Proyecto Anticorrupción y Transparencia
de la Unión Europea para Colombia

Recomendaciones de ACTUE Colombia en materia de Transparencia y Anticorrupción 2018

GOBIERNO DE COLOMBIA

FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Proyecto financiado
por la Unión Europea

Proyecto Anticorrupción y Transparencia
de la Unión Europea para Colombia

Recomendaciones de ACTUE Colombia en materia de Transparencia y Anticorrupción 2018

GOBIERNO DE COLOMBIA

FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Proyecto financiado
por la Unión Europea

Introducción

Después de cuatro años y medio de una importante labor de acompañamiento técnico y financiero a entidades públicas nacionales y territoriales, a organizaciones de la sociedad civil y a empresas del sector privado, el proyecto ACTUE Colombia, *Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia*, culminó actividades en julio 2018.

ACTUE Colombia inició su trabajo en enero de 2014 con la firma de un Acuerdo de Delegación entre la Unión Europea y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, (FIIAPP), en el marco del Convenio denominado *"Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia"*, firmado entre la Unión Europea y el gobierno colombiano.

Durante este periodo se apoyaron, crearon y fortalecieron cerca de setenta iniciativas entre acciones de regulación normativa, formación, y asistencias técnicas para promover la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, el control social y la integridad pública a nivel nacional y territorial, con el propósito de impulsar el cambio cultural que requiere el país en la lucha contra la corrupción.

ACTUE Colombia desarrolló su trabajo con un enfoque integral, sectorial, multi-actor y territorial, en cuatro líneas estratégicas: 1. Integridad pública y gobierno abierto, 2. Acción sectorial en salud, industrias extractivas y justicia, 3. Participación ciudadana y sector privado y 4. Gobierno abierto territorial.

Con inmenso agradecimiento a quienes apoyaron y participaron en este trabajo colaborativo, ACTUE Colombia entrega al país (i) un conjunto

ACTUE Colombia desarrolló su trabajo con un enfoque integral, sectorial, multi-actor y territorial, en cuatro líneas estratégicas.

de herramientas de sensibilización y capacitación; (ii) un paquete de metodologías para el fortalecimiento institucional y el control social; (iii) una serie de estudios que buscan orientar la política pública en los temas de transparencia y lucha contra la corrupción; y (iv) un grupo de documentos que dan cuenta del desarrollo y resultados de las distintas asistencias técnicas acompañadas.

Con base en los resultados obtenidos, los aprendizajes generados y los resultados de la Evaluación Externa del proyecto, el presente documento recoge un conjunto de recomendaciones dirigidas a los distintos actores clave que han participado en la implementación del proyecto, con el fin de proveer insumos para futuras iniciativas y acciones que busquen prevenir la corrupción y promover la transparencia, la integridad y el sentido de lo publico en Colombia.

Las acciones de ACTUE Colombia partieron de la legislación vigente en el país y de los acuerdos internacionales en la materia. Entre ellos, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos OEA y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. De igual manera, ACTUE Colombia buscó fortalecer los compromisos internacionales establecidos por el país con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE, la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva EITI y el Open Government Partnership OGP, Alianza de Gobierno Abierto -AGA.

Toda la información de ACTUE Colombia se encuentra en:
www.actuecolombia.net

El detalle de los principales resultados se puede ver en el documento *Fortalecimiento institucional, herramientas y metodologías para promover una cultura de transparencia, Informe final de resultados 2014-2018 Acuerdo de Delegación DCI-ALA/2013/330-003.*

I. Recomendaciones para el gobierno nacional

1. Construir a partir de un enfoque integral, sectorial y multiactor

A partir de las experiencias de las estrategias sectoriales apoyadas en el marco del proyecto ACTUE Colombia (entendidas como laboratorios de distintas metodologías) se recomienda identificar áreas temáticas, sectores y/o instituciones de particular interés, y desarrollar estrategias de transparencia e integridad para cada contexto. Es conveniente tomar en cuenta, en particular, los aprendizajes en cuanto a los enfoques integral, multi-actor y territorial, así como su complementariedad. Algunos proyectos a impulsar pueden ser, p.e. en el marco de la construcción de paz, u otras oportunidades específicas relacionadas con iniciativas de carácter global o la promoción de estándares internacionales en determinadas áreas.

