023)

Tal como sucedió con la fase de diagnóstico, el proceso de elaboración de estrategias y de su socialización, tuvo un aire de complejidad que reflejaba las dificultades para la construcción de lazos de confianza desde el momento inicial. Lo mismo correspondió a la baja recordación del programa en esas primeras etapas, sumada en gran parte a las condiciones de la comunicación virtual, la situación coyuntural de pandemia y la alta rotación en cargos estratégicos y transversales para el programa. Tal fue el caso del cargo de jefe de la oficina asesora de planeación, que, desde la fecha de implementación hasta el momento de realización de las entrevistas para este estudio de caso, había sido ocupado por cuatro personas diferentes.

Lo descrito significó un reto importante para los implementadores, pues se dieron reprocesos para la Universidad de los Andes, y para la Alcaldía. Se implementaron unas estrategias que no tenían el impacto esperado; primero, porque no eran la prioridad para la administración, dadas las circunstancias; y, segundo, porque el contenido programático y los avances se perdían en los procesos de transición entre funcionarios. En efecto, no se lograba un empalme entre el cambio de personas que ocupaban el cargo de jefe de la oficina asesora de planeación, según manifestó el asesor externo de esta oficina.

### **Evaluación de resultados: un análisis del alcance de implementación en el segundo año**

Una vez finalizado el segundo año del programa, los implementadores decidieron hacer un análisis del alcance que tuvo. Además, a manera de balance, plantearon ideas para optimizar los resultados para el siguiente año. En este punto, los implementadores identificaron varios retos a los cuales se enfrentaron, que interfirieron con la implementación. Específicamente, se hace referencia a dos puntos.

El primer aspecto consiste en que, entendiendo cómo el programa trabajaba con quince municipios PDET y tres distritos, se evidenció que era necesaria una alta capacidad instalada de operación a nivel local. Además, para la Universidad de los Andes, la desconcentración desde Bogotá en los territorios se convertía en un desafío para lograr la implementación de los procesos, de manera que se permitiera profundizar en los avances esperados de las iniciativas. En palabras del coordinador del programa:

El caso es que dijimos: de pronto, vale la pena más profundizar en algunos lugares y dejar de tratar de cubrir todo el espectro del programa, podríamos hacerlo, si tuviésemos como oficinas locales, pero pues el costo, más que el costo financiero, es la coordinación de viajes constantes, etcétera. Lo cual no estaba siendo lo más estratégico. (Entrevista 2, comunicación personal, 24 de marzo de 2023)

En segundo lugar, en el contexto del esfuerzo por construir una relación de confianza con la Alcaldía que lleve a un mejor desarrollo en la implementación de lo planeado, se decidió adaptar las iniciativas contempladas en un comienzo. Estas contaban con un contenido técnico muy robusto, pero que no se ajustaba completamente a las capacidades de la entidad territorial. Aquello modificó a su vez el alcance esperado en términos de resultados. Adicionalmente, con base en los cambios dados a lo largo del proceso, tanto provenientes de funcionarios como de implementadores, y por la dinámica misma de la Alcaldía —la cual se conoció de manera tardía—, fue difícil establecer planes de trabajo suficientemente estructurados. En consecuencia, hubo obstáculos que condujeran a compromisos sólidos con los que se pudiera hacer un monitoreo de resultados tangibles y visibles del programa.

En línea con lo anterior, uno de los principales objetivos tanto del programa como del coordinador, fue realmente dejar capacidad instalada que se relacionara con el gobierno abierto en las administraciones locales. En este aspecto, se hizo un gran esfuerzo por demostrar acompañamiento y seguimiento continuo, siendo este el segundo de los retos identificados durante el análisis de la implementación. Según lo manifestado por el coordinador del programa :

Mi visión siempre ha sido que ojalá todo lo podamos hacer con los funcionarios. Es decir que podamos dejar algo de aprendizaje en esto. Tratamos de hacer lo posible como para que nos *copiaran*, y quisieran hacerlo con nosotros. Fue una lógica como

de tratar de decir: ojalá podamos dejar algo como más instalado en ese sentido, y no simplemente como decirles *les hacemos y ya, y nos vamos*, que es a veces cómo perciben mucho estos programas a nivel local. (Entrevista 2, comunicación personal, 24 de marzo de 2023)

Con estos aprendizajes, desde la implementación organizada en la búsqueda por optimizar el proceso, surge Práctica País. Aquel fue un modelo por medio del cual se buscó innovar para el tercer año del programa; superar los retos presentados en el año anterior; fortalecer la misionalidad de la Universidad de los Andes, y hacer uso de la capacidad operativa por medio de los estudiantes. En efecto, se les motivó además a trabajar en las esferas de gestión pública local y territorial.

Práctica País es entonces una estrategia la cual, en el marco de este proyecto, busca vincular equipos interdisciplinarios de practicantes que trabajen en el municipio con las autoridades locales, principalmente en temas relacionados con estructuración y presentación de proyectos (Universidad de los Andes, s.f.). Asimismo, en seguimiento de proyectos relacionados con el Proceso de Paz, la organización de información en su página web, y otros canales de comunicación que contribuyan a brindar información a las comunidades, al igual que apoyo en procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana (Universidad de los Andes, s.f.).

De tal modo, este modelo buscó superar los retos presentados en ese año, generando presencia en el territorio, con la expectativa de mejorar el posicionamiento del programa en sí mismo y de los socios. Pero además buscó aumentar la recordación de las estrategias en las que se ha venido trabajando durante estos primeros años.

### **Innovación en el camino: nuevas estrategias para el tercer año del programa**

El tercer año comienza con la implementación de nuevas estrategias, y con todos los esfuerzos puestos en nuevas iniciativas que lleven a consolidar una alcaldía de El Carmen de Bolívar con más herramientas de gobierno abierto. En el mes de enero del 2023, llegan al municipio cuatro estudiantes de la Universidad de los Andes por intermediación del programa Práctica País, de las carreras de gobierno y asuntos públicos, diseño, biología, arquitectura y antropología. Con su llegada, se plantea un nuevo objetivo de trabajo conjunto

entre el programa JxT y la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, en el que se propende por cimentar una rendición de cuentas que presente información confiable sobre la gestión del ente territorial. Se trata de un proceso que permita un diálogo con la ciudadanía basado en la transparencia, y que fortalezca la relación Estado-ciudadanía, por medio de la audiencia pública de rendición de cuentas que, según la normatividad, debe hacerse anualmente<sup>2</sup>.

