Camilo Ignacio González
Nathalie Méndez Méndez
Juliana Piña Martínez
Nastassja Rojas Silva

AUTORES COMPILADORES

FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN COLOMBIA

Resultados del Programa Juntos por la Transparencia

Universidad de los Andes Colombia
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Fortalecimiento de la transparencia en Colombia

Fortalecimiento de la transparencia en Colombia

Resultados del Programa Juntos por la Transparencia

Camilo Ignacio González, Nathalie Méndez Méndez,
Juliana Piña Martínez y Nastassja Rojas Silva
(autores compiladores)

Universidad de los Andes Colombia
Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Nombre: González Becerra, Camilo Ignacio, autor, compilador. | Méndez Méndez, Nathalie, autora, compiladora. | Piña Martínez, Juliana, autora, compiladora. | Rojas Silva, Nastassja, autora, compiladora.

Título: Fortalecimiento de la transparencia en Colombia : resultados del Programa Juntos por la Transparencia / Camilo Ignacio González, Nathalie Méndez Méndez, Juliana Piña Martínez y Nastassja Rojas Silva (autores compiladores)

Descripción: Bogotá : Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes, 2024. | XXVIII, 304 páginas : ilustraciones ; 17 × 24 cm.

Identificadores: ISBN 9789587987560 (rústica) | 9789587987584 (*e-book*) | 9789587987577 (epub)

Materias: Programa Juntos por la Transparencia | Transparencia gubernamental – Colombia | Participación ciudadana – Colombia | Control social - Colombia

Clasificación: CDD 352.88–dc23 SBUA

Primera edición: diciembre del 2024

© Camilo Ignacio González Becerra, Nathalie Méndez Méndez, Juliana Piña Martínez y Nastassja Rojas Silva (autores compiladores)
© Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Ediciones Uniandes
Carrera 1.ª n.º 18A-12, bloque Tm
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 601 3394949, ext. 2133
http://ediciones.uniandes.edu.co
ediciones@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-798-756-0
ISBN *e-book*: 978-958-798-758-4
ISBN epub: 978-958-798-757-7
DOI: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584

Corrección de estilo:
Laura Porras y Martha Elena Reyes
Diagramación interior: David Reyes, Precolombi
Diseño de cubierta: Angélica Ramos

Impresión:
Imageprinting Ltda.
Carrera 27 n.º 76-38
Teléfonos: 601 631 1350 - 601 631 1736
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.
Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949, Minjusticia.
Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del 2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Este libro es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos de esta publicación son responsabilidad de la Universidad de los Andes y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Contenido

Prólogo XV

María Margarita Zuleta González

Nathalie Méndez Méndez

Introducción XVII

Camilo Ignacio González

Fundamentos del Programa Juntos por la Transparencia

Enfoque teórico y conceptual del Programa Juntos por la Transparencia 3

Camilo Ignacio González y Andrea Catalina Melo

Estrategia de incidencia en la agenda legislativa 17

Daniela Pinzón García, Diana L. Romero Manchola, Juan F. Monroy Simbaqueba y Sandra Martínez Rosas

Las Agendas Ciudadanas Anticorrupción: ¿una herramienta para consolidar la gobernanza local? 37

Alejandra Muñoz y Claire Launay Gama

Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial: una instancia de acción colectiva con lectura de territorio 65

María Camila Pinilla Córdoba y Karina Andrea Cruz Parra

Juntos por la Transparencia en los municipios: una cadena de valor para fortalecer la confianza 87

Érika Pareja López

Casos de éxito

Estrategia de rendición pública de cuentas Más Conectados: una iniciativa de gobierno abierto en Corinto y Santander de Quilichao (Norte del Cauca) 111

Yenny Tatiana Benavides Burgos y Carlos Hernán Ramírez León

Sur de Córdoba: una región que en medio del conflicto y posconflicto le apuesta a la transparencia y al acceso a la información 127

Jessica Rosany Mendoza Niño, Luis Hernández Garrido y Sergio Salgado Molina

Presupuesto participativo en Buenaventura: construcción de confianza y concertación del gasto público 139

Juliana Piña, María Paula Nieto y Mayra Alejandra García

Control ciudadano con enfoque étnico: una mirada desde la experiencia del cabildo Kalapica Ambulú en Ataco, Tolima 153

Sergio Nieto Riaño, Luis Felipe Jiménez Cubillos y Nicolás David Ulloa Sánchez

Experiencia de control ciudadano juvenil en Cali: la apuesta de la Organización Jaime Rosas para una ciudad más incluyente 169

Diana Vásquez

Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito: experiencia de liderazgo, fortalecimiento organizativo y relación con lo público 181

Daniel David Gómez Caraballo y Elizabeth Maquilón Mercado

Experiencias de participación ciudadana local en el Norte del Cauca: los casos de Santander de Quilichao y Corinto 193

Danna Riveros C.

Práctica País: una estrategia para promover el gobierno abierto a nivel local 205

Juliana Piña Martínez y Camilo González

Notas de política

Canales de denuncia de la corrupción en Colombia: hallazgos y recomendaciones 215

Christian Manuel Castro y Claire Launay

Reparación del daño causado por la corrupción: aproximación conceptual y recomendaciones para fortalecer la institucionalidad 225

Paula Viviana Fierro Barreto, Sandra Martínez Rosas y Laura Daniela Ramírez Bueno

Instancias de participación ciudadana: una propuesta de optimización y simplificación a nivel nacional 235

José Danilo González, Catherine Benavides, Andrea Catalina Melo y Camilo Ignacio González

Propuestas para luchar contra la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico 247

Sandra Martínez, Mario Blanco y Andrea Velasco

Analítica de datos para el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de control y la cualificación de la participación ciudadana 257

Tatiana Cardona y Lina María Moncaleano

Análisis del control fiscal a nivel territorial: recomendaciones estratégicas 277

Paula Astrid Méndez González y Catherine Benavides Beltrán

Aportes a la formulación de la política pública de participación del distrito de Santiago de Cali desde la participación alternativa 285

Bairon Otálvaro Marín y Joaquín Gregorio Tovar Barreto

Sobre los autores 295

Lista de recursos gráficos

Enfoque teórico y conceptual del Programa Juntos por la Transparencia

Figura 1. Modelo de intervención Juntos por la Transparencia 10

Estrategia de incidencia en la agenda legislativa

Figura 1. Tipos de incidencia 23
Tabla 1. Ámbitos de la Agenda Legislativa Anticorrupción 19

Las Agendas Ciudadanas Anticorrupción: ¿una herramienta para consolidar la gobernanza local?

Cuadro 1. Experiencias comunes y diferencias de las ACA 50
Cuadro 4. Entrevistas realizadas 63
Figura 1. Ruta metodológica de las ACA 43
Tabla 1. Actores y lugares de implementación de las ACA 41
Tabla 2. Guiones de las entrevistas a actores 61
Tabla 3. Espacios de diálogo público analizados 64

Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial: una instancia de acción colectiva con lectura de territorio

Cuadro 1. Miembros de las comunidades empresariales de diálogo y práctica 70
Tabla 1. Plan de trabajo del primer año de las comunidades de diálogo y práctica empresarial 72
Tabla 2. Actividades desarrolladas en el marco de las comunidades de diálogo y práctica empresarial (octubre 2021-septiembre 2022) 74
Tabla 3. Retos y temáticas de interés de los miembros de las comunidades empresariales para el tercer año del Programa JxT (octubre 2022-septiembre 2023) y el segundo año de implementación de la iniciativa de Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial. 76
Tabla 4. Plan de trabajo de fortalecimiento programático en cada comunidad empresarial 78

Tabla 5. Plan de trabajo del segundo año de implementación de las comunidades (octubre 2022-septiembre 2023) y tercer año del Programa JxT 80

Juntos por la Transparencia en los municipios: una cadena de valor para fortalecer la confianza

Cuadro 1. Cadena de valor del Programa JxT 103
Figura 1. Eslabones de la cadena de valor enfocados al fortalecimiento de la sociedad civil 94
Figura 2. Eslabones de la cadena de valor enfocados al fortalecimiento de la sociedad civil 99
Gráfica 1. ¿Cuánto confía usted en el Gobierno nacional utilizando una escala de 1-10? 89
Gráfica 2. Confianza en diversas instituciones de gobierno 90
Tabla 1. Políticas públicas apoyadas por el Programa JxT 98
Tabla 2. Rendiciones de cuentas apoyadas por el Programa JxT 100
Tabla 3. Cambios visibles promovidos por el Programa JxT 103

Estrategia de rendición pública de cuentas Más Conectados: una iniciativa de gobierno abierto en Corinto y Santander de Quilichao (Norte del Cauca)

Figura 1. Herramientas para cada etapa de la rendición pública de cuentas 122

Presupuesto participativo en Buenaventura: construcción de confianza y concertación del gasto público

Tabla 1. Proyectos priorizados según grupo poblacional 146

Experiencia de control ciudadano juvenil en Cali: la apuesta de la Organización Jaime Rosas para una ciudad más incluyente

Figura 1. Metodología de la Estrategia Cali Incluyente 171
Tabla 1. Contratos para la implementación de la Estrategia Cali Incluyente 175

Instancias de participación ciudadana: una propuesta de optimización y simplificación a nivel nacional

Figura 1. Características de las instancias de participación analizadas 237
Figura 2. Principales pasos metodológicos empleados en el estudio 238
Figura 3. Configuración de las instancias según los casos de análisis 243
Tabla 1. Resumen de la propuesta de simplificación y optimización de las instancias de participación ciudadana 239

Propuestas para luchar contra la corrupción
en el sector público desde un enfoque sistémico

Figura 1. Elementos del enfoque sistémico de lucha contra la corrupción 250
Figura 2. Procesos de lucha contra la corrupción 252

Analítica de datos para el fortalecimiento de las capacidades de
los organismos de control y la cualificación de la participación ciudadana

Cuadro 1. Variables del diagnóstico general 260
Cuadro 2. Herramientas desarrolladas para la CGR 266
Cuadro 3. Herramientas para la PGN 268
Cuadro 4. Herramientas para la AGR 270

Análisis del control fiscal a nivel territorial: recomendaciones estratégicas

Figura 1. Etapas necesarias para el desarrollo de un programa
de fortalecimiento de capacidades al interior de las EFS 282
Figura 2. Modelo de gestión estratégico para el control fiscal 283

Prólogo

Juntos por la Transparencia (JxT) es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en el cual participan DAI, Transparencia por Colombia, Foro por Colombia, La Silla Vacía y la Universidad de los Andes, además de un grupo de socios locales que operan en las regiones objeto del programa. El Programa JxT inició su operación en la pandemia y terminará en el 2025, por esta razón es fundamental recoger en un libro las actividades llevadas a cabo.

Fortalecimiento de la transparencia en Colombia. Resultados del Programa Juntos por la Transparencia recoge textos de miembros del equipo de los socios de JxT, quienes, en el marco del programa, han llevado a cabo la tarea de fortalecer las capacidades de los actores de la sociedad civil y de las instituciones, tanto en el ámbito nacional como local, para promover, implementar y evaluar las herramientas de trasparencia y rendición de cuentas.

El Programa JxT ha trabajado en el ámbito nacional y en zonas afectadas por el conflicto armado colombiano. Las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la administración pública son difíciles de implementar y mantener en el contexto del conflicto y posconflicto, polarización, pobreza e inequidad.

Estas iniciativas hacen parte de una estrategia anticorrupción, pero no son suficientes y dejan de ser efectivas si no hay iniciativas de (1) investigación juzgamiento y sanción, (2) mejora continua de la función y el servicio público, (3) cumplimiento de las reglas del juego en materia electoral y (4) una cultura de respeto a las reglas del juego y a la institucionalidad democrática.

Las iniciativas de transparencia y lucha contra la corrupción cambian con el tiempo, pero siempre son necesarias. Por lo cual, dejar por escrito en un libro la experiencia del programa para informar el proceso de diseño, implementación o evaluación puede ser de utilidad, pues ofrece a las instituciones públicas, a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia el registro de algunas de las ejecuciones del programa para aprender de ellas, evaluar qué puede ser replicable y qué puede mejorarse.

El Programa JxT y, por consiguiente, este libro, tiene un énfasis en el fortalecimiento institucional en el nivel nacional y en el territorial, así como en el análisis multicausal de los orígenes de la falta de transparencia. Las personas que han hecho parte del programa y que presentan su mirada en esta obra conforman

un grupo muy diverso y multidisciplinario, lo cual se refleja en los múltiples abordajes metodológicos.

Los retos crecientes que amenazan la democracia ponen en evidencia la importancia de seguir trabajando en la transparencia y la rendición de cuentas, en las capacidades de los servidores públicos y de la ciudadanía para utilizar de forma responsable y oportuna la información pública, y de observar la relación entre estas iniciativas y la confianza en las instituciones.

Invitamos al lector a encontrar en esta compilación pistas sobre cómo diseñar e implementar estas soluciones de manera colaborativa, y a quienes ejercen liderazgo territorial y nacional a seguir posicionando la transparencia y la rendición de cuentas como pilares primordiales del bienestar social y la defensa de lo público.

Agradecemos a USAID y a los socios de JxT por el camino de conocimiento que hemos emprendido en estos años.

María Margarita Zuleta González
Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes

Nathalie Méndez Méndez
Profesora asociada de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes

Bogotá, 20 de agosto del 2024

Introducción

Camilo Ignacio González

El libro *Fortalecimiento de la transparencia en Colombia. Resultados del Programa Juntos por la Transparencia* es el producto de un esfuerzo colaborativo destinado a reconstruir y compartir los logros alcanzados durante la implementación del programa. Su objetivo principal es ofrecer un recuento detallado de las diversas iniciativas desarrolladas por todos los socios de este programa, enfocadas en promover la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la integridad y la prevención de la corrupción tanto en el ámbito local como nacional en Colombia.

Este libro surge con la firme convicción de que al fomentar acciones de esta índole se puede incrementar la confianza entre los ciudadanos y el Estado, fortaleciendo así los cimientos de una democracia sólida y garantizando una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos. Además, se reconoce que la transparencia y la integridad son pilares fundamentales para la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática.

Es importante destacar que el contenido de este libro refleja las actividades llevadas a cabo en el marco del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Este programa, pionero en su tipo en Colombia, se enfoca principalmente en la prevención de la corrupción mediante la promoción de prácticas de gobierno abierto, cambios culturales, vigilancia ciudadana y control social, así como en el fortalecimiento de las capacidades de investigación periodística para combatir la corrupción.

Constituye este libro un valioso recurso que ofrece una visión integral de los esfuerzos realizados en Colombia para fortalecer la transparencia y combatir la corrupción, destacando el papel crucial que desempeña la colaboración entre el Estado, la sociedad civil y otros actores relevantes para la construcción de un país más justo, ético y transparente.

Un programa de esta naturaleza es especialmente importante teniendo en cuenta que Colombia es el país que ha sostenido el conflicto armado más largo en la región. Esto ha afectado todos los aspectos de la vida política, social y económica del país. Diferentes estudios como los de Álvarez y Rettberg (2008) y los de Arias *et al.* (2014) han mostrado que el conflicto armado y la violencia

en Colombia han tenido efectos inmensos en aspectos como (1) vidas humanas (sobre todo no combatientes); (2) víctimas de secuestro y desplazamiento; (3) menor crecimiento económico; (4) pérdidas en inversión extranjera; (5) costos de oportunidad en gasto público; (6) retrocesos y déficits en infraestructura; (7) pérdida de capital humano; (8) reducción de la producción agrícola; (9) calidad y tiempo de educación de los niños, entre otros.

De igual manera, el conflicto armado ha tenido un impacto en aspectos clave sobre la forma en la que las personas se relacionan entre ellas y con las instituciones. En particular, el conflicto ha generado un efecto negativo en la confianza en el capital social y en la confianza de las personas en las instituciones. Blanco y Ruiz (2013) encontraron, al analizar datos del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), que en Colombia la exposición a la violencia y la percepción de esta presentan una relación negativa con la satisfacción que tienen los ciudadanos con la democracia y la confianza en las instituciones. Por otra parte, algunos estudios han identificado mayor prevalencia de algunos trastornos de salud mental, como ansiedad y depresión, en poblaciones que han tenido mayor exposición a la violencia (Gómez-Restrepo *et al*., 2016). La incidencia de este tipo de trastornos tiene un impacto en la forma como las personas funcionan y se relacionan.

Sin embargo, el proceso de paz liderado por el Gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) entre el 2012 y el 2016 representó una oportunidad invaluable para que Colombia dejara atrás su pasado de conflicto y comenzara a reconstruir su tejido social, al abordar necesidades que habían sido eclipsadas durante décadas. Tras la firma del acuerdo de paz, surgió en la agenda política y ciudadana una creciente preocupación por combatir la corrupción y mejorar la transparencia, así como por fortalecer la relación entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales.

Un ejemplo de esto fue la consulta anticorrupción promovida en el 2018 por varios actores políticos, la cual buscaba la aprobación de diversas medidas para prevenir y combatir la corrupción, al igual que para promover la transparencia en el país. A pesar de contar con una votación mayoritaria a favor de las propuestas, la consulta no logró superar el umbral de votos necesario para su aprobación. Por otro lado, en el mismo año 2018, la encuesta de LAPOP reveló por primera vez que la corrupción era percibida por los ciudadanos como un problema de mayor importancia que el conflicto armado en Colombia.

Por otra parte, el Gobierno colombiano ha avanzado en varias medidas para promover la transparencia, empezando por unirse a la Alianza de Gobierno Abierto (AGA) en el 2012. Asimismo, en términos reglamentarios el Gobierno ha expedido varias normas para promover iniciativas relacionadas con el gobierno abierto, tales como (1) la ley de acceso a la información en el 2014; (2) la reglamentación del derecho de petición en el 2015; (3) la reglamentación al derecho

de participación ciudadana en el 2015; (4) la política de gobierno digital en el 2018, y (5) un estatuto anticorrupción en el 2011.

Si bien este desarrollo normativo ha sido importante, su implementación en la práctica aún tiene varios desafíos asociados con la capacidad institucional para adoptarlas, sobre todo en los gobiernos locales. Aún más, la introducción de estas medidas no parece haber tenido un impacto sustancial en la confianza de los colombianos en las instituciones. Según la OECD (2021), en el 2020 la confianza en el Gobierno de Colombia estaba en el 12 %, y en el servicio civil, en un 8 %. De igual manera, al utilizar los datos de la Encuesta Mundial de Gallup, se puede observar que la confianza en Colombia en el Gobierno nacional, entre el 2007 y el 2020, disminuyó en 14 puntos porcentuales (OECD, 2021).

El Programa JxT surgió en el 2020 en un contexto caracterizado por dos factores determinantes. En primer lugar, la culminación del conflicto armado en Colombia abrió una ventana de oportunidad para abordar, en la esfera pública, temas que habían permanecido relegados durante décadas. El posconflicto generó un ambiente propicio para la discusión y la atención de problemáticas sociales y políticas que habían estado eclipsadas por la violencia. En segundo lugar, el creciente deterioro de los niveles de confianza en las instituciones y la persistente preocupación por la corrupción llevaron a la necesidad imperiosa de implementar medidas efectivas relacionadas con el gobierno abierto y la transparencia.

En este sentido, el Programa JxT se concibe con el propósito fundamental de respaldar soluciones a nivel local que contribuyan a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, así como a reducir de manera efectiva los índices de corrupción en el país. Esta concepción del programa no solo refleja su compromiso con la prevención de la corrupción, sino que también destaca la importancia central otorgada al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas como pilares primordiales en su estrategia de acción. En este sentido, el programa busca abordar los síntomas de la corrupción y trabajar en la raíz del problema mediante el fomento de una cultura de transparencia y una mayor responsabilidad institucional.

Para alcanzar sus objetivos, Juntos por la Transparencia ha delineado cinco metas principales. En primer lugar, se propone fomentar iniciativas de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional, lo que implica la propuesta de herramientas, la influencia en la normativa y la prestación de asistencia técnica a entidades a nivel nacional. En segundo lugar, busca potenciar la participación y la colaboración ciudadana a nivel local, respaldando y activando la sociedad civil en el ámbito local y colaborando con los gobiernos subnacionales para implementar iniciativas de gobierno abierto y leyes nacionales sobre transparencia y acceso a la información.

Su tercer objetivo radica en fortalecer la capacidad de supervisión y control de las entidades para combatir la corrupción, mediante el apoyo a dichas

organizaciones, con el fin de reforzar su capacidad de análisis de información y respuesta ante actos de corrupción. Por otro lado, busca promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas mediante intervenciones destinadas a fomentar un cambio cultural hacia la transparencia y la integridad. Por último, su quinto objetivo es el fortalecimiento de las capacidades y la sostenibilidad de los socios locales, lo cual refleja el compromiso del programa de dejar una capacidad instalada y garantizar la sostenibilidad más allá de los cinco años de implementación inicial.

Los objetivos del Programa JxT representan un esfuerzo para abordar la transparencia y la lucha contra la corrupción de manera integral. Por una parte, que este tenga alcance regional permite abordar los grandes retos de la promoción del gobierno abierto a nivel local. Por otra parte, teniendo en cuenta el escenario de posconflicto, este programa también buscó contribuir para generar confianza y apoyar el restablecimiento del tejido social en los municipios que habían sido afectados en mayor medida por la violencia.

Dado que la corrupción es un fenómeno complejo y que no se puede abordar desde un solo ángulo, el programa ha buscado diversificar sus intervenciones al enfocarse no solo en la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial, sino también en la sociedad civil, en los organismos de control y en el fortalecimiento del periodismo. Asimismo, en cuanto a instrumentos ha buscado actuar de diferentes maneras, tanto a través de normas o instituciones formales como teniendo aproximaciones enfocadas en el cambio cultural.

Con los fines anteriores en mente, el libro se presenta con el propósito de reflejar los objetivos estratégicos del Programa JxT. Cada una de sus secciones está diseñada para abordar sus cinco pilares fundamentales. Desde la promoción de iniciativas de transparencia a nivel nacional hasta el fortalecimiento de la cultura de rendición de cuentas, pasando por el apoyo a la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la estructura del libro refleja la amplitud y profundidad de las acciones emprendidas por el programa.

Este documento se estructura en tres tipos de contribuciones: fundamentos del programa, casos de éxito y notas de política. La sección de "Fundamentos del Programa Juntos por la Transparencia" está constituida por textos completos que abordan en detalle las diversas iniciativas estratégicas llevadas a cabo y financiadas por el Programa JxT. En esta sección se ofrece una visión integral de las intervenciones estratégicas realizadas, de las metodologías empleadas, de los productos específicos desarrollados, al igual que un análisis detallado de los resultados obtenidos durante su implementación.

El primer fundamento, denominado "Enfoque teórico y conceptual del Programa Juntos por la Transparencia", presentado por Andrea Melo y Camilo González, profundiza en los objetivos del programa y describe su teoría de cambio.

Asimismo, brinda un contexto más amplio del programa, se definen los conceptos de *transparencia* y *gobierno abierto*, además de plantear el modelo de intervención.

El fundamento "Estrategia de incidencia en la agenda legislativa", elaborado por Daniela Pinzón García, Diana Romero Manchola, Juan Monroy Simbaqueba y Sandra Martínez Rosas, aborda la puesta en marcha de la agenda legislativa anticorrupción, una iniciativa de Transparencia por Colombia que busca promover el control ciudadano a la gestión realizada por el Congreso de la República en lo que respecta a la lucha contra la corrupción. Explica en detalle en qué consiste la agenda y cuál ha sido la estrategia de incidencia en el Congreso. Del mismo modo, se exponen los resultados, retos y lecciones aprendidas de este proceso.

El fundamento "Las Agendas Ciudadanas Anticorrupción: ¿una herramienta para consolidar la gobernanza local?", presentado por Alejandra Muñoz y Claire Launay Gama, describe el proceso mediante el cual se consolidaron las Agendas Ciudadanas Anticorrupción (ACA) como una herramienta de gobernanza a nivel local. Las ACA representan una iniciativa de Transparencia por Colombia que busca fortalecer la incidencia ciudadana para favorecer la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción en la gestión pública local. Concluye aclarando que la iniciativa debe ser comprendida como un proceso y no como una actividad pasajera, por lo que su sostenibilidad es esencial para conseguir resultados a largo plazo.

El fundamento "Comunidades de diálogo y práctica empresarial: una instancia de acción colectiva con lectura de territorio", elaborado por María Camila Pinilla y Karina Andrea Cruz, presenta la experiencia de una iniciativa de Transparencia por Colombia que promueve espacios de diálogo con el sector empresarial de Buenaventura, Cartagena y la subregión de Sur de Córdoba acerca de las problemáticas de corrupción que afectan al sector y sus posibles soluciones para mitigarlas. El texto documenta los logros alcanzados durante los primeros dos años de implementación, así como los desafíos futuros y las lecciones aprendidas que se pueden extraer de la puesta en marcha de esta instancia.

Esta sección cierra con el fundamento "Juntos por la Transparencia en los municipios: una cadena de valor para fortalecer la confianza", elaborado por Érika Pareja, el cual explica cómo se diseñó la estrategia de intervención del Programa JxT a nivel local y describe cuál ha sido el valor agregado que se ha dejado a los municipios priorizados. De igual modo, el documento aborda las transformaciones que se han promovido desde el programa, los resultados inesperados que pueden aportar a la sostenibilidad y a las lecciones aprendidas. Se concluye que el programa ha construido una gobernanza relacional entre actores locales para mejorar el liderazgo del Gobierno local y la participación ciudadana en los diferentes territorios.

Los *casos de éxito* son narraciones cortas —desde la perspectiva de los socios del programa— de experiencias y actividades relacionadas durante el desarrollo

del Programa JxT y las lecciones que se desprenden de dicha experiencia. Los casos están circunscritos a una organización (un ministerio, un órgano de control), a una entidad territorial o a un actor específico del sector privado o de la sociedad civil.

El primer caso de éxito, denominado "Estrategia de rendición pública de cuentas Más Conectados: una iniciativa de gobierno abierto en Corinto y Santander de Quilichao (Norte del Cauca)", fue elaborado por Carlos Ramírez y Tatiana Benavides. El caso profundiza en la estrategia Más Conectados, una iniciativa de la Universidad de los Andes que buscó fortalecer el proceso de rendición pública de cuentas (RPC) de las alcaldías de Corinto y Santander de Quilichao en el Norte del Cauca. De este caso se concluye que, aunque las administraciones no tenían la cultura de documentar las RPC, esta iniciativa logró un avance significativo en que las administraciones adoptaran las herramientas proporcionadas para documentar su proceso.

El caso de éxito "Sur de Córdoba: una región que en medio del conflicto y posconflicto le apuesta a la transparencia y al acceso a la información", presentado por Jessica Mendoza, Luis Hernández y Sergio Salgado, describe la apuesta de la Universidad de los Andes para promover la transparencia y el acceso a la información en el sur de Córdoba. En particular, se mencionan cuatro estrategias que se llevaron a cabo en Montelíbano, Tierralta, Puerto Libertador y Valencia para promover el gobierno abierto de la mano con los funcionarios públicos. De este caso se concluye que, aunque se han logrado avances significativos, también se identifica que las deficiencias en el acceso a telefonía móvil, internet y radio en los cuatro municipios impiden el acceso de la ciudadanía a la información pública.

El caso de éxito "Presupuesto participativo en Buenaventura: construcción de confianza y concertación del gasto público", realizado por Juliana Piña, María Paula Nieto y Mayra García, presenta los principales hitos, resultados y lecciones aprendidas de la implementación del presupuesto participativo. El presupuesto participativo es una iniciativa que se llevó a cabo entre la Alcaldía de Buenaventura y varios socios y programas de USAID, con el fin de lograr la concertación del gasto público y promover la construcción de confianza en el distrito. A pesar de la escasez de recursos y de la desconfianza de la ciudadanía hacia la institucionalidad, este caso pone de manifiesto que es posible construir un presupuesto de manera participativa para atender a necesidades colectivas.

El caso de éxito "Control ciudadano con enfoque étnico: una mirada desde la experiencia del cabildo Kalapicá Ambulú en Ataco, Tolima", elaborado por Sergio Nieto Riaño, Luis Felipe Jiménez y Nicolás Ulloa Sánchez, aborda el acompañamiento de la Fundación Foro Nacional por Colombia Región Central a una iniciativa de control social liderada por la comunidad indígena Kalapicá de Ataco, Tolima. El objetivo del acompañamiento fue fomentar espacios de diálogo entre la comunidad y la Alcaldía para incidir en la implementación del Sistema

Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI). Con el acompañamiento se logró una mayor disposición institucional, lo que es clave, ya que se busca que la comunidad cuente con una hoja de ruta clara para seguir realizando control social tras culminar el proceso de acompañamiento.

El caso de éxito "Experiencia de control ciudadano juvenil en Cali: la apuesta de la Organización Jaime Rosas para una ciudad más incluyente", presentado por Diana Vásquez, describe la experiencia de la Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Suroccidente en el fortalecimiento de la Organización Jaime Rosas, la cual surgió en el marco de la protesta social. La organización llevó a cabo un ejercicio de control ciudadano a la implementación de la estrategia distrital "Cali Incluyente" gracias al acompañamiento de la Fundación Foro Nacional por Colombia. Este caso profundiza en un proceso que nació de la movilización popular y trascendió hacia acciones concretas de transformación de lo público.

El caso de éxito "Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito: experiencia de liderazgo, fortalecimiento organizativo y relación con lo público", desarrollado por Daniel David Gómez Caraballo y Elizabeth Maquilón, presenta el trabajo colaborativo entre la Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Costa Atlántica y el Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito para fortalecer y promover los derechos indígenas en el municipio de San Onofre y para lograr incidencia en diversas iniciativas públicas. El caso narra todo el proceso que se llevó a cabo para posicionar el Cabildo como actor protagónico de la dinámica social y política.

El caso de éxito "Experiencias de participación ciudadana local en el Norte del Cauca: los casos de Santander de Quilichao y Corinto", presentado por Danna Riveros, aborda la implementación de la iniciativa Laboratorios Participativos de Innovación Social, la cual, con el liderazgo de la Universidad de los Andes, promovió un espacio colaborativo y reflexivo entre la administración municipal de Corinto y la ciudadanía para el desarrollo de estrategias innovadoras que permitieran la solución de problemáticas de interés colectivo. La experiencia demuestra que las alcaldías deben abrir espacios de participación que trasciendan la escucha, ya que la ciudadanía en el Norte del Cauca tiene la voluntad de participar directamente en la toma de decisiones que afectan a sus territorios.

Esta sección cierra con el caso de éxito "Práctica País: una estrategia para promover el gobierno abierto a nivel local", elaborado por Juliana Piña y Camilo González. Este caso describe la experiencia de la primera versión de "Práctica País", una iniciativa de la Universidad de los Andes que busca que estudiantes de pregrado y posgrado trasladen su residencia a los municipios priorizados del programa, y trabajen de la mano con las alcaldías locales en la implementación de iniciativas de gobierno abierto. Durante cuatro meses, los estudiantes trabajaron bajo la guía de funcionarios públicos para poder impulsar diferentes actividades. La práctica cumplió con su objetivo de que los estudiantes de la Universidad

conocieran las dinámicas de los distintos territorios del país y aportaran desde diversas disciplinas a la construcción de lo público.

Las "Notas de política" son textos cortos que hacen énfasis en las lecciones y recomendaciones de política pública producto de actividades desarrolladas por los socios en el Programa JxT. Su principal objetivo es presentar resultados y recomendaciones del programa mediante un formato y lenguaje ágil y accesible. En el libro se presentan siete notas que dan cuenta de las actividades realizadas por el programa en sus primeros años.

La nota de política "Canales de denuncia de la corrupción en Colombia: hallazgos y recomendaciones", presentada por Christian Manuel Castro y Claire Launay, desarrolla un estudio sobre los mecanismos de denuncia de corrupción en el país. Se identificaron diversas barreras que limitan la capacidad ciudadana para denunciar, por ejemplo, el desconocimiento, la confusión en los canales de denuncia y las dificultades de acceso. Igualmente, se formularon recomendaciones para fortalecer los canales de denuncia, incluidas las mejoras en pedagogía, tecnología y protección para los denunciantes. Transparencia por Colombia insta a las entidades receptoras de denuncias a implementar estas recomendaciones para garantizar un acceso efectivo a la denuncia y recuperar la confianza en las autoridades.

La nota de política "Reparación del daño causado por la corrupción: aproximación conceptual y recomendaciones para fortalecer la institucionalidad", elaborada por Paula Viviana Fierro Barreto, Sandra Martínez Rosas y Laura Daniela Ramírez Bueno, analiza la manera en que se aborda la reparación del daño causado por la corrupción, destacando la evolución en la lucha contra este fenómeno y enfocándose en el impacto en los derechos de las personas y de las comunidades. Se ofrece una perspectiva sistémica para abordar el tema e involucrar a diversos actores; además, se examinan los avances con entidades como la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo. Por último, se presentan recomendaciones para fortalecer la articulación interinstitucional, el reconocimiento de las víctimas y la constitución del Fondo Nacional de Reparación.

La tercera nota de política, titulada "Instancias de participación ciudadana: una propuesta de optimización y simplificación a nivel nacional", realizada por José Danilo González, Catherine Benavides, Andrea Catalina Melo y Camilo Ignacio González, analiza 110 instancias de participación ciudadana en Colombia con el propósito de identificar oportunidades de mejora en términos de eficacia, eficiencia e incidencia, clasificando las instancias en cuatro casos: alineadas; con oportunidades de mejora; que necesitan transformación urgente, y aquellas que deben ser suprimidas. Se sugieren acciones específicas para cada caso con el fin de optimizar su funcionamiento y promover una participación ciudadana más activa en los asuntos públicos.

En la nota de política "Propuestas para luchar contra la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico", elaborado por Sandra Martínez, Mario Blanco y Andrea Velasco, se ofrece un enfoque exhaustivo y detallado sobre el fenómeno de la corrupción en Colombia. Mediante una meticulosa investigación que incorpora a diversas entidades públicas, organismos de control y consultores expertos, se delinean cinco elementos fundamentales: una Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, el fortalecimiento y la coordinación de las instituciones anticorrupción, estrategias sectoriales y por sistemas, acciones clave en ámbitos transversales, así como la necesidad de territorializar las iniciativas. Además, el documento ofrece recomendaciones concretas para la formulación de políticas, haciendo hincapié en la importancia de una entidad coordinadora con autonomía administrativa y financiera, ajustes institucionales para fortalecer los mecanismos de control y prevención, así como la implementación de indicadores de impacto para evaluar la efectividad de las medidas. Esta propuesta proporciona un marco integral y práctico para abordar la corrupción en Colombia, destacando la necesidad de una acción concertada y sistémica para hacer frente a este desafío arraigado en la sociedad.

La nota de política "Analítica de datos para el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de control y la cualificación de la participación ciudadana", presentada por Tatiana Cardona y Lina María Moncaleano, brinda una visión detallada sobre cómo la implementación de tecnologías de la información y herramientas de analítica de datos está fortaleciendo la transparencia y la lucha contra la corrupción en Colombia. Desde el desarrollo de modelos de analítica para identificar patrones, hasta el apoyo a entidades como la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación (PGN), la nota destaca la importancia de la evaluación continua y la capacitación para garantizar el éxito a largo plazo de estas iniciativas.

La nota resalta los logros del proyecto de fortalecimiento de organismos de control en Colombia, centrándose en la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Auditoría General de la República (AGN). Se hace hincapié en las mejoras significativas en la reducción de tiempos de ejecución de reportes y procesamiento de información en la CGR, así como en el desarrollo de modelos de analítica de datos para generar alertas tempranas en la PGN, tales como la detección de casos de trashumancia en elecciones territoriales. Se destaca la importancia de equipos interdisciplinarios, visión compartida, compromiso de la alta dirección, comunicación permanente, enfoque ciudadano y una estrategia de sostenibilidad para garantizar la continuidad y efectividad de las herramientas desarrolladas.

Por su parte, la nota de política "Análisis del control fiscal a nivel territorial: recomendaciones estratégicas", presentada por Paula Méndez González y Catherine Benavides Beltrán, subraya la relevancia de una gestión eficaz del cambio

organizacional en la implementación de reformas para el control fiscal territorial en Colombia. Se enfoca en el proceso de construcción de la *Cartilla de implementación de la guía de auditoría territorial (GAT) 2.1* como una hoja de ruta esencial para una transición exitosa hacia una gestión fiscal más estratégica y contextualizada.

Se detalla la metodología implementada para la construcción de la cartilla, que incluye un desglose de las auditorías, entrevistas con auditores, evaluación de herramientas y análisis de retos y desafíos. Se presentan recomendaciones de política para definir una estrategia efectiva de control fiscal, destacando la comprensión del contexto de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), la identificación de factores de fortalecimiento, la promoción de la participación del personal y la adopción de un modelo de gestión estratégica. La nota ofrece una perspectiva integral sobre la gestión del cambio organizacional y la implementación de reformas para el control fiscal territorial en Colombia, haciendo énfasis en lo fundamental que es contar con una hoja de ruta clara y con la participación del personal en este proceso.

Esta sección cierra con la nota de política "Aportes a la formulación de la política pública de participación del Distrito de Santiago de Cali desde la participación alternativa", realizada por Bairon Otálvaro Marín y Joaquín Tovar Barreto. Aborda el contexto político y social de Cali, Colombia, destacando las tensiones y movilizaciones surgidas como respuesta a la crisis de legitimidad y la agenda neoliberal durante el Gobierno de Iván Duque Márquez. Se conceptualiza la participación alternativa como un medio para expresar inconformidades y reivindicar derechos, mientras se desafían las narrativas estigmatizantes. Además, se analizan las barreras enfrentadas por la participación ciudadana en Cali, incluidos desafíos estructurales como la desigualdad y la corrupción. Se proponen retos para promover una participación más efectiva y transformadora, por ejemplo, la generación de un proceso de gobernanza multiactor y la reconstrucción de una estética de la participación alternativa, destacando la importancia de construir una participación ciudadana más inclusiva y democrática en la ciudad.

Al final del libro se presenta una breve descripción de los perfiles de todos los autores que dieron sus aportes a la construcción de esta obra. Estas contribuciones relatan la implementación de un programa ambicioso que busca impactar en organizaciones públicas, sociedad civil y relaciones entre ellas. Es esencial poner de relieve que durante la ejecución del programa se enfrentaron diversos desafíos, como la pandemia, los cambios en el Gobierno nacional, el fin de los mandatos locales y un resurgimiento de conflictos y violencia a nivel local. Estos factores influyeron significativamente en la implementación del programa. Sin embargo, los fundamentos, casos y notas de política presentados en este libro muestran cómo se logró adaptar la implementación a estos desafíos, y aun así lograr un impacto positivo a pesar de las condiciones cambiantes. Cabe resaltar la capacidad del programa para ajustarse a las circunstancias y seguir adelante,

lo que demuestra su resiliencia y su determinación para alcanzar sus objetivos, incluso en contextos adversos.

Referencias

Arias, M. A. *et al.* (2014). *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia*. Universidad de los Andes.

Álvarez, S. y Rettberg, A. (2008). Cuantificando los efectos económicos del conflicto: una exploración de los costos y los estudios sobre los costos del conflicto armado colombiano. *Colombia Internacional*, (67), 14-37.

Blanco, L. y Ruiz, I. (2013). The Impact of Crime and Insecurity on Trust in Democracy and Institutions. *American Economic Review*, *103*(3), 284-288.

Gómez-Restrepo, C. *et al.* (2016). Violencia por conflicto armado y prevalencias de trastornos del afecto, ansiedad y problemas mentales en la población adulta colombiana. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, *45*(S1), 147-153.

OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/1c258f55-en.

Fundamentos del Programa Juntos por la Transparencia

Enfoque teórico y conceptual del Programa Juntos por la Transparencia*

Camilo Ignacio González
y Andrea Catalina Melo

La corrupción y la falta de transparencia socavan la gobernanza, debilitan la confianza ciudadana, alimentan la deslegitimación de las instituciones democráticas y desestabilizan el orden normativo de la sociedad creando un caldo de cultivo para la violencia, las economías ilícitas y las dinámicas del conflicto armado interno. Además, al tener un carácter sistémico, la corrupción erosiona el Estado de derecho, corroe el crecimiento económico y la competitividad (Parker *et al*., 2004). Esto se traduce en afectaciones a la inversión, distorsiones en la asignación de recursos y perjuicios a los sectores más vulnerables de la sociedad, ya que disminuyen los recursos disponibles para el acceso a la educación, salud y otros servicios básicos (CEPAL, 2009). En esencia la corrupción y la falta de transparencia se convierten en una barrera para el goce efectivo de los derechos humanos. Adicionalmente, esto genera altos costos económicos y sociales, en los que cada año el costo global de la corrupción representa más del 5 % del producto interno bruto (PIB) mundial (Zanuto y Fraga, 2020).

En Colombia la corrupción ha afectado diversos sectores y niveles de gobierno, lo cual se puede observar en indicadores globales que resaltan la persistencia de la corrupción en Colombia. Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, por ejemplo, muestran que el país ha experimentado mejoras en algunos aspectos, especialmente en la calidad regulatoria; sin embargo, aún enfrenta desafíos en los aspectos relacionados con el control de la corrupción, la estabilidad política, la ausencia de violencia/terrorismo, la voz y responsabilidad, la efectividad del Gobierno y con la constitución del Estado de derecho (Banco Mundial, 2023).

Además, el conflicto armado en Colombia ha tenido una relación intrínseca con la corrupción. Por una parte, ha tenido impacto en aspectos clave asociados con la forma en que las personas se relacionan entre ellas y con las instituciones. En particular, el conflicto ha tenido un efecto negativo en la confianza en el capital social y en la confianza de las personas en las instituciones. Blanco y

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.1

Ruiz (2013), a partir de los datos del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), encontraron que en Colombia la exposición a la violencia y la percepción de esta tienen una relación negativa con la satisfacción que poseen los ciudadanos con la democracia y la confianza en las instituciones. Este tipo de situaciones ha permitido que, ante la ausencia de instituciones fuertes, en varias partes del país la corrupción haya sido un camino de captura del Estado que perpetúa las condiciones que favorecen las economías ilegales.

Si bien Colombia ha realizado esfuerzos para abordar algunas de estas problemáticas (OCDE, 2017), aún existen grandes desafíos pendientes en cuanto a la prevención de la corrupción, la promoción de la transparencia, la mitigación de la corrupción en contratación pública, la mejora de los procesos de rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública, así como en la mitigación e investigación de la infiltración de la corrupción en diferentes instituciones y sectores. Enfrentar estos desafíos podría contribuir a mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y a despejar obstáculos para el desarrollo y la equidad en el país.

Prevenir la corrupción requiere de un enfoque sistémico que tenga en cuenta medidas institucionales, legales, de fortalecimiento de la gobernanza, de corresponsabilidad entre los actores y de cambio cultural. La promoción de la transparencia, la participación ciudadana y el fortalecimiento de los mecanismos de control y supervisión, en particular su independencia, son elementos clave en la lucha contra la corrupción (Zanuto y Fraga, 2020).

Asimismo, es fundamental promover una cultura de integridad y ética tanto en el sector público como en el privado, fortalecer el periodismo de investigación y fomentar la cooperación regional e internacional para abordar de manera efectiva este problema global, de forma tal que el Estado cumpla sus funciones y responda a las exigencias y necesidades de la ciudadanía de manera eficiente, confiable, creíble, abierta e innovadora, promoviendo además sistemas transversales de integridad y reforzando los sistemas regulatorios que fomenten la rendición de cuentas (OCDE, CAF y CEPAL, 2018). Todo lo anterior se vuelve especialmente importante como un medio para lograr los objetivos últimos del Estado para que los ciudadanos puedan acceder a bienes y servicios que les permitan garantizar sus derechos.

Frente a este contexto, en el 2020 nace el Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el propósito de respaldar soluciones impulsadas localmente para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, y de esta manera reducir la corrupción en Colombia con el fin de mejorar el uso de los recursos públicos, la entrega de servicios públicos y aumentar la confianza en el Estado.

El programa ha tenido como foco la transparencia, el acceso a la información y el gobierno abierto, los cuales son conceptos fundamentales para construir su

modelo de intervención. La transparencia y el acceso a la información hacen referencia a la disponibilidad de la información por parte de las instituciones gubernamentales (Comisión Europea, 2023). Esto se convierte en un derecho fundamental de los ciudadanos cuyo desarrollo efectivo permite a las personas acceder a otros derechos, bienes y servicios esenciales. Gobierno abierto, por su parte, implica la promoción de la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del sector público, la participación ciudadana en la toma de decisiones y la creación de políticas públicas, al igual que la innovación y el uso de tecnologías de información (OCDE, CAF y CEPAL, 2018).

Según los estudios de Hood y Heald (2006), la transparencia connota aspectos de buena gobernanza, incluyendo el Gobierno de acuerdo con reglas y regulaciones conocidas (bajo la premisa de que un gobierno predecible es, por lo tanto, conocible), y la deliberación pública (con base en que el propósito de la información es estimular el debate y la retroalimentación).

Cuando los ciudadanos tienen acceso a la información acerca de cómo se toman las decisiones y se gestionan los recursos, pueden evaluar y supervisar de manera más efectiva la actuación de los funcionarios públicos mejorando la asignación de recursos y fortaleciendo la confianza, dado que las personas están en mejores condiciones para monitorear eventos, evaluar opciones y gestionar riesgos (Besley y Burgess, 2002; Geginat *et al*., 2014). Es así como la transparencia, según Naser y Concha (2012), se ha definido

> como un principio que se refiere a un modo de actuar de la Administración Pública. Consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. La transparencia no solo es una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, sino también de un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos. (p. 30)

Esto implica, según los autores, distintos principios de transparencia que en la práctica constituyen los elementos centrales para abordar y reglamentar el derecho fundamental al acceso a la información. (1) El derecho a saber, según el cual los gobiernos deben reconocer el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información pública. (2) Toda la información, de todos los organismos públicos, donde el derecho a la información debe ser aplicado a toda la información en poder de organismos nacionales y supranacionales. (3) El acceso es la regla, el secreto es la excepción, según lo cual la información puede ser retenida solo si su divulgación pudiera causar un daño demostrable a intereses legítimos de lo permitido por el derecho internacional y los derechos de las naciones. (4) Publicación proactiva, la cual indica que las entidades deben publicar

de manera proactiva información de interés público haciendo esfuerzos para facilitar el acceso rápido, efectivo y práctico a la información. (5) Gratuito y libre para su reutilización, según lo cual la información debe hacerse pública sin cargo y sin límites de reutilización en consonancia con el acceso a la información y el derecho a la libertad de expresión. (6) Con formatos abiertos, en los que la información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes lo soliciten por vía electrónica y en un formato abierto. (7) Recopilación de información, según lo cual los organismos públicos deben recopilar y actualizar la información necesaria para la participación pública y la rendición de cuentas de manera clara, completa y comprensible. (8) Mecanismo o entidad garante independiente; de ahí que el derecho de acceso a la información ha de ser supervisado y garantizado por un organismo independiente que revise su cumplimiento, acopie y decida sobre denuncias de los ciudadanos, estando facultado para ordenar medidas apropiadas que aseguren el cumplimiento y, de corresponder, la aplicación de sanciones (Naser y Concha, 2012).

Al igual que ocurre con la definición de transparencia, el concepto de *gobierno abierto* no tiene una única definición; existen múltiples perspectivas. Hood y Heald (2006) señalan el desarrollo de medidas de gobierno abierto como la legislación de libertad de información en los Estados Unidos, que encontrarían su punto máximo en el memorando de Barack Obama en el 2009, el cual hizo énfasis en la transparencia, la participación y la colaboración gubernamentales, y que posteriormente se ha ido adoptando en muchas otras democracias. Barack Obama enfoca su perspectiva en la confianza y la democracia, mientras que la OCDE se concentra en la accesibilidad y la receptividad gubernamental. Otras visiones resaltan el acceso a procesos de toma de decisión, la influencia ciudadana y la colaboración (AGA, 2023; Meijer *et al*., 2012). Aun así, se espera que el gobierno abierto mejore los servicios públicos, aumente la confianza gubernamental, garantice la legitimidad de las decisiones, promueva la equidad, estimule la innovación y reduzca la corrupción (OCDE, 2017). Esto no solo enriquece el proceso democrático, sino que también mejora la calidad de las políticas implementadas, al incorporar diferentes perspectivas y conocimientos.

Es así como, de manera general, OCDE, CAF y CEPAL (2018) definen el gobierno abierto:

> una cultura de gobernanza centrada en el ciudadano, que utiliza herramientas, políticas y prácticas innovadoras y sostenibles para promover la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del gobierno a fin de fomentar la participación de los interesados en apoyo de la democracia y el crecimiento incluyente. (pp.189-190)

El enfoque en la transparencia y el gobierno abierto que ha ganado impulso en los últimos años se viene ampliando más recientemente para hacer énfasis en el concepto de *Estado abierto*. El Estado abierto significa un avance sustancial del concepto de gobierno abierto en dos sentidos: primero, al incluir iniciativas de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, integridad pública, uso de las tecnologías y colaboración en otras ramas del poder público (congreso, cortes, organismos de control). Segundo, al buscar la apertura del Estado de manera completa, lo cual permite fomentar la interacción entre las diferentes ramas del poder público, así como entre la sociedad civil y el sector privado, como una estrategia para profundizar la democracia, mejorar la efectividad de las políticas públicas y la garantía de derechos (Naser *et al*., 2017).

Ahora bien, la implementación de acciones que promueven un Estado abierto es incompleta si no se hace especial énfasis en la necesidad de realizar intervenciones que busquen a su vez lograr cambios culturales, tanto en la ciudadanía como en las organizaciones públicas, y en el sector privado. El concepto de *cambio cultural* hace referencia a las modificaciones en comportamientos, creencias, valores e ideas de un grupo de personas (Varnum y Grossmann, 2017). Según Naser *et al*. (2017), el cambio cultural es un factor indispensable para que las promesas que trae el gobierno abierto tengan efectos reales en la mejora de la calidad de los servicios públicos; así,

> uno de los objetivos cruciales del gobierno abierto es establecer una cultura de corresponsabilidad, en la cual el sector público y la ciudadanía colaboran en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas; es decir, una cultura de gestión pública participativa. Para consolidar gobiernos abiertos, transparentes, cercanos y efectivos es necesario un cambio cultural que recupere y fortalezca el valor de lo público y de lo cívico. (p. 49)

Al respecto, se hace entonces importante generar dentro de y entre las organizaciones espacios de diálogo abierto y mecanismos para fomentar el intercambio de conocimientos en los que la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana deben ser implementadas y democratizadas mediante la mejora de capacidades, así como de actitudes y comportamientos en el personal interno de las instituciones gubernamentales (Naser *et al*., 2017). A su vez, los cambios culturales en la sociedad civil impulsan el fomento de la participación ciudadana, la responsabilidad y la integridad, una mayor demanda por mecanismos de participación más inclusivos, representativos, y también mayores acciones que desde la ciudadanía busquen garantizar la transparencia en la gestión gubernamental. Así se podrá generar un mayor involucramiento de la ciudadanía en la elaboración y el seguimiento de políticas públicas, lo que permitirá una mayor

diversidad de perspectivas, una mejor toma de decisiones, al igual que mayores exigencias en materia de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía.

De lo anterior se puede concluir que tanto organizaciones de la sociedad civil, como la academia, los medios de comunicación, los gobiernos y las organizaciones de cooperación, tienen grandes expectativas en cuanto a que los gobiernos sean abiertos. Estas expectativas podrían resumirse en tres grandes categorías: (1) las expectativas sobre el mejoramiento de la democracia y la confianza; (2) el mejoramiento de las decisiones públicas por la colaboración, y (3) el incremento de la capacidad de la sociedad civil para influenciar y supervisar al Gobierno.

Estas expectativas, a su vez, reflejan dos elementos centrales del gobierno abierto: en primer lugar, la idea más instrumental de que el gobierno abierto sirve para mejorar las decisiones y la efectividad de las organizaciones públicas; y en segundo lugar, la versión más normativa, en la que el gobierno abierto es un valor en sí mismo ya que fortalece la democracia y aumenta la confianza al fortalecer el diálogo y dar acceso a los ciudadanos al proceso de toma de decisión, más allá de los resultados de las organizaciones públicas. El Programa JxT trata de abordar el gobierno abierto de manera integral, es decir, tanto en su aspecto normativo como instrumental.

Modelo de intervención Programa JxT

En vista de que la prevención de la corrupción es un fenómeno multifacético y requiere un enfoque sistémico apuntando a la corresponsabilidad de los actores, el Programa JxT abarca a una amplia gama de actores nacionales y regionales, tanto del sector público como de la sociedad civil, los medios, la academia y el sector privado.

Este programa busca ayudar a fortalecer la gobernanza aprovechando la experiencia, participación y posiciones de influencia de los socios nacionales y regionales involucrados, para alcanzar los siguientes objetivos: (1) impulsar iniciativas de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional; (2) promover la participación ciudadana a nivel local; (3) fortalecer las instituciones de supervisión y control para prevenir la corrupción; (4) fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, y (5) promover la capacidad y sostenibilidad de los socios locales.

Para lograr estos objetivos, el modelo de operación funciona a través de socios que se encargan de definir el enfoque estratégico y de implementar las actividades del programa. Los socios incluyen a la Corporación Transparencia por Colombia, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, el medio digital *La Silla Vacía* y DAI.

Los socios desempeñan diferentes papeles. Transparencia por Colombia se ha dedicado a fortalecer y acompañar espacios de la sociedad civil, así como a promover herramientas y tratar de influenciar la lucha contra la corrupción. La Fundación Foro Nacional por Colombia ha desempeñado un papel central en el programa en la activación de espacios de participación ciudadana en la sociedad civil. Asimismo, la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes ha hecho investigaciones aplicadas asociadas a los objetivos del programa y ha brindado asistencia técnica directa a los municipios PDET y distritos del programa. *La Silla Vacía* ha tenido una función fundamental en el fortalecimiento del periodismo investigativo regional. Finalmente, DAI, el implementador del programa, cumple un rol de coordinador y brinda asistencia técnica a entidades del nivel nacional y territorial. Para maximizar la capacidad de implementación, el programa también cuenta con socios regionales que tienen presencia constante en el territorio y que acompañan principalmente a la sociedad civil.

Teniendo en cuenta los objetivos y el papel que desempeña los socios, el programa aprovecha la experiencia, el compromiso y las posiciones de influencia específicas de cada uno de ellos para promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas, además de aumentar la capacidad y sostenibilidad de los socios locales para respaldar sus iniciativas de prevenir la corrupción y apoyar la transparencia. El programa se centra a nivel nacional en entidades del Gobierno, incluyendo el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), la Secretaría de Transparencia, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Minas, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), los órganos de control y la Corte Constitucional. Igualmente, a nivel regional en quince municipios PDET y tres ciudades distrito en los departamentos de Bolívar, Cauca, Córdoba, Tolima, Sucre y Valle del Cauca, y se extiende desde agosto del 2020 hasta agosto del 2025.

El Programa JxT, basado en el concepto de *gobierno abierto* y su relación con el cambio cultural, está apoyado en la siguiente teoría de cambio: (1) si se fortalecen los esfuerzos del sector público para aumentar la transparencia y prevenir la corrupción en Colombia; (2) si los socios nacionales y locales participan y colaboran activamente para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia a nivel nacional y subnacional, y (3) si se adoptan normas de responsabilidad social y conductual, por tanto, (4) aumentará la capacidad de respuesta estatal e institucional y disminuirá la corrupción (producto). Esto tendrá como consecuencia (5) un incremento en la confianza ciudadana en las instituciones públicas (del ejecutivo, judicial, legislativo y organismos de control), un mejor uso de los fondos públicos y la entrega de bienes y servicios públicos clave (resultado) (véase la figura 1).

Lo anterior implica que el propósito que se persigue al fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción es mejorar la

confianza ciudadana, el uso de los recursos públicos y la prestación de servicios públicos. Además, se reconoce que la construcción de este valor público depende del fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional a demandas de la ciudadanía, los medios de comunicación y el sector privado —tanto a nivel nacional como a nivel territorial—, así como del rol activo que ejerce una sociedad civil activa, participativa, constructiva y vigilante en la construcción, monitoreo y seguimiento de políticas. A su vez, la capacidad institucional de respuesta se fundamenta en tres elementos clave: la implementación de medidas puntuales por parte de las entidades públicas, la garantía efectiva de transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas y los cambios culturales en los diálogos públicos.

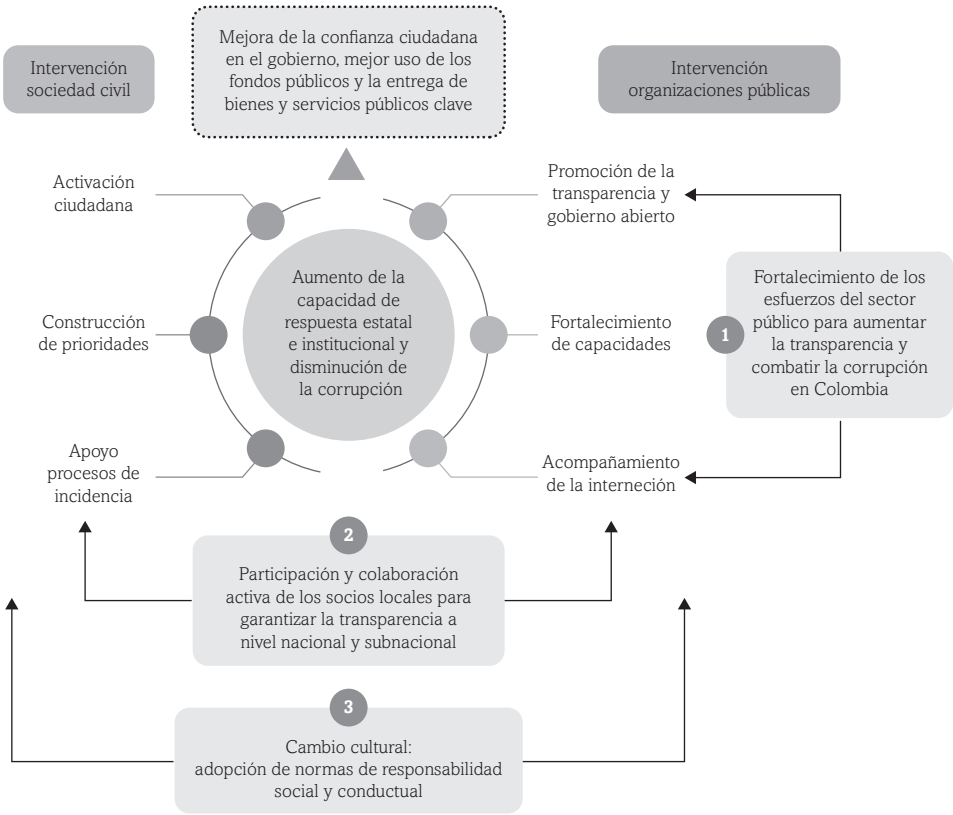


Figura 1. Modelo de intervención Juntos por la Transparencia

Fuente: elaboración propia.

La operacionalización del modelo de intervención requiere la realización de *procesos específicos* con el uso de una batería de instrumentos que se refuerzan mutuamente para fomentar un Estado abierto y, de manera transversal, un cambio cultural. Estos buscan la interacción sistémica entre los actores clave del programa con el fin de establecer mecanismos de diálogo público y colaboración, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones estatales y fomentarlas en las organizaciones de la sociedad civil, así como promover una cultura de apertura y participación en la toma de decisiones.

Retomando el sustento del Programa JxT en lo que concierne a la teoría del cambio, tenemos lo siguiente:

1. *Si se fortalecen los esfuerzos del sector público para aumentar la transparencia y prevenir la corrupción en Colombia*. El programa implementa procesos e instrumentos para promover la transparencia y el gobierno abierto, de forma más amplia, que llevan a prevenir la corrupción, el fortalecimiento de capacidades y el acompañamiento a intervenciones para fortalecer los mecanismos de control, la implementación de instrumentos normativos y la promoción de la participación ciudadana activa. Al aumentar la transparencia en los procesos gubernamentales, incrementaría la confianza y se reducirían las oportunidades para prácticas corruptas, lo que crea así un ambiente más favorable para la garantía de los derechos, la inversión, el crecimiento económico, la equidad social y el bienestar.
2. *Si los socios locales participan y colaboran activamente para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia a nivel nacional y subnacional*. Los socios nacionales y regionales colaboran e intercambian conocimientos para promover la transparencia, así como los demás pilares y principios del gobierno abierto, a la vez que trabajan para fortalecer la sociedad civil, sobre todo a nivel subnacional. Al fortalecer capacidades institucionales y establecer prioridades, se crea un ambiente propicio para el diálogo público, la respuesta gubernamental a las demandas ciudadanas y la prevención de prácticas corruptas. Los actores clave [organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones religiosas, grupos de supervisión, medios de comunicación, asociaciones empresariales, sindicatos, cámaras de comercio, grupos de reflexión] pueden desempeñar un papel fundamental al impulsar reformas institucionales, promover la adopción de buenas prácticas de gobierno y denunciar casos de corrupción. La participación de los socios locales puede multiplicar la generación de cambios; además, ayuda a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y a empoderar a las comunidades locales en la toma de decisiones. Cuando las personas se sienten involucradas y escuchadas, se fortalece el sentido de pertenencia y se fomenta una mayor responsabilidad por

parte de los gobernantes; así se establece una base más sólida para el buen gobierno y el desarrollo.

3. *Y si se adoptan normas de responsabilidad social y conductual*. El programa promueve cambios culturales para la transparencia y rendición de cuentas generando transformaciones en la manera en que los actores se relacionan. También moldean valores y creencias que, a su vez, impulsan la participación y el cuidado de lo público, asegurando el sostenimiento de políticas para la transparencia y prevención de la corrupción. Las interacciones sistémicas entre los actores clave del programa traen consigo, y de manera transversal, cambios relacionados con comportamientos, creencias, valores y prácticas sobre la forma como la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado interactúan con las entidades públicas, y viceversa, de cualquier rama del poder público, en los procesos de rendición de cuentas, participación ciudadana y fomento de la integridad pública.
4. *Entonces aumentará la capacidad de respuesta estatal e institucional y disminuirá la corrupción*. Así, el resultado esperado del fortalecimiento del sector público para aumentar la transparencia y prevenir la corrupción, la consolidación de la participación, al igual que la promoción de una cultura para la transparencia a nivel nacional y subnacional es el aumento de la capacidad de respuesta estatal y la disminución de la corrupción. Esto, a su vez, se logra por medio de la implementación de acciones e instrumentos concretos para la activación de la ciudadanía, la construcción de prioridades, el apoyo en los procesos de incidencia y el acompañamiento técnico a las organizaciones públicas.
5. *Lo que tendrá como consecuencia una mejora incremental en la confianza ciudadana en el Gobierno, un mejor uso de los fondos públicos y la entrega de bienes y servicios públicos clave*. De esta manera, tal como se evidencia en la literatura, el aumento de la transparencia y la prevención de la corrupción, la participación de actores clave y los cambios culturales que traen consigo un aumento de la respuesta estatal y la disminución de la corrupción conducen a mejoras incrementales en la confianza ciudadana, y se traducen en mejoras en el uso de los fondos públicos y la entrega de bienes y servicios públicos, lo que aumenta el bienestar social.

Ahora bien, dado el entorno complejo en cuanto a la corrupción y opacidad en Colombia, el programa adopta un enfoque de *accountability system* para su modelo de intervención. El enfoque de *accountability system*, así como la filosofía de pensamiento y el trabajo político que lo respalda, permite desarrollar estrategias profundas, iterativas y contextualizadas implementadas de manera facilitadora y mediante receptores clave (sociedad civil, medios de comunicación y

organizaciones públicas) del contexto colombiano a través del siguiente proceso desarrollado en el programa:

1. Visualizar todo el sistema local, mapear los actores en ese sistema, analizar las conexiones, utilizar el análisis de economía política para comprender más a fondo a los actores, los incentivos y las relaciones, al igual que actualizarlo regularmente, reconociendo que el sistema es fluido y dinámico.
2. Diseñar de manera conjunta soluciones impulsadas localmente con un grupo inclusivo de socios locales al identificar a fondo las fallas específicas de transparencia y rendición de cuentas, así como los patrones de la corrupción, dentro del panorama más amplio, y también definir posibles soluciones mancomunadamente.
3. Implementar acciones diseñadas en conjunto, buscar logros rápidos cuando estén disponibles, e iterar cuando sea necesario.
4. Analizar y aprender tanto de los éxitos como de los fracasos de los esfuerzos implementados hasta ahora en Colombia, destilar lecciones clave, y también compartir y adaptar para mejorar la innovación y el impacto.
5. Interiorizar el éxito en los socios locales, las instituciones del Gobierno colombiano a nivel nacional y local y los órganos de supervisión/control para asegurar que las iniciativas sean propiedad local y sean sostenidas por los actores apropiados en el futuro.

Referencias

Ahrend, R. (2000). Press Freedom, Human Capital and Corruption. *DELTA Working Paper*, n.º 11. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.620102

Alianza de Gobierno Abierto. (2023). *Estrategia de OGP 2023-2028*. https://www.opengovpartnership.org/estrategia-de-ogp-2023-2028/#:~:text=Esta%20estrategia%20aspira%20a%20incentivar,gobierno%20y%20a%20sus%20pares%20internacionales.

Banco Mundial. (2023). *Worldwide Governance Indicators*. https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators

Besley, T. y Burgess, R. (2002). The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics, 117*(4), 1415-1451. http://www.jstor.org/stable/4132482

Blanco, L. y Ruiz, I. (2013). The Impact of Crime and Insecurity on Trust in Democracy and Institutions. *The American Economic Review*, *103*(3), 284-288.

CEPAL. (2009). *La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas*.

CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de gobierno abierto. En *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*.

Comisión Europea. (2023). *Registro de Transparencia*. https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es

Congreso de los Diputados. (2023). *Registro de intereses*. https://www.congreso.es/es/cem/registro-intereses

Geginat, C. *et al.* (2014). *Background Note.* Thematic Session 2: Strengthening Transparency and Good Governance. International Monetary Fund. https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/act/pdf/Session2-Transparency.pdf

Hood, C. y Heald, D. (eds.). (2006). *Transparency: The Key to* Better Governance*?, Proceedings of the British Academy*. British Academy Scholarship. https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001

Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, *78*(1), 10-29. https://doi.org/10.1177/0020852311429533

Mulgan, R. (2008). Book reviews: Transparency: The Key to Better Governance? *The Australian Journal of Public Administration*, *67*(2), 231-243. https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00584.x

Naser, A. y Concha, G. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/04110b90-a7b2-4fe3-916a-b337f6a18f25/content

Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (eds.). (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. *Libros de la CEPAL*, (144). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Obama, B. (2009). *Transparency and open government*. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf

Observatorio Nacional de Salud. (2018). *Costos del conflicto armado en Colombia*. Noveno Informe Técnico ONS, n.º 2.

OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Éditions OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264278646-es

OCDE, CAF y CEPAL. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. Éditions OCDE. http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es

Otero, D. (2016). *Gastos de guerra en Colombia 1964-2016: 179 000 millones de dólares perdidos*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz.

Parker, N. *et al.* (2004). *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*. Americas' Accountability Anti-corruption Project. Casals & Associates, USAID.

Transparency International. (2020). *Corruption Perceptions Index (CPI).* https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/col

Varnum, M. E. y Grossmann, I. (2017). Cultural change: The how and the why. *Perspectives on Psychological Science*, *12*(6), 956-972.

Zanuto Andrade Santos, H. C. y Fraga, G. J. (2020). Corrupción, estructura productiva y desarrollo económico en los países en desarrollo. *Revista de la CEPAL,* (30).

Estrategia de incidencia en la agenda legislativa*

Daniela Pinzón García, Diana L. Romero Manchola,
Juan F. Monroy Simbaqueba y Sandra Martínez Rosas

Introducción

En los últimos años, las demandas ciudadanas por medidas significativas para combatir la corrupción han desempeñado un papel central tanto en los debates políticos como en las diversas manifestaciones ciudadanas[1]. Prueba de esto es, por ejemplo, que en el 2018 once millones de ciudadanos se movilizaron a las urnas para apoyar la adopción de la llamada "Consulta Anticorrupción"[2] que, a pesar de no alcanzar los votos requeridos para su aprobación, instituyó un mandato ciudadano claro en el país en materia de lucha contra la corrupción.

Entendiendo la necesidad de dar cumplimiento al mandato anticorrupción, así como de cualificar la discusión de lucha contra la corrupción al interior del Congreso, en el 2021, la Corporación Transparencia por Colombia, en el marco del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT), puso en marcha la "Agenda Legislativa Anticorrupción", una iniciativa que busca promover el monitoreo y control ciudadano a la gestión realizada por el Congreso para avanzar

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.2

1 De acuerdo con la encuesta Invamer, a corte de junio del 2023, los principales problemas que enfrenta actualmente Colombia son: (1) la economía, el desempleo y el costo de vida, con un 31,6 %; (2) otros factores tales como la pobreza, la violencia, la oposición, el abandono del adulto mayor y la calidad y cubrimiento de la salud y la educación, con un 19 %; (3) la inseguridad, con un 17,6 %; (4) la corrupción, con un 15,5 %; (5) el presidente y su gobierno, con un 12,6 % (Invamer, 2023).

2 Proceso electoral impulsado por algunos congresistas, que sometía a la aprobación o rechazo de la ciudadanía siete medidas concretas para combatir la corrupción en el sector público. Entre estas se destaca la eliminación de beneficios a personas condenadas por corrupción y la prohibición de volver a contratar con el Estado, la participación de la ciudadanía en la decisión de los presupuestos públicos de inversión, la obligación de rendir cuentas sobre la gestión de los miembros del Congreso y la divulgación de la declaración de bienes y patrimonios de representantes elegidos por votación popular.

en la lucha contra la corrupción, aportar recomendaciones desde el conocimiento adquirido por Transparencia por Colombia durante 25 años, fortalecer las discusiones e incidir en los temas estructurales prioritarios para enfrentar esta problemática.

En este capítulo, además de explicar con más detalle en qué consiste la "Agenda Legislativa Anticorrupción" y cuál ha sido la estrategia de incidencia con el Congreso, se busca ahondar en los resultados, en los retos y en las lecciones aprendidas de este proceso. Finalmente, a modo de conclusión se identifican algunas oportunidades que, de la implementación de la "Agenda Legislativa Anticorrupción", se identifican para ayudar a la tecnificación del trabajo legislativo en los temas anticorrupción y fortalecer e impactar en la agenda pública.

La estrategia de incidencia de Transparencia por Colombia en la Agenda Legislativa

El principal propósito para la puesta en marcha de la Agenda Legislativa Anticorrupción fue aportar a la tecnificación de las discusiones legislativas asociadas a la acción pública en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Para tal fin, Transparencia por Colombia decidió enfocar las actividades de la Agenda Legislativa Anticorrupción en los actores a los que la ley ha concedido iniciativa legislativa: los congresistas, el Gobierno nacional, las altas cortes, los órganos de control, el Consejo Nacional Electoral, los ciudadanos equivalentes a al menos el 5 % del censo electoral y al 30 % de los diputados o concejales electos[3].

Para optimizar los esfuerzos, Transparencia por Colombia priorizó nueve ámbitos en los cuales se concretarían las acciones de incidencia de la Agenda Legislativa Anticorrupción[4] (véase la tabla 1).

Esta lista no es concluyente, pues a medida que las acciones de lucha contra la corrupción van abarcando otros sectores o temas, será necesario ir ampliándola. Sin embargo, estos ámbitos han sido cruciales para el abordaje de la corrupción desde una perspectiva multidimensional.

A partir de estos ámbitos, Transparencia por Colombia definió cuatro temáticas estructurales que, por su potencial para impactar significativamente la lucha contra la corrupción, requerían un ajuste normativo y que, por lo tanto, debían tramitarse lo antes posible en el Congreso. Estas son: reforma al financiamiento

3 Artículos 140 y 141 de la Ley 5 de 1992.

4 Estos ámbitos se definieron en el 2018 en el marco de la Agenda Ciudadana Anticorrupción, una propuesta desde la ciudadanía para reunir los distintos elementos que se deben abordar con el fin de combatir la corrupción de carácter estructural y sistémico en Colombia. En el 2021, la Agenda Legislativa Anticorrupción retomó estos ámbitos para guiar su acción.

de la política, reforma al estatuto de la contratación estatal, reforma a la transparencia presupuestal y protección a denunciantes de hechos de corrupción.

Tabla 1. Ámbitos de la Agenda Legislativa Anticorrupción

Ámbito	Descripción
Anticorrupción	Implementar medidas urgentes para darle un rol preponderante a la política anticorrupción, fortalecer los esquemas de prevención, investigación y sanción, y aumentar el castigo de las personas naturales y jurídicas que incurran en actos de corrupción.
Sistema político	Garantizar la transparencia, la integridad y el adecuado financiamiento de las campañas políticas, así como reglas de juego claras y equitativas para las organizaciones políticas.
Justicia	Garantizar el castigo adecuado de hechos de corrupción en todos los niveles del Estado, incluyendo aforados constitucionales. Garantizar también que el sistema judicial tenga la capacidad suficiente para ejercer adecuadamente su labor.
Derechos humanos	Revisar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, en especial en los relacionados con la garantía de la participación ciudadana, es decir, los encaminados a empoderar a la sociedad civil para incidir en la gestión pública.
Participación	Asegurar la participación de la ciudadanía en los distintos ámbitos de la administración pública, ya sea a través de la representación política tradicional, los mecanismos institucionalizados de participación o los canales no formales.
Gestión pública	Garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública, a partir de medidas que promuevan la transparencia, la integridad, la eficiencia y la efectividad de esta.
Descentralización	Afianzar la lucha contra la corrupción en los niveles territoriales de Gobierno con base en el fortalecimiento del proceso de descentralización y de las capacidades de las entidades territoriales. Asimismo, analizar la manera como se logran territorializar las políticas públicas contra la corrupción.
Enfoque transversal: inclusión y medidas para la equidad	Propender porque la lucha anticorrupción promueva la equidad social de tal forma que se genere un entorno favorable para superar las desigualdades estructurales, en particular de las mujeres, los miembros de la comunidad LGTBIQA+, los grupos étnicos y la población vulnerable socioeconómicamente, desde una perspectiva transversal.
Construcción de paz	Promover la construcción de paz desde un enfoque de lucha contra la corrupción, a partir del reconocimiento de la relación entre corrupción y continuación del conflicto armado.

Fuente: elaboración propia.

Para la puesta en marcha de la Agenda Legislativa Anticorrupción se priorizaron unos principios fundamentales que dieran guía y formalidad a este ejercicio desde la sociedad civil:

1. *Independencia*: Las actividades de incidencia desarrolladas no responden a intereses particulares de miembros o de terceros, sino al cumplimiento de la misión y visión de Transparencia por Colombia.
2. *Equidad*: En el análisis que se realiza no se adoptan posiciones sesgadas, ni se toma partido, sino que se ponderan los distintos elementos, con base en información equilibrada y completa.
3. *Responsabilidad*: Se parte del reconocimiento de que para luchar contra la corrupción se requiere tener una mirada amplia y técnica sobre este fenómeno, por lo que todas las actividades de incidencia son de carácter propositivo y buscan contribuir al fortalecimiento de la discusión y a la solución del problema.
4. *Transparencia*: Todas las acciones y recomendaciones que se hacen en el marco del trabajo de incidencia son de acceso público, de manera que tanto la ciudadanía como los diferentes actores involucrados o interesados en el proceso legislativo puedan consultar esta información.

Por último, para incidir en la agenda legislativa, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción[5] desarrolló una metodología de trabajo particular, la cual a grandes rasgos consta de los siguientes pasos:

- *Paso 1*: Identificar todos los proyectos de ley radicados en cada legislatura y hacer una revisión preliminar de su articulado para determinar si la totalidad del proyecto o al menos una disposición de este se relaciona con alguno de los temas priorizados.
- *Paso 2*: Analizar en profundidad el articulado y la exposición de motivos de los proyectos de ley que se relacionen con algunos de los temas priorizados e identificar los aspectos positivos y negativos del proyecto en materia de lucha contra la corrupción.
- *Paso 3*: Observar las discusiones en comisiones y en plenarias para identificar las modificaciones a los articulados y quiénes plantean esas modificaciones, así como vicios de procedimiento o de contenido en el transcurso de los debates.
- *Paso 4*: Poner a disposición de la ciudadanía la información sobre el trámite legislativo de los proyectos de ley relevantes en la materia.

5 Personal de Transparencia por Colombia encargado de la iniciativa de la Agenda Legislativa Anticorrupción.

- *Paso 5*: Intervenir en el proceso legislativo de los proyectos priorizados, brindando apoyo técnico para fortalecer su enfoque anticorrupción y mitigar los riesgos de corrupción en estos de acuerdo con la estrategia de incidencia que sea seleccionada.
- *Paso 6*: Identificar los vacíos en la normativa vigente que deberían ser desarrollados a través de un proceso legislativo, y posicionarlos a partir de recomendaciones y espacios de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros del legislativo y de los partidos políticos.

Cabe aclarar que el plan de trabajo a seguir, es decir, el cómo se va a incidir en un determinado proyecto de ley, se define caso a caso en función de los tiempos, los objetivos, los actores, las acciones y los recursos disponibles. Justamente por esto la incidencia en cada proyecto de ley emplea diferentes herramientas con las que se busca influir y fortalecer, en este caso en un proyecto de ley, como se verá en detalle más adelante.

La implementación de la Agenda Legislativa Anticorrupción

Desde su lanzamiento oficial en el 2021, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción ha identificado y hecho seguimiento a 289 proyectos de ley asociados a los ámbitos de análisis y temas estructurales de lucha contra la corrupción priorizados; ha participado en seis audiencias públicas; ha emitido 16 documentos con comentarios y recomendaciones frente a proyectos de ley, y ha sido convocado para participar en espacios de diálogo con diferentes actores para fortalecer el enfoque anticorrupción de los distintos proyectos de ley.

La brecha entre los proyectos de ley identificados como relevantes para la lucha contra la corrupción y las acciones de incidencia adelantadas frente a estos responde a tres razones: en primer lugar, las recomendaciones solo se desarrollan frente a proyectos de ley que, conforme a la metodología, sean considerados de alta prioridad; en segundo lugar, ya que es potestativo del Congreso citar a audiencias públicas o espacios de diálogo, estas solo se realizan para algunos proyectos; la tercera razón, debido a que en el trámite legislativo solo avanzan los proyectos de ley que se alinean con la agenda política de los congresistas.

A pesar de esto, la implementación de la metodología presentada en el acápite anterior ha permitido alcanzar resultados favorables en términos de lucha contra la corrupción, los cuales se han visto reflejados principalmente en

1. La presentación de proyectos de ley sobre temas priorizados por el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción.

2. El retiro de proyectos de ley[6] cuyas disposiciones puedan derivar en riesgos de corrupción.
3. El archivo de proyectos de ley[7] que resultan inconvenientes de cara a la lucha contra la corrupción.
4. La radicación de proposiciones (aditivas, modificatorias o supresoras) que guarden relación con las recomendaciones realizadas por el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción frente a los proyectos de ley.

Por ejemplo, durante la legislatura 2022-2023, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción logró incidir, entre otros, en el Proyecto de Ley Estatutaria que busca establecer medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política a nivel nacional; en el archivo de la Reforma Política, y en la discusión de la proposición que creó la Estrategia de Lucha contra la Corrupción en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Tipos de incidencia empleados por la Agenda Legislativa Anticorrupción

Con el fin de determinar los tipos de incidencia aplicables a la Agenda Legislativa Anticorrupción, el equipo de esa agenda retomó la propuesta realizada por la Corporación RedEAmerica (2012) que contempla cuatro tipos de incidencia política: *desde afuera, desde adentro, directa* e *indirecta*. Sin embargo, considerando que Transparencia por Colombia no redacta artículos, proposiciones o proyectos, sino que aporta en estos procesos, el mencionado marco de referencia tuvo que ser ajustado antes de ser adoptado. Al final, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción determinó que la estrategia de incidencia solo incluiría la incidencia *desde afuera, desde adentro* e *indirecta* (figura 1).

La incidencia *desde afuera* tiene un carácter general y se convierte en el tipo de incidencia de base para los proyectos de ley relacionados con los nueve ámbitos priorizados en la Agenda Legislativa Anticorrupción. El objetivo de este tipo de incidencia es generar modificaciones en un texto propuesto, levantar alertas frente a las discusiones y sobre todo aportar conocimientos técnicos sobre un tema en particular. Si bien este tipo de incidencia (como los otros) considera actores

6 El retiro de un proyecto de ley ocurre cuando el autor de este *desiste* de que el proyecto continúe su trámite legislativo. En caso de que la solicitud de retiro sea posterior a la presentación de la ponencia para primer debate, se requerirá la aceptación de la Comisión o Cámara respectiva.

7 El archivo de un proyecto de ley se da exclusivamente por las causales descritas en la Ley 5 de 1992.

destinatarios a los mismos congresistas, contempla diferentes espacios para la ejecución de las actividades; en este caso, se priorizan los espacios grupales e institucionales como audiencias públicas y foros, y la entrega de comentarios técnicos por medios de comunicación tradicionales. En la práctica, la incidencia *desde afuera* es el acercamiento inicial y se convierte en una puerta hacia los otros tipos de incidencia. Por ejemplo, la participación en los espacios institucionales puede derivar en otras actividades asociadas a la incidencia *indirecta*.

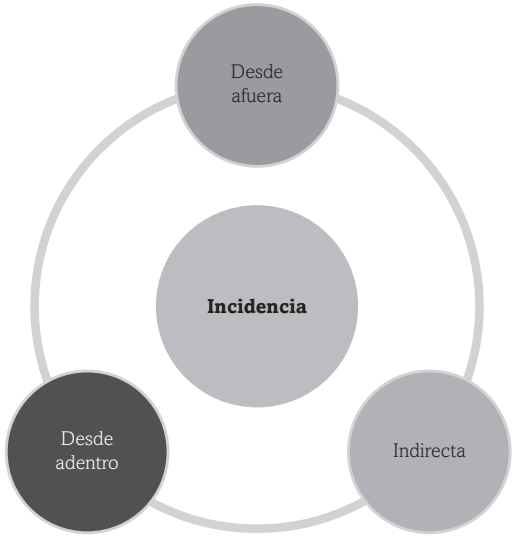


Figura 1. Tipos de incidencia

Fuente: elaboración propia a partir de la metodología propuesta por la Corporación RedEAmérica (2012).

Por su parte, la incidencia *desde adentro* es de carácter particular y se limita a los casos en los que, en el marco de un espacio colectivo, Transparencia por Colombia realiza aportes para la construcción de un proyecto antes de que este sea radicado. En la práctica este tipo de incidencia es limitada, ya que, como se mencionó, Transparencia por Colombia se abstiene de la redacción de proyectos, artículos o proposiciones, por lo que los aportes se concentrarán en recomendaciones sobre el enfoque que debería contener el articulado que se va a presentar. Pese a que el grueso de las actividades de la incidencia *desde adentro* se dan previo inicio del trámite legislativo, en este tipo de incidencia también es necesario brindar apoyo a lo largo del trámite con el fin de asegurar que el enfoque planteado no se pierda y mitigar el riesgo de que sean aprobadas disposiciones que resulten contrarias a la intención de fortalecer la democracia.

Por último, la incidencia *indirecta* tiene un enfoque particular, ya que se adecua al seguimiento de proyectos de ley relacionados con los temas priorizados por la Agenda Legislativa Anticorrupción. El objetivo de este tipo de incidencia es puntualizar las recomendaciones de Transparencia por Colombia frente a un proyecto de ley determinado con actores estratégicos, de acuerdo con el área temática que sea de su interés. A diferencia de la incidencia *desde afuera,* en la incidencia *indirecta* no solo se agotan los espacios institucionales, sino que se fomenta la participación y la organización de espacios no convencionales que permitan abrir el diálogo con otros actores sobre el abordaje propuesto a un problema desde un proyecto de ley determinado.

En últimas, este tipo de incidencia busca agotar todos los frentes y las herramientas de incidencia disponibles para aumentar las posibilidades de incidir en un proyecto de ley. Este tipo de incidencia es particularmente estratégico tratándose de proyectos de ley extensos, que aborden temas sustancialmente diferentes entre sí, que deban tramitarse con rapidez por tener mensaje de urgencia y que resulten de especial importancia para el país.

