RINDE
Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial

Con la asesoria de
TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Capítulo Transparencia Internacional
20 AÑOS

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA INTEGRIDAD Y LA TRANSPARENCIA

EXPERIENCIAS DE GOBIERNO ABIERTO DEPARTAMENTAL

Institucionalidad Territorial para La Paz

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN
ACTUE Colombia
FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA
UNIÓN EUROPEA

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.

© Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RED RINDE.
© Corporación Transparencia por Colombia

"Gobierno Abierto Departamental: Institucionalidad para la Paz"
ISBN 978-958-56445-0-2
Bogotá, Colombia. Enero de 2018

Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RED RINDE

JUNTA DIRECTIVA
Darío Restrepo Botero
Viviana Barberena Nisimblat
Carlos Enrique Rondón Almeida
Carlos Moreno Ospina
José Augusto Trujillo
Fabio Enrique Velázquez Carrillo
Carlos Alberto Garzón Flores
Marcela Restrepo Hung
Ricardo Agudelo
Alejandro Becker

DIRECCIÓN
Darío Indalecio Restrepo
Presidente

Viviana Barberena Nisimblat
Vicepresidenta

Carlos Rondón Almeida
Secretario

Transparencia por Colombia

CONSEJO RECTOR
Carlos Angulo Galvis
Guillermo Carvajalino Sánchez
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Rosa Inés Ospina Robledo

JUNTA DIRECTIVA
Rosa Inés Ospina Robledo - Presidenta
Eulalia Arboleda de Montes
Ángela Escallón Emiliani
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Carlos Raúl Yepes Jiménez
Janet Bonilla Torres
Gloría María Borrero Restrepo
Mónica Aparicio Smith
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA
Gerardo Andrés Hernández Montes

Equipo de investigación

Darío Indalecio Restrepo
Marcela Restrepo Hung
Directores de la Investigación

Karina Cruz Parra
Coordinadora del Proyecto

Cindy Orjuela
Camilo Andrés Peña Galeano
Diego Quintero
Investigadores

ASESORIAS
María Olga Martínez
Asesoría de Comunicaciones

Eduardo Arias Villa
Edición

Azoma Criterio Editorial Ltda.
Diseño y diagramación

Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RED RINDE
Diagonal 40 a # 14 66
info@redrinde.org
www.redrinde.org
Bogotá, Colombia.

Corporación Transparencia por Colombia
Carrera 45A # 93-61, Barrio La Castellana
PBX: 610 0822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia.

ISBN: 978-958-56445-0-2
9 789585 644502

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Red Rinde y en ningún modo debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Este proyecto ha sido financiado por la Unión Europea a través del proyecto ACTUE Colombia gestionado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas - FIIAPP

ÍNDICE

Prólogo **6**
Informe Síntesis **7**
1. Resumen Ejecutivo 8
1.1. Experiencias 8
1.2. Iniciativas 9

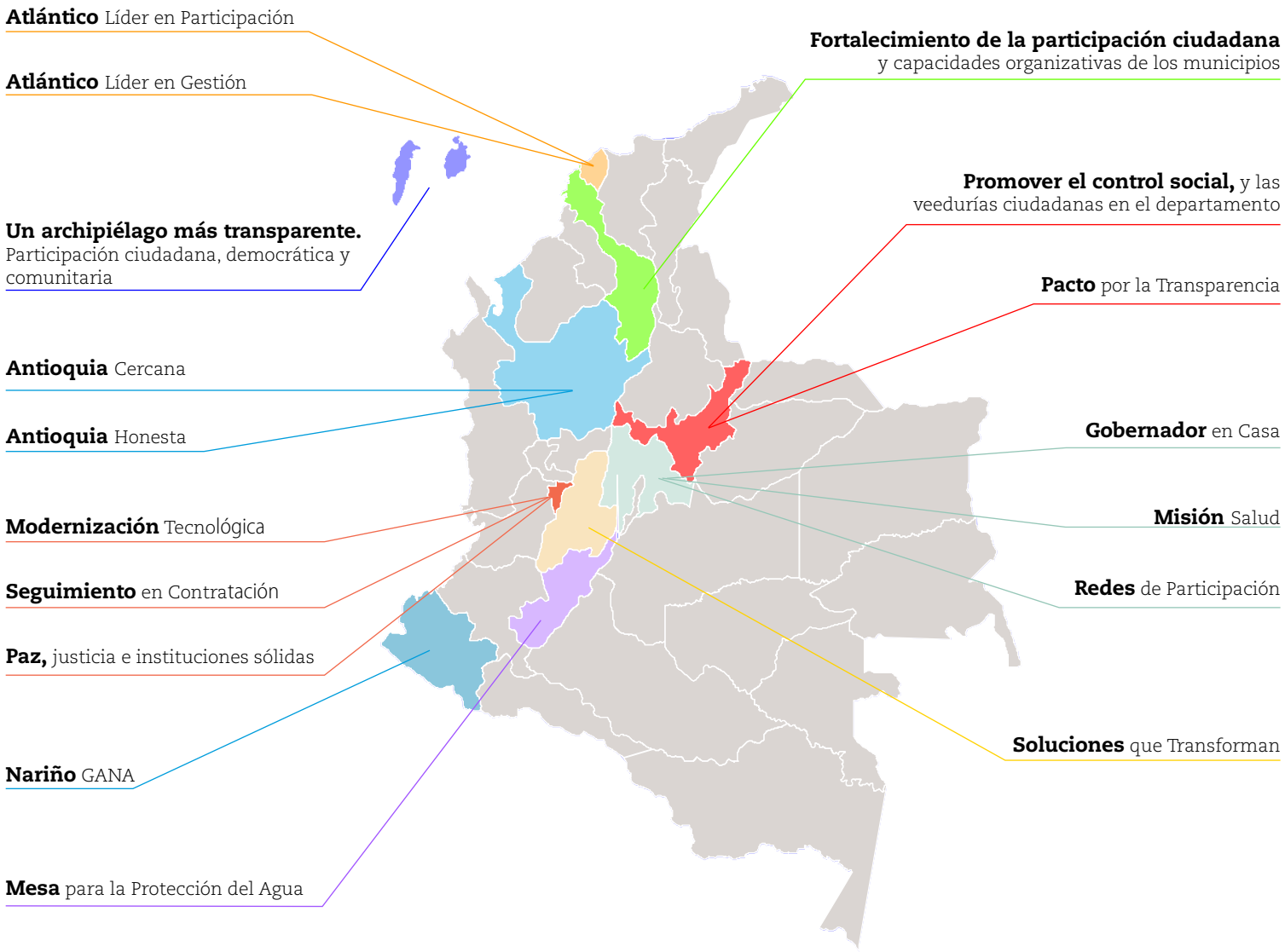
Informe detallado **20**
1. Experiencias departamentales 21
1.1. Antioquia - Lucha contra la corrupción 22
1.2. La reconstrucción del sur del Atlántico 38
1.3. Gobiernos alternativos de Nariño 48
1.4. Santander - La constituyente social comunera 60

2. Iniciativas departamentales 2016-2019 72
2.1. Antioquia cercana 73
2.2. Antioquia honesta 75
2.3. Atlántico líder en participación 77
2.4. Atlántico líder en gestión 79
2.5. Bolívar, fortalecimiento de la participación ciudadana 81
2.6. Boyacá, pacto por la transparencia 83
2.7. Boyacá, control social 85
2.8. Cundinamarca, gobernador en casa 87
2.9. Cundinamarca, misión salud 89
2.10. Cundinamarca, redes de participación ciudadana 91
2.11. Huila, mesa temática del medio ambiente 93
2.12. Nariño, GANA 95
2.13. Quindío, buen gobierno 98
2.14. Quindío, paz, justicia e instituciones sólida 100
2.15. Quindío, modernización tecnológica y administrativa 102
2.16. San Andrés, participación ciudadana, democrática y comunitaria 104
2.17. Tolima, soluciones que transforman 106

3 Tipos de Participación 108

4 Metodología para la documentación 109

ÍNDICE INTERACTIVO



PRÓLOGO

Con el propósito de "Apoyar la generación de conocimiento en torno a experiencias de Gobierno Abierto Departamental" la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia el Desarrollo Territorial –RED RINDE, la Corporación Transparencia por Colombia y el Proyecto ACTÚE Colombia (de la Unión Europea) ejecutado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas -FIIAPP se dieron la tarea de identificar experiencias significativas en torno a Gobierno Abierto[1], entendiendo la pertinencia de esta exploración, a partir de la necesidad de identificar rutas posibles y alternativas para gobernar en departamentos y municipios, a partir de reconocer lecciones y aprendizajes, exitosos o no, por una parte y de reconocer cuáles son los elementos constitutivos de una gobernanza transparente, participativa y eficiente en el contexto colombiano curso, por la otra.