Es conveniente asegurar que la Política Pública Integral Anticorrupción sea construida con miras a promover cambios culturales y lograr transformaciones en las prácticas institucionales y conductas individuales, tanto de actores públicos como privados.

2. Avanzar en la trasformación cultural con una Política Pública Integral Anticorrupción PPIA

En caso de que se considere desarrollar una nueva Política Pública Integral Anticorrupción -PPIA- o una política similar, es conveniente asegurar que ésta sea construida con miras a promover realmente cambios culturales y lograr transformaciones en las prácticas institucionales y conductas individuales, tanto de actores públicos como privados, corrigiendo las serias debilidades de la PPIA del período 2013-2017 que se limitó a recoger una gran variedad de acciones y compromisos ya existentes pero desarticuladas de las

entidades participantes. Además, se debe asegurar que se desarrollen mecanismos, instrumentos y/o metodologías sólidas para el monitoreo y evaluación de su implementación.

3. Prevenir riesgos de corrupción en la implementación del proceso de paz

El Gobierno Nacional debe redoblar esfuerzos y estrategias para prevenir y controlar riesgos de corrupción y opacidad en la implementación de los Acuerdos de Paz, especialmente tomando en cuenta los graves impactos que la corrupción genera a la legitimidad y eficacia de este proceso clave para el país tanto para la ciudadanía y actores institucionales nacionales como para la cooperación internacional. Para este propósito, son de especial valor los aprendizajes del Estudio de Riesgos de Corrupción y Opacidad en el Sector Salud en cuanto a metodologías, alcance, actores involucrados, etc., así como el trabajo realizado con el INVIMA y las entidades territoriales para informar iniciativas similares en relación con las áreas temáticas prioritarias y las entidades públicas involucradas.

El Gobierno Nacional debe redoblar esfuerzos y estrategias para prevenir y controlar riesgos de corrupción y opacidad en la implementación de los Acuerdos de Paz.

4. Avanzar en la elaboración de una política pública de Gobierno Abierto

Tal como se ha propuesto en el II y III Plan de Acción de la Alianza de Gobierno Abierto AGA, el gobierno debe asegurar que los principios de Gobierno Abierto, así como los muchos avances en esta materia en cuanto a la disponibilidad de instrumentos normativos, lineamientos técnicos y herramientas de capacitación que hoy existen, sean implementados con una visión política que reconozca la integralidad requerida a nivel nacional, sectorial y territorial. En este sentido, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para la implementación efectiva del Modelo Integrado de Planeación y Gestión de Función Pública y la promoción del uso de las herramientas elaboradas, en el marco del proyecto ACTUE Colombia, entre otras, son un avance importante.

5. Garantizar continuidad en los proyectos en marcha

Se recomienda asegurar desde los equipos técnicos actuales de la Secretaría de Transparencia y la Función Pública realicen una adecuada entrega de los avances logrados en las iniciativas de Gobierno Abierto e integridad, así como los procesos e iniciativas en curso, incluyendo los apoyados o impulsados de parte del proyecto ACTUE Colombia, que requieren de continuidad para lograr sus resultados esperados.

6. Fortalecer la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República

Teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- *Desarrollar la planificación estratégica para un periodo de al menos cuatro años*, basándose en la generación de resultados de corto, mediano y largo plazo y con una clara apuesta del valor público reflejado en metas e indicadores tangibles, en particular relacionados con el desarrollo, impulso y coordinación de políticas y medidas anti-corrupción. En concordancia con esta recomendación, se señala la conveniencia de que la entidad misma se involucre en la implementación de iniciativas puntuales y vaya más allá del simple cumplimiento de sus funciones misionales y elaboración de planes de acción anuales. Para este propósito se sugiere trabajar sobre las recomendaciones respectivas del *Integrity Review*.
- *Dar continuidad al liderazgo demostrado en la implementación de la Ley 1712*, a través del uso de las herramientas de orientación técnicas y de capacitación desarrolladas, así como un refuerzo de la coordinación inter-institucional de las entidades líderes de política pública de transparencia y acceso a la información y la Procuraduría como órgano garante.
- *Tener claro su rol de entidad asesora del Presidente de la República en materia de políticas anticorrupción y de coordinación y seguimiento a su implementación.* La Secretaría debe dejar de ser un ente "implementador" de medidas puntuales desarticuladas y de recepción y canalización de denuncias.