Cabe aclarar que estos tipos de incidencia no son excluyentes entre sí; es decir, optar por uno u otro tipo de incidencia no implica que simultáneamente o en el transcurso del trámite legislativo de un proyecto de ley no pueda utilizarse otro. De hecho, en el monitoreo y la evaluación que realiza constantemente el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción a su incidencia, se evalúa la efectividad del tipo de incidencia seleccionado frente a un proyecto de ley determinado y, con base en ello, se define si continuar o desistir de ese tipo de incidencia o de incluir otro tipo, de cara al logro de los objetivos propuestos.

A continuación, se ilustra por medio de casos la estrategia desarrollada por el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción para incidir en el trámite legislativo de los proyectos de ley asociados a la lucha contra la corrupción o que creen riesgos de corrupción. Por medio de estos, se presentan las herramientas, los resultados, los retos y las lecciones aprendidas de la implementación de la estrategia de incidencia de Transparencia por Colombia en la agenda legislativa.

Incidencia en el Proyecto de Ley de Reforma Política

Durante la legislatura 2022-2023 se radicaron seis proyectos de ley que tenían como objeto adoptar una reforma política. Tanto el proyecto presentado por el Gobierno nacional como los presentados por congresistas buscaban atender la sensación de deslegitimidad en la ciudadanía asociada a los procesos electorales, por lo que temáticamente todas las iniciativas propuestas contemplaban discusiones importantes referentes al sistema de financiación de campañas y organizaciones políticas, participación política de las mujeres y rendición de

cuentas de candidaturas, entre otras. Sin embargo, ninguno de estos proyectos le apuntaba a resolver los problemas estructurales que promueven la corrupción en el sistema político.

Considerando que estos proyectos se relacionaban con un ámbito priorizado por Transparencia por Colombia, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción optó por adelantar una incidencia *desde afuera*. Con el fin de levantar alertas frente a los proyectos y aportar conocimientos técnicos a las discusiones que se estaban dando en el Congreso sobre el tema, se organizó un conversatorio de carácter académico acerca de aspectos que debían ser considerados para discutir una reforma política.

Iniciando el trámite legislativo de la reforma política, el equipo de la agenda analizó las seis iniciativas presentadas y, haciendo uso de los mecanismos tradicionales de participación ciudadana antes de la acumulación de textos, participó de la audiencia pública convocada por la Comisión Primera del Senado de la República el 5 de septiembre del 2022[8]. Posteriormente, intervino en la audiencia convocada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes para el día 15 de noviembre del 2022[9]. En ambos escenarios el equipo de la agenda expuso ante los congresistas y demás participantes de las organizaciones de la sociedad civil las principales observaciones que se tenían sobre el contenido de los diferentes articulados en términos de lucha contra la corrupción.

Uno de los resultados esperados de este esfuerzo era la apertura de espacios de diálogo con actores que tuvieran un interés explícito en profundizar sobre la perspectiva de Transparencia por Colombia frente al tema, y así fue. El equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción fue invitado por los ponentes del Proyecto de Ley de la Reforma Política para participar en un espacio convocado con el fin de recibir aportes ciudadanos de cara a la construcción de la ponencia para el tercer debate. Es de precisar que la participación en espacios institucionales y en los organizados por los ponentes aumenta las posibilidades de que lo recomendado sea recogido en las ponencias.

Por último, considerando que el proyecto ya iba avanzado en su trámite legislativo, y que las recomendaciones frente al articulado de este ya habían sido compartidas con los congresistas en diferentes espacios, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción determinó que era necesario involucrar a nuevos actores (ciudadanos y medios de comunicación) para hacer presión sobre algunos

8 Audiencia pública del proyecto del acto legislativo de la reforma política y electoral. De las 2:47:30 a las 2:52:46. https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/3992-audiencia-publica-del-proyecto-del-acto-legislativo-de-la-reforma-politica-y-electoral

9 Sesión de audiencia pública, 15 de noviembre del 2022. Del minuto 29 al 36. https://www.youtube.com/watch?v=-MYC_Vrlq2M

puntos clave. En esa medida, se priorizó como actividad la generación de comunicados para medios y de piezas para redes sociales.

En el marco de este esfuerzo, Transparencia por Colombia emitió un comunicado de prensa que alertaba sobre tres posibles retrocesos en materia de transparencia que podría causar la aprobación del texto de la reforma política que se estaba discutiendo (Transparencia por Colombia, 2022)[10]. Estos retrocesos consistieron en posibles riesgos en la transparencia del financiamiento de partidos y campañas políticas, la ausencia de regulación de conflictos de interés de los congresistas y las afectaciones al equilibrio de poderes por cambios en las inhabilidades de los congresistas.

Teniendo en cuenta que los canales tradicionales o institucionales de comunicación con el Congreso no son los más efectivos, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción decidió implementar otras estrategias de comunicación más directas. Esto implicó un esfuerzo adicional de poner en el radar de los coautores o ponentes del proyecto de ley las proposiciones radicadas que se relacionaban con las recomendaciones previamente realizadas; esto para facilitar su aprobación.

Sin embargo, al notar que el proyecto avanzaba en su trámite y que los ponentes mantenían las disposiciones que a juicio del equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción eran inconvenientes porque favorecían intereses particulares, se tomó la decisión de enfocar los esfuerzos de incidencia en el archivo del proyecto. Para vincular a la ciudadanía en torno a dicho objetivo fue necesario crear contenido en diferentes formatos. En esa medida, se elaboró un hilo de Twitter y un *reel* de Instagram, explicando las razones por las cuales el proyecto que avanzaba no respondía a las motivaciones iniciales de hacer más transparente y democrático el sistema político colombiano.

Cabe precisar que el uso de comunicados y piezas para redes sociales como herramienta para incidir en un determinado proyecto de ley depende de la acogida que estas tengan por parte de la ciudadanía. Por ello, aunque en muchos casos resulta ser una herramienta efectiva para movilizar a la ciudadanía en torno a un tema específico, es difícil prever su resultado.

En todo caso, al hacer un balance de la implementación de la estrategia de incidencia en la iniciativa en cuestión, se considera que esta fue exitosa, pues finalmente no fueron promulgadas modificaciones constitucionales que constituyeran un retroceso en la lucha contra la corrupción. Ante la presión de organizaciones de la sociedad civil como Transparencia por Colombia y las denuncias de algunos congresistas sobre los "micos" que contenía el proyecto de ley, este fue retirado.

10 Tres retrocesos en transparencia que podría causar la Reforma Política. https://transparenciacolombia.org.co/tres-retrocesos-en-transparencia-que-podria-causar-la-reforma-politica/

En últimas, las herramientas implementadas se acomodaron a las eventualidades que se presentaron durante el trámite legislativo del proyecto de ley y permitieron al equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción incidir, de manera efectiva, en las diferentes etapas de este, ya fuese a través de la radicación de proposiciones relacionadas con las recomendaciones realizadas, del ajuste al articulado por parte de los ponentes, o por medio de la presión ejercida para archivar el proyecto de ley.

Respecto a este último punto, el retiro del proyecto de ley significó un avance significativo en términos de lucha contra la corrupción, precisamente por el articulado que este proponía. Sin embargo, debido a la necesidad de avanzar hacia una reforma política que en efecto responda a las debilidades y necesidades del sistema político electoral colombiano, resulta conveniente recolectar los aprendizajes obtenidos del fallido trámite, así como los puntos clave que este no tuvo en cuenta, para avanzar en una nueva iniciativa que reduzca los riesgos de corrupción en el sistema político colombiano.

Incidencia en el proyecto de ley por medio del cual se busca establecer medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política a nivel nacional

En los últimos años se han presentado numerosos proyectos de ley encaminados a enfrentar la violencia contra la mujer en política. Sin embargo, hasta esta nueva legislatura, ninguno había logrado culminar su trámite legislativo y convertirse en ley. Con este antecedente, en el 2022 se radicaron en el Congreso cuatro iniciativas que buscaban establecer medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política a nivel nacional.

Teniendo en cuenta que la iniciativa había enfrentado problemas en el pasado para recoger los apoyos necesarios y culminar el trámite, las autoras de las diferentes iniciativas y los ponentes designados en la Cámara de Representantes buscaron apoyo técnico en el Observatorio de Violencia Contra las Mujeres en Política para la acumulación de los textos en una ponencia positiva.

Considerando que Transparencia por Colombia era miembro del Observatorio, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción identificó una ventana de oportunidad para incidir en el proyecto de ley y optó por adelantar una incidencia *desde adentro*. Es importante reiterar que este tipo de incidencia es limitado por que: (1) los ajustes dependen de que los actores con iniciativa legislativa planteen los espacios de colaboración y (2) las actividades aquí propuestas se acercan al límite de Transparencia por Colombia de no redactar proyectos, artículos o proposiciones, lo que implica que el aporte se limite a brindar recomendaciones sobre el enfoque que debería contener el articulado a presentar.

En el caso concreto, la participación en los espacios convocados por las autoras y ponentes requirió un trabajo previo por parte del equipo de la agenda, que consistió principalmente en preparar recomendaciones generales acerca del fenómeno de la violencia contra las mujeres en política, las barreras identificadas en el seguimiento a la financiación de la política y sobre cómo incluir el enfoque de transparencia y lucha contra la corrupción en el proyecto. Las recomendaciones elaboradas en este caso se apoyaron en investigaciones previas realizadas por Transparencia por Colombia y se concentraron en incluir el enfoque de violencia económica en la iniciativa.

Es de aclarar que, a diferencia de lo que sucede en la incidencia *desde afuera,* en la incidencia *desde adentro* no es preciso elaborar un documento técnico con recomendaciones para incidir en un proyecto de ley. Acá basta con fomentar un diálogo conciliador y explicativo de índole académica. Por su parte, las actividades de difusión serán solo necesarias si en el marco de la colectividad se consideran fundamentales para apoyar el trabajo adelantado. Eso explica por qué no hay un documento publicado con recomendaciones frente al proyecto ni tampoco contenido para redes sobre este, como sí ocurrió con la Reforma Política.

En todo caso, la incidencia en el proyecto de ley en cuestión no se limitó al aporte de recomendaciones generales frente al articulado antes del primer debate. De hecho, para la elaboración de las ponencias para los diferentes debates, las ponentes solicitaron una reunión con los miembros del Observatorio con el fin de armonizar las preocupaciones de los congresistas, el enfoque experto aportado desde las organizaciones y la técnica legislativa necesaria para que el documento avanzara. En aras de potenciar la incidencia alcanzada, se llevó a cabo una revisión constante de las ponencias y de los textos aprobados en los debates para identificar las recomendaciones adoptadas, las razones por las que no se incluían algunas de las medidas sugeridas y, en caso de ser necesario, las alertas de riesgos de corrupción o de inoperatividad de lo contemplado en el texto.

En términos de incidencia, este apoyo fue clave para asegurar que el enfoque inicialmente planteado no se perdiera y para mitigar el riesgo de que fueran aprobadas disposiciones que resultaran contrarias a la intención de fortalecer la democracia.

Como se mencionó, aunque la creación y difusión de contenidos no es una prioridad en este tipo de incidencia, dado que el proyecto nunca había logrado ser aprobado, se estimó conveniente vincular a la ciudadanía con el apoyo al proyecto de ley para garantizar que este avanzara. Para ello fue necesario crear contenido en redes sociales, en particular de hilos de Twitter, para apoyar su trámite. Estos estaban encaminados a que la mesa directiva incluyera el proyecto de ley en el orden del día de la plenaria y a informar a la ciudadanía en general sobre la importancia de que el Congreso avanzara en medidas significativas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política.

Al final, la implementación de la estrategia de incidencia desarrollada para este proyecto de ley le permitió al equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción alcanzar resultados favorables, ya que, además de que la iniciativa se convirtió en ley, las recomendaciones inicialmente presentadas fueron adoptadas. Un factor que incidió de manera significativa en estos resultados fueron los espacios para la construcción colectiva conformados por actores con un alto interés en la discusión; esto facilitó la presentación y adopción de los argumentos con una menor carga. No obstante, de esta experiencia queda claro que la incidencia *desde adentro* no es el ideal para todos los proyectos, puesto que supone realizar una priorización de los temas por incluir de acuerdo con los intereses y el enfoque que la colectividad de organizaciones quiera dar.

Incidencia en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

En febrero del 2023, el Gobierno del presidente Gustavo Petro radicó el proyecto de ley por medio del cual se expedía el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida (PND 2022-2026). Considerando que el PND es la hoja de ruta del Gobierno nacional para los siguientes cuatro años, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción decidió priorizarlo y activar una estrategia de incidencia *indirecta* frente a este.

Reconociendo la longitud del proyecto, la multiplicidad de temas que abordaba y los cortos plazos en los que debía tramitarse, se tomó la decisión de analizar el articulado en conjunto con todos los equipos programáticos de Transparencia por Colombia. Este trabajo conjunto agilizó la revisión del articulado y permitió al equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción contar pronto con una lista preliminar de alertas de corrupción que podían derivarse de la aprobación del articulado propuesto y las oportunidades de mejora de este. Estos insumos fueron de utilidad para empezar a incidir en los espacios colectivos de análisis del articulado del PND que tuvieron lugar antes del primer debate de su respectivo proyecto de ley.

El equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción participó en tres espacios colectivos de análisis frente al articulado propuesto para el PND: dos organizados por actores externos y uno propio. El objetivo de estos espacios era contribuir sustantiva y metodológicamente a las discusiones que se iban a dar en el Congreso sobre el PND. En últimas, se buscaba promover un intercambio técnico y propositivo entre congresistas de diferentes partidos, miembros de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas (UTL), académicos y representantes de la sociedad civil en torno a las recomendaciones para fortalecer el articulado.

Estos escenarios de discusión pública permitieron: (1) posicionar en la agenda pública algunos riesgos de corrupción y oportunidades de mejora del articulado; (2) nutrir las recomendaciones particulares que posteriormente se formularon para fortalecer las apuestas anticorrupción del PND y reducir los riesgos de corrupción asociados, y (3) empezar a identificar las diferentes posiciones que había frente al proyecto de ley y quiénes eran sus promotores.

Respecto a las recomendaciones, durante el trámite legislativo del PND se elaboraron dos versiones de recomendaciones para fortalecer el articulado en términos de lucha contra la corrupción. Contrario a lo acostumbrado, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción tomó la decisión de presentar las recomendaciones en tablas (por lo regular se presentan en formato de texto), pues, considerando la diversidad de temas que se abordarían, en ese momento se creyó que esa era la forma más ordenada y dinámica de presentar la información para así tener más oportunidades de que los congresistas o, en su defecto, los miembros de sus UTL, las leyeran. Estas fueron enviadas por correo electrónico a todos los congresistas y a los miembros de sus UTL con los que ya se tenía contacto.

Por otro lado, la calidad de las intervenciones del equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción y el enfoque sistémico con el que aborda la corrupción derivó en espacios de conversación con diferentes UTL de varios congresistas, lo que se tradujo en un nuevo frente de incidencia que corresponde al diálogo concentrado en temas particulares que resultaban de interés para los actores estratégicos. El resultado esperado de este nuevo frente de incidencia era que el equipo de la agenda se consolidara como un aliado técnico para cualificar la discusión del PND en términos de lucha contra la corrupción.

La incidencia en este punto se concentró en brindar apoyo técnico a los actores interesados en las recomendaciones frente al articulado del PND. Dicho apoyo lo definió el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción caso a caso y se materializó en actividades como la organización de reuniones bilaterales y la revisión de proposiciones.

A lo largo del trámite legislativo se sostuvieron reuniones bilaterales con las oficinas que habían manifestado interés. En estas se expuso la posición de Transparencia por Colombia frente al articulado propuesto para el PND, haciendo especial énfasis en los avances, retrocesos, riesgos y oportunidades en materia de lucha contra la corrupción en relación con los temas estratégicos a tratar con cada actor. Estas reuniones fueron de utilidad, entre otras razones, para entender en detalle las preocupaciones de los congresistas frente al PND y reforzar con estos la importancia de adoptar, por medio de proposiciones, las recomendaciones aportadas.

En cuanto a las proposiciones, como se mencionó, Transparencia por Colombia no redacta proposiciones, pero sí puede revisarlas, y eso ocurrió en este caso. El interés y la disposición de los congresistas vinculados surgió de las

recomendaciones que se habían hecho sobre el enfoque anticorrupción del PND y la oportunidad que este representaba para fortalecer la arquitectura institucional anticorrupción del país. Así pues, desde su rol como aliado técnico, se realizaron comentarios y sugerencias a proposiciones enviadas por algunos congresistas; la mayoría de estas fueron incorporadas en las versiones finales que fueron radicadas durante los debates.

En este punto es importante aclarar que el apoyo técnico que se adelantó se dio por solicitud expresa de los actores interesados y no como resultado de una labor de *lobby* de Transparencia por Colombia. En el caso concreto, como el apoyo surgió de la iniciativa de un actor externo que previamente había manifestado interés y disposición de retomar las recomendaciones propuestas, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción adelantó un esfuerzo adicional para lograr que los actores vieran el valor agregado de lo recomendado para que se apropiaran de ello y se convirtieran en sus promotores. Para lograr esto fue necesario identificar los temas de interés de cada actor y, con base en ello, estructurar el discurso y enfoque que se utilizaría con él para aumentar las posibilidades de incidencia en el proyecto de ley.

Cabe reiterar que el haber concentrado el relacionamiento con algunos actores sobre temas puntuales del PND *no* implicó dejar de promover (por medio de redes sociales y la página oficial de Transparencia por Colombia) las alertas de corrupción que se tenían frente a otros temas. De hecho, en la segunda versión se incluyeron más recomendaciones sobre otros temas. No obstante, como se verá, la implementación de la incidencia *indirecta* en el caso concreto mostró que es más efectivo concentrar todos los esfuerzos en posicionar un solo tema.

La priorización de recomendaciones para la difusión implicó definir cuál era el mensaje (o los mensajes) frente al PND que resultaba estratégico difundir, con qué actores era estratégico compartir la información, cómo se les iba a presentar y por medio de qué canales resultaba más efectivo compartírsela para aumentar las posibilidades de incidencia. Esta priorización responde a que, en términos de incidencia, resulta más efectivo insistir en una modificación particular a un actor, que abordarle con todas las modificaciones sugeridas. Por esto es necesario priorizar el mensaje teniendo en cuenta que los recursos (humanos, financieros, materiales y técnicos) son limitados.

En el caso concreto, antes del segundo debate, se tomó la decisión de priorizar la recomendación más robusta que se tenía (por su alto potencial impacto en la lucha contra la corrupción) y que más apoyo dentro del Congreso tenía por haberse gestado en el marco de la Comisión Accidental Anticorrupción: la inclusión de un nuevo artículo que contemplara la obligatoriedad para el Gobierno nacional de desarrollar y adoptar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción en la que se aborde la problemática de manera sistémica y en conjunto

con las demás ramas del poder y órganos de control, así como con entidades de nivel nacional y territorial.

Frente a los actores, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción optó por priorizar para la difusión a tres actores: los medios de comunicación, la ciudadanía en general y los congresistas. Esto implicó: (1) para llegarle a los medios de comunicación, se emitió un comunicado de prensa sobre la necesidad de adoptar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción; (2) para llegarle a la ciudadanía, se publicó un hilo de Twitter en el mismo sentido, y (3) para llegarle a los congresistas, se envío por Whatsapp el comunicado a todos los congresistas reiterando desde un ámbito más técnico la postura de la corporación sobre la necesidad de adoptar la estrategia, con el fin de que lo enviado sirviera como un insumo para la votación de la proposición.

Estos esfuerzos permitieron que la recomendación llegara efectivamente a los actores priorizados. Prueba de ello fue que varios medios de comunicación redactaron artículos sobre la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, varios ciudadanos compartieron y comentaron el hilo de Twitter relacionado y los congresistas y miembros de la UTL respondieron a los mensajes enviados por WhatsApp.

En este caso, el resultado de la incidencia *indirecta* fue positiva, en la medida en que se logró cualificar el debate del PND en términos de los riesgos de corrupción y oportunidades de mejora del Plan, pero también posicionar ciertos temas en la agenda de los congresistas. Ejemplo de esto último es que el Congreso aprobó la creación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, la cual, además de ser acompañada por diferentes actores[11], fue avalada por el Departamento Nacional de Planeación y los ponentes del Proyecto, lo que facilitó su aprobación.

Retos y lecciones aprendidas de la implementación de la estrategia de incidencia en la Agenda Legislativa Anticorrupción

La creación de la Agenda Legislativa Anticorrupción significó un desafío para Transparencia por Colombia. En el mismo sentido, la consolidación e implementación de la estrategia de incidencia asociada a la iniciativa se convirtió en un escenario de aprendizaje y requirió la actualización constante de los planes de trabajo inicialmente diseñados. En todo caso, es de resaltar que el desarrollo de

11 Se resaltan sobre todo los esfuerzos individuales y colectivos adelantados por algunos socios del Programa JxT, que fueron fundamentales para poner de manifiesto la necesidad de adoptar la estrategia de lucha contra la corrupción y ejercer presión sobre los congresistas para su debida aprobación.

las actividades durante las últimas dos legislaturas permite hoy tener un balance positivo de la iniciativa. A continuación, se detalla la articulación entre los retos identificados y las lecciones aprendidas de la implementación de la estrategia de incidencia en la agenda legislativa.

El primer reto por destacar es que *es difícil incidir en una iniciativa legislativa sin contar con un plan de trabajo claro.* Al principio, el equipo de la Agenda Legislativa Anticorrupción se acercaba a las iniciativas legislativas sin tener un plan de trabajo claro que incluyera objetivos, actores y actividades para la incidencia, lo cual terminaba limitando su incidencia en los proyectos de ley. Con el tiempo, el equipo de la agenda entendió que, en aras de aumentar las posibilidades de incidencia, es necesario definir el tipo de incidencia con el que se va a abordar una iniciativa y, con base en este, elaborar un plan de trabajo claro. Sin embargo, debido a las dinámicas propias del Congreso y a los factores externos que pueden incidir en la discusión, es posible que se requiera un redireccionamiento de esa discusión o la inclusión de actividades propias de otro tipo de incidencia.

El segundo reto (asociado a lo anterior) es que *no en todos los casos la definición de un tipo de incidencia es clara, y aun, a pesar de que se quiera, no todos los tipos de incidencia son viables para todos los proyectos de ley.* La lección aprendida al respecto es que si bien el tipo de incidencia que menor carga genera y que brinda mayores resultados es la incidencia *desde adentro,* esta solo aplica para casos muy puntuales y demanda contar con un conocimiento significativo sobre el tema y mantener lineamientos claros para no traspasar los principios de Transparencia por Colombia.

El tercer reto que se hizo evidente durante la implementación de la estrategia estuvo asociado a la creación de documentos: *entender que los documentos de incidencia no deben ser siempre iguales en términos de forma y fondo.* Por ejemplo, los documentos de recomendaciones relacionados con la incidencia *desde adentro* tienen un corte más académico y son diferentes a los necesarios en la incidencia *indirecta*. Una lección asociada a este reto es la importancia de definir las necesidades comunicacionales teniendo en cuenta el actor y el estado del trámite del proyecto relacionado. Asimismo, es preciso potenciar espacios colectivos como son la Comisión Accidental Anticorrupción de la Cámara de Representantes, el Grupo de Interés en la Reforma Política y la Alianza para la Modernización de la Cámara de Representantes, con el fin de aumentar los casos en los que se puede realizar incidencia *desde adentro*.

Otra lección asociada al tercer reto es que la generación de contenido temático es fundamental, toda vez que es una oportunidad para poner a disposición el conocimiento y experiencia de Transparencia por Colombia frente a las diferentes dimensiones de la lucha contra la corrupción, y responde a la intención de tecnificar la labor legislativa. Por su parte, el desarrollo de contenido para

redes sociales cobra vital importancia para alertar a medios de comunicación y a los ciudadanos sobre los riesgos asociados con el trámite de un proyecto de ley.

Por su parte, cuando un proyecto de ley incluye temas radicalmente diversos entre sí, resulta estratégico presentar la información en formatos esquemáticos para que los lectores que tengan interés en un solo tema puedan identificar con facilidad las recomendaciones relacionadas.

Finalmente, el reto más significativo para avanzar en la incidencia es que *existe una resistencia dentro del Congreso para abordar las iniciativas anticorrupción y las reformas estructurales que fortalezcan la lucha contra la corrupción*, lo que resulta en una barrera para el trámite de las iniciativas. Frente a este reto, las lecciones aprendidas son: (1) con el fin de aumentar las posibilidades de incidencia en el trámite legislativo, es necesario agotar todos los canales de comunicación disponibles; (2) se debe mantener una disponibilidad antes, durante y después de las sesiones para resolver las inquietudes de los equipos de los congresistas frente a las recomendaciones, y (3) es fundamental mantener la publicidad en las recomendaciones frente a los proyectos de ley para no contrariar los principios institucionales de Transparencia por Colombia.

Conclusiones

La iniciativa de la Agenda Legislativa Anticorrupción ha funcionado como una herramienta para promover la transparencia y la lucha contra la corrupción en la agenda legislativa del país. Los resultados de su implementación denotan la necesidad de continuar hacia la cualificación del debate legislativo, ofreciendo información relevante en términos de lucha contra la corrupción que permita tecnificar el trabajo legislativo y fortalecer e impactar en la agenda pública.

Para Transparencia por Colombia, el seguimiento legislativo y la implementación de los diferentes tipos de incidencia en el marco de la iniciativa ha sido un escenario de crecimiento en dos sentidos. Por un lado, ha hecho posible poner a disposición de los congresistas el conocimiento y la experiencia adquirida durante 25 años, en aras de mitigar los riesgos de corrupción que se deriven de los diferentes proyectos de ley, y de contribuir a que el país avance en la lucha contra la corrupción. Por otro lado, ha permitido el acercamiento a proyectos y problemáticas que no han sido tradicionalmente analizados por la corporación, pero en los que, al aplicar una perspectiva anticorrupción, se han logrado hallazgos fundamentales en temas sectoriales.

Después de analizar el proceso de creación, implementación y ajustes de la iniciativa Agenda Legislativa Anticorrupción, y de su estrategia de incidencia, se resaltan algunas conclusiones y oportunidades de mejora para tecnificar el trabajo legislativo y fortalecer e impactar en la agenda pública.

Primero, para incidir en la agenda de manera efectiva, resulta fundamental *acercarse a los actores que tienen iniciativa legislativa*. Para ello es clave la construcción de canales de comunicación sólidos fundamentados en la confianza, también es primordial que los actores reconozcan el valor agregado de la perspectiva de Transparencia por Colombia como apoyo técnico a la gestión legislativa e igualmente clave es aceptar y adaptarse a las limitantes existentes para el desarrollo de las actividades.

Segundo, *la incidencia no puede medirse exclusivamente con la adopción de disposiciones sugeridas en un proyecto de ley o la aprobación de una iniciativa en particular*. Muchas veces puede ser estratégico apartarse de una discusión en la que el enfoque resulta contrario para la lucha contra la corrupción, y concentrar la estrategia comunicacional en indicar desde un aspecto técnico por qué el archivo resultaría conveniente.

Tercero, del trabajo realizado se hace evidente que, *si bien incidir en la Agenda Legislativa es necesario, también es importante hacerle seguimiento a la implementación de las leyes que resultan de la incidencia,* pues de nada sirve haber incidido en el trámite legislativo de un proyecto de ley y haber logrado avanzar significativamente en materia de lucha contra la corrupción, si dicha ley o disposición no se cumple. Justamente por esto, cobra relevancia incluir el seguimiento poslegislativo en la estrategia de incidencia de la Agenda Legislativa Anticorrupción. En el marco de este esfuerzo sería deseable vincular a la ciudadanía para que esta, en ejercicio del control social, vele por la efectiva implementación de la normativa anticorrupción.

Por último, es importante reiterar que *la estrategia de incidencia de Transparencia por Colombia en la Agenda Legislativa es un proceso en constante construcción*, y se define conforme al contexto, las necesidades y los intereses de los congresistas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Este proceso también requiere de un diálogo constante que incluya las perspectivas internas, las consideradas por el movimiento de Transparencia Internacional, lo identificado por otros actores que realicen ejercicios similares y, finalmente, por el llamado ciudadano.

Referencias

Corporación RedEAmérica. (2012). ¿Es la incidencia política un camino? Corporación RedEAmérica-Fundación DIS. https://www.fundacioncorona.org/sites/default/files/bdc/215.pdf

Invamer. (Junio del 2023). POLL. Medición n.° 155. https://www.invamer.com.co/es/

Transparencia por Colombia. (2022). Tres retrocesos en transparencia que podría causar la Reforma política. Comunicado de Prensa 15. https://transparenciacolombia.org.co/tres-retrocesos-en-transparencia-que-podria-causar-la-reforma-politica/

Las Agendas Ciudadanas Anticorrupción: ¿una herramienta para consolidar la gobernanza local?*

Alejandra Muñoz y Claire Launay Gama

Introducción y problemática

Presentación general de las Agendas Ciudadanas Anticorrupción (ACA)

Las Agendas Ciudadanas Anticorrupción (ACA) son iniciativas ciudadanas, colectivas y locales que buscan fortalecer la incidencia ciudadana para favorecer la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción en la gestión pública local. Las ACA[1] pueden tener enfoques diferenciados. Sin embargo, tienen también apuestas comunes como (1) acciones de prevención y control ciudadano focalizadas en los sectores mayormente afectados por irregularidades en el uso de recursos públicos, (2) el fortalecimiento de los espacios de diálogo público[2] y (3) la incidencia ciudadana reflejada en cambios en las políticas y mecanismos institucionales anticorrupción.

Desde el 2019, la Corporación Transparencia por Colombia ha acompañado la construcción de las ACA como una estrategia de activismo cívico anticorrupción en el nivel local y territorial. Esta apuesta institucional responde tanto a la misionalidad de la corporación como al contexto nacional que, en los últimos cuatro años, ha presenciado una mayor voluntad y responsabilidad ciudadana por actuar en contra de la corrupción. Esta movilización se ha venido confirmando, entre otras, (1) por el alto porcentaje[3] de votos a favor de la Consulta

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.3

1 A lo largo del documento nos referimos a las Agendas Ciudadanas Anticorrupción por su sigla ACA o simplemente como agendas.

2 Fabio Velásquez, en la conferencia *Control social e incidencia ciudadana en lo público*, propuso la siguiente definición del diálogo público: "Un proceso de cooperación y trabajo conjunto entre los actores que busca equilibrar los poderes en la sociedad, abriendo nuevos canales de acceso y de participación a la ciudadanía […]" (Velásquez, 2014, 12-13 de noviembre).

3 Acorde con la publicación del diario *El País* en el 2018, la consulta anticorrupción —la cual necesitaba superar el umbral de más de 12 millones de votantes— contó con 11 645 000 votos.

Anticorrupción en agosto del 2018, (2) diferentes manifestaciones estudiantiles anticorrupción en noviembre del 2019, (3) el estallido social del 2021 y (4) una mayor disposición de las personas a denunciar la corrupción[4].

Desde el 2021, en el marco del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT)[5], se están implementando 18 Agendas Ciudadanas Anticorrupción en tres distritos y quince municipios de los departamentos de Bolívar, Sucre, Córdoba, Valle del Cauca, Cauca y Tolima. Transparencia por Colombia lidera la estrategia metodológica de las agendas y acompaña de manera diferenciada a las seis organizaciones locales que ejecutan directamente su implementación[6]. Es de resaltar que el Programa JxT ha permitido ampliar el alcance territorial de las ACA y potenciar su impacto al apostar por procesos de incidencia ciudadana de mediano plazo.

Propósito y problemática del documento

Como ya se mencionó, las ACA se conciben, por un lado, como un ejercicio de democracia participativa y, por otro, como una modalidad de diálogo público. En otras palabras, estas ACA buscan una renovación en las formas de relacionamiento Estado-ciudadanía que permita una mayor vinculación de la ciudadanía con las decisiones públicas (Launay, 2022). Finalmente, estas agendas contribuirían a una acción pública local más legítima al involucrar a la sociedad civil en un rol protagónico frente a la gestión pública local.

La relación entre actores y su participación en la gestión y en la regulación pública son procesos integrantes del concepto y práctica de *la gobernanza*. En efecto, la gobernanza constituye "un nuevo motor de la regulación política, que va del nivel local al nivel global" (Launay y Bolívar, 2007, p. 173), acogiendo los intereses ciudadanos e integrando a diferentes actores sociales, políticos y económicos. Así las cosas, la gobernanza puede ser vista "como una herramienta

4 Transparencia por Colombia. (2019). *Barómetro global de la corrupción: América Latina y el Caribe 2019*. De acuerdo con este barómetro, el 78% de los encuestados considera que la denuncia puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción, pero sostiene que, si las personas denuncian los casos de corrupción, sufrirán represalias.

5 El Programa JxT de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) busca apoyar soluciones encaminadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a reducir efectivamente la corrupción en Colombia. Las ACA responden a la estrategia del Objetivo 2, "fortalecer la participación ciudadana local". El Programa JxT se viene desarrollando desde el 2020 y va hasta el 2025.

6 En el Programa JxT, las organizaciones de sociedad civil locales que implementan en los territorios las apuestas del programa se denominan "socios locales".

[multiactor, multinivel] de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos de las sociedades contemporáneas" (Launay y Bolívar, 2007, p. 173). Por lo tanto, desde esta comprensión de gobernanza, la participación ciudadana es un fin en sí mismo y no solo un medio para legitimar y mejorar la gestión pública. También la ciudadanía, desde el nivel local, tiene un rol protagónico para renovar y resignificar el espacio político en articulación con otros actores y en contextos diferenciados.

Retomando la concepción y la definición de las Agendas Ciudadanas Anticorrupción, y comparándolas con el planteamiento conceptual anterior, es relevante formularse la siguiente pregunta: ¿las ACA podrían constituirse como una herramienta de gobernanza local? Es decir, desde la práctica, ¿las agendas han permitido la construcción de una visión política compartida? Este documento trata de responder a estas preguntas con base en un análisis de los primeros resultados de las 18 ACA que se están desarrollando en el marco del Programa JxT.

Metodología

Para responder si las ACA pueden o no considerarse una herramienta de gobernanza local, se realizó una investigación cualitativa apoyada en la experiencia de estos procesos ciudadanos. Esta metodología fue guiada por la investigación-acción, de allí que el estudio observa el desarrollo, así como los resultados de las ACA, en diálogo con los postulados teóricos de la gobernanza. Por último, cabe resaltar que la Corporación Transparencia por Colombia es un actor que, a la vez que participa en los procesos de las ACA, investiga sobre estos.

En términos cronológicos, la investigación abarca desde el 2021 hasta marzo del 2023, mes en el que se realizó la mayoría de las entrevistas. Es importante tener en cuenta que las agendas se encuentran en proceso de implementación y finalizarían en el 2025 en el marco del Programa JxT. Ello significa que los hallazgos de esta investigación son parciales.

La investigación tuvo dos momentos principales:

1. El diseño y la implementación de herramientas para recoger información y elaborar los datos sobre la experiencia y los fenómenos sociales que se han generado a partir de la construcción e implementación de las agendas en los 18 territorios.
2. El análisis comparativo de los hallazgos a la luz de la teoría, que se realizó sobre tres aspectos: (1) las similitudes y diferencias de los contextos territoriales, (2) las similitudes y diferencias en los métodos utilizados en el proceso de construcción e implementación de las ACA y (3) las similitudes

y diferencias en los avances y primeros resultados de los procesos territoriales de las ACA.

1. Para la recolección de la información se llevaron a cabo:
   a. Ocho entrevistas o grupos focales con líderes y lideresas que participan en el proceso de construcción de las agendas.
   b. Nueve entrevistas a socios locales.
   c. Tres entrevistas a funcionarios públicos[7].
   d. También se analizaron espacios de participación y diálogo público realizados en el marco del proceso de las agendas[8]. Se eligieron estas fuentes porque la investigación se centra en la experiencia de los actores que han construido las ACA, y su perspectiva sobre los avances y primeros resultados de las agendas.
   e. Por último, se analizaron los documentos de las 18 ACA para identificar las propuestas ciudadanas anticorrupción territoriales que se consignan en ellas.

Con el fin de presentar los hallazgos de la investigación, este documento se divide en tres partes. En primer lugar, se propone una caracterización detallada del proceso de las ACA: entre unidad, diversidad y especificidad territorial. En segundo lugar, se analiza si las ACA contribuyen o no a una gobernanza local más eficiente y legítima. Finalmente, se consideran los desafíos y las recomendaciones a los procesos de las ACA.

Caracterización de las ACA: unidad en la diversidad

En esta primera parte, se describen las experiencias de la implementación de las 18 ACA. Para esto, se presenta la metodología común de las ACA y se realiza una caracterización comparada de las experiencias territoriales en la construcción e implementación de las 18 agendas, considerando: (1) sus actores y territorios de implementación, (2) su metodología y desarrollo, y finalmente (3) sus puntos en común y diferencias.

7 Para consultar la guía de entrevistas que fue utilizada en la investigación y las entrevistas realizadas, véase el anexo.

8 Para consultar los espacios de diálogo público analizados, véase la tabla 3.

Actores y territorios de implementación de las ACA en el Programa JxT

La Corporación Transparencia por Colombia (como socio nacional del Programa JxT) diseña y acompaña la implementación estratégica de las ACA[9]. En los territorios priorizados por el Programa, las 18 agendas son implementadas por "socios locales", es decir, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil que tienen presencia en las subregiones, así como una amplia experiencia de trabajo con organizaciones comunitarias y de base en ciertas ciudades y municipios priorizados por el programa. A continuación, se listan las Agendas Ciudadanas Anticorrupción estudiadas:

Tabla 1. Actores y lugares de implementación de las ACA

Agenda Ciudadana Anticorrupción	Lugar de implementación	Socio local
Agenda Ciudadana Anticorrupción de Cartagena	Cartagena, Bolívar	Fundación Cívica Social Pro Cartagena (FUNCICAR)
Agenda ciudadana por la transparencia y la anticorrupción de Buenaventura	Buenaventura, Valle del Cauca	Fundación Paz y Reconciliación Oficina Pacífico (PARES)
Agenda ciudadana por la transparencia del Sur de Córdoba	Montelíbano, Córdoba	Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá–Darién (CORDUPAZ)
Agenda ciudadana por la transparencia del Sur de Córdoba	Valencia, Córdoba	Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá–Darién (CORDUPAZ)
Agenda ciudadana por la transparencia del Sur de Córdoba	Puerto Libertador, Córdoba	Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá–Darién (CORDUPAZ)
Agenda ciudadana por la transparencia del Sur de Córdoba	Tierralta, Córdoba	Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá–Darién (CORDUPAZ)
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Cali	Cali, Valle del Cauca	Foro Nacional Capítulo Suroccidente
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Caloto	Caloto, Norte del Cauca	Foro Nacional Capítulo Suroccidente

Continúa…

9 En el Programa JxT participan cuatro socios nacionales: la Fundación Foro Nacional por Colombia, *La Silla Vacía*, la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y la Corporación Transparencia por Colombia.

Agenda Ciudadana Anticorrupción	Lugar de implementación	Socio local
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Corinto	Corinto, Norte del Cauca	Foro Nacional Capítulo Suroccidente
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Miranda	Miranda, Norte del Cauca	Foro Nacional Capítulo Suroccidente
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Santander de Quilichao	Santander de Quilichao, Norte del Cauca	Foro Nacional Capítulo Suroccidente
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Rioblanco	Rioblanco, Tolima	Foro Nacional Capítulo Región Central
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Chaparral	Chaparral, Tolima	Foro Nacional Capítulo Región Central
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Ataco	Ataco, Tolima	Foro Nacional Capítulo Región Central
Agenda ciudadana de transparencia y participación de Planadas	Planadas, Tolima	Foro Nacional Capítulo Región Central
Agenda ciudadana de transparencia, participación y educación de Ovejas	Ovejas, Sucre	Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica
Agenda ciudadana de transparencia, participación y juventud de San Onofre	San Onofre, Sucre	Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica
Agenda ciudadana de transparencia, participación y de género de El Carmen de Bolívar	El Carmen de Bolívar, Bolívar	Foro Nacional Capítulo Costa Atlántica

Fuente: elaboración propia.

Metodología y desarrollo de las ACA

Para la construcción e implementación de las 18 agendas estudiadas, la Corporación Transparencia por Colombia diseñó una ruta metodológica común que, posteriormente, los socios locales adaptaron a sus contextos. Es de resaltar que, aun con las adaptaciones de los socios, la construcción de las 18 ACA territoriales se realizó de acuerdo con la siguiente ruta, que se divide en fases y acciones generales:



Figura 1. Ruta metodológica de las ACA
Fuente: elaboración propia.

A continuación, se describen las experiencias concretas de las ACA, en sus variaciones territoriales, siguiendo las principales etapas de su desarrollo.

La identificación e invitación de los actores de las ACA

En cuanto al alistamiento, es decir, la identificación de los actores futuros de las ACA, el paso adoptado por todos los socios locales consistió en la identificación de liderazgos sociales y comunitarios que representen a diversos sectores y grupos poblacionales. No obstante, los criterios de identificación han variado según los territorios, por las apuestas misionales de los socios locales y un enfoque temático transversal, pues los temas de transparencia y anticorrupción abarcan a múltiples sectores. En efecto, en Buenaventura se le dio especial relevancia a organizaciones que tuvieran experiencia en temas de veeduría y control ciudadano. En Cartagena, se invitó a líderes y lideresas que tuvieran un peso importante en su sector de actividad. En los casos del sur de Córdoba y del sur del Tolima se asociaron a organizaciones que trabajaran temas de paz, incluyendo los Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En Cali y en Ovejas (Sucre), la participación de jóvenes ha sido priorizada. En efecto, en estos territorios, el estallido social del 2021 impulsó nuevos liderazgos juveniles que se vincularon al proceso de las agendas. Por último, si bien ciertos públicos han sido priorizados, las 18 ACA convocan en cada territorio a una diversidad de actores: organizaciones de mujeres, consejos comunitarios, organizaciones de

víctimas del conflicto, jóvenes, comunidad LGBTIQ+, Juntas de Acción Comunal (JAC), Juntas de Acción Local (JAL), cabildos indígenas, veedurías, Grupos Motor PDET, organizaciones campesinas, entre otros.

La construcción participativa de las temáticas de las ACA

En Córdoba, Cauca, Tolima, Montes de María y Cali, las ACA iniciaron con un proceso de formación. En efecto, los socios locales de estos territorios consideraron pertinente capacitar a la ciudadanía sobre temas a menudo técnicos y desconocidos para ellos como transparencia, anticorrupción, integridad, para luego elaborar un diagnóstico participativo. Este proceso se llevó a cabo de manera consecutiva. En cambio, en Buenaventura y en Cartagena se consolidaron, de manera paralela a los espacios de formación, espacios de construcción estratégica de las ACA. Cada proceso dio lugar a un documento estratégico de cada ACA[10]. Ilustramos a continuación algunos procesos.

En Buenaventura, el socio PARES identificó una línea base sobre las principales problemáticas y afectaciones de la corrupción a cinco grupos poblacionales: mujeres, jóvenes, comunidad LGBTIQ+, comunidades étnicas, líderes sociales. Después, validó con cada grupo por separado el diagnóstico, se construyeron las propuestas y se priorizaron. Así las cosas, en Buenaventura la Agenda Ciudadana Anticorrupción se construyó desde el inicio con enfoques diferenciales, reconociendo cómo la corrupción y la falta de transparencia afectan a cada sector social. En Cartagena, el socio FUNCICAR invitó a 15 líderes y lideresas, identificadas en el mapeo de actores, a conformar el Comité Ciudadano de Lucha Contra la Corrupción de Cartagena (CCLCC). Tanto la Fundación Cívico Social Pro Cartagena (FUNCICAR) como PARES identificaron una línea base sobre problemáticas concretas para focalizar el diagnóstico, validarlo con el comité y construir propuestas de solución. Cabe subrayar que FUNCICAR fue el único socio que involucró a la alcaldía en la construcción de la ACA; esto permitió que se acordaran acciones, en el marco de la agenda, para ser desarrolladas luego en articulación con la Alcaldía de Cartagena.

En Córdoba, Montes de María, Cali, Tolima y Cauca se ha privilegiado la formación mediante la Escuela Ciudadana Anticorrupción[11], con el propósito de fortalecer a un grupo de líderes municipales o subregionales. Así, el encuentro

10 Para consultar los documentos de las diferentes agendas, véanse: https://cordupaz.org/proyectoscordupaz/acta-sur-de-cordoba-2022/; https://forocosta.org/; https://forosuroccidente.org/; https://www.pares.com.co/; http://funcicar.org/.

11 En Cauca, Tolima, Montes de María y Cali, la formación se dio en el marco de la Escuela Ciudadana de Participación y Transparencia. En Córdoba, la formación fue liderada por el socio local CORDUPAZ con acompañamiento de la Corporación Transparencia por Colombia. En

constante de liderazgos tan diversos ha permitido la identificación de necesidades, al igual que la constitución de redes subregionales como en Córdoba, con la iniciativa de crear una red subregional de control ciudadano. Sobre esto una lideresa social relata:

> Hay algo muy bonito que hemos aprendido cuando empezamos a conocer las necesidades de cada uno, porque muchas veces, que porque sucedió en Caloto que porque sucedió en Miranda […] Entonces […] eso pasó allá […] Pero resulta que cuando empezamos a conocer de fondo el problema, tenemos que apoyar esa necesidad que tiene mi compañera. Es algo que venía pasando por mucho tiempo, había esa división […] el negro y el indígena allá […] O el mestizo allá y el campesino allá […] ¿Que nos ha enseñado la escuela? A unificar esas necesidades, tenemos los mismos problemas. (Lideresa social de Santander de Quilichao, 2023)

En general, la formación dispensada consideró temas de corrupción y derechos humanos, gestión pública, transparencia y control ciudadano, siendo este último el tema más común y en el que se hizo especial énfasis. También, la formación en Norte del Cauca, Cali, Tolima y Montes de María se enfocó en la participación ciudadana como derecho. En últimas, el énfasis pedagógico de la formación responde a la misionalidad de los socios. Finalmente, la formación en temas de gestión pública, sumado a la construcción de propuestas de solución para una gestión pública transparente, han cambiado la manera como los líderes conciben su relación con las autoridades y cómo orientan sus acciones para resolver necesidades insatisfechas. Un líder social entrevistado nos cuenta:

> Venimos en un proceso y nos damos cuenta que los gobernantes son elegidos para que nos ayuden a resolver las situaciones difíciles, no para endiosarlos […]. Porque antes nos hablaban de un plan de gobierno y nosotros pensábamos, nos van a hacer la alcantarilla, pero hoy vemos que es mucho más allá, él tiene que concertar los proyectos que va a desarrollar en los territorios. (Líder social del Sur del Tolima, 2023)

Finalmente, los procesos diferenciados de las ACA dan lugar a una diversidad de agendas tanto en su forma —es decir, en la concepción y en el uso que los socios y líderes les han dado—, como en las problemáticas y propuestas abordadas.

Buenaventura, se implementó de manera presencial la Escuela Ciudadana Anticorrupción construida por la Corporación en el marco del Programa JxT.

Diversidad de los métodos y propuestas de las ACA

En primer lugar, se pone de manifiesto una diversidad de métodos. Las agendas de Cali, Cauca, Tolima y Córdoba plantean propuestas dirigidas única o principalmente a autoridades públicas. En Cartagena, las propuestas se construyen, acuerdan e implementan entre el socio, sociedad civil y autoridades públicas locales. En Buenaventura y Montes de María, las agendas se concentran en acciones para el fortalecimiento de organizaciones sociales y capacidades para la veeduría y el control ciudadano; es decir, no contienen, como tal, propuestas concretas de cambio dirigidas a autoridades políticas. En efecto, más que buscar compromisos por parte de las autoridades locales, en Buenaventura el socio optó por el posicionamiento de la cultura de la transparencia como eje central. La creación del Día de la Transparencia ha permitido la sensibilización de los roles de sociedad civil con la figura de los Guardianes de la Transparencia como un colectivo clave en el trabajo en el territorio.

En segundo lugar, las temáticas de las ACA y, por lo tanto, de sus propuestas varían. Las ACA de Córdoba y del Carmen de Bolívar tienen un enfoque poblacional. Se busca dar prioridad al uso transparente de recursos públicos para la equidad de género, las ciudadanías juveniles y las comunidades étnicas. Las ACA del Tolima, Cali y Cauca se organizan por sectores principalmente afectados por irregularidades en el uso de recursos públicos: educación, salud, saneamiento básico y vías terciarias, entre otros. En Cartagena, la ACA se centra especialmente en la rendición de cuentas y en el fortalecimiento institucional. Es de resaltar que el sector PDET es común y de gran importancia para las 15 ACA de alcance municipal.

Finalmente, en las 18 ACA las propuestas se orientan, en su gran mayoría, a fortalecer: (1) las garantías para la participación ciudadana; (2) el acceso a la información pública; (3) las rendiciones de cuentas; (4) los ejercicios de control ciudadano; (5) los escenarios de peticiones de cuentas solicitados por la ciudadanía, y (6) las prácticas transparentes y competitivas para la contratación pública tanto de proyectos y obras como de personal que brinda atención y servicios a los ciudadanos.

El desarrollo de espacios de diálogo público y la incidencia de las ACA

Los escenarios de incidencia de las ACA ante autoridades públicas locales varían en función de distintos factores; entre ellos: (1) el tipo de relación entre sociedad civil y autoridades locales; (2) el método elegido por los socios en el desarrollo de las agendas; (3) la disposición de las autoridades locales en comprometerse,

y (4) el miedo a hablar de corrupción en ciertos contextos. Ilustramos a continuación los distintos escenarios.

Relación entre autoridades públicas y organizaciones de la sociedad civil

En Buenaventura, al iniciar la iniciativa, la relación entre sociedad civil y la alcaldía estaba muy fracturada, a tal punto que los líderes no tenían interés en trabajar ni dialogar con funcionarios de la administración, pues había (y persiste) una decepción frente a la administración actual que, si bien fue resultado del movimiento social del Paro Cívico del 2017, no abarcó otras expresiones sociales. A esto se suma que los funcionarios no respondían a los espacios de participación que el socio propiciaba para presentar la agenda. Sin embargo, con el tiempo se han realizado acercamientos entre los líderes y algunos funcionarios de la alcaldía. Para lograr este acercamiento, PARES ha trabajado con los líderes generando apertura para el diálogo y ha vinculado a los funcionarios a diferentes actividades pedagógicas y culturales de la ACA. La participación de los funcionarios responde, también, al trabajo de otros socios del Programa JxT en el fortalecimiento institucional de la Alcaldía de Buenaventura.

En el municipio de Ovejas (Sucre) hay una ruptura total entre los líderes y la alcaldía, porque, entre otras cosas, esta no ha abierto canales de diálogo y participación con la sociedad civil. Ovejas es el único territorio donde la ACA no se logró presentar ante la alcaldía.

En otros territorios, el diálogo público ha tenido lugar y ha dado resultados de incidencia. En el Sur de Córdoba, en la presentación de las agendas ante las alcaldías, se priorizó una propuesta por municipio y se firmaron acuerdos simbólicos entre el socio, líderes y alcaldías para implementar las propuestas de las agendas. En ese escenario, también se crearon comités de seguimiento a la implementación de los compromisos con la participación de funcionarios del área responsable de implementar la propuesta priorizada, líderes y el socio local.

En los municipios de Corinto y Miranda en el Cauca, la presentación de las agendas ante las alcaldías locales resultó en compromisos institucionales. En los municipios del Sur del Tolima, las agendas se socializaron con las alcaldías, pero no se generaron acuerdos ni compromisos, porque los grupos ciudadanos no habían priorizado propuestas concretas.

En Cali, el socio Foro-Capítulo Suroccidente ha tenido acercamientos con diferentes secretarías de la alcaldía. En particular, se ha dado un diálogo entre la Secretaría de Bienestar Social y la sociedad civil para socializar de manera articulada los avances en la construcción de la política pública de discapacidad de la ciudad.

En Buenaventura y Montes de María, los socios, respectivamente PARES y Foro-Capítulo Costa Atlántica, han priorizado el proceso de fortalecimiento de la

sociedad civil. Este enfoque fue muy bien valorado por los líderes de San Onofre (Sucre) entrevistados, que manifiestan un "antes" y un "después" del trabajo con la Fundación Foro Nacional por Colombia. Consideran la ACA como una apuesta para la acción colectiva construida por ellos y en la que se sienten representados.

> Nos ha ayudado mucho a construir o a reconstruir ese tejido social, ha sido supremamente importante. Porque sí somos víctimas, nos sentimos victimizados. Pero basta, hay que salir de eso. Entonces, esto marcó un antes y un después, a sentir somos víctimas, pero también estamos empoderados y tenemos las herramientas necesarias para poder salir de allí. (Líderesa social de San Onofre, 2023)

Disposición de los funcionarios públicos en el tratamiento de las propuestas ciudadanas

FUNCICAR, en Cartagena, incluyó desde el inicio a la alcaldía en la construcción e implementación de la ACA, gracias a una coyuntura favorable en el distrito que el socio identificó y potenció. La Alcaldía de Cartagena (2020-2023) tiene la lucha contra la corrupción como su bandera y ha generado arreglos institucionales para cumplir con este propósito, como la creación del Grupo Asesor en Asuntos Anticorrupción. Por su parte, FUNCICAR, desde finales del 2021, inició la articulación con este actor e identificó que en la ACA se abordaban temas que le interesaban tanto a la institucionalidad como a la sociedad civil. Es de resaltar que el trabajo de FUNCICAR ha cambiado la concepción de la alcaldía frente a medidas institucionales que mitigan la corrupción, como la construcción de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) y la rendición de cuentas, pasando de entenderlos como obligaciones únicas de la alcaldía, a una visión de construcción conjunta con la sociedad civil.

En Córdoba, en Miranda y Corinto (Cauca) se han generado compromisos, y los socios perciben una disposición favorable por parte de las alcaldías y de los funcionarios responsables de implementarlos.

En Córdoba, Buenaventura, Cali y Cauca los socios consideran que la estrategia del Programa JxT, liderada por la consultora DAI, tiene mucho peso. En efecto, el trabajo simultáneo de otros socios del programa en el fortalecimiento institucional ha construido confianza entre las administraciones y el programa. En los casos en los que los coordinadores regionales de DAI han identificado y propiciado sinergias y articulaciones entre el trabajo con la institucionalidad y las ACA, el relacionamiento entre sociedad civil y la institucionalidad ha sido más favorable.

Ahora existen entre los socios opiniones diferentes sobre el seguimiento a compromisos que hubieran hecho las autoridades públicas: para FUNCICAR, el seguimiento a las recomendaciones cumple con el propósito de medir la incidencia,

pero no contribuye necesariamente a que las recomendaciones sean acogidas, ni a fortalecer el relacionamiento entre actores; en el caso de la Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá-Darién (CORDUPAZ), se crearon comités de seguimiento multiactor y el socio asume el rol de garante del espacio. Según CORDUPAZ, esta metodología para el seguimiento ha permitido una comunicación y una relación más fluida entre los líderes y los funcionarios de la alcaldía, así como la búsqueda común de soluciones públicas.

El miedo a hablar de corrupción

La presencia de grupos armados ilegales, al igual que la prevalencia de intereses políticos, persisten en ciertos territorios. Esta situación dificulta la posibilidad de expresar una opinión libre sobre temas relacionados con la corrupción, porque los líderes pueden sufrir amenazas a su vida e integridad[12]; también genera desconfianza entre distintos actores, incluso entre los mismos líderes. La denuncia de una situación presunta de corrupción pone en riesgo el proceso. A esto se suma el escepticismo que tenían los líderes y los socios territoriales respecto de la acción ciudadana ante un fenómeno complejo como lo es la corrupción.

Sin embargo, es relevante tener presente las distintas estrategias para mitigar el miedo adoptadas por los socios territoriales. Por un lado, el uso de un lenguaje neutral; en efecto, las ACA encontraron títulos distintos[13]. Por otro lado, se privilegia una acción pedagógica, cultural o socioemocional, por ejemplo, en los casos de Buenaventura, Sur de Córdoba y Montes de María. Finalmente, los líderes entrevistados tienen una disposición anímica distinta para enfrentar estos temas. En Buenaventura y en Cali, el grupo de ciudadanos llega al acuerdo de que la acción ciudadana anticorrupción es posible, y la ACA constituye una herramienta, una hoja de ruta, una carta de navegación para incidir en estos cambios, como lo indica la siguiente cita: "Van a ser otros cuatro años de gobierno y no podemos seguir en lo mismo. […] yo creo que las agendas son la línea base de todas las acciones de construcción y transformación" (Líderes sociales de Cali, 2023).

12 Voluntariamente se omite citar ejemplos de líderes que han sido amenazados, para evitar señalamientos.

13 En Buenaventura y Córdoba son "Agendas Ciudadanas por la Transparencia y la Anticorrupción". En Cali, Tolima, Cauca y Montes de María se denominan "Agendas Ciudadanas de Transparencia y Participación".

Características comunes y diferencias de las ACA

Cuadro 1. Experiencias comunes y diferencias de las ACA

Lo común de las ACA	Las diferencias
• En las ACA participan liderazgos sociales y comunitarios que representan a múltiples sectores sociales. • La formación ciudadana anticorrupción ha sido constante, recurrente y enfocada principalmente en un grupo de líderes. Sus resultados son: – Mejor comprensión de temas públicos. – Fortalecimiento de liderazgos anticorrupción. – Construcción de confianza entre líderes en un nivel local o subregional. • Las propuestas de las ACA buscan una acción pública más transparente y legítima para atender necesidades insatisfechas y derechos no garantizados. Es decir, la lucha contra la corrupción es un medio, no un fin. • Las ACA son acciones ciudadanas colectivas anticorrupción, las cuales pueden ser entendidas como ejercicios de control ciudadano a la gestión pública local. • Es complejo plantear en los territorios temáticas relacionadas con la corrupción. Generan temor en los líderes y no son temas de amplio conocimiento.	• La forma de implementación de las ACA varía según los intereses de los socios y de los líderes, y de la posibilidad de incluir a otros actores, en especial a las autoridades públicas. • El diálogo público multiactor no siempre es posible por el contexto. Este es el caso de El Carmen de Bolívar, Rioblanco y de Buenaventura, en un principio. • Los objetivos y resultados del diálogo público, cuando es posible, varían según las apuestas de los socios y los líderes, así como del estado de la relación organizaciones de la sociedad civil (OSC)-autoridades públicas locales: – En el Sur de Córdoba, Cali, Cartagena y algunos municipios del Norte del Cauca se generaron compromisos. – En Buenaventura, Montes de María, Sur del Tolima, las ACA se socializaron ante autoridades públicas locales, y se han generado otros espacios de encuentro y diálogo, aunque no compromisos. • La metodología y el objetivo del seguimiento a los compromisos varía: – En Córdoba el seguimiento permite el diálogo constante con funcionarios y la participación de las OSC en la implementación de los compromisos. – En Cartagena se orienta al monitoreo de la incidencia.

Fuente: elaboración propia.

Las ACA, ¿vectores de una gobernanza local más eficiente y legítima?

El análisis de las propuestas de las ACA nos permite afirmar que la ciudadanía busca, por un lado, formarse y consolidarse y, por otro lado, acercarse de manera distinta a las autoridades públicas. Es más, este relacionamiento puede ser entendido desde el concepto de *gobernanza* propuesto en la problemática del presente documento. Sin embargo, hay que estudiar en qué desemboca este diálogo y qué impacto tiene y, por lo tanto, si este mismo participaría en una gobernanza local más eficiente y legítima.

En esta segunda parte intentamos responder a los siguientes cuestionamientos: ¿las ACA han fortalecido unas ciudadanías activas? ¿Las ACA han favorecido un mayor diálogo con autoridades públicas locales? ¿Han logrado que las propuestas ciudadanas sean tenidas en cuenta? ¿Han participado en la construcción de una acción política más compartida entre actores sociales y públicos?

La consolidación de ciudadanías activas

La Constitución de 1991 estableció las bases jurídicas que fundamentaron una nueva relación entre Estado-ciudadanía introduciendo la democracia participativa en Colombia. Por consiguiente, en su aplicación se esperaba un cambio de relaciones de poder, cuando en la práctica la participación se vio reducida a un instrumento, entre otros, para gobernar y no tanto como una verdadera transformación del poder (Hernández, 2008).

Precisamente, la apuesta estratégica de las ACA se enmarca en un ejercicio de democracia participativa en su sentido original, es decir, desde una forma distinta de concepción y funcionamiento del poder. En este sentido, retoma varios elementos constitutivos del concepto de *ciudadanía activa* que detallamos a continuación (Guichot, 2013).

En todos los casos, las ACA involucran a líderes ya comprometidos con asuntos públicos. Sin embargo, estas ACA fortalecen este compromiso. Por una parte, se amplía la concepción de lo público y, por otra, se practica el seguimiento al uso de los recursos públicos como una forma de participación y de activismo cívico. Por ejemplo, en el caso de la ACA de Cali, una lideresa ya trabajaba con población con discapacidad, brindando atención y generando espacios culturales. Sin embargo, involucrándose en la ACA, ella aplicó el método de control ciudadano para hacer seguimiento a los recursos que se destinan a esta población, y ello, sin abandonar la provisión de servicios a la población con discapacidad[14].

La participación plural de los actores también constituye una característica de las ACA. En efecto, en general, los procesos sociales suelen organizarse por temas (por ejemplo, la paz) o sectores poblacionales (por ejemplo, jóvenes), mientras que los temas de transparencia y anticorrupción de las ACA, por su carácter transversal han convocado e interesado a una diversidad de actores sociales.

14 En la apertura de la segunda cohorte de la Escuela Ciudadana de Participación y Transparencia de Cali, la líderesa presentó los aprendizajes de su participación en el proceso y destacó el cambio en su organización como uno de los principales impactos.

Acuerdos sobre los proyectos políticos comunes que se construyen en el ejercicio mismo de la participación

Los diferentes actores que participan en la construcción de las ACA construyen visiones y apuestas compartidas para su territorio. Es decir, el diagnóstico, la construcción de propuestas y su priorización permiten que se llegue a acuerdos sobre objetivos comunes para el cuidado de lo público. Esto es parte integrante de la gobernanza, que busca la renovación del espacio político, en sus formas y en sus fines, lo cual significa que los proyectos políticos no se impondrían, sino que se construyen en el diálogo entre una pluralidad de visiones.

> Anteriormente desde nuestras organizaciones tratábamos de jalonar, si mi organización no tenía viáticos para el funcionamiento de una actividad yo trataba de buscar ese rubro, pero para el beneficio de nuestra organización. No miraba más allá. Hoy en día podemos ser testigos que ya no tenemos esa visión de nosotros, sino que es un bien colectivo. (Líderes y lideresas de San Onofre, Sucre, 2023)

Participación cualificada y formación cívica en valores democráticos

Mediante procesos de formación constantes, las ACA han contribuido a cualificar la participación, en particular con una mayor comprensión técnica en las competencias de las entidades públicas, en el ciclo de la gestión pública, entre otras. Se proponen distintos testimonios de actores involucrados que confirman este argumento.

> Nosotros hemos recibido de Foro unas capacitaciones sobre lo que hace un administrador en el territorio. Nosotros de pronto juzgábamos a la ligera, no sabíamos exactamente qué hace un gobernante y hasta dónde está limitado y cómo se implementa X o Y. Ya hoy en día, nosotros tenemos la claridad sobre que es un presupuesto municipal, no es solamente lo saco de aquí del bolsillo derecho y lo meto en el izquierdo. (Líderes sociales de Montes de María, 2023)
>
> Yo siento que anteriormente éramos desorganizados y eso nos hacía muchas veces pelear con los entes territoriales, […] a veces no sabíamos qué rutas seguir. Pensábamos que para reclamar los derechos teníamos que ir con la bulla a insultar al alcalde, decirle que no nos estaba cumpliendo. Y aquí nos hemos dado cuenta que esa no es la mejor forma. La mejor forma es sentarnos, crear una ruta, hablar con él y conciliar algunas cosas. (Líderes sociales de Montes de María, 2023)

El proceso de las ACA contribuye a desarrollar un *espacio público* en el que se encuentran "los distintos grupos para alcanzar el conocimiento mutuo, las interacciones personales, para crear los vínculos afectivos que requiere el sentido de pertenencia a una comunidad y el desarrollo de una ciudadanía crítica, reflexiva, compleja, intercultural" (Guichot, 2013, p. 35).

Por lo tanto, las ACA, desde la defensa del bien común, han ampliamente contribuido a fortalecer y visibilizar ciudadanías activas acogiendo la perspectiva anticorrupción, es decir, el cuidado en el uso y la gestión de los recursos públicos. Ahora bien, ¿las ACA han favorecido una mayor participación de esta ciudadanía activa ante autoridades públicas locales?

Diversas manifestaciones del diálogo entre sociedad civil y autoridades públicas

El relacionamiento entre sociedad civil y autoridades públicas ha sido propiciado por los socios locales de diferentes formas. Por un lado, se han llevado a cabo actividades pedagógicas o culturales en las que participan funcionarios y sociedad civil. Este es el caso de Buenaventura, con los Días de la Transparencia, y de Córdoba, con las Ágoras Comunitarias. En Montes de María, estos encuentros se dieron en el marco de ejercicios de petición de cuentas. En Cali y Buenaventura, los funcionarios han liderado algunos temas de las formaciones[15]. Por otro lado, se han organizado espacios de socialización de las ACA ante autoridades públicas. En Ovejas, la ACA fue presentada ante el Concejo municipal dada la imposibilidad de reunirse con la alcaldía. En los demás municipios y ciudades, las ACA se presentaron ante funcionarios de las alcaldías y fueron bien recibidas, excepto por la Alcaldía de Rioblanco, Tolima. Por último, como se mencionó, en Córdoba, Cali y Cauca la presentación de las agendas generó compromisos. En Montes de María, Tolima y Buenaventura, solo se buscaba socializar el proceso y los contenidos de las ACA.

Estos escenarios de encuentro han permitido un mayor relacionamiento y reconocimiento entre los actores sociales y públicos y han hecho posible el diálogo directo. Esto no significa, necesariamente, que se haya generado confianza entre las partes, pero sí se identifica una apertura por parte de los líderes y de los funcionarios, en ciertos casos, a entablar una relación basada en acuerdos. Ahora se debe reconocer que el reconocimiento de la Agencia de Estados Unidos para

15 El día de la Transparencia en Buenaventura es una iniciativa que permite el encuentro entre diferentes actores sociales y públicos para intercambiar experiencias sobre iniciativas relacionadas con las ACA. Las Ágoras Comunitarias son escenarios abiertos y públicos para el diálogo entre diferentes actores sociales y públicos sobre temas relacionados con estas agendas.

el Desarrollo Internacional (USAID) en los territorios y la experiencia de otros socios del Programa JxT en el fortalecimiento institucional han favorecido el acercamiento y la apertura de las autoridades públicas locales.

Una acogida progresiva de las propuestas de las agendas

Es aún temprano para saber si las propuestas de las ACA han sido atendidas por las autoridades locales. En efecto, las ACA se encuentran en etapas distintas de implementación. Ahora bien, es posible afirmar que cuando las ACA han encontrado el contexto propicio para enfocarse en la elaboración de propuestas concretas y en el diálogo con actores públicos, si algunas de ellas han sido y son tenidas en cuenta por las autoridades públicas.

En Cartagena las recomendaciones del socio local FUNCICAR y del Comité Ciudadano de Lucha Contra la Corrupción han generado cambios, en especial en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) del 2022 y del 2023. En efecto, con respecto al PAAC 2022, fueron implementadas de manera total o parcial 16 de las 22 recomendaciones entregadas, entre otras: (1) la activación de un enlace en la página web de la alcaldía, en la que se incluya una lista de inventario de información clasificada y reservada; (2) la publicación efectiva mensual del consolidado de contratación en curso de la entidad con enlace a SECOP para cada uno de los contratos.

En Córdoba se han implementado dos de los cuatro compromisos firmados: (1) el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas por parte del Consejo Municipal de Juventud en el municipio de Montelíbano, y (2) en Valencia, la conformación del Comité Consultivo de Mujeres para formular y hacer seguimiento a la política pública.

En Miranda (Cauca), la alcaldía acogió las propuestas de la agenda que se refieren a la rendición de cuentas o a la información pública sobre avances en la gestión. De hecho, es acorde a estas propuestas ciudadanas que se estructuró la rendición de cuentas de la Alcaldía de Miranda del 2022. Como vemos, en algunos territorios las ACA han favorecido que las propuestas, iniciativas, intereses identificados y priorizados por la ciudadanía sean acogidos y tenidos en cuenta por las autoridades competentes. Pero en otros casos, o las ACA no se encuentran aún en esta etapa, o han privilegiado, como en Montes de María, la formación y el fortalecimiento ciudadano más que la elaboración de recomendaciones.

Hacia una acción pública y política compartida

El caso más significativo de la construcción de una acción pública compartida es el de Cartagena. La ACA cambió la relación entre el socio local y la alcaldía. En efecto, FUNCICAR pasó de tener un rol de seguimiento y presentación de recomendaciones, a planear e implementar algunas acciones de la agenda en articulación con la alcaldía. Este cambio responde a la manera en la que FUNCICAR asumió la construcción de la ACA, como un proceso que involucró desde el inicio a actores sociales y a actores públicos.

> Nosotros sí habíamos tenido experiencias en otros procesos, hemos dado recomendaciones cuando hay elecciones, pero nunca habíamos tenido la oportunidad de trabajar tan, no sé si decir de la mano, o articulados con la alcaldía. Nuestro rol era siempre mostrar la sociedad civil que ve. Pero aquí la Agenda lo que invita es: vamos a tener unos propósitos comunes, vamos a articular a la sociedad civil en estos procesos también de gobierno. (Entrevista de trabajo, Equipo FUNCICAR, 2022)

En Córdoba, los comités de seguimiento han permitido que los compromisos se implementen de manera acordada entre la sociedad civil, la institucionalidad y el socio. CORDUPAZ coordina las reuniones periódicas del comité, en las que se identifican las actividades necesarias para avanzar en el cumplimiento del compromiso. Las actividades identificadas son desarrolladas por la institución pública, por los líderes, organizaciones sociales o por el socio, en función de las diferentes competencias. Sobre los comités de seguimiento, el socio reflexiona:

> Que haya esos espacios de diálogo me parece importante porque no es algo que se ve. Uno llega a estos municipios y es la gente esperando a ser atendida en la puerta de la alcaldía. Facilitar que al menos un grupo conformado por representantes de la institucionalidad y representantes de sociedad civil puedan estar en este diálogo, empezando a buscar acciones en común, de cómo trabajar mancomunadamente para lograr una acción, es importante. (Entrevista de trabajo, Equipo CORDUPAZ, 2023)

Finalmente, en Miranda y en Caloto las acciones de las ACA se están implementando entre varios actores: las alcaldías municipales, las organizaciones sociales, los socios locales y la Escuela de Gobierno de los Andes, con el apoyo de los coordinadores regionales de DAI.

Una gobernanza diferenciada

Retomando la definición de la gobernanza, en la práctica, la construcción de una relación diferente entre gobernantes y gobernados, así como de una acción pública compartida no tienen las mismas posibilidades, ni se desarrollan de la misma manera dependiendo de varios factores, entre estos: el contexto sociopolítico y la presencia y las expresiones de la ciudadanía.

En primer lugar, según los territorios y la historia política que los trasciende, la apertura institucional a un diálogo plural y participativo es más o menos fácil. Es el caso, por ejemplo, de ciertos lugares donde el reconocimiento de los liderazgos y de las demandas sociales está condicionado por el apoyo político en época electoral, como nos comenta un líder del Sur del Tolima:

> Los gobernantes han sido rivales políticos, o sea, si usted no voto conmigo, no estuvo en mi línea, espérese a ver. Por ejemplo, si estuvo con el gobernador, pero no estuvo con el alcalde, el alcalde le decía, usted no estuvo conmigo entonces pídale a ese. (Líder social Sur del Tolima, 2023)

Por otro lado, se ha diagnosticado, en las entrevistas realizadas que en muchas oportunidades los contratos por prestación de servicios pueden ser usados para "pagar favores políticos"[16].

En segundo lugar, la cultura política de amigo-enemigo condiciona la apertura de las entidades a la participación ciudadana de solo algunos líderes que "no le dan duro al gobierno", excluyendo a otros. Ello afecta entonces las condiciones para el diálogo público plural, pues las voces más críticas no son tenidas en cuenta. El caso de Rioblanco (Tolima) es demostrativo. La ACA fue presentada ante la alcaldía. Sin embargo, fue desestimada por la entidad considerando a los líderes opositores políticos; así, las propuestas de la ACA fueron invalidadas. Sobre las limitaciones a la participación ciudadana, el equipo de Foro-Capítulo Región Central nos cuenta:

> Hay espacios (de participación ciudadana) que son bastante cerrados y bastante limitados para que no se amplíen las discusiones, para que no generen ruido y terminen siendo más operativos, si se quiere, haciendo un mero cumplimiento de la norma. (Entrevista de trabajo, Equipo Foro Capítulo Región Central, 2023)

16 Este es el caso de un municipio de Montes de María, en el que los líderes manifestaron múltiples irregularidades en la contratación de la alcaldía, que se han extendido a otras entidades del municipio que manejan recursos públicos.

En tercer lugar, cabe señalar que existe una relación de causa-efecto entre los comportamientos de los actores tanto públicos como ciudadanos. Si la apertura institucional es mínima, también la ciudadanía se cierra al diálogo. Esta situación se ha observado al inicio del proceso de la ACA de Buenaventura, aunque últimamente los acercamientos han sido mucho más numerosos; por ende, la disposición mutua al diálogo está mucho más presente. En Ovejas, donde existe también una barrera para el relacionamiento con la alcaldía, los líderes privilegian otras formas de movilización ciudadana, como la protesta social, antes que el diálogo público o el control ciudadano. La protesta abriría espacios que difícilmente se generan por otras vías[17].

Finalmente, es necesario insistir en que la participación ciudadana en temas de transparencia y anticorrupción puede molestar, y en ciertos casos exponer a los líderes a arriesgar su vida, en particular en territorios donde existe presencia de actores armados ilegales. De ahí que los socios locales toman las decisiones que se imponen; es decir, en ciertos momentos prefieren parar ciertas actividades o encuentran distintas maneras de trabajar. Por lo tanto, para proteger a la población, las ACA pueden ser en ciertos casos adaptadas, pero en otros, inoperables.

En conclusión, en sus múltiples expresiones, las ACA demuestran ciudadanías activas, facilitan el reconocimiento mutuo de los actores, así como una acción pública compartida con niveles de corresponsabilidad. Por consiguiente, de manera diferencial, es decir, tomando en cuenta la particularidad de sus contextos y métodos, son vectores de una gobernanza local más legítima.

Los retos y perspectivas de las ACA

El análisis de los primeros resultados de las ACA confirma numerosos logros en la construcción de una gobernanza local más transparente y eficiente en los diferentes territorios de implementación. También las ACA son entendidas como procesos y no como actividades puntuales. Por lo tanto, el tiempo constituye un factor fundamental y determinante para su implementación en un entorno propicio. Es necesario, en efecto, considerar un desarrollo de las ACA a largo plazo, así como hacer prueba de paciencia en su impacto. Ahora, sin lugar a dudas, las ACA enfrentan aún múltiples desafíos que se analizarán en esta última parte, y a los cuales se intentan proponer algunas alternativas de solución.

17 En el grupo focal con líderes y lideresas de Ovejas, se observó que, al preguntar por los aprendizajes sobre la participación ciudadana y sus mecanismos, las menciones a la protesta social eran las más constantes y, en menor medida, aquellas que aludían al control ciudadano.

La incertidumbre de los contextos territoriales

Se ha demostrado el carácter inestable de los contextos sociopolíticos de los territorios de implementación de las ACA. Además, los comicios de octubre del 2023 podrán tener repercusiones favorables o no sobre el curso de las ACA. La inseguridad que enfrentan los grupos ciudadanos involucrados, así como los futuros cambios de los equipos políticos afectarán las actividades. Sin embargo, el periodo de campaña electoral puede representar también una oportunidad para que los actores sociales alerten e incidan con propuestas a los distintos candidatos sobre los temas de transparencia y anticorrupción.

Frente a esta incertidumbre, es de replicar experiencias descritas de acciones pedagógicas y culturales que integren componentes socioemocionales y de autocuidado que permiten mitigar algunas posibles tensiones. La construcción de redes municipales y regionales de liderazgo anticorrupción también representa una acción de mitigación, debido a que los ciudadanos se sienten más protegidos, y la acción colectiva puede tener más peso.

La constancia y la réplica de los procesos de formación

A pesar de ser valoradas como muy pertinentes, las problemáticas de corrupción, transparencia y anticorrupción suelen ser o desconocidas o demasiado técnicas tanto para la ciudadanía como para varios funcionarios. Si bien las ACA han puesto énfasis en el fortalecimiento de capacidades ciudadanas, es importante asegurar una formación permanente de la ciudadanía, así como de los funcionarios públicos.

En este sentido, por un lado, la plataforma virtual de la Escuela Ciudadana Anticorrupción permite un acceso constante y gratuito a los materiales pedagógicos y, por otro, los contenidos conceptuales relacionados con la corrupción deben enmarcarse en la búsqueda de una gestión pública transparente, así como en un mejor acceso a los derechos y, por ende, mejor calidad de vida. Finalmente, la adopción progresiva de una cultura de transparencia al interior de las organizaciones y de las comunidades ayuda a una toma de decisión más acertada sobre, por ejemplo, la organización de ejercicios de petición y rendición de cuentas.

La construcción conjunta de la acción pública

Cabe destacar que las ACA han contribuido en la práctica a un cambio de actitud tanto en los actores ciudadanos como en los institucionales. En efecto, contar con argumentos fundamentados por parte de los ciudadanos al manifestar las

observaciones y hacer propuestas constructivas ha transformado la respuesta de los funcionarios encargados, generando apertura en algunos de ellos y reconociendo los aportes y beneficios de contar con aliados ciudadanos en el desarrollo de las inversiones públicas locales. Se ha construido un reconocimiento mutuo de las diferentes partes, al igual que canales de comunicación permanentes y efectivos que facilitan que todos los actores integren sus esfuerzos y expectativas en torno a la búsqueda de una mejor calidad de vida para sus comunidades. Ejemplo de esto es el testimonio de un funcionario entrevistado, en el que se refiere a las posibilidades que encuentra en la Agenda de Miranda:

> El avance que se tiene de la construcción del hospital es una necesidad muy sentida [de las comunidades], pero que muchas no saben el proceso. Comunicarle a la sociedad civil la situación permite que ellos sean multiplicadores de esa información, entonces permite también la defensa de la institucionalidad. Porque cuando escuchen hablar que el alcalde no hizo el hospital, pues ellos van a poder decir no es que la responsabilidad no es de él y [explicar] toda la ruta que se tiene, que se hizo y a dónde se piensa llegar. Entonces eso permite más el acercamiento a las comunidades. (Entrevista secretario Alcaldía de Miranda, 2023)

Por lo tanto, se trata de seguir convenciendo a las autoridades públicas de involucrar a los ciudadanos en el seguimiento a inversiones públicas, así como en la orientación de varias políticas. Es preciso insistir en varios argumentos: un primer argumento puede ser que, gracias a las ACA, las autoridades públicas pueden contar con información en tiempo real, que les permita revisar y tomar decisiones frente a irregularidades o dificultades que se puedan presentar. Así, "los ojos" ciudadanos facilitan la labor de supervisión correcta de los recursos públicos. Otro argumento podría estar basado sobre la práctica de una acción pública compartida, dado que, hoy en día, el Estado local o nacional no tiene el monopolio de lo público. Es importante demostrar a las autoridades locales que la inclusión de la ciudadanía desde el inicio de las etapas de la gestión pública contribuye a la construcción de una gobernanza territorial sólida y adecuada.

La sostenibilidad de las Agendas Ciudadanas Anticorrupción

Es de reconocer desde el Programa JxT la voluntad de concebir e implementar una acción ciudadana a largo plazo. De hecho, el conjunto de los socios del programa destaca que este plazo de 4 a 5 años permite anclar las ACA como una estrategia reconocida en el nivel local, pues los procesos de diálogo público toman tiempo. Además, los recursos otorgados han permitido aumentar el número

de líderes asociados, así como el desarrollo de varios encuentros, sesiones de formación y de sensibilización cultural. Ahora, sigue la pregunta "¿y después?".

En primer lugar, las organizaciones líderes de la implementación de las ACA, los socios territoriales, tienen una trayectoria, una experiencia y una presencia ampliamente reconocidas en el territorio. Ello garantiza la posible continuidad del proceso con otras fuentes de financiación. En segundo lugar, las ACA han considerado varios escenarios de réplica, es decir, existen hoy más grupos ciudadanos sensibilizados a las problemáticas de corrupción, así como redes. Su existencia puede propiciar una réplica de las ACA o su profundización a largo plazo. Finalmente, hay que esperar que las propuestas de las ACA den lugar a cambios consecuentes en los procesos, normas y mecanismos anticorrupción, lo cual garantizaría un desarrollo territorial más adecuado.

Referencias

Guichot Reina, V. (2013). Participación, ciudadanía activa y educación. Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social. *Teor. educ. 25*(2), 25-47.

Hernández, A. (2008, diciembre). Modelos de democracia participativa en Bogotá. Entre los déficits y promesas incumplidas del modelo de participación ciudadana basado en la oferta institucional y los alcances de las nuevas modalidades de acción colectiva basadas en la sociedad civil. *Controversia,* (191), 228-279. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100929091528/modelosdedemocraciaparticipativa.pdf

Launay, C. (2022, mayo). Formas de activismo cívico ante el escenario electoral colombiano. *Foro, Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia, 106*.

Launay, C. y Bolívar, I. (2007). Lenguajes políticos globales y desafíos de la gobernanza. En *Controversia*, (188), 172-197. https://doi.org/10.54118/controver.v0i188.163

Transparencia por Colombia. (2019). *Barómetro global de la corrupción: América Latina y el Caribe 2019*.
https://transparenciacolombia.org.co/tag/barometro-de-la-corrupcion/

Velásquez C., F., Rodríguez P., C. R. y González R., E. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia,* (191), 172-225. https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/136/135

Velásquez, F. (2014, 12-13 de noviembre). *Control social e incidencia ciudadana en lo público* [Conferencia]. Encuentro Internacional Control Ciudadano de la Acción Pública: ¿Qué Impacto?

Anexo

Tabla 2. Guiones de las entrevistas a actores

Variables	Guion entrevista para socios locales	Guion entrevista para líderes sociales	Guion entrevista para autoridades públicas locales
Visión política de la sociedad civil	¿Qué significa la Agenda Ciudadana Anticorrupción para su organización? ¿Qué representa la agenda en el proceso territorial del Programa JxT? ¿Qué expectativas tiene su organización frente a la ACA? ¿Qué retos identifica para que la agenda cumpla con las expectativas de la organización?	¿Qué es la ACA?, ¿de qué se trata?, ¿qué se recoge en la agenda?, ¿qué problemáticas, qué propuestas? Para ustedes, como líderes del territorio, ¿qué significa la agenda? ¿Cuál es el papel que desempeña la agenda para su territorio? ¿Qué expectativas tienen frente a la agenda?	Para ustedes como funcionarios públicos, ¿qué significa la Agenda Ciudadana Anticorrupción? ¿Qué aporta una iniciativa como la agenda a su territorio? ¿Qué expectativas tienen de la agenda? ¿Cómo valoran esta iniciativa de la ciudadanía por participar en temas de gestión pública relacionados con la anticorrupción y la transparencia?
Fortalecimiento capacidades ciudadanas	¿Cuáles son los objetivos de su organización al trabajar con las organizaciones sociales y con líderes alrededor de la agenda? En el trabajo con las organizaciones sociales y con líderes sociales ¿cuáles son los principales resultados de la agenda? ¿Qué expectativas tiene su organización al fortalecer a los líderes en temas de transparencia y anticorrupción? Es decir, ¿es el fortalecimiento de una ciudadanía activa un fin en sí mismo o un medio? ¿Cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la sociedad civil al buscar incidir en la acción pública? ¿La agenda contribuye a dar respuesta a esos retos?	¿Consideran que el proceso de construcción de la agenda, del que hace parte la formación, los ha fortalecido?, ¿cómo? ¿En qué temas se han fortalecido? ¿Consideran que el proceso de construcción de la agenda los ha fortalecido a nivel organizativo? ¿Qué destacan del proceso de fortalecimiento? ¿Por qué es importante este fortalecimiento? ¿Qué les ha permitido lograr este proceso de formación y fortalecimiento?	¿Qué alcance le han dado al interior de la institucionalidad a la agenda? ¿Cómo han incorporado las recomendaciones que resultaron de la ACA? ¿Qué retos identifican para que las propuestas ciudadanas que se recogen en la ACA puedan ser implementadas? ¿Considera que la agenda ha favorecido el relacionamiento con la ciudadanía?, ¿cómo? ¿Qué retos identifican en el relacionamiento con la ciudadanía?