Se espera que los aprendizajes extraídos permitan contribuir a la creación de nuevas apuestas por fortalecer el gobierno local, no solo por parte de las autoridades y equipos departamentales y municipales, sino por parte de las entidades públicas líderes de políticas de descentralización y modernización del Estado, tales como el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y la Secretaría de la Transparencia. Además de poder vincular esta acción – reflexión a la apuesta de la Federación Nacional de Departamentos y, ojalá de la Federación Colombiana de Municipios, como a la Asociación de Ciudades Capitales.

1. Se distingue entre iniciativas, aquellas que inician su ejecución en el actual periodo de gobierno (2016-2019) y experiencias, las que inician su ejecución en vigencias anteriores. Esta diferencia resulta necesaria por las grandes diferencias entre los grupos, siendo los segundos, los que presentan un avance más consolidado.

INFORME SÍNTESIS

1. RESUMEN EJECUTIVO

1.1. EXPERIENCIAS

El Equipo de Investigación del proyecto, en compañía de la Coordinación de ACTUE Colombia - FIIAPP seleccionó cuatro experiencias de gobierno departamental que incorporaron, de manera destacada, elementos de gobierno abierto en la gestión del desarrollo. Inicialmente se seleccionaron la Gobernación de Nariño (2001-2015) y la Gobernación de Antioquia (2012-2015); por su trayectoria y logros obtenidos en temas de Gobierno Abierto como la transparencia, lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas. Luego, con el fin de incorporar más aprendizajes se realizó un mapeo en donde se identificaron elementos de gobierno abierto e iniciativas que tuvieran un impacto relevante para documentar, por lo que se seleccionaron a las gobernaciones de Santander (2008-2011) y Atlántico (2012-2015).

Estas experiencias son diversas en lo que a la democratización y la integridad de la gestión se refiere. Unas han logrado desarrollar procesos e incorporar diseños y prácticas institucionales, relacionadas con la participación, la rendición de cuentas y la transparencia, que perduran en el tiempo, gracias a una continuidad en los enfoques de gobierno y la existencia de un tejido social – es el caso de Nariño -. De otro lado, Antioquia (2012-2015) muestra la experiencia de una administración que puso la integridad como la columna vertebral de todo el proceso de gestión. Luego están las experiencias de Santander y Atlántico, la primera fue un proceso de participación ciudadana en donde se construyó conjuntamente el Plan de Desarrollo Departamental, pero se dio por un corto tiempo y la segunda fue la reconstrucción de sur del departamento con la participación del sector privado y la sociedad civil, para recuperar la calidad de vida de los damnificados que dejó la ola invernal a finales de 2011. Una breve reseña de los casos es la siguiente:

- Gobernación de Nariño (2001 – 2015) Esta experiencia se inició durante la administración de Parmenio Cuéllar. El primer paso del Gobernador fue la reestructuración administrativa con acento en lo fiscal, posteriormente que creó la Asamblea Constituyente de Nariño, por un mandato popular como parte del diálogo con la ciudadanía, convirtiéndose en un escenario departamental de planeación participativa. Sus sucesores (Eduardo Zúñiga, Antonio Navarro Wolff y Raúl Delgado) continuaron este legado, sumando iniciativas como los Cabildos Abiertos, en los cuales Antonio Navarro promovió la presupuestación participativa, y Raúl Delgado consolidó la participación en la priorización de proyectos de regalías.

- Gobernación de Antioquia (2011 – 2015), este período hace referencia al gobierno de Sergio Fajardo. Este y su equipo de gobierno impulsaron un plan de desarrollo enfocado a la educación, y que recibió el nombre de "Antioquia la más educada". Esta apuesta tuvo como eje estructurador la lucha contra la corrupción, la promoción de la transparencia y el cuidado de lo público. Todo esto liderado desde el Programa Antioquia Legal, y desde el cual se generaron procesos de gestión transversales que no solo tenían referencias sectoriales sino además territoriales. Este proceso logró ser reconocido en el departamento y en el país. Sin embargo, muchas de las políticas no lograron continuidad en el siguiente gobierno.

- Gobernación de Santander (2008-2011) Bajo el liderazgo de Horacio Serpa el gobierno departamental le apostó a la participación ciudadana como un componente determinante para la gestión del desarrollo. Por esta razón, impulsó la conformación de una Constituyente Social Comunera que permitiera el arranque y la consolidación de un proceso de intervención de la ciudadanía que garantizará la inclusión de la agenda ciudadana en el departamento y en sus municipios. Este proceso apenas logró arrancar, fijar los temas en el Plan de Desarrollo,

pero no logró consolidarse. Las tensiones con la política tradicional, el temor de algunos dirigentes departamentales y locales de perder el poder en la toma de decisiones, y el desfinanciamiento del proceso llevó a que solo se lograra avanzar con un poco más del 50% del plan inicial.

- Gobernación del Atlántico (2012 - 2015) para el Gobernador José Antonio Segebre la reconstrucción de los municipios del sur del departamento, afectados por la ola invernal de 2010 y 2011, requería la participaron coordinada y armónica del sector privado y la sociedad civil. Esta experiencia tuvo como uno de sus principales aprendizajes la construcción de confianza entre los diversos actores, que bajo el liderazgo técnico de los servidores públicos lograron optimizar el proceso de reconstrucción en el cual no solo se involucraron recursos económicos sino técnicos además de la donación de terrenos.

Estas experiencias de gobiernos pasados pueden calificarse de significativas en términos de su adopción, resultados, reconocimiento, institucionalización, permanencia, estructuración o cobertura en materia de gestión pública a favor de los temas ligados al Gobierno Abierto

El proceso y los resultados de cada uno de los casos se documentan en el informe que se encuentra en este documento. Lo que es importante resaltar es que en cada uno de ellos se hace evidente la importancia de la voluntad política, expresada en la centralidad del tema en el discurso del mandatario y en la asignación de recursos técnicos y económicos. Asimismo, se resalta la participación activa de la ciudadanía para proponer iniciativas y para ejercer un control social sobre los gobernados.

Estos ejercicios de gobierno abierto señalan distintas posibilidades para que el ejercicio de la política sea más transparente y que el protagonismo de los ciudadanos (o sea los gobernados) sea más determinante.

1.2. INICIATIVAS

Los actuales gobiernos departamentales incluyeron en sus Planes de Desarrollo, estrategias y programas de Gobierno Abierto y/o Buen Gobierno. Sin embargo, esos esfuerzos no habían sido documentados para efectos de su divulgación, así que el objeto del proyecto es servir de referencia, reflexión y aprendizaje a otras entidades estatales.

A través de la investigación de los programas de gobierno, planes de desarrollo, sitios web de entidades departamentales – de los actuales gobernadores - se lograron identificar 76 iniciativas departamentales que se correspondían, en algún aspecto, con el concepto de gobierno abierto. Tal como se describe en la metodología de identificación de iniciativas (Anexo 5.4 Metodología para la documentación), de estas 76 iniciativas se seleccionaron 17, en 10 gobernaciones que, de acuerdo con la metodología mencionada y la información disponible, mostraron algunos elementos de viabilidad (disponibilidad presupuestal, oficinas encargadas, entre otros) y además estaban siendo ejecutadas. Las gobernaciones donde se identificaron estas iniciativas son: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Huila, Quindío, Nariño, San Andrés y Tolima.

De acuerdo a la metodología propuesta, las iniciativas seleccionadas fueron reclasificadas en las siguientes categorías:

- Participación Ciudadana: 9 iniciativas.
- Transparencia: 4 iniciativas.
- Integridad: 3 iniciativas.
- Tecnología e Innovación: 1 iniciativa.

Así mismo se identificó que estas 17 iniciativas se pueden clasificar en las siguientes temáticas sociales:

- Servicios públicos: 7
- Acción comunal: 5
- Contratación: 3
- Paz: 1
- Salud:1

En cada una de las fichas que se encuentran en este documento (5.2 iniciativas Departamentales 2016-2019) encontrará una breve descripción de las iniciativas, una serie de características relacionadas con gobierno abierto, una consideración de la consultoría, al tiempo que se señalan algunos obstáculos que aún se deben superar. En síntesis, las experiencias presentan las siguientes características:

En Antioquia lleva a cabo *Antioquia Cercana*, un programa de descentralización administrativo el cual, mediante un mecanismo similar al de una feria ambulante que va de municipio en municipio, les permite a los habitantes de los más de 100 municipios del departamento realizar trámites administrativos sin tener que desplazarse a las instalaciones de la Gobernación en la ciudad de Medellín. De otro lado, está el programa *Antioquia Honesta* cuyo fin es llevar a la ciudadanía información sobre los procesos contractuales de la gobernación, permitiendo participación y capacitación a la población con espacios de interacción con los funcionarios públicos, con una plataforma web en donde se informa a la ciudadanía sobre los procesos contractuales.