El gobierno debe asegurar que los principios de Gobierno Abierto, así como los avances en esta materia en Colombia sean implementados con una visión política que reconozca la integralidad requerida a nivel nacional, sectorial y territorial.

- *Garantizar los recursos humanos y financieros para el funcionamiento de la Secretaría*, incluyendo la posibilidad de contratar a algunos profesionales *medio senior y senior* con capacidad de gestión de equipos, conocimiento técnico sólido y habilidades técnico-políticas para la interlocución y coordinación con los niveles de toma de decisiones de otras entidades públicas y privadas y con visión de permanencia en los cargos durante los cuatro años del gobierno.

- *Fortalecer el cargo del Secretario/a de Transparencia.* A partir de las recomendaciones del *Integrity Review* de la OCDE se propone fortalecer la figura del Secretario/a de Transparencia en los siguientes aspectos: (i) establecer criterios básicos para este cargo incluyendo un mínimo de cinco años de experiencia práctica en las áreas anticorrupción, transparencia e integridad; (ii) definir criterios claros para el nombramiento y remoción del cargo; (iii) asignar un periodo fijo de cuatro años para el cargo con el fin de asegurar continuidad en las iniciativas priorizadas y avanzar en los cambios culturales y transformaciones institucionales e individuales que el país requiere en esta materia.

La Secretaría de Transparencia debe tener claro su rol de entidad asesora del Presidente de la República en materia de políticas anticorrupción y de coordinación y seguimiento a su implementación.

- *Revisar las acciones relacionadas con el sector privado.* Se sugiere: (i) transferir la Secretaría Técnica de la Iniciativa Empresas Activas Anticorrupción EAA, a otra entidad pública tal como estaba previsto en el diseño original dadas las capacidades limitadas de la Secretaría; ii) orientar el desarrollo e implementación de pactos sectoriales o gremiales de transparencia para que reflejen las orientaciones metodológicas de la Guía respectiva y ajustar el rol de la Secretaría para evitar que sea juez y parte en lo que actualmente son más declaraciones de intenciones que pactos que aspiran a transformar las dinámicas sectoriales o gremiales.

- *Hacer una revisión del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción,* su misión, rol y orientación estratégica, producción de conocimiento, etc., con el propósito de optimizar esta herramienta y desarrollar el potencial que puede alcanzar. Es conveniente dar continuidad a la revisión que se ha iniciado.

7. Consolidar la coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Transparencia y Función Pública

Estas entidades deben organizar espacios e incentivos para promover la coordinación inter-institucional, más allá de las voluntades personales de los líderes técnicos, con miras a fortalecer la articulación de las áreas en las cuales ambas entidades comparten responsabilidades para facilitar -con mayor eficacia- un cambio cultural en las entidades públicas a través de un enfoque integral de las medidas de Gobierno Abierto e Integridad. Para avanzar en esta dirección se propone:

- *Que las dos entidades consoliden sus líneas de acción sobre los aprendizajes y recomendaciones que se han generado en el marco de los pilotos territoriales del proyecto ACTUE Colombia*, complementando y enriqueciendo de esta manera, las estrategias propias para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales a través del uso de las herramientas concretas para la implementación de la Ley 1712, la gestión real de riesgos de corrupción, un proceso permanente de rendición de cuentas y la promoción de la participación ciudadana, más allá de consultas formales.
- *Impulsar la articulación con otras entidades del nivel nacional, incluyendo MinTic, Ministerio del Interior, la ESAP, Archivo General y Departamento Nacional de Planeación entre otros*, para coordinar una oferta de asistencia técnica unificada que evite ofertas repetidas, contradictorias, competencia por públicos, municipios con múltiples ofertas y otros sin ofertas.
- *Que las dos entidades den continuidad al proceso iniciado para implementar las recomendaciones del Integrity Review*, en particular en relación con los marcos de integridad, los sistemas de gestión de conflictos de interés y el fortalecimiento del sistema de control interno.

La Secretaría de Transparencia y Función Pública deben organizar espacios e incentivos para promover la coordinación inter-institucional, más allá de las voluntades personales de los líderes técnicos.