Como parte de esta estrategia, se establece dentro del plan de trabajo para los implementadores y practicantes, una rendición de cuentas por medio de videos. En ellos, cada una de las secretarías presenta los avances de gestión, de manera dinámica y concisa.

En el desarrollo de ese proceso, se dieron múltiples retos relacionados con las condiciones de capacidad institucional de la Alcaldía. El primero de ellos fue lograr organizar de una manera consistente técnicamente la información de avance en la gestión local. Aquello se dio partiendo de cómo estaban documentados los avances de cada una de las secretarías. Esto obedeció a su vez a que, donde no había estandarización, las fuentes de la información no estaban claras, y, en la mayoría de los casos, no estaban documentadas de manera concreta las actividades que formaban parte del *Plan de Gobierno Municipal*. Así lo indica una de las pasantes del programa:

Al final, yo ya había hecho las estadísticas de lo que habían avanzado. Entonces llegaban los secretarios a hacerse al lado mío, y todo el mundo tenía una tabla de Excel distinta a la que yo tenía; entonces, pues claro, obviamente la información no cuadraba, porque todos teníamos algo distinto. (Entrevista 21, comunicación personal, 16 de marzo de 2023)

Como respuesta a este reto, se construyó una matriz que unificaba las variables y líneas estratégicas sobre las cuales se iba a documentar el seguimiento de manera colaborativa. Asimismo, con cada una de las secretarías, se recolectó y consolidó la información con sus correspondientes evidencias, como primer recurso para presentar en los videos, y poder elaborar los guiones para los secretarios.

Posteriormente, con la grabación de los videos, se configura un nuevo reto. Se hizo evidente que en la agenda diaria de la Alcaldía, y respondiendo a las realidades territoriales

---

<sup>2</sup> En este punto, se sigue el *Manual Único de Rendición de Cuentas* del Departamento Administrativo de la Función Pública.

de un municipio de sexta categoría como El Carmen de Bolívar, el gobierno abierto no es precisamente una prioridad para la administración pública, como lo reconocen los funcionarios de la oficina asesora de planeación: “Tocó ir a cada oficina, sentarse con el secretario, con una herramienta, y, preguntándoles, actualizar la información; entonces también fue un gran desafío esa parte de la recolección de los datos” (Entrevista 19, comunicación personal, 4 de abril de 2023). Lo mismo evidencia uno de los pasantes, que afirma:

Los secretarios, por ejemplo, tenían la intención de ayudar, pero también era como que para nadie era tan importante la rendición de cuentas, y, entonces, [era] como [sic] lo último que había para hacer en el día. Entonces, me tenía que ajustar al ritmo de trabajo, o cuándo podían grabar, cuándo no, cuándo me querían dar la información. (Entrevista 21, comunicación personal, 16 de marzo de 2020)

En línea con lo anterior, vale la pena destacar uno de los grandes retos a los que se enfrentaron los implementadores. Específicamente, se debe destacar el momento de buscar el despliegue de iniciativas de alto contenido técnico, pero que debían estar acompañadas de la construcción de una narrativa del impacto e importancia en la gestión pública de temas relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia. Estas, a su vez, se reflejarían en una real capacidad instalada en el ente territorial, y podrían ser sostenibles más allá del programa.

Es en este punto que comenzó a ser más evidente el valor agregado que otorgó la presencia de los practicantes de manera continua en la implementación del programa, y, concretamente, en la construcción de instrumentos de gobierno abierto. Aquello fue notorio de modo particular en lo referente a la rendición de cuentas que, a su vez, correspondió a una gestión pública mucho más transparente. Como resultado de los esfuerzos de los practicantes implementadores, el coordinador regional, y, por supuesto, la Alcaldía, el 22 de marzo de 2023 se llevó a cabo una rendición de cuentas que, a los ojos de los servidores públicos de la administración municipal, fue exitosa. En palabras del asesor externo de la oficina asesora de planeación: “[estuvo] genial, quedaron todos enamorados con esa rendición de cuentas, tanto la parte de los servidores públicos, como la ciudadanía en general, porque se vio la

preparación y el apoyo de los practicantes”. (Entrevista 19, comunicación personal, 4 de abril de 2023).

Otro de los frentes en los que se hizo un gran trabajo fue en la construcción del mapa de riesgos de la Alcaldía. En ese contexto, los implementadores impartieron capacitaciones dirigidas a todas las secretarías, con el fin de fortalecer su formación relacionada con el tema. Aquello tuvo como resultado un mapa de riesgos en el que se trabajó en cada una de las dependencias, y que se consolidó desde la oficina de control interno. En ese sentido, se cumplieron todos los parámetros establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Con esa iniciativa, los implementadores buscaron darles herramientas a los funcionarios y servidores de la administración local, de manera que pudieran continuar con la actualización de los mapas de riesgo: especialmente, los de corrupción, para las próximas vigencias.

Una vez cumplido el objetivo de la ejecutar la rendición de cuentas municipal del año 2023, los pasantes se enfocaron en otros temas, como la creación de una red de actores a favor del medio ambiente en El Carmen de Bolívar. Aquello se adelantó con el fin de implementar veedurías ciudadanas en proyectos especialmente ambientales, y la renovación del centro de salud de El Salado, corregimiento del municipio. Aquello se hará de manera participativa con la ciudadanía, y como apoyo a la Unidad de Víctimas que hace parte de la Secretaría de Gobierno.