La Gobernación del Atlántico a través del programa *Atlántico líder en participación ciudadana* utiliza herramientas tecnológicas para fortalecer la democracia a través del reconocimiento del derecho a la participación de los ciudadanos por medio de plataformas digitales que permiten una interacción directa con el ciudadano y estrategias que fortalecen las organizaciones sociales de base. En el mismo departamento también se desarrolla un programa llamado *Atlántico líder en gestión departamental con enfoque étnico diferencial* el cual busca el fortalecimiento institucional para mejorar la transparencia y la integridad en la gestión pública cuya herramienta principal es formar a los servidores públicos en temas como gobierno abierto, fortalecer el sistema de archivo y el sistema de gestión de calidad, crear un sistema integrado de planificación departamental en aras de aumentar la capacidad para gestionar el desarrollo en condiciones de transparencia e integridad.

La Gobernación de Bolívar ha desarrollado un programa de fortalecimiento de la participación ciudadana y capacidades organizativas de los municipios para promover la participación ciudadana buscando abrir un espacio de consulta y deliberación a la ciudadanía con el fin de fortalecer las organizaciones sociales a través de varios frentes, entre ellos un acercamiento a través de la descentralización, la capacitación y la asistencia técnica a fin de crear el Consejo Departamental de Participación, el Observatorio de la Participación Ciudadana, entre otros.

En Boyacá se adelantan dos programas, el primero, para Promover el control social, y las veedurías ciudadanas en el departamento que busca garantizar la participación ciudadana, específicamente las veedurías ciudadanas. Para este fin se forman ciudadanos para la fiscalización y la vigilancia ciudadana a través de capacitaciones y talleres. Y el segundo hace referencia al Seguimiento al Pacto por la Transparencia, firmado por algunas gobernaciones del país, Boyacá ha ido más allá al diseñar e implementar un sistema de seguimiento al Pacto, al tiempo que publica esta información.

Cundinamarca adoptó tres iniciativas: *Gobernador en Casa*, es una estrategia de diálogo que acerca la gobernación a los municipios del departa-

mento, permitiendo que autoridades locales y ciudadanos identifiquen problemas locales y concreten medidas para solucionarlos. Un plan similar se desarrolla en los 36 hospitales del departamento, en donde, a través del programa *Misión Salud*, se dialoga sobre los planes de acción de los nuevos gerentes de los hospitales, al tiempo que se comparten con la comunidad, la administración municipal y los funcionarios. Estos planes incorporan las necesidades de la población y de los trabajadores del área de la salud. Finalmente, se viene desarrollando el programa *Redes de Participación Ciudadana*, mecanismo a través del cual los ciudadanos elevan sus inquietudes a los funcionarios públicos locales o departamentales para expresarles sus puntos de vista acerca de las necesidades de la población.

La Gobernación de Huila creó una Mesa para la verificación, promoción, conservación y discusión de la protección del medio ambiente, agua y territorio cuya finalidad es proteger y conservar el medio ambiente, el recurso hídrico y el territorio, a través de la *asesoría y seguimiento de la política minero-energética para proteger los intereses de la comunidad*. Esta es una herramienta de participación, dónde se propician mesas de negociación para solucionar problemas ambientales, en estos escenarios se cuenta con la participación de organizaciones de la sociedad civil interesadas en la protección del ambiente.

La Gobernación de Nariño, por su parte, ha apostado por la creación de un programa de Gobierno Abierto Nariño- GANA fundado en tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Esta herramienta fomenta la participación ciudadana y la transparencia a través de plataformas tecnológicas en diversos temas de interés para la ciudadanía, como son presupuesto, genero, educación, talento humano, alimentación escolar, entre otros.

La Gobernación de Quindío ha centrado sus esfuerzos en dos iniciativas la primera *Modernización tecnológica y administrativa* concentra sus esfuerzos en mejorar la eficiencia de la administración, la participación y el control social a partir de mejoras tecnológicas en las plataformas de información de la administración que facilitan la interacción con la ciudadanía. La segunda, *Buen Gobierno*, puso en marcha una red de seguimiento a la contratación para fomentar un control adicional sobre la calidad de la información y los procesos de contratación que se publican y así facilitar a los ciudadanos el acceso a ésta.

En San Andrés y Providencia se adelanta el programa *Un Archipiélago más Transparente*, que promueve la participación ciudadana a través de la toma de "conciencia colectiva", vinculando a la comunidad en la ejecución de los planes y proyectos del Plan de Desarrollo.

Por último, la Gobernación del Tolima adelanta el proyecto *Soluciones que Transforman*, con el fin de mantener un diálogo permanente y efectivo con las comunidades de los territorios con mayor rezago y municipios donde la ausencia del estado ha sido constante. La prioridad, zonas afectadas por el conflicto armado, con el fin de proveer de bienes y servicios del Estado para la población más vulnerable.

Más de la mitad de las iniciativas, se han enfocado principalmente, en estrategias de participación ciudadana, siendo hasta ahora el primer paso. Sin embargo, aún falta mayor articulación con los demás conceptos de gobierno abierto para lograr una verdadera transformación. En su mayoría, los niveles de avance son muy incipientes, esto responde, en parte, a lo recientes que estaban las administraciones al momento de la verificación y por lo tanto, acceder a su información no fue fácil.

Como un ejercicio de validación y verificación de los avances de éstas iniciativas, se realizaron llamadas a organizaciones de la sociedad civil en cada una de las regiones, indagando si conocían las iniciativas o las actividades desarrolladas. Se encontró que tan sólo en 2 de 17 iniciativas tenían

conocimiento de su existencia y avances.

Lo anterior, evidencia las dificultades que tienen las gobernaciones para desarrollar estrategias de rendición de cuentas. En este sentido, es necesario que las administraciones departamentales rindan cuentas de estos ejercicios en aras de incentivar la participación y el uso de éstas de herramientas innovadoras diseñadas para acercar la administración departamental a los ciudadanos.

Estos conceptos son novedosos y apenas comienzan a abrirse las primeras puertas. El creciente interés de la ciudadanía por los temas de transparencia y democracia participativa también serán un incentivo para los gobernantes, quienes saben que ahora no gobiernan a ciudadanos apáticos y desinformados.

Falta recorrer un camino largo. Los programas que analiza este informe apenas atacan algunos de los tantos problemas que aquejan a las instituciones. Pero son un primer paso que bien vale la pena conocer y divulgar.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS RELEVANTES PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN COLOMBIA

Para la institucionalidad y la sociedad civil colombiana hablar de participación ciudadana y transparencia no es un tema nuevo. Desde las reforma municipal de 1986 pasando por la promulgación de la Constitución de 1991 y llegando hasta la adopción de las leyes 1712 de 2014 (Transparencia y Acceso a la Información) y la ley 1757 de 2015 (Estatutaria de Promoción y Protección del Derecho de Participación Democrática), el Estado ha avanzado en los diseños institucionales que responden a la necesidad de democratizar la gestión pública para lo cual el derecho a saber y a participar son indispensables.

Así mismo, pero con menor desarrollo y apropiación por parte de la sociedad civil, también se han habilitado en Colombia algunas condiciones institucionales para identificar, prevenir y castigar la corrupción como fenómeno social, político y económico que afecta, no solo la legitimidad y la confianza en la institucionalidad y el pacto político que la sustenta, sino que lesiona la garantía de los derechos de la gente. En términos generales la apuesta se ha concentrado en la promoción de la integridad y la probidad, tanto en el Estado como en el sector privado.

Se puede afirmar que este proceso inició en 1995 con la adopción del primer "estatuto anticorrupción", luego vino la adhesión a las convenciones anticorrupción, en 1997 a la de la Organización de Estados Americanos (Ley 412 de 1997) y en el 2005 a la de las Naciones Unidas (Ley 970). Un hecho más reciente es la consideración del problema de la corrupción en el Plan de Desarrollo 2010 – 2014, primer mandato de Juan Manuel Santos. Este hito de la reciente historia le dio un impulso especial a los diseños institucionales de lucha contra la corrupción. Quizás uno de los más sonados fue la promulgación, en el 2011, del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474) y sus decretos reglamentarios. En medio de este proceso se han revisado los diseños institucionales para las sanciones disciplinarias, fiscales y penales a la corrupción. La más reciente es la Ley 1864 de 2017 la cual determinó que es delito penal, prácticas ilegales en el plano electoral como la violación del tope de financiamiento de campañas políticas.

Es por esta razón que en el país se han adoptado con cierta facilidad la normativa que hace referencia al gobierno abierto, tales como: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas e integridad. Ahora bien, es necesario reconocer que la implantación de estos enfoques ha tenido dos características. La primera, y en relación con la participación ciudadana, señala que en principio este fue un proceso altamente formal y tutelado por la institucionalidad estatal. Si bien proliferaron los canales y mecanismos de participación, la gran mayoría de ellos fueron mane-

jados por las autoridades públicas (desde la nominación hasta la selección de los "representantes" ciudadanas a instancias, como sucede con los Consejos Territoriales de Planeación de muchos municipios). De otro lado, la mayoría de instancias y canales de participación tienen un alcance más bien limitado en términos de la oportunidad que les dan a los ciudadanos no solo de opinar, sino de incidir directamente en la gestión del asunto en cuestión. Finalmente, en el diseño y puesta en marcha de estas instituciones, fueron pobres los esfuerzos del Estado por generar condiciones favorables para la participación: poco estímulo a la conformación de organizaciones sociales, poca protección a los líderes de los embates del crimen organizado y el conflicto armado, como pobres presupuestos institucionales para garantizar el derecho a la participación.