Continúa…

Variables	Guion entrevista para socios locales	Guion entrevista para líderes sociales	Guion entrevista para autoridades públicas locales
Escenarios de diálogo multiactor	¿Usted considera que la agenda contribuye a que se genere o se fortalezca el relacionamiento entre la ciudadanía y las autoridades públicas locales? ¿De qué manera? ¿Cómo describiría la relación entre ciudadanía y las autoridades públicas, en términos de confianza mutua y apertura para el diálogo? ¿Puede identificar si la agenda ha propiciado algún cambio en la relación entre ciudadanía y las autoridades públicas? ¿Cuál es el rol de su organización en esta relación? ¿Considera que la agenda ha contribuido a recoger y presentar las propuestas ciudadanas ante las autoridades públicas?, ¿de qué manera? ¿Para su organización, la agenda contribuye a que las propuestas ciudadanas sean tenidas en cuenta por las autoridades públicas locales? ¿Cuáles son los principales resultados de la agenda respecto a movilizar las propuestas ciudadanas ante las autoridades públicas? ¿La agenda ha sido efectiva para resolver demandas ciudadanas? ¿Cuáles son los principales retos de la agenda para lograr resolver demandas ciudadanas?	¿Consideran que la agenda recoge sus intereses y sus prioridades? Teniendo en cuenta las problemáticas y condiciones particulares de su entorno local, ¿consideran que la agenda refleja dichas particularidades? ¿La agenda les ha permitido relacionarse o fortalecer el relacionamiento con las autoridades públicas locales?, ¿cómo? En el marco de la agenda, ¿cómo ha sido esa relación entre ustedes y las autoridades públicas locales, en términos de confianza, en términos de apertura? ¿La agenda ha cambiado en algo su relación, su percepción frente a las autoridades públicas locales? ¿La agenda ha contribuido para que las autoridades públicas locales tomen en cuenta sus necesidades, sus puntos de vista y sus prioridades? ¿La agenda ha generado cambios? ¿Qué retos identifican para que la agenda pueda generar cambios?	
Entorno habilitante	¿Han identificado algunas condiciones propias de las dinámicas del territorio que *limitan* que la sociedad civil incida en la toma de decisiones? ¿Cuáles?	¿Han identificado algunas condiciones propias de las dinámicas del territorio que *favorezcan* que la sociedad civil incida en la toma de decisiones? ¿Cuáles?	

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4. Entrevistas realizadas

Entrevistas	Proceso territorial por el que se indaga en la entrevista	Fecha
Dos grupos focales con el equipo de trabajo de FUNCICAR: directora ejecutiva, coordinador de proyectos, coordinadora de conocimiento e incidencia, profesional de comunicaciones.	Cartagena, Bolívar	Agosto del 2022 y marzo del 2023
Una entrevista con funcionario del Grupo Asesor en Asuntos de Transparencia y Anticorrupción-Alcaldía Cartagena.	Cartagena, Bolívar	Marzo del 2023
Un grupo focal con líderes sociales de colectivos de mujeres, de jóvenes, juntas de acción comunal, consejos comunitarios, cabildos indígenas.	San Onofre, Sucre	Marzo del 2023
Un grupo focal con líderes sociales de colectivos de mujeres, jóvenes, comunidades rurales.	Ovejas, Sucre	Marzo del 2023
Un grupo focal con líderes de colectivos de mujeres, jóvenes, comunidades rurales, indígenas, colectivos LGTBIQ+, mesa de víctimas.	El Carmen de Bolívar, Bolívar	Marzo del 2023
Un grupo focal con equipo del socio Foro Costa Atlántica: coordinadora y profesionales de proyecto.	Montes de María	Marzo del 2023
Un grupo focal con presidente de junta de acción comunal y representante del Grupo Motor PDET.	Ataco, Tolima	Marzo del 2023
Una entrevista con líder social y miembro del Grupo Motor PDET.	Chaparral, Tolima	Marzo del 2023
Un grupo focal con líderes y lideresas de organizaciones medioambientales, de víctimas, jóvenes, presidentes de JAC.	Planadas, Tolima	Marzo del 2023
Una entrevista con coordinador de la Inclusión Social de Foro Región Central.	Sur del Tolima	Marzo del 2023
Un grupo focal con líderes y lideresas sociales de comunidades étnicas y veedurías al sector salud.	Santander de Quilichao, Miranda y Caloto, Norte del Cauca	Marzo del 2023
Una entrevista con secretario de Salud.	Miranda, Norte del Cauca	Marzo del 2023
Una entrevista con secretario de Planeación.	Miranda, Norte del Cauca	Marzo del 2023
Un grupo focal con líderes y lideresas de colectivos juveniles y de población en situación de discapacidad.	Cali, Valle del Cauca	Marzo del 2023

Continúa…

Entrevistas	Proceso territorial por el que se indaga en la entrevista	Fecha
Una entrevista con coordinadora del Foro Suroccidente.	Norte del Cauca y Cali, Valle del Cauca	Marzo del 2023
Dos entrevistas con el equipo del socio local PARES: coordinadores y profesionales.	Buenaventura	Septiembre del 2022 y marzo del 2023
Dos grupos focales con el equipo de trabajo de CORDUPAZ: coordinadora, metodólogo y profesional de gestión del conocimiento.	Sur de Córdoba	Septiembre del 2022 y marzo del 2023

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Espacios de diálogo público analizados

Territorio	Espacio público	Participantes	Fecha
Tierralta, Córdoba	*Participa Tierralta*, programa radial municipal entre ciudadanía e institucionalidad. Enlace: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=792974675258999	Profesional de la Secretaría de Planeación; lideresas sociales representantes de la Mesa de Víctimas y de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.	Septiembre 30 del 2022
Buenaventura, Valle del Cauca	II Día de la Transparencia Enlace: https://www.facebook.com/ParesColombia/videos/527236469310496	Funcionarios y contratistas de la Alcaldía Distrital, Guardianes de la Transparencia, equipo del socio local.	Noviembre 24 del 2022
Sur de Córdoba	Oportunidades y retos para el control social y el diálogo público en el Sur de Córdoba. Enlace: https://www.facebook.com/100064870652915/videos/758094722077065	Líder social de Valencia, socios nacionales del Programa JxT.	Septiembre 1.° del 2022

Fuente: elaboración propia.

Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial: una instancia de acción colectiva con lectura de territorio*

María Camila Pinilla Córdoba y Karina Andrea Cruz Parra

Introducción

El sector privado tradicionalmente ha centrado los esfuerzos de gestión anticorrupción en el desarrollo y en la implementación de programas internos de cumplimiento e iniciativas de autorregulación. A pesar de que estas acciones son clave en la lucha contra la corrupción, se requiere de un enfoque sistémico para combatir este flagelo estructural. En ese sentido, las empresas cada vez son más conscientes de que no pueden abordar los desafíos de manera individual.

Como resultado, las *instancias de acción colectiva anticorrupción* surgen como un mecanismo en el que actores empresariales aúnan esfuerzos de forma cooperativa y pública para fomentar la cultura de integridad corporativa, enfrentar los desafíos de la corrupción e igualar las condiciones del mercado.

En este contexto, las Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial surgen con apoyo del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT), como instancias de acción colectiva anticorrupción lideradas por la Corporación Transparencia por Colombia, en las que empresas de Cartagena, Córdoba y Buenaventura dialogan sobre las problemáticas de corrupción que afectan el sector empresarial y su entorno de negocios; se centran también en buscar soluciones conjuntas para mitigarlas y promover acciones que fortalezcan su gestión anticorrupción, con base en los contextos regionales que los rodean.

Este capítulo tiene como propósito presentar la experiencia de las Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial en los tres territorios reseñados, documentar los logros tempranos alcanzados en su cerca de dos años de conformación y puesta en marcha, así como los desafíos futuros y las lecciones aprendidas que se pueden extraer de la implementación de esta instancia.

En ese sentido, este documento está dividido en cinco segmentos: en primer lugar, se presentará el marco conceptual de la acción colectiva; a continuación, se expondrán los antecedentes de las comunidades de diálogo y práctica

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.4

empresarial, así como su definición y alcance; en seguida, se describirán los procesos de consolidación e implementación de estas instancias de acción colectiva anticorrupción y, por último, se abordarán los logros, los retos y las lecciones aprendidas durante los dos años de implementación.

Marco conceptual

La noción de *corresponsabilidad* se fundamenta en una concepción de democracia participativa, en la que la gestión pública no se limita a la gestión de las instituciones del Estado, sino que incluye la gestión de lo público, entendiendo lo público como aquello que conviene a todos o como "la suma de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés general" (Corporación Transparencia por Colombia, 2010).

Las empresas de todo el mundo tienen una clara responsabilidad y un gran potencial para asumir una función vital en la lucha contra la corrupción. A partir de los costos del soborno y sus posibles sanciones, del impacto del fraude interno y de los daños a la reputación por hechos de corrupción, las empresas se benefician del establecimiento de mecanismos anticorrupción eficaces como forma de mitigar los riesgos legales, operativos, financieros y de reputación derivados de la corrupción (Transparency International, s. f.).

De acuerdo con el Pacto Global (2021), "en el sector privado, los esfuerzos se centran tradicionalmente en el desarrollo y la aplicación de programas internos de cumplimiento de la normativa anticorrupción en respuesta a las normas y marcos legales y reglamentarios internacionales y nacionales".

Sin embargo, estos esfuerzos de gestión interna por sí solos no son suficientes para luchar contra la corrupción. En un contexto de corrupción endémica y generalizada, la acción individual de las empresas, aunque importante, puede tener un impacto limitado (OCDE, 2020). Incluso las empresas dispuestas a hacer negocios de forma ética pueden encontrarlo difícil si sienten que están solas y carecen de la influencia suficiente para repercutir individualmente en el cambio (Transparency International, 2019).

Según el Pacto Global (2021), "la *Acción Colectiva Anticorrupción* nace de la necesidad de las empresas de fomentar entornos empresariales más éticos, transparentes y menos corruptos, al mismo tiempo que se mitigan los posibles riesgos empresariales".

La *acción colectiva* se entiende como "un proceso colaborativo y sostenido de cooperación entre los grupos de interés. Aumenta el impacto y la credibilidad de la acción individual, reúne a los actores individuales vulnerables en una alianza de organizaciones de ideas afines y nivela el campo de juego entre los competidores" (World Bank Institute, 2008, p. 4).

De acuerdo con el Banco Mundial, las ventajas de la participación de las empresas en instancias de acción colectiva se pueden analizar desde dos perspectivas: operacional y estratégica.

Desde el punto de vista operativo, la acción colectiva puede incorporarse a la gestión de proyectos, la gestión de riesgos corporativos y las actividades de cumplimiento de una empresa. En ese sentido, ambos ámbitos se complementan.

> A nivel estratégico, la acción colectiva es una demostración tangible del compromiso de una empresa con los principios subyacentes a la Responsabilidad Social Corporativa y a las actividades "eficaces" de los programas de cumplimiento, […] y de ella pueden derivarse beneficios corporativos secundarios, ya que terceras partes interesadas (inversores, organizaciones no gubernamentales y reguladores) reconocen el énfasis de una empresa en un comportamiento empresarial positivo y sostenible. (Instituto del Banco Mundial, 2008, p. 12)

Entre los incentivos que las empresas reconocen en la vinculación a las instancias de acción colectiva anticorrupción se pueden encontrar: nivelar el terreno de juego para mejorar las condiciones empresariales, evitar los costes económicos y de reputación derivados del incumplimiento de las normas anticorrupción y ganar en reputación por ser proactivo y colaborar en el cumplimiento de las normas anticorrupción (Basel Institute on Governance, 2018, p. 20).

Las Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial como iniciativa de acción colectiva anticorrupción

Antecedentes: Compromiso Empresarial Anticorrupción

Desde su creación, la Corporación Transparencia por Colombia ha liderado desde la sociedad civil la lucha contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar la democracia. En ese sentido, ha contribuido a que el sector empresarial, como corresponsable de la lucha contra la corrupción, rechace y combata este fenómeno mediante la incorporación efectiva de dispositivos anticorrupción en sus procesos de gestión.

A partir del trabajo conjunto con empresas, y como expresión del interés de estas en tener un rol activo en la lucha contra la corrupción, en el 2017 se concretó un espacio de diálogo y acción colectiva denominado el Compromiso Empresarial Anticorrupción (CEA).

El CEA nace como un foro de discusión que busca involucrar a miembros y aliados empresariales en el análisis de la corrupción y sus repercusiones en el sector, en su entorno de negocios y en su relacionamiento con actores de interés, para identificar conjuntamente acciones efectivas que contribuyan a contrarrestar este fenómeno (Transparencia por Colombia, s. f.).

El trabajo conjunto en el CEA se ha traducido en avances importantes en temáticas de la agenda de acción colectiva empresarial definida por sus miembros, tales como el fortalecimiento del liderazgo ético empresarial y gobierno corporativo; buenas prácticas en el financiamiento de campañas y partidos políticos; mecanismos de gestión anticorrupción internos y con grupos de interés claves, tales como proveedores y contratistas; sistema de denuncia y protección al denunciante en el entorno empresarial.

Teniendo en cuenta esta experiencia, y con el interés de ampliar la conversación y las acciones decididas en material anticorrupción a nivel nacional, se identificó como oportunidad la creación de instancias de acción colectiva con apoyo del Programa JxT, en tres territorios priorizados: Buenaventura, Cartagena y el Sur de Córdoba.

En esa línea surgen tres instancias denominadas Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial para cada uno de esos tres territorios priorizados, en razón de que cada uno de ellos tiene dinámicas y contextos particulares, así como una arquitectura normativa y social distinta. Por lo anterior, cada comunidad pretende reflejar la esencia de la acción empresarial de forma colectiva, desde una lectura territorial.

Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial

¿Qué son?

Estas comunidades empresariales fueron concebidas como instancias de diálogo permanente sobre las problemáticas de corrupción que afectan al sector empresarial y su entorno de negocios, así como de adopción de acciones para mitigarlos, a partir de los contextos regionales que los rodean.

En ese sentido, se caracterizan por

- Ser un *esfuerzo permanente*, en el que las empresas se han comprometido a participar de forma activa en las acciones que se emprendan en la instancia.
- Una iniciativa de *vinculación voluntaria*: solo aquellas empresas que identifican como clave la integridad en la sostenibilidad de sus negocios, y

que demuestran un interés y compromiso en continuar fortaleciendo su gestión anticorrupción al interior y en su cadena de valor, participan en la comunidad.
- Una instancia *de empresas para empresas*: en ese sentido, la corresponsabilidad y las potenciales acciones desde el sector privado constituyen el principal enfoque, sin que esto excluya temas relativos al relacionamiento con sector público, entre otros.
- Tener un *fuerte componente local*, teniendo en cuenta que las empresas que conforman la instancia aportan visiones y soluciones que están ajustadas a las particularidades, necesidades y cultura de sus territorios.
- Centradas en el *fortalecimiento de la corresponsabilidad de la lucha anticorrupción*, que se materialice en acciones de transparencia y gestión anticorrupción.
- *Multisectorial*, en el entendido de que empresas de cualquier sector y actividad económica pueden vincularse y participar.

¿Cómo fue el proceso de consolidación?

En el 2021, a través del Programa JxT, en el marco del Objetivo 4 de promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, se trazó avanzar en los esfuerzos del sector privado para promover medidas de transparencia y rendición de cuentas. Las Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial se proyectaron como las instancias bajo las cuales estos esfuerzos serían direccionados y abordados.

Identificación de empresas, potenciales miembros

El equipo investigador inició con un mapeo de potenciales empresas en cada uno de los territorios priorizados. Se establecieron diálogos con los socios locales del Programa en Cartagena (FUNCICAR), Buenaventura (PARES) y Córdoba (CORDUPAZ), con el fin de validar el mapeo e identificar otras empresas de la región que tengan compromiso e iniciativas relevantes relacionadas con temas de transparencia, integridad o anticorrupción, para vincularlos a la iniciativa de las Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial.

Asimismo, se sostuvieron diálogos con otros actores, tales como organizaciones no gubernamentales (ONG), gremios, empresas del CEA con operación en los territorios priorizados, entre otros, que contribuyeran a la identificación de potenciales empresas interesadas en vincularse a la iniciativa.

Para cada una de las empresas identificadas se desarrolló el proceso de debida diligencia[1], de tal forma que se garantizara que la vinculación de dichas empresas estuviera alineada a las políticas de la Corporación Transparencia por Colombia y del Programa JxT.

Presentación de la iniciativa y vinculación a la comunidad

Se contactaron, una a una, a las potenciales empresas, con el fin de presentar la iniciativa, resolver dudas, identificar intereses y formalizar la vinculación a las comunidades empresariales. Lo anterior implicó en la mayoría de las empresas el diálogo con responsables de tema de cumplimiento y sostenibilidad, así como con directivos de las empresas. No obstante, este proceso de formalización se tuvo que ajustar a las particularidades, tiempos y arreglos institucionales de cada una de las empresas. De igual manera, no implicó la firma de ningún documento formal, sino más bien el compromiso y la participación activa de las empresas en las acciones planteadas.

¿Quiénes hacen parte?

Como resultado del proceso de identificación y contacto, se han logrado vincular a la fecha (julio del 2023) dieciséis empresas, así:

Cuadro 1. Miembros de las comunidades empresariales de diálogo y práctica

Buenaventura y región	Cartagena	Córdoba
• Celsia • Fundación Carvajal • Fundación Sidoc • Organización Carvajal • Sidoc	• 3 Castillos • Compas • Grupo Heroica • Hotel Intercontinental • Industrias Astivik • Polyban Internacional • Russell Bedford DSA	• Bancamía • Gecelca • Sator • Tekia

Fuente: elaboración propia.

1 Transparencia por Colombia ha definido un proceso de debida diligencia, que se completa previo al relacionamiento con cualquier empresa, con el fin de conocer los elementos básicos de esta y para garantizar que el relacionamiento con la empresa cumpla con lo establecido en la Política sobre Prácticas Restrictivas de la Competencia. https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/05/politica-practicas-9.pdf

Promesa de valor agregado

Se identifica como valor agregado de la vinculación y participación activa de las empresas en las comunidades empresariales:

- Dotar a las empresas de herramientas y elementos prácticos que les permitan blindar sus procesos de gestión anticorrupción de los riesgos y la materialización de estos en hechos de corrupción.
- Construir soluciones conjuntas para enfrentar las problemáticas particulares en cada territorio.
- Generar un espacio de intercambio de buenas prácticas alrededor de los temas de interés relacionados con la transparencia, integridad y gestión anticorrupción de las empresas vinculadas.

Conformación y definición de plan de trabajo

Para el caso de Cartagena y Buenaventura y región, mediante encuentros, se buscó:

1. Lograr un primer reconocimiento entre las empresas y fundaciones empresariales.
2. Alinear las expectativas sobre el alcance y las responsabilidades de las empresas pertenecientes.
3. Definir conjuntamente las temáticas y la metodología del plan de trabajo para el primer año de implementación de la comunidad, que comprende de octubre del 2021 a septiembre del 2022.

A continuación, se detalla el plan de trabajo acordado con los miembros de cada comunidad empresarial, de acuerdo con sus intereses, necesidades y prioridades.

En la comunidad empresarial de Cartagena, las empresas identificaron como elemento clave en la lucha contra la corrupción en el ámbito corporativo la cultura de integridad. Por esa razón, las acciones estuvieron encaminadas a talleres de sensibilización mediante dilemas éticos, con la participación de directivos y colaboradores de procesos o áreas de mayor riesgo, según las particularidades y necesidades de cada negocio. Asimismo, para asegurar la alineación con las iniciativas de capacitación de las empresas, estos espacios fueron preparados en conjunto con los delegados de cada empresa, de tal forma que el contenido, la dinámica y la metodología fueran adecuados; además, se articularon con planes internos de fortalecimiento y capacitación.

Por otro lado, en el marco de la comunidad empresarial de Buenaventura y región, los miembros consideraron pertinente avanzar sobre los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, haciendo énfasis en la identificación de las posibles manifestaciones del soborno en el ámbito laboral, y en maneras efectivas de actuar de forma íntegra ante estas situaciones complejas. Para ello, se reflexionó acerca de prácticas corporativas que pueden ser usadas para esconder un acto de soborno, mediante situaciones reales, ajustadas al contexto de cada empresa y territorio, a las costumbres y al perfil de los participantes.

Finalmente, los miembros de la comunidad empresarial de Córdoba estimaron pertinente avanzar en el análisis y la socialización de los lineamentos prácticos relativos a un sistema de denuncia sostenible, y a la implementación de mecanismos de protección a denunciantes en el entorno empresarial. Esto, con el fin de conocer estándares y buenas prácticas que sean replicables en cada una de las organizaciones para fortalecer la gestión anticorrupción.

Tabla 1. Plan de trabajo del primer año de las comunidades de diálogo y práctica empresarial

Comunidad	Temática priorizada	Metodología	*Target*/público objetivo
Buenaventura y región	Principios empresariales para contrarrestar el soborno.	Talleres de fortalecimiento de capacidades con cada uno de los grupos empresariales y organizaciones.	Directivos y colaboradores de áreas y cargos priorizados por cada una de las empresas vinculadas.
Cartagena	Cultura de integridad.	Talleres de sensibilización con colaboradores de cada una de las empresas.	
	Denuncia y protección a denunciantes.	Talleres de sensibilización y fortalecimiento de capacidades con directivos y tomadores de decisión de cada una de las empresas.	Directivos o colaboradores que participen en procesos de definición e implementación de sistema de reporte o denuncia, sistema de integridad, cumplimiento o gobierno corporativo.
Córdoba	Denuncia y protección a denunciantes	Talleres de sensibilización y fortalecimiento de capacidades con cada una de las empresas o grupo empresarial.	

Fuente: elaboración propia.

Etapa de implementación

Primer año (octubre 2021-septiembre 2022): reconocimiento y generación de confianza

De acuerdo con Transparencia Internacional, en el proceso de conformación de una instancia de acción colectiva, algunas partes interesadas pueden estar reacias a unirse. Por esta razón, es crucial prever tiempo y recursos suficientes para la creación de alianzas, la comprensión de las motivaciones y la creación de apropiación (Transparencia Internacional, 2019, p. 5).

En ese sentido, en esta primera etapa se sostuvieron múltiples diálogos bilaterales con cada una de las empresas, para efectos de conocer las dinámicas propias de cada una de las organizaciones, aclarar roles y expectativas sobre las acciones al interior de la instancia y generar confianza entre las partes. En particular, fue importante comunicar asertivamente el papel que desempeña Transparencia por Colombia como facilitador del diálogo y orientador en temas técnicos propios de la gestión anticorrupción de las empresas, y el rol activo de las empresas.

Asimismo, resultado de dichos diálogos, y a solicitud de las empresas, los temas priorizados fueron abordados bilateralmente, con el fin de generar un espacio de confianza en el que fuera posible dialogar respecto de fortalezas, buenas prácticas y oportunidades de mejora en cada una de las organizaciones, antes de participar en un espacio conjunto con las demás empresas.

El primer año de implementación de la comunidad se centró en el fortalecimiento de capacidades de cada una de las organizaciones participantes mediante actividades de sensibilización y formación.

De acuerdo con las buenas prácticas sobre iniciativas de Acción Colectiva, "la formación es una de las actividades más importantes para implementar [...], porque el logro de las metas deseadas requiere un cambio de comportamiento" (Pacto Global, 2021, p. 26). En la misma línea, es necesario que exista un cierto nivel de concienciación entre las partes interesadas para que estén dispuestas a sumarse al esfuerzo y proporcionarles los conocimientos pertinentes. Cuando este no sea el caso, pueden ser necesarias actividades iniciales de sensibilización y desarrollo de capacidades (Transparency International, 2019).

Los talleres para cada una de las temáticas priorizadas incorporaron componentes conceptuales, y en mayor medida, prácticos. El enfoque inductivo implementado incluyó dilemas éticos ajustados para las realidades culturales de los territorios, actividades económicas, funciones del público objetivo, en el entendido de que este ejercicio "promueve discusiones grupales, juegos de rol y otras formas de diálogo interactivo que permiten a los participantes aplicar su

juicio independiente y el conocimiento de las reglas y normativas para formar soluciones" (Pacto Global, 2021, p. 26).

La siguiente tabla consolida las acciones adelantadas en el segundo año del Programa JxT, denominado primer año de la comunidad de diálogo y práctica empresarial. Como es evidente, cada acción contemplada en los planes de trabajo de cada comunidad empresarial se ajustó a las necesidades e intereses por parte de las empresas, con el fin último de contribuir al fortalecimiento de su transparencia y gestión anticorrupción, y así aportar a los sistemas de integridad del sector empresarial.

Tabla 2. Actividades desarrolladas en el marco de las comunidades de diálogo y práctica empresarial (octubre 2021-septiembre 2022)

Comunidad	Temática priorizada	Propósito	N.° talleres	Empresas participantes	Participantes	N.° participantes
Buenaventura y región	Principios empresariales para contrarrestar el soborno	Proporcionar un marco para las buenas prácticas empresariales y estrategias de gestión de riesgo para contrarrestar el soborno.	1	Sidoc S. A. Cementos San Marcos Ingenio de Occidente Fundación Sidoc	Mandos medios vinculados a áreas de contratación, proveeduría, gestión humana y administrativa y financiera.	23
			1	Carvajal Carvajal Educación Carvajal Empaques Carvajal Servicios Compartidos	Directivos de control interno y sostenibilidad	7
			1	Fundación Carvajal	Líderes sociales, asesores empresariales y de gobierno abierto.	26
Cartagena	Cultura de integridad	Crear un espacio de sensibilización y promoción de una cultura de integridad en la organización.	1	Russell Bedford DSA	Auditores, revisores fiscales, entre otros vinculados a la firma.	89

Continúa…

Comunidad	Temática priorizada	Propósito	N.° talleres	Empresas participantes	Participantes	N.° participantes
Cartagena	Cultura de integridad	Crear un espacio de sensibilización y promoción de una cultura de integridad en la organización.	1	Compas	Vicepresidentes, gerentes y directores de áreas priorizadas: financiera, comercial, jurídica, operaciones, servicios compartidos, entre otros.	36
			1	Polyban Internacional	Coordinadores y colaboradores de áreas de ventas, recursos humanos, calidad, almacén, planta, entre otros.	26
	Denuncia y protección a denunciantes	• Crear un espacio de sensibilización respecto de la necesidad de un sistema de protección a denunciantes en la organización.	2	3 Castillos	Gerente general, gerente financiero, gerente de Recursos Humanos y auditora interna.	4
		• Analizar las fortalezas y oportunidades de mejora de los procedimientos y herramientas con los que cuenta el sistema actual de denuncia en la empresa.				

Continúa…

Comunidad	Temática priorizada	Propósito	N.° talleres	Empresas participantes	Participantes	N.° participantes
Córdoba	Denuncia y protección a denunciantes	• Crear un espacio de sensibilización respecto de la necesidad de un sistema de protección a denunciantes en la organización.	2	Bancamía	Oficial de cumplimiento, directora de integridad y protección al consumidor.	2
		• Analizar las fortalezas y oportunidades de mejora de los procedimientos y herramientas con los que cuenta el sistema actual de denuncia en la empresa.	2	Gecelca	Gerentes y analistas de áreas de gestión humana, control interno, contratación, jurídica y responsabilidad social empresarial.	21
			1	Sator Tekia Interejecutiva.	Gerentes generales, oficial de cumplimiento, grupo empresarial.	9

Fuente: elaboración propia.

Como resultado de las actividades, en los encuentros presenciales de balance y definición de plan de trabajo del siguiente año, las empresas identificaron algunos retos y oportunidades conjuntamente, los cuales señalamos en la tabla 3.

Tabla 3. Retos y temáticas de interés de los miembros de las comunidades empresariales para el tercer año del Programa JxT (octubre 2022-septiembre 2023) y el segundo año de implementación de la iniciativa de Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial.

Comunidad	Retos	Acciones futuras
Buenaventura y región	• Refuerzo permanente de temas de transparencia e integridad corporativa. • Generación de espacios compartidos entre empresas. • Ampliación de los espacios de sensibilización a otras áreas de las organizaciones.	• Buenas prácticas empresariales con enfoque práctico. • Relacionamiento con el Estado-compras públicas. • Debida diligencia. • Denuncia y protección a denunciantes.

Continúa…

Comunidad	Retos	Acciones futuras
Cartagena	• Tender puentes entre sector privado y público. • Refuerzo permanente de temas de transparencia e integridad corporativa. • Cambio de narrativa: visibilizar los esfuerzos del sector empresarial y la resiliencia del territorio. • Ampliación de la comunidad a empresas de todo tamaño que tengan interés y compromiso para trabajar alrededor de temas de transparencia, integridad y anticorrupción.	• Principios empresariales para contrarrestar el soborno. • Relacionamiento con el Estado-compras públicas. • Responsabilidad política empresarial: sensibilización de colaboradores en su derecho y deber ciudadano en época electoral.
Córdoba	• Mesas de trabajo presenciales y con otras empresas. • Articulación con otras comunidades.	• Conflictos de interés. • Cultura de integridad empresarial. • Principios para contrarrestar el soborno. • Diversidad, equidad e inclusión en la gestión anticorrupción.

Fuente: elaboración propia.

Con base en esta visión conjunta, Transparencia por Colombia y las empresas definieron el plan de trabajo del siguiente año y las temáticas por priorizar partiendo del interés y de las necesidades de la empresa y de la comunidad en general.

Segundo año (octubre 2022-septiembre 2023): pertenencia e intercambio de buenas prácticas

En el segundo año de implementación (tercer año del Programa JxT), y como parte de las solicitudes de las empresas y organizaciones miembros de las comunidades, se definieron tres componentes sobre los cuales se emprenderían acciones, a saber:

- Fortalecimiento de capacidades: Para dotar a las empresas de herramientas prácticas que redunden en el refuerzo de las acciones de transparencia, integridad y gestión anticorrupción de las empresas, de acuerdo con los temas priorizados por cada comunidad empresarial.
  En la tabla 4 se reseña el plan de trabajo de fortalecimiento programático acordado en cada una de las comunidades empresariales.

Tabla 4. Plan de trabajo de fortalecimiento programático en cada comunidad empresarial

Comunidad	Temática priorizada	Metodología	*Target*/público objetivo
Buenaventura y región	Denuncia y protección a denunciantes.	Encuentro con acciones sobre fortalecimiento de capacidades relativas al sistema de denuncia y protección al denunciante. Diagnóstico y hoja de ruta para avanzar hacia el cumplimiento de los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno.	Delegados de cada empresa miembro y colaboradores de áreas priorizadas de acuerdo con el criterio y la organización de cada empresa.
			Empresas y organizaciones vinculadas.
Cartagena	Responsabilidad empresarial con enfoque de transparencia e integridad.	Encuentro de sensibilización y fortalecimiento de capacidades relativas a la responsabilidad empresarial corporativa, política y social.	Delegados de cada empresa miembro y colaboradores de áreas priorizadas de acuerdo con el criterio y la organización de cada empresa.
	Principios empresariales para contrarrestar el soborno.	Encuentro de sensibilización y fortalecimiento de capacidades relativas a buenas prácticas para combatir el soborno en el sector empresarial. Diagnóstico y hoja de ruta para avanzar hacia el cumplimiento de los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno.	Delegados de cada empresa miembro.
			Empresas y organizaciones vinculadas.
Córdoba	Cultura de integridad corporativa.	Taller de sensibilización y fortalecimiento de capacidades con colaboradores de cada una de las empresas.	Directivos y colaboradores de áreas y cargos priorizados por cada una de las empresas vinculadas.

Fuente: elaboración propia.

- Comunicaciones: Desarrollada en dos ámbitos, al interior y al exterior. Al interior, para promover una cultura propia y un relacionamiento periódico de cada una de las comunidades empresariales y sus miembros. El contacto periódico fue clave para fortalecer los lazos de confianza y entendimiento. Por otro lado, las empresas manifestaron el interés de visibilizar su gestión y compromiso anticorrupción, así como consolidar su posicionamiento como actores multiplicadores de cambios sociales en su territorio. Para cada uno de estos ámbitos se implementó una herramienta, a saber:

  – *Boletines NotiComunidades*: Al interior, se estimó pertinente crear un mecanismo de comunicación periódico en el que se dieran a conocer

las actividades desarrolladas y por desarrollar, propias de cada instancia, así como los temas de interés, documentos relevantes, entre otros, que estén al servicio de la instancia y sus miembros.
- Micrositio de las comunidades[2]: Con el fin de visibilizar las acciones emprendidas en el marco de las comunidades, como parte de la estrategia para socializar los esfuerzos que desde el sector empresarial se hacen para combatir la corrupción en lo local.
- Vinculación de nuevos miembros: Atendiendo el llamado que la lucha anticorrupción requiere de esfuerzos colectivos, y con el fin de amplificar los impactos de las acciones que se emprenden al interior de la comunidad en aras de promover un ambiente de negocios íntegro y transparente.

De acuerdo con lo concertado con los miembros en el marco de cada comunidad empresarial, se desarrollaron las siguientes actividades: la comunidad empresarial de Buenaventura y región avanzó mediante dos encuentros colectivos en la identificación y socialización de buenas prácticas, para fortalecer el sistema de la denuncia en el entorno corporativo, más allá de una simple implementación de uno o varios canales de denuncia. Asimismo, se abordaron las orientaciones prácticas generales para que las empresas enfrentaran el reto actual de definir los lineamientos de protección a los denunciantes de corrupción[3], en el entendido de que este es un factor determinante en la efectividad del sistema de denuncia empresarial.

La comunidad empresarial de Cartagena manifestó interés en avanzar hacia estándares más altos de responsabilidad empresarial, y particularmente, en una hoja de ruta para avanzar hacia el cumplimiento de los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno, desarrollados por Transparencia Internacional[4]. Esto requirió adelantar un ejercicio de diagnóstico, mediante un análisis de políticas y lineamientos corporativos de cada una de las empresas, a la luz de los estándares propuestos en cada una de las siete categorías contempladas por Transparencia Internacional, a saber: (1) regalos y atenciones, (2) conflictos de

2 El micrositio se encuentra disponible en el enlace https://transparenciacolombia.org.co/comunidades-empresariales/

3 A partir de las lecciones aprendidas y orientaciones prácticas compiladas en la *Guía práctica de orientaciones para la protección al denunciante de corrupción empresarial*. https://transparenciacolombia.org.co/guia-practica-de-orientaciones-para-la-proteccion-al-denunciante-de-corrupcion-empresarial-2/

4 Véase Transparency International (2008). *Principios empresariales para contrarrestar el soborno. Edición para pequeñas y medianas empresas (PYMES).* https://images.transparencycdn.org/images/2008_BusinessPrinciplesSME_ES.pdf

interés, (3) donaciones, (4) patrocinios, (5) contribuciones políticas, (6) *lobby* o cabildeo y (7) antisoborno.

A partir del diagnóstico y la identificación de oportunidades de mejora, cada empresa priorizó una temática, sobre la cual se compartieron recomendaciones y buenas prácticas identificadas a nivel internacional o local. Como resultado de este proceso, se espera que en el tercer año de implementación de esta instancia (que corresponde al cuarto año del Programa JxT), cada empresa implemente acciones concretas de mejora, a partir de las recomendaciones entregadas.

Finalmente, a diferencia de las otras dos instancias colectivas, en Córdoba las empresas consideraron oportuno seguir avanzando en acciones de fortalecimiento individual de cada empresa, en particular, en lo relacionado con la cultura de integridad mediante talleres de sensibilización alrededor de dilemas éticos, que llamaban a la reflexión de los participantes sobre cómo se vive la integridad en el ámbito laboral y el rol activo que cada colaborador tiene en la lucha contra la corrupción.

De manera detallada, se presentan a continuación las actividades desarrolladas en el marco de cada una de las instancias de acción colectiva empresarial.

Tabla 5. Plan de trabajo del segundo año de implementación de las comunidades (octubre 2022-septiembre 2023) y tercer año del Programa JxT

Comunidad	Temática priorizada	Propósito	N.° taller	Organizaciones participantes	Participantes	N.° participantes
Buenaventura y región	Sistema de denuncia y protección a denunciantes.	(1) Crear un espacio de sensibilización respecto de la relevancia de un sistema de denuncia y protección a denunciantes en las empresas de la comunidad de diálogo y práctica empresarial. (2) Proveer orientaciones sobre los elementos clave del sistema de denuncia y mecanismos de protección a denunciantes en las empresas participantes.	1	Carvajal Sidoc Fundación Carvajal Fundación Sidoc	Oficiales de cumplimiento, directores de control interno y Recursos humanos, colaboradores de asuntos legales, entre otros.	13
			1	Carvajal S. A. Cementos San Marcos Fundación Sidoc Fundación Carvajal Sidoc		

Continúa…

Comunidad	Temática priorizada	Propósito	N.° taller	Organizaciones participantes	Participantes	N.° participantes
Cartagena	Responsabilidad empresarial con enfoque de transparencia e integridad	Generar un espacio de diálogo alrededor del tema de la responsabilidad empresarial, con énfasis en la transparencia y sus manifestaciones en la gestión corporativa.	1	Russell Bedford DSA Polyban Internacional Grupo Heroica Industrias Astivik Funcicar	CEO, directores, gerentes de auditoría, talento humano, oficiales de cumplimiento.	10
	Principios empresariales para contrarrestar el soborno.	(1) Compartir los estándares internacionales y buenas prácticas para prevenir el soborno en el contexto empresarial. (2) Proponer una hoja de ruta para avanzar hacia el cumplimiento de los Principios empresariales para contrarrestar el soborno.	1	Russell Bedford DSA Grupo Heroica Industrias Astivik		
Córdoba	Cultura de integridad.	Crear un espacio de sensibilización sobre cómo promover una cultura de integridad corporativa y reflexionar sobre la manera como esta se manifiesta en las labores diarias.	1	Gecelca	Jefes y analistas de áreas de contratación, control interno, jurídica y gestión humana.	32
			1	Sator	Colaboradores y operarios	27

Fuente: elaboración propia.

Logros, retos y lecciones aprendidas

Logros

En los dos años de creación e implementación de las instancias de las Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial en Buenaventura y región, al igual que en Cartagena y Córdoba, se pueden evidenciar los logros que se describen a continuación.

En términos generales, se ha logrado la *consolidación* de las comunidades empresariales de Cartagena y Buenaventura y región, *como instancias de diálogo en confianza* sobre los retos que enfrentan las empresas en su gestión anticorrupción, con enfoque local.

Lo anterior, a partir de la *alineación de expectativas sobre el alcance y valor agregado* de la participación en la instancia colectiva. Esto ha significado que las empresas vinculadas conozcan la dinámica de acción de las comunidades empresariales y, en ese marco, propongan acciones por abordar de manera conjunta.

Asimismo, se destaca como positiva la *articulación e incidencia en las acciones de promoción de la cultura de integridad corporativa* con colaboradores de todos los niveles de las empresas vinculadas.

Adicionalmente, y en línea con los propósitos de esta instancia de acción colectiva, *el intercambio de experiencias y buenas prácticas* en materia del sistema de denuncias y mecanismos anticorrupción para prevenir la materialización del soborno ha contribuido al fortalecimiento de la gestión empresarial.

Por último, se destaca *el apoyo y la participación al más alto nivel* de cada una de las organizaciones y empresas vinculadas, que refuerza el compromiso con liderazgo ético y alineación en los valores institucionales, y la apuesta de integridad en los negocios que promueven las comunidades empresariales:

- Tres empresas vinculadas a la comunidad empresarial de Cartagena comprometidas en implementar una hoja de ruta para avanzar hacia el cumplimiento de los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno.
- Tres empresas y dos fundaciones empresariales vinculadas a la comunidad empresarial de Buenaventura y región han manifestado su interés de avanzar con acciones concretas hacia el fortalecimiento del sistema de denuncia y mecanismos de protección a denunciantes de corrupción en el entorno empresarial.

Retos

En general, los retos a la implementación de las Comunidades de Diálogo y Práctica Empresarial se pueden clasificar en tres dimensiones.

- Impacto: en cuanto a la potencial incidencia en los contextos territoriales, se ha identificado como un reto por abordar en acciones futuras la necesidad de tender puentes entre el sector empresarial y el sector público distrital. Asimismo, las empresas de las comunidades empresariales han reiterado la importancia de visibilizar los esfuerzos del sector empresarial en la lucha contra la corrupción y su rol activo en la contribución a la resiliencia y al desarrollo de los territorios, a pesar de las dinámicas de corrupción e ilegalidad.
  Por otra parte, es evidente para los miembros de estas instancias de acción colectiva el valor agregado de una participación más amplia, que permita multiplicar el impacto positivo de las acciones anticorrupción emprendidas colectiva e individualmente. En ese sentido, consideran fundamental la vinculación de nuevas empresas en los territorios, que identifiquen la integridad como elemento clave en la sostenibilidad de su negocio y tengan voluntad de aportar a estos espacios.
  Finalmente, y en línea con la ampliación del diálogo, se ha manifestado el interés de los miembros de lograr la articulación con otro tipo de iniciativas, por ejemplo, el Compromiso Empresarial Anticorrupción. Esto, con el fin de generar intercambios de experiencias, buenas prácticas y la participación en otro tipo de herramientas.
- Operatividad: a partir de la concepción de una instancia de acción colectiva como un esfuerzo de largo aliento, se identifica como reto lograr la sostenibilidad y permanencia de las instancias, lo cual implica recursos financieros y humanos de las organizaciones parte, con el fin de garantizar la capacidad de las instancias para desarrollar estrategias a largo plazo. En esa misma línea, se debe alcanzar cierto nivel de flexibilidad para adaptarse a las dinámicas y situaciones emergentes a nivel local, nacional o global, y que permita responder oportunamente con soluciones colectivas, a través de acciones costo-efectivas y que generen valor a las empresas y a los territorios en los que operan.
- Gobernanza: por último, en cuanto a la gobernanza de estas instancias de acción colectiva, se ha identificado como prioritario diseñar y definir mecanismos, instancias y procesos de gobernanza, con el fin de garantizar la idoneidad y pertinencia de la vinculación de nuevos miembros, y reforzar la identidad propia y la pertenencia a las comunidades empresariales.

Teniendo en cuenta que las instancias tienen un fuerte componente local, algunos retos se han presentado de forma diferenciada, principalmente en lo relacionado a la ampliación de la instancia; por ejemplo, en las comunidades de Buenaventura y región, y especialmente en la de Córdoba, a diferencia de Cartagena, ha sido un reto vincular nuevas empresas que tengan un arraigo en el territorio, teniendo en cuenta que la disposición y madurez de los sistemas de integridad corporativos no se encuentran en los niveles óptimos esperados para la participación en una instancia de acción colectiva anticorrupción.

Lecciones aprendidas

La confianza es el principal activo de una instancia de acción colectiva, pues permite abordar los retos concernientes a la creación de condiciones más equitativas y transparentes en el ambiente de negocios. Esto solo será posible si los miembros confían en el compromiso y el cumplimiento de los demás (Transparency International, 2019, p. 7). Dicha confianza se afianza en la medida en que la iniciativa de acción colectiva genera espacios para el conocimiento de las partes, definición de roles y alcances de la instancia; por ende, el diálogo constante y transparente es clave.

En la generación de confianza y alineación de expectativas, en el primer año fue fundamental desarrollar espacios de conocimiento y formación de capacidades con cada una de las empresas, antes de dar el siguiente paso de abordar acciones conjuntas con otras. Este esfuerzo inicial fue intensivo en recursos, en especial el tiempo, mediante espacios de diálogo y alineación de expectativas y acciones empresa-iniciativa, identificación de intereses y objetivos comunes, definición de compromisos, entre otros.

La generación de mecanismos de comunicación periódicos sobre los objetivos, avances, logros y demás es primordial, y puede aumentar la confianza en el compromiso y el cumplimiento de los demás, así como crear identidad y sentido de pertenencia.

El respaldo al más alto nivel de la vinculación a la instancia es clave para asegurar una participación activa, así como una visión estratégica sobre el alcance de la acción colectiva.

Lo anterior no excluye la pertinencia de la participación e involucramiento de áreas relacionadas con cumplimiento normativo, sostenibilidad, control interno, entre otras, que estén directamente asociadas con acciones de transparencia y gestión anticorrupción de la organización vinculada, pues provee una visión práctica sobre los retos que las organizaciones enfrentan en el día a día.

Referencias

Basel Institute on Governance. (2018). Anti-Corruption Collective Action: Success factors, sustainability and strategies. *Working Paper Series*, (27). https://jam.baselgovernance.org/api/assets/01ee4aa7-833e-4a08-b1fc-695e698097d6

Corporación Transparencia por Colombia. (2010). Segunda encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas. Resultados. *Colección Cuadernos de Transparencia*. https://transparenciacolombia.org.co/segunda-encuesta-soborno/

OCDE. (2020). *Collective Action and the Fight Against Corruption*. https://www.oecd.org/south-east-europe/

Pacto Global. (2021). *Unidos contra la corrupción: Manual de estrategias de acción colectiva contra la corrupción*. https://ungc-communications-assets.s3.amazonaws.com/docs/publications/2021_Anti-Corruption_Collective_ES.pdf

Transparencia por Colombia. (s. f.). *Compromiso Empresarial Anticorrupción*. https://transparenciacolombia.org.co/compromiso-empresarial-anticorrupcion/

Transparencia por Colombia. (2021). *Guía práctica de orientaciones para la protección al denunciante de corrupción empresarial*. https://transparenciacolombia.org.co/guia-practica-de-orientaciones-para-la-proteccion-al-denunciante-de-corrupcion-empresarial-2/

Transparency International. (s. f.). *Private Sector*. https://knowledgehub.transparency.org/topics/private-sector-parent-label

Transparency International. (2008). *Principios empresariales para contrarrestar el soborno. Edición para pequeñas y medianas empresas (PYMES)*. https://images.transparencycdn.org/images/2008_BusinessPrinciplesSME_ES.pdf

Transparency International. (2019). *Best practices in collective action for business integrity*. https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/best-practices-in-collective-action-for-business-integrity

World Bank Institute. (2008). *Fighting Corruption and fraud through Collective Action: A Guide for Business*. https://baselgovernance.org/publications/fighting-corruption-and-fraud-through-collective-action-guide-business

Zeballos, P. (2018). Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política, 9*(17). https://doi.org/10.18800/politai.201802.006

Juntos por la Transparencia en los municipios: una cadena de valor para fortalecer la confianza*

Érika Pareja López

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito explicar cómo se diseñó la estrategia de intervención del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT) para los municipios priorizados y cuáles han sido los resultados obtenidos en el marco de la teoría de cambio del Programa JxT. Las actividades que hacen parte de la estrategia están enfocadas en fortalecer las capacidades de la sociedad civil y de las administraciones locales con el propósito de mejorar la confianza entre los ciudadanos y el Estado, así como de avanzar en el mejor uso de los recursos públicos. Además, este capítulo busca mostrar cuál ha sido el valor agregado de la acción del Programa JxT en los municipios priorizados, cuáles son las transformaciones que ha promovido y cuáles son los resultados inesperados que pueden aportar a la sostenibilidad.

El programa trabaja en cinco regiones: Norte del Cauca, Valle del Cauca, Sur de Tolima, Sur de Córdoba, Montes de María y Cartagena, e implementa actividades en quince municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en los distritos de Cartagena, Cali y Buenaventura. Para la intervención regional, desde el primer año del Programa JxT fueron seleccionados los socios regionales que han fortalecido la colaboración y participación de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la transparencia a nivel territorial: en el Sur de Córdoba, la Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá-Darién (CORDUPAZ) ha trabajado en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, Valencia y Tierralta; en Cartagena, la Fundación Cívico Social Pro-Cartagena (FUNCICAR), y en Buenaventura la Fundación Paz y Reconciliación (PARES). Particularmente estos tres socios han recibido el apoyo metodológico de Transparencia por Colombia. Las demás regiones del Programa JxT han sido apoyadas por los capítulos regionales de la Fundación Foro Nacional por Colombia: la Fundación Foro, Capítulo Suroccidental, en Cali y Norte del Cauca;

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.5

la Fundación Foro, Capítulo Central, en el Sur de Tolima, y la Fundación Foro, Capítulo Costa Atlántica, en Montes de María.

La principal apuesta del Programa JxT ha sido la creación de una cadena de valor constituida por las actividades para promover la transparencia lideradas por las alcaldías locales, y el fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil para garantizar la participación ciudadana. La cadena se consolida en los encuentros fundamentados en el diálogo público. Los ejemplos se encontrarán en los apartados siguientes del presente libro en el que se desarrollan diversos estudios de caso que ejemplifican la intervención del programa. La consolidación de esta cadena de valor ha sido uno de los mayores resultados porque ha experimentado y demostrado que para promover la transparencia y la lucha contra la corrupción es necesario aumentar la conciencia del mayor número de actores y sectores.

El Programa JxT tiene el desafío de operar en contextos altamente riesgosos debido a las condiciones de seguridad, de afectación de desastres naturales, de baja garantía de derechos fundamentales, de alta movilización social y de inestabilidad política. Por esta razón, ha diseñado actividades que aporten al fortalecimiento de la democracia, a la garantía de los derechos humanos, al cumplimiento del Acuerdo de Paz, y que puedan alcanzar resultados que permanezcan en el mediano y largo plazo.

Sobre la confianza y el gobierno abierto

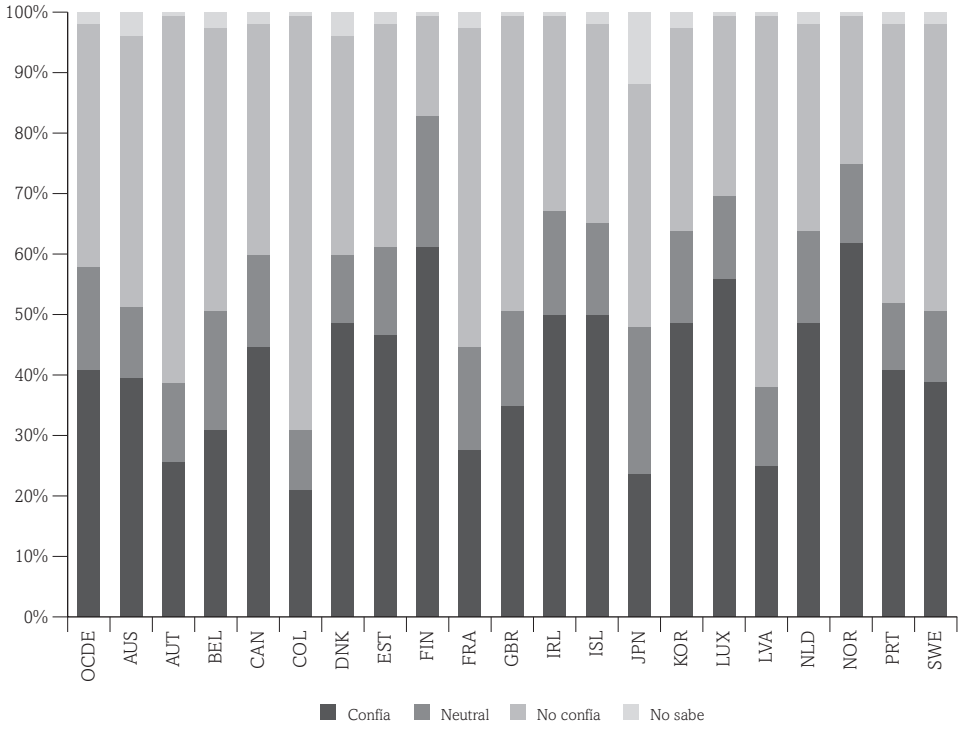
Para entender las acciones propuestas por el Programa JxT a nivel municipal, es necesario revisar la teoría de cambio en la que se fundamenta el programa:

> Si el sector público aumenta o fortalece sus esfuerzos para promover la transparencia y combatir la corrupción; [si] los socios del Programa participan y colaboran para asegurar la entrega de información y la transparencia en el nivel nacional y subnacional; y las normas comportamentales que promuevan el *accountability* son adoptadas, la respuesta institucional aumenta [y] entonces la corrupción decrece, incrementando la confianza ciudadana en el gobierno y el mejor uso de los fondos públicos y la entrega de bienes y servicios esenciales. (Documento interno de trabajo, no publicado)

Teniendo en cuenta esta teoría de cambio, el programa debe centrarse en mejorar la confianza de la ciudadanía en el Gobierno y garantizar que el uso de los recursos públicos esté destinado a una mejor provisión de bienes y servicios. La OCDE define la confianza como "la expectativa de una persona acerca de que otra persona o institución actuará de manera consistente con sus expectativas de conducta positiva" (OCDE, 2017). Desde el punto de vista académico, Rousseau

et al. (1998, citado por Tallant y Donati, 2020) han definido la confianza como "un estado psicológico que comprende la intención de aceptar la vulnerabilidad basada en expectativas positivas de las intenciones o el comportamiento de otro" (p. 395).

La confianza en el Estado supondría, entonces, que los ciudadanos tienen la certeza de que los gobiernos actuarán como esperan; en este caso, que defenderán el bienestar de todos los ciudadanos. En Colombia existe poca confianza de la ciudadanía en el Estado como lo muestran los resultados de la encuesta sobre confianza de la OCDE del 2021. Entre los 22 países que participaron de esta encuesta, Colombia es el que menos confía en su Gobierno nacional, pues el 70 % de los encuestados respondió de manera negativa.

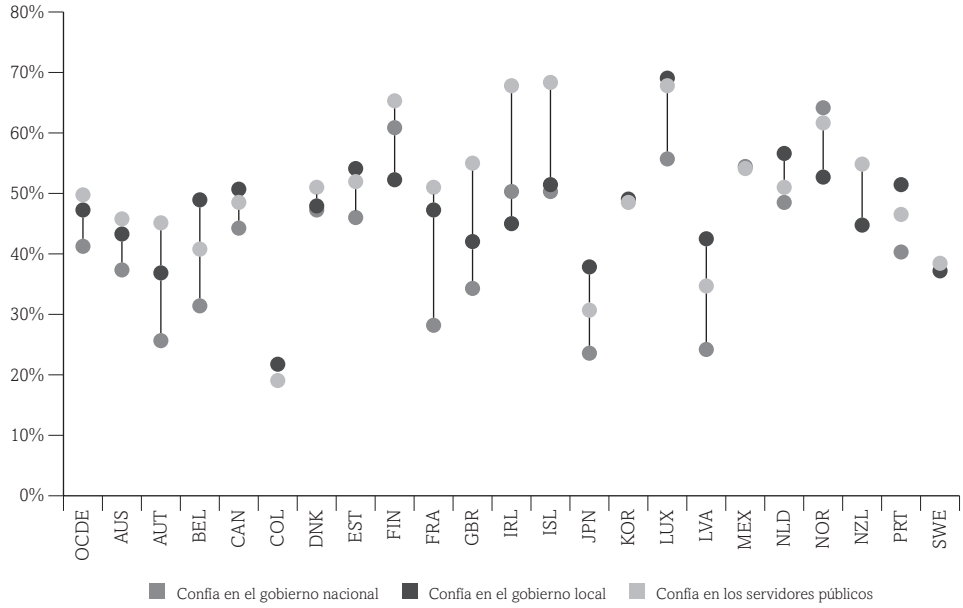


Gráfica 1. ¿Cuánto confía usted en el Gobierno nacional utilizando una escala de 1-10?

Nota. La gráfica presenta las distribuciones de respuesta dentro de los países a la pregunta "En una escala de 0 a 10, donde 0 es 'no en absoluto' y 10 es 'completamente', ¿cuánto confía usted en el Gobierno nacional?". México y Nueva Zelanda se excluyeron de la gráfica debido a que la pregunta "confía en el Gobierno nacional" no se formuló. Para obtener información más detallada, busque el documento del método de la encuesta en http://oe.cd/trust. Para acceder a los datos, consulte https://stat.link/jlk16v.

Fuente: Generar confianza para fortalecer la democracia (OCDE, 2021, p. 4).

De manera complementaria, la siguiente gráfica muestra cómo en Colombia solo el 20 % de los consultados confía en el Gobierno local y en los servidores públicos, posicionándose nuevamente como el país que menos confianza reporta dentro de los incluidos en la muestra.



Gráfica 2. Confianza en diversas instituciones de gobierno

Nota. La gráfica presenta la proporción de valores de respuesta 6-10 en tres preguntas separadas: "En una escala de 0 a 10, donde 0 es 'no en absoluto' y 10 es 'completamente', ¿cuánto confía usted en el [Gobierno nacional/gobiernolocal/administración pública]?". Para Nueva Zelanda, los datos sobre confianza en el Gobierno Nacional no están disponibles; para México, los datos sobre confianza en el Gobierno nacional y local no están disponibles. Para obtener información más detallada, busque el documento del método de la encuesta en http://oe.cd/trust. Para acceder a los datos, consulte http://stat.link/akn5wb.

Fuente: Generar confianza para fortalecer la democracia (OCDE, 2021, p. 7).

Colombia es una sociedad que se ha estructurado en la desconfianza: hacia el otro, hacia las instituciones, hacia todos los actores que se vinculan en las dinámicas propias del territorio. El conflicto, la débil concepción del Estado social de derecho, las respuestas violentas a problemas cotidianos, la injusticia, la falta de sanción, el reconocimiento de quien sobresale a costa de otros son elementos que profundizan la desconfianza, y que el mismo Programa JxT ha tenido que caracterizar y revisar para hacer su planteamiento, al igual que entender que promover la transparencia en el nivel local no solo vincula los procesos liderados por las administraciones públicas, sino que debe tener en cuenta todas las

dinámicas sociales. El Barómetro de Confianza de Edelman revela que Colombia es el tercer país que más desconfía del Gobierno con un 33 %, equivalente a 16 puntos porcentuales por debajo del promedio global; mientras el porcentaje de confianza a las empresas es de 66 %, a las Organizaciones No Gubernamentales, de 65 % y a los medios de comunicación, de 48 % (Edelman Colombia, 2020). Por tanto, tal desconfianza es un factor generador de barreras para la innovación pública y para la participación ciudadana, en el sentido de que estos procesos se fundamentan en la interacción, diálogo y ejercicios de co-creación entre los diferentes actores de la sociedad, limitando la capacidad de generar o llevar a la práctica nuevas ideas para la solución de problemáticas públicas (Departamento Nacional de Planeación. CONPES 4070, 2021, pp. 11-12).

En términos de confianza, el CONPES 4070 del 2021, Lineamientos de Política para la Implementación de un Estado Abierto, retoma los postulados de la OCDE:

> La OCDE define cinco dimensiones necesarias para la construcción de confianza: en primer lugar, *la capacidad de respuesta institucional*, que no se limita a cómo los ciudadanos reciben los servicios públicos, sino que considera cómo el gobierno escucha a los ciudadanos y responde a sus comentarios. La segunda dimensión *es la fiabilidad*, entendida como la capacidad de las instituciones gubernamentales para responder eficazmente a una responsabilidad delegada y reducir al mínimo la incertidumbre económica, social y política. La tercera dimensión, hace referencia a *altos estándares de comportamiento* y compromiso en la lucha contra la corrupción. En cuarto lugar, la dimensión de la *apertura* comprende un mayor compromiso con el acceso a la información y la participación en el diseño y la prestación de servicios y políticas públicas. Finalmente, se define la dimensión de *equidad*, que se centra en el trato coherente a los ciudadanos y empresas, la protección y búsqueda del interés general. (Resaltado personal, CONPES 4070, p. 33)

Teniendo en cuenta este marco, el Programa JxT diseñó su intervención regional a partir de la primera, la tercera y la cuarta dimensión. El programa tiene mayor énfasis en la promoción de la transparencia, más aún que en la lucha contra la corrupción. Las actividades del programa en los municipios se fundamentan en revisar y mejorar cómo el Gobierno escucha a los ciudadanos y responde a los comentarios, y cómo existe un mayor compromiso con el acceso a la información y la participación. Estas actividades también se encuadran dentro del propósito del programa de consolidar el gobierno abierto en la escala local, entendido este como el fortalecimiento de una cultura de gobernanza fundamentada en "los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo" (OCDE, 2016, p. 3).

Desde la década de los años noventa, cuando el *new public management* empezó a ser la base conceptual y procedimental para diseñar la gestión administrativa más abierta a la ciudadanía, los gobiernos comenzaron a publicar más información por medio de medios virtuales —que en ese momento estaban en auge— privilegiando sus páginas web (Grimmelikhuijsen y Meijer, 2014). El supuesto era que entre más información fuera presentada a la ciudadanía, más confianza esta tendría en el sector público. Desde esta aproximación conceptual avanzó el marco normativo colombiano en el que se reconocía desde la Constitución de 1991 el acceso a la información pública como derecho fundamental, pero que alcanzó su mayor garantía con la expedición de la Ley 1712 del 2014, por la cual se regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

Un amplio *corpus* de literatura afirma que se esperan efectos principalmente positivos de la transparencia sobre la confianza (Birkinshaw, 2006; Blendon *et al.,* 1997; Bok, 1997; Cook, Jacobs y Kim, 2010; Nye, Zelikow y King, 1997, citados por Grimmelikhuijsen y Meijer, 2014). Se cree que los ciudadanos mejor informados confíen más en el Gobierno. Por otro lado, hay estudiosos que hacen hincapié en los efectos negativos de la transparencia (por ejemplo, Bovens, 2003; Etzioni, 2010; O'Neill, 2002, 2006, citados por Grimmelikhuijsen y Meijer, 2014) porque podrían tener lugar políticas de escándalo o desinformación, lo que a la larga podría generar menos confianza. Ser transparente no siempre basta para ser digno de confianza; por ejemplo, un régimen totalitario puede ser muy transparente hacia sus súbditos y seguir patrones claros, pero eso no garantiza que les dé confianza (Meijboom, Visak y Brom, 2006).

Para Meijboom, Visak y Brom (2006) más que la transparencia en la toma de decisiones y en el contenido de las políticas públicas, lo que más interesa es la transparencia en los resultados y los efectos de la toma de decisiones; por ejemplo, las comunidades no suelen estar interesadas en lo que se discute en un Consejo de Gobierno, pero sí en que los resultados de esa discusión repercutan en la prestación de mejores servicios.

Teniendo en cuenta estas disertaciones sobre la confianza y su relación con la garantía de un Estado social de derecho, el Programa JxT empezó a trabajar con las alcaldías municipales y con la sociedad civil para fortalecer las capacidades que eran necesarias para diseñar e implementar procesos de gobierno abierto. Por un lado, era necesario contar con equipos de gobierno que supieran entregar información pública y que entablaran diálogos en diferentes contextos, y, por otro, se precisaba una ciudadanía que entendiera de la gestión pública, que pudiera pedir cuentas de manera constante, que tuviera el conocimiento para hacer ejercicios de control social y que estuviera dispuesta a colaborar para encontrar soluciones a problemas colectivos.

Adicionalmente, el programa retomó otro factor que la OCDE ha señalado fundamental para construir confianza: la cultura y las identidades grupales. Por eso el Programa JxT ha apoyado la consolidación de espacios de la ciudadanía (con énfasis en incluir representantes de diferentes grupos poblacionales) para que, a través de prácticas no institucionalizadas, las comunidades también prioricen e identifiquen otras formas de participación. Así, diversas expresiones culturales han sido apoyadas en el programa, bajo el convencimiento de que también de esta manera se está promoviendo un cambio comportamental sobre la percepción de la corrupción y sobre las responsabilidades individuales en este sentido. En otras palabras, el hecho de que los ciudadanos confíen unos en otros está muy influido por la confianza que tengan en el gobierno que comparten (Levi y Stoker, 2000). El Programa JxT ha creído que fortalecer los lazos de confianza entre los mismos ciudadanos también es una forma de consolidar los procesos democráticos.

Sobre la participación en la gestión pública

En la literatura se pueden encontrar dos afirmaciones contrapuestas sobre la relación entre la confianza política y la participación política. Mientras que algunos autores sostienen que la confianza es un requisito previo para cualquier forma de participación, otros afirman que la desconfianza puede ser un factor motivador para la participación en formas de participación no institucionalizadas (Hooghe y Marien, 2012).

Teniendo en cuenta que uno de los fundamentos del gobierno abierto es el fortalecimiento de la participación y la promoción de espacios colaborativos, desde el Programa JxT se propuso un modelo que involucrara a los ciudadanos, en el que se aprovechen los recursos y la creatividad de las comunidades y las organizaciones. Se podría asegurar que el programa promueve acuerdos de gobernanza colaborativa en los que se estimula la toma de decisiones entre todos los involucrados y se favorecen las redes horizontales sobre las relaciones jerárquicas. "Estas redes horizontales facilitan el diálogo, el intercambio de conocimientos y el aprendizaje social. Este enfoque requiere grandes inversiones de aprendizaje y habilidades de gestión orientadas a relaciones horizontales y de largo plazo para crear valor público en las estrategias de desarrollo" (Lévesque, 2012, citado por Oosterlynck *et al*., 2013, citado por Pareja *et al.,* 2022).

El modelo de participación propuesto por el Programa JxT tiene en cuenta la consolidación de las nuevas ciudadanías (jóvenes, mujeres, población LGTBI, entre otros) porque de esta manera se ha contribuido a la innovación en los temas de agenda pública (derechos de los animales, el agua, el territorio, la defensa del ambiente, por mencionar algunos). En la mayoría de entidades públicas, a partir

de la expedición de la Ley de mecanismos de participación (134 de 1994), ha prevalecido la apertura de espacios de consulta, que no resultan del todo efectivos para generar procesos de democratización.

Así, a través del modelo de participación, se busca aumentar el conocimiento acerca de los instrumentos disponibles para garantizar derechos, los procedimientos para hacer control ciudadano, así como también aumentar la conciencia sobre las responsabilidades compartidas y la necesidad de generar procesos deliberativos que superen la condición únicamente consultiva.

El fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía

Para lograr una participación incidente, los socios del Programa JxT diseñaron cuatro actividades que estaban encaminadas a fortalecer las capacidades de la ciudadanía para participar: las Escuelas Ciudadanas Anticorrupción, las Agendas Ciudadanas por la Transparencia y la Anticorrupción (ACTA), los ejercicios de control social y el Movimiento Ciudadano Anticorrupción. Estas actividades consolidan las primeras actividades que hacen parte de la cadena de valor.



Figura 1. Eslabones de la cadena de valor enfocados al fortalecimiento de la sociedad civil
Fuente: elaboración propia.

El proceso de formación propuesto por las Escuelas Ciudadanas de Transparencia y Participación se convirtió en el marco a partir del cual los participantes identificaron las problemáticas municipales sobre las cuales necesitaban más información pública o espacios de diálogo con las autoridades, insumos que dieron lugar a las Agendas Ciudadanas por la Transparencia y la Anticorrupción, como instrumentos de consolidación y priorización de acciones elegidas por la comunidad para hacer seguimiento a la gestión pública. Las agendas se complementaron con la identificación de objetos de control ciudadano que propiciaron la puesta en marcha de más de treinta iniciativas de control y vigilancia lideradas por la ciudadanía. De manera complementaria, el Programa JxT aportó al fortalecimiento de una red de organizaciones que están trabajando por movilizar a la ciudadanía alrededor de la lucha contra la corrupción.

Para lograr contar con una ciudadanía informada y formada que pueda incidir en la toma de decisiones pública, los socios del programa han desarrollado la Escuela Ciudadana Anticorrupción, que tiene una versión virtual (en la que han participado aproximadamente 700 personas) y una versión presencial (de la que se han graduado más de 200 personas). Esta escuela es un espacio para la construcción colectiva de conocimiento alrededor de la gestión pública, la participación, la anticorrupción y la incidencia. Es preciso señalar que la escuela en mención ha tenido diferentes nombres dependiendo de la región y el socio que la implemente; esto ha permitido ajustar el discurso anticorrupción en regiones donde mencionarlo puede ser peligroso para la ciudadanía. Así, la Escuela también ha sido denominada *Escuela Ciudadana de Transparencia y Participación,* y le apuesta a un enfoque en el que el conocimiento se construye de manera colectiva. Se ha apoyado en pedagogías de compromiso con la comunidad, las cuales son denominadas "aprendizaje de servicio", en estas se combinan los objetivos de aprendizaje y el servicio a la comunidad de forma que puedan mejorar tanto el crecimiento de los estudiantes como el bien común. En palabras del National Service- Learning Clearinghouse, se trata de "una estrategia de enseñanza y aprendizaje que integra el ser". O, citando a Janet S. Eyler (ganadora del premio Thomas Ehrlich Faculty Award for Service-Learning 2003) y Dwight E. Giles, Jr. de la Universidad de Vanderbilt, es

> una forma de educación experiencial en la que el aprendizaje se produce a través de un ciclo de acción y reflexión, mientras los estudiantes tratan de alcanzar objetivos reales para la comunidad y una comprensión y unas aptitudes más profundas para sí mismos. En el proceso, los estudiantes vinculan el desarrollo personal y social con el desarrollo académico y cognitivo, la experiencia aumenta la comprensión; la comprensión conduce a una acción más eficaz. (Alvial-Palavicino *et al.*, 2011)

La Escuela cuenta con dos versiones (virtual y presencial) para garantizar que las poblaciones focalizadas cuenten con el canal más idóneo para acceder al conocimiento teniendo en cuenta las condiciones de accesibilidad restringidas que se presentan en algunas regiones de Colombia. Finalmente, contribuye a la construcción de liderazgos anticorrupción. Busca fomentar una ciudadanía interesada, formada y movilizada a favor de la lucha contra la corrupción, lo cual se logra a través de la construcción de recursos y herramientas pedagógicas, espacios de formación colectiva que conduzcan a la generación de reflexiones y al fortalecimiento de iniciativas de participación en torno a la lucha contra la corrupción.

Dentro del proceso de formación de la Escuela, se inician diálogos sobre las necesidades de transparencia y participación que tienen los habitantes de

los diferentes municipios. Con esta priorización fueron construidas las Agendas Ciudadanas por la Transparencia y la Anticorrupción (ACTA), que son iniciativas ciudadanas en el nivel local a favor de la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción. Estas buscan fortalecer la identificación y mitigación de riesgos de corrupción en diferentes sectores; mejorar el diálogo público con las entidades públicas de carácter local, responsables de prevenir, sancionar y mitigar hechos de corrupción, e incidir sobre la acción pública a partir de escenarios y ejercicios de control ciudadano con un enfoque anticorrupción. Gracias a esta herramienta, se espera contribuir al fortalecimiento de las capacidades ciudadanas en torno a la transparencia y la anticorrupción.

Las ACTA constituyen una herramienta principalmente de incidencia desde la ciudadanía hacia las autoridades públicas. En primera medida, buscan que un grupo de ciudadanos, agrupados por su relación con el territorio o por sectores sociales, identifiquen las problemáticas que los afectan en relación con la corrupción y la falta de transparencia e integridad en la función pública, para, en segunda medida, construir de forma colectiva propuestas, recomendaciones y acciones orientadas a responder a esas problemáticas. Este diagnóstico y formulación de propuestas y acciones se recogen en un documento que se constituye como una Agenda Ciudadana por la Transparencia y la Anticorrupción de un territorio específico o de un grupo social.

Actualmente, cada uno de los 18 municipios focalizados por el Programa JxT cuenta con una Agenda Ciudadana, las cuales se han caracterizado por priorizar diferentes temáticas. Por ejemplo, en algunas regiones la agenda se ha enfocado en comprobar que los compromisos derivados de la implementación del Acuerdo de Paz sean cumplidos; otras regiones han privilegiado el trabajo diferencial con mujeres y los jóvenes. En los distritos del programa la agenda tiene temáticas muy puntuales, en Cartagena de Indias una de las principales ciudades de Colombia, la agenda ha elegido hacer seguimiento a la contratación pública de la ciudad. La agenda de Buenaventura, el principal puerto marítimo del país, hace seguimiento a una gran obra de infraestructura. En Santiago de Cali, el tercer distrito, se han seleccionado temas relacionados con salud, educación y oportunidades de trabajo.

Como resultado de las ACTA se han priorizado los objetos de control ciudadano —que son esos proyectos a los cuales la ciudadanía quiere hacer seguimiento pormenorizado y motivar más espacios de diálogo alrededor de estos o más entrega de información pública—. Para Transparencia por Colombia el control ciudadano es un derecho y una práctica de participación, que permite a los ciudadanos controlar y cuidar de la gestión de lo público. Esto, bajo el supuesto de que el 78 % de las personas considera que la ciudadanía sí puede hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción en nuestro país (Barómetro Global de Corrupción, 2019, citado por Transparencia por Colombia, 2019).

En el marco del Programa JxT, los ejercicios de control ciudadano más recurrentes han sido: (1) el monitoreo al cumplimiento de planes de desarrollo específicamente de los programas enfocados a poblaciones vulnerables, como jóvenes, mujeres e indígenas; (2) la solicitud de entrega de información pública, la mayoría relacionada con el cumplimiento de los compromisos PDET; (3) el ejercicio de petición de cuentas en el que la ciudadanía hace entrega de información y promueve el diálogo público sobre temas particulares; (4) la realización de veedurías ciudadanas como el mecanismo democrático de representación que le permite a la ciudadanía o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública (Ley 850 del 2003) y que en el caso del Programa JxT han sido utilizadas para hacer vigilancia de obras de infraestructura y de los procesos de contratación.

En la actualidad, el programa ha apoyado más de 30 ejercicios de control ciudadano, los cuales no estaban contemplados desde el diseño del programa, y han generado uno de los resultados inesperados de mayor impacto, porque gracias a estos ejercicios la ciudadanía que hizo parte de la Escuela Ciudadana Anticorrupción pudo materializar sus aprendizajes. Los grupos que han liderado los ejercicios se han expuesto al uso de herramientas y metodologías que les han permitido entender la manera como pueden vigilar el cumplimiento de los compromisos de las administraciones locales y también pedir cambios en estos.

En la parte complementaria de los primeros eslabones de la cadena de valor se encuentra el Movimiento Ciudadano de Lucha contra la corrupción, que hoy en día se encuentra conformado por 19 organizaciones. El propósito es que las organizaciones que lideran los ejercicios de control ciudadano en los municipios del Programa JxT y los socios locales puedan unirse en

> una acción colectiva de la sociedad civil con el objetivo de promover y fortalecer la movilización ciudadana a favor de la lucha contra la corrupción, mediante iniciativas innovadoras que permitan un nivel amplio de denuncia, control ciudadano, incidencia pública, rechazo y sanción social de la corrupción. (Heredia, 2023)

Dentro del Programa JxT, el movimiento ha promovido acciones de sensibilización y de fortalecimiento de la conciencia social sobre la responsabilidad colectiva de la lucha contra la corrupción. Estas acciones se han hecho a través de murales, actividades lúdicas, acciones comunicativas y culturales según corresponda en cada región.

Finalmente, la ciudadanía, al descubrir el derecho que tiene de incidir en el ajuste y la revisión de políticas públicas, ha empezado a trabajar en la revisión de las políticas públicas o directamente a participar de su construcción. Como lo muestra la tabla 1, varios grupos de ciudadanos se han organizado para tener injerencia en alguna de las etapas de formulación e implementación de alguna

política pública. Este ha sido uno de los resultados de alto impacto del Programa JxT porque ha generado espacios de diálogo técnico con las alcaldías locales.

Tabla 1. Políticas públicas apoyadas por el Programa JxT

Municipio	Política pública	Apoyo Programa JxT
Corinto	Política Pública Ambientalista y animalista	Diagnóstico
Cali	Política Pública de Participación	Diagnóstico y propuesta inicial
Chaparral	Política Pública de Participación	Aprobada por el Concejo Municipal
Ataco	Política Pública Juventud	Revisión
Ovejas	Política Pública Juventud	Lineamientos para el control social de la política
San Onofre	Política Pública Juventud	Lineamientos para el control social de la política
El Carmen de Bolívar	Protocolo de prevención de violencia basada en género	Asesoría para formulación

Fuente: elaboración propia a partir de indicadores del Programa JxT.

El apoyo a los gobiernos locales

Como se mencionó, el Programa JxT diseñó un modelo de intervención fundamentado en los principios de gobierno abierto, lo que implicaba tener actividades enfocadas a la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de la participación y el diseño de espacios que permitan la colaboración entre las administraciones públicas y la ciudadanía.

Con el propósito de que las acciones diseñadas hicieran parte de la planeación institucional, el programa asistió técnicamente a la construcción de los Planes de Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), que son un instrumento de tipo preventivo para el control de la corrupción. Su metodología incluye cinco componentes autónomos e independientes que contienen parámetros y soporte normativo propio y un sexto componente que contempla iniciativas adicionales (Función Pública, s. f.).

Su obligatoriedad le dio la posibilidad al programa de proponer acciones que condujeran a su cumplimiento, y que de forma simultánea permitieran experimentar metodologías complementarias a las propuestas por entidades del Gobierno nacional. El PAAC está compuesto por cinco componentes, como se



Figura 2. Eslabones de la cadena de valor enfocados al fortalecimiento de la sociedad civil
Fuente: elaboración propia.

mencionó, los cuales constituyen los eslabones que hacen parte de la cadena de valor enfocada a los gobiernos locales, como se ve en la figura 2.

Para mejorar la *gestión de riesgos de corrupción*, el Programa JxT hizo una adaptación de las metodologías existentes propuestas por Función Pública; el resultado final, la consolidación de los mapas de riesgos de corrupción. Los mayores aportes del programa se orientaron a promover espacios en los que los servidores públicos pierdan el miedo a identificar posibles riesgos de corrupción sin sentirse directamente culpados. El diseño de espacios de taller con elementos lúdicos permitió este paso. El segundo aporte significativo fue evaluar los riesgos de corrupción identificados con los diferentes grupos de valor. Este ejercicio requirió de una preparación previa de los líderes de área de las alcaldías para que pudieran explicarles a sus grupos de interés el proceso de identificación de riesgos de corrupción y que estuvieran abiertos a posibles mejoras.

A partir de los ejercicios realizados, se puede señalar que el éxito de la gestión de riesgos de corrupción radica en un compromiso de lucha contra la corrupción que provenga desde el funcionario más alto de la entidad, así como mecanismos de prevención, gestión y administración del riesgo que se mantengan en constante actualización.

El trabajo del Programa JxT en la *racionalización de trámites* se centró en los distritos, que específicamente demandaron este acompañamiento. El objetivo era asistir técnicamente la mejora de trámites teniendo en cuenta los insumos de la ciudadanía. El mayor aporte del programa consistió en el desarrollo de metodologías para que los equipos de las alcaldías pudieran hacer parte del proceso de identificar cuáles son las actuales debilidades de los trámites, cuáles son las posibles mejoras y en cuáles procesos asociados se pueden identificar riesgos de corrupción. Para complementar la experiencia desde la ciudadanía, se invitó a los participantes de la Escuela Ciudadana Anticorrupción a que entregasen insumos para mejorar los trámites. Uno de los hallazgos es que se requiere mejorar las metodologías para que la ciudadanía pueda entregar sus opciones de ajustar los trámites sin que los equipos de gobierno involucrados se sientan atacados.

En los procesos de *rendición de cuentas*, el mayor aporte del programa ha sido la mejora de las metodologías de entrega de información, de diálogo público y la creación de instrumentos de sistematización de los resultados de las rendiciones

de cuentas. Las metodologías han supuesto la entrega de información en formatos más comprensibles y han hecho posible el acercamiento entre la ciudadanía y los equipos de gobierno para hablar sobre los resultados de la gestión de las alcaldías, reconociendo logros y dificultades. Expresiones como "finalmente me siento escuchado", "es la primera vez que realmente puedo participar" o "he tenido la posibilidad de conocer lo que está pasando en mi municipio" han sido frecuentes después de la realización de los espacios.

Después de llevar a cabo casi cuarenta ejercicios (como se muestra en la tabla 2) es posible concluir que para que existan mejores rendiciones de cuentas es necesario: (1) preparar a los servidores públicos para que entreguen la información de manera clara (esto significa tener espacios de entrenamiento previos de cómo expresarse y cómo garantizar que la información que expondrán es comprensible); (2) descentralizar la entrega de información de los alcaldes en los secretarios de despacho; (3) el diseño de los espacios de diálogo debe garantizar el diálogo fluido entre la ciudadanía y todo el equipo de gobierno; (4) tener en cuenta condiciones de contextos para la asistencia de grupos vulnerables (por ejemplo, disponer de una sala para que los niños jueguen, mientras que sus madres asisten a la audiencia pública); por último, (5), desarrollar rendiciones de cuentas focalizadas en las que se escojan temas específicos o se trabaje con grupos de valor determinados, en vez de hacer audiencias públicas generales. En lo que respecta a este último punto, el programa le apostó a varias rendiciones de cuentas focalizadas, como se muestra a continuación.

Tabla 2. Rendiciones de cuentas apoyadas por el Programa JxT

Resumen	General	Mujeres, comunidad LGBTIQ+, población diversa	Jóvenes	Sectorial	PDET	NNA y jóvenes	Total	Total ejercicios apoyados
2022	12	1	1	1	1	–	16	39
2023	11	–	1	5	2	4	23	

Fuente: elaboración propia a partir de indicadores del Programa JxT.

Para lograr mejores rendiciones de cuentas hay que seguir trabajando en los incentivos para que los asistentes conozcan la información de manera previa y participen de los ejercicios de petición de cuentas. Además, como lo ha hecho EL Programa JxT, también es necesario fortalecer las capacidades para participar en un espacio concurrido. Es preciso seguir avanzando en la pedagogía de participación para que los ciudadanos puedan intervenir en diferentes espacios sin sentir reparo.

De manera complementaria, la construcción de los protocolos de *atención al ciudadano* ha sido la excusa para poner de manifiesto a los gobiernos locales la necesidad de desarrollar habilidades. ¿Cómo se atiende a una persona en condición de discapacidad física? ¿Cómo se atiende a una persona que no puede comunicarse verbalmente? ¿Qué soluciones existen para las personas que no pueden escribir? ¿Qué sucede cuando recibo ciudadanos que solo hablan una lengua indígena? ¿Qué sucede con los requerimientos orales? ¿Cómo se trata la atención cuando la garantía de un derecho fundamental está en riesgo? Estas preguntas han permitido identificar a los equipos de gobierno que el fortalecimiento de las habilidades para atender a la ciudadanía es una acción que influye de manera directa en la percepción que tienen las comunidades acerca del Estado, representado en las alcaldías locales. No obstante, es preciso afianzar el valor del trabajo del servicio público y la importancia de garantizar una atención inclusiva y eficiente.

En cuanto al componente enfocado en la *promoción de la transparencia y acceso a la información*, el Programa JxT ha buscado que las alcaldías locales cumplan con las disposiciones de la Ley 1712 del 2014 y su decreto reglamentario.

El programa ha identificado tres desafíos que tienen las alcaldías de los municipios de sexta categoría. El primero es la ausencia de instrumentos de gestión de la información, lo que impide contar con información actualizada, ordenada y disponible. Las alcaldías se enfrentan al reto de tener un manejo de la información precaria, que atiende las urgencias cotidianas pero que no responde a una estrategia. El segundo desafío es el cumplimiento del principio de calidad de información. Las alcaldías siguen entregando información que no cumple con los parámetros de lenguaje claro, dejando la responsabilidad de su comprensión en el ciudadano. Además, parte del cumplimiento del principio de calidad radica en el enfoque diferencial con que se entregue la información, atendiendo a las necesidades de los diferentes grupos y evitando la homogeneización de esta. El tercer desafío radica en que las alcaldías incumplen sistemáticamente las normas sobre publicación de información de los procesos de contratación, siendo esta la información más requerida por la ciudadanía y la base para hacer ejercicios de control ciudadano.