De tal modo, se ha comenzado a trabajar en proyectos en los que se busca involucrar a los otros socios del programa, además de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Aludimos a instituciones como Foro por Colombia, la DAI y USAID. En esa medida, en compañía de los implementadores de Juntos por la Transparencia, los practicantes están organizando el “Encuentro por la transparencia y el medio ambiente en El Carmen de Bolívar”. Este tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana relacionada con temas medioambientales, a la vez que se reunirán diferentes actores e instituciones del municipio, enfocados en el desarrollo sostenible. Asimismo, productores organizados con el fin de socializar los programas que se están gestando a nivel local, para lograr un mayor involucramiento en los procesos de la gestión pública territorial.

Otro de los proyectos en marcha es la planeación de la rendición de cuentas con enfoque PDET. Tenemos en cuenta que, junto con la recolección y estandarización de datos, esta ha requerido de mayor interacción tanto de los socios, como de la Alcaldía y la ciudadanía. Además, se llevará a cabo de manera conjunta y previa a la audiencia pública de rendición de cuentas, una socialización sobre la importancia del gobierno abierto y la transparencia. Asimismo, se efectuará una sensibilización ciudadana que profundice el concepto de petición de cuentas, y que le permita a la administración local identificar qué temas les interesa, con prioridad de conocer a los ciudadanos, y tener una mejor identificación de los grupos de interés.

Asimismo, para el cierre del tercer año, los implementadores esperan hacer de nuevo una valoración de los resultados obtenidos, y encontrar nuevas oportunidades de mejora. Sin embargo, desde la Escuela de Gobierno, el coordinador del programa tiene algunas ideas que espera plasmar en las perspectivas del cuarto año, aprovechando el periodo electoral y la presencia de nuevos alcaldes. Asimismo, se ofrecerá desde la Universidad de los Andes una oferta completa de servicios que brinden acompañamiento integral en temas específicos, desde la ideación hasta la implementación, evitando la fragmentación en apoyos puntuales pero dispersos. Por otro lado, los implementadores de la Universidad de los Andes esperan fortalecer la articulación con los otros socios del programa, con el fin de mejorar el posicionamiento y lograr un impacto ampliado, abarcando la incidencia en las capacidades institucionales, trabajando con la Alcaldía y el fortalecimiento desde la sociedad civil. De tal modo, todo estará enfocado en el mismo objetivo de fortalecimiento del gobierno abierto en El Carmen de Bolívar, los Montes de María, los demás municipios PDET, y Colombia, en un proceso de posconflicto.

## **Conclusiones**

A lo largo del texto, se ha presentado el caso de la implementación del programa Juntos por la Transparencia (JxT) en la Alcaldía de El Carmen de Bolívar. Este nació con el objetivo de apoyar soluciones impulsadas de forma local para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, y reducir efectivamente la corrupción en Colombia. En ese sentido, se destacan varios elementos importantes, los cuales surgieron durante el proceso de implementación.

En primer lugar, los implementadores identificaron la importancia de establecer una base sólida de planificación y diagnóstico, que permitiera comprender la realidad local, y definir las metas y estrategias adecuadas. En ese análisis, se destaca la necesidad de contar con una alta capacidad de operación a nivel local, para lograr una implementación efectiva y profunda en los territorios. Con todo, también se reconoce el desafío de la coordinación constante, y los costos asociados.

Además, se hizo hincapié en la importancia de adaptar las iniciativas a las capacidades y realidades de la Alcaldía, incluso si eso significaba modificar el alcance inicialmente previsto. Lo anterior supuso para los implementadores superar retos en términos de definir planes de trabajo estructurados, y lograr compromisos sólidos con la administración local.

Asimismo, uno de los principales objetivos del programa fue dejar instalada una capacidad la cual se relacionara con el gobierno abierto en las administraciones locales. Para lograr eso, se implementó la estrategia de Práctica País, que involucró la participación de estudiantes universitarios en el municipio, brindando apoyo en temas de gestión pública local y territorial. Dicha estrategia se percibió como una forma efectiva de generar conocimiento y colaboración, debido a la disposición de los estudiantes para aprender y adaptarse.

A lo largo del proceso, los implementadores además enfrentaron retos relacionados con la capacidad institucional de la Alcaldía, como la falta de estandarización en la documentación de los avances, y la poca prioridad del gobierno abierto en la agenda de la administración. Sin embargo, se destacó el valor agregado de la presencia continua de los pasantes en la implementación, lo cual contribuyó a fortalecer los lazos de confianza, y a mejorar la percepción de presencia y acompañamiento de programa en el territorio.

De tal modo, el programa logró avances significativos, como la ejecución exitosa de una rendición de cuentas y la construcción de un mapa de riesgos. Además, se trabajó en temas relacionados con el medio ambiente y la participación ciudadana en proyectos locales.

En conclusión, el caso de implementación del programa Juntos por la Transparencia en El Carmen de Bolívar evidencia la importancia de adaptar las estrategias a las realidades locales, promover la participación ciudadana, y fortalecer la capacidad institucional. A pesar de los retos enfrentados, JxT logró avances significativos en términos de transparencia y

rendición de cuentas. Además, el compromiso de los estudiantes y la colaboración entre diferentes actores fueron aspectos claves para el éxito del programa. Para el futuro, se busca evaluar los resultados obtenidos, y fortalecer la colaboración con otros socios del programa, con los fines de ampliar su impacto, y continuar fortaleciendo el gobierno abierto en El Carmen de Bolívar, y en otros municipios donde haga presencia JxT.

### ***1.1. Recomendaciones***

Es vital construir confianza desde el principio en el proceso de implementación. Por ello, recomendamos trabajar en la generación de confianza, incluso antes de comenzar los programas, para asegurar el logro de las metas propuestas, un mayor compromiso por parte de los entes territoriales, y que, a su vez, se permita un proceso real de construcción de capacidad instalada. En la misma medida, recomendamos establecer una base sólida inicial de planificación y diagnóstico desde el territorio, para comprender mejor la realidad local, así como definir metas y estrategias adaptadas a las dinámicas y capacidades territoriales.

En tal marco, es recomendada la realización de análisis periódicos sobre el alcance del programa, de manera que se puedan establecer planes de mejora en determinados momentos. Incluso, es acertado adaptar las iniciativas a las nuevas realidades de la Alcaldía y su entorno, si se requiere, incluso si esto implica modificar el alcance inicialmente previsto, pero permita hasta cierto garantizar el éxito de las estrategias, mientras que esta adaptación contribuirá a la efectividad de la implementación.