En este proceso algunos gobiernos y muchas organizaciones sociales dieron inicio a procesos de participación que iban más allá de las fronteras formales de los diseños institucionales y donde la participación logra desplegarse más allá de lo consultivo, es decir le apuesta a la decisión o por lo menos a aumentar la incidencia de la opinión ciudadana en la toma de decisiones. La necesidad de darle trámite eficiente y viable a las expectativas y necesidades de los ciudadanos ha llevado a la existencia de las experiencias documentadas en este estudio como son las de Nariño, Antioquia, Santander y Atlántico. También aquí se sitúan 52,9% de las iniciativas identificadas en el ámbito de la participación en las Gobernaciones de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, San Andrés y Tolima.

La segunda, en lo que corresponde con la promoción de la integridad y la probidad, a través de la transparencia y la lucha contra la corrupción, el proceso tiene una historia más corta y reciente. Como se señalaba anteriormente, los diseños institucionales tienen menos de 15 años y su adopción surge más por las recomendaciones de los organismos multilaterales – o por el interés de Colombia de hacer parte del selecto grupo de la OCDE – que por un desarrollo mayor de la consciencia colectiva y de la opinión pública en favor de la lucha contra la corrupción. Además, se deben reconocer por lo menos dos momentos. El primero puede señalarse desde el año 1995 hasta el año 2010, aquí la implementación de las convenciones y de la normatividad sobre anticorrupción se centró en los mínimos legales. Si se quiere la retórica anticorrupción terminó plasmándose en desarrollos legales y en la creación de instituciones (por ejemplo el Programa Presidencial de la Lucha Contra la Corrupción y la Comisión Nacional de Moralización) pero poco se tocó la agenda de la modernización del Estado con la agenda de la anticorrupción.

El segundo momento va desde el año 2010 hasta hoy día, donde a pesar de mantenerse la lógica de reformas más formales que sustantivas, empieza a posicionarse en el discurso gubernamental una postura más crítica sobre la corrupción, e incluso la narrativa de las organizaciones de lucha contra la corrupción y del periodismo investigativo encuentra eco en las oficinas estatales, tanto de la rama ejecutiva como de los órganos de control y regulación. Durante el periodo 2014-2017, las iniciativas y acciones de la lucha contra la corrupción ocupan un lugar relegado, pues la agenda nacional se concentró en los acuerdos de paz, sin embargo, en el 2017, el tema resurge como prioritario en la agenda, por cuenta de los grandes escándalos de corrupción y de la pérdida de importancia del tema del conflicto. Aunque es necesario señalar que la emergencia del tema y la presencia en el debate público aún no logra un consenso, ni en la definición del problema ni en la forma de prevenirlo y atacarlo. Es en este contexto que cobran sentido las iniciativas y experiencias que se concentran en temas de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. La más destacada en este estudio es la que lideró Sergio Fajardo en Antioquia. Primero como alcalde de Medellín y luego como Gobernador. En esta experiencia se conjugan iniciativas que buscan aumentar los niveles de gobernabilidad a través de la eficiencia en el desempeño y la legalidad en la forma de ejercer el poder. Y, están el 23,5% de iniciativas de los gobernadores actuales en entidades como Antioquia,

Boyacá, Quindío y Nariño y otras como Quindío, que han empezado por encontrar en la innovación tecnológica una buena oportunidad para garantizar la transparencia.

Avanza entonces, en medio de las dificultades el desarrollo de formas alternativas de gobernar el territorio, en medio de una cultura política marcada por valores y prácticas más autoritarias que democráticas, y una sociedad civil. Los casos que acá se presentan seguro servirán de guía y aliciente para los alcaldes y gobernadores del país, interesados en mejorar las prácticas de sus entidades.

El mapeo de iniciativas en permitió identificar 17 iniciativas en 10 departamentos, mientras las experiencias de gobierno anteriores fueron cuatro. Según los pilares de Gobierno Abierto, las 17 iniciativas se clasifican en: 23,5% temas relacionados con la transparencia; con integridad 17,6%; con participación ciudadana 52,9%, y finalmente 5,9% con innovación y tecnología.

3. ENFOQUE CONCEPTUAL DE GOBIERNO ABIERTO

Antecedentes

Hace 30 años era impensable hablar de algo que se denominara "gobierno abierto" en el país. El diálogo entre los gobernantes y sus gobernados se limitaba, en la gran mayoría de los casos, a las correrías de los candidatos en campaña, y muy ocasionales salidas de los gobernantes a las calles y caminos para ponerse en contacto con la gente. Así el diálogo de los gobernados con sus gobernantes era poco menos que nulo. Para hacerse oír se requería de levantamientos, paros cívicos o protestas estudiantiles, que más bien pocas veces lograban que unos y otros pudieran atender los argumentos de las contrapartes.

El primer paso que se dio hacia la democratización de la gestión pública fue terminando la década de los 80, la posibilidad de elegir popularmente los alcaldes, la instalación de instancias y mecanismos de participación, más la llegada de la descentralización política y administrativa dio la posibilidad a los ciudadanos de intervenir en la construcción de su territorio a través de procesos endógenos. La constitución de 1991 ratificó estas reformas, al tiempo que dio paso a la elección popular de gobernadores. Desde ese punto hasta hoy día han sido varias las reformas institucionales que le han abierto campo a la participación de la ciudadanía en la gestión pública, como también han sido varios los intentos (algunos materializados) de recortar los alcances de la descentralización y de la participación. Es una historia de avances y retrocesos donde la participación ciudadana ha sido vista más como un proceso formal – altamente tutelado por el Estado – que, como un derecho ciudadano, e incluso como una oportunidad para dar trámite a los problemas de una compleja sociedad.

A fuerza de los acontecimientos, de los difíciles problemas sociales y de las posibilidades de la revolución tecnológica e informacional, hoy día se abren oportunidades para la comunicación entre las entidades gubernamentales y los ciudadanos. Ni los gobiernos tienen la respuesta a todas las necesidades y expectativas ciudadanas, ni los ciudadanos pueden tramitar sin Estado la provisión de bienes y servicios públicos.

Lo primero, se deben tener en cuenta los desarrollos del país en materia de transparencia, participación y lucha contra la corrupción, y es aquí donde se debe destacar, el Plan de Desarrollo 2010 - 2014, del primer gobierno Santos, el cual contempla el Buen Gobierno como una estrategia transversal, cuyos principios orientadores son: Transparencia, Gestión Pública Eficiente, Vocación por el Servicio Público, Participación y Servicio al Ciudadano y Lucha Contra la Corrupción (República de Colombia, 2010).

Acto seguido, en el año 2011, se expide el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474, con el que se introducen importantes cambios normativos en materia de inhabilidades, prohibiciones, entre otros. Además, introduce la creación de Planes Anticorrupción de obligatorio cumplimiento para todas las entidades estatales, y se crean la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, la Comisión Ciudadana para la Moralización y las comisiones Regionales de Moralización. En el mismo año, mediante el decreto 4637, se crea la Secretaría de la Transparencia, con el fin de diseñar y coordinar la implementación de las políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

En 2013 se expide la Política Pública Integral contra la Corrupción (PPIA), contenida en el Documento CONPES 167 de 2013. La política se basa en cinco estrategias: mejora en el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción, el aumento de la eficiencia de las herramientas de la gestión pública en la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento del control social, la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad y el desarrollo de herramientas para luchar contra la impunidad en temas de corrupción (Documento CONPES 167 - Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción, 2013).

Posteriormente, se expide la Ley 1712 de 2014, o Ley de Transparencia y Derecho al Acceso de la Información Pública. Como su nombre lo indica, esta ley desarrolla el derecho de acceso a la información pública, para ello, define los principios del derecho, los sujetos obligados a publicar información, los criterios que debe tener la información que se publica, sus mínimos, entre otros.

Este marco normativo en los últimos años ha sido influenciado por las decisiones tomadas desde la Alianza de Gobierno Abierto de la cual Colombia hace parte.

Alianza de Gobierno Abierto

En el año 2011, ocho países (Brasil, Indonesia, Filipinas, México, Noruega, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) lanzan la Alianza para El Gobierno Abierto, una iniciativa creada para ayudar a los gobiernos a trabajar mejor y para renovar la confianza pública en las instituciones, haciéndolos más abiertos y responsables con los ciudadanos (Open Government Partnership, 2014). En la actualidad, la Alianza cuenta con la participación de 75 países, entre los cuales, se cuenta con 16 pertenecientes a América Latina y el Caribe.

