FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA

GOBIERNO DE COLOMBIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Proyecto financiado por la Unión Europea

ACTUE Colombia

Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia

PROYECTO

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD
(DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: GOBIERNO ABIERTO TERRITORIAL

LINEA DE ACCIÓN: GOBERNACIONES Y ALCALDIAS

INFORME FINAL IMPLEMENTACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA A PILOTOS MUNICIPALES POST-CONFLICTO PARA AUMENTAR TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD

En este documento se exponen los principales resultados de la consultoría, en los municipios de Armenia y Pijao (Quindío), Pereira y Guática (Risaralda) y Quibdó e Istmina (Chocó), obtenidos luego de la asistencia técnica ; además se incluyen las recomendaciones a las entidades nacionales y territoriales para fortalecer el Gobierno Abierto Territorial.

Autor: Corporación Región

Fecha: Mayo 2018

REGION

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

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

CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO 4
2. INTRODUCCIÓN 19
3. CONTEXTO 21
4. METODOLOGÍA 22
5. RESULTADOS 23
6. RECOMENDACIONES 33
ANEXOS: 46

1. RESUMEN EJECUTIVO

Para el desarrollo de la Consultoría "Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz en seis (6) municipios de los departamentos de Quindío, Risaralda y Chocó (Colombia)", ejecutada por la Corporación Región de Medellín, financiada por la Unión Europea, a través del Proyecto ACTUE Colombia de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y en apoyo a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y al Departamento de la Función Pública, se formuló un Plan de Acción para la ejecución, seguimiento y evaluación de los cuatro componentes de la Consultoría. Los cuatro componentes son: Implementación de la Ley 1712, de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública en la perspectiva de la Construcción de Paz; para la Revisión y ajustes para la Implementación del Plan Anticorrupción y de Atención a la Ciudadanía – PAAC; y para el fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Control Social a la Gestión Pública.

En este primer numeral se exponen a manera de síntesis, los principales resultados de la consultoría, en los municipios de Armenia y Pijao (Quindío), Pereira y Guática (Risaralda) y Quibdó e Istmina (Chocó), obtenidos luego de la asistencia técnica ; además se incluyen las recomendaciones contempladasenel Producto 7 (Componente 4) : Informe Final de la Consultoría.

1.1. Información General

Consultoría	**Asistencia técnica para el *Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz de seis (6) municipios de posconflicto de Quindío, Risaralda y Chocó (Colombia)***		
Fecha de Inicio:	Diciembre de 2016		
Fecha de finalización:	Abril de 2018		
Municipios participantes	Armenia y Pijao (Quindío) Pereira y Guática (Risaralda*) Quibdó e Istmina (Chocó)		
Número de reuniones/talleres: **473**	Armenia: **87** Pijao: **70**	Pereira: **98** Guática: **74**	Quibdó: **78** Istmina : **66**
Número de visitas realizadas : **142**	Armenia: **24** Pijao: **24**	Pereira: **23** Guática: **24** Mistrató: **1**	Quibdó: **24** Istmina : **22**
Número de servidoras/es involucrados:	Armenia: **131** Pijao: **16**	Pereira: **150** Guática: **40**	Quibdó: **88** Istmina : **24**

*Inicialmente en Risaralda se seleccionó Mistrató, pero se descartó porque no ofreció condiciones apropiadas; en su reemplazo se selecciono Guática

Consultoría	**Asistencia técnica para el *Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz de seis (6) municipios de posconflicto de Quindío, Risaralda y Chocó (Colombia)***
Metodología utilizada	1. Revisión documental de fuentes secundarias 2. Adaptación de matriz para la autoevaluación de la implementación de la Ley de Transparencia y del PAAC, aplicada en tres momentos durante la consultoría 3. Realización de entrevistas semiestructuradas con actores clave de cada municipio 4. Conversaciones con responsables municipales de la implementación de la Ley (Componentes de atención a la Ciudadanía, TICs, Control Interno, Comunicaciones…) 5. Diagnóstico del estado de la participación y el control social en cada municipio, de acuerdo con el Estatuto de Participación Ciudadana 6. Asesoría, acompañamiento y capacitación: a) sensibilización de servidoras/es públicos sobre la importancia de una actuación ética y transparente b) Identificación del estado de la implementación normativa, mediante la revisión detallada y conjunta del instrumento cuantitativo c) Ejecución de planes de acción d) Evaluación de la asistencia técnica

1.2. Resultados:

1.2.1. <u>En la Implementación de la Ley 1712, de Transparencia y Derecho de Acceso a la información Pública</u>

En todos los municipios se evidenciaron avances cuantitativos y cualitativos; los primeros medidos a través del instrumento diagnóstico aplicado en tres momentos durante el desarrollo de la consultoría (febrero y septiembre de 2017 y marzo de 2018); y los segundos a través de un taller de evaluación realizado con las/los integrantes de las mesas/equipos de transparencia en cada uno de los municipios

En todas las alcaldías se designó un servidor/a responsable de actualizar contenidos en la página institucional y se definieron rutas para la entrega de información desde las distintas instancias de la administración; todas cuentan hoy con el enlace de *Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en general, organizado de acuerdo con las especificaciones vigentes.

De los talleres de evaluación realizados, se concluye que las y los servidores participantes del proceso identifican como aspectos claves que facilitaron los avances en la implementación de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información pública, la ***claridad generada sobre los distintos roles necesarios para el cumplimiento*** de la Ley, la ***conformación de las Mesas o Equipos de Transparencia***, la **articulación** entre instancias de las administraciones, el **conocimiento adquirido** y un mayor grado de ***conciencia sobre las responsabilidad*** que les asiste como servidoras/es públicos. El 100% de las/os los servidores participantes en los talleres, consideran que al finalizar este proceso de asistencia técnica, hay *mayor compromiso con la implementación de la Ley por parte de sus Administraciones*.

En la siguiente Tabla puede apreciarse la evolución alcanzada en la implementación de la Ley, durante el tiempo en que se realizó la consultoría en cada municipio[1]:

Implementación Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública	Armenia	Pijao	Pereira	Guática	Quibdó	Istmina
Desempeño inicial: medido en **febrero de 2017** Desempeño final: medido en **marzo de 2018**	Desempeño inicial = 84,25% **Muy Alto** Alcanzó o mantuvo la implementación total en el 92% de los componentes Avances mas significativos: Información de Interés y Presupuesto Desempeño final = 99,5%	Desempeño inicial = 51,42% **Medio** Alcanzó la implementación total en el 15% de sus componentes Mejoró en la implementa-ción del 69% de sus componentes Desempeño final = 70,8% **Alto**	Desempeño inicial = 40,00% **Bajo** Alcanzó o mantuvo la implementación total en el 62% de sus componentes Mejoró en la implementa-ción del 92% de sus componentes Desempeño final = 81,6%	Desempeño inicial = 43,23% **Medio** Alcanzó la implementación total en el 46% de sus componentes Mejoró en la implementación del 77% de sus componentes Retroceso en 1 componente Desempeño final = 81,4%	Desempeño inicial = 35,35% **Bajo** Alcanzó la implementación total en el 8% de sus componentes Mejoró en la implementación del 92% de sus componentes Desempeño final = 69,00% **Alto**	Desempeño inicial = 16,66% **Muy Bajo** Mejoró en la implementación del 84% de sus componentes Desempeño final = 50,43% **Medio**

Porcentaje Alcanzado	Valoración
1% - 20%	Muy bajo
21% - 40%	Bajo
41% - 60%	Medio
61% - 80%	Alto
81% - 100%	Muy alto

[1] P
Le
An
ac
qu
ins
ini

1.2.2. En el ajuste, implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los Planes Anticorrupción y de Atención a la Ciudadanía 2017 y 2018

Los resultados derivados del ajuste implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los PAAC municipales 2017 y 2018 son positivos para todos los municipios participantes, encontrándose algunas diferencias entre componentes, pero registrando avance en todos los componentes, todos los municipios. Se destacan en este Resumen Ejecutivo los resultados obtenidos en los componentes de Gestión de Riesgos de Corrupción y Rendición de Cuentas, de los restantes se da cuenta en el numeral. 4.2 (pág. 23 de este documento) del Informe Final.

En el componente de **Gestión de Riesgos de Corrupción**, se obtuvo un avance significativo (diferencia de 41 puntos[2], cifra obtenida alpromediar los resultados de los seis (6) municipios al inicio y al final de la consultoría), ya que el cumplimiento de este componente alcanzó un Muy Alto; lo más relevante es que en todas las administraciones se ***revisó y se ajustó la matriz de riesgos de corrupción 2017 y 2018*** (en 2018 la revisión contó con la participación de líderes, ediles y algunas organizaciones en Armenia, Pereira, Guática y Quibdó) y se **realizaron socializaciones** con instancias de control, organizaciones y líderes comunitarias/os. A excepción de Istmina (la obligación de responder a las demandas del día a día, interfirió de manera decisiva con el cumplimiento de los plazos establecidos), los restantes municipios ***cuentan hoy con nuevos mapas de riesgos de corrupción***, creados de manera participativa con los equipos ampliados en cada administración.

[2]Ver Nota al pie anterior

El componente de **Rendición de Cuentas** tuvo resultados muy positivos en cinco de los seis (6) municipios (en Istmina no se realizó audiencia de rendición de cuentas); Quibdó presentó el mayor avance en términos de porcentaje de implementación, tales como ***consulta a la las/los ciudadanos*** sobre temas de interés, ***publicación de informes de gestión con la anticipación*** recomendada, ***invitación a organizaciones representativas a emitir concepto*** sobre el informe de gestión, ***rendición de cuentas para servidoras/es públicos*** (abril 5/2018). Pijao y Guática también logran avances que los ubican en el nivel Muy Alto, de cumplimiento. En estos cinco municipios queda ***capacidad instalada en los equipos participantes*** para la ejecución de un proceso de rendición ajustado a la norma. En Istmina aunque hubo disposición del equipo responsable del tema de rendición de cuentas, con el secretario de planeación a la cabeza, para realizar el proceso y se generaron acuerdos para realizar un ejercicio de rendición en abril de 2018, este fue cancelado por decisión del alcalde, por "no estar interesado en este tipo de actividades", lo que implica una clara falta de voluntad política que es difícil de superar.
La siguiente tabla, muestra la evolución en la implementación del PAAC en cada municipio:

Avance PAAC	Armenia	Pijao	Pereira	Guática	Quibdó	Istmina
Desempeño inicial: medido en **febrero de 2017** Desempeño final: medido en **marzo de 2018** Porcentaje Alcanzado / Valoración 1% - 20% / Muy bajo 21% - 40% / Bajo 41% - 60% / Medio 61% - 80% / Alto 81% - 100% / Muy alto	Desempeño inicial = 67,14% **Alto** Alcanzó la implementación total en el componente de Rendición de Cuentas; también hubo avance significativo en Transparencia y Acceso a la Información Desempeño final = 85,78% **Muy Alto**	Desempeño inicial = 35,00% **Bajo** Hubo avances significativos en casi todos sus componentes Desempeño final = 79,96% **Alto**	Desempeño inicial = 65,40% **Alto** Hubo avances significativos en los componentes de Gestión de riesgos de corrupción, Instrumentos adicionales y transparencia y acceso a la Información Desempeño final = 93,00% **Muy Alto**	Desempeño inicial = 37,80% **Bajo** Hubo avances significativos en casi todos sus componentes Desempeño final = 90,80% **Muy Alto**	Desempeño inicial = 29,3% **Bajo** Hubo avances significativos en casi todos sus componentes Desempeño final = 76,3% **Alto**	Desempeño inicial = 13,14% **Muy Bajo** Hubo avances significativos en tres de sus componentes Desempeño final = 53,36 **Medio**
Grado de Avance	**18,64%**	**44,96%**	**27,60%**	**53,00%**	**47,00%**	**39,96%**

1.2.3. <u>En el fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Control Social a la Gestión Pública</u>

En este componente se presentaron dos situaciones que afectaron en alguna medida el resultado final en los municipios; la primera tuvo que ver con la renuncia y cambio de la persona responsablede este componente en el equipo de Región en junio de 2017, lo que exigió un tiempo adicional para la revisión y mejoramiento del diagnóstico realizado y para el relacionamiento de la nueva profesional con los equipos de las administraciones y convocatoria de todas/os los responsables de procesos de participación en las alcaldías; la segunda, con las dinámicas propias de cada municipio, por ejemplo las fiestas patronales en los municipios del Chocó, las fiestas decembrinas en todos los municipios y la época electoral en los municipios del eje cafetero. No obstante se mantuvo el marco de actuación para el desarrollo de actividades de fortalecimiento y se mantuvo lo trazado por las líneas gruesas propuestas y validadas durante las socializaciones de los diagnósticos en cada municipio. Teniendo en cuenta lo anterior, los principales resultados identificados son:

- ***Revisión, ajuste y socialización del estado de la participación ciudadana y control social*** a la gestión pública de acuerdo con el Estatuto de Participación Ciudadana, en el total de los municipios y a nivel de los equipos de gobierno, tomando como escenario las mesas de transparencia y/o consejos de gobierno.