En cuanto a la capacidad de operación a nivel local, es importante hacer una medición de las capacidades de los socios, e identificar el nivel requerido para para lograr una implementación efectiva y profunda en los territorios. Con base en ello, recomendamos que se definan estrategias que permitan tener un acompañamiento continuo, y presencia de los implementadores del programa. Asimismo, que involucren apoyo técnico, capacitación y asesoramiento constante en el territorio, dado que se evidenció que son elementos altamente valorados, y se relacionan directamente con el posicionamiento del programa y su recordación. Esto se podría lograr manteniendo la continuidad de programas como Práctica País, y evaluando la posibilidad de establecer sedes en puntos estratégicos, donde se pueda lograr el desplazamiento a más de un municipio. Y, además, de incrementar el recurso humano para el cubrimiento de las necesidades.

En este mismo aspecto de la recordación, según las entrevistas y observaciones realizadas en campo, se recomienda adelantar acciones, en la medida de lo posible, con todas las secretarías de la alcaldía, y con los ciudadanos, como campañas de comunicación efectivas que destaquen los logros y beneficios del programa. Lo anterior se organizaría tratando de garantizar el reconocimiento del programa de manera generalizada en el ente territorial, donde también sean difundidas las acciones realizadas como programa por Juntos por la Transparencia. No solo se debe hablar por cada socio en particular, pues al obrar de este otro modo, habría un mayor interés y una mayor participación de los actores locales, lo cual a su vez fortalecerá la capacidad de operación.

Asimismo, una mayor articulación con los otros socios del programa supondrá mejorar el proceso de implementación, y tener un impacto ampliado, abarcando la incidencia en las capacidades institucionales del gobierno local, y el fortalecimiento desde la sociedad civil, incidiendo aún más en la recordación del programa. Para ello es importante que se establezcan agendas de retroalimentación constante entre los socios e implementadores. Así, se propenderá por identificar áreas de mejora, y se realizarán ajustes en las estrategias y enfoques utilizados. De esa manera, se logrará una mayor alineación en las actividades realizadas por cada socio, con miras al cumplimiento de los objetivos del programa.

Finalmente, consideramos que la trazabilidad y apropiación de los procesos son vitales para garantizar la continuidad de los programas. Recomendamos establecer mecanismos que fomenten la apropiación de los conocimientos por parte de todos los involucrados, haciendo especial uso de instrumentos oficiales, como la creación y formalización de procedimientos en el ente territorial. Asimismo, para este caso, las oficinas de control interno pueden ser grandes aliadas, teniendo en cuenta la transversalidad de sus actividades, y su nivel de autoridad adentro de la administración pública local.

## **Notas de docencia**

### *Naturaleza del caso*

Se propone un estudio de caso de docencia retrospectivo, que analiza las experiencias, los retos y los logros de la Universidad de los Andes como implementador del programa Juntos por la Transparencia (JxT) en el municipio El Carmen de Bolívar. En ese sentido, se trabajó en el fortalecimiento de la transparencia y el gobierno abierto, y se promovió la participación

ciudadana en un contexto de posconflicto en Colombia como municipio PDET. Asimismo, aquello se dio desde una perspectiva diferenciada de gestión pública territorial, por medio de estrategias de gobernanza

### ***Grupo objetivo***

Este caso está diseñado para estudiantes de la maestría en Gestión Pública, o de maestría en otra disciplina que tomen el curso de Gestión Pública Local y Territorial. Serán valorados conocimientos en gestión pública orientada a resultados, y gobernanza y gestión de redes.

El caso estudiado proporciona valiosas lecciones sobre la promoción del gobierno abierto y la participación ciudadana a nivel local. En ese sentido, a lo largo del proceso, se identificaron retos y desafíos relacionados con la capacidad institucional, la coordinación y la adaptación a las realidades locales en los tres años del programa. Sin embargo, también se resaltaron logros significativos en términos de transparencia y rendición de cuentas. Este estudio de caso presenta lecciones claves para aquellos interesados en impulsar iniciativas similares.

### ***Temas claves***

- Gestión pública orientada a resultados
- Gobernanza colaborativa
- Planeación estratégica en el sector público
- Gestión pública local y territorial
- Política y gestión pública
- Liderazgo y ética en el servicio público

En ese sentido, el docente puede guiar la discusión a partir de las siguientes preguntas:

1. ¿Qué se debe considerar antes de implementar alguna iniciativa relacionada con gobierno abierto en municipios con niveles de desarrollo incipientes?

2. ¿Qué elementos son importantes a la hora de establecer una base de planeación efectiva para programas enfocados en el fortalecimiento de capacidades instaladas en entes territoriales?
3. ¿De qué manera se podría hacer un diagnóstico acertado que permita reconocer las limitaciones y fortalezas de las administraciones locales?
4. ¿Qué impacto tiene establecer un diagnóstico detallado de las capacidades y realidades locales, al implementar este tipo de programas?
5. ¿Qué factores son relevantes para lograr un impacto sostenible en la implementación de programas como Juntos por la Transparencia?
6. ¿Qué beneficios puede tener abordar los retos presentados en la implementación en el marco de la gobernanza colaborativa?
7. ¿Por qué es importante hacer evaluaciones periódicas para medir el impacto de las acciones y analizar resultados?
8. ¿Qué diferencias pueden presentarse al implementar estrategias de gobierno abierto en contextos de posconflicto?
9. ¿Cómo apalancar la intervención de programas de gobierno abierto en las capacidades operativas de los diferentes actores involucrados?
10. ¿Qué valor agregado puede traer promover la colaboración interinstitucional y la gobernanza colaborativa en la implementación de programas de gobierno abierto?
11. ¿Qué actores son claves para el éxito en la implementación de programas de gobierno abierto?
12. ¿Cuál es la importancia de que la ciudadanía se involucre en procesos de gobierno abierto?
13. ¿Cómo mejorar las capacidades desde el territorio, teniendo en cuenta las heterogeneidades de los municipios?