La Alianza se caracteriza por ser una iniciativa voluntaria, pues, son los gobiernos los que deciden suscribir la Declaración de Gobierno Abierto, al tiempo que, son los encargados de formular su propio Plan de Acción. La participación de la Sociedad Civil es otra característica importante de la Alianza, puesto que se garantiza su participación en la formulación, el seguimiento y la evaluación de los Planes de Acción.

Al entrar en la Alianza, los países como Colombia se comprometen a tomar acciones concretas en cuatro ejes, transparencia, participación, integridad y tecnologías de la información y la comunicación para la apertura y la rendición de cuentas. A continuación, se presenta un resumen de los compromisos de los gobiernos:

Transparencia:

- Aumentar la disponibilidad de información de las actividades gubernamentales, en todos los niveles de gobierno.
- Disponer el acceso a la información en forma sistemática, oportuna y en los formatos apropiados.
- Consultar a los ciudadanos sobre la información y tendrán en cuenta sus comentarios.

Participación ciudadana:

- Hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones.
- Proteger la capacidad de las instituciones sin ánimo de lucro y de la sociedad civil.
- Crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Integridad:

- Tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley.
- Establecer un marco jurídico para hacer pública la información de bienes e ingresos de los altos funcionarios públicos nacionales.
- Promulgar y aplicar normas que protejan a los reportantes.
- Poner a disposición del público información sobre las actividades y la eficacia de nuestros organismos encargados de aplicar las leyes contra la corrupción.
- Aumentar el número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de corrupción.

Tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas:

- Crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el intercambio de información e ideas.
- Apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados públicos y los ciudadanos con el fin de fomentar la participación y el acceso a la información.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que, el concepto Gobierno Abierto se refiere fundamentalmente a valores, a repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas (Naser & Ramírez, 2014). El objetivo fundamental, es cambiar la forma en la que se gobierna, buscando hacer las cosas de manera íntegra, eficiente y de cara a la ciudadanía.

AGA en Colombia

En la actualidad, el país se evaluando el segundo plan de acción en Gobierno Abierto, al tiempo que, está implementando el tercer plan de acción.

El primer plan, comprendió 27 compromisos, en materia de transparencia, rendición de cuentas, innovación tecnológica y lucha contra la corrupción.

En el segundo plan de acción, contempla 19 compromisos en temas de Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana, y Eficiencia en la Gestión Pública. Se incluyen sectores como salud, educación, ambiente, minería, inclusión y sectores sociales vulnerables como víctimas, mujeres y población LGTBI. Se destacan dos compromisos. El primero, es incrementar la transparencia y la rendición de cuentas del Consejo de Estado, entidad de la rama judicial. El segundo, es de la Gobernación de Antioquia, para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia, lo que se enmarca en el programa 'Antioquia Legal'. Este es el primer compromiso que se realiza desde una entidad territorial en el tema de Gobierno Abierto.

En tercer plan de acción, está compuesto de 26 compromisos, de los cuales 15 corresponden al Gobierno Central, uno a la Rama Judicial, uno a la rama legislativa, dos a los órganos de control y siete a los gobiernos subnacionales. De estos últimos, dos fueron planteados por municipios y cuatro por gobernaciones. Uno de los compromisos se relaciona directamente con gobierno abierto, dos con participación ciudadana, una con datos abiertos, dos con transparencia y uno con rendición de cuentas.

En resumen, Colombia ha estado involucrada en la Alianza para el Gobierno Abierto desde hace varios años, con la formulación de tres planes de acción. Hasta el momento, los planes de acción se han concentrado en fortalecer la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana. Se debe destacar, que en los tres planes de acción se ha contemplado el Gobierno Abierto Territorial.

4. APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

4.1 Aprendizajes

A partir del análisis de las iniciativas y experiencias de las presentes y pasadas administraciones departamentales se pueden sustraer algunos aprendizajes de utilidad para el análisis de los procesos en Gobierno Abierto a nivel territorial en Colombia.

En primer lugar, se debe destacar la recurrencia de los procesos o políticas participativas, pues éstas resultan ser las más numerosas, tanto en iniciativas como en experiencias, lo que concuerda con el desarrollo normativo e institucional que ha tenido Colombia en materia de Gobierno Abierto. Esto se debe a que, la participación es el componente que ha tenido un mayor desarrollo, en términos temporales e institucionales, pues, su primera aparición se remonta al decreto 1306 de 1980 que desarrollaba la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano y que introducía la planeación participativa en el ordenamiento territorial. Posteriormente, la Constitución de 1991 instituye la democracia participativa y crea el sistema nacional de planeación, que reúne a las instancias de planeación participativa nacional y territoriales.

La Transparencia en la Gestión Pública también tiene un antecedente importante en la Constitución de 1991 que establece el derecho a la información pública y tiene su desarrollo más importante con la Ley 1712 de 2014, que reglamenta el derecho fundamental de acceso a la información pública, en procura de garantizar prácticas de transparencia en las entidades públicas.

Por otra parte, la Lucha Contra la Corrupción, no ha tenido el mismo avance. A pesar de que han habido avances normativos como el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y el Conpes 167 de 2013 como estrategia Nacional de la Política Integral Anti Corrupción (PPIA), aún faltan medidas para combatir la impunidad, incorporar la integridad como hábito de las administraciones públicas, dotar de independencia y capacidades a los entes de control, o puesto en otras palabras para promover un cambio cultural profundo en el ejercicio de la política y la administración pública.

De forma tal, que la política de las gobernaciones en materia de gobierno abierto tiene correspondencia con el desarrollo normativo e institucional que ha tenido cada uno de sus componentes en el caso colombiano, lo que da cuenta de la necesidad de seguir ahondando en el desarrollo de la lucha contra la corrupción y en pro de la integridad en la gestión pública.

En segundo lugar, resulta importante rescatar el rol de la integralidad y la transversalidad de las políticas en torno a Gobierno Abierto y el lugar que ocupan la administración pública. En general, estos temas, en vez de tener un rol central, aparecen diseminados en distintos apartes de los planes de desarrollo de los departamentos, lo que dificulta la integralidad de las políticas. Asimismo, la dispersión dificulta el cumplimiento, por parte de las entidades públicas, de las metas propuestas, también dificulta el seguimiento por parte de la sociedad civil. Rara vez, estas políticas tienen en cuenta todos los elementos necesarios (falta de integralidad) o son aplicadas en todas las dependencias (falta de transversalidad)

En tercer lugar, se destaca la importancia de los procesos sobre las actuaciones concretas. En las experiencias presentadas en este documento se

constata que las políticas que tienen mayor continuidad y mejores resultados son aquellas que han dado prioridad a los procesos, es decir, a aquellas políticas que generaran resultados significativos y sostenibles en mediano y largo plazo. Algunos ejemplos son la formación de una cultura participativa, la planeación participativa prospectiva o el desarrollo institucional de las entidades públicas. Más concretamente, en las experiencias analizadas, contrasta el largo proceso participativo de Nariño, con el programa Constituyente Comunera de Santander, el mayor desarrollo del primer se debe en gran medida, a que corresponde a un proyecto de largo plazo.

Lo anterior, no quiere decir que se deban dejar de lado las medidas de carácter más concreto: el cumplimiento de la normativa en la materia, la creación de canales de comunicación entre la entidad y los ciudadanos o los espacios de rendición de cuentas. Estas medidas son los instrumentos a través de los cuales se construye una mejor relación con el ciudadano, sin embargo, los resultados se potencian cuando se enmarcan en procesos de largo plazo.

En cuarto lugar, los desarrollos en la materia no sólo tienen que ver con el desarrollo institucional de la entidad, ya que, se deben tener en cuenta otros factores relevantes, relacionados directamente con el contexto territorial. En particular, el tejido social, es decir, la forma en la que se estructuran las organizaciones sociales y el sector privado para incidir en la toma de decisiones públicas, parece ser determinante para que se generen espacios participativos o para que los procesos y políticas exitosas se mantengan en el tiempo.

En quinto lugar, la sostenibilidad de las iniciativas en gobierno abierto depende principalmente de la voluntad política de los gobernantes para llevarlas a cabo. De poco sirve la institucionalización, vía normativa, sino no se generan procesos políticos sostenibles. Dicha voluntad, se debe expresar en la consecución de recursos (técnicos y financieros), es decir, debe trascender el discurso de los gobernantes. Adicionalmente, la sociedad civil y el sector privado tiene un papel importante a la hora de demandar la continuidad de los programas.

Por último, es importante resaltar que los procesos que acá se presentan se originan en los niveles territoriales del Estado, lejos del nivel central, demostrando las capacidades de las entidades territoriales de generar procesos para la integridad, la transparencia y la participación ciudadana, muchos de los cuales pueden servir de referencia para el nivel central. En muchas ocasiones, estos procesos se gestan en contextos de recursos económicos y técnicos limitados.