- ***Plan de acción formulado para la promoción del control social de la gestión pública en todos los municipios*** encontrándose una mayor receptividad en su orden en Armenia, Guática y Quibdó. En todos, desarrollo de actividades informativas y formativas en torno a temas de ley 1757 de 2015, con actores institucionales y sociales y algunas reflexiones frente a sus posibilidades de implementación como Sistema Municipal de Participación -SMP.

- Fortalecimiento del sistema municipal de participación ciudadana: ***Avances en la identificación y caracterización de actores de la participación*** (institucionales y sociales) en la perspectiva de definir los roles y responsabilidades en el SMP, con mayores desarrollos ***en Armenia***, incluso ***con orientaciones para los análisis de incidencia***, influencia y posibilidad con expresa motivación para continuar con el proceso.

- ***Sensibilización a actores institucionales*** frente al proceso de promoción de la participación ciudadana y definición y socialización de una perspectiva de abordaje a nivel de cada uno de los ámbitos del SMP. A manera de cierre, en ***cada municipio se ha compartido una pauta de análisis para dar continuidad al proceso***.

  En la siguiente Tabla se da cuenta del estado final de avance en cada uno de los municipios, de acuerdo con las categorías seleccionadas para hacer seguimiento a la participación ciudadana para el control social a la gestión pública: Armenia presenta el mayor avance en sus Sistema Municipal de Participación, en especial en los ámbitos instrumental y participativo y en los criterios de Capacitación y Cultura Política del

ámbito Informativo;en Guática (aunque a este municipio no le obliga), hay un buen desarrollo en las categorías de Agenda Política (ámbito instrumental), Control social (ámbito Participativo) y Valoración de participantes y Satisfacción (ámbito informativo); el municipio con menos desarrollo, nuevamente es Istmina, que presenta todas sus categorías en un nivel medio o inferior (10 de las 15 categorías en nivel bajo)

Nº	Ámbito Sistema Municipal de Participación	Criterio	Categoría/Variable	Nivel de avance					
				Armenia	Pereira	Guática	Quibdó	Pijao	Istmina
1	Institucional	Transversalidad	Grado de involucramiento de las distintas áreas (políticas y técnicas)						
		Integración al/del Sistema Municipal de Participación	Relación con otros procesos - coordinación (es informativa o de cogestión)						
		Planificación y recursos Claridad de los Objetivos	Análisis de la planificación y de su cumplimiento						
2	Instrumental	Relevancia	Agenda política ¿el tema de la participacion forma parte de la agenda politica del gobierno local?						
			Valoración subjetiva de la ciudadanía						
3	Participativo	Quién participa Diversidad	Perfil de las organizaciones participantes						
			Identificación de actores y grupos sociales relevantes						
		Cómo se participa Diagnosis participativa	Control Social						
4	Informativo y de soporte	Calidad de la información	Canales de informacion y difusión						
			Pluralidad de la información producida						
			Claridad y utiliad de la información producida						
		Devolución de los resultados	Devolución de los resultados actas, diagnosis, planes, acciones concretas…						
		Capacitación	Sesiones de capacitación Objetivos y formato						
			Valoracion subjetiva de los participantes						
		Generación de cultura política participativa	Satisfacción general y/o la disposición para volver a participar						

Convenciones	
Muy Alto	
Alto	
Medio	
Bajo	
Muy bajo	

1.3. Recomendaciones:

Se identificaron y caracterizaron siete (7) campos de aprendizaje, para evidenciar la riqueza de la experiencia, precisar la naturaleza de las recomendaciones y facilitar la creación de conexiones e interrelaciones entre niveles e instituciones. En cada campo de aprendizaje se parte de una afirmación problemática; en el numeral 5: Resultados, del informe final, se describen los elementos que sustentan dicha afirmación, con base en las experiencias y lecciones aprendidas durante esta consultoría y por último, se plantean las recomendaciones para su superación. Al final, se muestra la Tabla N° 11, que permite ubicar la entidad nacional o ente territorial destinataria de cada recomendación, según cada Campo de Aprendizaje

- **Poder local frente a la transparencia:**En algunos casos establece relaciones ilegales (venta obligatoria de boletas, contratos con funciones condicionadas a apoyos electorales, utilización de la figura de la contratación pública para obtención de beneficios personales) y por tanto, no le interesa que los temas sobre transparencia funcionen

  - *Para la Secretaría de Transparencia, el Departamento de la Función Pública y el Ministerio del Interior*: ***Fortalecer los sistemas de seguimiento y control al cumplimiento de la Ley 1712, PAAC y Estatuto de Participación.*** Un especial énfasis podrían tener las gobernaciones a través de la creación de programas de asistencia técnica; que las administraciones municipales perciban que existe interés desde las instancias nacionales, en que ellas comprendan, implementen y a su vez hagan seguimiento, sería una forma de contrarrestar el poder absoluto que hasta ahora parecen tener.

  - *Para la Secretaría de Transparencia y el Departamento de la Función Pública:**Diseñar una ruta de formación y capacitación para servidoras/es con la ESAP***y/o realizar convenios con otras instituciones de educación superior para el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para cumplir con la normatividad

- **Arquitectura institucional, definición de roles y responsabilidades y desempeño / cumplimiento con lo acordado**

  Para Secretaría de Transparencia y Departamento de la Función Pública (y gobernaciones):

  - ***Formular un plan de implementación diferencial de acuerdo con la categorización de municipios*** y construir acuerdos que incluyan asistencia técnica por parte del nivel nacional o departamental, para que ***la norma vaya acompañada de prácticas que les demuestren la utilidad de las mismas***. Complementar con un programa de talento humano, conocimiento y propósito de la normatividad, aporte a la infraestructura física y tecnológica y comunicaciones.

- ***Contratar y formar facilitadores para la implementación de la Ley 1712 y del PAAC en municipios de categoría 5 y 6***, que realicen asistencia técnica por lo menos durante un año.
- Incorporar un ***módulo*** sobre normatividad e índices utilizados para medición de anticorrupción, ***en la capacitación que realiza la ESAP para nuevos alcaldes y secretarios de planeación***, que incluya el establecimiento de compromisos para su cumplimiento.
- Regular la actividad de ***contratación*** de forma tal que se ***elimine el excesivo "cortoplacismo"*** y se promueva mayor rigurosidad en la selección de perfiles especialmente en cargos sensibles como planeación, control interno.

Para las Alcaldías:

- Incentivar mayor interés y voluntad política para fortalecer los temas de transparencia y lucha contra la corrupción; una acción concreta sería ***incorporar*** el ***seguimiento a la implementación de la Ley de transparencia, al PAAC y a la participación ciudadana*** en los diferentes procesos***, en la agenda del Consejo de Gobierno***.
- Apoyar y fortalecer las mesas/equipos de transparencia conformados para responder a los requerimientos de la normatividad vigente, formalizándolas a través de acto administrativo y designando para liderarla, a una persona con capacidad de decisión que haga parte del equipo de gobierno

– **Conocimiento y actitudes de servidoras/es públicos frente a la norma (potencia pedagógica de los instrumentos)**

Para la Secretaría de la Transparencia:

- Crear incentivos para servidoras/es que **animen a participar en las rutas de la integridad** y que visibilice y premie buenas prácticas: Pasantías, asistencia a eventos de capacitación que se desarrollen en otras ciudades, realizar concursos departamentales, nacionales de buenas prácticas.
- ***Desarrollar un diplomado virtual*** para que servidoras/es participen en las ***rutas de la integridad***.
- ***Formar servidoras/es facilitadores de las rutas de la integridad*** en sus respectivas administraciones, estableciendo acuerdos – de descarga laboralo bonificaciones, por ejemplo –para que realicen la réplica correspondiente.

Para la Secretaría de la Transparencia y el Departamento de la Función Pública:

- ***Fortalecer el sistema pedagógico de profesionalización del servidor público,***de manera que integre todas las dimensiones de las capacidades (ser, saber, hacer) en temas de lucha contra la corrupción, promoción y ejercicio de la transparencia y la legalidad. Para ello, las rutas dela integridad son una herramienta a incorporar
- **Caracterización de públicos para creación y producción de material didáctico más pertinente y comprensible**, ya que el nivel académico de las/os servidores públicos varía según el tipo de alcaldía. Las/los servidores de municipios de categoría 1 muestran mayor nivel de comprensión de la gestión pública y de la normativa asociada, por lo tanto el material trabajado (manuales y guías) resultó pertinente y de fácil comprensión, lo que significa que estos servidores/as tienen aptitudes suficientes para autocapacitarse con el material didáctico propuesto por las instancias nacionales. Por el contrario, muchas/os de los servidores de municipios categoría 6 no siempre tienen suficientemente desarrolladas las competencias de lectoescritura y cálculo, además de presentar desconocimiento generalizado de las obligaciones legales derivadas del ejercicio de la función pública;esto se evidenció en los bajos niveles de comprensión de los manuales y guías y en la incapacidad de abordarlos de manera individual en un proceso de autocapacitación. Para los casos específicos de esta consultoría, tales dificultades fueron sorteadas por el equipo consultor mediante la utilización de recursos alternos, como videos explicativos (bajados de internet), simplificación del lenguaje, modificación de la metodología, presentaciones dinámicas, trabajos individuales con casos reales de cada municipio y acompañamiento personalizado.

– **Utilidad (política, desempeño institucional, etc.) de las normas y sus herramientas de implementación**

Para Secretaría de Transparencia, Departamento de la Función Pública, Ministerio del Interior

- ***Cada ley aprobada***, debe acompañarse de ***una estrategia de comunicaciones para hacer pedagogía*** de las mismas, pues no basta con que sean promulgadas.
- Se ve necesaria la **creación de estrategias que fomenten espacios de relacionamiento directo entre servidoras/es públicos de diferentes entidades** cuyas funciones estén relacionadas con el cumplimiento de la Ley de Transparencia y el PAAC, tanto entre pares, como entre entidades con mayores y menores fortalezas.