A través de sus socios, el Programa JxT diseñó acciones que pudieran superar los desafíos expuestos. Entre las actividades se encuentra la asistencia técnica para completar la información contenida en los enlaces de Transparencia y acceso a la información de las páginas web; el desarrollo de programas radiales para que fuera posible entregar información a las áreas rurales; el diseño de piezas audiovisuales que facilitara la comprensión de la información; la formación en el uso del SECOP II para mejorar la publicación de contratos; la promoción de ejercicios de diálogo con los grupos de interés del programa para que los equipos de gobierno supieran qué tipo de información es de mayor interés para la ciudadanía.

Para finalizar, en las *iniciativas adicionales*, el Programa JxT ha propuesto el trabajo enfocado en la integridad, asociado a la construcción y apropiación de los códigos de ética y a la declaración de los conflictos de interés. Aunque en sus inicios no se había contemplado el fortalecimiento de la ética pública, en la medida en que el programa fue ganando la confianza en las alcaldías locales este proceso empezó a ser requerido para aumentar el nivel de conciencia que tienen los servidores públicos sobre prácticas cotidianas que pueden representar riesgos de corrupción.

Consolidación de la cadena de valor

El proceso de fortalecimiento de capacidades tanto de la sociedad civil como de los equipos de gobierno ha derivado en encuentros entre ambos actores para discutir temas de interés público, constituyendo el mayor aporte para cumplir con la parte de aumento de la confianza entre el Estado y el ciudadano propuesta por la teoría de cambio y con el principio de participación y colaboración de gobierno abierto. La cadena se ha afianzado mediante tres grandes puntos de encuentro: los ejercicios de rendición y petición de cuentas, el diálogo promovido por los ejercicios de control ciudadano y las conversaciones alrededor de la actualización o el diseño o ajuste de políticas públicas. Los tres puntos tienen como fundamento el diálogo público, que es uno de los elementos necesarios para buscar soluciones innovadoras a problemas complejos (Bohm, 1996).

El cuadro 1 muestra cómo se ha logrado el fortalecimiento de la cadena de valor. En el cuadro, las columnas (a) y (e) señalan los espacios a través de los cuales se asistió técnicamente a las administraciones municipales y a los ciudadanos, y las columnas (b) y (d), las capacidades efectivamente desarrolladas por ambos grupos de valor, que fueron aplicadas en los espacios de iteración mencionados en la columna (c).

Además de estudiar las metodologías propuestas por el Gobierno nacional para adaptarlas, el Programa JxT ha incorporado el desarrollo de algunas capacidades relacionales que permitan superar los miedos de los diferentes actores a tener un diálogo fundamentado. Las metodologías han sido un aporte sustancial para mejorar la participación ciudadana y han demostrado que si se promueven cambios en las prácticas tradicionalmente utilizadas, se puede aumentar la confianza entre la ciudadanía y el Estado (véase la tabla 3, que busca mostrar esos cambios).

Cuadro 1. Cadena de valor del Programa JxT

Administraciones públicas municipales		Iteraciones (c)	Sociedad civil	
Fortalecimiento de capacidades técnicas (a)	Capacidades técnicas desarrolladas (b)		Capacidades técnicas desarrolladas (d)	Fortalecimiento de capacidades técnicas (e)
Construcción de los Planes de Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Fortalecimiento de las capacidades para la implementación de gobierno abierto.	Gestionar riesgos de corrupción. Entregar la información pública cumpliendo con los lineamientos legales. Fortalecer los espacios de participación ciudadana. Abrirse a la recepción de sugerencias por parte de la ciudadanía. Preparar presentaciones para la ciudadanía. Disponerse para el diálogo con la ciudadanía. Entender los contextos particulares de los grupos de valor.	Rendiciones de cuentas. Ejercicios de control ciudadano. Diseño o ajuste de políticas públicas. Espacios de diálogo público.	Aprender a monitorear los planes de desarrollo municipales. Utilizar instrumentos para hacer petición de cuentas, solicitudes de información, derechos de petición. Diseñar planes de trabajo de iniciativas de control social. Diagnosticar y proponer ajustes de políticas públicas. Priorizar problemas locales. Identificar problemas asociados a la falta de entrega de información pública. Preparar a la ciudadanía para que dialogue con los servidores públicos.	Escuela Ciudadana Anticorrupción. Escuela Ciudadana de Transparencia y Participación. Agendas Ciudadanas de Transparencia, Participación y Anticorrupción. Movimiento Ciudadano Anticorrupción.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Cambios visibles promovidos por el Programa JxT

Proceso	Antes	Después
Rendiciones de cuentas	Audiencias públicas magistrales en las que el alcalde entrega información sin interacción con la ciudadanía.	Ejercicios de diálogo público en la que el equipo de gobierno responde las inquietudes de la ciudadanía. Ejercicios focalizados en temas o en grupos poblacionales específicos. Uso de elementos de apoyo para que exista un mayor entendimiento de la información pública.

Continúa…

Proceso	Antes	Después
Ejercicios de control ciudadano	Desatención de los requerimientos por parte de las alcaldías locales. Amenazas a la ciudadanía por pedir información.	Diseño de espacios en los que la ciudadanía pide información a las alcaldías locales y se proponen cronogramas de monitoreo al cumplimiento de los compromisos.
Diseño o ajuste de políticas públicas	Políticas diseñadas por terceros a manera de consultoría para cumplir con los requerimientos legales.	La ciudadanía pide la revisión de determinadas políticas. Los ciudadanos lideran los diagnósticos que apoyan la formulación de la política. Los grupos poblacionales aportan la redacción de la política.

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta la cadena de valor propuesta, se puede asegurar que el programa ha estado enfocado en crear espacios de gestión de conocimiento entre los miembros de la sociedad civil (Escuela y Agendas ciudadanas), en los cuales se ha impactado la construcción de tejido social a partir de la identificación de un interés común. Este paso ha derivado en la modificación de las formas de comunicación con los gobiernos locales.

Mediante el trabajo llevado a cabo en los municipios, el Programa JxT ha demostrado que es posible cambiar las prácticas comportamentales tanto de los equipos de gobierno como de las comunidades. Este programa ha logrado que los alcaldes y los líderes de las áreas de gobierno dialoguen con los ciudadanos para resolver sus dudas, aunque esto implique reconocer que no han avanzado en los asuntos inicialmente pactados.

También el Programa JxT ha contribuido a la promoción de la transparencia superando únicamente la mirada de fortalecimiento institucional y abriendo paso a otras maneras de identificar cómo la ciudadanía espera interactuar con el Estado y cómo espera recibir la información pública. El programa ha construido una gobernanza relacional entre actores locales para mejorar el liderazgo del gobierno local y la participación ciudadana, respetando los contextos municipales al entender las diferencias que cada territorio tiene.

Lecciones aprendidas

- Trabajar con diversos actores en torno a un mismo tema resulta retador, más aún si se trata de un fenómeno como la corrupción, que por lo general ha sido concebido como un problema exclusivo del sector público, y cuyas soluciones han estado tradicionalmente encaminadas a

robustecer las normas y sanciones. En este sentido, otra de las apuestas transversales del Programa JxT ha sido buscar alternativas innovadoras para abordar la corrupción y sobre todo promover el involucramiento y la conciencia colectiva respecto a la corresponsabilidad de todos en la lucha contra este flagelo.

- Debido al carácter sistémico de la corrupción, es necesario contar con una comprensión profunda de los comportamientos individuales y colectivos que perpetúan prácticas de opacidad en la sociedad, perfectas para llevar a cabo actos de corrupción. Por esta razón, el programa ha desarrollado una estrategia de cambio cultural para la transparencia, a través del enfoque comportamental, pionero en países como Estados Unidos, Inglaterra y México, la cual ofrece una aproximación innovadora que combina diversas ciencias —psicología, antropología, neurociencia cognitiva y economía— para entender las actitudes, las creencias, los valores, las normas sociales y los comportamientos que influyen en la toma de decisiones éticas. Con esta metodología se busca diseñar iniciativas integrales, adaptadas a las condiciones de cada región, que incluyen actores del poder público a nivel nacional, entidades territoriales y sociedad civil, que puedan ser escalables a diversos sectores y poblaciones.
- La escala local está pidiendo opciones innovadoras para promover procesos transparentes. El avance del gobierno abierto exige el desarrollo de acciones de innovación pública. Por este motivo, es clave insistir en que la transparencia se enfoque más en los resultados que necesariamente en los procedimientos. De ahí que las rendiciones de cuentas han resultado un ejercicio de alto reconocimiento porque las comunidades han podido escuchar directamente cuáles han sido los resultados o los inconvenientes para su cumplimiento. Los ciudadanos confiarán en el Gobierno si ven los resultados de las políticas públicas, y no porque conozcan las políticas públicas en sí mismas.
- Cabe subrayar que el Programa JxT no desarrolló un instrumento para medir los cambios en la confianza. Sin embargo, se han podido evidenciar cambios en la percepción de la gestión pública por parte de los grupos de ciudadanos que se han vinculado a los procesos de diálogo liderados por ese programa.
- La identificación de las dificultades para la correcta implementación de los PAAC se puede dividir en dos aspectos: el primero, relacionado con el tema metodológico y de apropiación por parte de los servidores públicos que deben elaborar e implementar este tipo de herramientas; y el segundo, asociado directamente con un tema de cultura organizacional, donde se identifica la baja intención por parte de los responsables en

apropiar y hacer uso de esta herramienta como un aliado para la gestión institucional en materia de lucha contra la corrupción.

- El enfoque diferencial que ha exigido la implementación del Programa JxT ha hecho que se desarrollen diferentes métodos de trabajo de acuerdo con la población. Los jóvenes, las mujeres, la población LGTBIQ+ y los indígenas han resultado ser grupos con un profundo interés en vigilar lo público, lo cual ha conducido a que el programa haga un aterrizaje más sectorial de su estrategia.
- En la línea de las intervenciones diferenciales, se necesita mantener acciones individualizadas para municipios PDET y distritos, atendiendo la madurez institucional en la que se encuentra cada escala y entendiendo que los compromisos PDET hacen parte de los planes municipales de desarrollo; por ejemplo, reconocer cuáles son las narrativas que pueden tener mayor impacto y cuándo no es posible hablar de corrupción directamente para no afectar la seguridad de las poblaciones.
- Para próximas intervenciones es preciso preguntar a los municipios cómo conciben la promoción de la transparencia y cuáles son las principales preocupaciones asociadas a su gestión y a la apuesta de su proyecto político. Se ha pensado que la confianza se logra a través de estructuras institucionales fuertes, marcos normativos impenetrables y prácticas en la gestión pública recurrentes. Pero el Programa JxT ha demostrado que, de manera complementaria, los escenarios de diálogo público son determinantes en este proceso.
- Se ha comprobado que los procesos de formación desarrollados por el Programa JxT han fortalecido los ejercicios de control ciudadano, los cuales, gracias a la formación, ahora utilizan instrumentos más efectivos que aquellos que usaban antes de los procesos de formación.
- Los elementos relacionados con la cultura han resultado ser movilizadores de espacios de reflexión y cambio sobre prácticas anticorrupción.

Referencias

Alvial, C. *et al*. (2011). A methodology for community engagement in the introduction of renewable based smart microgrid. *Energy for Sustainable Development, 15*(3), 314-323.

Bohom, D. (1996). *On dialogue*. Routledge.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *CONPES 4070 del 2021: Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado abierto*. https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/CONPES%204070%20DE%202021.pdf

Edelman Colombia. (2020, marzo). Edelman Trust Barometer 2020-Colombia. https://www.edelman.lat/research/trust-colombia

Función Pública. (s. f.). Plan Anticorrupción y Acciones de Participación en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/abc-para-la-construccion-del-plan

Grimmelikhuijsen, S. G. y Meijer, A. J. (2014). Effects of Transparency on the Perceived. *Journal of Public Administration Research and Theory, 24*, Issue 1, 137-157.

Heredia Pérez, D. (17 de julio del 2023). La importancia de un movimiento ciudadano en la *lucha contra la corrupción y por la transparencia*. Transparencia por Colombia. https://transparenciacolombia.org.co/importancia-de-un-movimiento-ciudadano-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/

Hooghe, M. y Marien, S. (2012). A Comparative Analysis of the Relation between Political Trust and Forms of Political Participation in Europe. *European Societies, 15*(1), 1-22. https://doi.org/10.1080/14616696.2012.69280

Levi, M. y Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science, 3*, 475-507.

Meijboom, F., Visak, T. y Brom, F. (2006). From trust to trustworthiness: why information is not enough in the food sector. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, (19), 427-442. https://doi.org/10.1007/s10806-006-9000-2

OCDE. (2016). Gobierno abierto: contexto mundial y el camino a seguir. //www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf

OCDE. (2017). *OECD Guidelines on Measuring Trust*. OECD Publishing.

OCDE. (2021). Generar confianza para fortalecer la democracia–Resumen con los principales hallazgos de la Encuesta sobre Confianza de la OCDE https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/

Pareja López, E. A. *et al*. y Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Geografía e Historia. (2022). *Gobernanza e innovación social en la estrategia de desarrollo de los territorios inteligentes: un estudio comparado entre Madrid-España y Bogotá-Colombia* (disertación).

Tallant, J. y Donati, D. (2020). Trust: from the Philosophical to the Commercial. *Philosophy of Management,* (19), 3-19. https://doi.org/10.1007/s40926-019-00107-y

Transparencia por Colombia. (2019). *Barómetro global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019*.
https://transparenciacolombia.org.co/tag/barometro-de-la-corrupcion/

Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. (Enero del 2014). *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 24*(1), 137-157. http://www.jstor.org/stable/24484894

Casos de éxito

Estrategia de rendición pública de cuentas Más Conectados: una iniciativa de gobierno abierto en Corinto y Santander de Quilichao (Norte del Cauca)*

Yenny Tatiana Benavides Burgos y Carlos Hernán Ramírez León

Introducción

La rendición pública de cuentas, como componente integral del gobierno abierto, tiene como objetivo primordial generar un proceso transversal en la gestión pública, fomentando y promoviendo una apertura constante en el diálogo público, participativo e innovador entre los gobiernos y la sociedad civil. Su finalidad es dar a conocer y explicar los compromisos adquiridos, los avances y logros de la gestión, así como las acciones de mejora implementadas por los entes de control, lo que garantiza los derechos de los ciudadanos a través de la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos. Además, busca asegurar el ejercicio del control social sobre la administración pública por parte de la ciudadanía (Lerner, 2021; Velasco Sánchez, s. f.). Lamentablemente, en muchos territorios esta perspectiva no se asume de manera integral y, por el contrario, se convierte en un desafío a la hora de implementarla.

Esta situación puede explicarse, como lo señala Bovens (2007), por las disfuncionalidades que pueden surgir de las creencias arraigadas acerca de lo que es la rendición pública de cuentas, lo que debería ser y las prácticas reales que se llevan a cabo. En los casos de Corinto y Santander de Quilichao, ubicados en el Norte del Cauca, las creencias acerca de la rendición pública de cuentas están arraigadas en entenderla como una acción unidireccional liderada únicamente por la administración local, así como una actividad aislada en lugar de un proceso transversal en la gestión pública. Estas situaciones impiden el deber ser del ejercicio de la rendición pública de cuentas: por un lado, la interacción constante y necesaria entre sociedad civil y gobierno local, para que se dé una fragmentación del poder que lleve a la negociación y al consenso en el ejercicio de la rendición pública de cuentas, es decir, a una apertura en doble vía al diálogo

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.6

público, abierto y participativo y, por otro lado, el de convergir a todas las áreas misionales, dependencias o secretarías de las administraciones para garantizar la organización gradual y permanente de actividades que promuevan la cultura de la rendición pública de cuentas al interior de las administraciones locales.

Esta situación también se ve agravada en los municipios del estudio por la escasez de recursos y la limitada capacidad de recaudación que enfrentan los gobiernos municipales de sexta y quinta categoría, lo que dificulta la implementación de las líneas estratégicas de sus Planes de Desarrollo Municipal 2020-2023, sobre todo en lo que concierne al fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel local, debido a que, por la falta de recursos, las administraciones están obligadas a acumular funciones por secretaría o área misional, así como a disponer de una planta de personal acortada, en la cual, en la mayoría de los casos, la formación de base de este personal no está ligada con los temas de la administración pública, como es el de la rendición pública de cuentas. Esto conduce a que se desconozca el proceso por implementar esa rendición en lo que se refiere a las administraciones, dado que, por las diversas funciones que deben asumir, no cuentan con un equipo especializado en el tema, y al tener menos recursos, es probable que se también se genere menor cantidad de espacios de diálogo en los municipios.

En este orden de ideas, surge la Estrategia de rendición pública de cuentas Más Conectados como una iniciativa de gobierno abierto desarrollada por la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. La propuesta nace como resultado del encuentro La Red de Servidores Públicos, iniciativa de gobierno abierto implementada por la Universidad de los Andes en el 2022, en el que participaron 30 funcionarios de las alcaldías de Santander de Quilichao y Corinto, para capacitarlos en el tema de rendición pública de cuentas. En el encuentro los funcionarios pusieron de manifiesto que, al interior de sus administraciones, no contaban con una metodología clara que especificara la gestión realizada y las acciones de mejora implementadas en cada una de las etapas de la rendición pública de cuentas: aprestamiento, diseño, preparación, ejecución, seguimiento y evaluación. Además, se identificó que las administraciones no tenían el hábito de documentar las actividades que se llevaban a cabo en el marco de dicha rendición.

Así pues, la estrategia tuvo como objetivo principal estructurar y fortalecer el proceso de rendición pública de cuentas llevado a cabo por las alcaldías. Para lograrlo, la iniciativa perseguía tres objetivos específicos: en primer lugar, diseñar una caja de herramientas de rendición pública de cuentas para los municipios, y adaptarlo a sus necesidades institucionales siguiendo los lineamientos propuestos por el Departamento Administrativo de la Función Pública. En segundo lugar, fomentar el hábito de documentar los procesos llevados a cabo por

la administración municipal con el fin de facilitar la estandarización y la mejora continua de dichos procesos. El tercer objetivo, generar soportes documentales que sirvieran como evidencia de la gestión realizada por las alcaldías, y publicarlos. Fue fundamental llevar a cabo estas acciones porque fortalecieron la transparencia activa y contribuyeron a la medición favorable de los indicadores de desempeño institucional del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG), dado que la Estrategia de rendición pública de cuentas hace parte de uno de los componentes de la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual es una de las 19 políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), y es una de las políticas que debe incluirse en la planeación institucional para fortalecer la relación del Estado con el ciudadano.

La iniciativa se inició con la aplicación de un test (y retroalimentación) a los funcionarios públicos de las administraciones locales, en el que ellos evaluaban sus conocimientos sobre la rendición pública de cuentas y, a su vez, se constataba la información recopilada con los conceptos establecidos en el CONPES 3654 del 2010, la Ley 1757 del 2015 y lo referido por el Departamento Administrativo de Función Pública. A continuación, se organizaron mesas participativas en las que los funcionarios identificaron mitos y realidades sobre la rendición pública de cuentas, con base en una lista comparativa de conceptos y procedimientos que les fue presentada; los participantes etiquetaron cada afirmación como "mito" o "verdad", para luego ser socializada en sesiones plenarias y evaluar los aciertos y desaciertos de los asistentes, con el propósito de promover una comprensión clara de tal rendición. Posteriormente, se llevó a cabo la autoevalución de la rendición pública de cuentas a los funcionarios públicos de las administraciones locales, en el que las entidades identificaron el estado de su proceso en cada una de las etapas que define el Departamento Administrativo de la Función Pública (aprestamiento, diseño, preparación, ejecución, seguimiento y evaluación), respondiendo las siguientes preguntas: ¿qué se ha hecho y qué ha funcionado? (fortalezas), ¿qué se ha hecho y no ha funcionado? (debilidades), ¿qué de lo que se ha hecho se puede hacer mejor? (oportunidades). Finalmente, se construyó una caja de herramientas que se ajustó a las necesidades de cada administración, teniendo en cuenta la información del diagnóstico y las características de los municipios. Esta fue utilizada en la rendición pública de cuentas del 2023 de ambos municipios y contribuyó a la documentación de la Estrategia de rendición pública de cuentas en cada una de las administraciones.

Narración del caso

Test de conocimiento

Con la aplicación del test se buscó que los funcionarios evaluaran sus conocimientos acerca de la rendición pública de cuentas, contrastando la información recopilada con los conceptos establecidos en documentos oficiales como el CONPES 3654 del 2010, la Ley 1757 del 2015 y las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública. Tras aplicar el test de 10 preguntas a los 30 funcionarios participantes de las alcaldías de Santander de Quilichao y Corinto, se encontró que el 80 % de ellos desconocía las etapas de la rendición pública de cuentas, mientras que solo el 20 % había escuchado sobre ellas. En cuanto al conocimiento que tenían las dos administraciones acerca de cuáles son los elementos transversales de dicha rendición, solo el 10 % respondió correctamente, al mencionar la información, la responsabilidad y el diálogo, mientras que el 90 % solo relacionó la información como elemento transversal, sin comprender los otros dos.

Al preguntar acerca de los temas, aspectos y contenidos sobre los que se debe rendir cuentas, el 90 % de los asistentes afirmó que solo se debían presentar informes sobre el presupuesto, el cumplimiento de metas, los programas, los proyectos en ejecución y la información de contratación pública, desconociendo que también se deben rendir cuentas sobre los informes de gestión y los informes a los entes de control que supervisan a la entidad.

En lo correspondiente a la pregunta ¿cómo se deberían elegir los temas a presentar en la rendición pública de cuentas?, las respuestas estuvieron divididas: el 50 % consideró que ninguna de las opciones era válida, mientras que el otro 50 % seleccionó la respuesta correcta: los Planes de Desarrollo Municipal y los intereses de los grupos de valor.

En relación con la periodicidad en la que se deben rendir cuentas, el 100 % respondió que solo se debe realizar una vez al año, desconociendo que la rendición pública de cuentas es un proceso continuo y constante a lo largo de todo el año, por lo que no se debe realizar solamente una vez, sino cuantas veces sea necesario.

Respecto de la población a la que se debe rendir cuentas, el 100 % de los participantes afirmó que se hace ante los grupos de valor, los grupos de interés y los usuarios.

Al preguntar si hay una única forma de hacer rendición de cuentas, el 100 % de los funcionarios señaló que esa afirmación era verdadera; creía, erróneamente, que solo existía una metodología de diálogo para realizarla, limitándola solo a la audiencia pública como mecanismo de participación. Asimismo, en la pregunta

del informe de rendición pública de cuentas en la que se les consultaba si este informe solo debe reportar acerca de lo que se ha cumplido, sin necesidad de especificar dificultades o incumplimientos, el 100 % de los participantes respondió que eso era verdadero. Se hizo evidente que los funcionarios no tenían claro que en el informe también se deben especificar las dificultades o incumplimientos que se les hayan presentado.

En lo relativo a la pregunta acerca del lenguaje que debe tener el informe de rendición pública de cuentas, el 100 % de los funcionarios manifestó que el documento no debe utilizar un lenguaje preciso y técnico. Finalmente, el 100 % de los participantes desconoció la diferencia entre la rendición pública de cuentas PDET y la rendición pública de cuentas tradicional, señalando erróneamente que la única diferencia radica en la periodicidad y no en la estructura del informe que se debe realizar, a pesar de que los municipios participantes están inscritos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Mitos y realidades sobre la rendición pública de cuentas

Se organizaron mesas participativas con los mismos 30 funcionarios a quienes se les aplicó el test en el que se identificaron mitos y realidades sobre la rendición pública de cuentas.

El ejercicio consistió en presentar una lista comparativa de conceptos y procedimientos, y los participantes etiquetaban cada afirmación como "mito" o "verdad". Entre los resultados más significativos del ejercicio se mostró que el 100 % de los participantes identificó como "verdad" que la rendición pública de cuentas solo es una audiencia o un evento aislado que se da una vez al año. A su vez, se detectó que el 90 % de los funcionarios determinó como "verdad" que solo se debe documentar y publicar el informe del espacio de diálogo público, y el 10 % evidenció como "mito" esta afirmación. Por otro lado, el 50 % de los asistentes enunció como "mito" que la rendición pública de cuentas es un diálogo de doble vía entre las administraciones y los grupos de interés, y el otro 50 % consideró que era "verdad", pero solo dentro del espacio de diálogo público, debido a que ellos estiman que es el único espacio donde las administraciones establecen una relación directa con sus grupos de valor.

Autoevaluación del proceso de rendición pública de cuentas

La autoevaluación contó con la participación de los mismos funcionarios que habían asistido a las jornadas de aplicación del test y la de mitos y realidades de rendición pública de cuentas. En esta etapa, el objetivo principal se centraba

en que cada grupo de participantes evaluara de manera consciente las acciones puntuales que implementa y las que no lleva a cabo en cada etapa de rendición pública de cuentas. Para facilitar este proceso, se crearon matrices que representaban las etapas del proceso propuestas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en las cuales las entidades reconocían su estado actual y las oportunidades de mejora correspondientes. Además, se formularon preguntas orientadoras para guiar esta fase: ¿qué se ha hecho y qué ha funcionado? (fortalezas), ¿qué se ha hecho bien y no ha funcionado? (debilidades), ¿qué aspectos se pueden mejorar de lo realizado hasta ahora? (oportunidades). Se identificaron los resultados de la autoevaluación en cada una de las etapas de rendición pública de cuentas, que se describen a continuación.

En el aprestamiento se detectó que al inicio de cada vigencia las administraciones locales no hacían un autodiagnóstico de las actividades por realizar según las cinco etapas del proceso; tampoco tenían formalizado a través de resolución municipal el Comité de Rendición Pública de Cuentas, el cual hace parte de los lineamientos del *Manual único de rendición de cuentas*; tampoco tenían definido un equipo administrativo encargado de la preparación, formulación, diseño y evaluación de la Estrategia de rendición pública de cuentas. Este rol era asumido por el secretario de Planeación, para el caso de la administración de Corinto, y por la secretaria del Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional, para el caso de Santander de Quilichao. En el diseño se identificó que, para las administraciones locales, la rendición pública de cuentas se resumía en una actividad puntual que es la audiencia pública, y no la asumían como un proceso continuo que implica una serie de metodologías, estructuras y prácticas al interior de las dependencias y secretarías de la administración. Por lo tanto, ninguna de las alcaldías había diseñado la Estrategia de rendición pública de cuentas, y no había establecido objetivos, metas o indicadores que perseguía la rendición pública de cuentas de cada municipio. Asimismo, en la preparación, los funcionarios reconocieron que, debido a la falta de un equipo exclusivo para la rendición pública de cuentas, no se diseñaba una metodología adecuada para la recolección y organización de la información. Aunque en las reuniones de los consejos de gobierno se acordaba la fecha del diálogo público de la rendición pública de cuentas y se asignaba a cada funcionario la responsabilidad de organizar la información por presentar, no existía una clara definición de responsabilidades y funciones, ni en lo que respecta al espacio del diálogo ni en la etapa de preparación. Además, no se había desarrollado una estrategia de comunicación que permitiera informar y motivar a los grupos de valor a participar en los espacios de diálogo de la rendición pública de cuentas. Por último, los funcionarios no habían tenido presente la importancia de involucrar a sus grupos de valor en la etapa de preparación; eso quiere decir que no realizaban actividades de sensibilización previas para informar a la ciudadanía sobre la metodología por

emplear en el diálogo de la rendición pública de cuentas, ni consultaban antes por sus intereses. En lo relativo a la ejecución, los funcionarios solo conocían la audiencia pública como único mecanismo participativo para rendir cuentas. Además, no llevaban a cabo evaluaciones de los espacios de rendición pública de cuentas, por lo que no sabían si realmente la información que ellos brindaban a sus grupos de valor era clara, si la metodología implementada era adecuada o si a las personas invitadas les interesaban los temas tratados u otros temas. Finalmente, en el seguimiento y la evaluación, ninguna de las dos administraciones hizo seguimiento a los compromisos asumidos en los espacios de diálogos abiertos. De igual modo, aunque se sistematizaron los resultados de los espacios, no se buscó evaluar de manera interna el proceso implementado.

Construcción de la caja de herramientas de rendición pública de cuentas

Para responder a los requerimientos identificados en la autoevaluación realizada por los funcionarios de los municipios de Santander de Quilichao y Corinto, diseñamos varios instrumentos que fueron adaptados a las necesidades de las administraciones territoriales, y consolidados en una caja de herramientas para cada una de las etapas de la rendición pública de cuentas (véase la figura 1).

El ejercicio de adaptar los instrumentos se hizo a través de los enlaces de las alcaldías. Para el caso de Santander de Quilichao lo lideró la Secretaría Privada y en Corinto estuvo a cargo de la Secretaría de Planeación. Durante seis meses se llevaron a cabo reuniones periódicas con los delegados de cada alcaldía, en las cuales se analizaban las actividades que se venían desarrollando en las cinco etapas de rendición pública de cuentas, y las que no se implementaban, pero era necesario hacerlo. Se evidenció que, en la primera etapa, la de aprestamiento, ninguna de las dos alcaldías implementaba en su gestión un autodiagnóstico de las acciones y procedimientos realizados en el antes, durante y después de la rendición; de ahí que se construyó una matriz en Excel de autodiagnóstico (RC-F2) con base en los indicadores de gestión, producto y resultados[1] referidos por el *Manual único de rendición de cuentas* establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Esta herramienta permitió evaluar, al interior

1 Los indicadores de gestión permiten cuantificar los recursos (humanos, físicos y financieros) utilizados para la implementación de las acciones de la Estrategia de rendición de cuentas. Los indicadores de producto cuantifican los bienes o servicios producidos y los cambios generados en la implementación de la rendición de cuentas, en tanto que los indicadores de resultado miden los cambios en determinado tiempo por la implementación de la Estrategia de rendición pública de cuentas (MURC, 2019, p. 46).

de las entidades territoriales, los recursos físicos, humanos y financieros con los que cuenta la entidad para implementar las acciones en la rendición pública de cuentas, así como la identificación de los espacios de articulación y cooperación para dicha rendición, la definición de la estrategia para implementar su ejercicio y la cuantificación del impacto de las acciones de rendición de cuentas con sus diferentes grupos de valor. A partir de estos ítemes que se evaluaron, los enlaces de las administraciones consideraron necesario el diseño del formato Plan de Acción (RC-F2B), como herramienta de anexo para ser incluida en la planeación institucional. El instrumento es una hoja de Excel en el que se describen las actividades específicas que las administraciones llevan a cabo en cada una de las etapas de la rendición pública de cuentas; además, especifica los responsables y proyecta los recursos necesarios para su implementación. Por otro lado, en esta etapa se logró definir el equipo líder de rendición pública de cuentas y orientar sus planes de trabajo, porque se identificó junto con los enlaces de ambas alcaldías que carecían de un grupo de personas organizadas para dar cumplimiento al logro de los objetivos de la rendición pública de cuentas, y que, a su vez, estas personas orientaran el trabajo de los demás funcionarios al cumplimiento de estos objetivos. Por tal motivo, diseñamos el formato Equipo Líder (RC-F03). La herramienta es una hoja de Excel en el que se especifican las secretarías o dependencias líderes, el funcionario o contratista responsable, al igual que las funciones por desempeñar en cada una de las etapas de la rendición pública de cuentas. El formato se diseñó para que quede institucionalizado el involucramiento de las secretarías y dependencias de las entidades que lideran el desarrollo de dicha rendición. De esta manera, se logró disminuir la carga de responsabilidad a una sola instancia, como antes se venía manejando en ambas administraciones.

En la etapa de diseño, se logró identificar que ambas administraciones se saltaban esta fase de rendición pública de cuentas; ninguna había diseñado una estrategia encaminada con ese fin. Si bien las alcaldías hacían acciones que le apuntaban a algunos ítems de la estrategia —por ejemplo, definir el mecanismo de participación de audiencia pública para el espacio de diálogo entre la administración y sus grupos de valor, así como delegar a una secretaría para la elaboración del informe del espacio del diálogo—, no se formulaba el reto, entendido este como la brecha que se busca reducir con la implementación de la Estrategia de rendición pública de cuentas; tampoco los objetivos —que corresponden a los resultados esperados a partir de las actividades ejecutadas de la estrategia— ni los indicadores de impacto —que permiten medir los cambios que se esperan lograr al final de la implementación de esta estrategia, e incluso más allá de su finalización—, y tampoco contaban con un cronograma específico para cada una de las etapas de la rendición pública de cuentas.

Por las razones expuestas, se crea la *Guía del diseño de la Estrategia de rendición de cuentas* (RC-F01). Esta consiste en un documento en Word que contiene

de forma ordenada el paso a paso para el diseño de tal estrategia. El documento está dividido en cinco partes. La primera de ellas, inicia con la ubicación de la meta e indicador de producto de la rendición pública de cuentas en los Planes de Desarrollo Municipal; la especificación del nombre de la estrategia; la descripción de los fundamentos legales de la rendición pública de cuentas (acotados al territorio, es decir, los acuerdos municipales que se hayan creado para soportar el ejercicio de la rendición) y la especificación de la localización geográfica y caracterización de los grupos de valor del municipio.

En la segunda parte, se encuentra la definición del reto, la formulación de los objetivos y los indicadores de impacto, así como la elaboración del Plan de Acción y el cronograma. Respecto a este último, se consideró pertinente el diseño del formato de cronograma (RC-F03 (B)), hoja en Excel que sirve para establecer las fechas de los diferentes diálogos abiertos y definir las fechas de reunión del comité de rendición pública de cuentas para la preparación de su estrategia. Además, se buscó que con este instrumento se dinamizara mucho más el número de espacios de diálogos por implementar, pudiendo ser trimestrales, cuatrimestrales o semestrales, dependiendo de los recursos con los que cuente cada entidad.

Por otro lado, en la tercera parte del formato guía, se encuentra la definición de los canales virtuales y de los espacios presenciales que las entidades han definido para informar acerca de cuáles son los espacios de diálogo público por realizar y los temas de interés sobre los que la ciudadanía quiere que le rindan cuentas. La cuarta parte es para especificar la definición de la agenda temática de la rendición pública de cuentas; en ella se busca que se detallen los temas por tratar en el espacio de diálogo y el cómo se va a llevar a cabo ese espacio. Asimismo, en esta parte del documento se deben colocar las capacitaciones previas realizadas al equipo líder de las administraciones y a los líderes de los grupos de valor participantes. Este ítem corresponde a la sensibilización e información sobre el proceso de rendición de cuentas que la entidad va a llevar a cabo y el componente de comunicación de la estrategia.

En la última parte, se encuentra el seguimiento a los compromisos pactados con la ciudadanía en los espacios de diálogo abierto, la sistematización y socialización de los resultados, los logros, las dificultades obtenidas en los espacios de diálogo y la evaluación de la estrategia, aplicada internamente a la entidad para establecer acciones de mejora.

En la etapa de preparación, la necesidad específica que se identificó fue crear un formato de agenda temática (RC-F04) que les permitiera a los funcionarios contar con una guía ordenada de los temas por presentar en los espacios de diálogo público e identificar por cada secretaría sus grupos de valor. De esta manera, se garantizó el mapeo adecuado de las organizaciones, colectivos, instituciones públicas o privadas en los territorios, en torno a la participación de los espacios de diálogo público de rendición pública de cuentas. El documento es una hoja de

Excel dividida en siete columnas, de modo que en cada fila se debe enunciar la fecha y hora en las que se llevará a cabo cada actividad; la línea estratégica del Plan de Desarrollo Municipal que será socializada en el espacio de diálogo; el tema o temas de la línea seleccionada que se abordarán; los insumos o recursos que se requieren para explicar el tema; el líder por secretaría que estaría a cargo de exponer la información, identificando su dependencia dentro de la alcaldía, y los grupos de valor por dependencia a los que se invitará en el espacio.

Los otros dos formatos que diseñamos en esta etapa fueron los compromisos (RC-F05) y la evaluación del espacio de diálogo (RC-F07). El primero surge por la necesidad de las administraciones de tener un soporte por escrito de los compromisos adquiridos con los ciudadanos participantes en el espacio de diálogo, y establecer los funcionarios responsables en contestar en los tiempos establecidos a las personas, colectivos o empresas que hayan manifestado alguna inquietud o pregunta que en el espacio no se pudo responder. El formato es una hoja de Excel que especifica el compromiso adquirido, la fecha en la que será contestado el compromiso, el actor social que hace la pregunta, el comentario o la sugerencia, la dependencia o secretaría de la alcaldía a la que le corresponde dar respuesta al compromiso y la persona encargada de responder dentro de los quince días posteriores a su formulación en el marco del proceso de rendición pública de cuentas. El segundo, lo diseñamos por requerimiento de las administraciones por tener un soporte por escrito que diera cuenta de la claridad de la información socializada en los espacios y sobre posibles temas de interés de los ciudadanos para futuras rendiciones públicas de cuentas. El formato de evaluación es un documento en Word de tres páginas con ilustraciones de "caritas", para aquellas personas a las que se les dificulta leer y escribir. El documento evalúa la percepción de los participantes a la actividad del diálogo público de la rendición pública de cuentas en los siguientes aspectos: si los temas tratados por la administración fueron claros y de su interés; si la actividad propuesta dio a conocer los resultados de la gestión de la administración; si el espacio a los asistentes permitió participar a través de preguntas, observaciones o sugerencias. Ahonda también acerca de cuáles serían los próximos temas de interés para futuras rendiciones públicas de cuentas, y finaliza el documento con un espacio para comentarios a la administración.

Por último, en la etapa de seguimiento y evaluación, las administraciones locales identificaron que no implementan acciones de seguimiento al desarrollo del trabajo del equipo líder ni a la implementación de la Estrategia de rendición pública de cuentas; no realizan seguimiento a los compromisos asumidos en los espacios de diálogo público, ni tampoco llevan a cabo una evaluación interna de la contribución de esa rendición a la gestión de la entidad. Para subsanar algunas de estas carencias, diseñamos el formato de aprendizajes (RC-F06). Es una hoja de Excel que evalúa las debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades

acerca del espacio de diálogo público, en las áreas de logística y temática tratada. La primera área analiza el lugar donde se llevó a cabo el espacio de diálogo; se tienen en cuenta aspectos como la accesibilidad al lugar, su capacidad, el sonido, la estrategia de difusión y comunicación impresa.

En la segunda área se expone acerca de la pertinencia de los temas tratados, la duración de la presentación de la información socializada, la profundidad de los temas y la claridad en la explicación de los temas por parte de los funcionarios, y termina el formato con una columna de conclusión para diligenciar las acciones de mejora por implementar en las próximas rendiciones públicas de cuentas. De igual manera, diseñamos el Informe del espacio de diálogo de rendición pública de cuentas (RC-F010). Este formato consiste en un documento en Word que recoge los ítemes más relevantes por documentar, los cuales son: la caracterización del evento y los participantes. En este ítem se presenta el alcance del espacio de rendición pública de cuentas (geográfico y temporal); la ubicación del evento; la duración y fecha en que se llevó a cabo; los funcionarios participantes (nombre/cargo); los temas tratados; el total de participantes por grupos de valor asistentes; los compromisos (allí se exponen los resultados del formato RC-F05 formato de compromisos); los aprendizajes de evaluación interna y externa (se plasman los aprendizajes logísticos y temáticos) y se finaliza registrando los temas de interés para futuros eventos (figura 1).

Adopción de la caja de herramientas

Durante el primer trimestre del 2023, la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes socializó en un consejo de gobierno de los municipios de Santander de Quilichao y Corinto cómo utilizar la caja de herramientas en cada una de las etapas de la Estrategia de rendición pública de cuentas. A partir de la socialización, las administraciones han adoptado siete de los doce instrumentos diseñados: el autodiagnóstico, el plan de acción, el cronograma, la *Guía del diseño de la estrategia de rendición pública de cuentas*, el formato de agenda temática, el formato de evaluación y el formato de aprendizajes. Las administraciones escogieron solamente estos instrumentos porque consideran que son de mayor utilidad para la documentación de la Estrategia de rendición pública de cuentas.

El uso del autodiagnóstico ha demostrado ser una herramienta efectiva y novedosa para los funcionarios, ya que les ha permitido identificar acciones de mejora en el proceso de rendición pública de cuentas que antes pasaban desapercibidas. A partir de los resultados obtenidos, han logrado elaborar un plan de acción más preciso para cada etapa de la rendición, y este autodiagnóstico también se ha convertido en un instrumento de seguimiento para la oficina de control interno; en el cual se establecen actividades, fechas de ejecución y responsables.

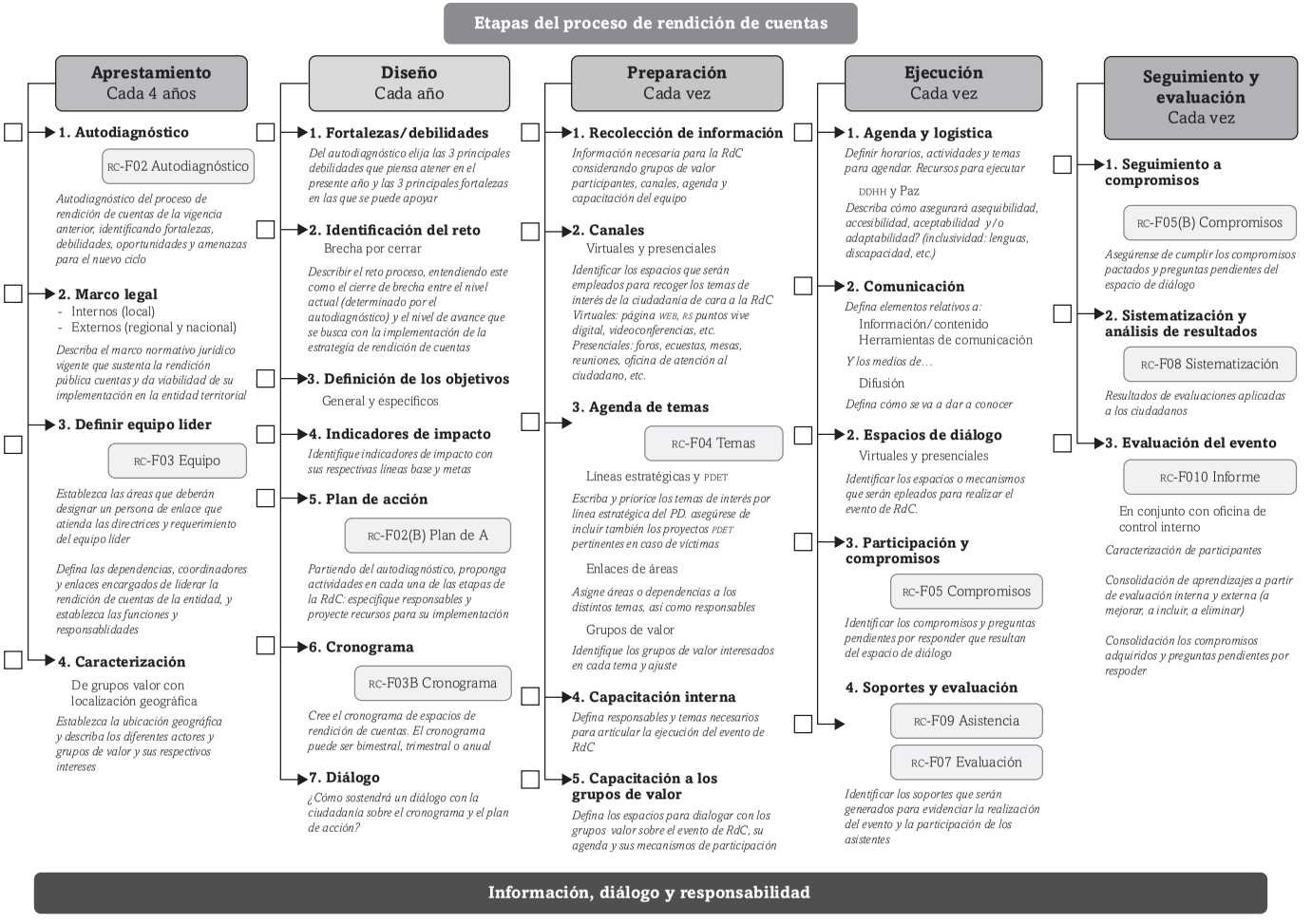


Figura 1. Herramientas para cada etapa de la rendición pública de cuentas

Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos del Departamento de la Administración de la Función Pública (2019).

La *Guía del diseño de la estrategia de rendición de cuentas* ha facilitado a las administraciones organizar y documentar las actividades específicas planificadas y ejecutadas en cada etapa de esta rendición. En cuanto al formato de agenda temática, solo la administración de Corinto lo ha implementado para organizar la información de la rendición pública de cuentas según la línea estratégica del Plan de Desarrollo Municipal. A su vez, la implementación del formato evaluación ha presentado una mejora significativa en el tema de la selección de los temas que serán socializados en las próximas rendiciones públicas de cuentas, no solo por el interés de las administraciones, sino también por relevancia para los grupos de valor.

Conclusiones

La Universidad de los Andes diseñó una caja de herramientas para mejorar el proceso de la rendición pública de cuentas. Esta ha sido socializada con los funcionarios de ambos municipios y ha tenido buena receptividad. Sin embargo, el tiempo de los funcionarios (por sus múltiples funciones y personal limitado que no puede dedicarse exclusivamente al tema de la rendición) ha sido un factor que ha dificultado el pilotaje de todos los formatos diseñados. De ahí que se siguen saltando las etapas de la rendición pública de cuentas y se concentran en la etapa de ejecución, la cual corresponde al diálogo público. En esta etapa es importante resaltar que, si bien los municipios de Santander de Quilichao y Corinto siguen limitando la participación de sus grupos de valor solo al espacio de diálogo público, es precisamente en este espacio en el que los grupos de valor han tomado mayor relevancia en el proceso de rendición pública de cuentas que en años anteriores. Se ha reconocido al ciudadano como sujeto que agrega valor a los procesos misionales de esta rendición, al evaluar los espacios a través de un formato de evaluación. De igual modo, se identifica el interés de las administraciones en conocer la percepción de los participantes acerca de la claridad de la información presentada, así como los temas que sean del interés de los grupos para próximas rendiciones públicas de cuentas, al propiciar acciones de mejora y fortalecer dicho proceso al interior de las alcaldías.

Lecciones aprendidas

Hablar de diseñar una estrategia de rendición pública de cuentas en el tercer año de gobierno de las alcaldías de Santander de Quilichao y Corinto ha sido un reto enorme. Se presentó resistencia al adoptar nuevos procesos metodológicos por parte de los funcionarios que han venido manejando el tema desde el primer año

de gobierno de las alcaldesas. Ellos consideraban que era demasiado trabajo y, en algunos casos, innecesaria la construcción de una caja de herramientas que documentara el paso a paso del proceso. Para lograr la adopción de la estrategia por parte de los funcionarios fue necesario realizar un encuentro entre ambas administraciones, el cual se denominó La Red de Servidores Públicos. Este fue un espacio creado para que ambas alcaldías expusieran el modelo de rendición pública de cuentas que venían implementando, y entre ellas se evaluaran e hicieran comentarios de mejora en su gestión. A partir de este ejercicio, se lograron concertar agendas de trabajo con ambas alcaldías, dado que los funcionarios que participaron en el encuentro comprendieron que había muchas acciones que ellos no implementaban y que eran necesarias en esa rendición.

Otra lección aprendida consistió en tratar de efectuar en las administraciones la conformación de un equipo líder que guiara el diseño, la preparación y la implementación de la Estrategia de rendición pública de cuentas, que diera orientación a las demás secretarías y que llevara a cabo el seguimiento para que el proceso estuviera adecuadamente orientado a los objetivos establecidos. Si bien en ambas administraciones se establecieron las resoluciones para la conformación de los comités de rendición pública de cuentas (en los que se definió una secretaría técnica que lidera y un grupo de funcionarios a cargo), en la práctica no se han dinamizado los comités ni la responsabilidad del "liderazgo". Esta ha quedado en ambas administraciones en manos de un solo funcionario, lo que ha ocasionado que se ralentice el uso e implementación de la caja de herramientas, y que continúen quedando vacíos en los soportes documentales frente a las acciones implementadas en las etapas de la rendición pública de cuentas. Esto se debe a que aún no se ha consolidado una cultura de rendición de cuentas al interior de las alcaldías que permita el trabajo interconectado con todas las dependencias para robustecer dicho proceso.

Finalmente, la documentación de la Estrategia de rendición pública de cuentas ha sido un reto. Es importante entender que estas administraciones no tenían la cultura de documentar el paso a paso del antes, durante y después de la rendición pública de cuentas, por lo que consideraban dicha rendición una actividad aislada (el espacio de diálogo público) sin ninguna relación con una planeación y organización de trabajo de un equipo líder. Se puede afirmar que un avance significativo es que las dos administraciones adoptaron la *Guía del diseño de la Estrategia de rendición de cuentas* (RC-F01). Este documento permitió que las entidades almacenaran una memoria institucional disponible para consulta y análisis, y se considerara un insumo valioso para los procesos de empalme de los próximos gobiernos.

Referencias

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, *13*(Issue 4), 447-468.

Departamento de la Administración de la Función Pública. (2019). Capítulo I. Lineamientos metodológicos para la rendición de cuentas en las entidades del orden nacional y territorial de la rama ejecutiva. En *Manual único de rendición de cuentas* (pp. 10-36). Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano.

Lerner, E. R. (2021). Metodología para la rendición de cuentas por resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (79), 155-190.

Pereda, P. (2022). Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas. *Espiral–Estudios sobre Estado y Sociedad, XXIX*(84), 257-261.

Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* (6.ª ed.). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Velasco Sánchez, E. (s. f.). Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento o uno basado en resultados? *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas,* 3.

Sur de Córdoba: una región que en medio del conflicto y posconflicto le apuesta a la transparencia y al acceso a la información*

Jessica Rosany Mendoza Niño, Luis Hernández Garrido
y Sergio Salgado Molina

Introducción

Históricamente la subregión del Sur de Córdoba, conformada por los municipios de Puerto Libertador, Montelíbano, Tierralta y Valencia, ha sido un territorio de conflicto. Su economía, basada principalmente en la agricultura y en la explotación minera, sumada a la histórica lucha por la tierra por parte de los movimientos campesinos ha dado como resultado un escenario de disputa donde los diversos actores luchan por el control territorial y las utilidades de las economías ilícitas, producto de estas tierras.

Según el diagnóstico del producto 3 de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras (2021), la lucha por la tierra y el incumplimiento de las promesas por parte del Estado colombiano a los campesinos fueron el detonante principal para la generación de conflicto y el surgimiento de diferentes grupos armados. En la actualidad, y posterior a la firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), las dinámicas de violencia armada se atribuyen a la disputa por el control territorial y de las economías ilícitas (minería ilegal y los cultivos ilícitos) por parte de los grupos armados, de las zonas que antes eran vigiladas por las FARC-EP.

Sumado a esto, y a las características propias de la zona, en el marco del Programa JxT de USAID y sus objetivos de fomentar la participación ciudadana a nivel local y de promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la sociedad civil, se identificó para esta región la existencia de diversos retos en materia de transparencia y acceso a la información pública. De igual forma, de manera colaborativa con la ciudadanía y la administración pública, se demostró que el limitado acceso a internet, la ausencia de espacios de participación ciudadana y la falta de información actualizada en los sitios web oficiales de las

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.7

alcaldías son barreras que dificultan el acceso a la información y la transparencia. Asimismo, en el diagnóstico realizado por el Programa JxT (2021) se evidenció que estos municipios presentan una mediana capacidad para garantizar el acceso a la información pública como derecho fundamental, y que existe una latente dificultad institucional para dar respuesta oportuna a los requerimientos de los ciudadanos.

En virtud de lo anterior, y con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales y de la sociedad civil, se plantearon cuatro estrategias enmarcadas en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (en adelante, PAAC)[1] de los cuatro municipios. Estas iniciativas fueron, en primer lugar, la caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés; segundo, los espacios radiales; tercero "Hablemos de nuestro territorio" y, finalmente, el boletín rural informativo. Para cada una de las iniciativas se construyó una metodología, de la mano de los funcionarios, las cuales fueron socializadas a través de consejos de gobierno. Este ejercicio permitió enriquecerlas y adaptarlas de manera especial y diferenciada a la población y al contexto de los municipios del Sur de Córdoba. Así, después de esta introducción, presentaremos a fondo las metodologías, estrategias y retos para cada una de las iniciativas, como también las lecciones aprendidas para futuras implementaciones y las conclusiones.

Estrategias para eliminar las barreras en el acceso a la información pública y la transparencia

Caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés

En el contexto del Programa JxT, se hizo evidente la necesidad de identificar las particularidades, características y necesidades de los diferentes actores involucrados con la gestión pública municipal. Lo anterior, como un proceso previo a la rendición de cuentas que permita, por un lado, reconocer a los futuros participantes y, por el otro, priorizar y focalizar los recursos a través de una planeación estratégica de la inversión.

Para ello, utilizamos la metodología del Departamento Nacional de Planeación (s. f.) y del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2019). Como estrategia, y a partir de estas metodologías, construimos siete ejercicios

1 El PAAC es un documento que consolida las actividades por emprender institucionalmente en cinco grandes componentes: gestión de riesgos, racionalización de trámites, rendición de cuentas, servicio al ciudadano y transparencia y acceso a la información.

prácticos[2] para facilitar la comprensión e interés en el ejercicio, por parte de los funcionarios, y su ejecución. Para ello elaboramos el material orientador con las explicaciones de cada ejercicio, realizamos llamadas telefónicas, conversaciones por WhatsApp y reuniones con los funcionarios, con el fin de aclarar dudas y validar la ejecución correcta de cada uno de los pasos.

En primer lugar, se establecieron los objetivos y alcances de la caracterización, definiendo claramente los aspectos por abordar y la información necesaria para cumplir con los propósitos del programa. A continuación, se designó un líder ejecutor, responsable de coordinar y supervisar el proceso. En tercer lugar, se identificaron las variables y sus niveles de desagregación. Posteriormente, se llevaron a cabo análisis previos para priorizar las variables más relevantes en función de los objetivos y de las características de la región, las cuales incluyeron aspectos demográficos (edad, género, nivel educativo), características socioeconómicas (ingresos, ocupación), necesidades y demandas específicas, así como niveles de participación ciudadana. En quinto lugar, diseñamos los instrumentos de caracterización. Con ese propósito se construyó una matriz en Excel, con 20 preguntas, producto de la priorización de variables; un tablero de control para analizar y automatizar mediante gráficas los resultados y un formulario de Google para ejecutar la encuesta *online*.

Durante la implementación de esta iniciativa, en la recolección de datos fue importante la participación activa de los funcionarios y de algunos actores clave. Fue indispensable establecer relaciones de confianza con los funcionarios y los líderes de las comunidades frente al apoyo técnico prestado por la Universidad mediante estrategias de capacitación, asesoramiento técnico y apoyo continuo. Asimismo, visitar el territorio de forma frecuente, entender su contexto, efectuar mesas de trabajo para adaptar las herramientas diseñadas y aprovechar los espacios de participación ciudadana con los representantes de los grupos de interés.

La implementación de la herramienta se inició con la realización de pruebas piloto ejecutadas durante espacios de participación ciudadana. Frente a este punto, resaltamos el apoyo brindado por los funcionarios y secretarios quienes, al conocer la transversalidad del proceso de caracterización, fueron proactivos en fomentar espacios de participación ciudadana y adaptar un lapso para realizar la encuesta *online*. A partir de los pilotos realizados y del análisis de la información recolectada, se construyeron diagnósticos que presentaron las dificultades

2 Los ejercicios consistieron, primero, en identificar los objetivos y alcances de la caracterización; segundo, establecer un líder de la alcaldía que acompañara de forma cercana el proceso; tercero, identificar variables y niveles de desagregación; cuarto, priorizar las variables relevantes; quinto, identificar mecanismos para recolectar la información; sexto, automatizar la información y establecer grupos o segmentos y, finalmente, publicar la información.

puntuales que, de cara al acceso a la información y a la transparencia, tiene la población.

Un ejemplo de ello fue el piloto realizado en el municipio de Tierralta, en el que identificamos que, aunque la mayoría de los entrevistados conocen qué es la rendición de cuentas, muchos no participan porque no se enteran de la fecha para su realización. De igual manera, se demostró que el medio por el cual presentan más solicitudes a la alcaldía es presencial, seguido del correo electrónico y del buzón de sugerencias. Por otro lado, en lo que concierne a las organizaciones de víctimas del conflicto armado, se demostró que estas tienen mayor interés en temas relacionados con las alianzas para lograr los objetivos, la educación de calidad y paz, y la justicia e instituciones sólidas. De forma similar, las organizaciones afrocolombianas están interesadas en educación de calidad y paz.

Con respecto a los canales de comunicación se pudo identificar que, en la zona rural y urbana, el canal al que tienen mayor acceso es la telefonía móvil, seguido de las redes sociales. En cuanto a la preferencia de uso, la ruralidad y el casco urbano le dan prioridad a la telefonía móvil. El municipio de Montelíbano puso de manifiesto que en la zona rural los encuestados tienen mayor acceso a la telefonía móvil, seguido de las redes sociales, condicionadas a los datos telefónicos. Si bien dentro del casco urbano de este municipio tienen mayor acceso a distintos canales de comunicación, la preferencia de uso, tanto en zona rural como urbana, concuerda en las redes sociales. Con base en lo anterior, recomendamos a estos dos municipios centrar su estrategia de comunicación en las redes sociales y la telefonía móvil, con el objetivo de lograr mayor participación de ciudadanos en los espacios dispuestos para tal fin.

Asimismo, aconsejamos que la caracterización de actores, ya estructurada, sea el principal insumo que tenga en cuenta la administración para generar mayor participación ciudadana, en los temas de gobierno abierto, y en cuanto a los grupos de interés con participación pasiva, identificar sus necesidades y canales de comunicación de mayor acceso y preferencia, para seducirlos a participar.

Finalmente, en Valencia y Puerto Libertador no logramos avanzar con las pruebas piloto, porque el apoyo a la caracterización se realizó hasta la fase de diseño de las metodologías y la construcción de la matriz en formato Excel, llevados a cabo hasta el mes de diciembre del 2022; lo anterior, debido a que por temas administrativos el programa tuvo que retirarse de los municipios mencionados.

Espacio radial

De acuerdo con las dificultades en el acceso a la información pública, el espacio radial se planteó como un momento en el que la administración municipal y la

ciudadanía participan, acceden a información de interés y conversan alrededor de temas importantes para las comunidades.

Uno de los objetivos de esta iniciativa ha sido potencializar y fortalecer la experiencia de organizaciones de base que se dedican a transmitir información a la comunidad alrededor del acceso a la información pública mediante capacitaciones y posicionamiento por la emisión del programa, así como generar confianza en la administración con la realización periódica de programas radiales en los que haya participación ciudadana.

El público objetivo al que se dirige el programa es la administración municipal y la ciudadanía en general, dado que pretendemos involucrar a todos los actores relevantes en la promoción de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. En cuanto a la duración y frecuencia del programa, se planeó inicialmente una hora para cada emisión. Esta ha sido adaptada según las circunstancias y necesidades específicas de cada temática y de los participantes. Por otro lado, para el formato, se propuso una estructura organizada por diferentes segmentos. Inicialmente, un cabezote de presentación seguido de una introducción sobre el tema del programa, que ocupaba cerca de cinco minutos. Subsiguientemente, se emiten las percepciones de la ciudadanía sobre una pregunta alrededor del tema del programa, recogidas previamente en zona rural o urbana. A continuación, una fracción dedicada al desarrollo de la conversación, con una duración aproximada de treinta minutos. En este punto, nos reuníamos con las jefes de prensa y algunos de los participantes al programa, para desarrollar las preguntas de la conversación. Posteriormente, la oficina de prensa socializaba el guion con todas las personas invitadas. En este espacio se hacían los ajustes a las preguntas, se modificaban o complementaban dependiendo de las manifestaciones de los contribuyentes. Acto seguido, se llevaba a cabo un cierre y se presentaban las conclusiones; el programa terminaba con un cabezote de cierre. Por último, y cuando el guion era aprobado por todos los participantes, se asignaba una fecha y se hacía la emisión.

Respecto a los temas que abordábamos mensualmente relacionados con el objetivo del programa, elaboramos una agenda de temas orientativos, de acuerdo con las dinámicas de cada uno de los municipios. Para ello, nos reunimos con el socio local Programa de Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá-Darién (en adelante CORDUPAZ) y con las jefes de prensa de cada municipio, y analizamos las situaciones coyunturales y las Agendas Ciudadanas por la Transparencia y la Anticorrupción del Sur de Córdoba (2022). Un ejemplo de ello, y según lo revelado en las agendas, es que para Montelíbano se priorizaron programas sobre temas con ciudadanía juvenil; para Puerto Libertador, sobre gestión de las regalías; para Valencia, equidad de género, y para Tierralta, comunidades étnicas. El objetivo de la agenda fue promover la participación ciudadana y el acceso a la información

para las comunidades con necesidades previamente identificadas en cada uno de los territorios, y generar un diálogo constructivo en torno a la transparencia.

En cuanto a los retos identificados en el diseño del programa radial, resaltamos la dificultad en el compromiso de algunos funcionarios de la administración municipal para establecer y cumplir con su participación en la fecha pactada para su emisión. De igual manera, la incomodidad de los gobiernos locales —por evitar controversias políticas— a la hora de aceptar espacios en vivo en los que las comunidades puedan expresarse. Asimismo, la necesidad de continuar posicionando el programa como prioridad en las agendas de todos los funcionarios de la alcaldía. Finalmente, la ausencia de apoyo de las emisoras locales, la cual varía dependiendo de la relación con el gobierno de turno, en otorgar un espacio gratuito para la emisión del programa en municipios como Tierralta y Puerto Libertador, donde no existe relación contractual con ninguna emisora.

Un ejemplo de lo anterior es Tierralta, que inicialmente pidió apoyo a una emisora comunitaria, la cual, por falta de apoyo económico, no otorgó el espacio. Posteriormente, intentamos incluir los programas dentro de un contrato vigente con el hospital, pero esto tampoco fue posible. Finalmente, obtuvimos apoyo por parte de la emisora del Ejército, quienes utilizan un método artesanal para la emisión de los programas. No obstante, es importante resaltar la participación activa de los secretarios de Gobierno y Planeación para solucionar los problemas técnicos que durante el 2023 ha enfrentado la emisora.

Pese a las dificultades mencionadas, los programas han permitido, primero, el acceso a la información pública y de interés general de la ciudadanía, especialmente la de la zona rural de los municipios. En segundo lugar, que la ciudadanía participe a través de la recolección de las percepciones en la zona urbana y rural, y que los líderes manifiesten las necesidades de la población. Asimismo, que la administración rinda cuentas de su gestión y responda las inquietudes de los participantes. Además, se han recibido comentarios favorables por parte de la comunidad, debido a que este tipo de espacios radiales entre la institucionalidad y la ciudadanía no se desarrollaban previamente. De igual modo, la ciudadanía ha manifestado que estos espacios mejoran la relación de la ciudadanía con el Estado.

Hablemos de nuestro territorio

Uno de los hitos más importantes en la formulación y diseño del Programa JxT fue la creación de un espacio de diálogo público conocido como "Hablemos de nuestro territorio". Este espacio fue ideado como una actividad que se lleva a cabo en zona urbana y rural, de acuerdo con las necesidades de la comunidad, la programación de los servicios institucionales y la socialización de proyectos

u obras. Busca promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas a través de espacios de diálogo. Su objetivo principal ha sido aprovechar el despliegue de servicios institucionales, trasladados al espacio de diálogo, y la concentración de ciudadanos interesados en los servicios. De igual forma, aprovechar la concentración de representantes de la institucionalidad, en cada uno de los servicios, lo que facilita la interacción entre los funcionarios y la ciudadanía.

En estos espacios se permite a los ciudadanos, por un lado, expresar sus inquietudes, recibir información transparente y participar activamente en la construcción de soluciones para su comunidad y, por el otro, posibilita a la administración rendir cuentas de su gestión. De igual manera, al recoger las inquietudes y propuestas de la ciudadanía, se enriquece el proceso de construcción de soluciones y se fortalece la transparencia en la gestión gubernamental a nivel local.

Para asegurar la participación de la ciudadanía, se requirió una planificación anticipada y coordinada. En primer lugar, designamos un responsable, por parte de la alcaldía, encargado de la planificación, la coordinación y la recepción de los ciudadanos el día del evento. Asimismo, de coordinar la oferta de servicios institucionales con el espacio de diálogo "Hablemos de nuestro territorio".

En lo que atañe a la ejecución del evento, en primer lugar, se realiza una campaña de socialización dirigida a motivar e invitar a la ciudadanía a participar en el espacio de conversación. Esta invitación se extiende a toda la comunidad para lograr la mayor representatividad posible. Para ello, y según lo reportado en los ejercicios de caracterización, se utilizaron diferentes canales de comunicación. Para los municipios de Montelíbano y Tierralta la estrategia de difusión fueron las redes sociales, seguida de la radio; para el municipio de Valencia, la convocatoria se realizó mediante invitación personal a diferentes líderes locales y a través de anuncios en distintos espacios de la radio local. También se sugiere extender la invitación a entidades de control como la Personería y la Defensoría.

Por otro lado, se designa un moderador que se encarga de dirigirse a la comunidad, mantenerlos informados sobre los servicios, establecer las condiciones de diálogo, y asegurar un ambiente respetuoso y tolerante. Para lograrlo, al inicio de cada actividad se recuerda a los participantes la importancia de dialogar de forma ordenada y respetuosa. En cuanto al espacio físico, el encargado se ocupa de disponer de un lugar adecuado, con sillas, sonido y visibilidad. Asimismo, de confirmar, de manera anticipada, la participación de los funcionarios de la alcaldía. Paralelamente, durante el diálogo, se ofrecen los servicios institucionales a la comunidad, como son: atención médica, asesoría legal, trámites administrativos, entre otros. La jornada comienza con el acto de apertura del evento en el que el presentador da la bienvenida a la comunidad y presenta al alcalde, quien expresa algunas palabras e invita a las personas del barrio o vereda a participar en el diálogo. Durante este, los ciudadanos expresan inquietudes, plantean

preguntas y comparten propuestas a los funcionarios. Estos escuchan atentamente y responden a las inquietudes de forma clara sobre los proyectos, programas y acciones del gobierno local. De igual forma, se dispone de una urna anónima para que los ciudadanos que no puedan, o no se sientan seguros, lo hagan depositando sus inquietudes. Al finalizar, el moderador agradece la participación de todos los asistentes y se hace un llamado a seguir construyendo una relación cercana entre la alcaldía y la ciudadanía. Para terminar, se hace una evaluación del evento con el fin de mejorar la planificación de futuros espacios de diálogo y futuras implementaciones.

Un ejemplo de este espacio de diálogo fue la prueba piloto realizada en el corregimiento El Diamante, zona rural del municipio de Tierralta. Allí, la alcaldía realizó la entrega de un mobiliario educativo a la comunidad y se propició un espacio de diálogo activo entre la administración municipal y algunos líderes de dicha comunidad. Sumado a esto, se llevó a cabo un registro por escrito en el que se señalaron los compromisos mutuos surgidos del diálogo. Se dispuso de urna anónima para las personas que no se sintieran cómodas haciendo intervenciones de forma verbal. Como consecuencia del ejercicio, se lograron determinar algunas dificultades físicas para acceder al corregimiento, sumado esto a las condiciones climáticas de la zona. Precisamente el corregimiento El Diamante es una zona bastante alejada del perímetro urbano y es de difícil acceso porque no dispone de una carretera pavimentada. Asimismo, se identificó la ausencia de conocimiento por parte de los funcionarios delegados por cada una de las secretarías en las obras, acerca de proyectos y programas realizados. Por último, se detectó la necesidad de contar con personal de apoyo para el momento del diálogo.

Frente a este ejercicio, la percepción de la ciudadana fue positiva: valoró el esfuerzo de la administración municipal en llegar a una zona de difícil acceso, donde previamente no habían tenido presencia. La comunidad del corregimiento resaltó el espacio de diálogo con la alcaldía y el poder conocer, de primera mano, las acciones de política pública que se desarrollan en su territorio. Como consecuencia de este ejercicio, los ciudadanos y la institucionalidad avanzan en recobrar la confianza en las instituciones estatales.

En la implementación de esta iniciativa, se hizo evidente la dificultad de los gobiernos locales en aceptar espacios de diálogo, por temor a generar controversia política en los escenarios públicos. No obstante, la mayoría de las administraciones municipales reconoció la importancia de ofrecer espacios de participación, abiertos y seguros, para que los ciudadanos puedan expresarse. En síntesis, se realizaron espacios de diálogo en tres de los municipios del Sur de Córdoba, dejando por fuera a Puerto Libertador, dado que allí no se contó con el apoyo de los funcionarios para la implementación de la iniciativa.

Por otro lado, es importante resaltar que como consecuencia de las dinámicas del conflicto armado, aún latente en la región, los ciudadanos sienten temor de expresarse por desconfianza en las administraciones locales. Para mitigar esta situación, se diseñó una urna anónima en la que las comunidades participan, de forma incógnita, sin temor a repercusiones negativas. A pesar de lo anterior, es indudable la necesidad de acompañamiento debido a la falta de apropiación de la metodología, por parte de los funcionarios, y al temor generado por los actores armados que controlan la zona.

Boletín informativo

En línea con la anterior estrategia, y teniendo como fundamento las percepciones positivas de la comunidad frente al "Hablemos de nuestro territorio", se propuso ampliar el acceso al derecho fundamental a la información a través de la creación de un boletín informativo. Esto, con el fin de que la ciudadanía, por un lado, acceda más eficientemente a trámites y servicios y, por el otro, para facilitar el ejercicio de control social y participación en temas de la gestión pública municipal.

La información es uno de los activos más importantes que tienen las entidades públicas, puesto que permite a las administraciones locales tomar decisiones fundamentadas en datos y evidencias, y ajustarlas a los contextos de sus comunidades. Además, es pública por naturaleza, y cualquier persona sin distinción de raza, género, sexo, nacionalidad, edad u orientación política, religiosa o sexual puede acceder a ella, salvo las excepciones legales establecidas en la Ley 1712 del 2014 y reglamentadas en la Constitución Política y en las diferentes normas legales.

En lo que concierne a la estructura, se planteó un componente diferencial que promoviera el acceso por parte de la población indígena y en zona rural, en términos de canales, idiomas, lenguas y medios. Por ejemplo, para el municipio de Tierralta se apoyó con el diseño gráfico del boletín, físico y virtual, y con la estrategia de difusión en zona rural y urbana. Adicionalmente, en cuanto a recursos se contó con el apoyo del socio DAI para la impresión de dos mil ejemplares.

Más adelante, se realizó la entrega en cuatro corregimientos: Crucito, Callejas, Saiza y Nueva Platanera, de la zona rural del municipio de Tierralta, utilizando la estrategia de difusion concretada con la jefe de prensa, es decir, aprovechar las visitas y los encuentros con comunidades de la zona rural. En el boletín se mencionaron noticias sobre la inversión en infraestructura educativa, la entrega de títulos de vivienda urbana y la aprobación del segundo plan de retorno de las comunidades de Iwagadó, Kamaenka y Karagaby. Como resultado, las comunidades beneficiadas manifestaron la importancia de estas iniciativas, sobre todo en zona rural, para conocer lo que desde los gobiernos locales se está realizando.

En cuanto a las dificultades para la implementación, destacamos, por un lado, la falta de compromiso de los funcionarios de la alcaldía para la revisión sistemática y la organización de las notas de prensa por incluir en el boletín. Por el otro, y de cara a la situación política actual del país —y en especial, a las próximas elecciones de los gobiernos locales—, el riesgo de permear estos escenarios con campañas políticas.

Conclusiones

Como pudimos observar, con las estrategias utilizadas para diversificar la transparencia y el acceso a la información, los cuatro municipios presentan dificultades similares que afectan la relación entre el Estado y la ciudadanía, y que van en contravía a lo estipulado en la Ley 1712 del 2014, relacionada con gobierno abierto. De las implementaciones se puso de relieve que las deficiencias en el acceso a telefonía móvil, internet y radio obstaculizan las estrategias propuestas para acceder a información pública.

Frente a la página web, en los cuatro municipios identificamos falencias de cara al cargue y actualización de los documentos públicos. De igual manera, encontramos que los enlaces a los que se direcciona la página web no contienen la información indicada o están dañados.

En la página web del municipio de Tierralta cabe destacar que, a pesar de tener un porcentaje amplio de comunidades étnicas, la información publicada solo se presenta en idioma español, dejando por fuera a esta población. También se subraya que los ciudadanos prefieren entregar sus peticiones de manera presencial debido a la ausencia de respuestas oportunas a las solicitudes.

En términos de participación ciudadana es importante enmarcar las acciones que frente a la herramienta "Hablemos de nuestro territorio" y programas radiales se llevaron a cabo en los municipios de Valencia, Montelíbano y Tierralta. No solo se asignó un funcionario para organizar los espacios y fomentar la participación, sino que, también, se dialogó con las comunidades, y de ese diálogo se dejó registro por escrito. Contrario a esto, en Puerto Libertador, las acciones llevadas a cabo por la administración para promover la participación fueron escasas.

En lo que hace referencia a la percepción de los ciudadanos y la administración de cara al Programa JxT, ellos manifestaron que el apoyo otorgado desde el programa contribuye a recuperar la credibilidad y la confianza en la gestión pública municipal. Frente a esto, y aunque se ha avanzado en temas de transparencia y acceso a la información, existe la necesidad de profundizar en los retos que en el futuro enfrentará el próximo gobierno municipal. En otras palabras, para que estos temas sean sostenibles durante la nueva administración, es preciso que desde el inicio de la gestión se incluyan en el Plan de Desarrollo Municipal,

para que desde el comienzo se establezcan las nuevas estrategias de gobierno abierto y poder contar con los recursos para su ejecución.

Finalmente, pese a que se han logrado avances significativos, hay retos que deberán ser abordados por los gobiernos futuros para seguir mejorando y lograr que la ciudadanía reconecte con el Estado, y para que así se siga contribuyendo a aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Referencias

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). *Manual único de rendición de cuentas (MURC)*. https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/inicio

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f). La política de transparencia y acceso a la información pública en el marco del MIPG. https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/metodología-para-la-transparencia-y-acceso-a-la-información

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019). *Manual* único de rendición de cuentas. Versión 2. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Manual+Único+de+Rendición+de+Cuentas+-+Versión+2.+Nivel+Perfeccionamiento+-+Febrero+de+2019.pdf/782e0ca6-4ad9-b7f0-7454-55a455f8c7c5?t=1551477257888

Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). *Guía de caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Programa Nacional del Servicio al Ciudadano/Guia de Caracterización de Ciudadanos.pdf

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes. (2021). *Revisión de cumplimiento de planes de gobierno abierto*. Documento interno de trabajo. Producto 3. Entregable 3.

Juntos por la Transparencia. (2022). *Agendas Ciudadanas por la Transparencia y la Anticorrupción del Sur de Córdoba*. https://cordupaz.org/proyectoscordupaz/acta-sur-de-cordoba-2022/

Presupuesto participativo en Buenaventura: construcción de confianza y concertación del gasto público*

Juliana Piña, María Paula Nieto y Mayra Alejandra García

Introducción

El Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura es el principal puerto marítimo de Colombia y uno de los diez puertos más importantes de América Latina, puesto que mueve más del 53 % del comercio internacional del país. Es la segunda ciudad más poblada del departamento del Valle del Cauca, después de Cali, el municipio más grande en toda la región del Pacífico y el de mayor extensión a nivel departamental. Existen 48 consejos comunitarios, cinco resguardos y tres parcialidades indígenas (Alcaldía Distrital de Buenaventura, 2020). Cuenta con 313 508 habitantes. La población étnica representa el 72,79 %, siendo la población afrocolombiana la que mayor número de habitantes registra, seguida de la población indígena con 3919 habitantes, y finalmente, la población raizal, palenquera y rom con 94 habitantes (DANE, 2022). Según el *Registro* único de víctimas, al menos el 54,6 % de la población de Buenaventura ha sido víctima del conflicto armado, cuyos principales hechos victimizantes son el desplazamiento forzado, las amenazas, los homicidios, la desaparición forzada y el confinamiento. De acuerdo con las investigaciones de la Fundación Paz y Reconciliación, los actores armados que ahora delinquen en Buenaventura son la Empresa, el Clan del Golfo-La Local, los Espartanos, los Shotas, el ELN y disidencias de las FARC (Programa Juntos por la Transparencia-USAID, 2021).

Buenaventura está sobrediagnosticado; no se necesita un estudio más para ser conscientes de que las condiciones básicas de sus habitantes se encuentran insatisfechas. El periodo de Gobierno (2020-2023) ha sido especialmente retador por la llegada de la pandemia del COVID-19 en el 2020, seguido de un estallido social en el 2021, al tiempo que experimentaba el periodo de violencia más intenso de los últimos 30 años como consecuencia de la fractura de la banda La Local entre Shotas y Espartanos que se encargan de las economías ilegales y

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.8

que buscan obtener el control de las rutas del narcotráfico (Valencia, Silva Chica y Moreno Moreno, 2016; Valencia y Sinisterra-Ossa, 2020). Asimismo, la crisis financiera del distrito (Alcaldía de Buenaventura, 2020) y las constantes movilizaciones de diferentes sectores que terminan siempre en cierre de la vía que comunica a Buenaventura con Cali. A pesar de que en Buenaventura se logró contener con suficiencia los efectos de la pandemia a nivel de mortalidad, es indudable que la coexistencia de estas situaciones afectó las condiciones de vida de los bonaverenses, que han sido fuente de descontentos y reclamos sociales en busca de atención y soluciones.

Por otro lado, la actualización del Análisis de Economía Política (PEA por sus siglas en inglés) de Buenaventura durante el 2022 arrojó que Buenaventura contaba con diversos espacios formales de participación, tales como el Consejo Territorial de Planeación (JTP), las Juntas de Acción Comunal (JAC), las Juntas Administradoras Locales (JAL), el Consejo Municipal de Juventud (CMJ), las Mesas de participación efectiva para las víctimas (MPEV), el Grupo Motor, entre otros (Programa Juntos por la Transparencia-USAID, 2022). Sin embargo, los resultados de la encuesta de percepción ciudadana del Programa Buenaventura Cómo Vamos indican que, en el 2021, el 81 % de los encuestados no había participado de los espacios de diálogo aperturados por la Alcaldía Distrital (Buenaventura Cómo Vamos, 2022). Esto resulta relevante teniendo en cuenta que Buenaventura ha sido epicentro de grandes manifestaciones ciudadanas como las que se dieron en el marco del Paro Cívico del 2017 (*El Tiempo*, 2017) y la más reciente #SOSBuenaventura (*El Espectador*, 2021) que provino directamente de la población joven de Buenaventura, y vincularon artistas, periodistas y un sinfín de personajes públicos que hicieron que de nuevo el país volcara su mirada al Distrito de Buenaventura. A pesar de que la población bonaverense se organiza para movilizarse, no había mucha participación en espacios de diálogo con la alcaldía.

Es por ello que la formulación e implementación de una estrategia que involucrara a los diferentes grupos poblacionales y liderazgos comunales en la gestión financiera de la administración distrital en la definición de programas, proyectos y acciones en pro del bienestar del distrito, representó una oportunidad para que el Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT) —a través de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y DAI, propusiera una metodología de presupuesto participativo que permitiera fortalecer lazos de confianza entre la administración distrital y la ciudadanía, al tiempo que facilitara la concertación del gasto público adecuado. Fue así como esta estrategia definió un plan de trabajo para el año 2022 entre la Dirección de Planeación de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, el equipo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y DAI, con el propósito de fortalecer la transparencia y el gobierno abierto en el Distrito. Más adelante se vincularon otros actores, como el Programa de USAID Activa Buenaventura y la Fundación Paz y Reconciliación

(PARES). A continuación, se presentarán los principales hitos de la implementación de la iniciativa, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas durante su desarrollo.

La propuesta metodológica

La planeación participativa es el mecanismo mediante el cual la sociedad civil decide el rumbo de las políticas, planes, programas, proyectos o trámites de acuerdo con sus necesidades (DNP, s. f.); de este ejercicio se derivan los presupuestos participativos, los cuales están delimitados por los artículos 90, 91, 92 y 93 de la Ley 1557 del 2015. Los ejercicios de presupuestos participativos "tienen como objetivo concertar entre la ciudadanía y el gobierno la asignación y priorización de recursos para los diferentes planes, programas o proyectos de interés público, bajo una metodología que permite la identificación de necesidades y la construcción colectiva de soluciones" (Ministerio del Interior, 2017). En este sentido, la Ley 1757 del 2015 estableció en su artículo 100 que, bajo el principio de descentralización, las autoridades locales gozarían de autonomía para definir voluntariamente la realización de estos ejercicios y la definición del porcentaje de los ingresos municipales que se destinarían para tal efecto, en consonancia con los objetivos y metas de los planes de desarrollo (Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo de la Función Pública, 2022).

Teniendo en cuenta estos lineamientos, desde el Programa JxT se definió una metodología que contemplaba inicialmente cinco sesiones con la ciudadanía para la presentación e implementación del ejercicio de presupuesto participativo con esta. La metodología pretendía formular el presupuesto para la vigencia fiscal del 2023 de manera que respondiera a los intereses y necesidades de los ciudadanos y que garantizara la asignación y ejecución eficiente y transparente de los recursos públicos.

En un primer momento, el equipo de la Escuela de Gobierno propuso tres etapas para el desarrollo del presupuesto participativo: (1) preparación, (2) implementación y (3) seguimiento y control, inspiradas en la metodología propuesta por el Ministerio del Interior (2017). En la etapa de preparación, la alcaldía distrital debía determinar cuánto presupuesto iba a destinar al ejercicio de presupuestos participativos y en qué periodo de tiempo se iba a realizar el ejercicio. Asimismo, debía determinar si el presupuesto iba a estar destinado a cualquier tema de interés ciudadano, o si se iban a priorizar líneas de inversión.

En esta etapa, la alcaldía distrital debía definir el ámbito territorial en el que se iba a tomar la decisión, para así realizar la convocatoria de los líderes que iban a participar del proceso y, de igual manera, debía llevar a cabo actividades

previas de difusión, socialización y pedagogía sobre presupuestos participativos para que la ciudadanía se fuera familiarizando con el concepto. En este sentido, la etapa de preparación inicialmente contemplaba dos sesiones; la primera, de presentación de la metodología a la ciudadanía y la definición de problemáticas y, la segunda, orientada a iniciar el proceso de priorización e ideación de proyectos viables.

Después de estas dos sesiones, venía la segunda etapa en la que se determinaría cuáles de los proyectos tenían factibilidad técnica para ejecutarse. Para esta etapa, se planeaba realizar tres espacios. En el primero, el propósito principal de la sesión era que la ciudadanía planteara propuestas de proyecto. En el segundo espacio, los funcionarios técnicos de la Dirección de Planeación de la Alcaldía de Buenaventura debían revisar la viabilidad de las propuestas de acuerdo con los criterios legales, jurídicos, técnicos y económicos. En una tercera y última sesión, se definirían criterios de priorización que los participantes deberían tener en cuenta para la elección de los proyectos viabilizados y se procedería a la elección. Finalmente, se comentarían los pasos a seguir a los participantes y se daría inicio a la tercera etapa del ejercicio, la de seguimiento a la inclusión de los acuerdos dentro del presupuesto y a la implementación de estos.

Ajustando la metodología al contexto local

La metodología descrita fue presentada a la Dirección de Planeación de la Alcaldía Distrital a mediados del 2022, y desde el primer momento esta dependencia dio su visto bueno. No obstante, al acercarse la fecha de poner en práctica el ejercicio, se empezaron a dilucidar los primeros retos para adaptar la metodología a las necesidades y al contexto específico del territorio. La principal limitante era el poco tiempo para la implementación de la metodología, pero a esto se le sumaban los cierres permanentes de la vía entre Cali y Buenaventura, la diversidad de grupos poblacionales y la crisis financiera del distrito. Fue así como se planteó que este ejercicio sería un piloto y un precedente de planeación presupuestal participativa en el Distrito de Buenaventura. Por lo tanto, teniendo en cuenta que este primer acercamiento sería una oportunidad de tantear la acogida por parte de las comunidades a este tipo de estrategias, se decidió reducir las sesiones y simplificar la metodología teniendo en cuenta la capacidad operacional de la alcaldía y la coyuntura que vivía la administración, para así poder identificar oportunidades de mejora para implementar un ejercicio más estructurado en próximas vigencias.