Esto refuerza la necesidad de una reforma a la descentralización que fortalezca técnica y financieramente a las entidades territoriales, con el fin de mejorar sus capacidades, al tiempo que mejore su autonomía para que puedan elegir la combinación de políticas públicas que les permitan gobernar el territorio con legitimidad. Además, esta reforma debería estar encaminada al fortalecimiento de las entidades públicas, con lo que se mejoraría su eficiencia y su eficacia.

4.2 Recomendaciones

A partir de estos aprendizajes del estudio, se desprenden algunas recomendaciones para los hacedores de políticas públicas en temas de Gobierno Abierto.

Primero, la confianza es un activo importante que puede potenciar los resultados de la política pública en general, por lo que es importante promover una relación más armónica entre el Estado y los ciudadanos, una de las vías para lograr este objetivo, son las políticas en torno a Gobierno Abierto, por lo que, se sugiere se haga énfasis desde el nivel central de

la administración, en la importancia de las políticas sobre transparencia, participación y lucha contra corrupción.

Segundo, dado que las políticas de gobierno abierto requieren de la voluntad política, más que de los temas técnicos, es necesario ir más allá del discurso, materializando en acciones concretas en las entidades públicas. Resulta particularmente relevante la asignación de personal de alto nivel, y con los recursos adecuados.

Tercero, es imperativo cumplir la normatividad en el tema: ley de transparencia, de archivo, MECI, etc., sin embargo, la búsqueda de grandes transformaciones requiere ir más allá de la normativa. En este documento se presentan múltiples ejemplos, dónde las administraciones departamentales han desarrollado grandes programas y políticas en Gobierno Abierto, más allá de la norma.

Cuarto, la mejor forma de trabajar la política en el gobierno abierto es de forma conjunta, es decir, agrupando las distintas acciones en los pilares de gobierno abierto, en otras palabras, se sugiere conformar direcciones, oficinas o departamentos que agrupen las políticas en torno a la lucha contra la corrupción, el fomento a la participación y los esfuerzos en temas de transparencia. Resultaría novedoso, además agruparlas en un área de Gobierno Abierto.

Quinto, se le debe dar prioridad a los procesos, que tengan una continuidad en el tiempo, sobre los programas o acciones, de carácter más concreto, con el fin de producir resultados sostenibles a largo plazo, la continuidad es importante para preservar iniciativas exitosas y aceptadas por la comunidad, de esta manera se logrará impactar y notar un cambio cultural que sin duda solo se dará a través de los años.

BIBLIOGRAFÍA

Documento CONPES 167 - Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Aanticorrupción, 167 (Consejo Nacional de Política Económica y Social 09 de 12 de 2013).

Open Government Partnership. (2015). ***Open Government Partnership.*** Obtenido de Alianza para le Gobierno Abierto: www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto

Open Government Patnership. (2014). ***Open Government Patnership.*** Recuperado el 2017, de www.opeOpengovpatnership.org

Quaranta, N. y. (2006). ***uces.edu.*** Obtenido de www.uces.edu.ar/institutos/iaepcis/8_jornada_desvalimiento/kazez.pdf

República de Colombia. (2010). ***Plan Nacional de Desarrollo. 2010 - 2014. Prosperidad para Todos.*** Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Stake, R. (1994). Investigación con estudio de casos. En R. Stake, ***Investigación con estudio de casos*** (págs. 236-247). Madrid: Ediciones Morata. S.L.

INFORME DETALLADO

EXPERIENCIAS DEPARTAMENTALES

En esta sección se presentan las experiencias de cuatro administraciones departamentales que ya han culminado su periodo de gobierno. A diferencia de las iniciativas que se presentan en la siguiente sección, estas experiencias presentan un mayor grado de concreción, pues, en todos los casos, las experiencias fueron implementadas. Sin embargo, en algunos casos, las políticas o programas no tienen continuidad alguna o tienen una continuidad limitada, por lo que, el estudio de estas experiencias permitirá recoger aprendizajes y recomendaciones para la implementación de políticas en torno a Gobierno Abierto.

ÍNDICE

ANTIOQUIA

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: EL INTERÉS DE LA AGENDA PÚBLICA DE ANTIOQUIA

EL INTERÉS DE LA AGENDA PÚBLICA DE ANTIOQUIA

INTRODUCCIÓN

Es relevante rescatar aquellas estrategias generadas desde los gobiernos departamentales que buscan impulsar los procesos de transparencia, participación ciudadana, innovación e integridad que son pilares fundamentales del Gobierno Abierto (Open Government Partnership, 2014), lo que refleja la búsqueda de una nueva forma de gobernar centrada en la provisión de bienes y servicios de manera efectiva y oportuna a la ciudadanía.

La gobernación de Antioquia, en cabeza de Sergio Fajardo entre 2012 y 2015, desarrolló un eje estratégico transversal al Plan de Desarrollo y a la gestión de la entidad enfocada en promover la cultura de la legalidad, que se construyó a partir de directrices y apuestas por la transparencia y la lucha contra la corrupción, sus instrumentos centrales de la gobernabilidad, en aras de lograr una mejor calidad de vida para los ciudadanos. De forma tal, que la apuesta articuló componentes culturales e institucionales que buscaron establecer tanto en la entidad como en las calles el cuidado de lo público, principalmente de los recursos.

El proyecto político de Sergio Fajardo se desarrolló a través de 16 herramientas, las cuales concentraban iniciativas relacionadas con la contratación pública, la meritocracia, la rendición de cuentas y la gestión por resultados. Este estilo de gobierno se concentró más en la gestión de la entidad que en consolidarlo como un proceso ciudadano que le diera mayor sostenibilidad a la propuesta. Lastimosamente la iniciativa no contó con procesos que organizaran a la sociedad civil ni con iniciativas políticas alternativas que pudieran haber contribuido a la continuidad de este proceso.

El presente documento contiene una descripción y un breve análisis de la línea estratégica de "Antioquia Legal", en la cual se identifican elementos de Gobierno Abierto en términos de transparencia, lucha contra la corrupción, rendición de cuentas y participación ciudadana.

ANTECEDENTES

Durante las décadas de los años ochenta y noventa Antioquia vivió situaciones complejas, resultado de la inseguridad en el departamento, el narcotráfico y otras economías ilegales y los altos índices de desempleo. Esto había impactado directamente en el clima social y en la participación de la ciudadanía, pues se debilitaron los canales de comunicación entre la ciudadanía y el Estado, aumentando cada vez más la desconfianza en las instituciones públicas, el miedo y la fragmentación del tejido social (Urán, 2000).

En medio de este panorama se dio paso a la creación de diferentes movimientos cívicos populares en donde se reunieron diferentes sectores sociales[2] como estudiantes, gremios, empresarios, organizaciones barriales, organizaciones de asistencia, organizaciones no gubernamentales y

2. Hace referencia a personas y gremios de diferentes clases socioeconómicas que antes de la construcción del Movimiento Compromiso Ciudadano no se habrían reunido en un mismo escenario y por el mismo objetivo que era el cambio para Medellín, mitigar la violencia y la provisión de bienes y servicios de manera oportuna por parte de las entidades públicas.

religiosas. Uno de estos movimientos fue conocido como "Movimiento Compromiso Ciudadano", que nació como propuesta de resistencia al miedo y la violencia. Muchas de las organizaciones que lo conformaron promovían el desarrollo y los derechos humanos. Entre ellas, cooperativas, asociaciones sindicales (por ejemplo CUT de Antioquia), gremios como la Cámara de Construcción (CAMACOL) y la Federación de Comerciantes (FENALCO), organizaciones políticas[3], así como académicos, profesionales voluntarios vinculados a la empresa privada, profesionales jubilados de empresas estatales, profesores universitarios y jóvenes estudiantes (Urán Arenas, 2013).

A través del movimiento se generaron espacios de discusión sobre el futuro de Medellín y del departamento de Antioquia encaminados a la búsqueda de condiciones que generaran relaciones de confianza en la acción colectiva. Estas estaban centradas en la necesidad de combatir la violencia y el irrespeto por la vida; rechazar la captura y apropiación de recursos públicos para fines privados; combatir la pobreza, reconocer el pluralismo, la diversidad, y promover a través de la deliberación el fortalecimiento de una sociedad pluralista y democrática, con el fin de promover la participación de la sociedad en procesos abiertos y permanentes de transformación social (Urán, 2000).

El surgimiento de un líder

Para materializar las ideas del movimiento, en 2000 el matemático Sergio Fajardo, con el respaldo de los ciudadanos vinculados al Movimiento "Compromiso Ciudadano", decidió lanzarse a la alcaldía como candidato independiente, por lo que tuvo que recurrir a la figura de recolección de firmas. Aunque no ganó la contienda, sembró en la opinión pública la necesidad de vencer a los dirigentes corruptos y clientelistas, las bandas de crimen organizado, los grupos paramilitares y las guerrillas (Urán, 2000). El planteamiento de los 10 principios[4] posicionó su imagen de manera positiva ante el elector.