  En el caso de Quindío, por ejemplo, la Mesa de Transparencia de Armenia se convirtió en un órgano consultivo para la mesa de Pijao, mediante el programa de hermanamiento. Otras iniciativas, como el intercambio de experiencias entre pares, la institucionalización de reuniones de mesas de transparencia, entre otras, podrían generar resultados positivos. Las ciudades capitales también deberían

cumplir un papel de asesoría y acompañamiento a los pequeños municipios en el fortalecimiento de los equipos de transparencia

- Las guías de la Secretaria de Transparencia tienen **contenidos muy pertinentes, pero son de alta exigencia metodológica**y en la mayoría de municipios participantes (en especial los de categoría 6) no existen las capacidades para responder a ella; tras el análisis con las mesas de transparencia se identificó también que no son conocidas por servidoras/es públicos, por lo que se requiere diseñar una estrategia de difusión

  Aspectos positivos identificados en las guías de la Ley de Transparencia y que podrían imitarse en todo el material didáctico:

  - Uso adecuado de recursos gráficos que apoyan la fácil comprensión del material (se evidenció que gracias a estos recursos, el material es recibido con mayor agrado por parte de los servidores):
    - Uso de colores llamativos que apoyan la diferenciación de temas.
    - Uso de íconos de gran tamaño que ayudan a mantener la concentración.
    - Tipografía apropiada en cuanto al estilo y el tamaño.
  - Priorización de la información, mediante la técnica de infografía.
    - Utilización de estrategia pregunta/respuesta que ayuda a una mayor comprensión.
    - Enumeración de pasos a seguir que aporta claridad al mensaje.

  Se han identificado otras posibilidades que podrían explorarse para asegurar que el material tenga mayor aceptación:

  - Complementar con tutoriales tipo videos animados.
  - Indicar un contacto (persona) que responda vía correo electrónico cualquier inquietud.
  - Convertir los manuales y guías en cursos virtualescortos con tutores capacitados para dar respuesta a inquietudes puntuales

- También para *Procuraduría General de la Nación –PGN–*: Mayor aprovechamiento de los datos abiertos, del IGA, en la perspectiva de formular/medir planes de desarrollo. El 90% de las/os servidores participantes no conocen cómo funciona el IGA (y en general ningún índice de medición) ni los indicadores que lo componen. ***La PGN tendría que hacer un mayor esfuerzo pedagógico para mejorar la comprensión y el interés en su cumplimiento por parte de las administraciones municipales.***

– **Integralidad de la aplicación de las normas (¿se pueden transformar aspectos de "puro" cumplimiento en herramientas de gestión?)**

Para la *Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de Planeación*:

- Generar una oferta de ***asistencia técnica para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG,*** que incluya identificación de mínimos ***paramunicipios categoría 6***, simplificación del lenguaje y estructuras de contenidos para que logren encontrar el sentido y la relación entre una instrucción y otra. Esta recomendación también es para la ST, por estar la Ley de Transparencia incluida en el MIPG
- Invertir ***más recursos para comunicar, hacer pedagogía y formar talento humano*** al igual que capacitar e invertir en infraestructura física y tecnológica.
- Conformar un equipo de alto nivel, de las tres ramas del poder público que piense de manera integral soluciones para mejorar el funcionamiento y desempeño de municipios de categoría 6. Para que las herramientas actuales funcionen, se ve necesaria esta instancia superior para que integre, articule y direccione acciones estratégicas que compensen paulatinamente las diferencias existentes con los municipios de categorías especial, 1 y 2

Para las *Alcaldías*

- Es necesario que las alcaldías asuman su responsabilidad en la implementación de la Ley 1712 y del PAAC al interior de los aparatos administrativos municipales, para **realizar las adecuaciones requeridas en la arquitectura institucional (administrativas, tecnológicas, humanas)** y en la dinamización de procesos de cualificación de la participación ciudadana para el control social a la gestión pública

  En el ejercicio de la consultoría se realizó la firma de pactos entre las alcaldías y la Corporación Región, con la intervención de los Concejos y Personerías municipales en el marco de un evento público con participación de medios de comunicación local. Aunque este acto no era de ninguna manera vinculante, sí generó una percepción de responsabilidad frente a los órganos de control, la opinión pública y la comunidad en general y desencadenó en un mayor sentido de compromiso por parte de los servidores públicos involucrados para el cumplimiento de las acciones planteadas.

  En este sentido, crear una estrategia parecida, esta vez sí de carácter vinculante, podría generar un efecto similar o incluso mayor al mencionado. Estimular en primer lugar, buenas prácticas y luego incluir exigencias normativas que obliguen a la presentación pública de estos temas

– **Relación y lugar de la ciudadanía con y en la administración**

- Para el *Departamento de la Función Pública*: Sugerir el aprovechamiento del componente de iniciativas adicionales del PAAC para convocar a empresa privada, organizaciones sociales, ciudadanos y servidores para al ejercicio de participación y control ciudadano.

- Con *Ministerio del Interior y Gobernaciones (aprovechando su función de asistencia técnica a los municipios)*: **Crear o fortalecer programas que promuevan y capaciten a las organizaciones sociales existentes, en el ejercicio de control ciudadano a la gestión pública**, por parte del primero; y fortalecer el Sistema Departamental de Participación por parte de las segundas, ya que esto implica la relación con los comités de participación en aquellos municipios que están obligados por el Estatuto y con los que voluntariamente los quieran conformar; una tarea precisamente, sería la motivación para los municipios no obligados.

– **Relación entre los distintos niveles territoriales. Presencia e incidencia del nivel nacional**

Para Secretaría de la Transparencia, Departamento de la Función Pública, Archivo General de la Nación, ESAP, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de Planeación Nacional:

- Retomar la función de coordinación del ejecutivo tanto en el nivel nacional.como en el departamental: Re-conocer y articular la oferta nacional para los territorios (ver recomendación de caracterización de públicos). Hay evidencia de ofertas repetidas, contradictorias, competencia por públicos, municipios con múltiples ofertas y otros sin ofertas. En síntesis, la recomendación es hacer lo obvio.
- Que haya una función en alguna de las instancias departamentales que racionalice y filtre las ofertas nacionales para los municipios
- Un especial llamado al *Archivo General de la Nación para actualizar y hacer más efectiva su labor,* dada la crucial importancia de la gestión adecuada de la información en las administraciones municipales.

Para *Gobernaciones*

- Tomarse en serio la función de asistencia técnica que tienen para con las alcaldías. Unapropuesta para las gobernaciones que surge de la consultoría realizada por la Unión Temporal PRISMA es aprovechar el marco de los post-acuerdos para diseñar una estrategia de acompañamiento a los municipios – por parte de los departamentos –, en el tema de herramientas de gestión de la información, por ejemplo.

Para *Alcaldías*

- Buscar espacios de relacionamiento con el nivel nacional y departamental, para plantear soluciones pertinentes a las dificultades (insuficiente personal, desconocimiento generalizado de la norma, incumplimiento acumulado de la normatividad) que tienen los municipios para cumplir con las normas de

transparencia y anticorrupción. Mas ejemplos de estas dificultades se han descrito anteriormente en el informe 1 de los productos 1, y 3; y en el informe 2 de los productos 2 y 4.

2. INTRODUCCIÓN

Es satisfactorio presentar el informe final de la Consultoría "Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz en seis (6) municipios de los departamentos de Quindío, Risaralda y Chocó (Colombia)", ejecutada por la Corporación Región de Medellín, financiada por la Unión Europea, a través del Proyecto ACTUE Colombia de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y en apoyo a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y al Departamento de la Función Pública. Para su realización se formuló y aprobó un Plan de Acción (2016-12 / 2018-04) para la ejecución, seguimiento y evaluación de los cuatro componentes de la Consultoría.

En este documento se describen los resultados obtenidos en lo relacionado con la Implementación de la Ley 1712, de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública en la perspectiva de la Construcción de Paz; con la Implementación del Plan Anticorrupción y de Atención a la Ciudadanía – PAAC –; y con el fortalecimiento de la Participación Ciudadana para el Control Social a la Gestión Pública, en los municipios de Armenia y Pijao (Quindío), Pereira y Guática (Risaralda) y Quibdó e Istmina (Chocó).

El capítulo finalpresenta las principales recomendaciones para los entes nacionales – principalmente la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública, pero también para otras entidades del nivel nacional relacionadas con el tema y, para gobernaciones y alcaldías –, que fueron recogidas en los talleres finales de evaluación realizados con servidoras/es participantes y como producto de la experiencia, de asistencia técnica desarrollada por Región; el equipo del proyecto priorizó siete (7) campos de aprendizajepara estructurar la descripción de las recomendaciones y facilitar su comprensión;al final, se presentan agrupadas en la *Tabla 11: Destinación de Recomendaciones para entes nacionales y territoriales, de acuerdo con cada Campo de Aprendizaje*.

Sepresenta aquí, una lectura transversal de los resultados obtenidos en los componentes 1, 2 y 3 ylas recomendaciones para mejorar en la implementación de la normatividad trabajada, acordadas enel componente 4; por último, el listado de anexos correspondientes:

- Componente 1: Implementación y cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.
- Componente 2. Ajuste, implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los PAAC municipales 2017 y 2018.
- Componente 3: Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Control Social a la Gestión Pública en los seis municipios participantes.
- Componente 4: Recomendaciones para el fortalecimiento de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y Función Pública en el Cumplimiento de sus Funciones

Finalmente, un agradecimiento al equipo del proyecto ACTUE Colombia de la FIIAPP, por la presencia y disponibilidad durante la ejecución de la consultoría, por su capacidad para tender puentes con las demás entidades participantes. Para Región fue una experiencia enriquecedora y gratificante.

3. CONTEXTO

En relación con el contexto nacional que se presentaba al inicio de la consultoría, no ha habido grandes variaciones; pocos avances para el caso de sobornos realizados por la empresa constructora brasileña Odebrecht. Un año después y a pesar de que las evidencias que comprometen las dos últimas campañas presidenciales así como a funcionarios y exfuncionarios de alto nivel en el ámbito nacional y regional, excongresistas y contratistas de las regiones donde se ejecutan las obras cuestionadas, hay pocos sancionados o condenados, en contraste con lo que ha sucedido en otros países de la región donde se descubrieron hechos similares y ya están identificados los responsables y sancionados.

Se resaltaba también la existencia de otros grandes casos de corrupción (a los que habría que añadir la aparición de nuevos casos) que se estaban investigando en el país y que habían generado un sentimiento generalizado de indignación y evidenciado la magnitud del problema, lo que empezaba a gestar iniciativas ciudadanas para su contención. Tal vez la iniciativa más poderosa fue la de realizar un referendo anticorrupción, que tuvo una convocatoria excepcional y a la que respondieron con su firma más de cuatro (4) millones de personas, lo que permitió que en este momento se esté a la espera de su aprobación en el Congreso, para que sea votada – se prevé – que de una forma masiva, de acuerdo con la aprobación que ha conseguido en todos los sectores de la población.