II. Recomendaciones para el Ministerio de Salud y Protección Social

1. Consolidar los avances en la política farmacéutica y de transparencia

En particular, en los siguientes aspectos:

- *Asegurar la continuidad de las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública desarrolladas en el marco de la Política Farmacéutica*, en particular, frente a los procesos de regulación de precios de medicamentos.
- *Ampliar la difusión y garantizar las actualizaciones periódicas de Medicamentos a un Clic y el Termómetro de Precios.*
- *Poner en marcha la Resolución 2881 del 5 de julio de 2018*, Registro de Transferencias de Valor entre actores del sector salud y la industria farmacéutica y de tecnologías en salud.
- *Avanzar en la gestión de conflictos de interés* en otros procesos de regulación.

Se recomienda la continuidad de las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública desarrolladas en el marco de la Política Farmacéutica, en particular, frente a los procesos de regulación de precios de medicamentos.

2. Implementar las propuestas contenidas en el estudio Recomendaciones de política: en busca de una mayor integridad y transparencia en el sistema de salud colombiano

Este estudio, elaborado por el Grupo de Economía de la Salud de la Universidad de Antioquía (GES), buscó caracterizar riesgos de corrupción y opacidad, identificar posibles prácticas de corrupción y niveles de tolerancia a la misma en tres macroprocesos de la gestión de recursos en el sistema de salud de Colombia: salud pública, aseguramiento, y prestación de servicios, en los niveles nacional y territorial, y en instituciones públicas y privadas.

En este sentido, se propone dar continuidad a lo iniciado bajo el liderazgo del MinSalud y la Supersalud, poniendo particular énfasis en desarrollar una política explícita y articulada de transparencia e integridad para el sector y promover el compromiso de todos los actores públicos y privados a nivel nacional y territorial, la industria, profesionales de la salud, etc., con responsabilidades concretas y medibles desde la perspectiva del enfoque multi-actor.

3. Garantizar la continuidad de la estrategia de transparencia e integridad en el INVIMA

Con el fin de consolidar y profundizar el Mecanismo Integrado de Transparencia e Integridad, involucrando especialmente los niveles territoriales de la entidad.

III. Recomendaciones para Ministerio de Minas y Energía

1. *Asegurar la continuidad de la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva* (EITI por sus siglas en inglés). Esto significa comprometer los recursos económicos necesarios para dar sostenibilidad a los avances alcanzados y lograr una mayor apropiación de la iniciativa por parte de las entidades públicas relacionadas con la cadena de valor: ANH, ANM, DIAN y DNP.
2. *Llevar los alcances y la utilidad de la iniciativa hacia el nivel territorial*, a partir de las lecciones aprendidas en los pilotos municipales.
3. *Ampliar el alcance de EITI y promover el desarrollo de estrategias de transparencia e integridad institucionales en cada actor relevante de la cadena de valor, incluyendo el sector medio ambiente*, yendo más allá de la "pura" transparencia activa. Para tal propósito, se propone retomar los aprendizajes de la experiencia del INVIMA y de los dos estudios del sector salud sobre iniciativas de transparencia y caracterización de riesgos de corrupción y opacidad en un sector determinado.

Ampliar el alcance de EITI y promover el desarrollo de estrategias de transparencia e integridad institucionales en cada actor relevante de la cadena de valor, incluyendo el sector medio ambiente.

IV. Recomendaciones para la sociedad civil

1. *Dar continuidad a la Veeduría a la Ley 1712 a través de la Alianza Más Información Más Derechos* y extenderla a otros ámbitos relevantes para el país, en particular, en la implementación de los Acuerdos de Paz y los sectores y entidades públicas importantes en este proceso.

2. *Crear una red de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y la academia* para articular estrategias de lucha contra la corrupción, control social e incidencia desde la sociedad civil.

3. *Promover iniciativas de control social relacionadas con el control a la corrupción, la promoción de la transparencia y el acceso a la información en territorios* con una metodología de colaboración en "cascada", lo cual permite que organizaciones de la sociedad civil con renombre nacional, trabajen con socios regionales, que a su vez apoyan a organizaciones locales de base, aportándoles asistencia técnica y un aval frente a las entidades vigiladas.

4. *Ampliar y profundizar la promoción de una cultura de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil*, que convoque a organizaciones de base, para fortalecer su legitimidad y responsabilidad social.

Crear una red de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y la academia para articular estrategias de lucha contra la corrupción, control social e incidencia desde la sociedad civil.

Por una Colombia
transparente, íntegra y
honesta... ACTUE
contra la corrupción

Proyecto Anticorrupción y Transparencia
de la Unión Europea para Colombia