Fajardo fue el primer líder político de la era moderna que planteó la necesidad de entender la corrupción como un problema. En Antioquia ni el Estado ni la ciudadanía había identificado esta situación. Por lo tanto, su discurso anticorrupción se convirtió en la punta de lanza de su apuesta política. De esta manera propuso la promoción de la transparencia como una acción y un valor inherente al ejercicio de la política (Fernández , 2017). Una vez elegido alcalde de Medellín en 2004[5], muchos de los dirigentes sociales, gremiales y comunitarios que apoyaron su campaña pasaron a ser parte del equipo de gobierno, así como otros que eran reconocidos por sus capacidades técnicas e intelectuales se involucraron en la administración.

3. Movimientos como el Nuevo Liberalismo, organizaciones políticas derivadas del proceso de negociación con el M-19 y el EPL, Alianza Social Indígena, Asociación de Ciudadanos por la Democracia que luego se transformaría en el Polo Democrático Independiente.
4. El movimiento generó 10 principios políticos: 1. Construcción colectiva, elaboración de procesos y toma de decisiones aprendiendo del pasado y recogiendo el conocimiento acumulado. 2. Pluralidad, no hay verdades absolutas y se reconoce la riqueza de la diversidad, la propuesta es abierta e integradora. 3. Objetividad: no están en contra de grupos o personas en particular, sino se debaten y controvierten ideas, propuestas y actuaciones. 4. Legitimidad, la actividad política tiene como objetivo: construir confianza en las personas y las propuestas. 5. Cultura ciudadana, la actividad política deber ser educadora en un sentido pleno: "todos enseñamos, todos aprendemos". 6. Respeto por la vida, la vida es el valor máximo y no hay una sola idea ni propósito que amerite el uso de la violencia para alcanzarlos. 7. Responsabilidad, se ejerce el poder tal como son y actúan, con transparencia, sin agendas ocultas ni intereses soterrados, todos rinden cuentas y responden por las acciones. 8. Transparencia, no se aceptan transacciones de poder por intereses burocráticos o económicos, no se otorgan prebendas personales, no se promueven componendas ni se aceptan manipulaciones políticas. 9. Reconocimiento, el trabajo y el compromiso definen las aspiraciones individuales y colectivas. 10. Democracia, se trabaja por la construcción de una sociedad democrática y se promueve la solidaridad y cooperación entre las personas, los actores y las instituciones públicas, privadas y comunitarias. Esta información fue tomada de: http://jovenesconfajardo.blogspot.com.co/2009/05/principios-de-compromiso-ciudadano.html
5. Fue Alcalde en 2004 obteniendo la votación más alta de la historia para la alcaldía de esa ciudad con 208.541 votos

A través del Plan de Desarrollo Municipal "Medellín Compromiso de Toda la Ciudadanía" y el acuerdo de voluntades de la Comisión Tripartita (2004)[6] se buscó aunar esfuerzos en la promoción del desarrollo, el ordenamiento territorial y la competitividad regional, lo cual fue importante para definir lineamientos y políticas departamentales que permitieran mejorar la competitividad y la productividad de la región, así como para la internacionalización de Medellín (Zapata Cortés & Vásques Cárdenas, 2012) Este acuerdo generó aceptación entre la población de Antioquía y fue determinante para consolidarse como una instancia intergubernamental encargada de liderar la política regional de competitividad y productividad del departamento, que unido al cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo lo llevó a terminar su mandato con un 80 por ciento de popularidad (El Espectador, 2008)[7].

Del mismo modo, se propuso incrementar el desarrollo de la gestión pública de la administración municipal en busca de la eficacia, eficiencia y transparencia de sus actuaciones, lo que se alcanzó a través del desarrollo de la cultura de rendición de cuentas. Por esta misma vía y en pro de una ciudad "gobernable y participativa[8]" se creó el Acuerdo 17 de 2004, que estableció el Sistema de Informe de Gestión en el Municipio de Medellín. Su finalidad era mantener procesos permanentes de comunicación pública con la comunidad y en especial en la presentación del Informe de Gestión y la Política Pública de Transparencia y Probidad del Municipio de Medellín a través del mecanismo de rendición de cuentas.

La Consolidación de un Proyecto Político

En 1999 Fajardo comienza su vida política con el apoyo de los actores mencionados anteriormente, por medio del Movimiento Compromiso Ciudadano, en donde pierde las elecciones a la alcaldía de Medellín en el año 2000, luego de esto termina su proceso con la academia, y se dedica de lleno a lo público, para insistir con la alcaldía que se materializó en el 2004 con el aval del partido Alianza Social Indígena (ASI) y el apoyo de su plataforma electoral del 2000. Su alcaldía fue reconocida a nivel nacional y departamental, pues termina con altos popularidad. Adicionalmente, se encuentra un elemento de continuidad, ya que las elecciones de 2007 su compañero Alonso Salazar es elegido como alcalde (La Silla Vacía, 2017).

En 2008 se declaró candidato a la presidencia con Compromiso Ciudadano por Colombia, pero en los meses siguientes se consolidó su aspiración como fórmula presidencial con Antanas Mockus. Luego de su derrota siguió recorriendo el país para lanzar una lista al Senado a la que llamó "Selección Colombia" que no logró posicionarse en el Congreso, por lo que decidió unirse al Partido Verde de forma definitiva e el año 2010 (La Silla Vacía, 2017).

En 2011 se lanza a la gobernación de Antioquia con el apoyo de una alianza con Aníbal Gaviria candidato del Partido Liberal a la Alcaldía de Medellín, denominada Alianza Medellín Antioquia que surtió efecto, ya que ganó la contienda electoral.

6. La alianza Medellín Antioquia fue un escenario de coordinación departamento, alcaldía y Área Metropolitana, para solucionar la problemática de la deuda del Metro con la nación, este fue un acuerdo programático político y territorial.
7. De acuerdo con el diario El Espectador, publicado el 6 de julio de 2008 en el siguiente link: https://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso-alcaldia-dejo-80-de-popularidad. Y galardonado con premios como el mejor alcalde de Colombia en el período 2004-2007, personaje del año por el periódico El Colombiano durante 4 años consecutivos (2005-2008), Personaje del Año de la Revista Cambio en el 2006, personaje de América Latina en el 2007 según el Financial Times y uno de los 8 líderes destacados de la región en los Premios América a la Excelencia en el Servicio Público de la Organización de Estados Americanos y la ONU en 2007.
8. Plan de Desarrollo 2004-2007, línea estratégica 1 Medellín Gobernable y Participativa. Pág.16

Fajardo fue elegido como Gobernador con la votación más alta que se registró en el país esa elección (El Espectador, 2011)[9], lo que le dio la oportunidad de sacar adelante las propuestas de "Antioquia la Más Educada" y "Antioquia Legal", los ejes centrales de su propuesta de gobierno. El gobernador aseguró que el futuro sólo se lograría a través de la educación, la legalidad y las oportunidades que impactaran positivamente la mejora en la calidad de vida de los antioqueños, con el fin de mejorar los niveles de desarrollo, bienestar colectivo, disminución de las condiciones de inequidad, pobreza y exclusión de la población antioqueña.

El Plan de Desarrollo recogió los principios del Movimiento[10]: la defensa de la vida, el pluralismo, la deliberación, la participación, la transparencia, la responsabilidad, el bien común y la institucionalidad fueron la base para la creación de la carta de navegación del gobierno departamental[11].

Antioquia Legal como Política Contra la Corrupción

Antioquia legal se desarrolló a través de las 16 herramientas de transparencia[12], (ver Tabla 3) pero no estuvo como un programa solitario, por lo contrario, se convirtió en un eje transversal y fundamental para la ejecución del Plan de Desarrollo Departamental. Las estrategias y acciones encaminadas estuvieron ligadas a una meta que se desarrolló durante los cuatro años del periodo gubernamental.

Teniendo en cuenta la debilidad institucional de los municipios y la falta de confianza entre la ciudadanía y las autoridades, Fajardo quería aportar a la construcción de un Estado sin el uso de la fuerza, por medio de la creación de acuerdos sociales para el respeto por la norma, en el consenso y en el reconocimiento de los derechos de cada persona como imperativos sociales (Fajardo Valderrama, Plan de Desarrollo "Antioquia la Más Educada", 2012).

Para lograrlo se propuso intervenir los procesos ilegales derivados de la debilidad institucional. Esta fue una apuesta transversal al Plan de Desarrollo. Una de las estrategias centrales fue "en Antioquia no se pierde un peso", en la cual se desarrollaron las 16 herramientas de la legalidad y transparencia[13] a partir de los programas "*Gobernación Transparente*" y *"Municipio Transparente y Legal"*.