### ***Preparación de la discusión***

La preparación de la discusión puede abordarse desde el estudio de los antecedentes y el contexto de la entidad territorial, los objetivos del programa Juntos por la Transparencia y la coyuntura mundial en la que se desarrolla. De tal modo, una vez identificados dichos aspectos, se analizan el proceso de implementación, las decisiones que se tomaron a lo largo del programa al enfrentar los retos, y su idoneidad, según los conocimientos que se tenga en materia de gestión pública. Finalmente, se analizan los resultados obtenidos en la instalación de capacidad fijada en la Alcaldía del municipio, y las ganancias en términos de percepción de importancia, en temas relacionados con el gobierno abierto.

### ***Planteamiento de opciones***

Para tomar como referencia el estudio de caso, se podrán analizar las diferentes alternativas con las que contaba el tomador de la decisión al enfrentar los retos presentados en la implementación, resultados del contexto social, económico y político. Lo anterior permitirá hacer un análisis de los elementos que determinaron los resultados obtenidos, y conducirá a quienes lo estudien a conocer qué factores han de tenerse en cuenta en casos similares.

### ***Implementación***

Este tipo de casos no tienen soluciones correctas o incorrectas. Incluso en este caso, los implementadores del programa adelantaron una serie de acciones que en su momento consideraron necesarias para alcanzar los resultados que se esperaban de su gestión. Sin embargo, podrían darse otras alternativas de solución ante los retos enfrentados, para lo cual se le sugiere al docente proponerles a los estudiantes que se planteen otras alternativas de solución.

- Los estudiantes pueden analizar los retos y estrategias dados en el caso, y discutir su relevancia para promover la transparencia en la gestión pública.
- Los estudiantes pueden analizar cómo se implementó la audiencia pública de rendición de cuentas en El Carmen de Bolívar, y discutir su efectividad para promover la participación ciudadana.

- Los estudiantes pueden examinar cómo se utilizaron prácticas innovadoras, como el uso de pasantes universitarios, para abordar los retos, y mejorar la implementación de iniciativas de gobierno abierto.
- Los estudiantes pueden examinar cómo los implementadores del programa JxT y el director Camilo González tuvieron que enfrentar retos y adaptar estrategias para lograr el fortalecimiento del gobierno abierto en un contexto de posconflicto.
- Los estudiantes pueden reflexionar sobre cómo estas experiencias pueden aplicarse en otros contextos similares, considerando las particularidades y necesidades específicas de cada territorio.
- Los estudiantes pueden examinar cómo se establecieron alianzas estratégicas en El Carmen de Bolívar para fortalecer el gobierno abierto y promover el desarrollo sostenible del municipio.
- Los estudiantes pueden reflexionar sobre los retos de coordinación, participación ciudadana y asignación de recursos que enfrentan los gobiernos locales, y cómo estos desafíos fueron abordados en el caso de El Carmen de Bolívar.
- Los estudiantes pueden reflexionar sobre los obstáculos encontrados, como la falta de estandarización de la información y la resistencia al cambio, y cómo se superaron mediante la colaboración y el trabajo en equipo.
- Los estudiantes pueden reflexionar sobre cómo se generó confianza, se compartieron responsabilidades y se logró una distribución equitativa del poder entre los diferentes actores involucrados. También pueden analizar los obstáculos encontrados, y cómo se superaron mediante el diálogo, la negociación y la construcción de consensos.
- Los estudiantes pueden reflexionar sobre la importancia de la coordinación, la flexibilidad y la adaptabilidad en entornos complejos y cambiantes. También pueden analizar las estrategias de sostenibilidad y replicabilidad de las experiencias y aprendizajes obtenidos en El Carmen de Bolívar en otros contextos y territorios.

### *Cierre del caso*

Entre las opciones para cerrar el caso se propone hacer énfasis en algunos temas fundamentales abordados en el caso con la implementación del programa. Entre ellos, se sugieren los siguientes:

1. *Establecer una base sólida de planificación:* Para lograr una implementación efectiva, es necesario contar con un plan de trabajo estructurado y metas claras. Esto ayudará a guiar las acciones y a mantener el enfoque en los objetivos a largo plazo.
2. *Comprensión de la realidad local:* Antes de implementar cualquier iniciativa de gobierno abierto, es crucial hacer un diagnóstico y un análisis de las necesidades y capacidades locales.
3. *Adaptarse a las capacidades y realidades locales:* Es fundamental reconocer las limitaciones y fortalezas de la administración local, y ajustar las iniciativas en consecuencia. Esto puede suponer modificar el alcance inicialmente previsto, para garantizar que sea factible y relevante para el contexto local.
4. *Generación de capacidades instaladas:* Para lograr un impacto sostenible, es necesario dejar una capacidad instalada en la administración local. Esto puede lograrse mediante estrategias como la participación permanente y continua de los actores en el territorio, quienes pueden brindar apoyo y generar aprendizajes.
5. *Superar desafíos de capacidad institucional:* En muchos casos, las administraciones locales pueden enfrentar desafíos en términos de capacidad institucional, como la falta de estandarización en la documentación de avances, o la falta de prioridad del gobierno abierto en la agenda. Estos desafíos deben abordarse de manera colaborativa, y se deben buscar soluciones creativas para superarlos.
6. *Evaluar los resultados y buscar oportunidades de mejora:* Es fundamental hacer evaluaciones periódicas para medir los resultados y el impacto de las iniciativas de gobierno abierto. Esto ayudará a identificar áreas de mejora, y a aprovechar nuevas oportunidades para fortalecer el programa.