Desde ese momento, la alcaldía empezó a participar directamente en la adaptación de la metodología. Se propuso que la Dirección de Planeación solicitara a cada una de las dependencias establecer un porcentaje del presupuesto que

ejecutarían en el 2023 para someter a votación popular. Sin embargo, la entidad optó por someter productos a votación y no porcentajes del presupuesto de la vigencia para que la ciudadanía diera propuestas aterrizadas a lo que ya se estaba implementando en la entidad y a lo que era viable presupuestal y operativamente, para de este modo simplificar el proceso de formulación de proyectos[1].

Posteriormente, se unieron otros actores del territorio, como la Alianza Activa Buenaventura, que participó en la revisión de la metodología y se vinculó a su desarrollo. De ahí que tanto el Programa JxT como Alianza Activa Buenaventura realizaron una presentación del ejercicio y de la metodología a los líderes y equipos técnicos de cada uno de los organismos de la alcaldía. En este espacio, se solicitó a cada una de las dependencias plasmar dentro de la matriz del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) 2023 los productos que, según los criterios de la Metodología General Ajustada (MGA) (DNP, 2023), podrían someter a discusión y votación en el ejercicio de presupuestos participativos. Cabe resaltar que en estos espacios se encontró resistencia para someter parte del presupuesto al ejercicio, pues se comentaba que el presupuesto disponible era muy limitado y había restricciones operativas para implementar alternativas que podría proponer la ciudadanía; por este motivo, algunas dependencias no enviaron la información solicitada en las fechas previstas.

Por otra parte, el ejercicio contaba con un límite de tiempo, puesto que la administración distrital debía presentar a más tardar el 1.° de octubre del 2022 el Presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia fiscal 2023 ante el Concejo Distrital de Buenaventura para su aprobación, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Por ende, la metodología que en efecto se implementó por las restricciones de tiempo, en vez de realizarse en cinco sesiones se realizaría en dos: una de presentación de la metodología, definición de problemáticas y formulación de proyectos, y una sesión de votación.

Las dependencias que finalmente decidieron participar del ejercicio fueron: la Dirección Técnica Ambiental, la Secretaría de Desarrollo Económico Rural, la Secretaría de Educación, la Secretaría de las Mujeres, Equidad de Género e Igualdad de Derechos Urbano y Rural, la Secretaría de Salud, la Dirección Técnica de Vivienda, el Instituto de Deporte y Recreación de Buenaventura (Inderbuenaventura), la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana, la Secretaría de Infraestructura Vial, la Dirección Técnica de Cultura y la Secretaría de Convivencia para la Sociedad Civil. La experiencia previa de la administración en ejercicios participativos fue clave porque permitió el aprovechamiento de una relación ya construida con algunos liderazgos ciudadanos. En este sentido,

1 Hoy, después de un año, es posible entender lo necesario de esta adaptación, ya que la alcaldía no tenía el control del 100 % de sus recursos, y la fuente de dividendos, que es un recurso propio, se encuentra embargada.

se decidió que el piloto se llevaría a cabo con tres grupos de valor: víctimas del conflicto armado, jóvenes y Juntas de Acción Comunal (JAC). Los grupos poblacionales priorizados responden a la necesidad de tener una distribución equitativa en zona urbana para el caso de las JAC, a la intención de responder a las demandas específicas de la población juvenil después de las movilizaciones del 2021, y a la posibilidad de que a través del grupo poblacional de víctimas se llegara a gran parte de la zona rural[2].

Dada la extensión del territorio y la existencia de rubros presupuestales sujetos a criterios poblacionales, se definió que no era posible implementar la metodología de presupuestos participativos para todos los grupos poblacionales en una misma sesión. De ahí que se determinó que se realizarían seis espacios, dos con cada grupo poblacional. Las primeras sesiones (una con cada grupo) estaban previstas para principios de agosto del 2022. No obstante, durante ese mes, se presentaron varios bloqueos en la vía hacia Buenaventura[3] por parte de los indígenas, que impidieron la realización del ejercicio. Se decidió posponer la fecha, pero por el límite de tiempo se acordó que se realizaría todo el ejercicio (tanto la recolección de propuestas como la votación) en una sola sesión. Sin embargo, para el espacio con las JAC se esperaban más de cien asistentes, por lo que era inviable que el ejercicio se llevara a cabo en un solo espacio. Al final se lograron llevar a cabo cuatro sesiones, dos con Juntas de Acción Comunal, una con jóvenes y una con víctimas del conflicto.

Implementación de la metodología

La primera sesión se realizó el 17 de agosto del 2022 con los presidentes de las JAC. El espacio contó con la participación de la Alianza Activa Buenaventura, el Programa JxT y los funcionarios de las secretarías y organismos responsables. En un primer momento, la Fundación Corona, socio de la Alianza Activa Buenaventura, hizo una presentación a la ciudadanía en la que abordó qué son los presupuestos participativos, cuáles son sus principios, sus etapas, sus características

2 Los consejos comunitarios y los resguardos indígenas también son grupos de valor en los cuales hay especial interés por parte de la alcaldía, pero para la implementación de este piloto, la alcaldía decidió que lo harían mediante mesas o en reuniones, como lo habían venido haciendo; además, porque la carga operativa para vincularlos a todos era muy costosa.

3 Durante la implementación de la metodología, en varias oportunidades ocurrieron cierres en la vía Cali-Buenaventura, lo que imposibilitó que el equipo del programa pudiera estar en Buenaventura. Véanse Diario *El País*, 16 de agosto del 2022: https://www.elpais.com.co/valle/bloqueos-en-la-via-a-buenaventura-causaron-congestion-vehicular-en-la-tarde-de-este-martes.html y Diario *El País*, 23 de agosto del 2022: https://www.elpais.com.co/valle/video-comunidades-indigenas-lideran-nuevos-bloqueos-en-la-via-buga-buenaventura.html

y sus beneficios, cuál es el rol y las responsabilidades de los participantes y de la administración distrital, y cuáles son las condiciones propicias para un buen presupuesto participativo. Más adelante, la administración distrital presentó el rubro presupuestal destinado al ejercicio, explicó qué es el POAI e hizo una breve rendición de cuentas de lo realizado en la vigencia anterior, en términos presupuestales. Luego, los presidentes de las juntas se dividieron por comunas para discutir las problemáticas y necesidades de sus barrios y para diseñar propuestas de proyectos. A cada grupo se le entregó una copia del listado de proyectos que iba a ser sometido a votación, una cartulina y unas notas adhesivas para plantear sus propuestas. Los secretarios de cada dependencia rotaban por cada grupo para resolver dudas y para idear proyectos colectivamente con la ciudadanía. Al finalizar las mesas de trabajo, cada grupo expuso sus ideas de proyecto en plenaria; luego, se dio por concluido el espacio.

La alcaldía se llevó las cartulinas para sistematizar las ideas de proyecto y para realizar un análisis de su viabilidad técnica, legal y operativa. A partir de este análisis validaban los proyectos o formulaban una alternativa. Los proyectos validados se presentaron en una segunda sesión, el 31 de agosto del 2022, sesión en la cual se hizo la votación. El 1.° de septiembre se llevó a cabo el mismo ejercicio con la población víctima del conflicto armado. Debido a la restricción de tiempo y a que dentro de la población víctima se trabajó con el comité ejecutivo de la mesa de víctimas, y no con todos los representantes de la mesa, se pudo hacer el ejercicio en un solo día.

Finalmente, el 2 de septiembre, tuvo lugar el ejercicio con la juventud. La presentación de conceptos la lideró el equipo de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, y se realizó en forma participativa, usando herramientas tecnológicas, teniendo en cuenta el grupo poblacional. Los asistentes se dividieron en grupos para formular ideas de proyecto con cada secretario, quienes por límites de tiempo debieron ese mismo día establecer la viabilidad de cada una de las ideas. Al final, se sometieron a votación las ideas de proyecto de cada dependencia por medio de herramientas tecnológicas para hacer el espacio más dinámico. Cada dependencia estableció cuántas iniciativas podía financiar, y las que tuvieron mayor votación quedaron seleccionadas.

En todos los espacios se vivió un ambiente de tensión, puesto que la comunidad manifestaba estar cansada de que se les prometieran cosas y no se cumplieran. Además, no todas las dependencias sometieron parte de su presupuesto a votación. El equipo de Juntos por la Transparencia sirvió de moderador del espacio. Como miembros de este equipo explicamos que no todas las dependencias tenían un presupuesto disponible, y reiteramos que serviríamos como garantes para asegurar que sus propuestas se materializaran en proyectos. A pesar de los inconvenientes, la comunidad accedió a continuar con el ejercicio, formuló propuestas y las sometió a votación. Al finalizar los cuatro espacios, quedaron

priorizados 65 proyectos de presupuestos participativos para la vigencia del 2023, de los cuales 27 corresponden a JAC, 28 a víctimas y 10 a jóvenes. A continuación, se presenta la relación de los proyectos priorizados en las sesiones con los tres grupos poblacionales, se incluye el número de proyectos y el presupuesto por grupo poblacional.

Tabla 1. Proyectos priorizados según grupo poblacional

Grupo poblacional	n.° de proyectos priorizados	Presupuesto apropiado (COP)
Juntas de Acción Comunal	27	6 424 500 000
Víctimas del conflicto armado	28	3 305 000 000
Jóvenes	10	952 000 000
Total	65	10 681 500 000

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la Alcaldía Distrital de Buenaventura (2022).

El seguimiento

En un comienzo, la metodología se entendía cumplida con la aprobación del presupuesto por parte del Concejo Distrital. Sin embargo, la articulación en el territorio, la disposición de la alcaldía y la capacidad de transformación de esta iniciativa hicieron que la metodología tuviera un mayor alcance y contemplara la fase de seguimiento. Y es aquí donde varias de las preocupaciones y de los riesgos iniciales tomaron forma.

Aprobación del presupuesto por parte del Concejo Distrital

Una vez priorizados los proyectos, el presupuesto debía ser aprobado por el Concejo Distrital, lo cual representaba un riesgo para las iniciativas priorizadas por la comunidad. Para mitigar este riesgo, nos pusimos de acuerdo para que desde la Alianza Activa Buenaventura pudieran liderar una jornada de sensibilización y pedagogía con el Concejo Distrital de Buenaventura[4]. Fue así como se llevó

4 La Alianza Activa Buenaventura ha venido trabajando muy fuerte con el Concejo Distrital de Buenaventura. Una de las iniciativas de gobierno abierto liderada por ellos se denomina "Concejo a la Calle", razón por la cual delegamos en este programa la vocería de esta acción estratégica.

a cabo una sesión en las instalaciones del Concejo Distrital para explicarles el origen de la iniciativa, la metodología utilizada y la importancia del ejercicio; esto se hizo el 11 de octubre. Durante esta jornada se definió esta iniciativa como una de las más transformadoras para el Distrito. Así, el 30 de noviembre del 2022, el Presupuesto Distrital de Buenaventura para la vigencia del 2023 fue aprobado (Concejo Distrital de Buenaventura, 2023).

La formulación de proyectos

Superado este primer reto, debíamos concentrarnos en hacer seguimiento para que la alcaldía pudiera formular y viabilizar cada uno de los proyectos en los organismos correspondientes. Para el mes de enero del 2023, el Programa JxT conoció que se habían presentado varios retrasos en la formulación de los proyectos del presupuesto, no solo en lo correspondiente a los proyectos del presupuesto participativo, sino a los del presupuesto global. En desarrollo de las acciones de seguimiento, se identificó falta de capacidad técnica para formular proyectos en MGA, y que muchas dependencias no cuentan con personal que tenga conocimiento o habilidades para formular. Además, los que saben hacerlo son contratistas y su ingreso a la alcaldía se hizo efectivo a mediados de marzo. Esto comprueba la necesidad de identificar otro tipo de acciones que puedan fortalecer las actividades para garantizar un efectivo cierre.

Pese a esta dificultad, desde el programa fue posible contribuir, a través de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, entidad que en el marco de Práctica País envió cuatro estudiantes a trabajar durante cuatro meses a Buenaventura. Estos estudiantes apoyaron el proceso de formulación de proyectos de presupuestos participativos, especialmente en la Secretaría de Convivencia para la Sociedad Civil, la Dirección Técnica de Vivienda y la Secretaría de Gobierno y Seguridad Ciudadana. No obstante, se presentaron dificultades a la hora de formular, debido a que no todos los organismos contaban con la información necesaria para la actividad de formulación.

La crisis financiera del distrito

En el proceso de seguimiento continuo, y también en el marco de este, se presentaron otras dificultades, tales como el embargo tanto de la fuente de dividendos como el de la fuente del Sistema General de Participación GP-Libre Inversión, lo que imposibilitó la ejecución de 20 proyectos: 14 de la Secretaría de Convivencia para la Sociedad Civil, 3 de la Secretaría de Infraestructura, 2 de la Secretaría de Gobierno y 1 de la Dirección Técnica Ambiental (DTA). Ante esta situación,

solo quedaba tramitar ante el Concejo Distrital las facultades para modificar el presupuesto y sustituir las fuentes; sin embargo, solo pudieron salvarse dos proyectos de infraestructura vial.

Todos los actores que participamos del ejercicio de presupuestos participativos conocíamos que el Distrito de Buenaventura afrontaba una situación económica difícil, pues desde el primer día de gobierno del alcalde actual, su tarea había sido gestionar la aceptación de Buenaventura en un proceso de Reestructuración Empresarial[5], y fue en este contexto que decidimos emprender esta iniciativa. No obstante, un año después debemos reconocer que lo que no conocíamos era el detalle; ni siquiera los propios funcionarios sabían con qué recursos se podría contar efectivamente. Además, la carencia del registro y control de documentos hizo que la alcaldía pagara varias veces una misma acreencia laboral, lo que agravó más la situación y viabilidad de los proyectos (*El Espectador*, 2023).

A pesar de todas las dificultades, de acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Planeación con fecha de corte 30 de agosto del 2023, es posible decir que se ejecutarán, al 31 de diciembre del 2023, 46 proyectos de los 65 priorizados en el ejercicio de presupuestos participativos, lo que representa alrededor de un 70 % del cumplimiento, que en efecto se logró. Desde el Programa JxT, y en alianza con Activa Buenaventura, se contribuyó para que la Alcaldía Distrital realizara un espacio de rendición de cuentas el 1.° de septiembre del 2023 con el propósito de socializar con la ciudadanía los retos presentados y el nivel de ejecución del presupuesto participativo. De igual manera, a petición de la ciudadanía se hizo nuevamente el ejercicio para formular el presupuesto de vigencia 2024.

Algunas conclusiones a modo de lecciones aprendidas

Este ejercicio representa un logro para el Programa JxT, para la Alcaldía Distrital de Buenaventura y para la ciudadanía bonaverense, por varias razones. La primera de ellas es la receptividad de la alcaldía para el desarrollo de esta iniciativa. A pesar de que desde la Dirección de Planeación hubo visto bueno desde el primer momento, las demás secretarías y organismos tenían dudas en relación con el desarrollo de esta actividad, pues eran conscientes de que la alcaldía se encontraba en proceso de ajustar las finanzas, y les preocupaba un poco el no poder cumplir con todo. La segunda razón, es el proceso eficiente de articulación entre

5 Véase Director Financiero del Distrito diseña plan para contener la crisis financiera: https://www.buenaventura.gov.co/?articulos=director-financiero-del-distrito-disena-ruta-para-superar-la-crisis-economica-que-hoy-presenta-la-administracion&fbclid=IwAR1PsRz3fA0muUDOadJMYz278STWqtJFp-DcUyvsWahZByHK_P-WGJbCGS4

las diferentes secretarías y organismos del Distrito, al igual que entre los socios del Programa JxT y otras iniciativas de cooperación presentes en el territorio. Es una ardua tarea aunar esfuerzos pese a la desconfianza, el ego y los intereses particulares de cada actor. Finalmente, es un logro también porque los espacios de diálogo que se generaron alrededor de este ejercicio aumentaron la confianza entre la administración distrital y la ciudadanía, permitieron un gasto concertado para definir lo urgente en medio de tanta necesidad, cualificaron las discusiones e impusieron retos a los secretarios y directores de oficina.

Si la Alcaldía Distrital de Buenaventura no hubiera dicho sí a esta actividad, nada habría sido posible. Sin embargo, uno de los mayores aprendizajes es que la voluntad política, aunque es importante, no es suficiente. Desde el despacho del alcalde hasta cada una de las dependencias ha existido disposición, voluntad y creatividad para sacar adelante este ejercicio, pero la falta de recursos para movilizar cada uno de los proyectos ha sido un impedimento, ya sea porque la fuente está embargada o porque no hay confianza para contratar con recursos propios. Lo cierto es que existe hoy un poco de frustración en los grupos poblacionales más afectados y en los organismos que no pudieron cumplir algunos de los proyectos, pues la situación financiera de Buenaventura impidió que el 100 % de los proyectos fueran ejecutados.

Hay que reconocer que se requiere también mucha disposición y gallardía para arriesgarse a implementar una metodología de planeación participativa en medio de la escasez, en un territorio donde todos los grupos poblacionales tienen demandas urgentes y razonables, y en un lugar en el que la ciudadanía se cansó de esperar y se agotó no solo de los espacios de participación, sino también de las promesas incumplidas.

El mayor activo fijo de Buenaventura es su gente. No lo dicen ellos; lo hemos sentido durante el tiempo de implementación del Programa JxT. Basta recordar las discusiones nutridas y profundas que se suscitaron en los espacios con cada uno de los grupos priorizados. Aunque los participantes dudaban un poco acerca de si estos proyectos se cumplirían —y mostraban algo de cansancio y desgaste frente al espacio de participación—, lo cierto es que acudieron a la cita, se quedaron en todas las jornadas y presentaron sus inquietudes en forma respetuosa. Además, conocieron la situación de las finanzas del distrito y pudieron sentir que su participación es importante.

Buenaventura aún necesita apoyo. El ejercicio de presupuesto participativo evidenció las oportunidades de mejora respecto a las capacidades metodológicas de las entidades territoriales para la implementación de este tipo de estrategias. Por ejemplo, las deficiencias en los procesos de caracterización y articulación de actores, debilidades en la sistematización de las experiencias y la necesidad de diseñar metodologías colaborativas que faciliten los procesos de discusión y concertación (Ministerio del Interior, 2017). Sin embargo, el panorama es bastante

alentador, pues a pesar de la escasez de recursos y de la desconfianza de la ciudadanía hacia la institucionalidad, se logró construir un presupuesto de manera participativa para atender a necesidades colectivas, y se logró ejecutar más del 70 % de los proyectos priorizados.

Referencias

Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2020). *Director financiero del Distrito diseña ruta para superar la crisis económica que hoy presenta la administración*. https://www.buenaventura.gov.co/?articulos=director-financiero-del-distrito-disena-ruta-para-superar-la-crisis-economica-que-hoy-presenta-la-administracion&fbclid=IwAR1PsRz3f.

Alcaldía Distrital de Buenaventura. (2020). *Plan de Desarrollo Buenavetnura con Dignidad 2020-2023*. https://www.buenaventura.gov.co/images/multimedia/20200707_plan_de_desarrollo_distrital_2020_2023_oficial.pdf

Buenaventura Cómo Vamos (2022). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. https://www.buenaventuracomovamos.org/wp-content/uploads/2023/05/Encuesta-de-Percepcion-Ciudadana-EPC-2022-version-completa.pdf

Concejo Distrital de Buenaventura. (2023). *POAI 2023*. https://www.concejobuenaventura.gov.co/articulos/acuerdos-distritales-2022

DANE. (2022). *La información del DANE en la toma de decisiones regionales*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-departamentos-ciudades/220510-InfoDane-Cali-Buenaventura-Valle-del-Cauca.pdf

DNP. (s. f.). *Planeación y presupuesto participativo*. https://www.dnp.gov.co/Participa_/Paginas/Planeacion-y-presupuesto-participativo.aspx#:~:text=Planeaci%C3%B3n%20participativa%3A%20es%20el%20mecanismo,definici%C3%B3n%20de%20productos%20y%20actividades.

DNP. (2023). Metodología general ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia. https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf

El Espectador. (2021). *#SOSBuenaventura: una lucha juvenil en medio de las balas*. https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/sosbuenaventura-una-lucha-juvenil-en-medio-de-las-balas-article/

El Espectador. (2023). *El cartel de los embargos que dejó a Buenaventura al borde de la quiebra*. https://www.elespectador.com/investigacion/el-cartel-de-embargos-que-dejo-a-buenaventura-en-quiebra/

El Tiempo. (s. f.). *En el 2022, Buenaventura busca reorganizar sus finanzas con la Ley 550*. https://www.eltiempo.com/colombia/cali/la-segunda-vez-de-buenaventura-en-la-ley-550-de-1999-643183

El Tiempo (2017). *Paro c*ívico en Buenaventura. https://www.eltiempo.com/noticias/paro-civico-en-buenaventura

Ministerio del Interior. (2017). *Instructivo Presupuestos Participativos*. http://ilsa.org.co/wpcontent/uploads/2018/08/Instructivo_Presupuestos_Participativos_min_interior_2017.pdf

Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo de la Función Pública. (2022). *Política Pública de Participación Ciudadana*. https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/09/2022-09-22_DOCUMENTO-POLITICA-PUBLICA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-VERSION-FINAL-AJUSTADA-27092022.pdf

Núñez, J. y Carvajal Panesso, A. (2007). ¿Cómo romper las trampas de pobreza en Buenaventura? Propuestas desde las comunidades y las instituciones. *Cuadernos PNUD*.

Programa Juntos por la Transparencia-USAID. (2021). *Análisis de Economía Política (PEA)*. Valle del Cauca-Cali.

Programa Juntos por la Transparencia-USAID. (2022). *Análisis de Economía Política (PEA)*. Valle del Cauca-Buenaventura.

Semana. (2022). *Movilizaciones en Buenaventura: ¿qué piden sus habitantes?* https://www.semana.com/actualidad/articulo/movilizaciones-en-buenaventura-que-piden-los-ciudadanos-de-buenaventura/202213/Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2021). *Unidad para las víctimas presentó en Buenaventura las unidades móviles especializadas*. https://www.unidadvictimas.gov.co/es/noticias/unidad-para-las-victimas-presento-en-buenaventura-las-unidades-moviles/#:~:text=Buenaventura%20es%20el%20segundo%20municipio,es%20v%C3%ADctima%20del%20conflicto%20armado.

Valencia, I., Silva Chica, L. y Moreno Moreno, A. (2016). *Violencia, desarrollo y despojo en Buenaventura*.

Valencia, I. y Sinisterra-Ossa, L. (2020). Orden social y violencia en Buenaventura: entre el *outsourcing* criminal y la construcción de paz *desde abajo*. *Revista CS*, (32), 103-130.

Control ciudadano con enfoque étnico: una mirada desde la experiencia del cabildo Kalapica Ambulú en Ataco, Tolima*

Sergio Nieto Riaño, Luis Felipe Jiménez Cubillos
y Nicolás David Ulloa Sánchez

En el marco del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central, ha apostado por adoptar la Estrategia de igualdad de género e inclusión social (GESI, por sus siglas en inglés)[1], con la cual se propone, entre otras cosas, fomentar la inclusión de las comunidades étnicas en los procesos de la gestión pública, de manera que se genere una participación igualitaria y mejore el control social a lo público. Por lo anterior, la Fundación Foro Región Central apoyó una de las iniciativas de control social liderada por la comunidad indígena Kalapica Ambulu Territorio Sagrado, que es una de las nueve comunidades indígenas del pueblo pijao de Ataco, Tolima.

El interés que suscita el enfoque étnico en este ejercicio fue uno de los determinantes para abordarlo metodológicamente a través del estudio de caso, ya que el objetivo principal de este caso es describir el proceso de acompañamiento a este ejercicio de control social, que inició en agosto del 2022 y finalizó en septiembre del 2023. Además, el objetivo del acompañamiento fue fortalecer las capacidades técnicas que permitieran fomentar una interlocución directa entre la comunidad Kalapica y la Alcaldía de Ataco, Tolima, para desarrollar un ejercicio de control social que les permitiera incidir sobre la implementación del Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI).

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.9

1 "[…] un concepto que agrupa los enfoques de género y diferencial; aborda políticas, estrategias y acciones para trabajar con y para grupos poblacionales tradicionalmente excluidos o que pueden estar en riesgo de serlo, siendo específicamente para este programa los siguientes: mujeres, personas con orientaciones sexuales diversas (LGBTIQ+), pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes (NNA), poblaciones racializadas, personas en situación de discapacidad o con capacidades diversas, personas migrantes, y víctimas del conflicto armado" (Juntos por la Transparencia, 2021).

De esta manera, la iniciativa se desarrolló a partir del Decreto Municipal 042 del 2022, el cual comprometía al municipio a implementar el SISPI en Ataco, Tolima. Para ello, era necesario que la alcaldía convocara a tres mesas de concertación anuales en las que se invitara a las nueve comunidades indígenas del municipio. Sin embargo, hasta el momento en que se dio inicio al ejercicio de control social, no se había convocado a la primera mesa de concertación, ni se atendía a los llamados de la comunidad Kalapica para iniciar el proceso de implementación del SISPI.

En ese contexto, esta iniciativa de control social se concentró en generar escenarios de diálogo para lograr la implementación del Decreto Municipal 042 del 2022, el cual abriría espacios de concertación e intercambio de saberes entre las comunidades indígenas y la institucionalidad de Ataco, para aterrizar las apuestas, los conocimientos y las capacidades que permitieran articular el SISPI a los planes de salud del municipio.

Para ahondar en este aspecto, es crucial que el lector sepa que el Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) es el resultado de históricas luchas de los pueblos indígenas de Colombia. Fue así como, luego de diversas mingas, ejercicios de concertación y múltiples debates, los pueblos indígenas colombianos incidieron en la creación del Decreto 1953 del 2014 con el que se ponen en funcionamiento los Territorios Indígenas en cuanto a la administración de sistemas propios se refiere, entre esos el SISPI.

Este sistema propio tiene cinco componentes que articulan el fortalecimiento organizativo, cultural, ancestral, formativo-investigativo y administrativo de la salud indígena. Sus componentes son: sabiduría ancestral; político-organizativo; formación, capacitación, generación y uso del conocimiento en salud; cuidado de salud propia e intercultural; administración y gestión. Sin embargo, articular dichos componentes a los contextos institucionales, territoriales, la cosmovisión de cada pueblo y comunidad indígena significa un desafío grande, donde la participación ciudadana de las comunidades indígenas se hace protagonista.

Ahora bien, sumado al desafío que implica poner en diálogo los saberes indígenas junto a los conocimientos de la institucionalidad, se incluye como un reto el proceso de aprendizaje en torno a la participación ciudadana, pues para cualquier ciudadano en Colombia se puede ver como un derecho difícil de comprender y garantizar, ya que implica entender elementos técnicos de la normatividad que la regulan y conocer el sector sobre el cual se pretende incidir. Asimismo, esta dificultad se incrementa cuando se juntan variables sociales, culturales, territoriales y económicas, que históricamente han generado brechas entre el Estado y la población.

Es por esto que se asume la importancia del acompañamiento en un municipio con Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como lo es Ataco, donde se juntan las variables mencionadas junto a otras como el desarrollo del

conflicto armado desde sus comienzos, y la desterritorialización de las comunidades indígenas, que hasta hace algunas décadas han empezado a retornar a sus territorios y han sido reconocidas como sujetos de reparación colectiva. De igual manera, vale la pena señalar que esta iniciativa tiene vínculo con las iniciativas del sector salud en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Hasta este punto, hay que resaltar que, pese a la disposición de la comunidad indígena de Kalapicá en los ejercicios de concertación de los PDET y el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), las entidades territoriales no han adoptado integralmente estrategias como las propuestas para el SISPI, lo que dificulta un diálogo transformador y genera brechas entre la institucionalidad y las comunidades. En razón a esto, los proyectos con enfoque étnico han caído en esencialismos, al establecer productos y resultados cuyos efectos no se ordenan en torno al fortalecimiento de la cultura, la autonomía o las apuestas de desarrollo alternativas, sino que se han centrado en el cumplimiento de directrices normativas, circulares ministeriales o políticas públicas que no interactúan con la subjetividad colectiva de las comunidades indígenas.

Es por ello que, la comunidad le exige al Estado que se les reconozca como sujetos históricos cuya identidad se funda en la ancestralidad pijao. Sin este reconocimiento en un primer momento, no se puede promover la agencia necesaria para participar a las comunidades activamente en lo público, lo que genera problemáticas que no son reconocidas como tales; por ejemplo, cuando se desarrollan iniciativas dirigidas al pueblo pijao, las cuales no atienden sus necesidades y saberes culturales y, sin embargo, son registrados en los indicadores como actividades con enfoque étnico.

Por tanto, fue pertinente que se generara un puente entre la comunidad Kalapica y la institucionalidad, fortaleciendo e instalando capacidades para el control social y la incidencia, ya que, como lo mencionó, la comunidad en distintos momentos del acompañamiento realizado por la Fundación Foro Región Central históricamente se ha visto relegada en la toma de decisiones en torno a programas y proyectos que están dirigidos al pueblo pijao de Ataco, dada la reducida capacidad técnica de la institucionalidad municipal para implementar acciones con enfoques étnicos que atiendan las necesidades de las múltiples comunidades indígenas del pueblo pijao. Un factor que ha favorecido la interlocución entre la comunidad y la institucionalidad ha sido el involucramiento de dos integrantes de las autoridades indígenas en la administración pública (enlace étnico y representante de víctimas-movilizador de la mesa de concertación indígena), contribuyendo a dinamizar los procesos de diálogo y concertación entre ambas partes y fortaleciendo el interés institucional.

Una de las principales problemáticas para la implementación del SISPI en el municipio de Ataco es la débil articulación y concordancia entre las disposiciones

normativas y las apuestas impulsadas por los mandatarios y las entidades locales, departamentales y nacionales (Gobernación, Ministerio del interior, Salud, ART, Alcaldía, Consejo Regional Indígena) que tienen injerencia en este asunto. En general, no se encuentra un enfoque diferencial robusto y transformador que recoja las preocupaciones y las propuestas de la comunidad Kalapica para mejorar el sistema y hacerlo más cercano a sus costumbres, a su cosmovisión y su organización autónoma. Comprendiendo lo problemático de este asunto, se hizo necesario que el acompañamiento de la Fundación Foro Región Central apropiara la apuesta por un enfoque diferencial que prescindiera de relacionamientos jerárquicos en los que el aprendizaje fluye unidireccionalmente. En este proceso no solo la comunidad Kalapica tendría la oportunidad de aprender otras habilidades, sino que la Fundación Foro Región Central también tendría el reto y la necesidad de aprender de y con la comunidad sus formas de comprender y concebir los asuntos públicos.

La articulación de estas discusiones —y, en especial, el proceso a través del cual se realizó el acompañamiento— se organiza narrativamente en tres partes: la primera, en referencia a los acuerdos adquiridos entre la Fundación Foro Región Central y la comunidad Kalapica; la segunda, centrada en el acompañamiento realizado a esta comunidad, y en último término, la que aborda las lecciones y conclusiones de este proceso.

Acuerdos para la acción transformadora

Para desarrollar el acompañamiento a la iniciativa desde un enfoque étnico, fue indispensable poner en práctica el diálogo comunitario como un mecanismo sobre el cual las apuestas de la comunidad Kalapica no solo fueran escuchadas, sino que, además, tuvieran un carácter vinculante en el diseño y desarrollo del proceso de formación y acompañamiento dado por la Fundación Foro Región Central.

El diálogo comunitario que fue puesto en práctica a lo largo del acompañamiento a la comunidad Kalapica se promueve por medio de las pautas básicas para organizar los ejercicios de control social, dentro de los cuales se requiere generar condiciones para el diálogo y la concertación. En esta medida, es preciso contar con un ambiente propicio dentro de las organizaciones —en este caso, de las comunidades— que les impulse a querer participar activamente en los procesos de la gestión pública, de forma tal que se vean motivadas a incidir sobre las decisiones que les afecta. Para ello, se deben encontrar cuáles son los propósitos compartidos que permitan articular acciones y esfuerzos dentro de la comunidad en pro de metas colectivas (Velásquez, 2020, pp. 183-184).

Ahora bien, el diálogo comunitario se usó como una herramienta donde FRC tuvo un rol de moderación y escucha activa respecto a las problemáticas que vivía la comunidad Kalapica en lo relativo a la participación en la gestión pública, a la vez que una escucha activa en los usos y costumbres desde los cuales se buscaba generar acciones transformadoras que atendieran sus necesidades de forma diferencial.

De esta manera se tuvo un primer espacio propio[2] de concertación entre la comunidad Kalapica y FRC, previo al acompañamiento de la iniciativa, donde se presentó el Programa JxT junto a la propuesta general de acompañamiento, a la cual la comunidad le incluyó sus apuestas y necesidades, como se verá.

El acompañamiento fue propuesto en tres vías: la primera, orientada a la formación técnica para la participación ciudadana enfocada en el control social, donde se promovieron herramientas para el fortalecimiento organizativo, el diálogo y el uso de instrumentos para el control social —como lo son el derecho de petición y la acción de tutela—, sobre los cuales la comunidad hizo énfasis en que fueran abordados de forma práctica.

La segunda vía, el acompañamiento al ejercicio práctico de control social respecto al cual se estableció que debía ser liderado por la comunidad Kalapica; para ello, la comunidad debía concertar cuál sería el tema por priorizar en el ejercicio de control social, mientras que la Fundación Foro Región Central debía profundizar la enseñanza en torno al sector que fuera priorizado.

La tercera vía consistió en la entrega de herramientas de apoyo que permanecieran en la comunidad luego del acompañamiento, para lo cual la comunidad propuso las siguientes opciones: la diagramación e impresión del mandato de vida, el cual dicta y rige las reglas internas de la comunidad Kalapica, al igual que recoge parte de sus saberes, costumbres y cosmogonía. También se incluyó la construcción de una cartilla de control social con enfoque étnico, donde se recogiera el proceso de control realizado por la comunidad a lo largo del acompañamiento.

En este espacio de diálogo, se le pidió a la mesa de gobierno[3] de la comunidad Kalapica hacer un balance sobre los temas más relevantes respecto a la gestión pública que les afectara directamente, de forma tal que esta mesa, en un ejercicio de deliberación, estableció que había tres temas centrales para la comunidad, de los cuales se escogería uno. Estos temas giraban en torno a los PDET, en lo

2 Cuando se menciona lo propio en el texto, se hace referencia a las indicaciones de la comunidad Kalapica respecto a espacios en los que se desarrolla el saber, los usos y las costumbres de la comunidad.

3 Cada comunidad indígena tiene una mesa de gobierno. En el caso de la comunidad Kalapica, esta mesa está compuesta por la gobernadora, una gobernadora suplente, un fiscal, un alguacil, una alcaldesa, una tesorera, una comisaria y una secretaria.

concerniente a salud propia o etnoeducación, el barrido catastral que se venía adelantando en su momento en el territorio, así como el ejercicio de consulta previa para el control minero en el territorio. Ahora bien, para el desarrollo de este proceso de acompañamiento, se propuso llevarlo a cabo en ocho sesiones, en las cuales se tendría que abordar alguno de los tres temas propuestos, los cuales fueron puestos en discusión en la tercera sesión y sometidos a votación para priorizar uno de los tres.

Para ratificar el proceso, las vocerías de la comunidad acordaron exponer la propuesta y los acuerdos realizados con la Fundación Foro Región Central en la asamblea o minga de pensamiento que tuvo encuentro el 4 de septiembre del 2022. En dicha minga se ratificó la participación en el proceso de las 48 familias de la comunidad. Tres días más tarde, se delegó a la mesa de gobierno de la comunidad Kalapica acordar el plan de trabajo que se iba a implementar en las ocho sesiones; este quedó estructurado alrededor de las tres problemáticas mencionadas, pero posteriormente fue modificado en función de las necesidades mismas de la comunidad.

El plan de trabajo en un primer momento consistió en el reconocimiento cultural, ancestral y espiritual de la comunidad como puerta de entrada al enfoque étnico. Este ejercicio, más allá de estar expuesto en diversas guías y manuales sobre el enfoque diferencial, es un punto de atención para cualquier programa, proyecto o proceso que pretenda actuar desde un ejercicio de acción sin daño, ya que es necesario determinar si se está priorizando muy por encima el resultado sobre el proceso.

El enfoque étnico y de acción sin daño son enfoques que dialogan en la medida en que, por un lado, con el enfoque étnico, se comprenden y analizan las tendencias homogeneizantes que viven y sufren diversos grupos poblacionales —en este caso, los pueblos indígenas—, quienes en su relacionamiento cotidiano observan la persistencia de actitudes discriminatorias y excluyentes, entre las cuales se encuentra el colonialismo (Montealegre, 2011). Sin el uso de este primer enfoque como marco de análisis y comprensión del acompañamiento, no se podría evitar el daño, pues es fácil caer en tendencias de la colonización de saberes a través de la imposición de actividades y acciones en los proyectos donde hay una relación ONG-comunidad indígena.

Para equilibrar el proceso y el resultado, al tiempo que reducir el daño en el Programa JxT, fue necesario conocer a la comunidad, empatizar con el proceso y comprender en qué punto están las capacidades y los ritmos con los que desarrollan sus apuestas comunitarias u organizativas. De lo contrario, pese a las buenas intenciones del programa, se impondrán objetivos que priorizarán permanentemente el resultado por encima del proceso.

Comprendida la apuesta étnica y ética desde la acción sin daño, que implícitamente proponía la comunidad y que abiertamente estableció FRC, se organizó

en el plan de trabajo con sesiones formativas en torno al control social, para poner en práctica los aprendizajes expuestos como parte de la primera etapa del acompañamiento, la cual se realizaría utilizando un lenguaje simplificado y sujeto siempre al uso de experiencias compartidas por la comunidad para facilitar su comprensión.

Además, se acordó que el acompañamiento tendría un producto que articulara la estrategia de control social con enfoque étnico, las herramientas y técnicas para su desarrollo, y la hoja de ruta para la implementación del SISPI. Dicho producto es la cartilla de control social con enfoque étnico, que es un pilar para la comunidad Kalapica en el marco del programa, en la medida en que recoge el proceso llevado a cabo. Esta cartilla no solo le servirá de guía para futuros ejercicios a partir de su propia experiencia, sino que es un documento que aborda parte de su cosmovisión en tanto que son sus coautores.

Una de las solicitudes para la cartilla es que, en un espacio inicial de reconocimiento de la cultura y cosmovisión de la comunidad Kalapica como cocreadora de esta, para que así sea, no solo se trate de una guía para los futuros ejercicios de control social, sino que también sirva como una guía de diálogo de actores externos hacia la comunidad. Por otro lado, se hizo énfasis en la necesidad de que la cartilla expusiera el paso a paso en la redacción del derecho de petición y la tutela.

Finalmente, dentro de las apuestas para integrar el enfoque étnico, la mesa de gobierno declaró que las sesiones debían desarrollarse en el Bohío Ancestral, lugar donde se venían ejecutando los espacios propios de concertación con la comunidad. Aunque esta medida fue acatada, significó un gran reto, ya que las metodologías no podrían ser desarrolladas bajo el apoyo usual de presentaciones digitales, sino que esto implicaba un esfuerzo dialógico mayor donde se usaran recursos como carteleras y otras herramientas para el apoyo de las sesiones.

No obstante, la dificultad metodológica que implicó realizar las sesiones en el bohío de la comunidad Kalapica fue un factor que fomentó aún más el apoyo en recursos simbólicos para integrar mejor el proceso, puesto que generaron un mayor compromiso por apropiación práctica del mandato de vida de la comunidad, bajo el cual se rigen las reglas, usos y costumbres para la comunidad y su territorio.

En resumen, los acuerdos se organizaron de la siguiente manera:

1. Formación técnica con un lenguaje simplificado y acorde con las experiencias propias de la comunidad.
2. Acompañamiento práctico, es decir que se pasara de la teoría a la acción, haciendo especial énfasis en la redacción de instrumentos como el derecho de petición.

3. La entrega de una cartilla que sistematizará el ejercicio de control social realizado junto a la comunidad Kalapica.
4. El acompañamiento se llevaría a cabo en al menos ocho sesiones.
5. El primer aspecto por abordar en las sesiones sería el reconocimiento cultural y ancestral de la comunidad Kalapica, para el buen desarrollo del enfoque étnico.
6. El desarrollo de las sesiones de formación se realizaría en el bohío ancestral de la comunidad Kalapica.

Formación para el control social del SISPI en Ataco, Tolima

Reconocimiento cultural y ancestral

Para adoptar el enfoque diferencial con esta comunidad se dio inicio al proceso de acompañamiento a través del reconocimiento de su cultura, ancestralidad y cosmovisión pijao. Este proceso se puede analizar en dos momentos; uno a través de la primera sesión, para la cual se desarrolló la metodología mediante símbolos descritos en su mandato de vida. En el mandato se señala la importancia del pensamiento propio como generador de autonomía, la cual se desarrolla principalmente en las mingas de pensamiento o asambleas. De esta forma, se hizo alegoría a esta idea proponiendo tres mesas de pensamiento, donde cada mesa tenía el nombre de una deidad pijao, a saber: Ta (Sol), Taiba (Luna), Ima (Tierra).

En dichas mesas se pedía narrar cuáles eran los elementos que resaltaban o describían su cultura, territorio, creencias espirituales, tradiciones orales, medicina ancestral, entre otros, al tiempo que se indagó acerca de lo que se entiende por autonomía y dignidad como principios fundamentales de su mandato, pero también como ruta ética para la implementación de actividades desde la acción sin daño, donde se fuera cuidadoso con no afectar en ningún momento estos principios.

Ligado a la pregunta por la dignidad y autonomía, se abordó la forma en que los miembros de la comunidad esperaban ser tratados por los funcionarios públicos y, en general, por cualquier actor como las ONG, pues una de las acciones que más aquejaba a la comunidad era el trato que recibía, dado que no se tenía el suficiente respeto por sus saberes, y se les presentaban proyectos que no eran concertados, por lo cual no había mínimos para garantizar un enfoque étnico. Esta problemática genera una instrumentalización de las comunidades, puesto que no son vistas como un agente de cambio, sino que son tratadas como un medio para cumplir indicadores y objetivos; de allí la importancia del trato y del proceso, donde se evite afectar la autonomía y dignidad de las comunidades.

Para entender la forma en que se podría vincular el enfoque étnico en la implementación de programas y proyectos, se abordó la ensoñación de los modelos de salud y educación que atendieran sus necesidades y apuestas como comunidad (cabe resaltar que en ese momento no se había priorizado ninguna de las tres problemáticas propuestas por la comunidad), donde se insistió como principales elementos tener etnoeducadores que fueran sabedores del pueblo pijao, cuyo propósito fuese enseñar sobre su cultura, costumbres y lenguaje propio, el cual se ha venido perdiendo con el tiempo. Por su cuenta, la salud propia tiene como principal apuesta contar con médicos ancestrales, parteras, sobanderos, procesos de formación en búsqueda, recolección, cultivo y uso de plantas medicinales.

El segundo momento para el reconocimiento de la comunidad lo compuso todo el ejercicio mismo de acompañamiento. Fue importante comprender que el aprendizaje tenía que ser dialógico para que se acortaran las barreras o jerarquías epistemológicas entre las partes, es decir, entre la comunidad Kalapica y la Fundación Foro Región Central. Sin embargo, es preciso reconocer que estas barreras no se borran por completo dadas las relaciones de privilegio que preponderan para los espacios de cooperación internacional, los cuales significan un mayor poder de interlocución con la administración pública, razón por la cual el papel del programa con todos sus aliados en el territorio es ser un puente entre la sociedad civil y la institucionalidad.

Metodología

El trabajo realizado con la comunidad indígena Kalapicá se encuentra relacionado con el objetivo 2 del Programa JxT. El acompañamiento a esta iniciativa se concentró en dos aspectos puntuales: su fortalecimiento interno y un proceso de acompañamiento en lo pedagógico. El primero de ellos, aprovechó los insumos y las herramientas creadas por el programa para mejorar el conocimiento y las capacidades de esta comunidad a la hora de implementar un ejercicio de control social en el municipio de Ataco. El segundo, promovió la facilitación de espacios con otros actores como la alcaldía municipal para la implementación del Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI), siendo esta una iniciativa priorizada dentro del PDET de Ataco.

La implementación de ambas acciones fue visto por el programa como una oportunidad para implementar una estrategia de trabajo con enfoque diferencial, en este caso, étnico, apoyada por el GESI, y un enfoque de transparencia y participación ciudadana, que busca promover la acción activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, desde sus intereses, cosmovisiones y la experiencia propia de cada comunidad. Este, sin duda, fue uno de los valores agregados que permitió obtener los resultados que más adelante se plantearán. Además, durante el

desarrollo de este componente, se establecieron escenarios para el intercambio de experiencias e información. Allí, representantes de la comunidad Kalapica tuvieron la oportunidad de visibilizar su trabajo, su identidad y su valor como representantes del municipio, y establecieron redes de trabajo con otros sectores: mujeres, jóvenes, veedurías PDET.

Una de las preguntas que se puede suscitar de la lectura de este caso de éxito es ¿qué recursos se usaron para reducir las brechas dialógicas a la hora de abordar un tema técnico como el control social? Es allí donde se resaltan dos pilares usados a lo largo del proceso: el uso de la metáfora y el de la contextualización.

Dado que la explicación sobre el control social se hace compleja en la literalidad de conceptos, se hizo uso de metáforas orientadas a hechos que puedan estar al alcance de la comunidad; así, por ejemplo, se explicó que el control social supone un derecho y un deber de la ciudadanía donde se busca vigilar el equilibrio entre la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, determinando si se está cumpliendo con los objetivos trazados, si se recogen las expectativas de la ciudadanía y si se están optimizando los recursos en la ejecución de los proyectos públicos.

Se habló de estos dos conceptos poniéndolos en un escenario donde se cocinaba un sancocho, y las personas encargadas de su preparación desconocían las cantidades y el costo del mercado necesario, y terminaron malgastando los recursos, al tiempo que no sabían cocinar el plato y, por tanto, no cumplieron con el objetivo: en ese caso, preparar un sancocho que les gustara y alimentara a todos. Es así como la metáfora estuvo acompañada de ejemplificaciones y juegos de roles, donde se dialogó directamente con los saberes de la comunidad.

Puesta en práctica del ejercicio de control social

Para la tercera sesión del proceso de formación, como se mencionó, se escogió entre los sectores priorizados el que sería el foco de atención a lo largo del proceso; estos eran la etnoeducación, la salud propia y la consulta previa. Se establecieron entonces mesas de pensamiento propio, en las que la comunidad, a partir de sus experiencias, definió tanto la necesidad como la urgencia de cada sector, para luego someter a votación el sector por priorizar. Se encontró que la salud propia sería el sector sobre el cual se haría control social a la gestión pública de Ataco, Tolima.

En este caso, las comunidades indígenas han apostado por la inclusión de las iniciativas en torno a la salud propia que le den vida al SISPI en diversos espacios de participación de sus municipios, como ocurrió en la construcción del Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR), el cual articula las iniciativas por incluir en el PDET de Ataco, donde aterrizan las propuestas en

materia de salud indígena, entre otras propuestas. De la misma manera, el SISPI y las propuestas relacionadas con la salud propia fueron incluidas en la Ruta de Reparación Colectiva del Pueblo Pijao, dispuesta por el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC).

Una vez seleccionado el sector, se abordaron en profundidad los elementos que les afectaba directamente y las apuestas para la transformación de la problemática. Entre las problemáticas, la comunidad mencionó que las EPS del municipio no operaban de forma oportuna, tanto en la atención diferencial como personas indígenas como en la entrega de medicamentos; no había planes de salud que atendieran a sus saberes ancestrales, como la promoción de cultivo de hierbas medicinales, ni la adaptación de espacios físicos dotados para realizar curaciones, partería, entre otros. Por otro lado, entre las apuestas para la transformación se proponían escuelas de pensamientos y sabiduría ancestral que refuercen los conocimientos en torno a la medicina ancestral; huertas comunitarias para el cultivo de plantas medicinales; mejorar el talento humano en el sector de la salud para la atención de la población indígena, al igual que contar con médicos ancestrales, entre otras propuestas.

Después de esta actividad, se abordó en la misma sesión el Decreto Municipal 042 del 2022, por medio del cual el municipio de Ataco adoptó el SISPI. El decreto fue leído y explicado punto por punto para saber cómo iniciar el ejercicio de control social. El primer resultado es que el decreto no había sido implementado hasta el momento, pues para iniciar su desarrollo, se proponía la instalación de tres mesas técnicas con todas las gobernaciones indígenas del municipio y actores involucrados en el sector salud; sin embargo, al 13 de abril del 2023, esto no había ocurrido.

Para finalizar, el ejercicio práctico de la sesión fue redactar, junto a toda la comunidad, un derecho de petición en el que se preguntó a la administración municipal acerca de las razones por las cuales no se había implementado el decreto. El derecho de petición fue radicado el 25 de abril del 2023 en el despacho de la Secretaría de Desarrollo Social de Ataco, que es la secretaría encargada del área de salud en el municipio.

La respuesta al derecho de petición dejó en evidencia el desconocimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, ya que esta argumentó que la implementación del Decreto 042 del 2022 no se había dado en razón a la reforma a la salud. Esta respuesta carecía de un argumento sólido, pues la reforma que en su momento estaba en curso en el Congreso no tenía un efecto negativo sobre el SISPI; por el contrario, resaltaba la función de la consulta previa en las decisiones que tomaran las entidades de salud y territoriales en cuanto a salud indígena se refiriera, lo que demostró una baja capacidad técnica y humana por parte de la alcaldía para la implementación del SISPI.

Además, la respuesta al derecho de petición no solo demostró desconocimiento frente a la misión y visión del proyecto de reforma a la salud, sino también frente al SISPI y al Decreto 042 del 2022, en la medida en que allí se reconocen diversos momentos para el fortalecimiento de la salud propia, y uno de los primeros es definir cuál es el estado de las capacidades institucionales y culturales para implementar el SISPI con las comunidades indígenas, lo cual es independiente de una reforma a la salud; no es un trabajo que sobre para trazar un horizonte en proyectos públicos orientados a la salud étnica. Adicionalmente, se visibilizó la desarticulación con las acciones que ha ejecutado la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en el marco de la implementación de los PDET y con las acciones realizadas por la administración departamental.

En resumen, las primeras mesas técnicas son espacios para el reconocimiento del estado de las cosas, la generación de propuestas para la caracterización de la salud de las comunidades indígenas y la construcción de una ruta para la implementación del SISPI, lo cual significa primordialmente un ejercicio de diálogo y de escucha, más que un ejercicio de inversión de recursos. Por esto, se replanteó la acción estratégica en razón a la respuesta del derecho de petición, pues no correspondía con el compromiso adquirido por el municipio.

Dados los hechos descritos, se realizó una valoración respecto a la ruta que emprendería el ejercicio de control social para definir si centraba la estrategia en un proceso jurídico mediante derechos de petición y acciones de tutela o —pese a la falta de voluntad política y la reducida capacidad técnica evidenciada con la respuesta al derecho de petición— centrarse en la apertura a un diálogo que incidiera en la implementación de las mesas técnicas para acordar la ruta SISPI municipal.

Finalmente, se estableció que la vía adecuada para el momento era insistir en un diálogo donde no solo se integrara a la Secretaría de Desarrollo Social, sino que también se incluyera a la Secretaría de Gobierno, con el fin de contar con una mayor capacidad de negociación, diálogo en el que se comprendiera que el ejercicio iba a tener un acompañamiento metodológico para poder implementar las mesas técnicas.

Fue así como se realizó el primer encuentro con la alcaldía, el 23 de junio del 2023, donde la Secretaría de Gobierno tuvo una gran apertura al diálogo y promovió la participación institucional en la recolección de los primeros datos para convocar a las diversas gobernaciones indígenas a un espacio de concertación que diera paso a los acuerdos para la instalación de la primera mesa técnica.

En ocasión a lo mencionado, la Fundación Foro Región Central se comprometió en el espacio a apoyar a la institucionalidad en realizar el espacio previo de encuentro para la implementación de la primer mesa técnica, a partir de la cual se pudiera hacer una valoración amplia donde se diera a conocer el ejercicio de control social que venía desarrollando la comunidad Kalapica, para integrar a las

demás comunidades indígenas del municipio, al igual que a otros actores estratégicos, como la persona encargada del enlace departamental entre SISPI, la ART y los aliados del Programa JxT que operan en el territorio y apoyan la iniciativa, es decir, DAI, la Universidad de los Andes y la Fundación Foro Región Central.

En la reunión propuesta, se socializó entonces el proceso llevado a cabo con la comunidad Kalapica, las expectativas surgidas de la implementación de las mesas técnicas y los compromisos que cada una de las partes (alcaldía, departamento y la cooperación), adquiría de cara a la primera mesa, cuya fecha quedó establecida para el 18 de agosto del 2023.

Finalmente, se realizó la primera mesa de técnica de concertación, donde se contó con la participación de múltiples instituciones como la Alcaldía de Ataco, la dirección del Hospital municipal, la Gobernación con su enlace SISPI y la ART, además de la participación de las nueve comunidades indígenas junto a DAI, la Universidad de los Andes y la Fundación Foro Región Central. En este espacio, se abordó en profundidad el SISPI, sus componentes y fases para la implementación, haciendo énfasis en la necesidad de un primer momento de caracterización institucional y del estado de lo propio.

La caracterización parte de las guías metodológicas realizadas por el Ministerio de Salud, que contemplan tres fases para la implementación del SISPI. La primera fase pide que se realice una caracterización sociocultural del pueblo indígena, relacionando aspectos culturales, demográficos, territoriales y aquellos relativos a las estructuras propias; asimismo, se propone una caracterización del estado de salud del pueblo indígena a partir de lo propio y lo institucional, donde se evidencien las capacidades y faltantes de las comunidades indígenas y la institucionalidad para la implementación del SISPI, a partir de las necesidades de las comunidades.

Por ello, luego de abordar conceptual y técnicamente el SISPI, se socializó una encuesta diseñada por la Universidad de los Andes y la Fundación Foro Región Central para que la discutieran los distintos gobiernos indígenas que participaban de la mesa. Sin embargo, las nueve comunidades acordaron que estudiarían la encuesta según sus tiempos y espacios para hacer comentarios, y luego la discutirían todos los gobiernos indígenas de Ataco, para definir su viabilidad.

Así finalizó el proceso de acompañamiento a la comunidad Kalapica, en lo que corresponde al primer año de acompañamiento. Sin embargo, es evidente que el proceso continúa, pues es necesario definir en la siguiente mesa técnica de concertación una línea sobre la cual se realizará la caracterización que permita dar paso a las siguientes fases de implementación del SISPI; además, es fundamental el desarrollo de las siguientes dos mesas técnicas de concertación, para lograr incidir en el próximo Plan de Desarrollo Municipal, al igual que en el Plan Territorial de Salud, a partir de los insumos que se recojan de las tres mesas técnicas por implementar en el 2023.

En general, con este trabajo se busca que la comunidad Kalapica tenga una ruta para seguir realizando el control social a la implementación del SISPI, una vez terminado el proceso de acompañamiento de la Fundación Foro Región Central. El propósito es generar una ruta de sostenibilidad cumplible para esta comunidad.

Lecciones y conclusiones

El SISPI implica un reto político, técnico, dialógico y creativo, que algunos funcionarios públicos pueden encontrar inviable dada la complejidad de aterrizar categorías de salud propia, medicina ancestral, entre otros, a proyectos cuyo fundamento se centra en la concertación con las comunidades indígenas. De ahí que el rol de los actores que quieran apoyar estos procesos es el de reestructurar los conceptos y procesos para intentar concretar las formas en que el SISPI se puede abordar desde las entidades territoriales.

Si bien la voluntad política constituyó la principal brecha al principio del ejercicio de control social, no fue la única; también lo fue el desconocimiento del SISPI por parte de la institucionalidad y la falta de inclusión de diferentes actores que debían involucrarse al proceso. Respecto al control social, luego de ser abordado técnicamente y de plantear propuestas claras para su implementación, se logró generar una mayor apertura institucional que motivó una voluntad institucional más decidida por parte de la administración. Este hecho se hace relevante para futuros espacios donde se pretenda incidir en su implementación, ya que ello implica un reto técnico, metodológico y creativo que, en ocasiones, los funcionarios públicos no están dispuestos a asumir si no son parte de una comunidad indígena; incluso en ocasiones se observa la dificultad que enfrentan algunas personas de comunidades indígenas para aterrizar estas apuestas en materia de salud propia.

Otro de los retos para el SISPI es la dispersión geográfica de las comunidades indígenas en el territorio, cuyos procesos de caracterización se tornan complejos en la medida en que sus integrantes pueden estar distribuidos en puntos opuestos del municipio. Por ello es primordial la labor de las gobernaciones indígenas, junto con las mesas de gobierno de cada comunidad, para poder recopilar y sistematizar la información.

Uno de los mayores retos por parte del Estado, para el caso del pueblo pijao y la comunidad Kalapica, es el fortalecimiento cultural, ya que si bien a lo largo del país los pueblos y las comunidades indígenas se han visto afectados por el blanqueamiento de sus culturas[4], en el Tolima la combinación de variables como

4 Al respecto algunos autores y autoras han hablado del blanqueamiento como un derivado del eurocentrismo que se hereda en la cultura y cancela identidades autóctonas de territorios latinoamericanos. Véase Palermo y Quintero (2019).

la colonización y el colonialismo, el conflicto armado (teniendo en cuenta que las FARC surgieron en el sur del Tolima), la pobreza, el desplazamiento, entre otros, llevaron a un gran olvido de la cultura y a la pérdida de la lengua pijao desde muy temprano[5]. Por lo anterior, no basta solo con programas de fomento cultural, sino que es necesario procesos de investigación a partir de los saberes propios, donde se rescaten los conocimientos ancestrales para el desarrollo del pueblo pijao.

Si bien los acuerdos de paz han dado una mayor tranquilidad para las comunidades indígenas en Ataco, este trabajo de fomento de la sabiduría ancestral no se puede relegar a la autonomía indígena desde una posición despersonalizada de la institucionalidad; es crucial la escucha activa del pueblo pijao, para así brindar garantías en el fortalecimiento de conocimientos en función de la salud propia.

Es fundamental en este punto que la comunidad Kalapica sea un agente replicador de conocimientos al interior del pueblo pijao, con el fin de fortalecer las capacidades de las demás comunidades indígenas del municipio de Ataco, de manera que su poder de incidencia sobre la gestión pública sea mayor; esto se logrará siempre y cuando todas las comunidades comprendan las rutas para la implementación del SISPI y actúen bajo una misma apuesta ante la Alcaldía de Ataco y la Gobernación del Tolima.

Para concluir, una de las lecciones por resaltar es la importancia de promover el diálogo entre la institucionalidad y la sociedad civil, resaltando los elementos conectores que facilitan el trabajo, ya que, como se mencionó en el desarrollo del texto, la estrategia de control social se hubiera podido centrar en una disputa jurídica para la garantía de derechos. Sin embargo, el diálogo participativo se convirtió en un medio eficiente para llegar a acuerdos que permitieran establecer el inicio de la primera mesa técnica.

Referencias

Montealegre, D. (2011). *Enfoques diferenciales de género y etnia*. Módulo 3.1, Especialización de Acción sin daño y construcción de paz, Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia (PIUPC). Universidad Nacional de Colombia.

Palermo, Z. y Quintero, P. (2019). *Aníbal Quijano: textos de fundación*. Ediciones del Signo.

Programa Juntos por la Transparencia. (2021, marzo). Plan de equidad de género e inclusión social. Documento interno de trabajo.

5 Véase Zwisler (2018).

Velásquez C., F. E., González R., E. y Martínez P., M. F. *et al*. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en *Colombia? 2003-2018* (tomo 3). Fundación Foro Nacional por Colombia.

Zwisler, J. J. (2018). The intergenerational perception of the causes and effects of language loss in the Pijao Community of Natagaima, Colombia. *Lenguaje, 46*(2), 220-241.

Experiencia de control ciudadano juvenil en Cali: la apuesta de la Organización Jaime Rosas para una ciudad más incluyente*

Diana Vásquez

Introducción

La protesta social que se tomó las calles caleñas desde el 28 de abril del 2021 tuvo grandes repercusiones[1]. Miles de jóvenes salieron a marchar y a asentarse en barricadas para exigir una pronta solución a sus necesidades más urgentes. En este escenario, con el propósito de apaciguar las manifestaciones y confrontaciones violentas entre los jóvenes y la fuerza pública, la administración distrital habilitó un espacio para el diálogo que permitiera la generación de acuerdos.

Fue así como la Alcaldía de Cali expidió el Decreto 0304 del 2021 con el cual formalizó la mesa de diálogo con los jóvenes que inicialmente se agruparon en la Unión de Resistencias Cali (URC) Primera Línea Somos Todos. Producto de las largas jornadas de diálogos, la administración municipal puso en marcha la Estrategia Cali Incluyente[2], un programa que busca vincular laboralmente a más de 400 jóvenes, con el fin de generar mayores oportunidades a la población más vulnerable (Alcaldía de Cali, 2022).

En este contexto, la Organización Jaime Rosas, que es una de las organizaciones juveniles creadas a partir de las movilizaciones ciudadanas del 2021, decidió iniciar un ejercicio de control ciudadano a la implementación de la Estrategia Cali Incluyente, con el apoyo y acompañamiento de la Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Suroccidente, en el marco del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT).

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.10

1 La Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Suroccidente extiende un agradecimiento a la Organización Jaime Rosas, quienes con su labor y compromiso hicieron posible un trabajo riguroso y con múltiples aprendizajes, como el que se muestra en este documento.

2 La Alcaldía de Santiago de Cali define Cali Incluyente como "una estrategia intersectorial en los territorios, que busca la formación de proyectos de vida, la transformación personal de los jóvenes y sus familias, así como la construcción de ciudadanías" (Alcaldía de Cali, 2022).

Este ejercicio promovió diversas acciones de control ciudadano en favor de la transparencia, creó capacidades para la exigibilidad de derechos, incentivó el seguimiento a la gestión pública y visibilizó sus voces mediante el diálogo y la concertación. Con estas iniciativas, el Programa JxT genera procesos innovadores de gobernanza, contribuyendo al fortalecimiento de la confianza ciudadana en sus instituciones y alentando a los gobiernos a abrir canales de diálogo que mejoren la administración pública y la garantía de derechos.

La socialización de esta experiencia se desarrollará a través de los siguientes puntos: (1) ¿quiénes son los participantes de esta iniciativa y cuáles eran sus intereses en el desarrollo del ejercicio de control ciudadano?, (2) presentación de la metodología utilizada y (3) los principales resultados destacados. Por último, se harán unas reflexiones finales y se establecerán algunos aprendizajes derivados de esta experiencia.

El ejercicio del control ciudadano: ¿quiénes?, ¿cómo? y ¿para qué?

En este apartado se hace énfasis en el esfuerzo, compromiso, intereses y motivaciones de las personas que hicieron parte del proceso para el desarrollo de este ejercicio de control ciudadano, la metodología y el acompañamiento del Programa JxT, así como los principales hallazgos que permiten visibilizar acuerdos y recomendaciones producto de este ejercicio.

¿Quiénes son la Organización Jaime Rosas y por qué emprender la tarea de ejercer el control ciudadano en la ciudad?

La Organización Jaime Rosas nace del punto de resistencia de Sameco[3], en el marco del estallido social del 2021. Llevan el nombre de Jaime Rosas, en honor a un compañero de lucha y resistencia que perdió la vida durante las manifestaciones. Con la motivación de un cambio, la Organización Jaime Rosas tiene el propósito de transformar su entorno desde el barrio, a través de la educación popular, el empoderamiento de la juventud y la promoción de la participación, exigiendo mayores oportunidades que les permitan mejorar su bienestar.

Está conformada por 25 personas (15 mujeres y 10 hombres), en su mayoría jóvenes estudiantes que han apostado por el trabajo comunitario, y difunden su

3 Sameco es un sector al norte de la ciudad de Cali, ubicado en la calle 70 con avenida 3 norte. Durante las movilizaciones del 2021, fue uno de los denominados puntos de resistencia donde miles de personas salieron a manifestarse desde lo simbólico, lo artístico, y las barricadas fueron parte del sector durante varias semanas.

mensaje a través del arte, el diálogo callejero y el acompañamiento a las comunidades de la ladera como Altos de Menga[4].

Como organización, encontró en el control ciudadano una forma de fortalecer las herramientas para exigir sus derechos y manifestarse desde otras dinámicas distintas a la protesta. Se enfocaron en el seguimiento a la Estrategia Cali Incluyente, creada a partir de los acuerdos con la URC y la administración distrital, como una solución al problema de empleabilidad, exclusión y ausencia de oportunidades de muchos jóvenes marginados de la ciudad. Tal como lo señalaron algunos miembros de la organización en una sesión de trabajo presencial, esta estrategia "fue la tierra prometida para varios de los jóvenes que por la marginalidad en sus barrios nunca pudieron obtener un empleo o una forma de estudiar" (Organización Jaime Rosas, 2023).

Entendiendo la importancia del proyecto como uno de los principales acuerdos gestados durante el proceso de negociación, la Organización Jaime Rosas hace seguimiento al cumplimiento de las metas proyectadas para la Estrategia Cali Incluyente, el impacto en la vida de los jóvenes beneficiarios y la transparencia en la información sobre el desarrollo del proyecto.

¿Cómo ejercer el control ciudadano?

Este ejercicio de control ciudadano se desarrolló una vez finalizó la primera fase de implementación de la Estrategia Cali Incluyente entre los años 2022 y 2023. Metodológicamente, se abordaron tres pasos que permitieron identificar los hallazgos y contrastarlos a través del diálogo con los actores involucrados:

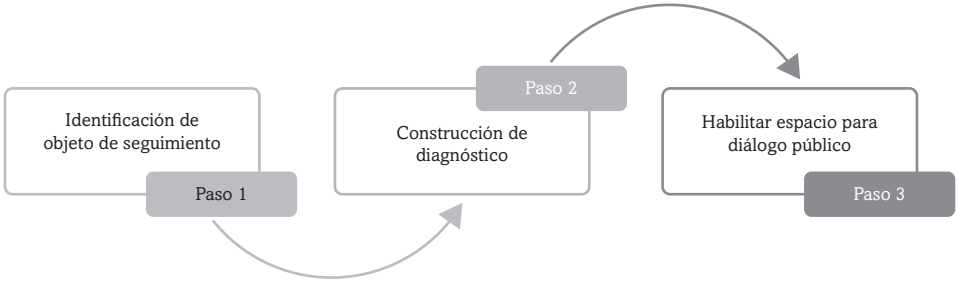


Figura 1. Metodología de la Estrategia Cali Incluyente
Fuente: elaboración propia.

4 Está ubicado al norte de la ciudad de Cali, en la ladera de la comuna 2.

- *Paso 1. Identificación de objeto de seguimiento*: Para el desarrollo de este paso, la organización se enfocó en delimitar el objeto de seguimiento e identificar los actores involucrados. La Estrategia Cali Incluyente fue el objeto de seguimiento, que tenía como objetivo la formación de proyectos de vida, transformación personal de los jóvenes y sus familias, así como la construcción de ciudadanía (Alcaldía de Cali, 2022). Esta estrategia vinculó cuatro secretarías de la alcaldía: Secretaría de Gobierno, encargada de coordinar y articular la estrategia, Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana, Secretaría de Paz y Convivencia y Secretaría de Seguridad y Justicia. Estas secretarías tenían la tarea de vincular a los jóvenes y las jóvenes laboralmente, para el desarrollo de tareas enfocadas a la cultura ciudadana, el trabajo comunitario y las labores estratégicas de la Alcaldía de Cali, en el marco de las acciones que involucran a la juventud (Alcaldía de Cali, 2022). Para el desarrollo del ejercicio de control ciudadano, se priorizaron las tareas enfocadas a la empleabilidad juvenil y al desarrollo del proyecto de vida.
- *Paso 2. Construcción del diagnóstico*: Con el acompañamiento de la Fundación Foro Suroccidente, la organización realizó un proceso de investigación utilizando herramientas como análisis de fuentes documentales (contratos, noticias, páginas web, entre otras), entrevistas a funcionarias y funcionarios claves y la aplicación de una encuesta a beneficiarios del proyecto. Toda esta información fue procesada a través de matrices que se utilizaron para analizar el cumplimiento de la estrategia y cuestionar el impacto de este en la vida de las jóvenes y los jóvenes que fueron beneficiarios.
- *Paso 3. Habilitar espacios de diálogo público*: Se establecieron escenarios de diálogo con las funcionarias y los funcionarios de la administración distrital, incluyendo operadores de la Estrategia Cali Incluyente; además de contribuir a la generación de petición de cuentas focalizada —donde se indagaron puntos claves de su implementación—, se generaron espacios de reflexión y participación que contribuyen a mejorar la gestión pública posibilitando espacios para la gobernanza y afianzando procesos de cocreación. Durante el desarrollo de este ejercicio, se llevaron a cabo dos mesas de diálogo en el 2022 y tres mesas en el 2023. Cabe resaltar que en el último espacio se compartieron los resultados de la investigación realizada por la Organización Jaime Rosas y se hicieron recomendaciones a la segunda fase de esta estrategia que se inició en mayo del 2023.

Durante la implementación de esta metodología se destacan cuatro aspectos fundamentales: (1) la conformación de un grupo clave, del que se pudiera contar con su disposición y motivación para generar avances en este proceso;

(2) la realización de una efectiva identificación de actores, teniendo en cuenta su participación en la implementación del proyecto y las funciones que tenían a cargo; (3) la puesta en marcha de un proceso de sensibilización e indagación previa con las funcionarias y los funcionarios, en el que se explican los objetivos del proceso y se esclarece la información requerida, así como los puntos sobre los cuales faltaba claridad, y (4) el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas y de búsqueda de datos, para encontrar la mayor información posible sobre el objeto de control. En este caso, fue relevante el uso del portal de datos abiertos y el botón de transparencia que está disponible en la página web de la Alcaldía de Cali.

¿Qué encontramos?

Los principales hallazgos de este ejercicio de control ciudadano se pueden categorizar en tres puntos principales. El primero está asociado a la desarticulación en la ejecución de la Estrategia Cali Incluyente. Este punto hace énfasis en la ausencia de un trabajo conjunto entre las dependencias encargadas de su ejecución, la falta de lineamientos claros y la ausencia de un seguimiento efectivo por parte de la Secretaría de Gobierno.

En segundo lugar, se encuentra la insatisfacción de algunos beneficiarios, los cuales señalaron falencias en la ejecución administrativa, demoras en los pagos, inconvenientes contractuales, la terminación anticipada de sus labores, entre otras situaciones y dificultades en la ejecución de sus actividades. Adicionalmente, algunos cuestionaron los resultados del proyecto, considerando que no cumplió su objetivo y que las acciones llevadas a cabo durante su ejecución no correspondieron a los objetivos de la estrategia.

Tercero, se identificó una falta de claridad en la ejecución contractual del proyecto, en cuanto a la implementación por parte de los operadores, el presupuesto asignado, el cronograma de ejecución y el cumplimiento de las actividades contempladas en el contrato.

Desarticulación institucional

Sobre este punto, se indagó a través de entrevistas a actores claves para el proceso de formulación de la Estrategia Cali Incluyente. Se entrevistó a James Agudelo, secretario de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana y a Mónica Jiménez, subsecretaria de Manejo de Desastres de la Secretaría de Gestión del Riesgo, que en su momento fue el organismo que interlocutó con la mesa de la URC

Además, se revisaron los contratos que fueron parte de la implementación de la estrategia en los diferentes organismos de la administración distrital encargados. Una vez revisada la información, se concluye lo siguiente:

1. En las entrevistas, las funcionarias y los funcionarios se contradijeron en algunas respuestas en relación con las responsabilidades de la ejecución de la estrategia. Por ejemplo, a la pregunta ¿existe un responsable desde la administración para articular, coordinar e interlocutar con las organizaciones juveniles?, el funcionario James Agudelo aseguró que era la Secretaría de Gestión del Riesgo y la mesa URC, mientras que la funcionaria Mónica Jiménez aseguró que era la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana y la Secretaría de Paz y Convivencia. De igual forma, sobre la asignación de recursos no se dio una respuesta concreta. Tampoco hubo respuesta cuando se indagó por el hecho de no haber claridad sobre la responsabilidad puntual de cada organismo, ni acerca de dónde se iban a asignar los recursos para la implementación de esta estrategia (Matriz de sistematización de resultados a entrevistas).
2. La Estrategia Cali Incluyente involucró la participación de cinco organismos de la administración. Sin embargo, durante este ejercicio de control ciudadano, se priorizaron dos de ellos: la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana y la Secretaría de Paz y Convivencia. Estas dos secretarías ejecutaron la estrategia por medio de dos convenios de asociación, con una inversión de más de 4000 millones de pesos. Una vez revisados los convenios, se encontró que sus objetos contractuales eran diferentes en cada una de las secretarías; además, no había claridad sobre la Estrategia Cali Incluyente en los contratos asignados a los operadores, como tampoco quedó claro si había alguna estrategia de seguimiento conjunta para revisar el avance de cada uno de los contratos. Es importante resaltar que no se menciona la estrategia en ninguno de los dos contratos de forma explícita, ni tampoco cómo se articula a las actividades contempladas dentro del convenio.
   De acuerdo con la búsqueda en el SECOP II, se encontraron los dos contratos asociados a la Estrategia Cali Incluyente, tanto en la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana como en la Secretaría de Paz y Convivencia, como se muestra en la tabla 1.
3. Es importante resaltar que no hubo una adecuada planeación en la formulación de un proyecto conjunto, ya que cada secretaría asumió un rol diferente y ejecutó el convenio sin un lineamiento claro. En este sentido, y como lo veremos en el siguiente apartado, algunos beneficiarios tuvieron más inconvenientes que otros durante la ejecución del programa,

asociados en gran mayoría a la poca o nula claridad en el objeto contractual y a la desarticulación administrativa.

Tabla 1. Contratos para la implementación de la Estrategia Cali Incluyente

Organismo	n.° de contrato/ convenio	Objeto de contrato	Monto del contrato	Operador asignado
Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana	Convenio n.° 4173.010.26.1.351 – 2022	Alcance del objeto: Lograr a través de la formación pedagógica, acompañamiento y direccionamiento, la creación de una estrategia multiplicadora dirigida a un grupo de jóvenes que tendrán como misión multiplicar la información con base a un proceso de orientación, preparación y capacitación enfocado a brindar herramientas, conceptos y fundamentos que permitan la innovación política, democrática y la participación ciudadana.	$ 2 558 830 000	Unión Temporal Cali Participa
Secretaría de Paz y Convivencia	Convenio de asociación n.° 4164.010.27.1.001.2022	Objeto: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para apoyar las acciones de capacitación en cuanto a las capacidades ciudadanas en civismo para afrontar las nuevas normalidades y los retos del cuidado de la vida mediante el servicio operativo para realizar estrategias pedagógicas de convivencia ciudadana en medio de un nuevo contexto de pandemia y reivindicación social con ficha BP n.° 26003866	$ 2 483 006 602	Fundación para el Desarrollo Económico (FDE)

Fuente: elaboración propia con base en contratos del SECOP II.

Percepción de los beneficiarios del programa

Un segundo aspecto por considerar durante la construcción del diagnóstico fue la implementación de la encuesta de satisfacción por parte de la Organización Jaime Rosas, que buscaba conocer la opinión de los y las participantes de la

Estrategia Cali Incluyente e identificar los aspectos por mejorar en la implementación de futuros programas.

Para medir la percepción, los miembros de la organización aplicaron una encuesta a 54 jóvenes beneficiarios de la estrategia; esta contaba con 19 preguntas que indagaba por su experiencia personal y destacaba algunos puntos relevantes de su implementación. En ese sentido, se resaltan tres aspectos puntuales:

1. Cuando se preguntó a las personas por el impacto en los territorios, el 46 % respondió que generó un impacto positivo la implementación de la estrategia. Sin embargo, el 38 % manifestó que no y el 16 % respondió que tal vez. Al ahondar en la respuesta negativa, se destaca que "no hubo un proyecto colectivo, que generara un impacto real en el territorio […] no se impactó en el territorio donde se vive, nos mandaron a otros lugares, poca pedagogía en el territorio no hubo suficiente acompañamiento (Encuestas realizadas por la Organización Jaime Rosas).
2. Sobre el impacto de la Estrategia Cali Incluyente en los proyectos de vida de los participantes, el 32 % contestó que aportó significativamente, mientras que el 36 % definió que ayudó en algo y el 32 %, en muy poco o nada. De las personas que mencionaron no haber contribuido en su proyecto, argumentaron que "hubo poca capacitación y práctica en campo, no había alternativas de educación superior y no había una vinculación laboral efectiva" (Encuestas realizadas por la Organización Jaime Rosas).
3. En cuanto a la ejecución de la Estrategia Cali Incluyente, se formularon dos preguntas, una sobre la contratación y el trámite de los pagos, y otra sobre la principal falencia encontrada en su implementación. Ambas concuerdan en que hubo demoras y trabas en los pagos, y en algunos casos la terminación anticipada de contratos y el incumplimiento del cronograma, entre otras irregularidades.

En relación con estos tres aspectos es importante resaltar que la percepción de los beneficiarios depende mucho del operador que tenía a cargo el proyecto. Puntualmente, si se comparan los objetos contractuales de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana y el de la Secretaría de Paz y Convivencia, se encontró que en la segunda había mayores irregularidades, en la medida en que gran parte de las actividades contempladas en este contrato no corresponden al objetivo de la Estrategia Cali Incluyente. Muchas de ellas estaban dirigidas a acciones de prevención al contagio del COVID en las instituciones educativas, y como se enuncia en el siguiente apartado, las capacitaciones y atención psicosocial no se realizaron en un tiempo adecuado en la ejecución del contrato.

Irregularidades en la ejecución contractual

En los puntos anteriores, se resaltó la ausencia de una estrategia de articulación intersectorial en la Alcaldía de Cali, lo cual dificultó la implementación de la Estrategia Cali Incluyente y trajo consigo insatisfacción por parte de varios beneficiarios. Con ello muchos dejaron de creer que este programa traería consigo transformación y oportunidades a los jóvenes.

Las irregularidades en la ejecución contractual fueron la principal razón por la cual muchos beneficiarios manifestaron su inconformidad, debido al incumplimiento en los cronogramas de actividades, demoras en los trámites de contratación y pagos, terminación anticipada de contratos, actividades que no correspondían al objetivo de la Estrategia Cali Incluyente.

Con el objetivo de ahondar más alrededor de estas irregularidades, además de la revisión de los contratos, se realizó una mesa de diálogo con los operadores que ejecutaron la estrategia y la Organización Jaime Rosas; aunque se convocó a los dos operadores en las secretarías que se priorizaron, únicamente recibimos respuesta de la empresa Fundación para el Desarrollo Económico (FDE), responsables de la ejecución del convenio de asociación 4164.010.27.1.001.2022 con la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana.

Este espacio tuvo como propósito conocer desde la perspectiva de los operadores, las principales falencias en la ejecución del contrato, los puntos por mejorar y resolver algunas dudas puntuales de los beneficiarios. El desarrollo metodológico fue estructurado por la Organización Jaime Rosas, con el acompañamiento de la Fundación Foro Suroccidente, quienes asumieron el rol de moderador y direccionaron el diálogo.

Como resultado del diálogo y la revisión del convenio de asociación, se encontraron cuatro aspectos claves sobre las irregularidades en la ejecución:

1. El objeto contractual y las actividades por desarrollar no mencionan la Estrategia Cali Incluyente; además, el alcance está relacionado con acciones de autocuidado y prevención en el contexto de la pandemia del COVID-19. Debido a ello, las actividades concretas que debían ejecutar los jóvenes que se vincularon laboralmente con esta entidad, correspondían en mayor medida a charlas de autocuidado y prevención del contagio en instituciones educativas.
2. En el contrato no está estipulado un proceso formativo previo para los jóvenes participantes; no hay claridad sobre un acompañamiento psicosocial y en su proyecto de vida. Sobre este punto se indagó en la mesa de diálogo, donde la representante de la empresa FDE manifestó que esto no estaba contemplado en el contrato, debido que el proyecto se formuló con otro propósito que no respondía exactamente al cumplimiento del

objetivo de Cali Incluyente. Para subsanar, la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana se comprometió a dictar las capacitaciones; sin embargo, estas se desarrollaron muy tarde y no todos los beneficiarios lograron recibirlas.

3. Sobre las demoras administrativas en los pagos, la representante de la empresa FDE confirmó que para el proceso de contratación de las jóvenes y los jóvenes participantes, la empresa FDE subcontrató a un tercero, el cual tenía la responsabilidad de realizar los pagos; sin embargo, ni en los documentos contractuales, ni en los informes de supervisión hay registro del subcontrato. Adicionalmente, manifiesta que, en los últimos tres pagos, hubo demoras por parte de la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, por cambios en la dirección del organismo que, de acuerdo con la representante de la empresa, afectaron la ejecución del contrato.
4. En cuanto a la terminación anticipada de contratos de las jóvenes y los jóvenes participantes, se encontró que el convenio tenía una duración de 9 meses iniciando el 22 de abril del 2022 y finalizando el 31 de diciembre del mismo año; sin embargo, algunos de los beneficiarios manifestaron que la empresa FDE realizó la terminación anticipada de sus contratos, algunos faltando hasta dos meses para su terminación. Al indagar sobre este punto, la representante de la empresa FDE manifestó que el presupuesto contemplado para la ejecución del proyecto fue insuficiente y tuvieron que recurrir a recortar personal para cumplir con el resto de las actividades contractuales.

Cada uno de los puntos mencionados, da cuenta de las irregularidades en uno de los contratos firmados para la ejecución de la Estrategia Cali Incluyente. Cabe mencionar que no se ahondó en los otros contratos asociados a la estrategia, pero es evidente que mucha de la insatisfacción de los beneficiarios viene de la inadecuada implementación de la estrategia y de la falta de un direccionamiento claro por parte del organismo a los operadores.

Estos puntos fueron contrastados en un diálogo público con las secretarías encargadas de la operación del programa y los beneficiarios; es importante anotar que a este espacio también fueron convocados los operadores, pero ninguno asistió. Como resultado, la administración municipal reconoció que hubo falencias en la planificación de la Estrategia Cali Incluyente, muchas de ellas derivadas de la urgencia por responder a las peticiones y necesidades de los jóvenes en la mesa de negociaciones con la URC. Adicionalmente, la administración municipal conversó acerca de las modificaciones que realizó esta para la implementación de una segunda fase del programa y cómo la administración municipal contempló las lecciones aprendidas del año anterior.

Para la Organización Jaime Rosas, presentar los resultados del proceso de control ciudadano permitió visibilizar las inconformidades que se generaron a

partir de la implementación del programa, contrastar la información de las entidades públicas con la percepción de las jóvenes y los jóvenes y las beneficiarias y los beneficiarios, y cuestionar las limitaciones y los pocos resultados que se generaron de esta estrategia, más asistencial que transformadora. Además, mostrar las potencialidades que hay jóvenes que, a raíz del estallido social, decidieron apostar a la transformación comunitaria y a la construcción de una cultura de paz desde sus territorios. En este sentido, hubo un llamado a la administración para que apoye más los procesos que se construyen desde el barrio, y que tengan en cuenta estas iniciativas para la construcción de una Cali verdaderamente incluyente.

Conclusiones y aprendizajes

Este ejercicio, más allá de los hallazgos encontrados, de la identificación de posibles irregularidades contractuales y de las falencias en la administración pública, logró visibilizar un esfuerzo de la organización por mostrar que no es posible impactar y transformar las comunidades sin la participación ciudadana y la opinión de los jóvenes y las jóvenes en la implementación de este tipo de programas.