Por último, se hacía referencia a la consolidación del proceso de paz con las FARC; se anotaba como positivo el proceso de reglamentación e implementación de los acuerdos que se estaba desarrollando y se hacía referencia también a los retrasos y dificultades en los campos de la concentración de los excombatientes, la lentitud en los desarrollos legislativos, a la entrega de armas y creación de la institucionalidad necesaria para la puesta en marcha de los mismos. En ese momento se iniciaba también en firme, la fase pública de la negociación entre el Gobierno Nacional y el ELN. Desafortunadamente los avances, en ninguno de los dos procesos son alentadores (podría incluso hablarse de algún retroceso), la coincidencia con época electoral hace más difícil la fluidez de los trámites que se requieren para su implementación y esa lentitud va minando la paciencia de excombatientes y la esperanza de la ciudadanía.

En relación con los contextos locales y manteniendo la línea de acompañamiento en la perspectiva del fortalecimiento de capacidades, es preciso anotar algunas características propias del ejercicio de la gestión pública que estuvieron presentes en los municipios y que mostró a finales del año que la mayoría de servidoras/es privilegiaron la realización de actividades propias de la temporada navideñay disminuyeron el ritmo de demanda y atención de los interlocutores en torno a la posibilidad de desarrollar actividades de acompañamiento. A inicios del año 2018, las particularidades propias de la época pre electoral, permitieron evidenciar la participación activa de servidores públicos de carrera administrativa, libre nombramiento y contratistas, en actividades proselitistas. Estos aspectos se hicieron visibles en todos los municipios del Eje Cafetero y en su orden: Armenia, Pereira, Guática y Pijao, aunque con iguales impactos en la baja concreción de actividades.

4. METODOLOGÍA

La metodología para el desarrollo de la consultoría para la implementación y fortalecimiento de los componentes 1, 2 y 3, tuvo tres momentos principales:

a) Elaboración de diagnósticossobre el estado de implementación y cumplimiento de la Ley 1712 y del PAAC[3] y del estado de la participación ciudadana para el control de la gestión pública[4] en cada una de las alcaldías participantes

b) Asistencia técnica para la ejecución de los planes de acción para la implementación de la Ley de Transparencia y el PAAC, que se desarrolló bajo las modalidades de capacitación, asesoría, acompañamiento y seguimiento a los planes formulados, cada una de ellas con distinta intensidad respondiendo a las condiciones particulares de los municipios[5]; y para el desarrollo del plan de fortalecimiento con estrategias, fases y líneas de acción por cada uno de los cuatro ámbitos o dimensiones del Sistema Municipal de Participación –SMP[6]

c) Formulación de recomendaciones para dar cumplimiento al componente 4. Se realizó un taller de evaluación final (tipo café conversación) en cada municipio en el que se incluyó un punto de recomendaciones para las instancias nacionales; y dos talleres del equipo del proyecto

[3]Ver: 2017-05-25InformeProductos1y3-PyctoACTUE-Región-VersiónDefinitiva. Numeral 1.2 – Pg. 9
[4]Ver: 2017-12-07-Anexo1. InformeProducto5Ajustado-ProyectoACTUE-Región
[5] Ver: 2017-11-24-2doInformeComp1y2-Producto2y4-ProyectoACTUE-Región. Numeral 3.1 – Pg. 11
[6]Ver: 2017-12-21-2doInformeComp3-Producto6-ProyectoACTUE-Region-Definitivo. Numeral 3 – Pg. 7

5. RESULTADOS

5.1. En la Implementación de la Ley 1712, de Transparencia y Derecho de Acceso a la información Pública

En todos los municipios se evidenciaron avances cuantitativos y cualitativos; los primeros medidos a través del instrumento diagnóstico aplicado en tres momentos durante el desarrollo de la consultoría (febrero y septiembre de 2017 y marzo de 2018); y los segundos a través de un taller de evaluación realizado con las/los integrantes de las mesas/equipos de transparencia en cada uno de los municipios.

En las seis (6) administracionesse hicieron **ajustes institucionales**[7] para facilitar y avanzar en la implementación de la Ley, que fueron desde la conformación de mesas o equipos de transparencia en todos los municipios y su formalización (Armenia, Pereira, Guática), reorganizaciónen las funciones de algunas/os servidores, firma de compromisos con la ciudadanía para fortalecimiento de la transparencia,hermanamiento entre municipios, hasta la contratación de personal para cumplir funciones específicas (Pereira). Todas las mesas/equipos de transparencia lideraron acciones al interior de las administraciones y con organizaciones y/o líderes sociales.

Ajustes realizados	Armenia	Pijao	Pereira	Guática	Quibdó	Istmina
Conformación de mesas o equipos de transparencia	Mesa Consoli-dada	Equipo débil	Mesa Consoli-dada	Mesa Consoli-dada	Equipo conforma-do y activo	Equipo débil
Formalización de mesas o equipos de transparencia					En proceso	
Reorganización o asignación de nuevas funciones a servidores						
Contratación personal						
Firma de compromi-sos con la ciudadanía para fortalecimiento de la transparencia						
Hermanamiento (aprendizajes compartidos)						

[7] Ver: 2017-11-24-2doInformeComp1y2-Producto2y4-ProyectoACTUE-Región. Numeral 3.2 – Pg. 18

En el eje de**Herramientas para la gestión de la información**,los resultados fueron moderados;el mayor avance se dio en el componente de ***Gestión Documental***, cuyo promedio[8] para los seis municipios, al iniciar la consultoría, era de 35,1 y finalizó en 65,4 reflejando una mejora en el desempeño en todos los municipios; Guática presentó los mejores resultados (pasó de nivel medio a Muy alto), pero también se dieron avances significativos en Pijao y Pereira y en menor escala en Quibdó e Istmina; Armenia registró el menor avance porque desde el inicio su nivel de desarrollo estaba en el rango Muy alto quedando poco margen de mejoramiento. En el componente de ***Esquema de Publicación*** se presentaron algunos avances en Pereira, Quibdó e Istmina; Pijao y Guática mantuvieron el nivel de desarrollo con el que iniciaron (nivel Medio);y Armenia que ya tenía el esquema completo en funcionamiento, lo mantuvo en el 100% de actualización. Guática fue el municipio de mayor avance en el componente de ***Registro de Activos de Información*** ya que partió de un nivel muy bajo, pero alcanzó el 100% en su desarrollo; Armenia inició y finalizó en el 100%, Pijao inició en 0% y avanzó hasta un nivel Medio, Pereira tuvo un avance mínimo sin pasar del nivel Muy bajo y en Istmina y Quibdó no hubo avances en este componente;por último, el ***Índicede Información Clasificada y Reservada*** fue el componente de menor desarrollo en este eje, a excepción de los municipios de Armenia y Pereira en los que se implementó completamente; Pijao inició su construcción y avanzó hasta un nivel medio; y, Guática, Quibdó e Istmina no presentaron ningún avance. Los limitados resultados generales obtenidos por algunos municipios en los distintos componentes de este eje, se explican por las carencias existentes en la disposición y organización de la información, por los atrasos acumulados por años y por la limitación de recursos humanos, presupuestales y técnicos.

Teniendo en cuenta todos los componentes del eje de Herramientas para la gestión de la información, en orden descendente, el mayor avance se dio en Pereira y luego aparecen Guática, Pijao, Istmina, Quibdó y Armenia[9], como puede verse en la siguiente Tabla N° 1

	Pereira		Guática		Pijao		Istmina		Quibdó		Armenia	
	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03
Promedio Componentes del Eje: Herramientas para la Gestión de la Información	9,75	51,75	23,00	57,25	17,25	50,56	7,35	22,53	16,38	29,25	90,82	98,44
Grado de Avance	**42,00**		**34,25**		**33,31**		**15,18**		**12,88**		**7,62**	

Tabla 2: Resultados Eje Herramientas para la Gestión de la Información

El eje de **Transparencia Activa**, muestra resultados muy satisfactorios en los municipios participantes;en promedio, el grado de implementación en todos los

[8] Ver pie de página # 1 para ampliar información sobre sistema de sistema de valoración
[9]Armenia tenía los mayores desarrollo al inicio de la Consultoría, con niveles de implementación en 70%, 93% y dos en el 100%, por lo tanto el margen de mejoramiento era muy reducido

componentes quedó por encima del 70%; se destacan especialmente Mecanismos de contacto con el sujeto obligado y Estructura orgánica del talento humanoporque los seis (6) municipios alcanzaron un nivel de actualización y publicación Muy alto, municipios como Pijao, Pereira, Istmina y Quibdó, realizaron un gran esfuerzo para disponer de toda la información requerida sobreel personal; en el componente de Presupuesto los cuatro (4) municipios del eje cafetero cumplieron con los requerimientos de la Ley al 100% y Quibdó e Istimina en un 90% y 60% respectivamente; también es de resaltar el mejoramiento y acceso a la información registrada en el componente de Contratación, en especial en los municipios de Guática, Quibdó e Istmina, que pasaron de un nivel de cumplimiento medio y bajo a un nivel Muy alto, Pereira alcanzó un nivel de cumplimiento del 100% y Pijao y Armenia mantuvieron su nivel de cumplimiento en 83.5% y 100% respectivamente.La siguiente Tabla, muestra el grado de avance alcanzado, resultado de la asistencia Técnica

	Quibdó		Pereira		Guática		Istmina		Armenia		Pijao	
	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03
Promedio Componentes del Eje de Transparencia Activa, por municipio	38,95	85,71	47,63	94,25	49,38	94,25	20,28	61,31	82,13	100,00	65,56	80,41
Grado de Avance	46,76		46,63		44,88		41,04		17,88		14,84	

Tabla 3: Resultados Eje Transparencia Activa

En el eje de **Transparencia Pasiva**, Istmina fue el municipio que presentó el mayor avance, resultado de la implementación de acciones para el registro, organización, distribución, sistematización y respuesta de PQRS. Los demás municipios estaban en un nivel de cumplimiento Alto y mantuvieron su desempeño a lo largo del desarrollo de la consultoría.