7. *Colaboración entre diferentes actores:* La implementación exitosa del gobierno abierto requiere una estrecha colaboración entre diferentes actores, como instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y administraciones locales. Esta colaboración puede generar sinergias, y ampliar el impacto de las iniciativas desde la gobernanza colaborativa.
8. *Fortalecer el gobierno abierto en un contexto de posconflicto:* En un contexto de posconflicto, el fortalecimiento del gobierno abierto adquiere una importancia aún mayor. Es fundamental garantizar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, para construir una sociedad inclusiva, justa y en proceso de reconciliación. Se involucran temas cruciales como:
  - a. La promoción de la inclusión y la participación de las víctimas
  - b. El fomento de la transparencia en el manejo de los recursos públicos
  - c. La construcción de confianza entre el Estado y la ciudadanía
  - d. La promoción de la reconciliación y la construcción de paz
9. *Incentivos para la colaboración interinstitucional:* El gobierno abierto requiere la colaboración y coordinación entre diferentes instituciones y actores. Es fundamental establecer alianzas estratégicas con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otros entes gubernamentales, con el objetivo de compartir conocimientos, recursos y experiencias, y trabajar de manera conjunta en la promoción del gobierno abierto.

***Ejercicio propuesto: diseño de una estrategia de implementación para el programa Juntos por la Transparencia en un municipio PDET***

***Objetivos del ejercicio***

- Familiarizar a los estudiantes con el Triángulo Estratégico de Moore como herramienta útil para diseñar estrategias de implementación de programas de cooperación internacional en municipios de sexta categoría.
- Identificar los principales desafíos y oportunidades para la implementación del programa Juntos por la Transparencia en El Carmen de Bolívar.

- Desarrollar una estrategia de implementación para el programa Juntos por la Transparencia en el Carmen de Bolívar.

### ***Planteamiento***

1. Se presenta el Triángulo Estratégico de Moore como una herramienta apropiada para diseñar estrategias de implementación de programas similares a JxT.
2. Se divide a los estudiantes en grupos pequeños y se le asigna a cada grupo una sección del estudio de caso.
3. Se les pide a los grupos que discutan e identifiquen los principales desafíos y oportunidades para la implementación del programa Juntos por la Transparencia.
4. Se les pide a los grupos que presenten sus hallazgos al resto de la clase.
5. Se crea un esquema del Triángulo Estratégico de Moore y se les pide a los estudiantes que identifiquen los elementos claves en cada sección (creación de valor público, recursos, legitimidad y apoyo).
6. Se les pide a los estudiantes que trabajen en grupos para desarrollar una estrategia de implementación del programa Juntos por la Transparencia en el Carmen de Bolívar, utilizando el Triángulo Estratégico de Moore como guía.
7. Se le pide a cada grupo que presente su estrategia al resto de la clase, y se discuten las fortalezas y debilidades de cada enfoque.

### ***Desarrollo***

En términos del caso Juntos por la Transparencia en El Carmen de Bolívar, podríamos ubicar los siguientes elementos en cada uno de los ángulos del triángulo estratégico de Moore:

- *Valor público generado:* Este ángulo estaría representado por la misión del programa Juntos por la Transparencia. Aquel consiste en fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública y mejorar la transparencia en el municipio de El Carmen de Bolívar. En ese contexto, el valor público generado se relacionaría con la capacidad de la iniciativa para responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos, así como para cumplir con los objetivos del programa al apoyar las iniciativas de

transparencia y rendición de cuentas, a la vez que se promueve la participación ciudadana a nivel local.

- *Capacidad operativa / recursos:* Este elemento se refiere a los recursos y capacidades necesarios para implementar el programa de manera efectiva y eficiente. En el caso de Juntos por la Transparencia, se observa que la organización contó con recursos financieros, humanos y materiales para la realización de sus actividades, así como con la capacidad de movilizar y articular diferentes actores y recursos en la ejecución del programa. Sin embargo, es importante considerar las capacidades instaladas con las que cuenta el ente territorial para materializar las iniciativas propuestas por el programa, entendiendo las prioridades de gestión existentes en la agenda de la administración municipal.
- *Legitimidad:* Este ángulo refiere a la confianza, credibilidad y aceptación que tiene el programa entre los diferentes actores involucrados en su implementación, incluyendo ciudadanos, líderes comunitarios, autoridades locales y otros actores relevantes. En el caso de Juntos por la Transparencia, se puede observar que el programa contó con amplia participación y apoyo de diferentes actores, lo cual evidencia su legitimidad y el reconocimiento en la comunidad. Sin embargo, es importante trabajar en el posicionamiento del programa en sí mismo, más allá de los socios, y lograr una identificación clara de las iniciativas implementadas y los logros alcanzados.

**Figura 1.** Triángulo Estratégico de Moore



**Fuente:** elaboración propia

## **Anexos**

### **Anexo 1. Nota metodológica de recolección de información en entrevistas semiestructuradas: estudio de caso de Juntos por la Transparencia en El Carmen de Bolívar**

#### ***Resumen***

La metodología utilizada en este estudio de caso incluyó entrevistas semiestructuradas con los actores claves del programa en el municipio de El Carmen de Bolívar. Se realizó un total de veintiún entrevistas, que se enfocaron en temas como la implementación del programa, los retos encontrados durante el proceso, y la evaluación de los resultados. Dichas entrevistas se grabaron y transcribieron para su posterior análisis. Para garantizar la confidencialidad, estas se identificarán por medio de perfiles para cada uno de los casos. Los resultados de las entrevistas se utilizaron, junto con otras fuentes de datos, para analizar el proceso de implementación del programa en el municipio.

#### ***Palabras claves***

JxT, Juntos por la Transparencia, gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana.

#### ***Objetivos***

El objetivo principal se centra en identificar la percepción, tanto de los funcionarios de la Alcaldía como de las personas participantes en el proceso de implementación, quienes han estado involucrados en cada una de las fases del programa. En este sentido, se buscó identificar los principales retos a los cuales se enfrentaron los implementadores y los actores adentro de la entidad territorial. De tal manera, se puede tener una mirada amplia y general de la forma como se enfrentaron los diferentes desafíos, los logros alcanzados y los principales aprendizajes dados en el proceso.

#### ***Perfiles***

Acorde con el proceso de investigación, se hacen dos visitas al territorio, con el objetivo de recolectar información, especialmente por parte de los servidores públicos de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar. Aquello tuvo el fin de obtener una mirada general, de modo que se realizan entrevistas a la mayor cantidad de secretarías disponibles. Al mismo tiempo, se

hacen entrevistas a los perfiles más relevantes, desde la implementación del programa por parte de la Universidad de los Andes y la DAI.