En cuanto a la ejecución del ejercicio de control ciudadano, hay cuatro puntos claves para resaltar como resultado del proceso metodológico: (1) es relevante contar con un grupo interesado y motivado para llevar a cabo el ejercicio de control ciudadano; (2) la construcción del diagnóstico es fundamental, en la medida en que permite delimitar el objeto de control ciudadano, identificar los actores principales, focalizar la información que se requiere y orientar las preguntas para resolver dudas o inquietudes; (3) utilizar las páginas web de las instituciones públicas, en este caso, el botón de transparencia de la Alcaldía de Cali, facilita la búsqueda de información crucial para el proceso de control ciudadano; (4) el propósito del control ciudadano es mejorar la gestión pública; en este sentido, lograr diálogos con la administración y presentar los resultados permitió el reconocimiento de falencias y oportunidades de mejora para futuros programas en la ciudad.

Como lecciones aprendidas se destacan dos elementos: (1) hace falta el acompañamiento jurídico y técnico en muchos de los procesos de revisión documental y contraste de información, donde no se contó con elementos suficientes para interpretar la información, y (2) no hubo un compromiso claro por parte de la administración municipal para subsanar las falencias e irregularidades encontradas, dado que la entrega de resultados se dio en época electoral. Sobre ello se seguirá trabajando como institución y en alianza con otras organizaciones, que permitan seguir mejorando los procesos de fortalecimiento en herramientas y

metodologías de control ciudadano y, adicionalmente, incentivar la denuncia en caso de irregularidades que generen posibles hechos de corrupción.

Por otro lado, este ejercicio tiene mucho potencial para seguir desarrollándose, pues permite dar voz a las organizaciones juveniles que tienen otras propuestas alrededor de la inclusión, que impulsan desde sus territorios y que buscan reconocimiento para transformar la ciudad desde lo local.

La Organización Jaime Rosas es uno de muchos casos en los que el trabajo colectivo, la búsqueda constante de espacios para el diálogo, el interés y la motivación del trabajo en equipo consiguieron consolidar un proceso que nace de la movilización y trasciende hacia acciones concretas de transformación desde el barrio. Los intereses de esta organización están ahora centrados en apoyar la lucha por la reivindicación del derecho al territorio en Altos de Menga; sin embargo, tienen el propósito de incidir en el próximo Plan de Desarrollo Distrital de Cali, para que se incorporen programas que promuevan el desarrollo y proyecto de vida de la población juvenil de la ciudad.

Referencias

Alcaldía de Cali. (2022). Cali Incluyente para transformar las realidades de jóvenes caleños. https://www.cali.gov.co/gobierno/publicaciones/168001/cali-incluyente-para-transformar-las-realidades-de-jovenes-calenos/

Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito: experiencia de liderazgo, fortalecimiento organizativo y relación con lo público*

Daniel David Gómez Caraballo y Elizabeth Maquilón Mercado

Sobre la costa Caribe de Colombia, dominando el golfo de Morrosquillo y a espaldas de los Montes de María, se erige un municipio antiguo y con grandes riquezas culturales: San Onofre. La geografía especial de San Onofre también es una de sus principales desventajas, puesto que es objeto de disputas territoriales de grupos al margen de la ley. Lo anterior se debe a que el municipio se sitúa en un corredor estratégico de exportación de productos ilícitos (Trejos y Badillo, 25 de febrero del 2022). La presencia del colectivo paramilitar, Bloque Héroes de los Montes de María, y sus remanentes, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, afectan el desempeño del Estado en San Onofre. Durante mucho tiempo, las instituciones se han visto permeadas por la parapolítica, generando lo que se llama una gobernabilidad híbrida (González, 2016). Esta realidad de violencia se plasma en que 22 863 de los 52 861 sanonofrinos —en otras palabras, el 42,3 %— son víctimas del conflicto armado colombiano (Unidad para las Víctimas, 2023).

En este contexto, se trabajó en colaboración con el Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito, situado en San Onofre. Se llevaron a cabo una serie de actividades y metodologías innovadoras que contribuyeron al posicionamiento del cabildo como actor protagónico en múltiples facetas de la dinámica comunitaria. El desarrollo de la escuela, las iniciativas ciudadanas para el control social y la construcción de agendas para la incidencia, fueron algunas de las estrategias que se implementaron para ayudar al cabildo a mejorar su interacción con lo público, en aras de promover la cultura de la transparencia, de la gobernanza, y lograr políticas públicas que fortalezcan el control social y la probidad.

Según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018) y la Cámara de Comercio de Sincelejo (2020), la pobreza multidimensional de San Onofre es del 69 %. Los sanonofrinos en su mayoría son jóvenes y también son afrodescendientes: el 57,64 % del total de la población es menor de

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.11

29 años y el 85,7 % se identifica como negros-afrodescendientes; solo el 7 % se reconoce como indígenas (Alcaldía de San Onofre, 2020).

En medio de esta realidad, el cabildo y la Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Costa Atlántica han construido de manera conjunta elementos para el fortalecimiento y la promoción de los derechos de la minoría étnica indígena del municipio de San Onofre. El presente documento da cuenta de este proceso. A continuación se realizará una breve descripción del cabildo y su relación con el Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT), así como también sobre el impacto del trabajo conjunto en términos de liderazgo, fortalecimiento organizacional y relación con lo público.

Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito: trayectoria y relación con el Programa JxT

El programa emprendió una serie de actividades iniciales cruciales para comprender a fondo el contexto territorial en el que operaba. Para tal efecto, se realizaron monografías sociopolíticas de los diferentes municipios en los que se enfocó el programa, que revelaron dinámicas heterogéneas y complejas. Uno de los hallazgos más interesantes de esta etapa —que tuvo lugar entre los años 2020 y 2021— fue la identificación de organizaciones indígenas en San Onofre, a pesar de ser un enclave de población afrodescendiente.

Entre las organizaciones identificadas y priorizadas se encontraba el Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito, lo que proporcionó una comprensión profunda de las dinámicas y los procesos de este grupo social.

Las comunidades indígenas en San Onofre han sido tradicionalmente invisibilizadas. En el municipio, solo el 7 % de los habitantes es indígena, en comparación con el 85,7 % de la población, que se identifica como negra o afrodescendiente (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Este hecho se refleja en el Plan de Desarrollo Territorial del municipio de San Onofre 2020-2023, titulado "Oportunidad para todos, por el renacer de San Onofre", que apenas menciona de manera somera a la población indígena, afrocolombiana y rrom.

En el 2009, ante la vulnerabilidad, la pérdida y el deterioro de sus costumbres, tradiciones y saberes ancestrales, la comunidad indígena asentada en la vereda de Sincelejito de San Onofre vio la necesidad de organizarse para proteger sus derechos, su identidad y poder participar en la toma de decisiones públicas. Desde su fundación en el 2009, el objetivo fundamental del cabildo ha sido promover y salvaguardar los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales de la población indígena en el territorio (Rosero, Rodríguez y Gómez, 2022, p. 7). Sin embargo, la falta de reconocimiento oficial ha limitado su acceso a recursos de cooperación y a programas sociales nacionales e internacionales.

En un esfuerzo por abordar parcialmente esta problemática, el cabildo se unió en el 2017 a la Asociación Municipal de Cabildos Indígenas de San Onofre, que incluye los cabildos de Libertad, Arroyo Arena, Berrugas, Pajonal, Palo Alto y Vista Hermosa. Esta asociación fortaleció el propósito del cabildo, permitiéndole tramitar las principales necesidades de las poblaciones indígenas de San Onofre. Desde entonces el cabildo, junto con la asociación, ha trabajado para recuperar y mantener las costumbres y tradiciones ancestrales, así como para llevar a cabo acciones comunitarias y ejercicios de control social a través de la veeduría ciudadana (Rosero, Rodríguez y Gómez, 2022, p. 7).

Se puede decir que la comunidad indígena de Sincelejito ha luchado por su existencia, pasando de ser invisible a ser visible. La Fundación Foro, a través del Programa JxT, ha contribuido a este proceso, desde la identificación del cabildo en la etapa 1 del Programa JxT. Durante esta colaboración, se han identificado varios momentos fundamentales, que se describen a continuación.

El proceso de empoderamiento de los liderazgos montemarianos, incluido el cabildo[1], con la participación activa de su capitán en la Escuela Ciudadana Anticorrupción, fue la estrategia central. Esta escuela capacitó a los líderes en participación ciudadana, gestión pública, lucha anticorrupción e incidencia en lo público. Utilizó el enfoque GESI, que busca la igualdad de género y la inclusión social[2]. Además, se construyeron las Agendas Ciudadanas por la Transparencia y la Participación mediante una metodología participativa, con el objetivo de influir en lo público.

Simultáneamente, se implementó la Estrategia de Fortalecimiento Organizacional y la promoción de "Iniciativas de Participación y Control Social", con base en la premisa de que "lograr iniciativas de control social sólidas es el resultado del fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos, las organizaciones y las instancias que las promueven". Durante este proceso, la interacción y el trabajo con el cabildo se intensificaron. Se adoptó un enfoque diferencial para el desarrollo de la estrategia de Fortalecimiento Organizacional, que se centró en la planificación y realización de encuentros de trabajo. Estos encuentros incluyeron sesiones de diagnóstico organizacional y la elaboración de un plan estratégico de acción a través del diálogo y el uso de herramientas didácticas para superar las barreras de escritura que enfrentaban algunos líderes indígenas.

En cuanto a las Iniciativas de Control Social, el primer paso fue establecer bases de actuación fundamentales, centrándose en los pilares de incidencia y cuidado de lo público. Con ese propósito, se llevó a cabo una sesión de rendición de cuentas, no solo por parte del Cabildo de Sincelejito, sino también de toda la

1 Segunda etapa del Programa JxT, octubre del 2021-septiembre del 2022.

2 Transversal a todas las estrategias del programa.

Asociación de Cabildos Indígenas, en la vereda de Sincelejito. Además, se definieron las acciones por impulsar desde los cabildos para influir en la gestión de la alcaldía municipal, abordando temas como la caracterización de los diferentes cabildos y la gestión para la construcción de los planes de vida de cada una de las comunidades. Esta actividad resultó fundamental para posicionar al cabildo en el municipio, fortaleció su capacidad de influencia y proporcionó herramientas a sus líderes con el fin de incentivar la participación activa en la toma de decisiones municipales.

En una etapa posterior, la labor se focalizó en consolidar una arquitectura social centrada en la participación, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Durante este proceso, el Cabildo de Sincelejito se desempeñó como articulador y enlace con la administración local, representada por sus capitanes y su junta directiva. Gracias a su influencia, se lograron avances significativos en torno al acceso a bienes y servicios: el mejoramiento de vías, el reconocimiento de la identidad étnica de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, así como la afirmación de su identidad étnica. Además, se llevó a cabo la caracterización de cada uno de los cabildos y la elaboración de sus planes de vida. Estas acciones tuvieron un impacto directo en la calidad de vida de aproximadamente 400 personas, así como en el acceso a subsidios por parte de alrededor de 1000 personas.

Por otro lado, desde el Programa JxT, se estableció una conexión con otros ámbitos de articulación dentro del municipio y las áreas de influencia del programa. El Cabildo de Sincelejito es miembro activo de la incipiente Red por la Diversidad y la Transparencia de los Montes de María, la cual, como escenario de trabajo conjunto desde la multiplicidad de experiencias y saberes de sus organizaciones activas, se propone impactar en lo local y regional.

La acción del Programa JxT ha sido primordial en este proceso de fortalecimiento organizacional. En la actualidad, el cabildo se encuentra integrado por 85 familias, equivalentes a 400 personas, aproximadamente (Fundación Foro Costa Atlántica, 2023b, p. 1)[3]. Según la anterior entrevista, realizada a Elkin González, capitán del cabildo, hay alrededor de 100 mujeres y 100 hombres adultos; en la Junta Directiva hay 3 mujeres y 7 hombres. En relación con la participación y liderazgo de la mujer, la lideresa Dilia Rosa Solano proclama que: "[…] venimos participando desde las luchas de tierra del siglo pasado […] hoy, estamos dentro de la directiva del cabildo, las mujeres tienen cargos, unas son alguaciles y otras tesoreras, con las mismas actividades que los hombres" (Fundación Foro Costa Atlántica, 2023a, pp. 2-4). Esta misma lideresa afirma que hace unos años las mujeres asumían roles de cuidadoras, atención de animales de corral, construcción

3 Debido a que el número de citas de esta fuente de información a lo largo del documento es recurrente, todas las menciones al líder Elkin González equivalen a esta cita.

de piezas artísticas con palma de iraca. Hoy van más allá por la lucha de los derechos de los pueblos indígenas y la protección de sus territorios.

Este cambio se explica por el rol clave que desempeña la mujer en la conservación de las memorias y los saberes ancestrales. El también líder del cabildo, Miguel González, se refiere al trabajo de la mujer en cuanto están "[…] en la parte de las artesanías" (Fundación Foro Costa Atlántica, 2023c, p. 1)[4]. El capitán indígena, Elkin González, complementa que

> […] ha habido una transición en todo el tema sobre el rol de la mujer […] nosotros hemos querido implementar y darles oportunidades a las mujeres. Actualmente, estamos buscando que se llegue al punto que en la junta directiva del cabildo haya 5 hombres y 5 mujeres. (Fundación Foro Costa Atlántica, 2023b, p. 2)

Lo citado indica que existen esfuerzos por incluir a las mujeres en los escenarios de toma de decisiones del cabildo. El cabildo, junto a la comunidad de Sincelejito, poco a poco ha ido dando paso a los liderazgos de las mujeres en los escenarios de decisión.

La participación y la toma de decisiones en el cabildo son democráticas, lo cual se pone en evidencia en el trabajo realizado por el cabildo en el Programa JxT, a la luz de la realización del Congreso de Cabildos del 2022 y del Congreso de Cabildos del 2023. Para realizar estas actividades, el líder Miguel González afirma: "Lo primero que hacemos es reunir lo que nosotros llamamos plancha, nos reunimos y tomamos decisiones. Luego llamamos al resto de la comunidad, se le informa y se pone a consideración de los demás para tomar la decisión en pleno con la asamblea" (p. 2).

Esto denota que el sistema de toma de decisiones es participativo. La meritocracia cobra relevancia en cuanto a que "aquí cada quien se ha ganado su espacio, es por medio del mérito que haya tenido y su proceso de participación, se delegan a los encuentros dependiendo de sus capacidades y conocimientos" (Fundación Foro Costa Atlántica, 2023b, p. 3).

Finalmente, el liderazgo en el cabildo no es estático. En términos organizacionales, ha sido un proceso de largo aliento, iniciado en el siglo pasado y en constante cambio. En materia de inclusión, los procesos de liderazgo han dado paso a la participación de la mujer. Por último, el liderazgo de este cabildo indígena tiene un cariz participativo y democrático por la forma de tomar decisiones.

4 Por la misma razón expuesta en la nota 4, todas las menciones al líder Miguel González equivalen a esta cita.

El cabildo como organización: entre la negación, el fortalecimiento y la visibilización

La combinación de líderes formados y el proceso de fortalecimiento organizacional ha generado un fuerte proceso de movilización ciudadana alrededor de los temas étnicos encabezados por el Cabildo de Sincelejito. En ese sentido, ha sido fundamental todo el proceso de identificación de problemáticas, formulación de planes e implementación de iniciativas, así como la posibilidad de promover el diálogo de saberes y el desarrollo endógeno de sus procesos.

El Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito ha pasado por las mismas etapas que las comunidades indígenas de San Onofre: la negación, el fortalecimiento y la visibilización. El objetivo de este acápite es describir el proceso de fortalecimiento organizacional del cabildo. La necesidad de organizarse ha sido primordial para luchar por la inclusión, la participación y el acceso a los derechos fundamentales de las comunidades indígenas sanonofrinas.

El líder Miguel Solano narra que antes de la constitución del cabildo, "había muchos obstáculos porque la gente daba a entender que acá no había indígenas, porque todos eran negros, afros" (p. 3). Cuando los sanonofrinos fueron entendiendo y aceptando la existencia de indígenas en su territorio, "es cuando se crea la Asociación de Cabildos en San Onofre […] los alcaldes fueron aceptando que había indígenas y que estos estaban organizados en cabildos" (Fundación Foro Costa Atlántica, 2023c, p. 3). Sin embargo, hoy en día la negación de la existencia de comunidades indígenas en San Onofre sigue existiendo; prueba de ello es que "cuando nosotros vamos a llevar a un niño al colegio para matricularlo, le decimos que los registren como indígenas, pero ellos no lo hacen" (Fundación Foro Costa Atlántica, 2023a, p. 8). La negación de la etnia zenú en San Onofre, a pesar de ser un obstáculo para la comunidad, representó la oportunidad para organizarse.

Desde su constitución de hecho en el 2009, el Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito ha intentado formalizarse legalmente ante el Ministerio del Interior. El capitán Elkin González comenta que el proceso es largo, lleno de requisitos legales, y que la última etapa es la visita de un antropólogo que valide si en efecto el grupo se puede clasificar como indígena. Este proceso se ha realizado ya tres veces, comenta el mismo líder, y en ninguno de los intentos ha pasado del puesto 1000 en la lista de espera. Como se mencionó, esta situación imposibilita al cabildo ejecutar proyectos, ser beneficiarios de programas diferenciales, entre otros. Con el fin de tratar de solucionar la problemática de la formalización, los líderes del cabildo han recurrido a diversas formas para asegurar que haya un reconocimiento de este en el municipio, dentro de las cuales se destaca el hecho de participar en la Asociación de Cabildos Indígenas de San Onofre.

Sin embargo, el 2020 fue un año sin precedentes en la historia de Colombia y el mundo. La pandemia del COVID-19 afectó al cabildo de manera negativa y enfrió sus dinámicas de trabajo. En el 2022, la Fundación Foro Costa Atlántica implementó el proceso de Fortalecimiento Organizacional con el cabildo. Este consistió en la realización de un diagnóstico organizacional y en la formulación de un plan de acción para el fortalecimiento del cabildo. El líder Elkin González reconoce la importancia de este proceso en cuanto a que "[…] no lo teníamos y eso nos ayudó a fortalecernos, porque cuando no están las cosas planeadas creemos que todo está bien; pero ya después se da cuenta que nos hacen falta muchas cosas y eso nos permite estar más organizados" (p. 5)[5].

La estrategia de trabajo dentro del plan de acción para el fortalecimiento del cabildo incluyó una formación en normativa especial indígena, llevar a cabo alianzas estratégicas con actores clave, revisar documentación para legalizar el cabildo y adelantar diálogo con institucionalidad, entre otras (Rosero, Rodríguez y Gómez, 2022).

Con el apoyo del Programa JxT, tuvo lugar la primera acción del plan de fortalecimiento. Esta consistió en capacitar al cabildo sobre leyes y derechos indígenas, impartida por el cacique del Pueblo Zenú. Otra de las acciones adelantadas incluyó la constitución de una empresa comunitaria para tratar de solucionar de manera alternativa el problema de la formalización del cabildo. En palabras del líder Miguel González, "estábamos un poco con las manos amarradas porque usted sabe que para nosotros poder participar hay que tener legalidad" (p. 5). Esta empresa ha facilitado también la obtención de recursos, dentro de los cuáles se encuentra un proyecto del ICBF en el que participan las mujeres del cabildo.

Incidencia en lo público: un proceso en plena construcción

El esfuerzo por impulsar el trabajo de los actores sociales del territorio tiene un objetivo doble: construir nuevas relaciones con lo público y promover una nueva cultura democrática. Con el Cabildo de Sincelejito, el Programa JxT buscó generar un ecosistema propicio para la instauración de un imaginario colectivo alrededor de la probidad, la transparencia y el control social. La apuesta, después de formar y crear planes para fortalecer, es la construcción de una arquitectura social para el diálogo y la interacción con lo público.

Para el programa, la incidencia en lo público y las relaciones entre la sociedad civil y el Estado son de extrema importancia. Desde el componente de "Iniciativas de Control Social y Participación Ciudadana", se impulsó en unión con el

5 Componente de Fortalecimiento Organizacional e "Iniciativas de Control Social" del año 2 del Programa JxT.

Cabildo de Sincelejito el I Congreso de Cabildos Indígenas de San Onofre por el rescate de la tradición, la cultura y la participación, en el 2022. Este evento tuvo el fin de promocionar las acciones comunitarias de los cabildos sanonofrinos en el municipio; los temas centrales del congreso fueron la visibilización de los saberes ancestrales y la promoción de la cultura de la transparencia, temas elegidos por los líderes del cabildo debido a la pertinencia y relevancia que tienen para ellos.

En palabras del líder Miguel González, el congreso fue "una actividad muy preciosa, esa actividad fue como una integración para mostrar lo que es la artesanía, la parte que hace el indígena en su proceso de lo que es el arte […] y eso pa'que fue muy bonito, vinieron otros capitanes de otros cabildos y eso quedó muy excelente" (p. 5). Es de anotar que asistieron los siete capitanes de los cabildos indígenas de San Onofre, representantes de organizaciones sociales de base de distintas comunidades del municipio, y se les extendió la invitación a las distintas instituciones del Estado que hacen presencia en territorio sanonofrino y a todos los pobladores de Sincelejito.

El impacto del I Congreso lo revela Elkin González en las siguientes palabras: "generó mucho revuelo y por eso muchas organizaciones ahora nos están teniendo en cuenta, a partir de ese congreso se generaron alianzas […] El punto más alto ha sido que Foro nos haya ayudado a realizar ese congreso" (p. 3). Este evento sirvió para visibilizar ante las instituciones estatales las problemáticas de la comunidad indígena. El capitán Elkin González, afirma que

> […] al cabildo le sirvió mucho realizar este congreso porque desde ahí empezaron a mirarnos. Me delegaron para gestionar ante el alcalde y todas esas vías de acceso que estaban en mal estado se pudieron arreglar gracias a Dios […] por eso las entidades han querido acercarse y hablar con el cabildo para que acompañen a otras comunidades; ellos están mirándonos porque estamos organizados en el talento humano y liderazgo. (p. 5)

El impacto que tuvo este evento en el municipio fue tal que el Cabildo de Sincelejito y la Asociación entera recibieron posteriormente el apoyo de la Alcaldía de San Onofre para construir el Plan Vida[6].

En agosto del 2023, se realizó el Congreso de Cabildos Indígenas de San Onofre por el rescate de la tradición, la cultura y la participación, en la vereda de Sincelejito. Este evento fue impulsado desde el componente de "Iniciativas Ciudadanas de Control y Participación" del Programa JxT. Tuvo el objetivo de fomentar un espacio de diálogo inclusivo y participativo con el fin de impulsar el reconocimiento de las comunidades indígenas de San Onofre y contribuir a

6 Su importancia radica en que este es, para efectos prácticos, el plan de desarrollo de los pueblos indígenas.

la elaboración de una política pública indígena sólida. Este evento contó con la participación de distintos líderes sociales sanonofrinos, así como la de Jesús Julio Teherán, alcalde de San Onofre[7], el cual, después de un espacio de diálogo y gobernanza con las comunidades indígenas, se comprometió a iniciar el proceso para la construcción de la política pública indígena del municipio.

Es de resaltar que construyendo relaciones con las instituciones ha sido una de las formas con las que el Cabildo de Sincelejito ha intentado resolver la limitante de la formalización ante el Ministerio del Interior. Cada vez que hay cambio de administración, la junta del Cabildo de Sincelejito presenta una carta al alcalde de turno, en la que ese alcalde se compromete a reconocer *de facto* la existencia de este cabildo. La lideresa Dilia Rosa Solano describe el proceso de esta manera: "entonces nosotros acá por medio de lo político, el alcalde que llega siempre está en contacto con nosotros, siempre estamos hablando con él, entonces formamos la plancha y dirigen la carta hacia la Alcaldía y ellos firman, ya con eso nosotros nos reconocen como cabildo" (p. 5).

Además, el Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito está participando activamente en la Mesa de Interlocución y de Concertación de los Montes de María. En calidad de representante del Cabildo de Sincelejito en este espacio, a Elkin González lo eligen para interlocutar con el alcalde y gestionar la logística para los eventos (Fundación Foro Costa Atlántica, 2023b). Los jóvenes del cabildo también participan en la Plataforma Municipal de Juventudes. El cabildo reconoce que "JxT ha sido un impulso que nos han dado y hemos tenido reconocimiento a nivel municipal, local y nos han hecho invitaciones para participar y eso es uno de los logros que hemos tenido desde que iniciamos" (p. 4).

Conclusiones y lecciones aprendidas

La construcción de una arquitectura social que incida y dialogue con lo público ha sido la apuesta principal de la Fundación Foro Costa Atlántica en la implementación del Programa JxT[8]. El Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito del municipio de San Onofre es ejemplo de esa arquitectura social necesaria para velar por lo público. Las dos cohortes de la Escuela Ciudadana Anticorrupción contribuyeron a potenciar el liderazgo dentro del Cabildo de Sincelejito, reconociendo que es un tema de largo aliento que nace el siglo pasado, que el papel

7 Asistieron también las secretarías de Interior, Cultura y Educación, así como los enlaces de víctimas, participación, UMATA y solidaridad social.

8 Apuesta consignada en la planeación estratégica del Programa JxT de la Fundación Foro Costa Atlántica.

que desempeña la mujer ha ido cobrando relevancia, y que la toma de decisiones es participativa.

Las comunidades indígenas sanonofrinas viven en medio de patrones de discriminación, exclusión social y negación de su cultura. En el marco de este contexto es preciso organizarse. El Cabildo de Sincelejito ha intentado por todos los medios posibles formalizarse, desde la certificación del Ministerio del Interior[9], la pertenencia a la Asociación de Cabildos Indígenas Zenúes de San Onofre y la constitución de una empresa comunitaria. Esta última fue un logro obtenido por medio del Fortalecimiento Organizacional del Programa JxT.

El programa ha contribuido con el fortalecimiento del Cabildo de Sincelejito, dinamizando las aguas quietas en que este navegaba desde el comienzo de la pandemia. En el marco de la incidencia y la relación con lo público, la realización de los dos congresos indígenas ha sido motor para la visibilización de las comunidades indígenas de San Onofre. El primero de ellos permitió la mejora de la vía de acceso a la vereda de Sincelejito y la financiación del Plan Vida para las comunidades indígenas del municipio. El segundo, propició un espacio de gobernanza donde la Alcaldía de San Onofre se comprometió con iniciar los trámites para la construcción de una política pública indígena. El desafío para el Cabildo de Sincelejito es continuar con la gestión y trámite de sus necesidades, al igual que la política pública con la administración 2024-2027.

Como lecciones aprendidas, la Fundación Foro Costa Atlántica destaca que el Cabildo de Sincelejito ha sido de los actores activos y claves para la ejecución del Programa JxT. Por medio de distintas clasificaciones de actores realizadas por la Fundación Foro, este cabildo destaca en los primeros puestos. El proceso de fortalecimiento organizacional hizo posible realizar un trabajo personalizado y aterrizado a la realidad del cabildo. La estructuración de metodologías y las formas de trabajo diferenciales contribuyeron a la consecución de los objetivos planteados para el caso específico del Cabildo de Sincelejito.

Referencias

Alcaldía de San Onofre. (2020). *Plan de Desarrollo Territorial (2020-2023) "Oportunidad para todos, por el renacer de San Onofre"*. https://sanonofresucre.micolombiadigital.gov.co/sites/sanonofresucre/content/files/000164/8185_plan-de-desarrollo-territorial-2020—2023-municipio-de-san-onofre—version-201130.pdf

9 Actualmente en proceso.

Cámara de Comercio de Sincelejo. (2020). *Estudio de caracterización del municipio de San Onofre- Departamento de Sucre*. https://ccsincelejo.org/wp-content/uploads/2021/10/Estudio-de-Caracterizacion-Socioeconomica-Municipio-de-San-Onofre-2020.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Ficha de caracterización San Onofre. TerriData*. https://terridata.blob.core.windows.net/fichas/Ficha_70713.pdf

Fundación Foro Costa Atlántica. (2023a). Programa Juntos por la Transparencia (entrevista a Dilia Rosa Solano).

Fundación Foro Costa Atlántica. (2023b). Programa Juntos por la Transparencia (entrevista a Elkin González).

Fundación Foro Costa Atlántica. (2023c). Programa Juntos por la Transparencia (entrevista a Miguel González).

González, F. (2016). ¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición. *Controversia*, (206), 19-60. https://www.javerianacali.edu.co/sites/default/files/2022-04/%C2%BFGobernabilidades%20h%C3%ADbridas%20o%20gobernanza%20institucionalizada%20en%20Colombia%20Elementos%20para%20pensar%20la%20paz%20territorial%20en%20un%20escenario%20de%20transici%C3%B3n%20%281%29.pdf

Rosero, D., Rodríguez, L. y Gómez, D. (2022). *Guía de trabajo Cabildo Menor Indígena Zenú de Sincelejito*. Fundación Foro Costa Atlántica, Programa Juntos por la Transparencia. Documento interno de trabajo.

Trejos, L. y Badillo, R. (25 de febrero del 2022). *Así se mueve el narcotráfico en el Caribe colombiano*. https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/asi-se-mueve-el-narcotrafico-en-el-caribe-colombiano/

Unidad para las Víctimas. (2023). *Registro* único de víctimas. https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Experiencias de participación ciudadana local en el Norte del Cauca: los casos de Santander de Quilichao y Corinto*

Danna Riveros C.

Introducción

La participación de la comunidad en los procesos de toma de decisión es un derecho que deben garantizar las alcaldías locales, y que lleva consigo beneficios en ambas vías: las alcaldías mejoran su desempeño institucional al implementar iniciativas que responden a las necesidades de la ciudadanía, y la ciudadanía incide directamente en la gestión pública.

La Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, en el marco de este proyecto realizó en el 2021 un diagnóstico sobre el estado de los pilares de gobierno abierto en las subregiones que harían parte del proyecto. El diagnóstico para el Norte del Cauca fue realizado en los municipios de Santander de Quilichao, Miranda, Caloto y Corinto. Veamos los hallazgos en relación con el pilar de participación ciudadana para Santander de Quilichao y Corinto.

En Santander de Quilichao se revisaron los puntajes obtenidos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) específicamente basados en su política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. De los tres indicadores que miden esta política, uno obtuvo un puntaje menor que el de la media de los municipios de similares características que cuantifica las condiciones institucionales idóneas para la promoción de la participación. Los otros dos indicadores[1] resultaron levemente arriba de la media; por ende, sigue habiendo una gran oportunidad de mejora. Asimismo, se elaboró una serie de propuestas de mejora basadas en estos hallazgos y en entrevistas realizadas tanto a la comunidad como a los funcionarios y las funcionarias de la alcaldía. Las recomendaciones giran en torno al fortalecimiento institucional para que se generen espacios de

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.12

1 Calidad de la participación ciudadana en la gestión pública y grado de involucramiento de ciudadanos y grupos de interés.

participación que tengan una efectividad e incidencia en la gestión pública, lo cual responde precisamente al indicador de MIPG que quedó bajo la media.

Para el caso de Corinto, solo uno de los indicadores de MIPG sobre la política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública obtuvo un puntaje mayor a la media: condiciones institucionales idóneas para la promoción de la participación. Sin embargo, solo obtuvo tres puntos porcentuales por encima de la media, sugiriendo que la participación ciudadana en general en el municipio debe mejorar. En las propuestas de mejora, para Corinto están orientadas no solo al fortalecimiento institucional —como es el caso de Santander de Quilichao—, sino también al grado de involucramiento ciudadano y a la calidad de la participación. (Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, 2021). La comunidad manifestó que necesitan conocer lo que es la participación y el involucramiento ciudadano en la gestión pública y crear estrategias para generar interés en la comunidad para hacerlo.

Entendiendo esta realidad, la Universidad de los Andes buscó fomentar la participación activa de la comunidad del Norte del Cauca, específicamente en los dos municipios mencionados, a través de la implementación de la iniciativa Laboratorios participativos de innovación social: ¿cuál es la causa comunitaria que te mueve? Esta iniciativa fue pensada como un espacio colaborativo y reflexivo entre la administración municipal y la comunidad, para el desarrollo en conjunto de estrategias innovadoras que permitan la solución de problemáticas de interés colectivo. De igual modo, los laboratorios participativos tienen como objetivo posicionar temas de beneficio común en las agendas de la administración, lo que contribuye a fortalecer un modelo de la gestión pública más transparente, incluyente y participativo.

Este documento mostrará entonces, en primer lugar, la metodología diseñada para dar solución a la problemática mencionada sobre participación ciudadana. Tras esto, se expondrá cómo fue implementada la metodología en el municipio de Santander de Quilichao, y luego, en Corinto. Finalmente, se concluirá mostrando lecciones aprendidas en el proceso y oportunidades para continuar el trabajo en estos municipios, sobre todo de cara a la ventana de oportunidad que se abre por las elecciones de nuevos mandatarios locales.

Diseñando la metodología

Desde la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo se diseñó la metodología llamada "Laboratorios participativos de innovación social". Esta metodología consiste en recoger propuestas de la comunidad para solucionar problemas identificados de manera conjunta con la alcaldía local, y que la solución más apta sea efectivamente implementada. La iniciativa comprende seis subactividades

que, dependiendo de las especificidades de cada municipio, varían sin perder su sentido: que la ciudadanía tenga una participación activa en la gestión pública.

La primera es la definición de líneas temáticas, donde la administración municipal define qué líneas de su plan de desarrollo puede priorizar para que la comunidad participe. Asimismo, desde la Universidad de los Andes buscamos corroborar que esta línea temática también sea una prioridad para la comunidad. Esto lo hicimos gracias a la estrecha comunicación con nuestro socio, la Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Suroccidente, que estaba a cargo del relacionamiento con la sociedad civil.

La segunda subactividad es el diseño de la ruta metodológica de los laboratorios participativos. Es decir, el instrumento que la comunidad deberá diligenciar para hacer parte del proceso del concurso. Una vez se identifique la temática junto con la administración, se define el alcance, la población beneficiaria y la descripción de la causa. En esta descripción se debe identificar el problema, cómo este afecta a la comunidad, la solución que se propone y por qué se considera una idea innovadora en la solución del problema identificado.

La tercera subactividad es la divulgación de la iniciativa. Se utilizarán los medios de comunicación con los que cuente la administración municipal para dar a conocer a la comunidad acerca de la iniciativa "Laboratorios participativos de innovación social", aclarando los lineamientos del concurso, así como la fecha de inicio, cierre y publicación de los resultados. También se les solicitará a los funcionarios y a las funcionarias de la alcaldía que difundan la información desde las dependencias institucionales a la población objetivo, con el fin de garantizar que la información les llegue de forma efectiva. Por ejemplo, si la población seleccionada es jóvenes, se le notificará al enlace de juventudes de la alcaldía, que es quien tiene relación directa con los colectivos e individuos que podrían estar interesados en participar.

La cuarta subactividad consiste en la recepción, revisión y selección de las soluciones comunitarias ganadoras. Las secretarías designadas harán la revisión de las causas comunitarias participantes y adelantará el análisis de viabilidad a nivel técnico, normativo y presupuestal, en los tiempos establecidos. Lo anterior, siempre con el acompañamiento de la Universidad de los Andes, para mantener la esencia de la iniciativa y la neutralidad en la selección. La quinta subactividad es ya la publicación de las soluciones comunitarias ganadoras a través de los medios de comunicación con los que cuente cada administración y con el contacto directo a la persona o colectivo que postuló.

Finalmente, la sexta subactividad es la implementación misma de las soluciones ganadoras. La secretaría encargada determinará cuándo se puede llevar a cabo la implementación de las iniciativas, y se apoyará en la medida de lo posible, desde el proyecto, con ciertos gastos como de papelería, refrigerios, entre otros.

De igual manera, la Universidad realizará un acompañamiento permanente a la implementación de la solución.

La metodología propuesta fue socializada con las secretarías de Gobierno y de Planeación, tanto en Santander de Quilichao como en Corinto. Se mostraron muy ilusionadas con la iniciativa, y consideraron que era muy importante poder encontrar soluciones conjuntas a ciertas problemáticas, pues según ellos y ellas generaría una mayor apropiación y acogida por parte de la comunidad, lo cual tendría un impacto positivo en la imagen de la alcaldía. Inicialmente, sobre todo para el caso de Corinto, consideraron que la solución debía estar encaminada a algo que ya tuviera disponibilidad presupuestal, por ejemplo, las campañas sobre el uso del espacio público. Sin embargo, este no era un tema tan atractivo para la comunidad según nos comunicaron las compañeras de la Fundación Foro Capítulo Suroccidente. Los funcionarios y las funcionarias encargados retroalimentaron la metodología, y con el tiempo se fue modificando, y establecieron las líneas de trabajo para implementar la metodología con dos líneas de trabajo por cada municipio. Sin embargo, en el municipio de Santander de Quilichao solo se logró implementar una línea de trabajo puesto que por diversas ocupaciones de la Secretaría de Bienestar no se implementó la iniciativa, en su momento titulada "Fortalecimiento a las Juntas de Acción Comunal y Consejos Comunitarios para desarrollar un proyecto de transformación de residuos sólidos y viveros de especies nativas".

A continuación, se presentan los resultados de la implementación en cada municipio.

La implementación en Santander de Quilichao

El lenguaje inclusivo como un mecanismo de buen trato y mejora en la participación y en el involucramiento comunitario

En Santander de Quilichao, la secretaria del Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional (DADI) decidió priorizar las capacitaciones al personal de la alcaldía en el uso de lenguaje inclusivo como línea de trabajo. Esto, a raíz de varias quejas provenientes de mujeres y personas de la comunidad LGBTIQ+ del municipio, quienes afirmaban sentirse discriminadas y excluidas porque en la alcaldía no se utilizaba un lenguaje inclusivo. Se identificó entonces una oportunidad para que la ciudadanía participara directamente en la formación a funcionarios y funcionarias para garantizar un mejor trato.

Siendo así, la primera línea de trabajo se llamó "El lenguaje inclusivo como un mecanismo de buen trato y mejora en la participación e involucramiento

comunitario", y fue liderado por la Oficina Mujer y Equidad de Santander de Quilichao. En el marco de la iniciativa, se abrió una convocatoria en las redes sociales de la alcaldía para que los quilichagueños pudieran proponer el contenido y la metodología de una clase de uso de lenguaje inclusivo. También se les hizo llegar la convocatoria de forma directa a los colectivos de mujeres, LGBTIQ+ y a los grupos de valor de la oficina en cuestión. La propuesta debía incluir el título de la clase, el alcance, la población beneficiada, la descripción del problema identificado y sus consecuencias, la metodología y una descripción de por qué la propuesta era innovadora. Se creó un formulario digital para recoger las propuestas, que estuvo disponible durante un mes. La persona ganadora sería la encargada de dictar la clase.

Se recibió un total de seis propuestas: dos realizadas por individuos, tres por organizaciones sociales y una por la mesa de diversidad del municipio. Todas las propuestas contemplaban una clase para todo el personal de la alcaldía. No obstante, se diferenciaban en la población que buscaban beneficiar. Algunas buscaban beneficiar a toda la población en general, otras a jóvenes y otras a la comunidad LGBTIQ+ y a las mujeres del municipio.

La selección de la persona que dictaría la sesión se hizo de forma conjunta con la Oficina Mujer y Equidad, y fue difícil tomar la decisión dadas las interesantes propuestas recibidas. Se seleccionó una sesión que constó de tres momentos. En primer lugar, cada persona escribiría su nombre en una escarapela, mencionaría qué lo identifica y diría cómo le gustaría que se dirijan a él o a ella. Luego se proyectaría un video llamado "La cortesía en la comunicación", y se abriría la discusión para reflexionar sobre este. Finalmente, la persona seleccionada realizaría una reflexión de cierre de manera colectiva utilizando cartulinas, marcadores, entre otros materiales, que permitan plasmar lo que fue la sesión. El objetivo de la persona seleccionada, según lo que planteó en la propuesta, era "crear conciencia frente a que todas las personas pensamos diferente y que se nos tiene que dar el mismo trato y respeto a todos sin importar raza, color, inclinación sexual, etc. Que no perdamos la esencia de lo que significa ser un servidor público, que es servir de manera pronta y oportuna".

La sesión se llevó a cabo el día 13 de septiembre, y tanto el personal de la Secretaría de Bienestar como el de la Oficina de Mujer y Equidad quedaron muy satisfechos con este ejercicio de participación comunitaria, pues asistieron servidores de varias secretarías, quienes participaron de forma muy activa en el ejercicio. Incluso, desde ellos surgió una reflexión partiendo de momentos en los que los han llamado de una forma en que se han sentido incómodos, con palabras como "reina, mi amor, firma" entre otros. La funcionaria de la Casa de Justicia compartió herramientas de primeros auxilios emocionales que había recibido en una capacitación, pero que a las y los demás les puede servir también para cuando una persona de la comunidad llega cargada emocionalmente y puede

llevar a tratar irrespetuosamente al funcionario o a la funcionaria.Por último, la persona que dictó la sesión también sensibilizó a los funcionarios y a las funcionarias con las respuestas que dejó en el formulario, por ejemplo, el riesgo que se da cuando debido al mal trato por parte de la alcaldía, las personas buscan la información en un tercero, que puede dársela de mala fe. Se dio cierre a la sesión con unas palabras de la secretaria del DADI resaltando la importancia de replicar el ejercicio con las personas que no pudieron asistir y agradeciendo a la Universidad de los Andes y al Programa Juntos por la Transparencia (Programa JXT) por generar espacios que permiten salir de la rutina y reflexionar sobre el accionar diario.

La implementación en Corinto

Formulación de la política pública de protección y bienestar animal del municipio de Corinto

El caso de Corinto fue importante, pues tuvimos una conversación inicial con el secretario de Gobierno, quien propuso que una de las líneas de trabajo fuera la realización de una campaña de buen uso del espacio público, puesto que estaban teniendo problemas con el parqueo de las motos y el uso de sillas de la iglesia sin autorización. Se alcanzó a adaptar la herramienta de recolección de información para publicar y realizar el concurso, pero luego, tuvimos la oportunidad de socializarle la metodología a la señora alcaldesa, quien consideró que una iniciativa tan valiosa debería encaminarse a un proceso participativo más grande, como lo sería la construcción de la política pública de protección y bienestar animal. Esta problemática, además, fue priorizada por la comunidad en el marco de la construcción de la Agenda Ciudadana de Corinto, en colaboración con la Fundación Foro Capítulo Suroccidente. La alcaldesa agradeció que con esta metodología de laboratorios participativos se pudiera construir de manera conjunta con la comunidad la política que muchas personas le exigían, y que además estaba en el plan local de desarrollo sin cumplir aún.

Por lo anterior, la primera línea de trabajo fue la *formulación de la política pública de protección y bienestar animal del municipio de Corinto, Cauca*. La metodología de concurso con una única persona ganadora fue modificada para que pudieran asistir varias personas y volver la construcción de la política pública un ejercicio participativo por excelencia. Se realizó la convocatoria a través de las redes de la alcaldía, y de una forma más directa a los grupos de valor de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA). En primer lugar, se diseñó el formato que se utilizaría en las mesas técnicas y fue socializado y

bien recibido por los funcionarios y las funcionarias de la UMATA del municipio. El formato contenía seis preguntas que fueron impresas en un pliego de cartulina y diligenciadas por grupos en las dos mesas técnicas que se llevaron a cabo.

La primera pregunta consistía en describir el problema identificado. Se pidió a los y las asistentes describir el o los principales problemas que tienen los animales en el municipio, y cómo lo identificaron. Puede contar cómo lo percibieron otras personas también y cómo determinaron que era un problema que afectaba a la comunidad. La segunda pregunta es en relación con los antecedentes: qué se ha hecho antes en el municipio para intentar solucionar el problema identificado, si se ha hablado con la alcaldía al respecto, y, en caso afirmativo, con quién se habló y cuáles fueron los compromisos a los que llegaron. En tercer lugar, se preguntó por los actores involucrados. Se pidió a la comunidad que mencionara los grupos, organizaciones o personas individuales que están interesados e interesadas en el bienestar y protección animal del municipio. En cuarto lugar, se preguntó por una propuesta de título de la política o eslogan que sea llamativo, no muy largo y directo. La quinta pregunta buscó ya recibir propuestas puntuales, por eso se formuló en estos términos: ¿cómo podrían superarse los problemas identificados? Se pidió describir una o varias soluciones que se les ocurrieran para superar el problema que mencionaron al inicio, y luego se indagó acerca de cuánto tiempo cree que tardaría en implementarse, qué necesitaría por parte de la alcaldía, cuál sería su aporte y cómo involucraría a la comunidad en la solución. Finalmente, la última pregunta fue ¿por qué es innovadora esta solución? Se les pidió a las personas asistentes que describieran por qué esta solución que propone es diferente, única y una alternativa nueva, que va a llevar a que haya una efectiva protección y bienestar de los animales del municipio.

Las dos sesiones presenciales de mesa técnica tuvieron lugar en la Casa de la Cultura del municipio de Corinto. La primera se realizó con los presidentes y las presidentes de las JAC y con el cabildo indígena del Resguardo de Corinto, Cauca. La segunda mesa se llevó a cabo con representantes de la Corporación Animalista del municipio y rescatistas independientes, en su mayoría residentes del casco urbano. Las sesiones tuvieron tres momentos: uno en el que se explicó lo que es una política pública y el carácter participativo de esta; un segundo en el que se expusieron las generalidades de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal y las leyes que regulan esta materia. Finalmente, un tercer momento en el que se dividieron los asistentes en grupos para diligenciar los formatos.

La primera sesión tuvo un especial énfasis en cómo se vive la problemática animal en la zona rural. Por ejemplo, mencionaban que muchos animales silvestres como los guatines estaban siendo asesinados por comerse los cultivos de yuca de la comunidad. Sin embargo, plantearon una importante solución y es que la alcaldía pueda proveer de forma gratuita semillas que dieran frutos que

estos animales pudieran comer, y la comunidad podría plantarlas y cuidarlas. Por su parte, la segunda sesión estuvo más enfocada en la problemática del casco urbano y en los animales domésticos como perros y gatos. Identifican que hay un alto número de animales callejeros a causa del abandono y de la tenencia irresponsable de algunas mascotas. Proponen generar al menos tres jornadas de esterilización al año en cada corregimiento y apoyar económicamente a los rescatistas independientes al no contar con un centro de bienestar animal en el municipio.

El desarrollo de las mesas fue positivo; las asistentes y los asistentes manifestaron que nunca habían participado en un espacio así, y que realmente esperaban que en la política se viera lo que propusieron. Asimismo, los funcionarios y las funcionarias de la UMATA quedaron muy satisfechos con la información que se recolectó, pues consideran que se recopiló toda la información de los antecedentes. Esta información fue sistematizada y entregada a la oficina mencionada encargada de realizar la formulación de la política pública.

Identificación y socialización de obras PDET

Dado el éxito de los encuentros en el municipio, la segunda línea de trabajo fue también seleccionada con base en lo identificado en la Agenda Ciudadana de la Fundación Foro Capítulo Suroccidente, y también teniendo en cuenta que estuviera en el plan de desarrollo municipal. Siendo así, la segunda línea de trabajo se llamó *Identificación y socialización de obras PDET*. Para este caso también se buscó que fuera participativo, y por ende no se realizó un concurso con único o única ganadora, sino que se propusieran colectivamente soluciones e identificación de mejoras en las obras PDET del municipio.

Como se mencionó, se revisaron, junto con la Fundación Foro Capítulo Suroccidente, las iniciativas priorizadas en la Agenda Ciudadana, y se encontró que se podía priorizar el trabajo participativo con víctimas del conflicto armado, pues este tipo de iniciativas tienen indicadores en el plan local de desarrollo. Se le presentó al secretario de Planeación la idea de realizar una construcción participativa de las percepciones y los avances de las obras llevadas a cabo en el marco del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a quien le llamó mucho la atención tener un espacio así, dado que no se había dado antes la participación de víctimas en el seguimiento de estas obras.

A la sesión se convocaron representantes de las Juntas de Acción Comunal, organizaciones de víctimas, miembros del Grupo Motor, que son quienes están encargados de realizar seguimiento a la implementación de las iniciativas PDET, entre otras personas de la comunidad. La sesión tuvo dos momentos: en el primero, hubo una breve intervención del secretario de Planeación en la que les

comunicó a las asistentes y a los asistentes las generalidades de las siete obras PDET que tiene el municipio, y también se contó con la participación del enlace de la Agencia de Renovación del Territorio para el municipio, quien también resolvió preguntas sobre los mecanismos de financiación de las obras, las entidades responsables, entre otras.

Para el segundo momento, se utilizó la metodología de cartografía social con el fin de identificar en el mapa las obras PDET sobre las cuales la comunidad tuviera conocimiento, así como plantear interrogantes sobre sus avances y los canales de comunicación que les gustaría que la alcaldía utilizara para estar enterados de los avances. La metodología de cartografía social, que se basa en ubicar en un mapa distintos ítemes que se les soliciten a las personas, muestra el conocimiento que se tiene del territorio y permite que las respuestas sean precisas geográficamente. Se dividió a las personas asistentes por corregimiento, teniendo un total de cuatro mesas de trabajo. Fueron cuatro las preguntas que se les pidió a los participantes y a las participantes que respondieran en los mapas, esto, con distintos colores y con la opción de ahondar en su respuesta con notas adhesivas también de varios colores.

La primera pregunta fue: ¿Dónde están localizadas las iniciativas o proyectos con enfoque PDET que usted conoce? Luego se les pidió que señalaran en el mapa los lugares donde se hayan abierto espacios de participación relacionados con estas obras por parte de la alcaldía. Por ejemplo, ¿dónde se hicieron las rendiciones de cuentas PDET? ¿Dónde se reúnen los Grupos Motor? La tercera instrucción fue: identifique sobre qué obras quisiera recibir más información; escriba las preguntas puntuales que tenga sobre estas. Finalmente, se les solicitó identificar de qué forma les gustaría recibir información sobre el estado de las obras; por ejemplo, a través de un documento, en redes sociales, en un evento, entre otros.

La sesión se desarrolló con una alta participación de la ciudadanía. De este ejercicio quedaron muchas interrogantes para que la alcaldía responda. La información recolectada en la sesión fue sistematizada y entregada a la Secretaría de Planeación para que, de forma conjunta, se les dé respuesta a las preguntas formuladas por la comunidad. Espacios como este le permiten a la alcaldía saber exactamente lo que la comunidad quiere saber, mejorando así la comunicación y aportando igualmente a la construcción de un gobierno más abierto en Corinto.

Conclusiones y lecciones aprendidas

La iniciativa "Laboratorios participativos de innovación social: ¿cuál es la causa comunitaria que te mueve?", desarrollada por la Universidad de los Andes en los municipios de Corinto y Santander de Quilichao, deja en claro que la comunidad en estos municipios quiere involucrarse y participar en la toma de decisiones que

impactan sus vidas. Asimismo, la iniciativa deja metodologías y herramientas de participación y acompañamiento para que la alcaldía las replique. Son entonces tres las reflexiones finales que aporta la implementación de esta iniciativa.

La primera es que, si bien las entidades públicas son cada vez más conscientes de la importancia de la participación ciudadana o comunitaria, muchas veces estos espacios se quedan solo como espacios de escucha. Por esta razón, generar espacios de participación incidente —como lo fueron las distintas líneas de trabajo de esta iniciativa— resulta muy valorado tanto por la comunidad como por las mismas alcaldías. El beneficio va en doble vía, pues, en primer lugar, la comunidad, al sentir que sus propuestas están generando incidencia en la agenda pública, confían más en la alcaldía y en los espacios que gestiona. Además, en la alcaldía se vuelven más eficientes los procesos de entrega de información, porque se sabe con antelación lo que la ciudadanía quiere saber.

La segunda reflexión tiene que ver con el proceso de posicionar la iniciativa con las alcaldías. Entendiendo el contexto y el día a día de las alcaldías de municipios de quinta y sexta categoría, desafortunadamente su prioridad no es la participación comunitaria. Una lección aprendida para lograr darle la importancia que merece es preguntarles de forma inicial por alguna problemática que hayan identificado, y que, además, la comunidad en algún momento les haya manifestado que la perciben también. Luego, preguntarles qué alternativas de solución han contemplado, y qué les parecería si, dentro de esas posibles soluciones, incluyen algunas que hayan sido propuestas por la comunidad. Se les explica que, de resolver la problemática con una propuesta de la comunidad, más allá de lo mencionado sobre la participación incidente, reconstrucción de confianza y la reducción en las solicitudes de aclaración de información, la comunidad se apropiará mucho más de la solución; además, contará con una veeduría más sólida al entenderse como propia.

Por último, esta iniciativa fue todo un éxito debido al uso de metodologías de fácil comprensión para la comunidad, y gracias también a la sistematización de la información recolectada con categorías concretas que les sean útiles a las alcaldías. La explicación de conceptos técnicos se hizo mediante preguntas dirigidas en segunda persona para fomentar la autorreflexión, y también con ejemplos de posibles respuestas. Asimismo, la metodología de cartografía social resulta muy interesante para la comunidad, pues se le da valor a su relación con el territorio y se deja de trabajar en abstracto, pues son ellos los conocedores y conocedoras de sus lugares de residencia y de las dinámicas que allí se dan.

La participación comunitaria incidente —a través del uso de metodologías de fácil comprensión y acompañamientos técnicos cuando sea necesario— se constituye en un mecanismo exitoso y bien recibido tanto por las alcaldías locales como para la misma comunidad. Se espera que los hallazgos plasmados en este documento sirvan de insumo para replicarse en otros contextos, en aras

de construir un posconflicto participativo, veedor e incidente. Asimismo, las alcaldías de Santander de Quilichao y Corinto tienen un gran reto: generar más espacios como los que se dieron en la implementación de esta iniciativa, puesto que la comunidad ya los conoce y puede exigirlos para buscar solución conjunta a otras problemáticas. Es clave que en los procesos de empalme con las nuevas administraciones se pueda explicar lo que fue esta iniciativa, para que la próxima administración pueda sacarle provecho a la metodología y estar preparada para cuando la comunidad le exija replicar estos ejercicios de participación incidente y efectiva.

Referencias

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. (2021). *Diagnóstico Norte del Cauca*. Documento interno de trabajo. Producto 3 entregable 3.

Práctica País: una estrategia para promover el gobierno abierto a nivel local*

Juliana Piña Martínez y Camilo González

La Práctica País es una iniciativa conjunta de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, la Facultad de Ingeniería, la Facultad de Arquitectura y Diseño, al igual que el Centro de Trayectoria Profesional de la Universidad de los Andes, que está dirigida a estudiantes de pregrado interesados en aprender y trabajar de manera colaborativa en la solución de problemas públicos en diferentes comunidades y municipios del país. Su primera versión se desarrolló en enero del 2023 en el Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT) de USAID. Se trata de un programa que entre sus objetivos busca fortalecer el gobierno abierto en municipios que participan en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). La práctica buscó que los estudiantes de la Universidad pudieran aportar al desarrollo local a partir del trabajo colaborativo e interdisciplinario, y a la vez aprender de las particularidades de los distintos territorios y de lo que implica trabajar en el sector público. De igual modo, esta iniciativa procuró direccionar el camino profesional de los estudiantes hacia el servicio público, demostrándoles que desde cualquier disciplina se puede contribuir al desarrollo del país.

Etapa preparatoria

A finales del 2022, se recibieron veinte aplicaciones de estudiantes de varias facultades de la Universidad, de los cuales dieciséis quedaron seleccionados para realizar su práctica en cuatro municipios pertenecientes a las regiones priorizadas para los PDET: Montelíbano, Buenaventura, Rioblanco y El Carmen de Bolívar. Los municipios priorizados se eligieron de acuerdo con la situación de seguridad y la disposición de las alcaldías para recibir practicantes durante el primer semestre del 2023. Desde la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes se hizo la gestión con las alcaldías para que recibieran a los estudiantes y les asignaran un puesto de trabajo y un cronograma de actividades. Adicionalmente,

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.13

dos profesores del Centro de Ética Aplicada (CEA) de la Universidad diseñaron un curso virtual para que los estudiantes reflexionaran acerca de lo que implica el trabajo con comunidades mientras desarrollaban su práctica en los territorios.

El 14 de diciembre del 2022, se hizo una inducción a los estudiantes en la que se les explicó el contexto del proyecto, se les mencionó las iniciativas que se venían adelantando desde el Programa JxT y se profundizó en el contexto de los municipios. De igual manera, se discutió la modalidad de la práctica, los objetivos y las fechas importantes, y tuvo lugar un primer acercamiento entre los estudiantes de cada municipio. En enero del 2023 se llevó a cabo otro espacio con los coordinadores regionales del programa, en el que se abordaron las expectativas de todos los actores involucrados con Práctica País (estudiantes, cooperantes, funcionarios, entre otros). También se realizó una charla de seguridad liderada por DAI, y se indicaron los pasos a seguir en caso de eventualidad.

Traslado y adaptación

El 20 de enero del 2023, los equipos trasladaron su residencia a cada municipio. Cada equipo estaba compuesto por cuatro estudiantes de diferentes disciplinas. El 23 de enero, el equipo del Programa JxT presentó a los practicantes en la alcaldía y, en conjunto, se acordó que realizarían cinco tipos de actividades para apoyar a los municipios en los próximos cuatro meses: estructuración y seguimiento de proyectos, implementación de proyectos relacionados con el proceso de paz, organización de información en la página web y otros canales de información, apoyo en procesos de rendición de cuentas y apoyo en procesos de participación ciudadana. Los estudiantes residieron en los municipios hasta el 23 de mayo.

Al principio acoplarse no fue fácil. Los equipos venían de diferentes disciplinas, lejanas de la gestión pública, por lo que aprendieron sobre normas, herramientas de gestión, presupuestos y gobierno abierto para poder cumplir con las actividades asignadas. De igual manera, tuvieron que crear vínculos con los funcionarios con los que trabajaban para ganarse su confianza, adaptarse al contexto del territorio donde vivían, aprender a comunicarse de manera asertiva y emplear un lenguaje claro y no técnico-académico en sus actividades cotidianas. Sumado a esto, debieron aprender a trabajar y a convivir con personas desconocidas que, si bien provenían de la misma universidad, eran de diferentes disciplinas y de diferentes contextos. Llegar a un territorio desconocido con dinámicas de conflicto y situaciones de vulnerabilidad extrema representó también un reto para la salud emocional de los equipos.

Los equipos recibían apoyo semanal por parte de la Universidad. Cada dos semanas se reunían con los profesores del CEA para obtener asesoría en su relación con las alcaldías y con la comunidad. Uno de los objetivos de estos espacios

se centraba en reflexionar acerca de las diferencias regionales entre Bogotá y los territorios que estaban habitando, pero también se buscaba cultivar empatía, actuar con reciprocidad y aprender a afrontar conflictos. La experiencia y los aprendizajes de cada estudiante quedaron plasmados en una bitácora que debieron entregar al final del semestre.

La semana en la que no se reunían con el CEA, los profesores encargados de coordinar la práctica se encontraban con los equipos para hacer seguimiento de las actividades que estaban realizando. En estos espacios los equipos interactuaban entre sí y narraban la experiencia relativa a su labor en cada uno de los municipios. Si era necesario, se brindaban herramientas para hacer el trabajo de mejor manera. El proceso de adaptación y de aprendizaje representó un reto considerable para los equipos, pero a pesar de esto, los resultados de la primera versión de Práctica País fueron significativos.

Impulsando las agendas de gobierno abierto a nivel local

Apoyo a los municipios en la formulación de proyectos

Los equipos de Práctica País contribuyeron a la formulación y estructuración de proyectos en los municipios durante el tiempo que duró su práctica. El equipo de Buenaventura trabajó en la formulación de doce proyectos que habían sido priorizados por la comunidad para la vigencia del 2023, en un ejercicio previo de presupuestos participativos[1]. En particular, apoyaron a las secretarías de Vivienda, Convivencia y Gobierno en la elaboración de fichas técnicas para que varias iniciativas quedaran registradas en el banco de proyectos del distrito. El equipo desarrolló un proceso de caracterización para revisar quiénes podían acceder a subsidios de vivienda, y efectuaron visitas a los hogares que estaban postulados a los mejoramientos de vivienda y de construcción a lote propio. Según la caracterización, se realizó el presupuesto para formular los proyectos de la Secretaría de Vivienda. El apoyo fue fundamental para avanzar con la implementación de los presupuestos participativos, una iniciativa que permitió que la ciudadanía decidiera el rumbo de la distribución del gasto público distrital. Varios proyectos no habían sido formulados, porque no había funcionarios disponibles para llevar a cabo el proceso. La participación de los estudiantes garantizó que la alcaldía cumpliera con la voluntad de la comunidad.

1 Véase el texto “Presupuesto participativo en Buenaventura: construcción de confianza y concertación del gasto público”, en la p. 139 de este libro.

Por otro lado, el equipo del Carmen de Bolívar participó en el diagnóstico para la estructuración de dos proyectos asociados con la adecuación de puestos de salud en la zona rural del municipio. Para la adecuación del centro de salud en El Salado, visitaron el sitio en varias ocasiones y lideraron diálogos con la comunidad para incluir sus inquietudes y recomendaciones en el desarrollo de la obra. De igual manera, para la adecuación de los centros de salud de Caracolí y Macayepo, el equipo diagnosticó las posibles adecuaciones que requerían los centros de salud para una mejor habitabilidad del lugar. Este diagnóstico fue consolidado en dos informes que también estipulaban los presupuestos requeridos para las adecuaciones. El apoyo del equipo hizo posible el avance en la formulación e implementación de los proyectos, ya que la alcaldía utilizó los informes como estudios previos.

Participación en proyectos y programas relacionados con el proceso de paz

El equipo de Buenaventura pudo conocer la situación de las víctimas del conflicto armado en el distrito y aportarles desde sus conocimientos. Se aprovechó un espacio de diálogo entre la administración y las víctimas del conflicto armado para explicarle a cada persona que asistió en qué iba su proceso con la Unidad para las Víctimas, cuáles eran los pasos por seguir, qué expectativas podían tener en el futuro y qué acciones legales tenían a lo largo de todo el proceso. De igual modo, se construyeron bases de datos para caracterizar a las víctimas e identificar sus necesidades, se tramitaron sus solicitudes, peticiones, quejas y reclamos, y se les brindó orientación en los casos en que fue posible. Esto marcó un precedente en el distrito, ya que no existían bases de datos que identificaran a las víctimas del conflicto, y en muchas ocasiones no se les daba respuesta a sus peticiones, quejas, reclamos, solicitudes, denuncias y felicitaciones/agradecimientos (PQRSDF).

En Montelíbano, se trabajó en la reactivación del Consejo Municipal de Paz. La actividad consistió en abrir una convocatoria pública para que los interesados participaran. A lo largo de la práctica, se llevaron a cabo tres reuniones del consejo y se posesionaron quince consejeros de paz. El equipo hizo pedagogía sobre lo que es un consejo de paz y elaboró actas de los compromisos que surgieron de cada reunión, las cuales servirán de insumo para construir un plan de acción. Gracias al apoyo del equipo, la Alcaldía de Montelíbano ahora le ofrece a la ciudadanía un espacio de participación ciudadana para que incida en la formulación de políticas, programas, estrategias y acciones encaminadas a la construcción de paz en el territorio.

En El Carmen de Bolívar, se hizo seguimiento a alertas tempranas brindadas por líderes sociales. El rol principal de los miembros del equipo era recibir las peticiones, verificar la veracidad de cada una y luego enviarla a la dependencia competente. Desarrollaron su labor en conjunto con la Secretaría de Gobierno y el enlace municipal de víctimas. De igual modo, trabajaron en el punto de atención a víctimas de El Carmen de Bolívar, donde debían activar los protocolos de seguridad para las personas que se encontraban en estado de riesgo y amenaza por grupos armados. Este apoyo hizo posible acelerar los procesos internos de activación y seguimiento, puesto que los funcionarios de la alcaldía tenían altas cargas laborales que obstaculizaban la oportuna respuesta a las peticiones de las víctimas.

Finalmente, en Rioblanco participaron en la conmemoración del Día Internacional de las Manos Rojas. El propósito de este evento era emitir un mensaje contundente contra el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado. Para esto, el equipo elaboró la galería de imágenes "No más niños en la guerra, más niños en la escuela", una exposición visual y narrativa tipo museo sobre distintas particularidades, dinámicas y patrones del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado a nivel nacional, departamental y municipal. Por otra parte, se construyó un espacio de escucha de testimonios sonoros en un espacio de reflexión personal sobre las sensaciones, emociones o sentimientos que genera la escucha. La participación de Práctica País en la actividad fue clave, ya que por medio de actividades culturales y artísticas fue posible conectar con jóvenes y adolescentes que están a punto de iniciar su vida profesional.

Organización de la información en la página web y otros canales de acceso

Los equipos de todos los municipios fueron de gran ayuda para que las alcaldías mejoraran sus mecanismos de difusión de la información. Contribuyeron a diseñar nuevos parámetros para recolectar información entre dependencias y para difundirla ante diferentes públicos. Estos parámetros permitieron que el proceso de consolidación de información de las alcaldías fuera más eficiente a la hora de diligenciar el Formulario Único de Registro de Avance a la Gestión (FURAG) y de actualizar el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC). En el caso puntual de Montelíbano, trabajó con la oficina de prensa para programar radios que informaran a la población sobre la reactivación del consejo de paz, la rendición de cuentas y los espacios de participación de la Secretaría de Desarrollo Social.

Además, los equipos actuaron para mejorar el sistema de PQRSDF. En particular, se apoyó la actualización del manual de PQRSDF en Rioblanco y en Montelíbano, e igualmente se diseñó un tablero de control como herramienta para que la Oficina de Control Interno pudiera hacer seguimiento a los tiempos de respuesta. De manera similar, en ambos municipios se pudo actualizar el botón de transparencia según los lineamientos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Participación directa en procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana

Los estudiantes participaron activamente en los procesos de rendición de cuentas y de participación ciudadana de los municipios, y propusieron alternativas innovadoras a las audiencias públicas y los espacios de dialogo. En Rioblanco se hicieron videos que resumían la gestión municipal en temas de cultura, desarrollo social, salud e infraestructura. Además, el equipo lanzó una herramienta de chat automática en WhatsApp que permitía a los ciudadanos acceder en tiempo real a la transmisión de la audiencia pública, al informe de gestión, a la caracterización y satisfacción ciudadana, a hacerle preguntas directas a la alcaldesa y a un resumen de la gestión según los intereses de cada persona. La herramienta fue una innovación pública exitosa en la medida en que posibilitó el acceso a la información y la participación ciudadana. El chatbot "Riobot" recibió cerca de seiscientos mensajes y entregó más de mil.

De igual modo, contribuyeron a la implementación del proyecto Fénix, una iniciativa que buscó fomentar la participación, orientación vocacional y direccionamiento del proyecto de vida de niños, niñas y adolescentes. El equipo de Práctica País lideró un estand con actividades encaminadas a la oferta de educación superior en el departamento del Tolima. También explicó a los jóvenes del municipio los requerimientos básicos para ingresar a cualquier universidad y la importancia de las Pruebas Saber 11 para tener acceso a ella.

En el caso de Montelíbano, el apoyo estuvo dirigido a la activación y creación de instancias de participación para diversos grupos poblacionales. Se logró consolidar el Consejo Consultivo de Mujeres y se apoyó técnicamente a la alcaldía en la puesta en marcha del Comité Municipal de Discapacidad. Adicionalmente, el equipo colaboró con la organización de la mesa de participación de los niños, niñas y adolescentes y con la materialización del espacio de diálogo "Al campo y al barrio con mi gente", en el que se propició un espacio de conversación bidireccional entre el alcalde y la ciudadanía.

En El Carmen de Bolívar, el equipo de Práctica País participó en todo el proceso de rendición de cuentas de la vigencia del 2022. En primer lugar, prepararon

la información de la gestión de cada secretaría y diseñaron una matriz de seguimiento. Se sometieron a un análisis cuantitativo que relacionaba el porcentaje de cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo con el dinero ejecutado. Este análisis fue el insumo para la presentación y los videos realizados para la rendición de cuentas, que también estuvieron a cargo del equipo. En cuanto a participación ciudadana, se hicieron ejercicios de cocreación para la construcción de la plaza de mercado del municipio. Se pusieron en discusión con la población diferentes propuestas acerca de lo que debe abarcar una plaza de mercado para que sea óptima para todas las personas, y se concluyó esta actividad con el diseño de la plaza teniendo en cuenta las condiciones bioclimáticas y sociales del municipio y las intenciones que presentaron los tenderos, comerciantes y presidentes de Juntas de Acción Comunal.

Por otro lado, el equipo de practicantes lideró espacios de participación ciudadana enfocados en temas medioambientales. Se realizó un encuentro por el medioambiente con el fin de promover la participación ciudadana, la veeduría ciudadana y el control social en temas de medioambiente y desarrollo sostenible. Se efectuó un ejercicio de cartografía socioambiental para identificar oportunidades y retos en relación con los servicios ecosistémicos del territorio. Además, se llevó a cabo un taller de control ciudadano y gobernanza para llegar a objetivos y compromisos individuales y colectivos. También se realizaron talleres de manejo, cuidado y conservación del medioambiente con estudiantes de una escuela rural, quienes reconocieron y graficaron su territorio y a los actores que lo habitan, para pensar en estrategias de cuidado del arroyo que pasa por su vereda.

Aprendizajes para el futuro

La primera versión de Práctica País resultó siendo un espacio de aprendizaje enorme tanto para los estudiantes como para los organizadores y los promotores de la iniciativa. Es una experiencia que nos deja muchas lecciones aprendidas, pero también muchas razones para sentirnos orgullosos. Los estudiantes lograron promover agendas de gobierno abierto en los municipios, a pesar de que estos temas no suelen ser prioridad para los gobiernos municipales. Tomaron el liderazgo de varias actividades para poder obtener resultados en su estadía, ya que había pocos funcionarios en las alcaldías que eran responsables de muchas tareas y obligaciones simultáneamente. Vivieron la experiencia de trabajar con pocos recursos, en contextos vulnerables y con altos riesgos de seguridad. Aun así, obtuvieron resultados significativos y dejaron grandes aportes a los municipios.

Vale la pena resaltar que el trabajo colaborativo con las alcaldías y los socios del Programa JxT fue esencial para obtener los resultados. La Práctica País cumplió con su objetivo de que los estudiantes de pregrado conocieran las dinámicas

de los distintos territorios del país y aportaran desde sus disciplinas al sector público. La primera versión de esta iniciativa demuestra, con toda certeza, que es posible contribuir desde cualquier disciplina al servicio público, a las agendas de gobierno abierto y al desarrollo local. Además, para los estudiantes de pregrado el hecho de trasladar su residencia a municipios PDET implicó grandes aprendizajes acerca de las realidades del país. Gracias a esto, pudieron adquirir no solo herramientas para trabajar en lo público, sino también habilidades y competencias asociadas a la resiliencia, la paciencia, la creatividad y el trabajo en equipo.

Aunque la mayoría de los resultados fueron importantes y de alto impacto, esta primera versión deja lecciones aprendidas que deben considerarse si se quiere replicar esta iniciativa. Para futuras experiencias, es necesario dialogar con las alcaldías previamente para conocer con mayor detalle sus prioridades y el momento de la administración para identificar las oportunidades de implementar acciones encaminadas al gobierno abierto. El trabajo con la administración pública debe ser colaborativo para que sea exitoso, y la primera versión de este ejercicio es una muestra de esto. Los estudiantes trabajaron bajo la guía y en colaboración con funcionarios públicos para poder impulsar las diferentes actividades. Uno de los aprendizajes clave es que los gobiernos locales valoran la disposición a aprender, a trabajar y a liderar de los practicantes. De esa misma manera, el ejercicio de la práctica mostró que las alcaldías están muy dispuestas a recibir ideas nuevas y a involucrarse en procesos colaborativos cuando se presentan las oportunidades.

Debe haber una formación previa para los estudiantes que deseen realizar la Práctica País. Es fundamental que conozcan el contexto social, político, económico y cultural de los territorios en los que van a trabajar, y que se preparen antes de viajar para convivir y trabajar con los actores que habitan los municipios. Asimismo, es esencial vincular a las organizaciones sociales al trabajo territorial, así como llevar a cabo mapeos de seguridad periódicos que permitan identificar a tiempo los riesgos que puedan existir para cualquiera de los actores.

Notas de política

Canales de denuncia de la corrupción en Colombia: hallazgos y recomendaciones*

Christian Manuel Castro y Claire Launay

Un estudio sobre los canales institucionales de la denuncia

La Corporación Transparencia por Colombia, capítulo nacional de Transparencia Internacional, fundó el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)[1] en noviembre del 2017. Este centro, compuesto por un grupo de abogados, tiene como objetivo ofrecer asesoría legal gratuita, independiente y confidencial a cualquier persona que desee denunciar un posible caso de corrupción. A lo largo de sus primeros cinco años, ALAC ha acompañado más de 800 casos de presunta corrupción.

A partir de esta experiencia, la Corporación Transparencia por Colombia confirmó la necesidad de reforzar aún más el acompañamiento a la ciudadanía en su proceso de denuncia, así como fortalecer los mecanismos institucionales de denuncia de corrupción. La denuncia constituye una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción (Transparencia por Colombia, 2019a) y es, por encima de los controles internos y las auditorías externas, el medio más útil para detectar el fraude y la corrupción (PwC, 2019). No obstante, la eficacia y los resultados que pueda generar la denuncia dependen de la existencia de condiciones favorables para su ejercicio, como canales de denuncia, y, a su vez, de medidas integrales de protección a los denunciantes[2].

En este contexto, y en el marco del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT)[3], durante los años 2021-2022 la Corporación Transparencia por

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.14

1 Más información sobre ALAC en su página web www.transparenciacolombia.org.co/ALAC

2 Según el Barómetro Global de Corrupción 2019 de Transparencia Internacional (Transparencia por Colombia, 2019b), en Colombia, el 78 % de las personas piensa que puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción, pero el mismo porcentaje de estas indica que sufrirá represalias si denuncia. Aún más, el 58 % considera poco probable que las denuncias generen consecuencias.

3 Juntos por la Transparencia es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutada por DAI, en asocio con la Corporación Transparencia

Colombia realizó una investigación que analizó los mecanismos de denuncia de las principales entidades nacionales de control, como son la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Contraloría General de la República (CGR). Además, se revisaron los canales de tres alcaldías municipales y dos distritales en los territorios cubiertos por el programa asociado a Transparencia por Colombia, que incluyen Buenaventura, Cartagena, Montelíbano, Puerto Libertador, Valencia y Tierralta. Esta revisión se realizó con el propósito de identificar oportunidades de mejora y, con base en ello, plantear recomendaciones.

Este estudio se desarrolló a través de las siguientes actividades:

1. En el ámbito nacional, se efectuó un análisis diferenciado de los canales telefónicos, virtuales y presenciales de los tres órganos de control, basado en las respuestas proporcionadas por las autoridades a las solicitudes. Se evaluó la eficacia de los canales de denuncia mediante diez indicadores de evaluación[4].
2. A nivel local, se llevó a cabo una encuesta dirigida a organizaciones de la sociedad civil aliadas del Programa JxT, que incluyó preguntas abiertas y cerradas dirigidas a personas de estas organizaciones que habían denunciado presuntos actos de corrupción. El objetivo era identificar las principales problemáticas asociadas al acceso a la denuncia. Además, se enviaron solicitudes a los entes de control a nivel territorial, junto con un cuestionario con preguntas relacionadas con las características de sus canales de denuncia y con su percepción como autoridades.
3. Adicionalmente, se organizaron tres talleres nacionales y regionales con la participación en cada uno de un promedio de quince personas, entre ellas, autoridades locales, órganos de control, socios territoriales y organizaciones sociales. Según metodología del grupo focal, se entregaron los

---

por Colombia, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y *La Silla Vacía*.

4 Indicadores de evaluación: (1) Identificar el tipo de canal (canal formulario virtual, canal línea telefónica, canal de direcciones de correo electrónico y canal presencial). (2) Identificar si es un canal exclusivo para denunciar hechos corrupción. (3) Identificar el tipo de información mínima requerida para la recepción de la denuncia y determinar si se informa sobre el tratamiento de datos personales (*habeas data*). (4) Identificar si existe la opción denuncia anónima. (5) Verificar la posibilidad de adjuntar elementos materiales probatorios. (6) Verificar si expiden radicado de la denuncia. (7) Notificación sobre el estado de la denuncia (recibida, archivada o en trámite). (8) Implementación de protocolo de protección al denunciante. (9) Implementación de protocolos diferenciales e inclusivos desde la perspectiva de género, el enfoque étnico-racial y con personas con discapacidad. (10) Componente pedagógico: si los canales de denuncia informan al ciudadano, son fáciles de utilizar y comprensibles en todos los niveles educativos e integran el cómo, por qué y para qué denunciar.

resultados de la encuesta, así como los primeros hallazgos del estudio de los canales de denuncia. El propósito de estos espacios era contrastar los hallazgos preliminares con las reflexiones de los participantes.
4. Asimismo, se recogieron lecciones aprendidas de la práctica del Centro ALAC en su acompañamiento cotidiano de la denuncia.
5. Se redactó el documento *Los mecanismos institucionales de denuncia de Corrupción en Colombia* (Transparencia por Colombia, 2022b)[5].
6. Por último, se socializó el estudio en distintos espacios de discusión.

El estudio se centró en evaluar y revisar las características y dinámicas asociadas a los mecanismos institucionales de denuncia, con la principal intención de identificar problemas y áreas de mejora. A continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos.

Los hallazgos del estudio

En esta sección, se presenta un diagnóstico general de la práctica de la denuncia y los resultados específicos de la evaluación de los canales institucionales de denuncia.

La práctica de la denuncia

Las entidades públicas han desarrollado diferentes mecanismos o canales para que los ciudadanos puedan denunciar hechos de corrupción. Sin embargo, existen diversas barreras que limitan la capacidad ciudadana para llevar a cabo la denuncia, y que fueron expuestos en el documento del estudio. En seguida, se hace referencia a la naturaleza de los obstáculos encontrados por las personas denunciantes al momento de presentar la denuncia de corrupción y su posterior trámite por parte de las autoridades.

Desconocimiento y desconfianza de la ciudadanía en el proceso de la denuncia

Los actores consultados en los grupos focales, las encuestas y los cuestionarios, concuerdan en que algunos de los factores que desincentivan la denuncia son,

5 Estudio completo disponible en https://transparenciacolombia.org.co/los-mecanismos-institucionales-denuncia-corrupcion-colombia/

principalmente, la falta de conocimiento de los canales de denuncia y el desinterés por parte de la sociedad en considerarlo un tema prioritario y de debate público. Un líder social en el grupo focal de Cartagena señaló: "Hay una demora de las investigaciones por parte de los órganos de control, también una desconfianza en el sistema que desincentiva la formulación de las denuncias" (líder social en el grupo focal de Cartagena) (Transparencia por Colombia, 2022a, p. 12).

Además, al desconocer el ciudadano a qué entidad debe presentar la denuncia —ya sea porque es de tipo penal, disciplinario o fiscal—, se generan demoras y dilaciones en el trámite. Como consecuencia, se da lugar a traslados de la denuncia entre una y otra entidad, sin que esto sea informado al ciudadano. Esto impide que el denunciante conozca si su denuncia prosperó o no, y desde qué fecha se inició el trámite de su denuncia por parte de otra autoridad a la cual fue remitida la denuncia.

Confusión en los canales de denuncia

Existe confusión tanto para el ciudadano como para la entidad entre lo que es un canal de denuncia de la corrupción en estricto sentido, y un canal de atención y reclamos a la ciudadanía que concentra una diversidad de tipo de quejas y peticiones (PQRS). Si bien estos canales son de fácil acceso, no necesariamente constituyen un canal idóneo para la recepción de denuncias de corrupción.

Este hallazgo plantea un debate jurídico al respecto, pues los órganos de control a nivel nacional determinaron que toda interacción con el ciudadano se considera una petición. Por esta razón, la denuncia de la corrupción se ubica entre las categorías de peticiones, quejas y reclamos, y es tramitada por el mismo canal. Esto, para algunos actores consultados, desincentiva la denuncia, porque da a entender que no tiene un trámite propio y que puede ser tomado como un asunto menor, a discreción de la entidad. No obstante, para otros es positivo, pues al tomar la denuncia como petición, es posible acudir a la protección constitucional a través de la tutela.

Dificultades de acceso a la denuncia

Se advierte una dificultad de acceso a la denuncia en canales físicos por falta de medios de transporte de denunciantes que viven en áreas rurales y que experimentan dificultades para llegar a las entidades que se encuentran ubicadas en las zonas urbanas. Además, existen barreras de conectividad para acceder a los canales virtuales. En igual sentido, se evidencian obstáculos en el manejo de la tecnología de la que se dispone para recibir las denuncias por parte de sectores

de la ciudadanía, y limitantes para adjuntar elementos de prueba en cuanto a cantidad y tamaño de los archivos.

Obstáculos en el trámite y seguimiento de la denuncia

Los participantes del estudio, así como algunos líderes sociales en Cartagena, afirman que no saben qué pasa con las investigaciones, pues cuando solicitan información sobre el seguimiento, se responde que está en reserva la investigación. De ahí que no saben si está avanzando o está quieta, para poder impulsarla. Así, los canales de denuncia terminan siendo únicamente de entrada, mas no de salida, en el sentido de que la retroalimentación que se recibe es escasa.

Riesgos y costos para el denunciante

La decisión de denunciar presunta corrupción representa un costo económico, laboral, psicológico y jurídico. En efecto, el proceso de denunciar corrupción implica asumir riesgos contra la vida y la integridad, retaliaciones en una relación laboral o contractual, persecución judicial, afectaciones a la honra y a la salud mental. Algunos de estos riesgos pueden tener manifestaciones especiales en razón al género o la identidad sexual diversa (Transparencia por Colombia, 2021). Estos riesgos y costos se suman a otros desincentivos, como la desconfianza en las instituciones o la comunicación débil entre denunciantes y autoridad.

Evaluación diferenciada de los canales institucionales de denuncia

La evaluación de los canales institucionales de los tres órganos de control revela algunos desafíos.

La dispersión de la información y la falta de pedagogía y enfoque diferencial

Se observa una disonancia conceptual entre "queja o petición" y "denuncia", y, por consiguiente, el uso inadecuado de los sistemas de PQRS como canales para recibir y tramitar denuncias de corrupción. Además, se detecta una dificultad de discernimiento tanto desde la ciudadanía como desde la institucionalidad sobre el concepto de *corrupción* y, por ende, para identificar qué hechos constituyen

corrupción, pudiéndose confundir con deficiencias en el servicio público o vulneraciones a derechos, que no necesariamente implican corrupción.

De igual manera, se nota una dispersión de la información sobre cómo denunciar. Es decir, por un lado, la información se encuentra en lugares distintos y, por otro, la información es poco accesible en la medida en que el usuario de la página debe pasar por varias etapas o "clics" para obtener una información completa. También, en ciertos casos, se usa un lenguaje a menudo difícil de entender para algunos sectores de la ciudadanía. Por otra parte, no se reportan publicaciones de datos agregados acerca de denuncias recibidas o procesos que estén adelantando, como medida de transparencia activa. Todo ello obstaculiza una orientación adecuada al ciudadano.

En ese orden de ideas, la mayoría de los canales de denuncia no cuenta con un componente pedagógico dirigido hacia el denunciante, que explique qué es corrupción y cuál es la importancia de denunciar. Además, la pedagogía al interior de la entidad, es decir, a sus funcionarios, en muchas ocasiones es inexistente.

Por último, las entidades carecen de enfoque diferencial e interseccional para atender a las diferentes personas que deciden denunciar corrupción. Únicamente la Contraloría y la Fiscalía disponen de protocolos de atención prioritaria, pero estos solo se utilizan en atención presencial, mas no en atención telefónica o virtual y, por tanto, no constituyen una aplicación completa del enfoque.

El silencio sobre la denuncia

Según los resultados de la encuesta mencionada, el 66,7 % de las personas denunciantes afirmó haber recibido una notificación y un número de radicado, mientras que el 33,3 % declaró no haber recibido notificación ni información sobre el estado de su denuncia. En cuanto al seguimiento que se realiza por parte de las entidades de control, se evidenció en la encuesta a actores locales una gran falencia debido a que el 100 % de las personas denunciantes encuestadas asegura que de parte de la entidad no se les realizó ningún tipo de acompañamiento o seguimiento después de recibida su denuncia (Transparencia por Colombia, 2022a).

La poca implementación de protocolos para denunciantes en riesgo

La Fiscalía y la Contraloría tienen implementados protocolos de seguridad al denunciante, consistentes en una remisión general a otras autoridades. En contraste, la Procuraduría General de la Nación, específicamente, en los canales de líneas telefónicas y formulario virtual, no tiene implementada ninguna hoja de ruta en caso de que el denunciante se encuentre en riesgo de retaliación.