	Pereira		Armenia		Quibdó		Istmina		Pijao		Guática	
	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03
Grado de Avance Eje Transparencia Pasiva	100,0	100,0	75,0	100,0	82,5	93,8	25,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0

Tabla 4: Resultados Eje Transparencia Pasiva

La siguiente Tabla comparativa entre la situación de inicio y la final, muestra el grado de avance de los seis (6) municipios en todos los componentes:

FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA

GOBIERNO DE COLOMBIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Proyecto financiado por la Unión Europea

Avance Componentes Ley 1712		Armenia		Pijao		Pereira		Guática		Quibdó		Istmina	
		2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03
Información Mínina	Mecanismos de contacto con el sujeto obligado	87,0	100,0	75,0	100,0	64,0	100,0	80,0	100,0	90,9	100,0	53,5	80,3
	Información de Interés	64,0	100,0	64,0	84,0	16,0	80,0	16,0	100,0	16,2	83,4	16,8	66,4
	Estructura Orgánica y de Talento Humano	70,0	100,0	45,0	95,0	23,0	100,0	60,0	100,0	37,5	95,0	47,5	90,0
	Normatividad	84,0	100,0	12,0	28,0	47,0	100,0	28,0	88,0	24,0	76,0	0,0	36,0
	Presupuesto	60,0	100,0	100,0	100,0	60,0	100,0	75,0	100,0	20,0	90,0	0,0	60,0
	Planeación	100,0	100,0	65,0	66,8	53,0	100,0	41,0	86,0	32,5	77,8	0,0	44,3
	Control	92,0	100,0	80,0	86,0	40,0	74,0	40,0	80,0	40,0	80,0	10,4	30,0
	Contratación	100,0	100,0	83,5	83,5	78,0	100,0	55,0	100,0	50,5	83,5	34,0	83,5
	Trámites y servicios	75,0	100,0	75,0	75,0	100,0	100,0	75,0	75,0	82,5	93,8	25,0	75,0
Instrumentos	Registro de Activos	100,0	100,0	0,0	52,0	17,0	20,0	13,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Índice de Información Clasificada y Reservada	73,3	100,0	0,0	40,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	13,3	0,0	0,0
	Esquema de Publicación	100,0	100,0	48,0	48,0	0,0	16,0	48,0	48,0	28,0	49,7	20,0	60,0
	Programa de Gestión Documental	90,0	93,8	21,0	62,2	22,0	71,0	31,0	81,0	37,5	54,0	9,4	30,1
		Desempeño inicial = 84,25% **Muy Alto** Alcanzó o mantuvo la implementación total en el 92% de los componentes Avances mas significativos: Información de Interés y Presupuesto Desempeño final = 99,5% **Muy Alto**		Desempeño inicial = 51,42% **Medio** Alcanzó la implementación total en el 15% de sus componentes Mejoró en la implementa-ción del 69% de sus componentes Desempeño final = 70,8% **Alto**		Desempeño inicial = 40,00% **Bajo** Alcanzó o mantuvo la implementación total en el 62% de sus componentes Mejoró en la implementa-ción del 92% de sus componentes Desempeño final = 81,6% **Muy Alto**		Desempeño inicial = 43,23% **Medio** Alcanzó la implementación total en el 46% de sus componentes Mejoró en la implementación del 77% de sus componentes Retroceso en 1 componente Desempeño final = 81,4% **Muy Alto**		Desempeño inicial = 35,35% **Bajo** Alcanzó la implementación total en el 8% de sus componentes Mejoró en la implementación del 92% de sus componentes Desempeño final = 69,00% **Alto**		Desempeño inicial = 16,66% **Muy Bajo** Mejoró en la implementación del 84% de sus componentes Desempeño final = 50,43% **Medio**	
		Avance	15,25%	Avance	19,40%	Avance	41,60%	Avance	37,90%	Avance	33,65%	Avance	33,76%

Rango	Valoración
1% - 20%	Muy bajo
21% - 40%	Bajo
41% - 60%	Medio
61% - 80%	Alto
81% - 100%	Muy alto

Nota: Se resaltan en verde, los componentes alcanzaron un avance de más de 30 puntos

Tabla 5: Comparativo Implementación de la Ley de Transparencia y Derecho a la Información Pública: Resultados alcanzados en los seis (6) municipios por componente

En todas las alcaldías se designó un servidor/a responsable de actualizar contenidos en la página institucional y se definieron rutas para la entrega de información desde las distintas instancias de la administración; todas cuentan con el enlace de *Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en general, organizado de acuerdo con las especificaciones vigentes.

De los talleres de evaluación realizados, se concluye que las y los servidores participantes del proceso identifican como aspectos claves que facilitaron los avances en la implementación de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información pública, la claridad generada sobre los distintos roles necesarios para el cumplimiento de la Ley, la conformación de las Mesas o Equipos de Transparencia, la articulación entre instancias de las administraciones, el conocimiento adquirido y un mayor grado de conciencia sobre las responsabilidad que les asiste como servidoras/es públicos. El 100% de las/os los servidores participantes en los talleres, consideran que al finalizar este proceso de asistencia técnica, hay mayor compromiso con la implementación de la Ley por parte de sus Administraciones.

En síntesis, los seis (6) municipios avanzaron en la implementación de la Ley 1712, de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública, no solo en la apropiación de herramientas para la implementación y seguimiento sino también en la comprensión de la relación directa entre transparencia institucional y confianza ciudadana, en la identificación de roles y responsabilidades en la producción, manejo, organización, conservación y difusión de la información como servidoras/es públicos y en la importancia de esta para la realización de una buena gestión pública.

5.2. En el ajuste, implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los Planes Anticorrupción y de Atención a la Ciudadanía – PAAC –2017 y 2018, en los seis (6) municipios participantes

Los resultados derivados del ajuste implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los PAAC municipales 2017 y 2018son positivospara todos los municipios participantes, encontrándose algunas diferencias entre componentes, pero registrando avance en todos los componentes, todos los municipios.

En el componente de **Gestión de Riesgos de Corrupción**, se obtuvo un avance significativo (diferencia de 41 puntos, cifra obtenida alpromediar los resultados de los seis (6) municipios al inicio y al final de la consultoría), ya que el cumplimiento de este componente alcanzó el Muy Alto; Pereira y Guática alcanzaron un nivel de cumplimiento óptimo, Armenia y Pijao se ubicaron en un nivel Muy Alto y Quibdó e Istmina en un nivel Alto;lo más relevante es que en todas las administraciones se revisó y se ajustó la matriz de riesgos de corrupción 2017 y 2018 (este año la revisión contó con la participación de líderes, ediles y algunas organizaciones en Armenia, Pereira, Guática y Quibdó), se realizaron socializaciones con instancias de control, organizaciones y líderes comunitarias/os. A excepción de Istmina (la obligación de responder a las demandas del día a día, interfirió de manera decisiva con el cumplimiento de los plazos establecidos), los restantes municipios cuentan hoy con nuevos mapas de riesgos de corrupción, creados con el apoyo de la consultoría y de manera participativa con los equipos ampliados en cada administración. Vale anotar que en algunos municipios se acompañaron actividades que no estaban contempladas en la consultoría, ante la inexistencia de matriz de riesgos de corrupción (Pijao) e incluso de PAAC 2017 formulado (Istmina).

El componente de **Racionalización de Trámites**al inicio de la consultoría estaba en un nivel medio de cumplimiento – promediandolos puntajes de todos los municipios – y finaliza en nivelAlto con un aumento de 25 puntos; es el componente que presenta menos avances, pero también vale anotar que no estaba como prioridad para la consultoría, pero que por el carácter integral del PAAC, se incluyó en el plan de acción para su implementación de cada municipio generando distintos niveles de mejora en el nivel de cumplimiento de los indicadores. Se destaca el avance alcanzado en los municipios de Pijao e Istmina, en la identificación, actualización y registro de trámites en el SUIT, indicadores que estaban en cero (0) al inicio de la consultoría.

El componente de **Rendición de Cuentas** tuvo resultados muy positivos en cinco de los seis (6) municipios (en Istmina no se realizó audiencia de rendición de cuentas); como puede verse en la siguiente Tabla, Armenia y Pereira que ya realizaban una buena práctica

de rendición de cuentas, cumplieron de manera óptima con la implementación del proceso completo.

Componente	Armenia		Pijao		Pereira		Guática		Quibdó		Istmina	
	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03
Rendición de Cuentas	82,0	100,0	40,0	90,0	94,0	100,0	48,0	90,0	24,0	78,0	15,0	39,0
Grado de Avance	Muy Alto	Muy Alto	Medio	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto	Medio	Muy Alto	Bajo	Alto	Muy Bajo	Bajo
Nota	Resaltados en verde, los municipios con mayor avance en este componenete											

Tabla 6. Avances Componente Rendición de Cuentas

Quibdó presentó el mayor avance en términos de porcentaje de implementación, tales como consulta a la las/los ciudadanos sobre temas de interés, publicación de informes de gestión con la anticipación recomendada, invitación a organizaciones representativas a emitir concepto sobre el informe de gestión, rendición de cuentas para servidoras/es públicos (abril 5/2018). Pijao y Guática también logran avances que los ubican en el nivel Muy Alto, de cumplimiento. En estos cinco municipios queda capacidad instalada en los equipos participantes para la ejecución de un proceso de rendición ajustado a la norma. En Istmina aunque hubo disposición del equipo responsable del tema de rendición de cuentas, con el secretario de planeación a la cabeza, para realizar el proceso y se generaron acuerdos para realizar un ejercicio de rendición en abril de 2018, este fue cancelado por decisión del alcalde, por "no estar interesado en este tipo de actividades",lo que implica una clara falta de voluntad política que es difícil de superar.

Los resultados positivos en el componente de **Transparencia y Acceso a la Información**, son coherentes con los avances mostrados en la implementación de la Ley de Transparencia, en lo relacionado con transparencia activa y pasiva, tal como se expone en el numeral 3.1., y reflejan los logros en los procesos de ajuste implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los PAAC realizados en los municipios participantes durante la asistencia técnica prestada. Como puede verse en la Tabla 6, hay un salto cualitativo evidente en los municipios de Pijao, Guática, Quibdó e Istimina, expresado en el aumento significativo en el cumplimiento de requerimientos quedando ubicados en el nivel Muy Alto, para el caso de los dos primeros y alto para los dos últimos; Armenia y Pereira también se alcanzan el nivel de cumplimiento Muy Alto en este componente. Vale anotar también, que este componente es el que tiene – en promedio - el mayor avance al aumentar 50 puntos su nivel de cumplimiento.

Por último, en el componente de **Otras iniciativas**(ver Tabla 6), se dan avances significativos, en especial en Guática, Quibdó y Pereira, pero también Istmina, partiendo de cero, alcanzó a ubicarse en un nivel medio de cumplimiento. Vale la pena resaltar iniciativas que surgen en este componente como "Cuidemos a Guática", un ejercicio participativo en donde servidores públicos y comunidad se dedicarán a recuperar espacios

públicos en jornadas que se realizarán cada dos meses; o la Semana del Servidor/a, en Pereira; o las reuniones informativas con las/os usuarios del Centro de Atención a la Ciudadanía, en Quibdó; o manejo de las herramientas tecnológicas para la comunidad, en Guática y Quibdó.

En lo relacionado con el proceso mismo de ajuste, implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los PAAC municipales, también se evidenciaronresultados positivos como los siguientes: ***i) construcción participativa del PAAC 2018en todos los municipios;*** contó con aportes de los equipos de trabajo de las distintas secretarías, con representantes de instancias de participación, con líderes sociales y comunitarios y con comunidad en general (por ejemplo, en Guática se realizaron mesas de trabajo entre comunidad y servidores públicos que fueron muy bien valoradas);ii)***generación de una actitud más receptiva*** por parte de los servidores públicos y de mayor valoración por los aportes de los líderes sociales; iii) emergencia de ***servidoras/es al interior de la alcaldías que se apropiaron de liderar la construcción y seguimiento del PAAC*** 2018 en sus respectivas administraciones; y iv), el 100% de las/os participantes creen que al finalizar este proceso de asistencia técnica, en su administración hay ***mayor compromiso con la implementación del PAAC.***