Estas entrevistas son realizadas a partir del análisis de actores realizado para el estudio de caso, y en función de su relevancia e influencia para el desarrollo del programa.

A continuación, una lista de las entrevistas de acuerdo a los perfiles identificados:

Entrevista 1. Implementador de Juntos por la Transparencia en el primer año

Entrevista 2. Coordinador del programa Juntos por la Transparencia de la Universidad de los Andes

Entrevista 3. Coordinador regional Juntos por la Transparencia de la DAI

Entrevista 4. Coordinadora en los Montes de María de Juntos por la Transparencia de la Universidad de los Andes

Entrevista 5. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Secretaría de Agricultura

Entrevista 6. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Secretaría General

Entrevista 7. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Secretaría de Salud

Entrevista 8. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Secretaría de Desarrollo Social y de la Mujer

Entrevista 9. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Secretaría de Gobierno

Entrevista 10. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Secretaría de Infraestructura

Entrevista 11. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Enlace de Víctimas

Entrevista 12. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Oficina Asesora de Planeación

Entrevista 13. Funcionarios de la Alcaldía El Carmen de Bolívar, Secretaría de Hacienda

Entrevista 14. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres

Entrevista 15. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Oficina de Control Interno

Entrevista 16. Asesor Externo de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Oficina Asesora de Planeación

Entrevista 17. Practicantes de Práctica País, Universidad de los Andes

Entrevista 18. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Secretaría de Desarrollo Social y de la Mujer, segunda visita

Entrevista 19. Asesor Externo, Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Oficina Asesora de Planeación, segunda visita

Entrevista 20. Funcionarios de la Alcaldía de El Carmen de Bolívar, Oficina de Control Interno, segunda visita

Entrevista 21. Practicante de Práctica País, Universidad de los Andes, segunda visita

### ***Entrevistas***

Las entrevistas se adelantaron de forma presencial y virtual. Cada una contó con un consentimiento informado, con el cual los entrevistados firmaron y aprobaron el uso de datos recolectados, su participación en el estudio, la grabación de la entrevista y la publicación de los resultados producto de esta. De igual manera, los entrevistados confirmaron la comprensión del consentimiento informado; tuvieron la oportunidad de aclarar las dudas, y comprendieron que su participación era voluntaria, que podían retirarse en cualquier momento, y que no iban a recibir ningún tipo de beneficio al participar.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas, diseñadas para cada uno de los perfiles identificados en el análisis de actores: secretarías del despacho relacionadas, Oficina Asesora de Planeación como enlace del programa con el ente territorial, coordinación implementadora del DAI, implementadores de la Universidad de los Andes y practicantes de Práctica País de la Universidad de los Andes.

Cada una de las entrevistas tuvo una duración promedio de cuarenta minutos, y contó con aproximadamente doce preguntas enfocadas en la percepción de la implementación del programa JxT y, en general, del estado del gobierno abierto en el municipio.

### ***Transcripciones***

Con posterioridad a las grabaciones, se hace la transcripción de las entrevistas, utilizando la opción de transcripción de Microsoft Office Word online. Luego, se ajustaron de forma manual las alteraciones que hayan podido haber, dado que la mayoría de las entrevistas se llevaron a cabo en las oficinas de la Alcaldía, o en espacios donde podía estar hablando más de un interlocutor; contenidos que no correspondían a los diálogos de la entrevista.

Estas entrevistas y sus correspondientes transcripciones se encuentran debidamente documentadas y archivadas en una carpeta compartida, ubicada en el OneDrive del correo institucional de la Universidad de las estudiantes autoras de este estudio de caso.

### ***Análisis***

Para el estudio de la información se utilizó la metodología de análisis de narrativa, con el objetivo de entender la información entregada por los entrevistados para identificar los temas relevantes relacionados con el estudio de caso. La elección de este método se hizo teniendo en cuenta que se buscaba comprender la experiencia subjetiva de los entrevistados respecto a la implementación del programa Juntos por la Transparencia, con el fin de construir un documento con múltiples puntos de vista.

Una vez hechas las grabaciones y sus correspondientes transcripciones, se adelantó la identificación de unas unidades de análisis que correspondían a las categorías relacionadas con los temas definidos de interés para la elaboración del documento. Con ese proceso, se procedió a interpretar los resultados, y a situarlos adentro del contexto del estudio de caso. De esa manera, se hizo uso del recurso de citación explícita dentro del documento, con el fin de brindarle al lector un acercamiento a dicha herramienta de análisis, y, de cierta manera, de acercamiento a los actores relevantes.

## **Anexo 2. Preguntas de las entrevistas**

### *Alcalde*

¿Qué significa para usted el gobierno abierto?

¿Qué opina de la importancia de la transparencia y la participación ciudadana en la administración pública?

¿Se han adelantado acciones relacionadas con estos temas en El Carmen de Bolívar?

¿Cuáles son los retos de trabajar estos temas en municipios PDET?

¿Qué lo motivó a trabajar con JxT?

¿Cómo ha sido el proceso de implementación del programa JxT?

¿Cuáles estrategias que han sido implementadas por JxT conoce?

¿Cómo cree que estas estrategias contribuyeron a mejorar la gestión de la Alcaldía?

¿Qué le sugeriría en temas de transparencia y participación ciudadana a la próxima administración?

¿Cuál ha sido su mayor reto y mayor fortaleza para desarrollar una relación Estado-ciudadano, en El Carmen de Bolívar?

### *Jefe de la Oficina Asesora de Planeación*

¿Qué significa para usted el gobierno abierto?

¿Qué opina de la importancia de la transparencia y la participación ciudadana en la administración pública?

¿Qué conoce usted del programa JxT?

¿Cómo ha sido el proceso de implementación del programa JxT?

¿Cuáles estrategias conoce de las que han sido implementadas por la Universidad de los Andes?

¿Cuál fue su rol en el diseño e implementación de las estrategias desarrolladas con la Universidad de los Andes?

¿A qué reto responden las iniciativas en las que usted participó?

¿Cuáles son los actores fundamentales identificados adentro de las iniciativas en las que participó, y cuáles fueron sus roles?