No obstante, los protocolos de FGN y CGR difieren, pues los primeros únicamente remiten al usuario al Centro de Atención Inmediata (CAI) de la Policía Nacional más cercano, mientras que los segundos remiten el caso a Unidad Nacional de Protección, Defensoría del Pueblo, Fiscalía, Procuraduría y Policía, dependiendo del nivel de urgencia. Esto es problemático, pues no se le asigna la misma importancia al manejo de denunciantes en situación de riesgo. Aún más, no existe atención especializada en clave al riesgo o gravedad de la situación, siendo remisiones generales la única medida de seguridad/protección que se brinda.

El anonimato de la denuncia

La mayoría de entidades permite realizar denuncias anónimas. Sin embargo, esto no ocurre en todos sus canales; por ejemplo, la Fiscalía solo permite la denuncia anónima a través de correo electrónico. Por otra parte, muy pocos canales tienen en funcionamiento óptimo la denuncia anónima, y algunos pueden representar barreras para la comunicación entre autoridad y denunciante anónimo.

Recomendaciones

Se destacan aquí algunas de las recomendaciones dirigidas tanto a entidades nacionales como locales, con el fin de brindar un trámite específico y adecuado a la denuncia de corrupción teniendo en cuenta los compromisos internacionales adquiridos por Colombia[6].

Fortalecer la pedagogía y la tecnología de los canales de la denuncia

Se recomienda proporcionar información actualizada a la ciudadanía sobre cómo, por qué y para qué denunciar, teniendo en cuenta aspectos relacionados con la comprensión de la corrupción y su impacto. Además, se sugiere un lenguaje accesible y la capacitación continua de los funcionarios encargados de la atención al ciudadano. También se insta a implementar y actualizar protocolos con enfoque de género, étnico-racial y diferencial para los canales de denuncia. En último término, se anima a mejorar las herramientas tecnológicas que complementan

6 Véase, por ejemplo, el artículo 13.2 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

los canales de denuncia, y a permitir que los ciudadanos informen cuándo no están disponibles los canales de denuncia.

Reforzar la notificación y el seguimiento de la denuncia

Se propone brindar información más completa a las personas denunciantes sobre el estado de la denuncia, es decir, si fue recibida, tramitada y en qué estado de la indagación o investigación se encuentra. Así, se evitaría que las personas denunciantes deban interponer acciones constitucionales y legales adicionales, para acceder a esa información, lo cual implica congestionar más la administración de justicia y el poder judicial.

También se recomienda formular una estrategia en la que prime una interacción comunicativa entre los funcionarios que reciben denuncias y las personas denunciantes donde se reconozca, en primera instancia, durante la atención y recepción de la denuncia, los contextos socioculturales específicos y diversos existentes en el territorio y que involucran al denunciante.

Implementar protocolos de protección en cada entidad

Se sugiere crear e implementar un protocolo de protección al denunciante que involucre la participación de forma conjunta de organizaciones de la sociedad civil y entidades como la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional de Colombia, la Defensoría del Pueblo, las Casas de Justicia, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Secretaría Distrital de la Mujer, entre otras; esto, con el propósito de brindar una atención integral y eficiente a las personas denunciantes. También se recomienda explicar de manera pedagógica las etapas que debería seguir un denunciante expuesto a riesgos asociados a su denuncia de presunta corrupción.

Garantizar la denuncia anónima

Se recomienda implementar, promover y garantizar el ejercicio de la denuncia anónima. Esto significa permitir presentar la denuncia anónima en todos los canales, sin excepción, para así evitar que el denunciante tenga que acudir a otros canales y garantizar la reserva de datos personales.

Propiciar encuentros entre sociedad civil e institucionalidad

Se insta a facilitar encuentros entre la sociedad civil y la institucionalidad para fortalecer los lazos de confianza y así mejorar el acompañamiento a la ciudadanía en su decisión y proceso de denuncia. Se pueden brindar asesorías a las organizaciones de la sociedad civil que desempeñan un rol de facilitación con las personas denunciantes. Se pueden implementar procesos de formación teoricoprácticos con las juntas de acción comunal sobre el proceso de denuncia de la corrupción. Finalmente, se sugiere revisar los procedimientos de rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía como una fuente de información y de seguimiento a la gestión pública y al trámite de las denuncias de casos de corrupción presentadas[7].

Referencias

PwC. (2019). *PwC Annual Report 2019/2020*. https://www.pwc.nl/nl/onze-organisatie/jaarbericht2020/pdf/pwc-annual-report-2019-2020.pdf

Transparencia por Colombia. (2019a). *La ciudadanía denuncia la corrupción*. https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/informe-alac-la-ciudadania-denuncia-la-corrupcion.pdf

Transparencia por Colombia. (2019b). *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe*. https://transparenciacolombia.org.co/barometro-latam-2019/

Transparencia por Colombia. (2021). *Los factores limitantes de la denuncia desde una perspectiva de género*. https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/factores-limitantes.pdf

Transparencia por Colombia. (2022a). *El perfil de los denunciantes de corrupción en Colombia*. https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/perfil-de-denunciantes.pdf

Transparencia por Colombia. (2022b). *Los mecanismos institucionales de denuncia de corrupción en Colombia*. https://transparenciacolombia.org.co/los-mecanismos-institucionales-denuncia-corrupcion-colombia/

7 Transparencia por Colombia invita a las entidades receptoras de denuncias de corrupción a implementar las anteriores recomendaciones. En igual sentido, las convoca a revisar los obstáculos expuestos como oportunidades de mejora en la recepción y el trámite de denuncias. Establecer canales de denuncia intuitivos, tecnológicos, pedagógicos y que brinden constante retroalimentación al denunciante es el camino para garantizar el acceso efectivo a la denuncia y para recuperar la confianza en las autoridades.

Reparación del daño causado por la corrupción: aproximación conceptual y recomendaciones para fortalecer la institucionalidad*

Paula Viviana Fierro Barreto, Sandra Martínez Rosas
y Laura Daniela Ramírez Bueno

La lucha contra la corrupción ha venido evolucionando desde hace unos años, pasando de ser una cuestión que se preocupa por el impacto del desarrollo económico de los países, a una en la que se prioriza el entendimiento de las vulneraciones de los derechos de las comunidades y personas. En los últimos años, la Corporación Transparencia por Colombia ha empezado a hacer un abordaje sobre las afectaciones y daños que causa la corrupción, en el que se pone en el centro de la discusión a las víctimas del fenómeno[1]. En el marco de esto, ha resultado importante determinar la intervención y el rol de diferentes actores, que permitan la búsqueda de la reparación por parte de los afectados de la corrupción.

La Corporación Transparencia por Colombia ha profundizado en la comprensión del daño causado por la corrupción, y en la identificación de los actores y posibles escenarios para su reparación. Con este propósito, y en el marco del Programa Juntos por la Transparencia (Programa JxT), se ha buscado promover la adopción de medidas de reparación de los daños causados por este fenómeno a través del desarrollo de hojas de ruta para los órganos de control[2]. Asimismo, se propuso trabajar en casos concretos de forma articulada con las entidades, para así aplicar las recomendaciones y líneas de acción que puedan ser efectivas para la reparación de los daños causados por la corrupción.

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.15

1 Este nuevo abordaje puede evidenciarse en los documentos realizados por la iniciativa de Reparación del daño causado por la corrupción, de la Corporación Transparencia por Colombia. Estos pueden ser consultados en el siguiente enlace: https://transparenciacolombia.org.co/category/publicaciones/reparacion-al-dano/?sort=date_desc

2 A través de la investigación y del trabajo conjunto con las entidades de control, se han consolidado y documentado hojas de ruta y recomendaciones sobre líneas de acción para los entes de control —en concreto, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República—, acerca de su rol e intervención en la reparación de los daños causados por la corrupción.

El objetivo de esta nota de política es dar recomendaciones a la institucionalidad para el reconocimiento de las víctimas de la corrupción y de la reparación integral del daño causado por este fenómeno; esto, a la luz de lo que se ha venido realizando en el marco de las acciones con entes de control dentro del Programa JxT.

Reparación de los daños causados por la corrupción desde una perspectiva sistémica

La reparación de los daños causados por la corrupción busca que las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto reciban una reparación integral de las afectaciones o daños que hayan sufrido como consecuencia de algún hecho de corrupción. Para dar lugar a esto, es necesario contar con una institucionalidad y normatividad robusta que reconozca a las víctimas, establezca medidas de reparación integral para casos concretos, y ponga en el centro a las comunidades afectadas (Transparencia por Colombia, 2020).

Así, pues, la Corporación Transparencia por Colombia, ha trabajado en el abordaje de la reparación de los daños causados por corrupción desde una perspectiva sistémica, la cual plantea el involucramiento de diversos actores ya existentes en el Estado, que actúen a partir de nuevos escenarios, instancias y formas de articulación para tal fin. Esta perspectiva lleva al involucramiento de entes de control y de otros actores relevantes para el resarcimiento de los daños, esto en el marco de ciertas reglas o procedimientos[3] que permitan el reconocimiento de las víctimas y su reparación[4] (Transparencia por Colombia, 2023a).

La Ley 2195 del 2022, en su capítulo IX, constituye un avance significativo en esa dirección, al consagrar disposiciones en materia de daño y afectados por corrupción, y la creación de un Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción. Esta norma abre un camino importante para reglamentar el tema, y plantear escenarios de articulación institucional, entre las entidades que puedan estar involucradas en el reconocimiento a las víctimas de este flagelo y su reparación.

3 La base de la perspectiva sistémica debe estar dada por una reglamentación clara que permita guiar a las entidades de control en su intervención de la reparación de los daños causados por corrupción. Esto también deberá contar con unos procedimientos sobre esta materia, que se armonicen con los que ya cuenta cada entidad y que permitan acciones de articulación sobre el tema.

4 Para conocer en detalle el contenido de la perspectiva sistémica, se sugiere consultar la infografía *Perspectiva sistémica de la reparación al daño causado por la corrupción,* en el siguiente enlace: https://transparenciacolombia.org.co/perspectiva-sistemica-reparacion-dano-corrupcion/

No obstante, la regulación sobre la materia es poca frente a cuál es el actuar y la función específica de cada una las entidades. Como consecuencia, surgen los siguientes retos por enfrentar, por ejemplo: en primer lugar, el hecho de que, ante instancias judiciales y administrativas, la reparación de los daños por hechos de corrupción esté dirigida al Estado, dificultando el reconocimiento, visibilización y resarcimiento de los daños generados a las comunidades y personas afectadas directamente. Esto conlleva, en segundo lugar, a que se complejice la comprensión del nexo entre la corrupción y la vulneración de los derechos humanos por parte de las entidades, al igual que dificulta que las mismas víctimas se autoidentifiquen como tales y reconozcan sus daños. Por último, esto genera poca regulación y exploración sobre la cuantificación y tasación de los daños causados, y las medidas de reparación por implementar en casos concretos, sobre todo por parte de las posibles entidades que puedan estar involucradas en su determinación.

En el marco del Programa JxT, se ha venido realizando un acercamiento a entidades de control y a la Defensoría del Pueblo, con el fin de definir el rol y las líneas de acción frente a la reparación de los daños causados por la corrupción[5]. En este trabajo, se identificó el papel relevante que desempeñan, no solo desde las investigaciones que adelantan, sino también desde las acciones por adoptar para promover garantías de no repetición, a través de la implementación de medidas anticorrupción, como lo pueden ser la gestión de riesgos de corrupción para casos concretos de vulneraciones de derechos humanos y la promoción del control social.

Los avances más representativos del trabajo adelantado en el marco del programa se han dado con la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo. Por una parte, con la Contraloría, particularmente la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, se identificó el papel que puede desempeñar en la búsqueda de la reparación de los daños causados por la corrupción, frente a la promoción del control fiscal participativo. En su margen de acción, cuenta con la Estrategia Compromiso Colombia[6], la cual es un *mecanismo de facilitación de acciones entre las entidades públicas, los contratistas o la ciudadanía*

5 Este acercamiento se ha venido realizando por medio de espacios de socialización —con órganos de control y entidades— sobre el impacto de la corrupción en los derechos humanos y la reparación del daño causado por la corrupción, mesas de trabajo para la identificación de nuevas oportunidades para abordar el tema desde la institucionalidad y la formulación conjunta de documentos concretos, tales como una hoja de ruta dirigida a la Defensoría del Pueblo y el plan de acción con la delegada para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República.

6 Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG 27 del 2019 de la Contraloría General de la República.

organizada, que contribuyan a la ejecución de proyectos de interés nacional, regional o local, sobre todo aquellos que se encuentran inconclusos. A través de esta estrategia, la Contraloría Delegada promueve la reparación del daño en casos de presunta corrupción, buscando garantizar que estas obras o proyectos de interés sean concluidos para beneficio de la comunidad afectada, y fomenta acciones para la promoción del control fiscal participativo por parte de veedurías, organizaciones y ciudadanía interesada en este proceso. Este trabajo aporta al resarcimiento de daños colectivos y sociales, garantizando la no repetición de posibles hechos de corrupción en territorios que han sido afectados históricamente por este fenómeno, y que podrían llegar a perjudicar nuevamente la prestación oportuna y de calidad de bienes y servicios, siendo el control social clave para que el escenario de corrupción cese, y se garanticen los derechos a las comunidades vulneradas.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo, entidad cuyo accionar promueve la garantía de los derechos humanos, mediante Resolución 1587 del 2021 adoptó *Lineamientos internos de actuación frente a actos o riesgos de corrupción que violen Derechos Humanos.* En el marco de estos lineamientos, en el 2022, de forma conjunta con la Corporación Transparencia por Colombia, se elaboró una hoja de ruta para que la Defensoría incluya medidas específicas tendientes a buscar la reparación del daño causado por la corrupción en casos concretos, la cual está empezando a ser implementada. Se identificaron dos alternativas específicas de intervención: la primera, enfocada a gestionar e identificar riesgos de corrupción sobre casos concretos de vulneraciones a derechos humanos, y la segunda, encaminada a visibilizar a víctimas de casos ya fallados por corrupción. Adicionalmente, se da relevancia al desarrollo de espacios de pedagogía sobre el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos, no solo a nivel interno de la institución, sino también hacia la ciudadanía en general (Transparencia por Colombia, 2022).

Estos avances abren el paso para que en el marco de la reglamentación de la Ley 2195 del 2022 se planteen nuevas líneas de acción y articulación entre diferentes entidades. A la luz de lo adelantado, la reparación del daño causado por corrupción desde una perspectiva sistémica lleva a que la institucionalidad adopte un nuevo enfoque que permita dar respuesta a quienes son víctimas de corrupción y a la reparación del daño.

Las recomendaciones que se presentan a continuación buscan que se sigan fortaleciendo las capacidades institucionales en torno a esta materia, y que las entidades involucradas en la reparación del daño adopten un enfoque complementario en su gestión. Estas recomendaciones fueron construidas a partir del trabajo desarrollado desde el 2021, y de los documentos internos que se han venido elaborando desde la iniciativa de Reparación del daño causado por la corrupción, de la Corporación Transparencia por Colombia, en el marco del Programa JxT.

Recomendaciones

Frente a la articulación interinstitucional desde una perspectiva sistémica para la reparación de los daños causados por la corrupción

Para dar lugar a una articulación interinstitucional que responda a la búsqueda de la reparación de los daños generados por la corrupción, es necesaria una colaboración armónica y con acciones definidas por diferentes actores a través de una hoja de ruta institucional. Es preciso tener un diálogo fluido que permita el análisis de casos desde diversas ópticas, para poder llegar a la definición y aplicación de medidas efectivas de reparación integral en clave de garantías de no repetición. Por esto, es primordial contar con una entidad o instancia como el Ministerio Publico, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, para que articule y dé lineamientos para coordinar a quienes hacen parte de la perspectiva sistémica[7]. Ahora bien, para dar dicha articulación, se recomienda:

- *Promover e implementar un plan de alistamiento institucional* desde las diferentes entidades que pueden estar involucradas en la reparación, para abordar casos de corrupción con un enfoque de derechos humanos y del impacto que puede tener en estos[8] y, además, para la conformación de un grupo especializado que de manera transversal se enfoque en el análisis de casos de corrupción asociados con vulneraciones de derechos humanos, la tasación de los daños causados por la corrupción y el reconocimiento de víctimas.
- *Determinar e implementar acciones de articulación* entre las entidades y organismos de control, para el desarrollo de un accionar coordinado que armonice procesos, procedimientos y sistemas de gestión de información, así como para la fijación de un presupuesto con este propósito, y la creación o fortalecimiento de instancias de articulación interna y entre entidades.
- Crear una *hoja de ruta institucional dirigida a las víctimas de la corrupción* en las que se plasmen las rutas de acceso para buscar la reparación integral en casos concretos de corrupción, ya sea por vía judicial o administrativa.
- Establecer *medidas de prevención en clave de garantías de no repetición de hechos de corrupción desde diferentes entidades*, por medio de iniciativas

7 Esto, en razón del rol que la Ley 2195 del 2022 le ha atribuido.

8 Esta pedagogía interna incluiría temas, tales como víctimas de la corrupción, tipos de daños y la reparación integral en el marco de hechos de corrupción.

pedagógicas dirigidas a funcionarios en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción, gestión e identificación de riesgos de corrupción, y ejercicios de rendición de cuentas, principalmente sobre los casos concretos de corrupción que están siendo investigados.

Frente al reconocimiento de las víctimas por hechos de corrupción

Es fundamental el reconocimiento[9] de las víctimas de la corrupción, comprendiendo los daños que este fenómeno genera a nivel individual y colectivo a comunidades y personas en casos concretos. Dichos daños generan condiciones desfavorables para el desarrollo humano, afectando, en especial, a poblaciones históricamente discriminadas de espacios de toma de decisión, o que viven en contextos de vulnerabilidad económica y social. Así pues, estas víctimas se encuentran invisibilizadas, no necesariamente tienen conocimiento sobre sus derechos y las formas de ser reparadas, y no se autoidentifican como tales. Aunado a lo anterior, hay ausencia de lineamientos claros sobre cómo realizar un reconocimiento jurídico e institucional de las víctimas, por lo que podría ser la Defensoría del Pueblo la encargada de dar dichas directrices al tener mayor acercamiento a los afectados y sus daños. Para que las entidades y órganos de control competentes comiencen a gestar los primeros pasos para el acercamiento e identificación de las víctimas de este fenómeno, se recomienda:

- *Construir instrumentos metodológicos y criterios* que permitan realizar valoración[10], identificación, caracterización y priorización de víctimas. Acá se recomienda considerar la implementación de enfoques diferenciales que puedan dar lugar a hacer una caracterización de acuerdo con las condiciones, los contextos y las necesidades particulares de las víctimas.
- *Crear una ruta de acercamiento y acompañamiento a las víctimas de la corrupción* por parte de entidades y órganos de control competentes, en los casos concretos que sean objeto de su conocimiento. Para esto, es importante realizar un llamamiento a las personas, comunidades y

9 Se considera que el proceso de reconocimiento de las víctimas por la corrupción está conformado por cuatro componentes: valoración, identificación, caracterización y priorización. Para lograr la reparación integral con enfoque transformador de los daños en un caso de corrupción, es necesario pasar por una ruta que permita tener un conocimiento amplio sobre el universo de víctimas del caso, así como sus características, necesidades y condiciones.

10 La valoración se entendería como el proceso de verificación que realiza la entidad, instancia u organización, para que tome una decisión con la finalidad de aceptar o denegar una solicitud concreta (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2021).

organizaciones que se consideren víctimas del hecho, para ser identificadas y caracterizadas de acuerdo con unos criterios internos.
- *Constituir un lineamiento interinstitucional de intercambio de información entre las entidades y órganos de control competentes* que permita la recolección, el análisis y la sistematización de la información de casos de corrupción que vulneren derechos humanos, y que sea de utilidad para la triangulación y cruce de información durante el proceso de reconocimiento de las víctimas.

Frente a la constitución del Fondo Nacional de Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción

El Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción, establecido en el artículo 62 de la Ley 2195 del 2022, busca promover la lucha contra la corrupción a través del desarrollo de acciones preventivas y de fortalecimiento de la defensa judicial del Estado. El fondo constituye un mecanismo importante no solo para la creación de lineamientos institucionales que lleven al reconocimiento de las víctimas, sino que también es un camino para fortalecer y materializar, por parte de las entidades y órganos de control competentes, medidas integrales de reparación para las víctimas y de garantías de no repetición a través de las medidas anticorrupción. Por consiguiente, se recomienda:

- *Constituir y reglamentar el funcionamiento del fondo*, determinando no solo cuestiones procedimentales y administrativas, sino también criterios claros para la identificación y valoración de víctimas[11], que permitan su vinculación a los procesos de restablecimiento de derechos y a la reparación integral pecuniaria y no pecuniaria.
- *Profundizar en la creación de criterios para el análisis del nexo entre corrupción y las vulneraciones a los derechos humanos*, esto, con el fin de generar parámetros que hagan posible identificar las vulneraciones a derechos ocasionadas por un hecho de corrupción, la tasación de daños patrimoniales y extrapatrimoniales generados a las víctimas[12], al igual que los posibles escenarios de reparación sobre los que operaría el fondo.

11 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2021).

12 Para conocer más sobre la cuantificación de daños en hechos de corrupción, se recomienda consultar el análisis *La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia: enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación* (2020), realizado por Transparencia por Colombia y la Procuraduría General de la Nación.

- *Promover medidas materiales y simbólicas para la reparación integral con enfoque transformador y diferencial*, por medio de unos *criterios base a nivel institucional* que respondan a los requerimientos, las condiciones y los contextos de las víctimas.
- *Adoptar y promover acciones para la eliminación de prácticas irregulares y escenarios de corrupción*, así como la adopción de aquellas en torno a rendición de cuentas, promoción de la transparencia en la gestión pública y del control social, y la identificación de riesgos de corrupción, desde las acciones que se pueden emprender desde el fondo.
- *Promover y fortalecer observatorios y centros de pensamiento anticorrupción institucionales y no institucionales*, con respecto a la gestión de nuevos conocimientos sobre la reparación de los daños que genera la corrupción y las víctimas del fenómeno.
- Impulsar *medidas no pecuniarias para la reparación del daño social que ha generado la corrupción*, de cara a buscar la no repetición de los hechos de corrupción, sobre todo en las zonas más afectadas por este fenómeno en Colombia. Esto, a través de medidas que promuevan la sanción social, la conciencia de la importancia de la reparación de los daños que ocasiona la corrupción y el fortalecimiento de capacidades en la ciudadanía para el control social, la prevención y garantía de no repetición de hechos de corrupción.

Frente al acercamiento de la institucionalidad y las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas en el proceso de reparación

La participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las víctimas en la reparación de los daños causados por corrupción es relevante, ya que abre un camino para que existan escenarios de discusión y transformación social sobre casos, así como de apropiación y gestión de acciones que pueden dar lugar a la reparación. Por esta razón, la interlocución entre la institucionalidad, las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas requiere lineamientos que permitan sostener un diálogo fluido y visibilizar las necesidades de quienes han sido afectados. Así pues, para el fortalecimiento de unas capacidades institucionales que posibiliten un relacionamiento entre la institucionalidad, las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas, desde un enfoque de derechos humanos y lucha contra la corrupción, se recomienda:

- *Robustecer el derecho a la información pública, principalmente a las víctimas de los hechos de corrupción y las organizaciones de la sociedad civil*, siendo este mecanismo fundamental para garantizar el derecho a la verdad de

las personas afectadas, y para el ejercicio del control social de forma preventiva, y desde la no repetición de hechos de corrupción.

- *Fortalecer los canales y procesos de denuncia de hechos de corrupción para buscar la reparación de los daños causados*[13], con el propósito de que las víctimas de corrupción y las organizaciones que actúen en su representación participen en procesos pedagógicos y reciban acompañamiento sobre la reparación de los daños causados por corrupción, así como la asesoría necesaria para su autoidentificación como víctimas, y posibles acciones paralelas[14] para la reparación (Transparencia por Colombia, 2023b).
- *Establecer estrategias para un acercamiento a las víctimas y organizaciones de la sociedad civil* desde la acción sin daño, que tenga en cuenta el contexto social, las características socioeconómicas de las personas afectadas, sus necesidades y reclamaciones en el caso de corrupción, y las posibilidades y limitaciones para alcanzar la reparación en el caso, por parte de las víctimas y las organizaciones.

Referencias

Transparencia por Colombia y Procuraduria General de la Nación. (2020). *La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia: enfoque, exploración de ruta jurídica y elementos para una metodología de tasación*.

Transparencia por Colombia. (2021). *Los factores limitantes de la denuncia desde una perspectiva de género*. https://transparenciacolombia.org.co/los-factores-limitantes-de-la-denuncia/

Transparencia por Colombia. (2022). *Hoja de ruta para la reparación del daño causado por la corrupción en casos concretos,* dirigida a la Defensoría del Pueblo. Documento interno de trabajo.

Transparencia por Colombia. (2023a). *Perspectiva sistémica de la reparación al daño causado por la corrupción*. https://transparenciacolombia.org.co/perspectiva-sistemica-reparacion-dano-corrupcion/

13 Para profundizar en este tema, se sugiere indagar en la siguiente investigación realizada en Transparencia por Colombia: *Los factores limitantes de la denuncia desde una perspectiva de género* (2021), https://transparenciacolombia.org.co/los-factores-limitantes-de-la-denuncia/.

14 Desde Transparencia por Colombia se ha planteado que la reparación de los daños causados por corrupción no se limita a acciones de carácter judicial, sino también de carácter no judicial, como el ejercicio del control social, la pedagogía, la gestión de riesgos de corrupción y la sanción social.

Transparencia por Colombia. (2023b). *Reparación del daño causado por la corrupción: Hoja de ruta para organizaciones de sociedad civil*. https://transparenciacolombia.org.co/hoja-de-ruta-osc-dano-de-corrupcion/

Unidad para la Reparación y Reparación Integral a las Víctimas, Subdirección de Registro y Gestión de la Información (2021). *Manual Criterios de ValoraciónV3*.

Instancias de participación ciudadana: una propuesta de optimización y simplificación a nivel nacional*

José Danilo González, Catherine Benavides,
Andrea Catalina Melo y Camilo Ignacio González

Introducción

La participación ciudadana es un factor fundamental para el Estado en sus diferentes niveles y para la elaboración, la implementación y el seguimiento de cualquier política pública. En ese sentido, es de suma relevancia identificar en cuáles espacios es posible materializar esta participación, y tener la capacidad de describir cómo funciona cada uno. Es por ello que esta investigación propuso analizar las instancias de participación ciudadana a nivel nacional para elaborar un diagnóstico de estas y, a la vez, identificar oportunidades de mejora. Al finalizar, fue posible plantear una serie de recomendaciones para cada instancia de participación en las dimensiones de eficacia, eficiencia e incidencia, promoviendo así mejores espacios de participación para todos los actores que participan en las decisiones de gobierno.

Descripción de la actividad

El valor de brindar propuestas que busquen mejorar el funcionamiento de las instancias de participación ciudadana radica en su importancia como espacios institucionalizados y medios para resolver conflictos sociales (Sánchez, 2015). Estos espacios posibilitan que la ciudadanía ejerza un control efectivo sobre el gobierno y sus acciones, al tiempo que contribuyen a procesos de toma de decisiones más completos e integrales mediante la aplicación de mecanismos transparentes. Al garantizar el óptimo funcionamiento de estas instancias, se logran beneficios como legitimidad, generación de aprendizajes sociales e innovación, mejora de los mecanismos de información en los territorios donde

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.16

se implementan las políticas, entre otros efectos positivos que la participación ciudadana puede brindar tanto a la población como al gobierno (Canto, 2011).

En el marco del Programa Juntos por la Transparencia, desde la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes hicimos una propuesta de optimización de las instancias de participación ciudadana del nivel nacional. Con ese propósito llevamos a cabo un exhaustivo estudio de las instancias de participación ciudadana existentes en diversos temas de interés público y sectores con el fin de analizar su funcionamiento y determinar en qué medida están cumpliendo con los objetivos establecidos en sus instrumentos de creación, así como con las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la participación ciudadana.

A partir de este análisis, elaboramos una propuesta de optimización y simplificación administrativa que se ajuste a los criterios de eficiencia, eficacia e incidencia establecidos en la literatura especializada (Bonnefoy y Armijo, 2005; González *et al*., 2020) y en las normas aplicables en Colombia, siendo nuestro enfoque principal el de garantizar que estas instancias satisfagan las expectativas y demandas de los ciudadanos, y que promuevan una participación activa de las personas en los asuntos públicos.

Para llevar a cabo este análisis, utilizamos diferentes insumos provenientes del Clic Participativo[1], de la Fundación Foro Nacional por Colombia, diálogos con representantes de las instancias, y un análisis técnico realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2021b). Adicionalmente, utilizamos una encuesta diseñada por el DNP y la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes dirigida a las secretarías técnicas y miembros de las instancias, los actos de creación de cada instancia y, según la disponibilidad, las actas de las sesiones celebradas entre el 2019 y el 2020.

Con el fin de alcanzar el objetivo de esta consultoría, en primer lugar, llevamos a cabo un proceso de selección de instancias previamente identificadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Fundación Foro Nacional por Colombia. Durante esta selección, excluimos aquellas instancias derogadas, las creadas o reglamentadas después del 2020, así como las instancias que pertenecían al orden territorial, regional, departamental, municipal o distrital. Al final de esta depuración, se identificaron 110 instancias en total para ser analizadas. Las principales características de las instancias seleccionadas se observan en la figura 1.

1 Clic Participativo hace referencia a una herramienta web creada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) que categoriza y organiza la información sobre las instancias reglamentadas de participación ciudadana a nivel nacional expedidas por normatividad nacional desde 1992 hasta el 2020 (DNP, 2021a).

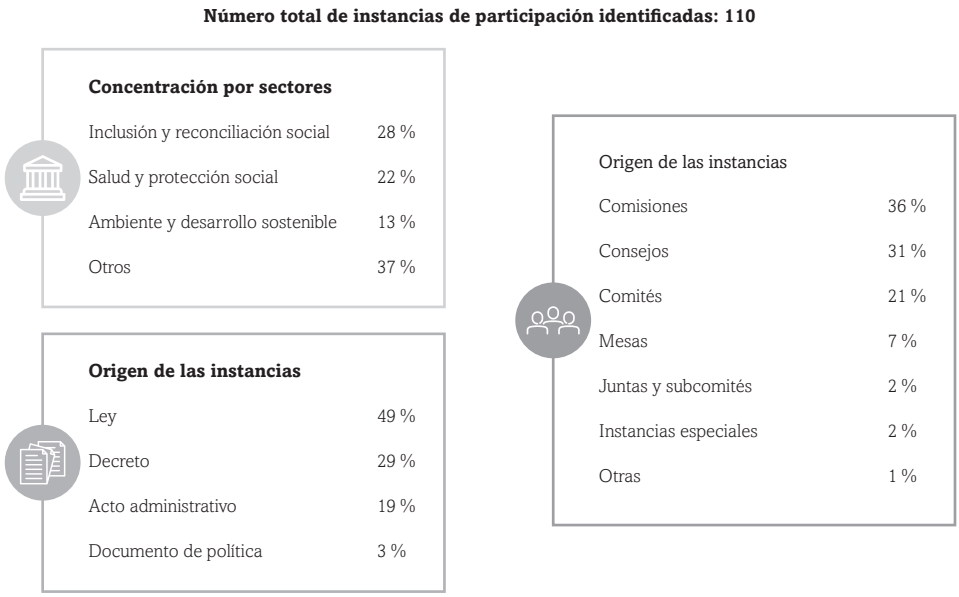


Figura 1. Características de las instancias de participación analizadas

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, hicimos una evaluación de estas instancias utilizando un análisis multicriterio con el fin de identificar parámetros de análisis evaluables desde las dimensiones de eficacia, eficiencia e incidencia. La eficacia, para medir la alineación misional de cada instancia a los requerimientos de los ciudadanos, objetivos establecidos y metas; la eficiencia, relacionada con la calidad de la gestión o el uso de mínima cantidad de recursos para la provisión de bienes o servicios; y la incidencia, un componente fundamental en términos de participación ciudadana, que captura el grado en el cual el acceso a las instancias de participación se adecúa a las necesidades de los grupos de interés y está en condiciones para que los beneficiarios participen en la toma de decisiones y productos.

Con base en los resultados obtenidos, aplicamos un diagrama de decisión para brindar un diagnóstico preliminar y clasificar las instancias en cuatro casos distintos: (1) instancia alineada: instancias con alta eficacia, eficiencia y equidad (caso 1); (2) oportunidades de mejora: instancias con oportunidades de mejora en eficacia o eficiencia (caso 2); (3) urgencia de transformación: instancias con urgencia de transformación para la mejora de la equidad, eficacia y eficiencia (caso 3), y (4) supresión: instancias con puntajes bajos en eficiencia, eficacia y equidad (caso 4). A partir de este diagnóstico preliminar, analizamos la importancia de

dichas instancias en relación con temas de derechos humanos, género, sujetos con especial atención y protección institucional.

Por último, efectuamos un exhaustivo análisis de redundancias que contribuyó a la formulación de una propuesta de optimización y simplificación, considerando tanto las instancias de participación de manera individual como su funcionamiento dentro del entramado de acciones de coordinación interinstitucional. Para ello, nos basamos en dos aspectos principales: en primer término, utilizamos un análisis sintáctico y de redundancias realizado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2021b), donde se hizo un estudio y una caracterización de las similitudes entre las instancias reglamentadas de participación ciudadana en Colombia, a partir del análisis de los textos normativos que las establecieron. En segundo lugar, tuvimos en cuenta la percepción de los miembros de las instancias de participación ciudadana en relación con las redundancias en funciones o actores con otras instancias de participación. La metodología del estudio se resume en la siguiente figura.

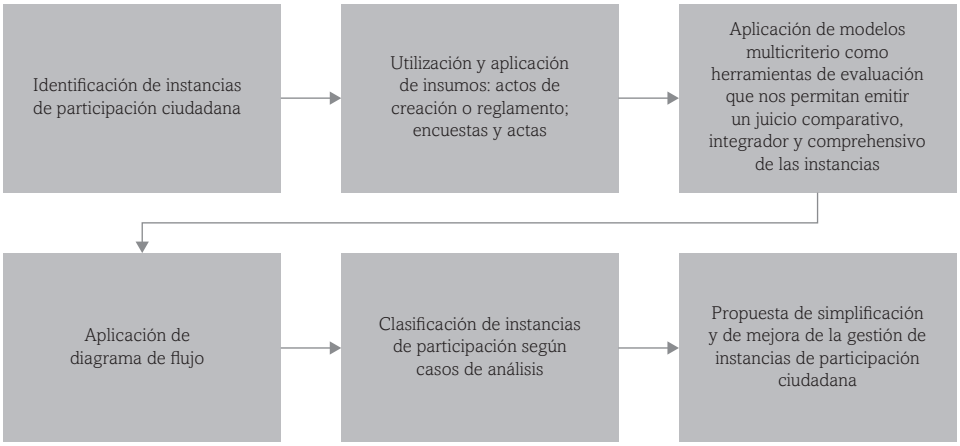


Figura 2. Principales pasos metodológicos empleados en el estudio
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con el diagnóstico realizado y descrito, presentamos una propuesta de optimización y simplificación teniendo en cuenta varias decisiones posibles: que la instancia mantenga sus funciones actuales y, eventualmente, que reciba funciones de otras instancias; brindar recomendaciones de mejora en la alineación misional; proporcionar sugerencias de mejora en la gestión; tener oportunidades de mejora en la gestión y en la alineación misional; transformación urgente para la mejora de la incidencia; transformación urgente para la mejora de

la incidencia y la gestión; transformación urgente para la mejora de la incidencia y la alineación misional, o, finalmente, la supresión.

Principales resultados

Los resultados de la investigación están fuertemente ligados a los cuatro casos mencionados. Por tal motivo, a continuación, presentamos una tabla que resume la clasificación según los resultados por dimensión.

Tabla 1. Resumen de la propuesta de simplificación y optimización de las instancias de participación ciudadana

Caso	Casos	Dimensiones			Diagnóstico preliminar
1	Caso 1	Eficiencia +	Eficacia +	Incidencia +	Instancia alineada
2	Caso 2.1	Eficiencia +	Eficacia –	Incidencia +	Oportunidades de mejora
	Caso 2.2	Eficiencia –	Eficacia +	Incidencia +	
	Caso 2.3	Eficiencia –	Eficacia –	Incidencia +	
3	Caso 3.1	Eficiencia +	Eficacia +	Incidencia –	Urgente transformación
	Caso 3.2	Eficiencia –	Eficacia +	Incidencia –	
	Caso 3.3	Eficiencia +	Eficacia –	Incidencia –	
	Caso 3	Eficiencia –	Eficacia –	Incidencia –	*Urgente transformación de instancias que no pueden ser suprimidas*
4	Caso 4	Eficiencia –	Eficacia –	Incidencia –	Eliminación / Supresión

Fuente: elaboración propia.

Caso 1

En el primer caso se encuentran las instancias que obtuvieron el nivel "alto" en las tres dimensiones de eficacia, eficiencia e incidencia; es decir, que alcanzaron puntajes superiores al 66 % de la escala de evaluación en cada una de estas dimensiones. De las 110 instancias, 13 pertenecen a este grupo y no requieren ajustes evidentes o importantes según los criterios de evaluación de los modelos multicriterio propuestos.

De estas instancias, el más alto puntaje lo obtuvo la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IANPE), creada en el marco del Acuerdo Final.

El puntaje más bajo, por otra parte, lo recibió el Comité de Seguimiento a la Ley 1257, de vital importancia para prevenir la violencia de género.

Caso 2

Las instancias del caso 2 son aquellas que, de acuerdo con los resultados de los modelos multicriterio, tienen oportunidades de mejora relevantes. Aunque no son instancias problemáticas con necesidades de transformación prioritaria, tampoco son instancias alineadas con los mejores estándares, como aquellas que se ubican en el caso 1. Las instancias del caso 2 reportaron un nivel bajo en al menos una de las tres dimensiones de análisis (eficacia, eficiencia e incidencia). Dependiendo de cuál o cuáles de las tres dimensiones aparecen con un nivel bajo, se establecieron tres "subcasos" del caso 2, que desarrollamos a continuación.

Caso 2.1

En este caso, se ubicaron las instancias con bajo nivel de eficacia, razón por la cual su prioridad es desarrollar oportunidades de mejora relacionadas con la alineación misional. No obstante, son tres instancias que obtienen un buen puntaje en materia de eficiencia e incidencia.

De este grupo, la que obtuvo el mayor puntaje fue la del Consejo Nacional de Planeación, instancia de vital importancia que fue creada en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994). La que consiguió la peor calificación fue la del Consejo Permanente de Dirección.

Caso 2.2

En el caso 2.2 se encuentran las instancias que tienen un bajo nivel de eficiencia. En este grupo, conformado por once instancias, lo más importante es mejorar la gestión.

El Consejo Nacional de Juventud es la instancia con mayor puntaje general en este grupo, y la instancia con el puntaje más bajo es la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

Caso 2.3

En este grupo se encuentran las que más atención necesitan del caso 2, pues son aquellas con niveles bajos de eficiencia y eficacia, pero tienen niveles altos de incidencia. Debido a que se decidió otorgarle una mayor importancia al componente de incidencia, y dado que estas instancias obtuvieron un alto puntaje en

dicho componente, se evita que desciendan al caso 3. En este grupo, únicamente, se encuentran cuatro instancias.

La instancia que tiene el puntaje más alto de este grupo es la del Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica. Dada su importancia y la necesidad de fortalecerla, eventualmente puede convertirse en una instancia del caso 1. La instancia peor calificada de este grupo es la de la Comisión Nacional para la Sustitución del Asbesto, lo cual se debe a que la comisión no opera en la práctica, a pesar de haber sido creada mediante la Ley 1968 del 2019.

Caso 3

Las instancias que se ubican en este caso son aquellas que requieren transformaciones urgentes, ya sea en alineación misional, calidad de la gestión o ambas y, posiblemente, también en materia de incidencia. En el caso 3, como un todo, se observa la mayor participación de las 110 instancias evaluadas (59 instancias). En estas instancias también hay varios subgrupos que se detallan a continuación.

Caso 3.1

En el caso 3.1, se encuentran quince instancias que tienen un nivel alto en materia de alineación misional (eficacia) y asuntos de gestión (eficiencia). Sin embargo, se ubican como parte del caso 3 porque tienen bajos niveles de incidencia, que es la dimensión con mayor peso del modelo multicriterio (40 %) por su importancia para la participación ciudadana en Colombia.

La instancia con el puntaje general más alto de este grupo es la del Comité Tripartito Nacional, una instancia que incluye tres sectores clave relacionados con la iniciativa para la transparencia en materia de industrias extractivas (Gobierno, sector privado y sociedad civil). Esta instancia tiene un puntaje similar a las instancias que se ubican en los casos mejor ranqueados; sin embargo, su ubicación en este caso está determinada por sus bajos niveles de incidencia, lo que, por sí mismo, justifica considerarla una instancia de urgente transformación en esa dimensión. El Comité Nacional de Humedales es el peor calificado de este grupo.

Caso 3.2

Las instancias del caso 3.2 requieren transformación urgente en materia de eficiencia (mejoras en la gestión) e incidencia (mejoras en representatividad de los grupos de interés, promoción de la participación, comunicación con la

comunidad, entre otras). No obstante, este grupo de 26 instancias muestra puntajes altos en el componente de eficacia (alineación misional).

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad es la instancia que presenta el puntaje más alto del grupo. Por su parte, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas es la instancia peor punteada del grupo. Esto último es de especial preocupación por la importancia de esta instancia en los temas étnicos y su relación con el posconflicto.

Caso 3.3

Las instancias de este caso requieren transformaciones urgentes en materia de alineación misional (eficacia) e incidencia (representatividad, participación y comunicación, principalmente), aunque tienen buenos puntajes en asuntos de gestión (eficiencia). Este es el grupo más pequeño de instancias del caso 3, ocho de ellas en total.

El Comité Técnico Nacional de Bibliotecas Públicas es la instancia con el puntaje general más alto de este grupo, mientras que el Consejo Nacional de Apoyo a la Lactancia Materna es la instancia con el puntaje más bajo.

Subcaso 3

Las diez instancias de este grupo obtuvieron puntajes bajos de eficiencia, eficacia e incidencia, por lo cual cuentan con las características propicias para ubicarlas, inicialmente, en el caso 4, de instancias suprimibles. Sin embargo, estas instancias están esencialmente relacionadas con asuntos de género, sujetos de especial protección constitucional o implementación del Acuerdo Final, razón por la cual no es jurídicamente viable o deseable que sean suprimidas. La alternativa que se ha adoptado es reubicar a estas instancias en este subcaso 3 (del caso 3), señalando que su reforma en todas las dimensiones es urgente, sin que ello implique suprimir estas instancias.

La instancia con el puntaje general más alto de este grupo es el de la Comisión Nacional de Concertación y Decisión del Sistema Nacional de las Juventudes, mientras que la instancia de peor puntaje es la de la Comisión Consultiva de las Mujeres Indígenas Rurales.

Caso 4

El grupo del caso 4 representa a veinte instancias que, con base en el diagnóstico, se propone que sean suprimidas dados sus bajos puntajes en eficiencia, eficacia e incidencia. Tampoco son instancias esencialmente ligadas a asuntos de género,

paz y sujetos de especial protección constitucional, por lo que podrían suprimirse sin impacto significativo en asuntos de derechos, y sus funciones podrían ser absorbidas por otras instancias, teniendo en cuenta el análisis de redundancias. Esto supondrá esfuerzos más grandes en algunos casos que en otros, pues algunas de estas instancias son de creación legal.

El Consejo Nacional de las Artes y la Cultura es la instancia con el puntaje más alto de este grupo, en tanto que la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental es la que registra el peor puntaje.

Para sintetizar, del total de instancias analizadas, se hizo evidente que 26 de estas (24 %) se encuentran ubicadas en el caso 3.2; el 18 % se encuentra en el caso 4; el 14 % está en el caso 3.1; el 12 % de las instancias, en el caso 1, y el 10 %, en el caso 2.2. En menor medida, encontramos que el 9 % de las instancias se ubica en el caso 3, el 7 % de las instancias, en el caso 3.3; el 4 % de las instancias, en el caso 2.3, y el 3 % de las instancias, en el caso 2.1 (véase la figura 3).

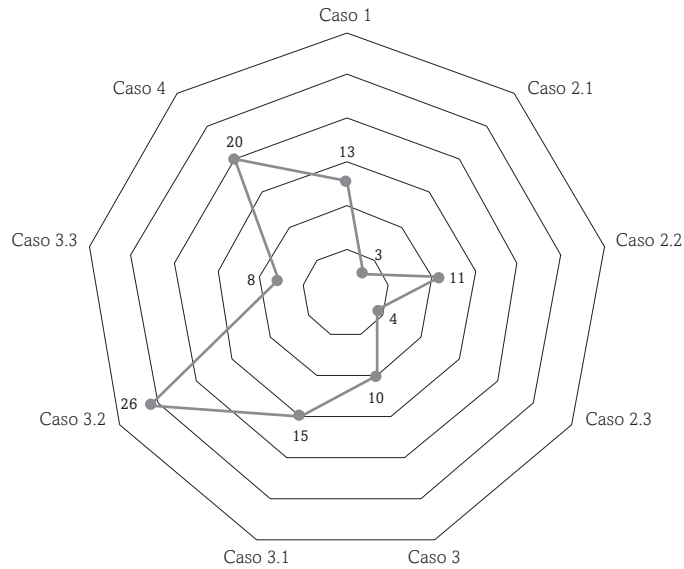


Figura 3. Configuración de las instancias según los casos de análisis
Fuente: elaboración propia.

Finalmente, a partir del análisis efectuado, brindamos algunas posibles líneas de acción para cada uno de los casos que incluyan aspectos redundantes:

- Instancias ubicadas en casos similares. La recomendación se centra, principalmente, en la fusión del objeto, los actores y las funciones.

- Instancias ubicadas en caso 4. Si la instancia está alineada con otra del caso 1, 2 o 3, se suprime y traslada sus funciones.
- Instancias ubicadas en caso 3. Si la instancia está alineada con otra del caso 1 o 2, traslada sus funciones.
- Instancias ubicadas en caso 2. Si la instancia está alineada con otra del caso 1, traslada sus funciones.
- Instancias ubicadas en casos más altos (1 o 2) que la instancia con la cual está alineada recibirían funciones de los casos comparativamente menores (3 o 4).

Recomendaciones

Una vez presentada la metodología y los principales hallazgos del estudio, nos enfocamos en las recomendaciones y acciones específicas que deben emprender las instancias que se encuentran ubicadas en los diferentes grupos analizados en el anterior apartado. Estas acciones buscan alcanzar una mejora de la eficacia, la eficiencia y la incidencia de las distintas instancias, además de una propuesta de simplificación.

En general, para las instancias que se considera que están alineadas y se encuentran ubicadas en el caso 1, la sugerencia es mantener la instancia con las funciones actuales y, eventualmente, recibir funciones de otras instancias que tengan algunos posibles inconvenientes.

Por otra parte, para las instancias que se encuentran en el caso 2, es decir, aquellas instancias que presentan oportunidades de mejora, tanto en la alineación misional como en la gestión o en ambas, las recomendaciones generales según sus resultados específicos son las siguientes, dependiendo de si estamos hablando del caso 2.1, 2.2 o 2.3.

Para las instancias de participación que están en el caso 2.1 y requieren mejorar su eficacia, sugerimos:

- Las instancias deben establecer funciones y objetivos claros desde el acto de creación, así como una mayor claridad en las funciones de la secretaría técnica, objetivos y metas realizables en el tiempo.
- Se deben crear obligaciones o compromisos y responsables concretos, metas o indicadores. Adicionalmente, es importante alinear las metas de la instancia con la Política de Participación Ciudadana.
- Las secretarías técnicas deben asegurar la existencia de un plan de acción, mediante la creación de acuerdos sobre los resultados esperados, el cual contemple lo mencionado antes.

- Sobre este plan de acción, se recomienda que las instancias desarrollen un sistema de seguimiento basado en resultados de las instancias de participación ciudadana, siguiendo la guía de Kusek y Rist (2004).

Para las instancias de participación que están en el caso 2.2 y requieren mejorar su eficiencia, sugerimos:

- Mejorar lo referente a los resultados de la instancia en relación con sus costos de funcionamiento y miembros de la instancia.
- Se requiere la implementación de un plan de gestión de los recursos humanos en el que se refleje de forma clara la asignación de roles, redes y procesos de trabajo, entre otros.
- Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación que incluya, entre otros, una valoración inicial, en la que la instancia identifique los actores relevantes para llegar a los resultados que espera.

Las recomendaciones brindadas para los casos 2.1 y 2.2 son necesarias para el caso 2.3. Sin embargo, se recomienda adicionalmente:

- Crear un reglamento interno con todas las recomendaciones mencionadas.
- Que la instancia inicie un proceso para gestionar adecuadamente el conocimiento generado desde su creación.

Para todas las instancias que se ubicaron en el caso 3, sugerimos:

- Que las instancias de participación sean espacios en los que se garantice la concurrencia de actores con intereses en los procesos propios de la instancia.
- Las instancias deben contar con algún tipo de estrategia efectiva de publicidad para que haya mayor divulgación y participación de la ciudadanía.
- Para las fases de seguimiento y programación de actividades de estas instancias, recomendamos que se remitan a las sugerencias específicas según el caso al cual se haga la respectiva referencia.
- El Gobierno nacional debe encaminar estrategias para que sea mitigada: la formación de élites participativas que sesgan la participación y la persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas, entre otros (Canto, 2011).

Por otra parte, para todas las instancias que se encuentran en el caso 4 (instancias que deben ser suprimidas), la propuesta de supresión requiere un

ajuste normativo (supresión) fundamentado en los artículos 45 y 52 de la Ley 489 de 1998.

En conclusión, podemos señalar que, después de efectuar un análisis riguroso de las 110 instancias de participación que existen actualmente a nivel nacional en Colombia, encontramos que el 12 % se encuentra alineada en términos de eficiencia, eficacia e incidencia; el 18 % de las instancias se deben suprimir según en los artículos 45 y 52 de la Ley 489 de 1998, y el resto de las instancias requieren llevar a cabo diferentes acciones de gestión pública con el fin de optimizar su funcionamiento en materia de eficiencia, eficacia e incidencia.

Referencias

Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL-ILPES.Canto, M. (2011) *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI Editores. http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/ParticipacionCiudadana.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2021a). *Manual de uso clic participativo*. https://n9.cl/9f1ru

Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2021b). *Análisis normativo de las instancias reglamentadas de participación ciudadana*. Documento interno de trabajo.

González, C. I. *et al.* (2020). *¿Cómo se articula el sector público para promover la competitividad y la innovación? Análisis de las instancias de coordinación del Gobierno nacional y propuesta de simplificación y optimización*. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.

Kusek, J. Z. y Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners*. World Bank Publications.

Sánchez González, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos, 18*(43), 51-73.

Propuestas para luchar contra la corrupción en el sector público desde un enfoque sistémico*

Sandra Martínez, Mario Blanco y Andrea Velasco

Introducción

La Corporación Transparencia por Colombia, en el marco del proyecto Juntos por la Transparencia, elaboró un documento que propone un enfoque sistémico de arquitectura institucional para luchar contra la corrupción en el país. Esta propuesta contempla cinco elementos desde los cuales las instituciones públicas podrían orientar de manera más eficiente el combate a este problema.

Este documento se desarrolló a partir de mesas de trabajo con entidades públicas de las tres ramas del poder público y órganos de control e investigación. Igualmente, se hizo una revisión de la literatura sobre diseños institucionales, agencias anticorrupción y, junto con una consultoría que nutrió la investigación, se definieron los elementos que conforman el enfoque sistémico de Arquitectura Institucional Anticorrupción.

Corrupción: un problema difícil de abordar

La corrupción en Colombia es uno de los problemas que más preocupa a los ciudadanos en los últimos años. Según la encuesta de junio del 2023 de Invamer, la corrupción es el cuarto problema que más les preocupa a los colombianos, y el 80,7 % de ellos cree que la corrupción está empeorando (Valora Analitik, 2023). Los resultados son similares para las mediciones adelantadas en febrero del 2023 y octubre del 2022.

De acuerdo con la Radiografía 2016-2020 del Monitor Ciudadano de la Corrupción, se perdieron 13,67 billones de pesos colombianos por corrupción en Colombia en este periodo (Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2021). Asimismo, el índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC) del 2023 indica que Colombia descendió del octavo al noveno puesto en su medición de quince

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.17

países latinoamericanos, principalmente por el retroceso en la variable de sociedad civil y medios de comunicación (7 %) (Americas Society/Council of the Americas, 2023).

Por su parte, las mediciones de los últimos años del índice de percepción de la corrupción (IPC) para Colombia muestran que el país está estancado en los avances en lucha contra la corrupción, y la variación en su puntaje ha oscilado entre los 36 y 39 puntos desde el 2012, sin avances significativos (Transparencia por Colombia, 2023b).

Este estancamiento en los indicadores lleva a cuestionarse si las estrategias de lucha contra la corrupción del Estado están logrando resultados significativos, y si están respondiendo a la complejidad y contundencia que tiene la corrupción.

La corrupción no debe entenderse como un fenómeno en el que únicamente individuos de manera aislada e independiente influyen en el sector público para obtener un beneficio particular. Por el contrario, la corrupción ha llegado a niveles altos de complejidad, involucrando a una diversidad de actores tanto legales (como empresas y partidos políticos) como ilegales (como bandas criminales, organizaciones narcotraficantes) que operan en redes especializadas y sofisticadas, y pueden trascender las fronteras nacionales (Transparencia por Colombia, 2023a).

Al ser un fenómeno de tal complejidad, se entiende por qué no solo incide en la pérdida y el mal uso de los recursos públicos, sino también en el sistema político y la lógica de funcionamiento estatal, además de las graves consecuencias que tiene en la garantía de derechos humanos. Así las cosas, la corrupción se puede definir en estos términos:

> el abuso de posiciones de poder o de confianza por parte de un actor o un grupo determinado de poder para obtener beneficios privados en detrimento de los intereses colectivos, y que deteriora la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta la garantía de los Derechos Humanos. (Transparencia por Colombia, 2023a)

Teniendo en cuenta este panorama, si la corrupción es compleja, sistémica y estructural, las estrategias para abordarla deben aproximarse a la magnitud del problema.

En términos generales, la respuesta institucional a los hechos y escándalos de corrupción se ha dado principalmente de manera reactiva y legalista. Buena parte de los desarrollos normativos que tiene Colombia en materia de lucha contra la corrupción ha surgido en medio de escándalos de corrupción, situaciones coyunturales que han incidido en este tema, pero que van cambiando año tras año. De manera un poco más planeada, estos desarrollos también han buscado responder a los compromisos internacionales que Colombia ha suscrito en la

materia[1]. Esta preferencia por la expedición de leyes y normas para abordar el problema no necesariamente ha venido acompañada de la designación de recursos y del desarrollo de capacidades para lograr una implementación efectiva de estas disposiciones (Transparencia por Colombia, 2023a).

De esta manera, Colombia ha conseguido consolidar un amplio marco normativo para la lucha contra la corrupción, pero está desarticulado y disperso. Además, no cuenta con una visión estratégica de largo plazo con metas y objetivos medibles, que integre y articule efectivamente a las instituciones, recursos y voluntades.

Por lo tanto, es fundamental reorganizar y reorientar los esfuerzos de lucha contra la corrupción, lo que implica definir una estrategia transversal que tenga en cuenta la Arquitectura Institucional Anticorrupción, que incluya al conjunto de entidades que se dedican a prevenir, detectar, investigar, sancionar, judicializar y reparar los daños causados por la corrupción en el país. La articulación efectiva de estas entidades y procesos permitirá también definir un esquema de corresponsabilidad de los sectores de la administración pública (defensa y seguridad, educación, medio ambiente, industrias extractivas) y sistemas (sistema político, sistema judicial) del Estado, con el fin de priorizar ámbitos para la lucha contra la corrupción incluyendo una estrategia de abordaje territorial.

Enfoque sistémico para la lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino que es un medio obligatorio para alcanzar propósitos mayores, como la provisión efectiva de bienes y servicios, la garantía de derechos humanos y el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones, entre otros aspectos.

El abordaje sistémico implica romper con los silos institucionales, es decir, con las entidades que luchan contra la corrupción de manera aislada y carecen de articulación interinstitucional con las demás ramas del poder y órganos de control e investigación. Esto requiere orientar de manera eficiente los esfuerzos institucionales, para que de manera armónica se logren los objetivos planteados, entendiendo los roles y funciones de cada una de las entidades que luchan contra la corrupción.

Para lograr esta organización, la figura 1 recoge los principales elementos que deberían sustentar la Arquitectura Institucional Anticorrupción desde un

1 Algunos de los compromisos internacionales que ha suscrito son la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) y la Convención para Combatir el Cohecho (2013).

enfoque sistémico[2]. La base del enfoque es la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, que da los lineamientos para las entidades que conforman la Arquitectura Institucional, así como los ámbitos, sectores y sistemas prioritarios. Estos elementos tendrán un énfasis en lo territorial, para lograr el objetivo principal que se observa en la parte superior de la figura.



Figura 1. Elementos del enfoque sistémico de lucha contra la corrupción
Fuente: Transparencia por Colombia (2023a).

A continuación, se detallan estos elementos:

Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción

Como Estado, se requiere definir objetivos estratégicos de lucha contra la corrupción que involucren a entidades de las tres ramas del poder público, organismos autónomos y órganos de control e investigación en todos sus niveles. Esto implica

2 En el documento *Arquitectura Institucional Anticorrupción* (Transparencia por Colombia, 2023a) se describe en mayor detalle cada uno de estos aspectos. En esta nota de política se realiza una breve descripción de cada uno.

una conversación amplia para lograr acuerdos e impulsar acciones conjuntas, pero manteniendo la independencia de poderes y escuchando a la ciudadanía y al sector privado, dado que ellos pueden ayudar a orientar los esfuerzos hacia las necesidades más relevantes de la sociedad colombiana.

Asimismo, para coordinar e impulsar los esfuerzos colectivos, es necesario contar con una entidad que cumpla la función de coordinación de las acciones anticorrupción desde el Estado. Si bien la Secretaría de la Transparencia fue creada para coordinar el diseño y la implementación de la política pública de lucha contra la corrupción, en la práctica no tiene las suficientes capacidades para hacerlo, ya que no cuenta con autonomía administrativa ni financiera; por ese motivo, es preciso hacer un ajuste institucional para contar con una entidad que cumpla con dichas características[3].

Fortalecimiento y articulación de entidades que luchan contra la corrupción

Un mapeo inicial de las entidades del orden nacional y local arrojó que Colombia cuenta con, por lo menos, 44 entidades que tienen funciones misionales específicas para adelantar procesos de prevención, detección, investigación, judicialización y sanción de la corrupción.

A pesar de que existen entidades especializadas en luchar contra la corrupción, es importante saber que todas las entidades públicas del país son corresponsables en el cuidado de los bienes y recursos públicos, y que, por lo tanto, deben atender los retos particulares en materia de lucha contra la corrupción a los que se enfrentan.

En el marco de esta corresponsabilidad, se resalta que los procesos de lucha contra la corrupción son interdependientes, y la falla en alguno puede afectar a los demás. Por ejemplo, es fundamental enfocar los esfuerzos en acciones de prevención de hechos de corrupción, pero si estos llegan a ocurrir, es igualmente necesario desarrollar acciones que permitan su detección; de lo contrario, es imposible que se investiguen, y si no se investigan, es imposible continuar con la judicialización, sanción y posterior reparación de las consecuencias de dicha corrupción.

3 La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNODC, 2003) establece en el artículo 6 que los órganos de prevención de la corrupción, también conocidos como agencias anticorrupción, deben ser independientes y contar con autonomía presupuestal y administrativa, así como disponer del talento humano necesario para cumplir con su labor. Igualmente, la experiencia internacional de múltiples órganos y agencias anticorrupción ha demostrado que estas características conducen a mejores resultados.

Es crucial que dentro de los procesos de lucha contra la corrupción se tengan en cuenta las demandas ciudadanas, y propender por la articulación con otros actores que pueden contribuir al combate a este problema, como el sector privado, la academia, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Estos actores contribuyen al control ciudadano, al enriquecimiento del espacio cívico, y su labor permite alertar sobre posibles hechos de corrupción.

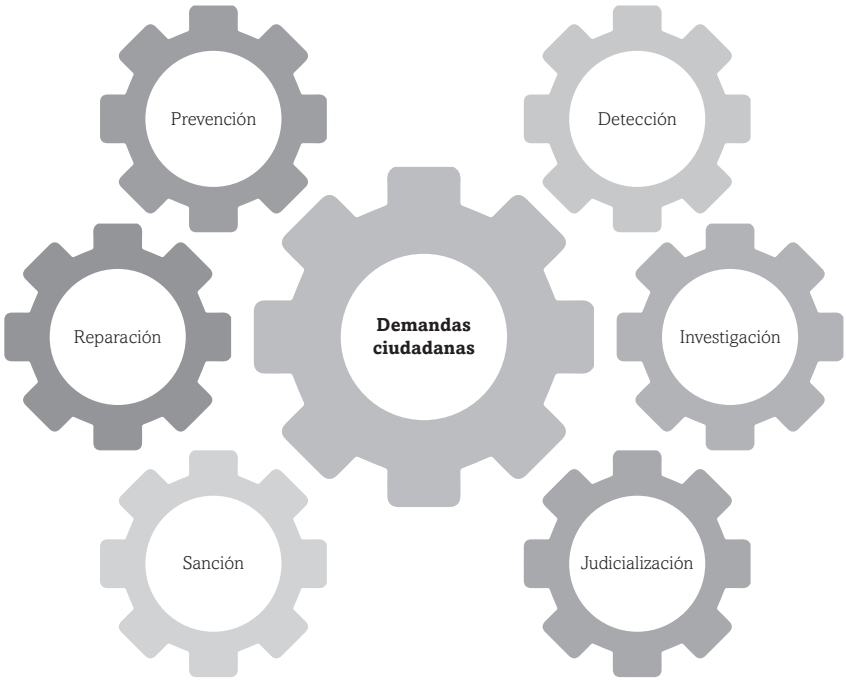


Figura 2. Procesos de lucha contra la corrupción
Fuente: Transparencia por Colombia (2023a).

Estrategias sectoriales y por sistemas para luchar contra la corrupción

Cada uno de los sectores administrativos y sistemas del país se enfrenta a diferentes tipos de corrupción especializada que solo puede ser combatida desde las entidades que cuentan con los conocimientos y capacidades específicos. Un ejemplo es la corrupción asociada a tráfico de maderas nativas, en la que el conocimiento específico sobre las especies de árboles, zonas protegidas y consecuencias para el ecosistema, lo tienen las entidades del sector ambiente.

Este conocimiento particular del sector debe aprovechar, mediante el liderazgo sectorial, las capacidades de otras entidades que sean relevantes. En el caso del sector ambiente, podrían ser relevantes el Ejército, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Policía Fiscal y Aduanera, entre otros.

Estrategias por ámbitos clave de lucha contra la corrupción

Si bien el enfoque sistémico plantea la articulación y especialización para luchar contra la corrupción, no se deben descuidar ciertos ámbitos de la gestión pública que son transversales, y que tienen un efecto relevante en las acciones administrativas y misionales de esas entidades. Dentro de estos ámbitos se destacan el acceso a la información pública, la contratación pública, el empleo público, la participación ciudadana y la denuncia y la protección al denunciante de corrupción, así como los órganos de control e investigación puesto que permiten el desarrollo de ambientes favorables a la transparencia, la rendición de cuentas, la toma de decisiones con la colaboración de la ciudadanía y el fortalecimiento del control ciudadano a la gestión pública.

Territorialización

En Colombia existen territorios que carecen de presencia estatal, enfrentan altos niveles de pobreza, sufren la violencia producto del crimen organizado, están alejados de las dinámicas de los centros de poder y cuentan con pocas capacidades institucionales. Estas circunstancias aumentan la vulnerabilidad de las regiones a los efectos de la corrupción, afectando el funcionamiento de la administración pública. Por esto es primordial realizar esfuerzos para luchar contra la corrupción a nivel territorial mediante estrategias de lucha contra la corrupción que se adecuen a las necesidades y capacidades locales.

Esto implica asegurar que a nivel territorial se cuente con las herramientas indispensables para crear estrategias que dispongan de los recursos requeridos: transferencia de conocimientos y participación activa e incidente en la planeación y puesta en marcha de los objetivos, medidas y actividades priorizadas y ajustadas a las necesidades territoriales.

Para lograrlo, puede crearse un plan de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los departamentos y municipios para afrontar las particularidades de la corrupción en lo local. Este plan permitiría identificar y analizar las dinámicas de corrupción locales (como las redes complejas en sectores específicos) y formular estrategias acordes a las necesidades territoriales.

Recomendaciones de política

Frente a la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción

A partir del artículo 200 del actual Plan Nacional de Desarrollo, el país cuenta con una oportunidad importante para organizar los esfuerzos anticorrupción del Estado. Por ende, se recomienda adoptar el enfoque sistémico para la elaboración de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción (ENLCC) teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Definir una entidad coordinadora de la ENLCC que tenga autonomía presupuestal, administrativa y de recursos humanos para que pueda coordinar, al más alto nivel y entre todas las ramas del poder público y los órganos de control e investigación, todas las actividades relacionadas con dicha estrategia (Sanabria y Avellaneda, 2021). En la actualidad, las funciones de entidad coordinadora las cumple la Secretaría de Transparencia, pero, si se quiere tener un mayor impacto y alcance, se sugiere que esta entidad cumpla con las características descritas. Para lograrlo, podría salir de la estructura de la Presidencia de la República y convertirse en una entidad autónoma, con capacidad de negociación y decisión.
- Evitar la implementación de esta ENLCC por medio del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), puesto que el mayor alcance de estos documentos es principalmente hacia la rama ejecutiva, pero por lo regular se trata de documentos de tipo consultivo, mas no obligatorio. Además, tienen limitaciones presupuestales importantes al disponer de los recursos comprometidos a otros objetivos misionales de las entidades involucradas para el cumplimiento de las actividades del CONPES.
- Se sugiere que el proceso de construcción e implementación de la ENLCC se acompañe de recursos económicos y humanos suficientes para que sea posible su puesta en marcha. Por otra parte, puede incluir un componente participativo en el que las entidades de todas las ramas del poder público, órganos de control e investigación, la sociedad civil y el sector privado participen en la construcción del diagnóstico asociado a la estrategia y del plan de acción de esta.
- Formular estrategias anticorrupción por sectores prioritarios de la administración pública, lideradas por los diferentes ministerios, en las que se atiendan sus riesgos de corrupción y problemáticas específicas.
- Trazar indicadores de impacto/resultado (no de proceso), asociados a la ENLCC, teniendo en cuenta que esta podría generar cambios significativos en la realidad nacional. Algunos ejemplos de indicadores de impacto son:

número de denuncias por corrupción atendidas y respondidas, sectores con alto porcentaje de riesgo de corrupción que implementen una estrategia anticorrupción, porcentaje de solicitudes de información atendidas con criterios de oportunidad, calidad y eficiencia, porcentaje de grupos minoritarios que participan efectivamente en procesos de rendición de cuentas, entre otros.

Frente a ajustes institucionales

- Crear un comité técnico de la Comisión Nacional de Moralización (CNM), con presupuesto, que permita dar agilidad a las conversaciones de dicha instancia, y que facilite la toma de decisiones. Se sugiere que dicho comité se conforme por personal técnico de cada una de las entidades que conforman la CNM, y que debería reunirse por lo menos una vez al mes para identificar y avanzar en acciones de articulación institucional para la lucha contra la corrupción.
- Liderar desde la entidad coordinadora (actualmente la Secretaría de Transparencia) un diagnóstico de capacidades de prevención, detección, investigación, judicialización y sanción de la corrupción, desde un escenario de corresponsabilidad que involucre a los órganos de control de investigación, al igual que a los sectores y sistemas, para identificar "cuellos de botella" en la articulación institucional y en los procesos de lucha contra la corrupción. Para complementar lo anterior, puede impulsarse una revisión de la legislación anticorrupción en el país, con el fin de identificar fortalezas y retos pendientes.
- Avanzar en la reglamentación para la estimación de los daños causados por la corrupción y su vinculación con vulneraciones en derechos humanos, la identificación de víctimas y tasación de los daños económicos y sociales causados. así como medidas de reparación de estos.

Referencias

Americas Society/Council of the Americas. (2023). *El índice de capacidad para combatir la corrupción (ccc): evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción*. Americas Quarterly. https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2023/06/CCC_2023_Reportaje_Espanol.pdf

Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2021, noviembre). *Asi se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020*. https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/

Sanabria, P. y Avellaneda, C. (2021). The anti-corruption agency and its policy role in Colombia: improvement in institutional capacity or political symbolism? *The Politics of Anticorruption Agencies in Latin America*, 92-107.

Transparencia por Colombia. (2023a). *Arquitectura Institucional Anticorrupción. Propuestas para combatir la corrupción en el sector publico desde un enfoque sistémico.* https://transparenciacolombia.org.co/arquitectura-institucional-anticorrupcion/

Transparencia por Colombia. (2023b, enero). *Colombia no mejora en el índice de percepción de corrupción: ¿habrá cambios en los próximos años?* https://transparenciacolombia.org.co/colombia-no-mejora-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion/

UNODC. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Invamer. (2023, mayo). *Colombia Opina # 14*. https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2023/06/Encuesta-Invamer-mayo-2023.pdf

Analítica de datos para el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de control y la cualificación de la participación ciudadana*

Tatiana Cardona y Lina María Moncaleano

Introducción

El Programa Juntos por la Transparencia (JxT), a través de DAI, cuenta con una línea de trabajo relacionada con la promoción del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para el fortalecimiento de las capacidades de prevención, detección e investigación de la corrupción en los organismos de control, a través del diseño de herramientas y modelos de analítica de datos, la promoción de la publicación de información y la apertura de datos para su uso por parte de los ciudadanos, veedurías, organizaciones de sociedad civil y otras entidades públicas.

Para ello, promueve el uso de tecnología y modelos de analítica de datos para (1) identificar patrones y automatizar procesos al interior de las entidades, que permitan la generación de alertas para el inicio de investigaciones; (2) diseñar y publicar tableros de visualización con información en formato abierto que facilite la toma de decisiones y uso por parte de otros actores; (3) hacer reingeniería de portales web y reestructuración de información para facilitar su consulta y promover la transparencia activa.

Lo anterior responde a los principios de la teoría del cambio en la que se fundamenta el Programa JxT, según la cual, si el sector público aumenta o fortalece sus esfuerzos para promover la transparencia y combatir la corrupción; si los socios del programa participan y colaboran para asegurar la entrega de información y la transparencia en el nivel nacional y subnacional, y si las normas comportamentales que promuevan el *accountability* son adoptadas, la respuesta institucional aumenta; entonces la corrupción decrece, incrementando la confianza ciudadana en el Gobierno y en el mejor uso de los fondos públicos, así como en la entrega de bienes y servicios esenciales.

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.18

Es así como se priorizó el desarrollo de proyectos de analítica y apertura de datos que permitiera aportar a la transparencia y la divulgación de información presupuestal de la Contraloría General de la República (CGR) y fortalecer el control fiscal participativo; modelos que apoyaran el ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación (PGN) a través de la cual la entidad busca anticiparse y evitar la ocurrencia de hechos de corrupción o que afecten los derechos de las personas; y modelos que optimicen el desarrollo de las funciones de vigilancia fiscal que adelanta la Auditoría General de la República (AGR) y así mejorar el impacto de las contralorías territoriales en el buen manejo de los recursos públicos.

Así las cosas, el Programa JxT apoyó la reestructuración y el relanzamiento del Observatorio de Vigilancia y Control Fiscal de la CGR, espacio virtual con información presupuestal de entidades públicas nacionales y territoriales, estudios fiscales, resultado del ejercicio de la vigilancia y auditoría de la CGR a las finanzas y las políticas públicas del país.

Con este trabajo se logró poner a disposición de los ciudadanos información en línea (tableros de visualización y conjuntos de datos abiertos) sobre la programación y ejecución de los ingresos y gastos de las entidades públicas del orden nacional y territorial, información sobre deuda pública y recursos del Sistema General de Regalías (SGR), facilitando a los alcaldes y gerentes públicos contar con información consolidada para sus ejercicios de rendición de cuentas, incentivando en la academia la investigación aplicada en materia de finanzas públicas y aportando a los ciudadanos y veedurías interesados en encontrar información para ejercicios de control fiscal participativo.

Por otra parte, se priorizó el desarrollo de modelos de analítica de datos y construcción de tableros de visualización que apoyen la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación (PGN) en temas electorales, ambientales y de contratación pública. En materia electoral, el Programa JxT apoyó el desarrollo de un modelo que permitió a la PGN la identificación de posibles trashumantes electorales en el marco de las elecciones regionales de octubre del 2023; a partir de este, la entidad generó las respectivas alertas al Consejo Nacional Electoral, y logró la correspondiente revocatoria de las inscripciones.

Asimismo, el programa construyó un modelo que le permite a la PGN identificar financiadores de campañas que resultan inhabilitados para contratar con entidades públicas al superar el tope establecido en la ley e identificar si algunos de ellos han celebrado contratos con las entidades públicas, lo cual facilita el ejercicio de las actuaciones preventivas y disciplinarias correspondientes. En materia de contratación pública, el Programa JxT apoyó el desarrollo de modelos que generan alertas respecto de contratos de interés para la vigilancia a nivel nacional y territorial, y sobre contratos y convenios interadministrativos que pueden estar violando los principios de la Ley 80 de 1993.

En materia ambiental, el modelo apoyado por el Programa JxT permite a la PGN contar con una herramienta para capturar información sobre el estado de los procesos sancionatorios que llevan las corporaciones autónomas regionales, monitorear el estado de estos procesos y generar alertas preventivas sobre el avance de los procesos.

De igual manera, el Programa JxT apoyó el desarrollo de cuatro casos de analítica de datos para la AGR, entidad responsable de ejercer vigilancia de la gestión fiscal de la CGR y de las contralorías territoriales. Estos modelos permiten a la entidad optimizar el uso de sus recursos al enfocar sus auditorías en los casos donde se identifiquen riesgos de corrupción en la gestión contractual y en la administración de los recursos de inversión de sus sujetos vigilados, así como fortalecer los procesos de auditoría de las contralorías territoriales.

Finalmente, para aportar a la sostenibilidad de estos proyectos e involucrar a la ciudadanía, se diseñó un conjunto de acciones que buscan la actualización y el uso de herramientas —que involucran a potenciales usuarios de la información, para promover la participación ciudadana en el cuidado de lo público—, así como la incorporación de una fase de transferencia de conocimiento a los equipos técnicos y funcionales de los organismos de control, el desarrollo de espacios pedagógicos, grupos focales y eventos de difusión de las herramientas, para promover la demanda de la información por parte de los ciudadanos, el apoyo en la apertura de conjuntos de datos y el acompañamiento a los organismos de control para incluir estas acciones en el marco del V Plan de Estado Abierto.

Metodología para el desarrollo de los proyectos de analítica de datos en organismos de control

Diagnóstico general sobre estado de implementación y uso de TIC

Para diagnosticar el estado general de la CGR en materia de datos abiertos y sistemas de información, e identificar las posibilidades de acompañamiento por parte del Programa JxT para fortalecer las capacidades de la entidad en materia de publicación de información y apertura de datos, se diseñó un instrumento de levantamiento de información, de aplicación en línea, que permitió identificar, entre otros:

Cuadro 1. Variables del diagnóstico general

Datos abiertos	Sistemas de información
• Conjuntos de datos disponibles por cada entidad. • Responsables de la generación de la información al interior de las entidades. • Propósito y utilidad de cada conjunto de datos para la toma de decisiones al interior de la entidad. • Alineación entre los conjuntos de datos y las categorías del PIDA. • Publicación de datos en el portal de datos abiertos del Estado colombiano www.datos.gov.co • Causas de rechazos para publicación en www.datos.gov.co • Intercambio de conjuntos o bases de datos con otras entidades. • Estado de clasificación de los conjuntos de datos (privados o con información reservada o clasificada).	• Cantidad de aplicaciones y sistemas de información registradas en el Catálogo de aplicaciones y sistemas. • Aplicaciones y sistemas relacionados con los procesos de prevención y anticorrupción. • Sistemas de información utilizados para el intercambio de información alineados con temas de prevención o anticorrupción. • Entidades con las que interopera. • Nivel de avance en la implementación de TIC. • Publicación de información dispuesta en formatos que permiten su uso y reutilización bajo licencia abierta y sin restricciones legales en el marco de la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción. • Involucramiento de los ciudadanos en la apertura de datos. • Existencia de ambientes o sistemas de inteligencia artificial.

Fuente: elaboración propia con base en la consultoría JxT-ICA-2021-012.

Este instrumento fue diligenciado en la CGR por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas (Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales), la Dirección de Planeación, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), la Oficina de Sistemas e Informática y la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático (USATI). En este diligenciamiento participaron los equipos técnicos y de tecnología, y la información fue validada por las cabezas de cada dependencia previo a su remisión al Programa JxT.

Como resultado del análisis de la información del diagnóstico general fue necesario profundizar el ejercicio para tener más conocimiento sobre las necesidades de los organismos de control y el tipo de acompañamiento que podría adelantarse desde el programa, para el fortalecimiento de sus capacidades de prevención, detección e investigación de la corrupción.

Para ello, se desarrollaron mesas de trabajo con los equipos misionales y los responsables de tecnología de los organismos de control, en las cuales participó el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).

Diagnóstico sobre datos abiertos

El diagnóstico sobre datos abiertos tuvo como propósito identificar y caracterizar las bases de datos de la CGR y revisar las posibilidades de estructuración y disposición en formato abierto.

Adicionalmente, permitió conocer el estado de publicación de conjuntos de datos y su alineación con el Programa Interamericano de Datos Abiertos (PIDA), el cual busca contribuir a reducir y prevenir la corrupción a través de la apertura de datos y de la promoción de una cultura de transparencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que la implementación del PIDA en Colombia fue uno de los quince compromisos del IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto[1] 2020-2022.

Dentro de los principales resultados en materia de datos abiertos, se encuentra que la CGR contaba con trece conjuntos de datos en modo privado, los cuales fueron categorizados como potenciales para cambiar la categoría a público, y no se encontraron conjuntos de datos relacionados con el PIDA.

Además, se identificó que la DIARI de la CGR es una de las principales fuentes de información de los conjuntos de datos que posee la entidad. Está conformada por un grupo de personas con experiencia en análisis de grandes volúmenes de datos mediante minería de datos, análisis predictivo y el uso de herramientas tecnológicas, modelamiento de datos y evaluación de riesgos. La información que procesa esta dependencia es exclusivamente para el control fiscal y preventivo, y cuenta con un gran potencial para ser compartida con otros organismos de control y entidades públicas sin la necesidad de suscripción de acuerdos de confidencialidad.

Diagnóstico de sistemas de información

La herramienta utilizada para llevar a cabo este análisis fue el instrumento de diagnóstico del modelo de madurez del Marco de Interoperabilidad[2] de la Subdirección de Estándares y Arquitectura de TI del MinTIC.

1 El compromiso estaba definido así: "implementar el Programa Interamericano de Datos Abiertos mediante una estrategia de transparencia activa y el desarrollo de ejercicios colaborativos entre representantes de la sociedad civil, la ciudadanía y las entidades públicas, para la construcción, apertura y uso de información estratégica estructurada y de calidad que contribuya con la prevención, la vigilancia, el control a la lucha contra la corrupción".

2 El Marco de Interoperabilidad hace referencia a las condiciones que se deben cumplir para conectar los sistemas de información con el propósito de intercambiar información. https://lenguaje.mintic.gov.co/sites/default/files/archivos/marco_de_interoperabilidad_para_gobierno_digital.pdf

El Marco de Interoperabilidad es la estructura de trabajo común donde se alinean los conceptos y criterios que guían el intercambio de información entre entidades públicas. Define el conjunto de principios, recomendaciones y directrices que orientan los esfuerzos políticos, legales, organizacionales, semánticos y técnicos de las entidades, con el fin de facilitar el intercambio seguro y eficiente de información, y, con ello, facilitar la prestación de sus servicios a ciudadanos, empresas y otras entidades públicas en Colombia (MinTIC, 2019).

Para facilitar su adopción, el MinTIC desarrolló un modelo de madurez[3] que ayuda a las entidades a determinar su estado de avance en el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Marco de la Interoperabilidad, siendo el nivel 1 en donde la entidad debe identificar los conjuntos de datos particulares del negocio que requiere intercambiar, y validar si existe en el lenguaje común intercambio de información. En el nivel 2, la entidad deberá usar de forma correcta el estándar del lenguaje común de intercambio de información, y para el nivel 3 los servicios de intercambio de información deberían ser publicados en el catálogo de servicios donde quedarán activos para la consulta.

Este instrumento fue diligenciado por la CGR con el acompañamiento del Programa JxT y del MinTIC mediante el desarrollo de diferentes mesas de trabajo con las áreas estratégicas, funcionales y de tecnología.

Identificación de los proyectos por acompañar

A partir de los resultados del diagnóstico, teniendo en cuenta el nivel de madurez de la CGR, la viabilidad de contar con respaldo directivo y la disposición de los equipos técnicos para el desarrollo del proyecto, al igual que la relación con los objetivos del Programa JxT sobre la promoción de la transparencia de la información pública que pueda promover el control social y aportar a la rendición de cuentas, se identificó la posibilidad de trabajar con la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas Públicas para modernizar y robustecer el Observatorio de Vigilancia y Control Fiscal.

El objetivo de este proyecto fue apoyar la correcta y fácil visualización de información presupuestal de entidades públicas nacionales y territoriales —para uso de la CGR, otros organismos de control, entidades públicas del orden nacional y territorial, así como la academia y veedurías ciudadanas— relacionada con deuda pública, programación y ejecución de ingresos y gastos de entidades públicas, ejecución de recursos del SGR, entre otros.

3 https://lenguaje.mintic.gov.co/marco-de-interoperabilidad#:~:text=T%C3%A9cnico%3A%20hace%20referencia%20a%20las,el%20prop%C3%B3sito%20de%20intercambiar%20informaci%C3%B3n.

Para la PGN y la AGR, la identificación de los proyectos por acompañar resultó del análisis de una matriz de evaluación multicriterio que permitió revisar los requerimientos presentados por las entidades frente a su alineación con los objetivos del Programa JxT, así: (1) su aporte al fortalecimiento de las capacidades de los organismos de control para la prevención, detección e investigación de la corrupción; (2) su potencial para ser utilizado por otros organismos de control, entidades públicas, veedurías y organizaciones sociales; (3) su voluntad política al interior de la entidad, y (4) su alineación con prioridades establecidas por USAID, como la lucha contra la desinformación y el cuidado del medioambiente y cambio climático.

Para el caso de la PGN, se efectuó la evaluación de veinte propuestas, de las cuales cuatro fueron priorizadas en materia de (1) trashumancia electoral, (2) financiación de campañas, (3) seguimiento a procesos sancionatorios de las corporaciones autónomas regionales y (4) contratación pública.

Para el caso de la AGR, se priorizó el acompañamiento a cuatro casos de uso del proceso auditor y del proceso de evaluación de las contralorías territoriales que apoyan la función de vigilancia de la gestión fiscal que tiene la entidad.

Lanzamiento y apropiación

Con el fin de conocer los retos y desafíos en la implementación de la analítica como herramienta para fortalecer las acciones de prevención, supervisión y control en Colombia, el 9 noviembre del 2022 el Programa JxT y la Universidad de los Andes organizaron un evento denominado "De la transformación digital a la analítica: experiencias exitosas de organismos de control", espacio en el que las entidades del sector público, la academia y, en especial, los organismos de control, conocieron las diferentes líneas estratégicas en el marco de la analítica desde la experiencia en Colombia y en otros países del mundo.