Avance PAAC	Armenia		Pijao		Pereira		Guática		Quibdó		Istmina	
	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03	2017/02	2018/03
Gestión de Riesgos de Corrupción	60,4	86,8	40,0	86,0	54,0	100,0	60,0	100,0	27,4	76,9	34,0	73,6
Racionalización de Trámites (riesgos, acceso y usabilidad)	48,6	61,0	22,3	65,7	61,0	75,0	57,0	79,0	50,1	77,9	16,7	44,6
Rendición de Cuentas	82,0	100,0	40,0	90,0	94,0	100,0	48,0	90,0	24,0	78,0	15,0	39,0
Transparencia y Acceso a la información (cumplimiento)	61,4	92,3	22,9	91,4	62,0	90,0	14,0	85,0	23,0	77,0	0,0	54,0
Otras Iniciativas	83,3	88,8	49,8	66,7	56,0	100,0	10,0	100,0	22,2	71,7	0,0	55,7
Promedio	67,1	85,8	35,0	80,0	65,4	93,0	37,8	90,8	29,3	76,3	13,1	53,4
Grado de Avance	**18,64%**		**44,96%**		**27,60%**		**53,00%**		**47,00%**		**39,96%**	
	Desempeño inicial = 67,14% **Alto** Alcanzó la implementación total en el componente de Rendición de Cuentas; también hubo avance significativo en Transparencia y Acceso a la Información Desempeño final = 85,78% **Muy Alto**		Desempeño inicial = 35,00% **Bajo** Hubo avances significativos en casi todos sus componentes Desempeño final = 79,96% **Alto**		Desempeño inicial = 65,40% **Alto** Hubo avances significativos en los componentes de Gestión de riesgos de corrupción, Instrumentos adicionales y transparencia y acceso a la Información Desempeño final = 93,00% **Muy Alto**		Desempeño inicial = 37,80% **Bajo** Hubo avances significativos en casi todos sus componentes Desempeño final = 90,80% **Muy Alto**		Desempeño inicial = 29,3% **Bajo** Hubo avances significativos en casi todos sus componentes Desempeño final = 76,3% **Alto**		Desempeño inicial = 13,14% **Muy Bajo** Hubo avances significativos en tres de sus componentes Desempeño final = 53,36 **Medio**	
Nota:	Se resaltan en verde, los componentes cuyo avance estuvo por encima del 30%											

Porcentaje Alcanzado	Valoración
1% - 20%	Muy bajo
21% - 40%	Bajo
41% - 60%	Medio
61% - 80%	Alto
81% - 100%	Muy alto

Tabla 7: Comparativo Proceso de ajuste, implementación, apropiación, divulgación y seguimiento de los PAAC municipales 2017 y 2018. Resultados por Municipio

5.3. En el fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Control Social a la Gestión Pública

El marco de actuación para el desarrollo de actividades de fortalecimiento en lo que respecta a este componente, se mantuvo en lo trazado por las líneas gruesas propuestas y validadas durante las socializaciones de los diagnósticos en cada municipio. Si bien, en ninguno de los municipios fue posible la definición de un plan de acción para la línea de tiempo trazada por la consultoría, los temas, líneas de acción y cronograma se definían para el corto tiempo con el interlocutor designado en cada administración, conservando la premisa de mínimo una visita mensual a cada municipio y acogiendo los reportes de visita como los instrumentos de apoyo para el seguimiento a los acuerdos y compromisos de trabajo. Aquí los principales logros por municipio:

Principales logros en la línea trazada por la consultoría	Municipios					
	Armenia	Pijao	Pereira	Guática	Quibdó	Istmina
Diagnóstico del estado de la participación y el control social de acuerdo con el Estatuto de Participación Ciudadana, en cada municipio	X	X	X	X	X	X
Asistencia técnica para la formulación de plan de acción para la promoción del control social de la gestión pública	X	X		X		
Desarrollo de actividades informativas y formativas en torno a temas de ley 1757 de 2015 con actores institucionales y sociales	X	X			X	X
Fortalecimiento del sistema municipal de participación ciudadana: orientaciones para acoger la ruta metodológica para identificación y caracterización de actores de la participación (institucionales y sociales) en la perspectiva de definir roles y responsabilidades en el SMP	Avances en la identificación y caracterización de actores de la participación	X		X	X	
Expresa motivación para continuar con el proceso	X					
Sensibilización a actores institucionales frente al proceso de promoción de la participación ciudadana y definición y socialización de una perspectiva de abordaje a nivel de cada uno de los ámbitos del SMP	X		X		X	X
Pauta de análisis para dar continuidad al proceso en c/uno de los ámbitos del SMP	X	X	X	X	X	X

Tabla 8: Principales Logros en Participación Ciudadana para el Control Social a la Gestión Pública, por municipio

Principales resultados:

Revisión, ajuste y socialización del estado de la participación ciudadana y control social a la gestión pública de acuerdo con el Estatuto de Participación Ciudadana, en el total de los

municipios y a nivel de los equipos de gobierno, tomando como escenario las mesas de transparencia y/o consejos de gobierno.

Asistencia técnica para la formulación de plan de acción para la promoción del control social de la gestión pública en todos los municipios encontrándose una mayor receptividad en su orden en Armenia, Guática y Quibdó. En todos, desarrollo de actividades informativas y formativas en torno a temas de ley 1757 de 2015, con actores institucionales y sociales y algunas reflexiones frente a sus posibilidades de implementación como Sistema Municipal de Participación -SMP.

Fortalecimiento del sistema municipal de participación ciudadana: Avances en la identificación y caracterización de actores de la participación (institucionales y sociales) en la perspectiva de definir los roles y responsabilidades en el SMP, con mayores desarrollos en Armenia, incluso con orientaciones para los análisis de incidencia, influencia y posibilidad con expresa motivación para continuar con el proceso.

Sensibilización a actores institucionales frente al proceso de promoción de la participación ciudadana y definición y socialización de una perspectiva de abordaje a nivel de cada uno de los ámbitos del SMP. A manera de cierre, en cada municipio se ha compartido una pauta de análisis para dar continuidad al proceso.

A continuación, las Tablas 9 y 10, muestran una síntesis, a manera de aproximación al estado de cada municipio en cada una de las etapas que se mencionan en la metodología y para actores institucionales y sociales, respectivamente.

Etapa	Armenia	Pijao	Pereira	Guática	Quibdó	Istmina
Sensibilización						
Fundamentación						
Focalización						
Acompañamiento						

*Tabla 9: Síntesis del estado actual de cada municipio en cada una de las etapas del plan de fortalecimiento - **Actores institucionales***

Etapa	Armenia	Pijao	Pereira	Guática	Quibdó	Istmina
Sensibilización						
Fundamentación						
Focalización						
Acompañamiento						

*Tabla 10: Síntesis del estado actual de cada municipio en cada una de las etapas del plan de fortalecimiento - **Actores sociales***

6. RECOMENDACIONES

Como se anuncia en la Introducción, se identificaron y caracterizaron siete (7) campos de aprendizaje, para evidenciar la riqueza de la experiencia, precisar la naturaleza de las recomendaciones y facilitar la creación de conexiones e interrelaciones entre niveles e instituciones. En cada campo de aprendizaje se parte de una afirmación problemática, luego se describen los elementos que la sustentan con base en las experiencias y lecciones

aprendidas durante esta consultoría y por último, se plantean las recomendaciones para su superación. Al final, se muestra la Tabla N° 11, que permite ubicar la entidad nacional o ente territorial destinataria de cada recomendación, según cada Campo de Aprendizaje.

6.1. Poder local frente a la transparencia:

Poder local que conspira contra la transparencia. En algunos casos establece relaciones ilegales (venta obligatoria de boletas, contratos con funciones condicionadas a apoyos electorales, utilización de la figura de la contratación pública para obtención de beneficios personales) y por tanto, no le interesa que los temas sobre transparencia funcionen.

En otros casos se torna formalista, al cumplir con asuntos básicos para no desatender aspectos normativos de mayor visibilidad. Algunas/os servidores plantean que un municipio puede cumplir al 100% con la Ley de Transparencia y aun así no ser transparente. Se sancionan y reglamentan leyes, pero no pasa nada con las administraciones que no cumplen; esto contribuye a perpetuar los poderes locales que pasan en el tiempo, sin ningún tipo de sanción

Recomendaciones:

6.1.1. *Para la Secretaría de Transparencia, el Departamento de la Función Pública y el Ministerio del Interior*: Fortalecer los sistemas de seguimiento y control al cumplimiento de la Ley 1712, PAAC y Estatuto de Participación. Un especial énfasis podrían tener las gobernaciones a través de la creación de programas de asistencia técnica para que las administraciones municipales perciban que existe interés desde las instancias nacionales, en que ellas comprendan, implementen y a su vez hagan seguimiento. Entre las acciones que podría contemplar dicha asistencia técnica, están:

- Retroalimentación a los municipios con resultados deficientes
- Ofrecer pasantías a servidoras/es responsables de implementar la Ley de Transparencia, el PAAC y de programas de participación ciudadana
- Formación de facilitadores para acompañamiento directo en los municipios

6.1.2. *Para la Secretaría de Transparencia y el Departamento de la Función Pública:* Diseñar una ruta de formación y capacitación con la ESAP (esta entidad – que se financia con aportes de las/los servidores públicos –, podría jugar un papel más protagónico en el fortalecimiento de capacidades institucionales para cumplir con la normatividad) y realizar convenios con otras instituciones de educación superior.

6.2. Arquitectura institucional, definición de roles y responsabilidades y desempeño / cumplimiento con lo acordado

La arquitectura institucional actual evidencia varios elementos que atentan contra la continuidad de programas y proyectos exitosos, la posibilidad de una gestión documental adecuada y el aprovechamiento del conocimiento. Los principales elementos son:

- "Cultura" del servicio público, determinante de una tensión que se refleja en los dos extremos: estabilidad garantizada versuscontratistas, creando actitudes de ´hacer lo que sea´ para mantener el puesto de parte de los primeros, lo que trae consecuencias para la sostenibilidad de los procesos y estimula prácticas non sanctas, no necesariamente corruptas; y, alta rotación o discontinuidad en los segundos, que implica pérdida de esfuerzos en formación y de conocimiento adquiridos; además resulta contraproducente para el seguimiento adecuado a la ejecución de planes, programas y proyectos y su impacto social
- En la mayoría de los municipios participantes (Pijao, Pereira, Guática, Istmina) los servidores/as de Control Interno y/o Jurídica, se contratan bajo la modalidad de prestación de servicios; sabiendo que dichos cargos son claves para los temas de transparencia y anticorrupción se manejan bajo la figura de asesoría y no hacen parte de la arquitectura institucional, por lo tanto las funciones como tal, de control interno y de mejoramiento continuo, se diluyen.
- Gestión documental y atención a la ciudadanía son procesos incompletos, con poco personal, con perfiles inadecuados, sin recursos y sin voluntad política para que funcionen.
- La capacidad institucional, el proceso de seguimiento y evaluación y el acompañamiento en la implementación de la política no se cumplen a nivel local lo que impide la implementación del normograma de transparencia y anticorrupción, cuya formulación no consulta estas realidades.
- Carencia en la arquitectura institucional, de personal adscrito al área de comunicaciones y, si existe, es responsable de la imagen del gobernante de turno tendiendo más a realizar una comunicación para alcalde y no al servicio de la administración. Implica que no hay responsables del diseño y aplicación de una estrategia de comunicación para el conocimiento, difusión y apropiación de la Ley de Transparencia y del PAAC y para la promoción de la participación ciudadana para el control social a la gestión pública.
- En municipios como Pijao, Guática, e Istmina especialmente, la capacidad institucional es muy precaria. Por lo tanto, es insuficiente para dar cuenta de los requerimientos que están previstos en las leyes de transparencia y en los Estatutos Anticorrupción y de Participación Ciudadana respectivamente, por lo que podríamos concluir que no es sensato esperar la implementación al 100% en municipios de categoría sexta. En las ciudades capitales de categoría especial y 1ª lo que marca diferencias es la intencionalidad plasmada en la hoja de ruta de la respectiva administración, pero dichas administraciones municipales han encargado de liderar estos procesos a personas que casi nunca están dentro de la estructura

de toma de decisiones, lo que confiere a su gestión un carácter temporal no prioritario, que en ocasiones cumple una función de coartada frente al incumplimiento de las leyes de transparencia y anticorrupción

Recomendaciones:

Para Secretaría de Transparencia y Departamento de la Función Pública (y gobernaciones):

6.2.1. Formular un plan de implementación diferencial de acuerdo con la categorización de municipios y construir acuerdos que incluyan asistencia técnica por parte del nivel nacional o departamental, para que la norma vaya acompañada de prácticas que les demuestren la utilidad de las mismas. Complementar con un programa de talento humano, conocimiento y propósito de la normatividad, aporte a la infraestructura física y tecnológica y comunicaciones

6.2.2. Contratar y formar facilitadores para la implementación de la Ley 1712 y del PAAC en municipios de categoría 5 y 6, que realicen asistencia técnica por lo menos durante un año. Es tarea para la Secretaría de Transparencia y el Departamento de la Función Pública destinar presupuesto para la contratación y formación

6.2.3. Incorporar un módulo sobre normatividad e índices utilizados para medición de anticorrupción, en la capacitación que realiza la ESAP para nuevos alcaldes y secretarios de planeación, que incluya el establecimiento de compromisos para su cumplimiento

6.2.4. Regular la actividad de contratación de forma tal que se elimine el excesivo "cortoplacismo" y mayor rigurosidad en la selección de perfiles especialmente en cargos sensibles como planeación, control interno…

Para las Alcaldías:

6.2.5. Mayor interés y voluntad política para fortalecer los temas de transparencia y lucha contra la corrupción; una acción concreta sería incorporar el seguimiento a la implementación de la Ley de transparencia, al PAAC y a la participación ciudadana en los diferentes procesos, en la agenda del Consejo de Gobierno.