¿Qué sectores apoyaron la implementación de las iniciativas?

¿Qué sectores tal vez se opusieron o tuvieron más dificultades para entender la importancia de estas iniciativas?

¿Cuál fue su principal aporte y el de su equipo al diseño de la iniciativa de la Encuesta de Caracterización?

¿Cuáles fueron sus principales retos en la implementación de las iniciativas?

¿Cuál de estas iniciativas cree que debe continuar?

¿Qué sería fundamental para que continúe?

#### *Secretarías*

¿Qué significa para usted el gobierno abierto?

¿Qué opina de la importancia de la transparencia y la participación ciudadana en la administración pública?

¿Qué conoce usted del programa JxT?

¿Cómo ha sido el proceso de implementación del programa JxT?

¿Cuáles estrategias conoce de las que han sido implementadas por la Universidad de los Andes?

¿Cuál fue su rol en el diseño e implementación de las estrategias desarrolladas con la Universidad de los Andes?

¿A qué reto responden las iniciativas en las que usted participó?

¿Cuáles son los actores fundamentales identificados adentro de las iniciativas en las que participó? ¿Por qué?

¿Qué sectores apoyaron la implementación, y qué sectores tal vez se opusieron o tuvieron más dificultades para entender la importancia de estas iniciativas?

¿Cuál fue su principal aporte y el de su equipo al desarrollo de la iniciativa de la Encuesta de Caracterización?

¿Cuáles fueron los principales retos en la implementación de las iniciativas?

¿Cuál de estas iniciativas cree que debe continuar? ¿Qué sería fundamental para que continúe?

*Coordinador de la DAI*

¿Por qué considera que es importante el gobierno abierto en los municipios PDET?

¿Qué características especiales tiene la región de los Montes de María comparada con otras donde se están implementando proyectos de JxT?

¿Cómo fue la llegada del programa a El Carmen de Bolívar?

¿Cómo se eligieron las iniciativas a implementar en el municipio?

¿Cómo ha sido el proceso de implementación del programa y sus iniciativas?

¿En el municipio también han trabajado otros actores del programa? ¿Con qué iniciativas?

¿Cómo considera usted que han recibido los funcionarios de la Alcaldía las acciones de JxT?

¿Qué sectores apoyaron la implementación, y qué sectores tal vez se opusieron o tuvieron más dificultades para entender la importancia de estas iniciativas?

¿Cuáles fueron los principales retos en la implementación de las iniciativas?

¿Cuál de estas iniciativas cree que debe continuar? ¿Que sería fundamental para que continúe?

¿Qué habría hecho diferente en el proceso de implementación?

*Implementadores en El Carmen de Bolívar de la Universidad de los Andes*

¿Qué características especiales tiene El Carmen de Bolívar comparado con otros municipios donde se están implementando proyectos de JxT?

¿Cómo fue la llegada del programa a El Carmen de Bolívar?

¿Cómo se eligieron las iniciativas a implementar en el municipio?

¿Quién fue el tomador de decisión para implementar las estrategias?

¿Considera que las estrategias implementadas fueron las más adecuadas para el municipio?

¿Cómo ha sido el proceso de implementación del programa y sus iniciativas?

¿En el municipio también han trabajado otros actores del programa? ¿Con qué iniciativas?

¿Cómo considera usted que han recibido los funcionarios de la Alcaldía las acciones de JxT?

¿Qué sectores apoyaron la implementación y qué sectores tal vez se opusieron o tuvieron más dificultades para entender la importancia de estas iniciativas?

¿Cuáles fueron los principales retos en la implementación de las iniciativas?

¿Cuál de estas iniciativas cree que debe continuar? ¿Que sería fundamental para que continúe?

¿Qué habría hecho diferente en el proceso de implementación?

#### *Practicantes de Práctica País*

¿Qué importancia cree que tiene el gobierno abierto en municipios PDET?

¿Qué opina de la importancia de la transparencia y la participación ciudadana en la administración pública?

¿Qué conoce usted del programa JxT?

¿Cómo ha sido el proceso de implementación del programa JxT?

¿Cuáles estrategias conoce de las que han sido implementadas por la Universidad de los Andes?

¿Cuál es fue su rol en el diseño e implementación de las estrategias desarrolladas con la Universidad de los Andes?

¿Cómo considera usted que han recibido los funcionarios de la Alcaldía las acciones de JxT?

¿Qué sectores apoyaron la implementación y qué sectores tal vez se opusieron o tuvieron más dificultades para entender la importancia de estas iniciativas?

¿Cuáles fueron los principales retos en la implementación de las iniciativas?

¿Cuál de estas iniciativas cree que debe continuar? ¿Qué sería fundamental para que continúe?

¿Qué habría hecho diferente en el proceso de implementación?

## Referencias

- Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. (2021). *Revisión de cumplimiento de planes de gobierno abierto*. Juntos por la Transparencia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Manual Único de Rendición de Cuentas*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Duica Amaya, L. (2013). *Geografía de la Violencia en El Carmen de Bolívar 1990-2010*. Universidad de los Andes.
- Presidencia de Colombia. (Marzo 22, 2020). Decreto 457 de 2020. *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*.
- Quiroz, E. (Octubre 8, 2021). Juntos por la Transparencia sigue intervención en varias regiones del país. *El Universal*.
- Salido, O. (2021). *Sociología en tiempos de pandemia, Impactos y desafíos sociales de la crisis del COVID-19*. Marcial Pons.
- Transparencia por Colombia. (Diciembre 11, 2020). *Transparencia por Colombia*. <https://transparenciacolombia.org.co/2020/12/14/se-lanzo-oficialmente-el-programa-juntos-por-la-transparencia-jxt/>
- Universidad de los Andes. (s.f.). *Empleabilidad, Centro de Trayectoria Profesional*. Universidad de los Andes. Obtenido de <https://ctp.uniandes.edu.co/practica-pais>
- USAID. (s.f.). *Archived content*. USAID. <https://2017-2020.usaid.gov/es/colombia>



## 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](http://gobierno.uniandes.edu.co)



@GobiernoUAndes