El evento contó con la participación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que a través de la Subdirección Operativa de Análisis y Sectores Estratégicos presentó el uso de la analítica como herramienta de lucha contra la evasión; el director del Proyecto de Integridad Municipal Kosovo de USAID, quien informó acerca de la experiencia internacional en control fiscal–Corte de cuentas de El Salvador; la Universidad de Valencia, España, con una presentación sobre regulación internacional y casos emblemáticos en la analítica de datos, y el Departamento Nacional de Planeación, entidad que presentó una aproximación metodológica al efecto de los proyectos de analítica de datos en la eficiencia y efectividad del Estado.

Este último contó con dos paneles que permitieron discutir sobre el valor de la analítica de datos en la compra pública para la identificación de riesgos de

corrupción, y dar a conocer las experiencias exitosas que en materia de analítica se han materializado en otros países, así como las estrategias nacionales que han sido claves para el desarrollo y la optimización de procesos.

Como resultado del desarrollo de este ejercicio, se logró captar el interés de los organismos de control para el desarrollo de proyectos de analítica de datos, y se puso de manifiesto la necesidad de organizar espacios periódicos de intercambio de información y de conocimiento entre estas entidades en aras de mejorar sus funciones, compartir buenas prácticas en materia de analítica, optimizar recursos y diseñar estrategias conjuntas para la publicación de información y el involucramiento de los ciudadanos en el ejercicio del control; actividad que se incorporó dentro del plan de acción del año 4 del Programa JxT.

Implementación

La implementación de los proyectos de analítica y mejoramiento de los sistemas de información inició para la CGR en el mes de diciembre del 2022, y para la PGN y la AGR en el mes de abril del 2023. Esa implementación abarcó las siguientes etapas: (1) identificación de los equipos funcionales y técnicos responsables al interior de las entidades; (2) construcción de un plan de trabajo que establezca las actividades por desarrollar, entregables, fecha de inicio y fecha de fin, porcentaje de avance de las actividades, así como responsables; (3) construcción de fichas técnicas para cada uno de los modelos o herramientas por desarrollar, con el objetivo y la descripción del modelo o herramienta, fuentes de información, además de los beneficios para la entidad y los ciudadanos.

En cuanto al desarrollo desde el punto de vista técnico, la estructuración de los modelos se hizo teniendo en cuenta los principios de la inteligencia de negocios y siguiendo los pasos establecidos en la metodología Kimball para el desarrollo de proyectos de inteligencia de negocios y Data Warehouse. También se utilizó la metodología CRISP-DM —cuyo acrónimo significa *Cross Industry Standard Process for Data Mining*—, la cual define un ciclo de vida de seis etapas: (1) comprensión del negocio, (2) comprensión de los datos, (3) preparación de los datos, (4) modelado, (5) evaluación y (6) despliegue, según Hernández *et al.* (2004).

La escogencia de estas metodologías se hizo teniendo en cuenta que el modelado de datos es rápido de construir, la estructura es de fácil comprensión por los operadores de datos —eso simplifica la consulta y el análisis—, requiere menor espacio en base de datos, lo que simplifica la administración del sistema, y se constituyen en unas de las metodologías más usadas en proyectos de minería de datos, según Espinosa (2020).

El Programa JxT también diseñó una serie de actividades que propenden por la sostenibilidad, actualización y uso de las herramientas una vez finalizado el acompañamiento; entre ellas, las siguientes:

1. El acompañamiento en la publicación de la información de los modelos, herramientas o tableros desarrollados en los sitios web de las entidades y, en algunos casos, en el portal de datos abiertos del Estado colombiano www.datos.gov.co
2. La transferencia de conocimiento a los equipos de los organismos de control para generar capacidad y garantizar la actualización de las herramientas de forma permanente.
3. El desarrollo de espacios de diálogo con potenciales usuarios de la información para identificar posibilidades de articulación con el propósito de mejorar las herramientas (nuevas fuentes, nuevos cruces y análisis) y masificar su difusión.
4. El desarrollo de talleres o espacios pedagógicos de promoción y capacitación a los ciudadanos sobre el uso de la información disponible para apoyar el control social participativo y los mecanismos para presentar denuncias ante los organismos de control.
5. La promoción de participación de los organismos de control en la formulación del V Plan de Estado Abierto, mediante la postulación de compromisos relacionados con la apertura de datos y el desarrollo de grupos focales y espacios pedagógicos sobre la información disponible para el control social.

Resultados

A continuación, se presenta un resumen de los resultados alcanzados en el desarrollo del proyecto en cada uno de los organismos de control apoyados por el Programa JxT:

Contraloría General de la República

El foco del acompañamiento estuvo relacionado con el fortalecimiento del Observatorio de Vigilancia y Control Fiscal, espacio virtual en el que la ciudadanía, los organismos de control y las entidades públicas tienen a su disposición la información presupuestal de entidades públicas nacionales y territoriales, estudios fiscales, investigaciones, novedades del control macrofiscal y macrosectorial, información microfiscal, entre otras, resultado del ejercicio de la vigilancia y

auditoría de la Contraloría General de la República a las finanzas y las políticas públicas del país.

Dentro de los principales resultados de la mejora al portal web del Observatorio se encuentra:

- La reducción del 60 % en tiempos de ejecución de reportes, que pasa de 31 minutos a menos de 12.
- La disminución del tiempo de procesamiento de la información, de 19 horas a 6 minutos.
- La consolidación de la infraestructura en la nube.
- El desarrollo de tableros de visualización interactivos sobre programación y ejecución de ingresos y gastos de entidades públicas, ejecución de recursos de regalías, deuda pública, balance.
- La simplificación del lenguaje y el diseño de tableros de visualización de información de interés.
- La publicación de conjuntos de datos abiertos asociados a los tableros de visualización, disponibles en el Portal de Datos Abiertos del Estado colombiano www.datos.gov.co
- La identificación de requerimientos de las audiencias.

Cuadro 2. Herramientas desarrolladas para la CGR

Herramienta	Descripción
Observatorio de Vigilancia y Control Fiscal.	Reingeniería al sitio web del Observatorio y mejora de sus visualizaciones. https://www.contraloria.gov.co/web/observatorio-de-control-y-vigilancia-de-las-finanzas/inicio
Tablero de visualización de programación y ejecución de ingresos y gastos (entidades no incluidas en el Presupuesto General de la Nación).	Modelo de datos de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO). https://bit.ly/3RXkkD4
Tablero de visualización de Títulos de Tesorería (TES).	Modelo de datos de deuda, incluyendo los títulos valor TES de clase B y la deuda pública. https://bit.ly/3xATb1X
Tablero de visualización de programación y ejecución de ingresos y gastos del Sistema General de Regalías (SGR).	Modelo de datos del análisis de proyección y ejecución de ingresos y egresos, para los valores provenientes de regalías. https://bit.ly/3zHg9oo
Tablero de visualización de Balance fiscal	Modelo de datos del Balance del Sector Público, incluyendo modelo predictivo. https://www.contraloria.gov.co/en/web/observatorio-de-control-y-vigilancia-de-las-finanzas/balances

Fuente: elaboración propia.

Como resultado de este proyecto, adicional a los beneficios internos que representa para la Contraloría General de la República, se resalta la utilidad de la información para diferentes tipos de usuarios:

1. Para organismos de control y entidades públicas:

    - Apoya el desarrollo de sus funciones.
    - Favorece las labores de detección, investigación y prevención de la corrupción por parte de los organismos de control y labores de asignación de gasto público.
    - Impulsa funciones sobre proyección de crecimiento económico y análisis del estado de las finanzas públicas de las entidades nacionales y territoriales.

2. Para la academia:

    - Apoya la investigación
    - Es un insumo importante para estudios aplicados y los observatorios existentes en temas anticorrupción y finanzas públicas.

3. Para la sociedad civil:

    - Entrega información en formato abierto sobre el presupuesto y las finanzas públicas de las entidades.
    - Permite hacer vigilancia a la gestión de las entidades públicas y con ello logra que sean más transparentes y efectivas en el logro de su misión.
    - Facilita la veeduría ciudadana y el control fiscal participativo, dado que el ciudadano interesado puede conocer y descargar información sobre ingresos y gastos de entidades públicas, así como destinación de los recursos públicos a nivel nacional, territorial, por sector, tipo de entidad, tipo de recurso (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), entre otros.

Procuraduría General de la Nación

El apoyo estuvo relacionado con el desarrollo de modelos de analítica de datos y construcción de tableros de visualización que apoyan la función preventiva de la PGN en materia electoral, vigilancia ambiental y contractual.

Cuadro 3. Herramientas para la PGN

Herramienta	Descripción
Modelo de trashumancia electoral	Modelo que apoya a la PGN en la identificación de posibles casos de trashumancia electoral para alertar de manera preventiva al Consejo Nacional Electoral a través de cruces de bases de datos de Sisbén, inscritos para votar y estado de afiliación al Sistema General de Seguridad Social. El modelo presenta información georreferenciada de grupos etarios, grupos étnicos, por departamento y municipio.
Modelo de financiación de campañas*	Complementa el modelo existente en la PGN para identificar relaciones entre los financiadores de campaña, contrataciones estatales y Lista Clinton que permita generar alertas preventivas sobre posibles inhabilidades. A la fecha de elaboración de esta nota de política, se está revisando la posibilidad de involucrar dentro del análisis cruces con la información del Registro Único de Beneficiarios Finales de la DIAN y de incorporar la información de las inhabilidades en el Certificado de Antecedentes Disciplinarios.
Modelo de seguimiento a procesos sancionatorios de las Corporaciones Autónomas Regionales*	El modelo permite recolectar y unificar los datos que son reportados por las Corporaciones Autónomas Regionales sobre el estado de los procesos sancionatorios, y con ello facilita el monitoreo del estado de los procesos para generar alertas preventivas frente al estado de avance de estos.
Modelo de contratación*	Este modelo comprende cuatro subconjuntos: 1. Modelo de Plan Anual de Adquisiciones (PAA) que permitirá generar alertas a la PGN sobre la apertura de procesos de contratación de interés para la vigilancia. 2. Modelo de contratos interadministrativos y convenios, que hace posible identificar los contratos y convenios interadministrativos que, haciendo uso del régimen exceptuado, pudieran estar violando principios de la Ley 80. 3. Modelo de Malla Contractual, que permite establecer relaciones entre los agentes del ambiente de contratación y fuentes propias de malla en las que se cruzan bases como el SIRI, SIGEP, cámaras de comercio, alcaldías y gobernaciones, para determinar posibles casos de corrupción. 4. Tablero de visualización sobre la caracterización de la contratación de entes territoriales.

*Estos modelos se encuentran en proceso de desarrollo a la fecha de elaboración de la presente nota de política.

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta la naturaleza de los modelos de analítica desarrollados, el principal resultado es el fortalecimiento directo de la función preventiva de la entidad, en la medida en que los modelos hacen posible generar alertas tempranas por parte de la PGN y la toma de acciones de anticipación para prevenir la ocurrencia de hechos de corrupción.

Uno de los resultados más visibles está relacionado con la alerta remitida por la PGN al Consejo Nacional Electoral (CNE) con motivo de la identificación de más de 740 000 trashumantes en las elecciones territoriales de octubre del 2023 y la correspondiente actuación del CNE al investigar los casos y emitir los actos administrativos de revocatoria de inscripción de cédulas en los casos pertinentes.

Adicionalmente, el modelo de financiación de campañas permitirá a la PGN generar las alertas correspondientes sobre inhabilidades en cabeza de financiadores de campañas que superen los topes legales, aquellos financiadores que a su vez hacen parte de la Lista Clinton y cuyos recursos pueden tener alguna relación con el narcotráfico, así como priorizar acciones en el caso de financiadores de campañas contratistas del Estado.

Es importante mencionar que, a la fecha de elaboración del presente documento, el Programa JxT viene promoviendo con la Unidad de Vigilancia Electoral de la PGN la gestión de información adicional que fortalezca el modelo de financiación de campañas y genere mayor impacto, así: (1) la inclusión de la base de datos del Registro Único de Beneficiarios Finales del que trata la Ley 2195 del 2022, para poder identificar a las personas naturales que se encuentran detrás de personas jurídicas financiadoras; (2) el cruce de la información sobre personas que superan el tope legal de financiación y la generación de la anotación de inhabilidad en el Certificado de Antecedentes Disciplinarios o la generación y publicación de los listados correspondientes; (3) el cruce de información con las bases de datos de declaraciones de conflictos de interés que administra el Departamento Administrativo de la Función Pública para identificar parientes de financiadores contratistas del Estado.

Auditoría General de la República

El apoyo estuvo relacionado con el desarrollo de casos de uso de analítica de datos que apoyen el ejercicio de la función de vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de todas las contralorías territoriales.

Cuadro 4. Herramientas para la AGR

Herramienta	Descripción
Caso de uso 1– Análisis de recursos de inversión	Este modelo permite conocer e identificar cómo se administran los recursos de inversión a través de la gestión contractual, para el cumplimiento de los objetivos de los proyectos de la CGR y de la Contraloría de Bogotá que servirá de insumo para la identificación de riesgo de auditoría.
Caso de uso 2– Plan razonable de auditoría*	El modelo logra determinar el grado de cobertura y cumplimiento de un plan razonable de auditoría, para la vigilancia y control fiscal, por parte de cada contraloría territorial en Colombia. Este modelo comprende: • Verificación de la conformidad de la realización de los planes de vigilancia y control de las contralorías territoriales, de acuerdo con las directrices de SINACOF (Matriz de Priorización de Riesgo Fiscal). • Comprobación de la priorización, cobertura y calidad del proceso auditor llevado a cabo por las contralorías territoriales. • Identificación de la relación entre la capacidad instalada y efectiva de una contraloría y su plan de vigilancia y control fiscal.
Caso de uso 3– Documentación contractual*	El modelo permite la identificación temprana de riesgos en la documentación contractual para priorizar acciones de auditoría sobre procesos de contratación de las contralorías territoriales y la CGR, aprovechando la base de datos de SIA Observa.
Caso de uso 4– Impacto de los planes de mejoramiento*	El modelo determina si las acciones de mejoramiento derivadas de los hallazgos del proceso auditor han sido efectivas y si han impactado en la gestión de los sujetos de control. Adicionalmente permite: • Analizar los planes de mejoramiento por cada una de las contralorías territoriales. • Validar qué acciones de mejora han sido evaluadas en proceso auditor y cuáles no. • Establecer la frecuencia de los hallazgos por contraloría, proceso, criterio y causa. • Determinar el grado de efectividad de los planes de mejoramiento.

* Estos modelos se encuentran en proceso de desarrollo a la fecha de elaboración de la presente nota de política.

Fuente: elaboración propia.

El desarrollo de cada herramienta viene acompañado de la entrega de la documentación técnica, y el desarrollo de mesas de trabajo para capacitar y transferir el conocimiento sobre el uso y la actualización de la herramienta a los equipos técnicos y funcionales de los organismos de control. Asimismo, según

el caso, se acompaña la publicación de los conjuntos de datos relacionados en las páginas web de las entidades y en el portal www.datos.gov.co.

A la fecha de elaboración del presente documento, desde DAI-JxT se viene adelantando el diseño de grupos focales con potenciales usuarios de la información, para identificar posibilidades de articulación con el fin de mejorar la usabilidad de la herramienta (nuevas fuentes, nuevos cruces y análisis) y masificar su difusión; de igual manera se tiene previsto en la planeación del cuarto año el desarrollo de espacios pedagógicos de promoción y capacitación a los ciudadanos que participan en las iniciativas ciudadanas acompañadas por el Programa JxT, sobre el uso de la información generada en el marco del acompañamiento de la cooperación a los organismos de control para apoyar el control social participativo y los mecanismos para presentar denuncias ante dichas entidades.

Dentro de las limitaciones encontradas, vale la pena mencionar que aún existe la necesidad de fortalecer la cultura de la apertura de la información por parte de entidades públicas, de modo que, protegiendo los datos personales y el derecho de *habeas data*, se pueda hacer pública la información con la que cuentan los organismos de control, y para que de esta forma los ciudadanos, la academia, otras entidades públicas y otros interesados aporten a las labores de control, vigilancia y prevención de la corrupción.

Adicionalmente, desde el punto de vista técnico, los constantes cambios en la información y en las estructuras de datos abiertos en materia de contratación, que se encuentran en las bases de datos del SECOP, publicadas por la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, generaron reprocesos en el desarrollo de los proyectos, dado que al cambiar la estructura de datos es necesario replantear las herramientas ETL y las reglas de los modelos; se dificulta entonces la comparación y trazabilidad de la información.

Conclusiones

A continuación, se presenta un resumen de las principales reflexiones y lecciones aprendidas que resultan de la implementación de la línea de trabajo de analítica de datos y fortalecimiento de sistemas de información que pueden replicarse en futuros proyectos similares. Para la elaboración de este apartado, adicional a la reflexión del equipo de DAI-JxT, se hizo una consulta directa a los servidores públicos de los organismos de control con quienes se adelantan los proyectos de analítica, y a los consultores (ingenieros y matemáticos) que trabajan en el desarrollo de los modelos y las herramientas, cuyas apreciaciones hacen parte del documento.

Equipos interdisciplinarios con alta capacidad técnica

La alta capacidad técnica de los equipos de trabajo y la visión que se genera desde diferentes profesiones, posiciones y niveles de experiencia es fundamental para potenciar la calidad y efectividad de las herramientas.

En este proyecto, la armonización de las diferentes disciplinas y la combinación de su experticia permitió generar sinergias al interior, para lograr los objetivos de los proyectos y optimizar los modelos y las herramientas desarrollados, con el fin de que respondan de una mejor forma a las necesidades de los organismos de control.

A continuación, un comentario realizado por uno de los consultores al indagarle sobre los factores de éxito en este proyecto:

> Definir un equipo sólido desde el inicio del proyecto es fundamental. La selección de expertos en analítica de datos, profesionales con conocimientos en el dominio específico y miembros con habilidades de comunicación efectiva es crucial para el éxito. (Jeisson Edilberto Lombana, consultor de DAI)

Visión compartida y clara sobre la necesidad que se espera resolver

La existencia de una visión compartida y clara entre los equipos de trabajo sobre la utilidad de los modelos y las herramientas de analítica para el cumplimiento de las funciones de los organismos de control y el impacto que generan sobre la garantía de derechos de los ciudadanos y la promoción de la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción es el primer paso. En este tipo de proyectos en el que no solo resulta importante tener claridad sobre el qué o el cómo, sino el para qué se desarrollan las herramientas y el impacto que tienen, la tecnología se convierte en el medio para lograrlo.

Como lo indica Hernández *et al.* (2004), una de las claves del éxito para el desarrollo de proyectos de analítica de datos está relacionada con un buen entendimiento del negocio y sus necesidades, así como una buena especificación de los problemas concretos y específicos por resolver.

Si bien para este proyecto la identificación de los proyectos por desarrollar se hizo a partir de un diagnóstico en profundidad, en algunos casos la identificación detallada de los requerimientos (objetivo, problema de investigación, fuentes disponibles) por parte de los organismos de control tomó más tiempo de lo planeado. Por esta razón se recomienda que en el futuro las fases de diagnóstico incluyan el levantamiento de los requerimientos de cada modelo en detalle, así como la disponibilidad de fuentes de información, dado que esto permitirá

validar si el modelo puede desarrollarse y tener mayor certeza respecto de los tiempos y del equipo técnico necesario.

Compromiso de la alta dirección y equipos funcionales de las entidades

El compromiso de la alta dirección de las entidades es fundamental para el adecuado desarrollo de este tipo de proyectos, puesto que facilita la destinación de los recursos físicos, tecnológicos y humanos necesarios para el desarrollo de los modelos y las herramientas, pone los temas en la agenda y los convierte en prioridades para los equipos de trabajo, motiva la participación de diferentes dependencias y facilita su uso e implementación. Para el desarrollo del proyecto se contó con el compromiso directivo de todos los organismos de control. A continuación, algunas impresiones de los equipos directivos involucrados que permiten ver su compromiso con el proyecto:

> La información consolidada y estructurada de las finanzas públicas consignada para el desarrollo de estas herramientas, nos permite como entidad analizar, determinar tendencias, poner el foco en temas para su estudio y anticiparnos. (Ana Elena Monsalvo, contralora delegada para la Economía y Finanzas de la CGR)

> Las herramientas de analítica nos permiten tener información relevante, encontrar patrones, determinar grados de relación y ejercer acciones contra la corrupción más asertivas. (Carolay Gómez, directora de la Dirección de Análisis e Información de la PGN)

Aunque para este proyecto se contó con este apoyo directivo, en algunas ocasiones los usuarios funcionales o finales de los modelos no tuvieron la disponibilidad de tiempo suficiente para las validaciones, ni se logró la participación masiva de todos los potenciales usuarios sino de grupos específicos de ellos. Por esta razón, se recomienda que en el futuro los planes de trabajo se elaboren de manera participativa con los usuarios funcionales, para garantizar su disponibilidad de tiempo a lo largo del proyecto y la participación de todos.

Comunicación permanente entre el equipo desarrollador y los organismos de control

La comunicación permanente se considera un factor de éxito para el desarrollo de los proyectos, dado que garantiza la armonización entre las necesidades de las

entidades y las soluciones que se diseñan. Para efectos del proyecto, se definió un esquema de reuniones de seguimiento semanales con cada organismo de control (técnicas y directivas) que posibilitaron hacer seguimiento al cumplimiento de los tiempos, identificar "cuellos de botella" y encontrar soluciones conjuntas.

Asimismo, se promovió que los equipos de ingenieros y de apoyo que acompañaron a las entidades en el desarrollo de los modelos y las herramientas fueran percibidos por estas como miembros de sus equipos de trabajo para generar confianza, facilitar el entendimiento de las necesidades y la transferencia de conocimiento para la generación de capacidades al interior de los organismos de control.

Enfoque ciudadano

Teniendo en cuenta que la teoría de cambio del Programa JxT se basa en la generación de confianza ciudadana en el Estado por efecto de un aumento en la transparencia de las entidades públicas, el enfoque ciudadano en el desarrollo de los modelos y las herramientas de analítica es determinante, dado que se entiende que la tecnología puesta al servicio de los ciudadanos, entidades públicas y medios de comunicación permite un mejor cuidado de los recursos públicos y facilita la lucha contra la corrupción.

A continuación, un comentario sobre la importancia de publicar información para la mejora de la confianza institucional, resultado del proyecto:

> El desarrollo y presentación del Observatorio de Vigilancia y Control Fiscal de la CGR es fundamental como mecanismo para seguir formulando estudios y evaluaciones que generen nuevas políticas públicas y para afirmar la confianza institucional a través de la divulgación de información clara sobre el control fiscal a los sujetos de control y la gestión de la entidad. (Ana Elena Monsalvo, contralora delegada para la Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República)

En consecuencia, se hizo énfasis en la importancia de publicar la información acerca de los modelos y las herramientas en lenguaje claro, en los sitios web y observatorios de los organismos de control y en el portal de datos abiertos del Estado colombiano www.datos.gov.co, así como en la promoción de su uso y apropiación por parte de otras entidades públicas, ciudadanos, academia y veedurías interesadas. Este propósito fue alcanzado con éxito en el caso del Observatorio de Vigilancia y Control Fiscal y sigue siendo un reto en el caso de los demás modelos de analítica desarrollados para otros organismos de control.

Desarrollo de una estrategia de sostenibilidad

Todo proyecto de tecnología debe contemplar una estrategia de sostenibilidad que haga posible que las herramientas se sigan actualizando, usando y mejorando en el tiempo. Para el caso de este proyecto, se contempló en todos los casos una fase de transferencia de conocimiento a los equipos de los organismos de control para generar capacidad en los equipos técnicos y funcionales, y así garantizar la actualización de las herramientas de forma permanente. No obstante, la sostenibilidad de los proyectos en el tiempo requiere de acciones complementarias tanto desde el punto de vista institucional (condiciones organizacionales) como desde el punto de vista de la demanda ciudadana por la información, que genere presión para la publicación y actualización permanente.

Para ello, desde el Programa JxT se ha planeado el desarrollo de espacios de diálogo con potenciales usuarios de la información, con el propósito de identificar posibilidades de articulación para mejorar las herramientas (nuevas fuentes, nuevos cruces y análisis) y masificar su difusión y el desarrollo de talleres o espacios pedagógicos de promoción y capacitación a los ciudadanos, sobre el uso de la información disponible; a esto se suma la inclusión de compromisos en este sentido en el marco del V Plan de Estado Abierto.

A continuación, una de las opiniones de los equipos directivos de los organismos de control respecto a la necesidad de garantizar la sostenibilidad:

> Le agregaría una segunda etapa, denominada gestión del cambio […] que indique cuáles deben ser las condiciones organizacionales (cantidad e idoneidad del talento humano; software; hardware; áreas o dependencias involucradas y procesos y procedimientos afectados) para que el proyecto llegue a operar de forma sistemática. (Jhonny Cárdenas, director de Estudios Especiales de la AGR)

Referencias

Espinosa Zúñiga, J. (2020). *Aplicación de la metodología CRISP-DM para segmentación geográfica de una base de datos pública*. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8263451

Hernández Orallo, J., Ramírez Quintana, M. J. y Ferri Ramírez, C. (2004). *Introducción a la minería de datos*. Pearson Prentice Hall.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2019). *Marco de interoperabilidad para gobierno digital*. https://lenguaje.mintic.gov.co/sites/default/files/archivos/marco_de_interoperabilidad_para_gobierno_digital.pdf

Análisis del control fiscal a nivel territorial: recomendaciones estratégicas*

Paula Astrid Méndez González y Catherine Benavides Beltrán

Introducción

El control fiscal territorial hace referencia a la supervisión, revisión y evaluación de los ingresos, gastos, bienes públicos, y a la manera en la que son gestionados por las entidades territoriales. Estos controles suelen ser llevados a cabo por organismos especializados como las contralorías territoriales, que tienen como misión velar por el uso adecuado de los recursos públicos. Esta nota de política tiene como propósito mostrar, a través del proceso de construcción de la *Cartilla de orientación para la implementación de la Guía de auditoría territorial (GAT) 2.1*, la importancia crítica de contar con una hoja de ruta coherente y gestionar eficazmente el cambio organizacional para lograr una exitosa transición en la gestión fiscal, que cambie un enfoque estrictamente procedimental por uno más estratégico y articulado con el contexto territorial.

Esta nota no solo introduce la metodología detrás de la *Cartilla de orientación para la implementación de la GAT 2.1*, sino también los hallazgos de investigación y las recomendaciones que respaldan la propuesta de esta herramienta. Esta última busca ser un puente entre la teoría y la práctica, facilitando la comprensión y puesta en marcha de auditorías territoriales efectivas en el ámbito fiscal del país.

¿Qué es el control fiscal?

El control fiscal es un mecanismo primordial en la administración pública. Según la OCDE (s. f.), este representa una función pública esencial que supervisa la gestión de los particulares o entidades que manejan fondos o activos estatales, en todos sus niveles y dimensiones (OCDE, s. f.). Los órganos encargados de este tipo de control, como la Contraloría General de la República (CGR) o sus entidades subordinadas, llevan a cabo investigaciones que buscan asegurar que los recursos

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.19

y bienes públicos sean gestionados de forma adecuada. Su objetivo es recuperar activos que pudieran haber sido desviados o malversados por servidores públicos o individuos responsables de su custodia y administración (Moreno, 2015).

En Colombia, en la actualidad, se entiende que el control fiscal puede ser posterior y selectivo, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 04 del 2019 y el Decreto 403 del 2020. Vale la pena mencionar que esta forma de control concomitante y preventivo es de carácter excepcional, no vinculante, y no implica coadministración; se realiza en forma de advertencia al sujeto de control fiscal, y el ejercicio y la coordinación del control corresponden exclusivamente al contralor general de la República en temas específicos. De esta manera, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, permitiendo que, excepcionalmente, la CGR promueva un control preventivo y concomitante sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.

La CGR y las contralorías departamentales, distritales y municipales forman parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Las EFS son los principales organismos de auditoría del sector público en un país (OCDE, s. f.). Su tarea principal consiste en examinar si los recursos públicos son ejecutados de forma económica, eficiente y eficaz, de acuerdo con las normas y reglamentos vigentes, y en concordancia con las prioridades nacionales.

El impacto de las EFS trasciende la mera revisión de cuentas. Su labor es fundamental para asegurar una administración pública transparente y eficiente. Además, al asegurar que el dinero se gaste bien, las EFS pueden contribuir al desarrollo nacional sostenible y a reducir el fraude y la pobreza. De acuerdo con la OCDE (s. f.), las EFS son una parte clave del sistema de gestión financiera del sector público de un país, puesto que brindan información clave para el legislativo, los ciudadanos y demás interesados acerca de cómo los gobiernos están manejando los fondos públicos (OCDE, s. f.).

¿Qué es la GAT 2.1 y por qué es importante operacionalizarla?

La GAT es una herramienta esencial que ofrece una guía de ruta clara para los contralores territoriales. Actúa como un compendio de procedimientos y directrices, proporcionando un marco estructurado para ejecutar auditorías de control fiscal en las entidades públicas dentro de sus jurisdicciones. Aunque se considera un instrumento de rutina desarrollado por la CGR, su importancia radica en ser la hoja de ruta para el control fiscal en el país.

La nueva versión de la GAT, la GAT 2.1, incluye actualizaciones relevantes que son necesarias de implementar en la práctica. Estas actualizaciones requieren una operacionalización efectiva para asegurar su correcta aplicación. Es en este contexto que la *Cartilla de orientación para la implementación de la GAT 2.1* desempeña un papel fundamental, ya que busca facilitar la puesta en marcha de las nuevas directrices y procedimientos establecidos en la GAT 2.1. Esta cartilla es la hoja de ruta para materializar la transformación del proceso de control fiscal territorial que propone la GAT 2.1.

La importancia de una guía de ruta en la gestión del cambio organizacional y las reformas de control fiscal territorial es innegable. Esta herramienta estratégica proporciona una estructura sólida para abordar los desafíos asociados a las reformas y a los cambios internos. Contar con una guía de ruta en la implementación de reformas y la gestión del cambio en los procedimientos de control fiscal territorial se convierte en un factor clave para alcanzar una administración pública eficiente y transparente. Esta guía actúa como un mapa que orienta y dirige los esfuerzos hacia una transformación organizacional efectiva y un fortalecimiento del control fiscal en beneficio de la sociedad.

Las EFS son guardianes del uso adecuado de los recursos públicos. Con la transformación y modernización de los procedimientos en el control fiscal territorial, no solo se abordan los retos actuales, sino que se prepara el terreno para un futuro más transparente y responsable. Este cambio proactivo promueve una cultura de responsabilidad y transparencia, esencial para garantizar la confianza pública y optimizar la gestión de los recursos a nivel territorial en Colombia.

Metodología implementada para la construcción de la *Cartilla de orientación para la implementación de la GAT 2.1*

En el proceso de construcción de la *Cartilla de orientación para la implementación de la GAT 2.1* que adelantan las contralorías territoriales como EFS en todo el territorio nacional, implementamos una metodología que permitió caracterizar las auditorías financieras y de gestión, cumplimiento y desempeño, de manera precisa y clara. El esquema metodológico se compuso de varias dimensiones:

1. *Desglose de auditorías*: Identificamos diferentes elementos para desarrollar los procesos descritos en la GAT, incluyendo fases, actividades, descripción, formato o herramienta de trabajo, productos y procesos asociados. Estos elementos fueron aplicados a las etapas principales de las auditorías: planeación, ejecución, informe y seguimiento.

2. *Caracterización general de las auditorías*: Establecimos las características generales de cada auditoría, como su definición, objetivos, fines y principios rectores.
3. *Revisión exhaustiva de la GAT*: Para asegurar una completa congruencia con la GAT, llevamos a cabo una revisión minuciosa, complementando con herramientas y productos derivados de prácticas internacionales exitosas.
4. *Entrevistas con auditores*: Como eje central de nuestra metodología, realizamos entrevistas a auditores de distintas contralorías territoriales. Estas conversaciones arrojaron hallazgos valiosos sobre la funcionalidad y claridad de la GAT, así como las herramientas más comunes y efectivas en la práctica. A través de estos diálogos, emergieron áreas de oportunidad, como la necesidad de reforzar la capacitación y la eventual simplificación de algunos segmentos de la GAT para facilitar su comprensión.
5. *Evaluación de herramientas*: A partir de las entrevistas, detectamos que las herramientas más utilizadas por los auditores eran capacitaciones, matrices, formatos y, en especial, papeles de trabajo. Los entrevistados hicieron énfasis en la necesidad de contar con capacitaciones más sólidas, e identificaron retos recurrentes, como la escasez de recursos tanto financieros como humanos.
6. *Retos y desafíos*: Las entrevistas subrayaron los desafíos inherentes al proceso de implementación, tales como el incremento de la carga laboral por la introducción de nuevos procesos y la esencial capacitación tanto de la sociedad civil como de los auditados. Otra dificultad identificada fue la falta de conocimiento de la GAT en algunos casos, lo que resaltó la importancia de brindar capacitaciones adecuadas.

Esta metodología no solo abordó la estructura y el contenido de la GAT 2.1, sino que también se sumergió en la realidad y desafíos de su implementación, garantizando que la cartilla fuese no solo teóricamente robusta, sino también práctica y orientada a la realidad de las contralorías territoriales.

La *Cartilla de orientación para la implementación de la GAT 2.1* como instrumento para la definición de una guía de ruta para la gestión del cambio organizacional a nivel del control fiscal territorial

Los manuales de auditoría, las plantillas, cartillas, formatos o papeles de trabajo correspondientes deben ser documentos vivos. Estos documentos deben ser claramente propiedad de la EFS y actualizarse periódicamente (OCDE, s. f.). Los resultados de estas actualizaciones se deben compartir dentro de la organización, por ejemplo, a través de memorandos de orientación y sesiones anuales de

actualización de auditoría, a las que todo el personal relacionado con los procesos de auditoría debe asistir (INTOSAI, 2018).

La *Cartilla de orientación para la implementación de la GAT 2.1* está diseñada para ser una herramienta práctica que decodifica y simplifica los procedimientos de auditoría de control fiscal contenidos en la GAT 2.1. Esta cartilla pretende brindar una hoja de ruta estratégica que guía el cambio organizacional en el contexto del control fiscal territorial. A través de esta, aspiramos a aclarar y profundizar en los objetivos, principios, y procedimientos fundamentales para una eficaz auditoría fiscal a nivel territorial, ofreciendo simultáneamente herramientas que faciliten la adaptación y gestión de la GAT 2.1, y fortaleciendo la capacidad y cultura organizacional de las contralorías territoriales.

La retroalimentación obtenida de las entrevistas y el análisis de los datos recopilados nos proporcionó hallazgos clave para dirigir nuestra investigación hacia propuestas concretas para mejorar el control fiscal territorial. Además, la revisión detallada de la GAT 2.1, junto con un proceso riguroso de sistematización de las diferentes auditorías y sus procesos asociados, nos brindó una base sólida para formular recomendaciones en sintonía con la propuesta estratégica de la GAT 2.1.

Recomendaciones de política para la definición de la estrategia de control fiscal

Entre las recomendaciones de política para la definición de la estrategia de control fiscal incluimos la comprensión del contexto de la EFS, la identificación de los factores que fortalecen la entidad, la promoción de la participación del personal y la implementación de un modelo de gestión estratégico. Estas acciones contribuirán a un enfoque integral en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades organizacionales y culturales en el ámbito del control fiscal, y no están asociadas exclusivamente al nivel territorial, pues son aplicables a cualquier tipo de EFS que sea responsable de la ejecución de procesos de gestión fiscal en un territorio. En esa medida, es necesario:

- *Entender la EFS en su contexto*: Es fundamental comprender el contexto particular en el que opera la EFS y los equipos de auditoría. Esto implica conocer el contexto sociopolítico y los esfuerzos previos realizados tanto interna como externamente para el desarrollo de su capacidad. Se pueden utilizar criterios y preguntas clave para evaluar este contexto y facilitar el desarrollo de capacidades organizacionales.
- *Identificar los factores que pueden fortalecer a la EFS*: Según la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus

siglas en inglés), existen etapas necesarias para desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades dentro de las EFS (véase la figura 1). Estas etapas pueden incluir la identificación de necesidades, la planificación estratégica, la implementación de acciones de desarrollo y la evaluación de resultados. Es importante tener en cuenta que el fortalecimiento de capacidades va más allá de mejorar las habilidades técnicas y profesionales, y se debe considerar el desarrollo institucional, organizacional y profesional.

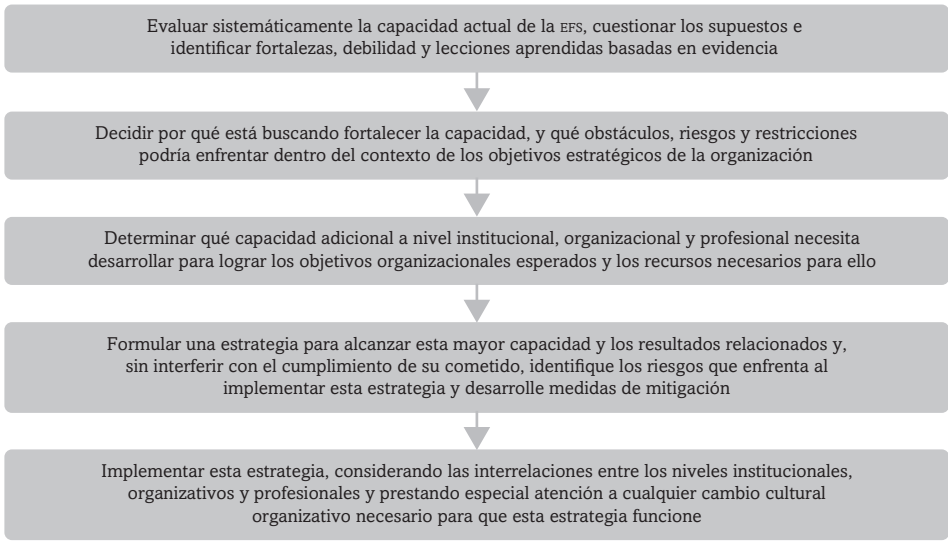


Figura 1. Etapas necesarias para el desarrollo de un programa de fortalecimiento de capacidades al interior de las EFS

Fuente: elaboración propia basada en INTOSAI (2018).

- *Promover la participación del personal de la EFS*: Es esencial involucrar al personal de la EFS en los procesos de rediseño y fortalecimiento institucional. Esto permite obtener retroalimentación de quienes serán los implementadores de los cambios propuestos, ajustar la estrategia antes de su implementación y asegurar la apropiación e interiorización de los cambios buscados.
- *Utilizar un modelo de gestión estratégico*: Se puede adoptar un modelo de gestión estratégica que integre diversos dominios para el desarrollo institucional, organizacional y profesional de las EFS. Este modelo puede incluir aspectos como el valor y beneficio generado por la EFS, la capacidad institucional, los sistemas de organización y la capacidad profesional del

personal, los productos y los resultados de la EFS, así como su contribución al impacto general.

La figura 2 muestra una propuesta de modelo de gestión estratégica desarrollada por la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (2018). Este modelo propone la integración de seis dominios para la implementación de un enfoque integral en el desarrollo institucional, organizacional y profesional de las EFS: (1) valor y beneficio generado por la EFS; (2) capacidad institucional de la EFS; (3) sistemas de organización de la EFS y capacidad profesional del personal; (4) productos de la EFS; (5) resultados de la EFS, y (6) contribución de la EFS al impacto.

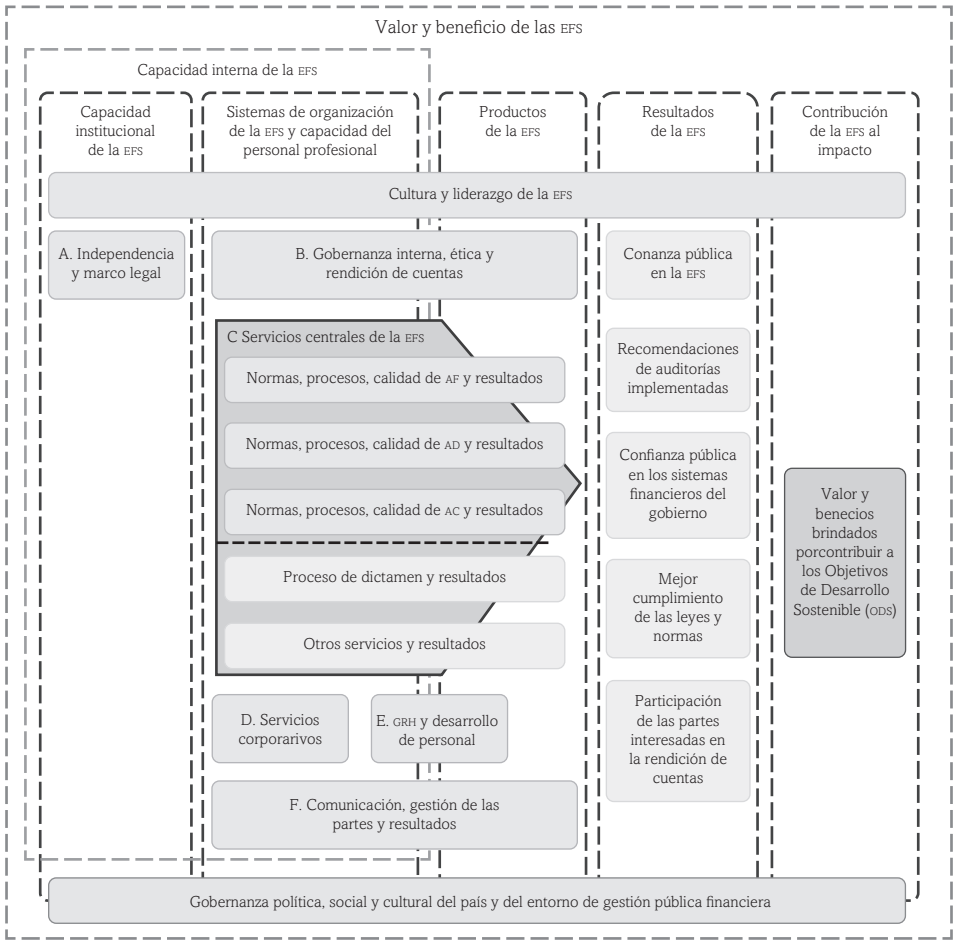


Figura 2. Modelo de gestión estratégico para el control fiscal

Fuente: elaboración propia basada en INTOSAI (2018).

Principales resultados: el valor de la gestión del cambio y contar con una guía de ruta para mejorar el control fiscal

- El proceso de construcción de la *Cartilla de orientación para la implementación de la GAT 2.1* involucró una metodología que nos permitió caracterizar de manera precisa las auditorías financieras y de gestión, cumplimiento y desempeño. Las entrevistas realizadas a los auditores proporcionaron información valiosa sobre la utilidad, facilidad de comprensión, calidad y cantidad de contenido ofrecidos por la GAT, así como las dificultades y recomendaciones relacionadas con su implementación. Estos resultados respaldaron la importancia de contar con capacitaciones adecuadas y recursos suficientes para mejorar el proceso de auditoría y fortalecer la relación con el sujeto auditado.
- La gestión del cambio y la cultura organizacional son el motor de la transformación y, por esta razón, los elementos esenciales en la implementación exitosa de estrategias de control fiscal. Involucrar activamente al personal en los procesos de rediseño y fortalecimiento institucional fomenta la apropiación de los cambios buscados, impulsando una transformación profunda en la organización.
- Contar con una guía de ruta para la gestión del cambio organizacional a nivel del control fiscal territorial es fundamental. La cartilla como guía proporciona una visión panorámica de los objetivos, principios, procesos y procedimientos necesarios, asegurando una dirección clara y coherente en la implementación de las estrategias de control fiscal en el nivel territorial.

Referencias

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. (2022). *Cartilla de orientación para la implementación de la GAT 2.1*. https://gobierno.uniandes.edu.co/sites/default/files/imagenes/investigaciones/Proyectos/jxt/Cartilla_digital_actualizada%20.pdf

INTOSAI. (2018). *Fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores: una guía para mejorar el desempeño*. https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/Strengthening_SAIs_-ESP.pdf

Moreno, D. Y. (2015). *Derecho del control fiscal y del control interno*. Grupo Editorial Ibáñez.

OCDE. (s. f.). *Buenas prácticas para el apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*. https://sirc.idi.no/document-database/documents/spanish/63-buenas-practicas-para-el-apoyo-a-entidades-fiscalizadoras-superiores-efs

Aportes a la formulación de la política pública de participación del Distrito de Santiago de Cali desde la participación alternativa*

Bairon Otálvaro Marín y Joaquín Gregorio Tovar Barreto

Introducción

La profundización de la agenda neoliberal en América Latina ha dado como resultado una grave crisis social, económica y ecológica. Especialmente en la última década se han producido múltiples tensiones e inconformismos entre sociedad civil y Estado en diversos países de América del Sur (Chile, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú), que se expresan mediante el uso de diferentes repertorios de acción social (paros, bloqueos, movilizaciones de comunidades populares, campesinas, indígenas, afrodescendientes) (Caruso y Beltrán, 2020).

En Colombia, la crisis de legitimidad y el inconformismo ciudadano se expresó con mayor intensidad durante el Gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022). Un presidente que se enfrentó sin políticas sociales (salud, empleo y educación) a la pandemia del COVID-19, bajo un concepto de Estado de emergencia social y económica, pero desafortunadamente lo que dejó en evidencia fue el deterioro de las condiciones sociales y la profundización de la agenda neoliberal como estrategia de desarrollo.

Ante esa grave situación, la sociedad civil respondió con multitudinarias movilizaciones donde estuvieron presentes organizaciones sindicales, sociales, estudiantiles, comunidades étnicas, campesinas y populares (Otálvaro, 2020b). Particularmente, en el Distrito Especial de Santiago de Cali, las movilizaciones sociales y bloqueos vividos durante el estallido social terminaron configurando procesos de resistencia social y popular que conectaban territorios excluidos, racializados y abandonados por el Estado.

Se trató de un uso novedoso, aunque no nuevo, de repertorios de actuación que, al ser utilizados por sectores excluidos históricamente, buscaron expresar sus inconformismos, reivindicar sus necesidades y exigir sus derechos. Este tipo de participación alternativa aquí la entendemos como un hecho social donde

* Para citar este texto: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987560.9789587987584.20

los actores sociales, al hacer uso de repertorios propios de la acción colectiva, buscan generar rupturas y dejar en claro sus propias subjetividades políticas. En definitiva, por tratarse de un proceso político, en principio tenso y conflictivo, expresa las asimetrías del poder y, en consecuencia, pretende transformar las relaciones políticas (Fjeld, Quintana y Tassin, 2016).

Esta definición se diferencia radicalmente de aquellas narrativas, oficiales y de determinados sectores sociales y políticos, que al buscar estigmatizar y criminalizar este tipo de participación la denominan acciones violentas utilizadas por "grupos de vándalos", que pretende defender intereses propios de una apuesta "comunista" que ponen en riesgo la legitimidad del Estado social de derecho.

Para buscar deconstruir ese tipo de narrativas, y haciendo uso de la sociología de las políticas públicas, esta nota tiene como objetivo hacer un aporte a la política pública de participación ciudadana en perspectiva de la participación alternativa en la ciudad de Cali. El documento es resultado de un proyecto conjunto adelantado entre la Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente, y la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali (especialmente la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana), con el apoyo del Programa Juntos por la Transparencia, en el que se realizó un trabajo de campo cuyo objetivo central fue aportar a la construcción de la política pública de participación ciudadana.

Metodológicamente, se conformaron quince grupos focales, en los que participaron 140 personas pertenecientes a grupos ambientalistas, comunales, de identidades diversas, poblacionales (juventud y adulto mayor), deportivos, culturales, rurales y de la discapacidad o capacidades diferentes. Estos espacios facilitaron la discusión y reflexión sobre la percepción y reconocimiento de formas y espacios alternativos de participación.

El documento se organiza en cuatro apartados. El primero realiza una conceptualización sobre la participación alternativa. En el segundo y tercer apartado se ilustran las tensiones y barreras observadas frente a la participación desde la visión de los actores sociales. En el cuarto y último apartado, se desarrolla una serie de recomendaciones de política pública para el Distrito Especial de Cali.

Hacia una conceptualización de la participación alternativa en Cali

La participación ciudadana hace parte de aquellos dispositivos que se han creado para facilitar, no solo la administración del poder político, sino también el manejo de las tensiones y los conflictos que se presentan en la dicotomía gobernantes/ciudadanos. Aquí, entendemos la participación como un mecanismo

plurifuncional que hace posible la intervención de los ciudadanos en los asuntos relacionados con la gestión pública. Esto significa que la participación cumple con diferentes funciones. Cuando se trata de la participación institucional, es a través del marco normativo donde se definen las funciones que cumplen los espacios, así como los deberes, las obligaciones y garantías que tienen sus representantes y delegados, mientras que, con la participación *no institucional*, las funciones no necesariamente están definidas y preestablecidas, todo lo contrario: son los mismos actores quienes les dan sentido y contenido a cada una de esas funciones, que se pueden materializar en diversas formas de representación —colegiadas, colectivas, asamblearias—; eso mismo sucede con los mecanismos que se utilizan (Velásquez y González, 2003).

Se reitera que es el sistema político el que garantiza y facilita las reglas del juego para que los ciudadanos puedan participar (Goodin y Klingemann, 1996). La gran mayoría de esas reglas está circunscrita en el denominado espacio público, el cual lo entendemos como la "arena" política donde gobernantes y ciudadanos expresan sus propias tensiones y conflictos para impulsar, restringir o definir la transformación de los asuntos considerados esenciales. Cabe insistir en que, cuando se trata de la participación representativa, son los diferentes espacios institucionales el medio por excelencia que utilizan gobernantes y ciudadanos para definir la toma de decisiones, mientras que en la denominada participación alternativa —de particular importancia en este documento—, son los colectivos de ciudadanos quienes hacen uso del espacio público para expresar inconformidades, insatisfacciones y reivindicar un interés. Los dispositivos que utilizan se materializan en acciones sociales colectivas como marchas, plantones, tomas de vías, "primeras líneas", y toma de espacios e instalaciones públicas.

Es necesario tener en cuenta que hacer uso de mecanismos alternativos de participación ciudadana no necesariamente está enmarcado o circunscrito en dinámicas o repertorios violentos. Desde esa perspectiva, también hacen parte de este tipo de participación los espacios sustantivos ciudadanos, como por ejemplo asambleas ciudadanas que se reúnen para conversar con las autoridades locales, incluso propuestas que son alentadas por los propios gobernantes, como por ejemplo los consejos comunitarios y los diálogos regionales vinculantes. Este tipo de espacios no están determinados, reglamentados o supeditados por una norma o ley. En definitiva, se trata de todas aquellas expresiones ciudadanas que pueden surgir de forma espontánea, organizada y planificada por la convergencia de diferentes actores sociales, incluso, en algunos casos, con la participación de agentes gubernamentales (Tovar, 2018).

Tampoco se pueden dejar de mencionar otras formas innovadoras de participación —no necesariamente nuevas—, así como los diversos repertorios de actuación y movilización que se presentan en lo barrial y comunal. Un ejemplo de

este tipo de acciones se presentó durante la pandemia del COVID-19, un periodo durante el cual los ciudadanos regresaron al espacio barrial para dar respuestas a la emergencia sanitaria, social, económica y ambiental generada por el coronavirus (Pleyers, 2021).

Sin embargo, ante esa definición anterior surge la pregunta sobre cómo la participación alternativa reconsidera la relación entre el poder político y ciudadano. Al respecto, las expresiones ciudadanas surgidas en el marco del estallido social o revuelta popular en Cali es una expresión social y popular, en la que convergieron elementos barriales (como expresión de solidaridad, pertenencia y ayuda mutua), virtuales (mediante canales y redes sociodigitales que sirven como espacio de denuncia y movilización social), organizativos (coaliciones sociales que buscan la resistencia, emancipación y solidaridad local) y emocionales (como la rabia, la ira y la antipatía de múltiples sectores sociales frente a otros). El estallido social se puede definir como un grito de indignación sobre una serie de reclamaciones políticas y sociales lideradas por juventudes, mujeres y una variedad de actores sociales que se reconocen como excluidos, silenciados y ninguneados por la institucionalidad pública de forma histórica (Otálvaro, 2020a).

Los excluidos políticamente, los marginados socialmente y abandonados a la deriva alzaron su voz frente al Estado —administración pública local, regional y nacional— para que los escuchara.

En definitiva, uno de los resultados del estallido social fue el buscar refundar el contrato social a través de espacios de encuentro, de diálogo y reflexión entre la ciudadanía y la institucionalidad local (mesa de diálogo con la Unión de Resistencias de Cali), además de una acción conjunta que permitiera avanzar en la configuración de salidas locales y regionales orientadas a construir una serie de políticas públicas que brindaran respuestas a las demandas ciudadanas, y ofrecieran reparación frente a las masivas violaciones de derechos humanos ocurridas en Cali.

Ahora, lo que queda claro es que las relaciones de poder entre el poder político y los ciudadanos con el uso de formas alternativas de participación, no solo pone en tela de juicio los espacios tradicionales o formales de participación: también permite visibilizar los conflictos sociales y las asimetrías del poder político. No obstante, sus alcances e impactos no necesariamente son siempre los esperados; en no pocas ocasiones, son limitados. La capacidad de los gobernantes para dilatar la toma de decisiones, incluso de generar estrategias, como la de dividir y reinarás para incentivar la generación de conflictos al interior de las expresiones colectivas ciudadanas, van detonando y generando una especie de "fatiga participativa" que termina con la disolución de la movilización social.

Las tensiones de la participación alternativa en Cali

Los enfoques de gobernanza territorial y construcción de paz contribuyen a pensar soluciones para promover la participación ciudadana y la mediación ante conflictividades urbanas como las que se viven en Cali. Sin embargo, la administración local los utiliza de forma instrumental (en planes, programas y proyectos sociales) para resolver las conflictividades cotidianas y estructurales que padece el Distrito Especial de Cali, una administración acosada en los últimos años por su baja legitimidad y efectividad en el diseño e implementación de políticas públicas (Otálvaro y Tovar, 2020).

Cali es una ciudad de gran envergadura, pero la administración local experimenta grandes dificultades para comprender la realidad del territorio, de la población y de las ciudades circundantes del área metropolitana (Jamundí, Yumbo, Candelaria, Palmira y Dagua), lo cual genera tensiones que deben ser agenciadas institucionalmente mediante políticas públicas (Navarrete, 2022; Uribe *et al*., 2017). Para el caso de la participación alternativa, lo que se observa es la ausencia de políticas de descentralización de la participación y el abandono de mecanismos de coordinación, convergencia y direccionamiento de lo público, que se reflejan en los aspectos que se describen a continuación.

1. En el orden social, los problemas centrales de las políticas públicas de participación en Cali están relacionados con el aumento de relaciones de exclusión y desigualdad evidenciables en materia de ingresos, educación y estratificación de la ciudad, factores que muestran la ausencia de políticas e instituciones que frenen los desequilibrios producidos por el capitalismo global en lo barrial y comunal.
2. En el orden político, la administración pública local no ha logrado romper con las políticas reactivas que se ofrecen como alternativa ante el aumento de la violencia, la criminalidad y la ilegalidad en la ciudad. Se persiste con el desarrollo de mecanismos de patrimonialismo público, clientelismo y corrupción, afincados como práctica en la administración pública. En el terreno práctico, la administración local no logra resolver los problemas de negligencia, ineficacia y escasa capacidad operativa en la implementación de políticas, programas y proyectos públicos. Un ejemplo de este tipo de situaciones es la multiplicidad de políticas públicas que tiene la ciudad —alrededor de veinte en diferentes ámbitos y sectores—; sin embargo, en su gran mayoría su implementación es deficitaria.
3. En el orden territorial, se persiste en el viejo esquema de fronteras geográficas de las comunas, las cuales fueron construidas por años en la

mentalidad de los funcionarios públicos y líderes sociales; una política que no es funcional a las demandas públicas, por ello se carece de eficacia y legitimidad pública. La propuesta de los Centros de Administración Local Integrada (CALI), que en su momento fue una propuesta para mostrar, en la actualidad se han convertido en nichos burocráticos al dejar de cumplir su función central de integrar servicios de atención en las comunas para dar respuestas efectivas e inmediatas a los ciudadanos.

4. En materia de la administración pública, lo que se observa es un entramado de políticas públicas desconectadas entre sí, acciones públicas que sobrecargan de tareas y funciones a la administración municipal; la propuesta de Cali Distrito Especial no logra ser implementada en materia de descentralización (localidades administrativas) y territorialización de la acción pública, lo cual podría ser generador de toda una serie de iniciativas de participación social y ciudadana, que ayuden a resolver los problemas de concertación, deliberación y mediación social en lo urbano y lo rural.

Los problemas centrales de la participación ciudadana están relacionados con la ausencia de instancias, mecanismos e instrumentos para la coordinación de políticas públicas territoriales y para la democratización de lo público en la ciudad. También son una muestra del paulatino debilitamiento del liderazgo gubernamental frente a dramas ciudadanos que crecen sin mediación institucional y social, como la desigualdad, la corrupción, el centralismo y el burocratismo público de la ciudad, que muestran la ausencia de propuestas de participación con sentido (vinculante y territorial) que permitan resolver los problemas comunitarios con ciudadanías activas.

Las barreras de la participación ciudadana en Cali

Las percepciones expresadas por los diversos actores sociales en los grupos focales fueron agrupadas en dos categorías: la primera obedece a la cultura política, y la segunda, a la representación ciudadana. Varias barreras están asociadas con la cultura política y con el colectivo de creencias que existen alrededor del tema de la participación.

Al observar las percepciones señaladas en los diferentes grupos focales, se identifican dos tipos de factores: que se describen a continuación, los cuales recogen algunas ideas expresadas por varios líderes sobre las barreras que encuentran a la hora de participar, y opciones para superarlas.

Barreras relacionadas con la cultura política

Un importante número de opiniones expresadas en los grupos focales tiene un claro contenido cultural y político. Las barreras inscritas en la cultura política suceden a partir de un conjunto de creencias (políticas y religiosas de tipo conservador), saberes e interpretaciones relativos al momento político (de austeridad y represión policial en ciudades como Cali), pero además que hacen parte de la historia sociopolítica de las últimas décadas, que invitan a ocupar la calle para buscar las transformaciones sociales y políticas negadas históricamente (Vélez y Vargas, 2023). Estas movilizaciones sociales multitudinarias se enfrentan a la corrupción, la manipulación ciudadana, e impiden el ejercicio de la participación, el control y la transparencia como ejercicio democrático.

Son barreras relacionadas con el modelo de intervención social del administrador público, el cual avala estilos de trabajo alejados del sentir democrático, donde desde la planeación hasta la operación de proyectos se observan prácticas discriminatorias, mercantilistas, inoperantes, poco inclusivas y manipuladoras del sentir ciudadano.

Barreras relacionadas con la representación ciudadana

También están las barreras que tienen que ver con la representación ciudadana en el ámbito local, lo que evidencia una serie de estrategias y escenarios de participación que están cambiando en el siglo XXI. Aunque persisten los liderazgos tradicionales asociados con clientelas políticas, con el reparto de la administración pública y la jerarquización del liderazgo público, las nuevas formas de participación son directas (interculturales y emancipadoras), cumpliendo roles de choque, controversia o consulta.

Este grupo de nuevas ciudadanías fue nombrado de varias maneras en los grupos focales, en especial cuando se indagó por las posibles formas alternativas de participación. Para los asistentes a los grupos focales, estas barreras (institucionales, sociales, económicas y físicas) están referidas especialmente al contexto donde se desenvuelve el líder. Por lo anterior, se relacionan elementos comunes a las personas ubicadas en determinado territorio, el tejido social, sus redes visibles e invisibles, la comunicación, la organización, los actores que existen en dicho territorio y su relación con el Estado.

También están las barreras relacionadas con las dificultades humanas de los líderes para ejercer su rol como actor social y político, que en ocasiones son producto de comportamientos construidos en defensa del papel que desempeñan o que son parte de su desarrollo individual. Vale la pena aclarar que este aspecto es también propio de los trabajadores públicos.

La participación ciudadana en Cali está generando una serie de procesos territorializados de control social, entre otras cosas porque las organizaciones sociales y los nuevos liderazgos se forman en el espacio público, creando colectivos con recursos facilitados por la cultura, la recreación y el juego. Los nuevos liderazgos se transforman. Están liderados por las juventudes, por poderes económicos (gremios y fundaciones que promueven la responsabilidad social empresarial), por el poder de la información y la comunicación.

Los retos de la gobernanza y la construcción de paz en materia de participación alternativa en Cali

La participación alternativa en Cali no puede ser evaluada por sus impactos negativos y positivos en la dinámica territorial; se requiere de una mirada comprensiva que posibilite una visión de futuro compartida en función de alimentar cambios institucionales, representativos (democráticos) y de políticas públicas que faciliten a la ciudadanía vivir de otra manera en sociedad y gobernanza (Pleyers, 2021).

Lo que muestran los diversos procesos de resistencia comunales y barriales es la emergencia de nuevas formas de activismo social y político, que reclaman con pliegos, acción colectiva y movilización social otras demandas de intervención del Estado, desde un enfoque de gobernanza territorial, más cercano a la idea de la justicia social y el bienestar.

Para tal efecto, se ha construido una serie de retos que intentan aportar a la construcción de lineamientos de política pública en el ámbito local para la promoción de la participación alternativa:

1. Uno de los retos es la generación de un proceso de gobernanza multiactor compartida con participación ciudadana, que permita la convergencia de una diversidad de actores en el diseño de la ciudad. Se trata de construir una serie de instancias, mecanismos (por ejemplo, laboratorios de innovación sobre la participación ciudadana) y consensos en el marco de la construcción de Cali como distrito especial, lo que implica promover proyectos estratégicos de ciudad (apoyo a iniciativas microterritoriales que fomentan la participación).
2. El segundo reto consiste en la transformación administrativa de la ciudad en materia de participación social y ciudadana, una propuesta que permite reorganizar y reorientar funciones y estrategias para gobernar los problemas cotidianos de las comunidades en una perspectiva de inclusión social. Esta propuesta se constituye en la posibilidad de gobierno compartido, en una nueva visión de ciudad, mediante la creación de un sistema de políticas públicas —en Cali ya existe un observatorio de

política pública— que actúe de forma rápida sobre los problemas y las demandas de las comunidades.

3. El tercer reto es repensar y gobernar los territorios en democracia, reconociendo las experiencias previas de inclusión social en diversos temas y problemas relativos a la desigualdad, la exclusión y la violencia. La participación ciudadana puede superar las lógicas de lo tradicional, pasiva (escepticismo político), y sin fomentar la interdependencia; se puede trabajar hacia el futuro en fortalecer los procesos de participación, deliberación y consenso ciudadano, los cuales hoy son ausentes en las comunidades y los barrios de la ciudad.
4. El cuarto reto consiste en construir y reconstruir una estética de la participación alternativa en Cali. Se requiere el fortalecimiento de museos, iconografías, monumentos y espacios para recrear la participación surgida en el estallido social del 2021 como acto de rebeldía y grito público de amplios grupos ciudadanos frente al abandono estatal. También se puede potencializar el estallido en Cali, como un referente de esperanza y cuidado de la vida hacia las nuevas generaciones.

Referencias

Caruso L. N. y Beltrán, M. A. (2020). Estado, violencia y protesta en Colombia en tiempos de pandemia: entre la profundización del modelo neoliberal y la disputa de la hegemonía política. En C. Bautista, A. Durand y H. D. Ouviña (comps.), *Estados alterados: reconfiguraciones estatales, luchas políticas y crisis orgánica en tiempos de pandemia*. CLACSO, Muchos Mundos Ediciones e Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.

Fjeld, A., Quintana, L. y Tassin, E. (2016). *Movimientos sociales y subjetivaciones políticas*. Ediciones Uniandes.

Foro Nacional por Colombia, Capítulo Suroccidente. (2021). *Balance de la protesta social en Cali. Reflexiones para ayudar a comprender la indignación ciudadana*.

Goodin, R. y Klingemann, H. D. (1996). *Nuevo manual de ciencia política*. Istmo.

Navarrete, C. A. (2022). *Metrópoli en red: claves para pensar en nuestras ciudades*. Red Gobernanza Metropolitana. IMEPLAN.

Otálvaro, M. B. (2020a). La implementación del enfoque de inclusión social en contextos urbanos. *Revista de Administración Pública del GLAP, 4*(6), 25-37.

Otálvaro, M. B. (2020b). *Choque viral: las políticas sociales entre la emergencia y la mercantilización en Colombia*. XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Otálvaro, B. y Tovar, J. (2020). Análisis sobre la descentralización territorial. Una revisión sobre Cali como Distrito Especial. En E. Rodríguez Caporalli y P. Sanabria

Pulido (eds.), *Cali Distrito Especial: políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización* (pp. 271-289). Universidad de los Andes-Universidad Icesi-Universidad de San Buenaventura.

Piketty, T. (2013). *El capital en el siglo XXI.* Fondo de Cultura Económica.

Pleyers, G. (2021). Movimientos sociales y ayuda mutua frente a la pandemia. *Mundos Plurales–Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, 8*(1), 9-22. https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2020.4873

Tovar, J. (2018). *Participación ciudadana y gestión pública. El caso del suroccidente colombiano. 2008-2011* [tesis de doctorado], Universidad de Zaragoza, Departamento de Psicología y Sociología, Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales. España.

Uribe, H., Ayala, G. y Holguín, C. (2017). *Ciudad desbordada. Asentamientos informales en Santiago de Cali, Colombia*. Universidad Autónoma de Occidente.

Vélez, T. I. y Vargas, R. B. (2023). *Cali: estallido social. La esperanza sobrepasó el miedo*. Siglo Editorial y Universidad del Valle.

Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.

Sobre los autores

Catherine Benavides Beltrán
Abogada con Maestría en Derecho, Gobierno y Gestión de la Justicia de la Universidad de los Andes y énfasis en Política Pública, Gestión Pública y Gobierno en la Escuela de Gobierno de la misma universidad. Cuenta con experiencia en construcción de proyectos en consultorías nacionales y cooperación internacional en materia de gobierno abierto, optimización del Estado e iniciativas a nivel territorial y nacional enfocadas en participación ciudadana, rendición de cuentas y mejora del sistema de justicia.

Yenny Tatiana Benavides Burgos
Profesional en Trabajo Social de la Universidad Industrial de Santander, magíster en Políticas de Desarrollo de la Universidad Nacional de La Plata y magíster en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes. Con experiencia laboral de siete años en diferentes ámbitos profesionales, como la docencia universitaria y la investigación social, el trabajo comunitario con población vulnerable, la consultoría de proyectos del Sistema General de Regalías (SGR), en planeación, diseño e implementación de iniciativas de gobierno abierto, estrategias de educación ambiental, participación comunitaria y relacionamiento con la población beneficiaria de los programas sociales del sector energético.

Mario Blanco
Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, magíster en Relaciones y Negocios Internacionales. Cuenta con más de diez años de experiencia laboral en la Corporación Transparencia por Colombia, trabajando en temas como lucha contra la corrupción, gestión pública, participación ciudadana y contratación pública.

Tatiana Cardona
Especialista en formulación y evaluación económica y social de proyectos. Cuenta con experiencia de más de quince años en sectores público, privado y de cooperación en el marco de la gestión, puesta en marcha, análisis y procesos de transformación de diversos modelos de negocio, especialmente en TI; articuladora de diferentes sectores para la implementación estratégica de proyectos de innovación facilitando la toma de decisiones como especialista en analítica de datos.

Christian Manuel Castro
Activista anticorrupción, abogado de la Universidad del Rosario y especialista en Contratación Estatal de la Universidad Externado. Desde 2018 ha trabajado en asesoría

legal a casos de presunta corrupción, especialmente en contratación pública. En la actualidad, es el profesional de protección a denunciantes de la Corporación Transparencia por Colombia. En 2024 recibió la Beca Helmut Schmidt del Servicio de Intercambio Académico Alemán (DAAD) para adelantar sus estudios de maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Erfurt, Alemania.

Karina Andrea Cruz Parra
Economista, magíster en Economía, con más 16 años de experiencia en liderar múltiples proyectos de promoción de la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción tanto en entidades públicas como en diferentes organizaciones y empresas. Experta en la elaboración de metodologías de medición de gestión de riesgos de corrupción y gobierno corporativo basadas en los principios y estándares internacionales que promueven la apertura de información y el fortalecimiento de los mecanismos internos anticorrupción.

Paula Viviana Fierro Barreto
Abogada de la Universidad del Rosario con profundización en Derecho Internacional y especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Con experiencia desde el sector público, las Naciones Unidas y Transparencia por Colombia, en asuntos de lucha contra la corrupción, derecho de acceso a información pública, derechos humanos y reparación por hechos de corrupción. Ha participado en varias investigaciones para la publicación de documentos técnicos y académicos, de forma individual y colectiva. Hoy en día, es la coordinadora de las iniciativas de reparación del daño causado por corrupción de la Corporación Transparencia por Colombia.

Mayra Alejandra García Ramírez
Abogada, magíster en Derecho, investigadora del Grupo de Investigación GICPODERI. En la actualidad, desempeña su labor como coordinadora regional del Valle del Cauca, del Programa Juntos por la Transparencia de USAID. Cuenta con más de catorce años de experiencia profesional, seis de ellos dedicados a la implementación de programas de cooperación internacional. Ha sido funcionaria pública en la Unidad de Restitución de Tierras y en la rama judicial; docente de pregrado y posgrado en las cátedras de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Justicia Transicional, Constitución Política y Seminario de Investigación. Coordinadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho, de la Especialización en Derechos Humanos y de la Clínica Jurídica en Derechos Humanos de la Universidad Santiago de Cali.

Luis Hernández Garrido
Economista industrial de la Universidad de Medellín, especialista en Gobierno Público de la misma universidad y especialista en Gerencia de Proyectos de la Universidad

Pontificia Bolivariana. Tiene más de 16 años de experiencia en cooperación internacional, con diferentes programas de USAID, conocimiento y apropiación de dinámicas locales, especialmente la territorial del conflicto armado interno, situación propia de sectores tradicionalmente excluidos. Cuenta con habilidades profesionales en el manejo de instrumentos técnicos, jurídicos, económicos, administrativos y de gestión; experiencia desde la consultoría, asesoría y ejercicio de la profesión en cultura de derechos humanos, reconstrucción de Estado, desarrollo humano sostenible, planificación, formulación, ejecución de políticas públicas y fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales y la sociedad civil.

Daniel David Gómez Caraballo
Politólogo y auxiliar contable, con experiencia en empoderar a las comunidades para que participen de manera activa en los procesos de toma de decisiones y en la promoción de derechos humanos.

Camilo Ignacio González Becerra
Profesor asociado de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ph. D. en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Amberes, máster en Investigación en Administración Pública y Ciencia Organizacional de la Universidad de Utrecht y politólogo de la Universidad del Rosario. Miembro del Grupo de Investigación en Public Administration and Management de la Universidad de Amberes. Hace parte del Standing Group on Regulatory Governance del European Consortium for Political Research (ECPR). Sus temas de investigación son: regulación de servicios públicos, coordinación entre entidades públicas, descentralización, transparencia y gobierno abierto. Ha dirigido proyectos relacionados con simplificación de estructuras administrativas para promover la coordinación y la competitividad, gobierno abierto en el nivel local, autonomía y desempeño de las organizaciones públicas, gobernanza regulatoria e innovación pública.

José Danilo González Peña
Profesor asistente de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Economista con título de Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos y doctor en Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. Durante más de quince años estuvo vinculado al Departamento Nacional de Planeación (DNP).Su principal interés se relaciona con el uso de la información proveniente de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas y temas de presupuesto público. También ha sido docente en la Universidad Nacional de Colombia, en la Universidad Central y en la Universidad Externado de Colombia.

Luis Felipe Jiménez Cubillos
Politólogo con énfasis en Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana y magíster en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de los Andes.

Claire Launay Gama
Directora programática de Iniciativas con Sociedad Civil de la Corporación Transparencia por Colombia e investigadora en el Observatorio Político sobre América Latina y el Caribe (OPALC) de Sciences Po. Historiadora con Maestría en Historia Política (Universidad de Lille, Francia) y posgrado en Cooperación Internacional y Desarrollo (Universidad de la Sorbona, Francia). Ha acumulado una experiencia de más de 25 años en gestión de proyectos, en investigación y docencia, combinando su trabajo entre las organizaciones sociales y el mundo académico. Su área de experticia incluye teorías y prácticas de gobernanza, control ciudadano de la acción pública, lucha contra la corrupción, elecciones y desarrollo territorial.

Elizabeth Maquilón Mercado
Socióloga, maestrante en Conflicto Social y Construcción de Paz. Con experiencia en el fortalecimiento y acompañamiento a instituciones públicas y poblaciones en condición de vulnerabilidad para la protección y promoción de derechos humanos.

Sandra Martínez Rosas
Politóloga de la Universidad de los Andes con Maestría en Ciencia Política de esta misma universidad y especialista en Democracia y Régimen Electoral de la Universidad Sergio Arboleda. Directora programática de Iniciativas con Sistema Político y Estado en la Corporación Transparencia por Colombia. Ha liderado distintas iniciativas de lucha contra la corrupción y promoción de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y en el sistema político-electoral, con énfasis en el financiamiento de la política. Experta en metodologías y prácticas basadas en democracia deliberativa para promover la participación ciudadana, la interlocución con autoridades y la incidencia en la elaboración de políticas públicas.

Andrea Catalina Melo Reyes
Consultora con más de seis años de experiencia en planeación, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de proyectos en el área de gobierno, conflicto armado, inclusión social y educación para los sectores privado y público. Ha desempeñado su labor como docente universitaria y analista en entidades públicas del nivel nacional y territorial; es filósofa de la Universidad de los Andes, con Maestría en Economía Aplicada de la misma universidad y en Dirección y Organización de Proyectos de la Universidad de Nebrija.

Paula Astrid Méndez González
Consultora e investigadora con más de diez años de experiencia en diseño y estrategia organizacional, evaluación y gestión de proyectos, especialmente para el sector público. Ha colaborado con el BID y el Banco Mundial, liderando reformas en sistemas y políticas públicas en países como Perú, Paraguay, México, Guatemala, Pakistán y Haití. Además, ha ejercido como funcionaria pública en Colombia, académica en la Universidad de los Andes y otras universidades de la región, así como oradora en foros internacionales. Es ingeniera industrial, con Maestría en Investigación de Operaciones y Logística y especialización en Gestión de Proyectos para el Desarrollo.

Nathalie Méndez Méndez
Profesora asociada de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Ph. D. en Ciencia Política de Texas A&M University, magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes y politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Sus principales áreas de interés son la gestión pública, la gobernanza colaborativa, el liderazgo público, la descentralización, la cultura política y la administración pública. Actualmente usa metodologías mixtas en lo cualitativo y cuantitativo para realizar sus investigaciones y también apoyar la evaluación de intervenciones públicas y privadas. Trabajó con el Departamento Nacional de Planeación, el Centro Nacional de Memoria Histórica y otras entidades públicas y privadas durante más de nueve años en temas relacionados con el diseño, la implementación y la evaluación de políticas de Derechos Humanos y Justicia Transicional. Su experiencia incluye también consultoría nacional e internacional, investigación y docencia, así como trabajo con comunidades.

Jessica Rosany Mendoza Niño
Es abogada con grado de honor otorgado por la Universidad Católica de Colombia, especialista en Derecho Tributario y Aduanero de la misma universidad y magíster en Derecho Internacional y Construcción de Paz de la Universidad de los Andes. Ha trabajado como abogada, para el sector público y privado, en derecho corporativo, derechos humanos, construcción de paz y conflicto armado. Ha obtenido experiencia y trayectoria en diseño, implementación, monitoreo y supervisión de estrategias de programas de cooperación internacional en apoyo de la sociedad civil y gobiernos locales. Adicionalmente, en investigación de asuntos jurídicos y sociales relacionados con el género, la migración, los conflictos armados, las transiciones, la paz y el posconflicto. Actualmente trabaja como investigadora de la migración pendular en zona de frontera.

Lina María Moncaleano
Ingeniera industrial, especialista y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Cuenta con más de 17 años de experiencia en implementación de sistemas de seguimiento y evaluación, formulación de indicadores, diseño y elaboración de

documentos técnicos y de política, gobierno abierto, optimización de procesos para el mejoramiento de la productividad y eficiencia organizacional, aplicación de principios de mejora regulatoria en proyectos normativos para simplificar la relación de los ciudadanos con el Estado, y en la coordinación de espacios de colaboración tanto pública como privada para la mejora de la gestión pública.

Juan F. Monroy Simbaqueba
Politólogo y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. En la Corporación Transparencia por Colombia se desempeña como profesional de la iniciativa Agenda Legislativa Anticorrupción. Se interesa por la lucha contra la corrupción, la política electoral y la participación ciudadana. Cuenta con experiencia en investigación del sistema político, investigación de la implementación del Acuerdo de Paz y seguimiento legislativo.

Alejandra Muñoz
Historiadora con Maestría en Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana. Cuenta con experiencia basada en trabajo con organizaciones sociales en temas de participación e incidencia ciudadana para la prevención de la corrupción. Actualmente, es coordinadora de la iniciativa Agendas Ciudadanas Anticorrupción de la Corporación Transparencia por Colombia.

María Paula Nieto
Magíster en Economía Aplicada, economista y profesional en Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de los Andes. Centra su interés en temas de desigualdad, educación, conflicto y seguridad, transparencia, gestión territorial, formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, diseño y ejecución de proyectos gubernamentales. Ha desempeñado labores como asesora de la Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa del Departamento Nacional de Planeación, analista de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Distrital de Bogotá, asesora de la Organización de Estados Iberoamericanos y coordinadora para la Universidad de los Andes de los proyectos ejecutados en el Valle del Cauca en el marco del programa Juntos por la Transparencia de USAID durante el 2022.

Sergio Esteban Nieto Riaño
Politólogo y especialista en Acción sin Daño y Construcción de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

Bairon Otálvaro Marín
Trabajador social, magíster en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor e investigador del Departamento de Administración y Organizaciones

de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Director del Programa de Administración Pública y coordinador del Doctorado en Gobierno, política pública y administración pública.

Érika Pareja López
Doctora en Geografía y maestra en Dinámicas Territoriales y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid; profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Investigadora social, con más de quince años de experiencia en el diseño y la implementación de herramientas cualitativas para la formulación de proyectos, diseño de políticas públicas y estrategias de desarrollo local en el marco del trabajo con diferentes cooperantes y organizaciones de la sociedad civil. Con trayectoria en la elaboración de estrategias de participación ciudadana, en propuestas pedagógicas relacionadas con la promoción del diálogo público y acceso a la información pública en territorios posconflicto, al igual que la identificación de riesgos de corrupción.

María Camila Pinilla Córdoba
Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales, especialista en Cooperación Internacional y Proyectos para el desarrollo, con experiencia de más de ocho años en sostenibilidad y acciones de fortalecimiento de empresas y sector privado. Ha coordinado iniciativas de medición y promoción de cultura de integridad y transparencia corporativa, denuncia y protección a denunciantes en el contexto empresarial, transparencia en beneficiarios finales, así como instancias de acción colectiva empresarial de la lucha contra la corrupción.

Daniela Pinzón García
Abogada especialista en Estado, Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad de los Andes. Cuenta con experiencia en investigación, formulación e implementación de estrategias de incidencia, y en elaboración de recomendaciones técnicas, realistas y basadas en evidencia para diferentes audiencias en temas relacionados con lucha contra la corrupción, justicia transicional y desarrollo. En la actualidad, se desempeña como profesional de la iniciativa Agenda Legislativa Anticorrupción en la Corporación Transparencia por Colombia.

Juliana Piña Martínez
Politóloga, profesional en Gobierno y Asuntos Públicos y magíster en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes. Cuenta con experiencia en docencia universitaria, en gestión de proyectos de cooperación internacional y en investigación asociada a temas de paz y gestión pública. Actualmente se desempeña como profesional de proyectos de consultoría en temas de transparencia, participación ciudadana e innovación pública.

Laura Daniela Ramírez Bueno
Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana, con especialización en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Hoy en día, es profesional en la línea de Justicia y Sanción de la Corporación Transparencia por Colombia, y trabaja temas sobre corrupción, género, derechos humanos y reparación integral; también es coordinadora de la línea de política pública para la igualdad del Observatorio Javeriano de las Desigualdades, y cuenta con experiencia en metodologías participativas para la investigación social, así como en proyectos para el desarrollo comunitario con organizaciones sociales, mujeres y jóvenes.

Carlos Hernán Ramírez León
Economista e ingeniero industrial. Tiene una Maestría en Economía Aplicada de la Universidad de los Andes, donde su tesis honorífica se centró en la eficacia de las innovaciones en el sistema de préstamos educativos. En el ámbito profesional, ha exhibido destrezas excepcionales en análisis de datos y gestión, aportando a la sostenibilidad y excelencia en la producción agrícola y alimentaria, con contribuciones significativas en empresas como Alpina y OCATI. Su visión y liderazgo han sido clave para la mejora continua y la rentabilidad en sectores como la minería de carbón y la energía. A través de su participación en el programa Semillero Ecopetrol, ha profundizado su liderazgo en áreas como la sostenibilidad y el abastecimiento estratégico. Además, ha coliderado iniciativas de gobierno abierto en municipios PDET, reforzando la transparencia y el rendimiento gubernamental. Su labor con la Unidad de Restitución de Tierras y la Procuraduría General de la Nación evidencia su compromiso con la justicia social. Como educador, ha impartido cursos en la Universidad de los Andes en métodos cuantitativos, análisis de datos, evaluación de impacto y economía para la gerencia del desarrollo en programas de maestría relacionados con administración, sostenibilidad y economía.

Danna Alejandra Riveros Cantor
Politóloga y magíster en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes, con énfasis en Neurociencias y Teoría Política y Social. Convencida de que la paz es justicia social con todas las formas de vida, se ha dedicado al trabajo comunitario en los departamentos de Cauca y Nariño, así como a la formulación y ejecución de proyectos orientados a la transformación de los territorios desde la superación de la desigualdad.

Nastassja Rojas Silva
Profesora de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Javeriana. Consultora en temas de género, derechos humanos y migraciones. Politóloga y magíster en Relaciones Internacionales con formación en Derechos Humanos y Violencias Basadas en Género (VBG). Entre sus últimas publicaciones se pueden destacar el artículo del 2023, El año de la propaganda oficial: "Venezuela se arregló" y la galería de las paradojas,

Revista de Ciencia Política (RCP), 43(2), el manual *Guía para identificar y combatir la violencia política contra las mujeres* (Conenfoque, 2023) y la compilación del libro *¿Cómo han cambiado las revoluciones la vida de las mujeres?* (2024).

Diana L. Romero Manchola
Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, se encuentra cursando estudios de Derecho en la misma universidad. En la Corporación Transparencia por Colombia coordina la iniciativa Agenda Legislativa Anticorrupción. Cuenta con experiencia en rendición de cuentas de campañas electorales, cumplimiento a la Ley 1712 del 2014, seguimiento a compromisos internacionales de lucha contra la corrupción y seguimiento a proyectos legislativos relevantes para la lucha contra la corrupción.

Sergio Salgado Molina
Abogado con maestrías en Derecho y en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Se especializó en Evaluación de Políticas Públicas y muestra interés en asuntos públicos, gobernanza y tecnología. Su trabajo se centra en analizar y proponer mejoras en la gestión gubernamental para promover una administración más eficiente y transparente.

Joaquín Gregorio Tovar Barreto
Sociológo, máster en Desarrollo, doctor en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales de la Universidad de Zaragoza.

Nicolás David Ulloa Sánchez
Politólogo de la Universidad de La Sabana, está terminando la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia. Cuenta con experiencia en análisis de políticas públicas, participación en proyectos de investigación y en el ciclo de gestión de proyectos, en su formulación, implementación, monitoreo y evaluación.

Diana Vásquez
Profesional en Estudios Políticos de la Universidad del Valle, con una especialización en Gerencia de proyectos y maestrante en Estudios de Género y Políticas Públicas.

Andrea Velasco
Politóloga con énfasis en Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana. Cuenta con experiencia en lucha contra la corrupción en la gestión pública. Se ha especializado en acceso a la información pública, políticas públicas y arquitectura institucional anticorrupción.

Fortalecimiento de la transparencia en Colombia
Resultados del Programa Juntos por la Transparencia
se terminó de imprimir y encuadernar
en diciembre del 2024,
en Bogotá, D. C., Colombia.