6.2.6. Apoyar y fortalecer las mesas/equipos de transparencia conformados para responder a los requerimientos de la normatividad vigente, formalizándolas a través de acto administrativo, designar para liderarla a una persona con capacidad de decisión que haga parte del equipo de gobierno

6.3. Conocimiento y actitudes de servidoras/es públicos frente a la norma (potencia pedagógica de los instrumentos)

Existen tres tendencias en los municipios participantes: Activismo irreflexivo. Cumplimiento sin convicción. Apego formalista a la norma. Aunque expresan temor ante el incumplimiento de la norma, hay pocos referentes de sanción a quienes la incumplen. Es escaso el "afecto" por la norma.

Nuevamente, la figura de contratación por prestación de servicios para abordar el servicio público, atenta contra la prestación del mismo servicio como esencia de la gestión pública; puesto así, el escenario no es de conspiradores contra la transparencia sino más bien de personas que en un alto porcentaje son contratistas ejerciendo funciones públicas sin el conocimiento de las normas relativas a transparencia, anticorrupción y disponibilidad de la información y participación ciudadana, quienes consecuentemente actúan según la escala de prioridades propuesta por quien detenta el poder local; así que la participación y el acceso de la ciudadanía interesada en ejercer control a la gestión pública, no figura en los órdenes prioritarios superiores.

Es evidente la potencia pedagógica de los instrumentos elegidos para ligar a la realidad y a la cotidianidad lo previsto en las leyes objeto de este acompañamiento (rutas de la integridad), pero también queda demostrado que trabajarlas en su totalidad exigen una disponibilidad de tiempo y disposición personal para hacer el recorrido, que es difícil de encontrar.

Recomendaciones:

Para la Secretaría de la Transparencia:

6.3.1. Crear incentivos para servidoras/es que animen a participar en las rutas de la integridad y que visibilice y premie buenas prácticas: Pasantías, asistencia a eventos de capacitación que se desarrollen en otras ciudades, realizar concursos departamentales, nacionales de buenas prácticas

6.3.2. Desarrollar un diplomado virtual para que servidoras/es participen en las rutas de la integridad

6.3.3. Formar servidoras/es facilitadores de las rutas de la integridad en sus respectivas administraciones, estableciendo acuerdos – de descarga laboral o bonificaciones, por ejemplo –para que realicen la réplica correspondiente

Para la Secretaría de la Transparencia y el Departamento de la Función Pública:

6.3.4. **Fortalecer el sistema pedagógico de profesionalización del servidor público**,de manera que integre todas las dimensiones de las capacidades (ser, saber, hacer) en temas de lucha contra la corrupción, promoción y ejercicio de la

transparencia y la legalidad. Para ello, las rutas de la integridad son una herramienta a incorporar

6.3.5. **Caracterización de públicos para creación y producción de material didáctico más pertinente y comprensible**, ya que el nivel académico de las/os servidores públicos varía según el tipo de alcaldía. Las/los servidores de municipios de categoría 1 muestran mayor nivel de comprensión de la gestión pública y de la normativa asociada, por lo tanto el material trabajado (manuales y guías) resultó pertinente y de fácil comprensión, lo que significa que estos servidores/as tienen aptitudes suficientes para autocapacitarse con el material didáctico propuesto por las instancias nacionales. Por el contrario, muchas/os de los servidores de municipios categoría 6 no siempre tienen suficientemente desarrolladas las competencias de lectoescritura y cálculo, además de presentar desconocimiento generalizado de las obligaciones legales derivadas del ejercicio de la función pública; esto se evidenció en los bajos niveles de comprensión de los manuales y guías y en la incapacidad de abordarlos de manera individual en un proceso de autocapacitación. Para los casos específicos de esta consultoría, tales dificultades fueron sorteadas por el equipo consultor mediante la utilización de recursos alternos, como videos explicativos (bajados de internet), simplificación del lenguaje, modificación de la metodología, presentaciones dinámicas, trabajos individuales con casos reales de cada municipio y acompañamiento personalizado

Se sugiere que la caracterización de públicos desde la ST y el DAFP se tenga en cuenta en el diseño de su material didáctico

6.4. Utilidad (política, desempeño institucional, etc.) de las normas y sus herramientas de implementación

Para la mayoría de las y los servidores de municipios categoría 6 participantes, las normas son difíciles de entender y por consiguiente, de apropiar. En general, las normas están escritas en un lenguaje técnico que aunque se apoye de las guías, requieren de acompañamiento. Tanto las unas como las otras son de difícil aprehensión en territorios como Chocó, además son densas y se dificulta su comprensión (ver última recomendación numeral 1.3)

Recomendaciones:

Para Secretaría de Transparencia, Departamento de la Función Pública, Ministerio del Interior

6.4.1. **Cada ley aprobada**, debe acompañarse de **una estrategia de comunicaciones para hacer pedagogía** de las mismas, pues no basta con que sean promulgadas.

6.4.2. **Se ve necesaria la creación de estrategias que fomenten espacios de relacionamiento directo entre servidoras/es públicos de diferentes entidades** cuyas funciones estén relacionadas con el cumplimiento de la Ley de

Transparencia y el PAAC, tanto entre pares, como entre entidades con mayores y menores fortalezas.

En el caso de Quindío, por ejemplo, la Mesa de Transparencia de Armenia se convirtió en un órgano consultivo para la mesa de Pijao, mediante el programa de hermanamiento. Otras iniciativas, como el intercambio de experiencias entre pares, la institucionalización de reuniones de mesas de transparencia, entre otras, podrían generar resultados positivos. Las ciudades capitales también deberían cumplir un papel de asesoría y acompañamiento a los pequeños municipios en el fortalecimiento de los equipos de transparencia

6.4.3. Las guías de la Secretaria de Transparencia tienen **contenidos muy pertinentes, pero son de alta exigencia metodológica** y en la mayoría de municipios participantes (en especial los de categoría 6) no existen las capacidades para responder a ella; tras el análisis con las mesas de transparencia se identificó también que no son conocidas por servidoras/es públicos, por lo que se requiere diseñar una estrategia de difusión

Aspectos positivos identificados en las guías de la Ley de Transparencia y que podrían imitarse en todo el material didáctico:

- Uso adecuado de recursos gráficos que apoyan la fácil comprensión del material (se evidenció que gracias a estos recursos, el material es recibido con mayor agrado por parte de los servidores):
  - Uso de colores llamativos que apoyan la diferenciación de temas.
  - Uso de íconos de gran tamaño que ayudan a mantener la concentración.
  - Tipografía apropiada en cuanto al estilo y el tamaño.
- Priorización de la información, mediante la técnica de infografía.
  - Utilización de estrategia pregunta/respuesta que ayuda a una mayor comprensión.
  - Enumeración de pasos a seguir que aporta claridad al mensaje.

También se identifican otras posibilidades que podrían explorarse para asegurar que el material tenga mayor aceptación:

- Complementar con tutoriales tipo videos animados.
- Indicar un contacto (persona) que responda vía correo electrónico cualquier inquietud.
- Convertir los manuales y guías en cursos virtualescortos con tutores capacitados para dar respuesta a inquietudes puntuales

6.4.4. También para Procuraduría General de la Nación –PGN–: Mayor aprovechamiento de los datos abiertos, del IGA, en la perspectiva de formular/medir planes de desarrollo. El 90% de las/os servidores participantes no conocen cómo funciona el IGA (y en general ningún índice de medición) ni los

indicadores que lo componen. La PGN tendría que hacer un mayor esfuerzo pedagógico para mejorar la comprensión y el interés en su cumplimiento por parte de las administraciones municipales.

6.5. Integralidad de la aplicación de las normas (¿se pueden transformar aspectos de "puro" cumplimiento en herramientas de gestión?)

La dispersión en la normatividad genera confusión y reprocesos, lo que dificulta su cumplimiento adecuado y oportuno.

El Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG – es un avance.

Requiere mayor divulgación para que los servidores públicos conozcan su existencia. A pesar de su diagramación pedagógica, se requiere apoyo adicional para mejor comprensión, ya que son varias instrucciones desde diversos ángulos de la gestión pública que en ocasiones se entrecruzan y hace que las/os servidores públicos se abrumen ante tanta carga informativa y de contenido. Este sistema, así como la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública y el PAAC, se formulan teniendo como referente las condiciones de municipios categoría especial que cuentan con personal calificado y recursos presupuestales y tecnológicos para su implementación, pero la distancia con los municipios al otro lado de la escala, es abismal, requiere alfabetización, recursos, perfiles adecuados de los que en general, no disponen

Los municipios categoría 6 no tienen condiciones administrativas ni personal suficiente para la implementación de la Ley 1712, del PAAC ni para promover adecuadamente el ejercicio de la participación ciudadana; la Ley 1712 es de difícil aplicación en municipios categoría 6; existe un acumulado de incumplimientos normativos muy complejo de nivelar

Recomendaciones:

Para la *Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de Planeación*:

6.5.1. Generar una oferta de ***asistencia técnica para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG,*** que incluya identificación de mínimos ***paramunicipios categoría 6***, simplificación del lenguaje y estructuras de contenidos para que logren encontrar el sentido y la relación entre una instrucción y otra. Esta recomendación también es para la ST, por estar la Ley de Transparencia incluida en el MIPG

6.5.2. Invertir **más recursos para comunicar, hacer pedagogía y formar talento humano**al igual que capacitar e invertir en infraestructura física y tecnológica.

6.5.3. Conformar un equipo de alto nivel, de las tres ramas del poder público que piense de manera integral soluciones para mejorar el funcionamiento y desempeño de municipios de categoría 6.

Para las *Alcaldías*

6.5.4. Es necesario que las alcaldías asuman su responsabilidad en la implementación de la Ley 1712 y del PAAC al interior de los aparatos administrativos municipales, para **realizar las adecuaciones requeridas en la arquitectura institucional (administrativas, tecnológicas, humanas)** y en la dinamización de procesos de cualificación de la participación ciudadana para el control social a la gestión pública

En el ejercicio de la consultoría se realizó la firma de pactos entre las alcaldías y la Corporación Región, con la intervención de los Concejos y Personerías municipales en el marco de un evento público con participación de medios de comunicación local. Aunque este acto no era de ninguna manera vinculante, sí generó una percepción de responsabilidad frente a los órganos de control, la opinión pública y la comunidad en general y desencadenó en un mayor sentido de compromiso por parte de los servidores públicos involucrados para el cumplimiento de las acciones planteadas.

En este sentido, crear una estrategia parecida, esta vez sí de carácter vinculante, podría generar un efecto similar o incluso mayor al mencionado. Estimular en primer lugar, buenas prácticas y luego incluir exigencias normativas que obliguen a la presentación pública de estos temas

6.6. Relación y lugar de la ciudadanía con y en la administración

Organizaciones de la Sociedad Civil – OSC, no tienen capacidades para realizar un adecuado control social a la gestión pública

Hay todo un entramado de instancias y mecanismos de participación creados, que no funcionan.

La participación está signada por una profunda desconfianza no solo motivada por las realidades locales sino por reflejo de lo que sucede en el ámbito nacional, no suena alentador para pensar en una renovación de la relación con el Estado.

Desde la institución se promueve un asunto más de orden instrumental con débil posición ideológica y política leída desde el accionar de algunas/os servidores

Existen oficinas de Atención a la Cudadanía que no orientan al ciudadano/a porque sus responsables no conocen el alcance, los roles y responsabilidades de los servidoras/es públicos adscritos a las diferentes dependencias.

La contradicción presente en la existencia de normas y regulaciones que demandan cantidad y calidad de requisitos para hacer efectivo un mecanismo o una instancia de

participación ciudadana, hacen que al final la norma se convierta más en un desestímulo que en un incentivo a la participación.

Existencia de amplio número de instancias de participación ciudadana creadas y conformadas mediante actos administrativos y algunas con acompañamiento técnico por parte de las Secretarías responsables, con impacto reducido de la participación ciudadana en la adopción de políticas públicas y con incidencia solo en los ámbitos de las decisiones blandas.

En algunos municipios (Armenia, Pereira) se encuentra instalada la reflexión en torno al valor y la importancia dada a la expedición de normas y a la creación de instancias bajo el supuesto de que ellas son garantía suficiente para que la participación sea un hecho y el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos se lleve a cabo y hasta donde ese amplio espectro normativo que rige la participación, trae como resultado la movilización ciudadana en torno a lo público y en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas.

Recomendaciones:

6.6.1. Para el *Departamento de la Función Pública*: Sugerir el aprovechamiento del componente de iniciativas adicionales del PAAC para convocar a empresa privada, organizaciones sociales, ciudadanos y servidores para al ejercicio de participación y control ciudadano

6.6.2. Con Ministerio del Interior y Gobernaciones (aprovechando su función de asistencia técnica a los municipios): **Crear o fortalecer programas que promuevan y capaciten a las organizaciones sociales existentes, en el ejercicio de control ciudadano a la gestión pública**, por parte del primero; y fortalecer el Sistema Departamental de Participación por parte de las segundas, ya que esto implica la relación con los comités de participación en aquellos municipios que están obligados por el Estatuto y con los que voluntariamente los quieran conformar; una tarea precisamente, sería la motivación para los municipios no obligados.

6.7. Relación entre los distintos niveles territoriales. Presencia e incidencia del nivel nacional

Deficiente y/o escaso acompañamiento técnico por parte de los entes nacionales y departamentales.

Competencia por públicos en lo local.

En algunas ocasiones, trato irrespetuoso por parte de servidoras/es del nivel central (citaciones sin consulta previa y con poco tiempo de anticipación, imposición más que relación de pares).

Sobrecarga y saturación.

Desarticulación; parcelación de enfoques y ofertas, que conlleva una sobreoferta a veces difícil de asimilar por parte de las administraciones municipales como sujeto fundamental en el proceso de empoderamiento de las/os servidores públicos para garantizar la implementación de las leyes.

Este aspecto merece especial atención puesto que hay una gran diversidad de actores financiados con fondos de procedencia común que no conversan entre sí en los territorios y que con frecuencia impiden desarrollar todo el potencial de las diferentes consultorías. En los territorios se percibe la prevalencia de mensajes contradictorios generados en el nivel central de la administración pública del orden nacional (Secretaria de Transparencia, Departamento Nacional de Planeación y financiadores).

Recomendaciones:

Para Secretaría de la Transparencia, Departamento de la Función Pública, Archivo General de la Nación, ESAP, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de Planeación Nacional:

6.7.1. Retomar la función de coordinación del ejecutivo tanto en el nivel nacional. como en el departamental: Re-conocer y articular la oferta nacional para los territorios (ver recomendación de caracterización de públicos). Hay evidencia de ofertas repetidas, contradictorias, competencia por públicos, municipios con múltiples ofertas y otros sin ofertas. En síntesis, la recomendación es hacer lo obvio.

6.7.2. Que haya una función en alguna de las instancias departamentales que racionalice y filtre las ofertas nacionales para los municipios

6.7.3. Un especial llamado al *Archivo General de la Nación para actualizar y hacer más efectiva su labor*, dada la crucial importancia de la gestión adecuada de la información en las administraciones municipales.

Para *Gobernaciones*

6.7.4. Tomarse en serio la función de asistencia técnica que tienen para con las alcaldías. Una propuesta para las gobernaciones que surge de la consultoría realizada por la Unión Temporal PRISMA es aprovechar el marco de los post-acuerdos para diseñar una estrategia de acompañamiento a los municipios – por parte de los departamentos –, en el tema de herramientas de gestión de la información, por ejemplo.

Para *Alcaldías*

6.7.5. Buscar espacios de relacionamiento con el nivel nacional y departamental, para plantear soluciones pertinentes a las dificultades (insuficiente personal, desconocimiento generalizado de la norma, incumplimiento acumulado de la

normatividad) que tienen los municipios para cumplir con las normas de transparencia y anticorrupción.Más ejemplos de estas dificultades se han descrito anteriormente en el informe 1 de los productos 1, y 3; y en el informe 2 de los productos 2 y 4

Nº	Campo de Aprendizaje	Recomendaciones							
		De Orden Nacional						De Orden Territorial	
		Secretaría de Transparencia	Departamento Administrativo de la Función Pública	Departamento Administrativo de Planeación Nacional	Ministerio del Interior	Archivo General de la Nación	Procuraduría General de la Nación	Gobernaciones	Alcaldías
6.1	Poder local frente a la transparencia:	6.1.1. 6.1.2.	6.1.1. 6.1.2.		6.1.1.				
6.2	Arquitectura institucional, definición de roles y responsabilidades y desempeño / cumplimiento con lo acordado	6.2.1. 6.2.2. 6.2.3. 6.2.4.	6.2.1. 6.2.2. 6.2.3. 6.2.4.					6.2.1. 6.2.2. 6.2.3. 6.2.4.	6.2.5. 6.2.6
6.3	Conocimiento y actitudes de servidores/as públicas frente a la norma (potencia pedagógica de los instrumentos)	6.3.1. 6.3.2. 6.3.3. 6.3.4. 6.3.5.	6.3.4. 6.3.5.						
6.4	Utilidad (política, desempeño institucional, prestación de servicios, etc.) de las normas y sus herramientas de implementación	6.4.1. 6.4.2. 6.4.3. 6.4.4.	6.4.1. 6.4.2. 6.4.3. 6.4.4.		6.4.1. 6.4.2. 6.4.3. 6.4.4.		6.4.4.		
6.5	Integralidad de la aplicación de las normas (¿se pueden transformar aspectos de "puro" cumplimiento en herramientas de gestión?)	6.5.1. 6.5.2. 6.5.3		6.5.1. 6.5.2. 6.5.3					6.5.4.
6.6	Relación y lugar de la ciudadanía con y en la administración		6.6.1. 6.6.2.		6.6.2.			6.6.2.	
6.7	Relación entre los distintos niveles territoriales. Presencia e incidencia del nivel nacional	6.7.1. 6.7.2. 6.7.3.	6.7.1. 6.7.2. 6.7.3.	6.7.1. 6.7.2. 6.7.3.	6.7.1. 6.7.2. 6.7.3.	6.7.1. 6.7.2. 6.7.3.		6.7.4.	6.7.5.

Tabla 11: Destinación de Recomendaciones para entes nacionales y territoriales, de acuerdo con cada Campo de Aprendizaje

ANEXOS:

1. 2018-04-05–AnexoNo1-ResultadosMunicipiodeArmenia-Proyecto ACTUE-Región
2. 2018-04-05–AnexoNo2-ResultadosMunicipiodePijao-Proyecto ACTUE-Región
3. 2018-04-05–AnexoNo3-ResultadosMunicipiodePereira-Proyecto ACTUE-Región
4. 2018-04-05–AnexoNo4-ResultadosMunicipiodeGuática-Proyecto ACTUE-Región
5. 2018-04-05–AnexoNo5-ResultadosMunicipiodeQuibdó-Proyecto ACTUE-Región
6. 2018-04-05–AnexoNo6-ResultadosMunicipiodeIstmina-Proyecto ACTUE-Región
7. 2018-04-05-AnexoNo7-ListadosdeAsistenciaArmenia-Proyecto ACTUE-Región
8. 2018-04-05-AnexoNo8-ListadosdeAsistenciaPijao-Proyecto ACTUE-Región
9. 2018-04-05-AnexoNo9-ListadosdeAsistenciaPereira-Proyecto ACTUE-Región
10. 2018-04-05-AnexoNo10-ListadosdeAsistenciaGuática-Proyecto ACTUE-Región
11. 2018-04-05-AnexoNo11-ListadosdeAsistenciaQuibdó-Proyecto ACTUE-Región
12. 2018-04-05-AnexoNo12-ListadosdeAsistenciaIstmina-Proyecto ACTUE-Región
13. 2018-04-05-AnexoNo13-FotosArmenia-Proyecto ACTUE-Región
14. 2018-04-05-AnexoNo14-FotosPijao-Proyecto ACTUE-Región
15. 2018-04-05-AnexoNo15-FotosPereira-Proyecto ACTUE-Región
16. 2018-04-05-AnexoNo16-FotosGuática-Proyecto ACTUE-Región
17. 2018-04-05-AnexoNo17-FotosQuibdó-Proyecto ACTUE-Región
18. 2018-04-05-AnexoNo18-FotosIstmina-Proyecto ACTUE-Región
19. 2018-04-05-AnexoN°19-PresentaciónEventoFinalArmenia- Proyecto ACTUE-Región
20. 2018-04-05-AnexoN°20-PresentaciónEventoFinalPijao- Proyecto ACTUE-Región
21. 2018-04-05-AnexoN°21-PresentaciónEventoFinalPereira- Proyecto ACTUE-Región
22. 2018-04-05-AnexoN°22-PresentaciónEventoFinalGuática- Proyecto ACTUE-Región
23. 2018-04-05-AnexoN°23-PresentaciónEventoFinalQuibdó- Proyecto ACTUE-Región
24. 2018-04-05-AnexoN°24-PresentaciónEventoFinalIstmina- Proyecto ACTUE-Región