9. Obtuvo 922 mil, 200 más que el ganador de la Alcaldía de Bogotá, de acuerdo con el periódico El Espectador en su publicación del 20 de noviembre de 2011.
10. Gobierno departamental de Antioquia. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 "Antioquia la más educada". Medellín: Adoptado mediante Ordenanza No. 14, de junio de 2012. Gaceta Departamental No. 19.178, junio 19 de 2012, P. 448. Los principios que recoge del movimiento son la vida, el pluralismo, la transparencia y la responsabilidad, para el caso de la deliberación se estima que es fundamental para el fortalecimiento de una sociedad abierta, pluralista y democrática, en el caso de la participación se contempla que contribuye a la cooperación, el aprendizaje colectivo y la acumulación de conocimientos y experiencias, también se involucró el bien común en cuanto a la prevalencia del interés general, el interés de todas las personas y no de algunas y finalmente la institucionalidad que es la construcción de instituciones sociales privadas.
11. Se refiere al Plan de Desarrollo Departamental.
12. De esta manera fue llamado por el gobernador
13. Estas serán las herramientas por medio de las cuales se desarrolló una gran parte de Antioquia Legal.

TABLA 1. DESCRIPCIÓN: 16 HERRAMIENTAS

Nombre	Descripción
Feria de la Transparencia en la Contratación Pública	Por voluntad política se establecieron controles y se definieron lineamientos claros con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia en los procesos, así como la generación de nuevos canales de acceso a la información[13].
Programa Lucha contra la Corrupción	Con el respaldo del programa nacional de lucha contra la corrupción, esta herramienta[14] contó con un canal de denuncias dispuesto para el público.
Observatorio de Contratación	Mecanismo de control social que formó parte del proyecto "Apoyo al Programa Nacional de Lucha Contra la Corrupción".
Modelo de Contratación "Muchos Ojos Pocas Manos"	Esta herramienta hace parte del proyecto "Estrategias para el Control de la Contratación Pública", y su finalidad fue que la contratación fuera transparente, a través de un manual de supervisión e interventoría[15] y una plataforma llamada Mercurio[16].
El Libro Blanco I y II	Consistió en la elaboración de un documento con dos tomos en donde se hicieron denuncias de las falencias, incumplimientos, posibles errores de ejecución y desvío de dinero en los procesos de contratación de la entidad durante administraciones pasadas a las de Fajardo. De ese modo, en 2012 se denunció la ausencia del manual de contratación de la entidad, carta de navegación para realizar los procesos de contratación. Allí se encuentran los lineamientos, principios, procesos y procedimientos para realizar la contratación pública. De igual manera, se determinó que existía una delegación repartida en funcionarios de todos los niveles para administrar los recursos aprobados por la ley de presupuesto, lo cual llevaba como consecuencia mayor gasto administrativo e incremento de los costos, entre otras denuncias.
Mesa de Ayuda de la Secretaría de Infraestructura –SIF	Fue un centro de control de información unificada para la captura, procesamiento y generación de información contractual a través de reportes e indicadores sobre contratación de obras públicas[17], en cabeza de un grupo de funcionarios de la Secretaría de Infraestructura Física (SIF). Es importante recalcar que la contratación de obras en una Gobernación es considerable, según el Observatorio de Contratación Estatal de Infraestructura. La inversión estimada comparada con la contratación adjudicada y celebrada por la SIF de Antioquia durante el 2014 correspondió al 76 por ciento de la inversión anual, equivalente a 1,5 billones de pesos[18].

13. De acuerdo con la entrevista obtenida con la Doctora Clara Luz Mejía, ex funcionaria de la administración Fajardo.
14. El Programa de Lucha contra la Corrupción y de Atención al Ciudadano contempla: la construcción del mapa de riesgos de corrupción, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano, de acuerdo con el Balance General de Herramientas y Resultados de Antioquia Legal. Medellín, 2015.
15. El manual de supervisión es un complemento del manual de contratación que de acuerdo con la ley 1474 de 201, que insta a las entidades públicas a adoptarlo con el fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción.
16. Por medio de esto se hizo seguimiento de los procesos contractuales.
17. Op.Cit. Balance General de Herramientas y Resultados de Antioquia Legal.
18. Cámara Colombiana de la Infraestructura Seccional Antioquia. Observatorio Contratación Estatal de Infraestructura. Medellín, 2014. Disponible en: Observatorio%20de%20Objetividad%20en%20la%20Contratación%20Estatal%20de%20Infraestructura%202014.%20(1).pdf
19. Ver: http://www.antioquia.gov.co/index.php/contratos

Nombre	Descripción
Sistema de Rendición de Cuentas	La estrategia es un ejercicio de control social a la gestión pública a través de las audiencias públicas de rendición de cuentas, como lo dispone la ley e innovando en las modalidades de rendición, vinculando de diversas maneras a las administraciones municipales y utilizando la virtualidad como una vía para llegar a la mayor diversidad de públicos posible[20].
Programa de Televisión "con el Gobernador"	A través de una emisión semanal por Tele Antioquia el programa con el Gobernador contaba con su presencia en vivo y en directo. En este se analizaban temas destacados o sensibles de la coyuntura, contando con invitados de los distintos municipios.
Auditorías Ciudadanas	Fue una estrategia liderada por la gerencia de control interno, basada en un canal de comunicación entre la comunidad beneficiaria de un programa o proyecto y la administración departamental.
Convocatorias Públicas	Las siguientes dos herramientas hicieron parte del proyecto "Observatorio de la Gestión Disciplinaria de Servidores Público en el departamento de Antioquia". Se hizo uso de las convocatorias públicas abiertas, con igualdad de derechos y posibilidades para el acceso a los incentivos en distintos sectores, con reglas claras preestablecidas y con mecanismos de selección y decisión.
Designación de Empleos Públicos por Competencia Abierta	En los nombramientos de cargos públicos[21] se aplicando los principios de transparencia e idoneidad a través de pre-selección logros personales, laborales y profesionales de la hoja de vida y selección objetiva por méritos.
Programa de Fortalecimiento Municipal	Se desarrollaron herramientas de acompañamiento en temas de saneamiento fiscal y financiero, así como de difusión de elementos de transparencia, con el fin de promover el cumplimiento de la normatividad anticorrupción existente para los entes territoriales y municipales, agrupada en el Índice de Gobierno Abierto-IGA[22].
Acuerdos Municipales	Los acuerdos municipales fueron compromisos de inversiones en el desarrollo local. En ellos se discutieron y luego resolvieron las particularidades y prioridades de cada municipio, pusieron en diálogo el Plan de Desarrollo Departamental con los planes de desarrollo municipales y se concretaron los aportes de cada uno[23].
Programa de Fortalecimiento del Control Social	Se basó en una serie de estrategias encaminadas a la promoción y fortalecimiento de la política de transparencia ejercida de forma consistente por parte de organizaciones de la sociedad civil, con el fin de reconstruir la confianza en lo público y empoderar a la ciudadanía para que reclamara bienes y servicios.
Presencia de Gobernador en el Territorio	Antioquia es un territorio con más de 63 mil kilómetros cuadrados, con amplias zonas de difícil acceso y regiones atrasadas. Esta herramienta estuvo enfocada en visitar todos los municipios de Antioquia con el fin de conocer las necesidades de la población y poder intervenir para satisfacerlas[24].

20. Ibíd.
21. Jefes de control interno de entes descentralizados bajo el mando de la Gobernación y del personal de apoyo para el sector educativo (maestros y maestras, bibliotecarios, servicios generales y personal de vigilancia).
22. Op.Cit. Balance General de Herramientas y Resultados de Antioquia Legal.
23. Op.Cit. Balance General de Herramientas y Resultados de Antioquia Legal.
24. Op.Cit. Balance General de Herramientas y Resultados de Antioquia Legal.

TABLA 2. LÍNEA ESTRATÉGICA: "ANTIOQUIA LEGAL"

OBJETIVO GENERAL — Construir y fortalecer capacidades en la sociedad antioqueña, en sus instituciones, en el Gobierno Departamental y en los gobiernos municipales, para su actuación pública y privada en los marcos de la ética y la legalidad.

Componentes	Programas	Proyectos	16 Herramientas de Transparencia
"En Antioquia no se pierde un peso". Legalidad en la contratación pública y en el uso de los bienes públicos	**1. Gobernación transparente**	1. Feria de la transparencia en la contratación pública.	1. Feria de la Transparencia en la Contratación Pública.
		2. Apoyo al programa nacional de lucha contra la corrupción.	2. Programa Lucha Contra la Corrupción 3. Observatorio de Contratación.
		3. Estrategias para el control de la contratación pública.	4. Modelo de Contratación "Muchos Ojos Pocas Manos" 5. El Libro Blanco I y II 6. Mesa de Ayuda de la Secretaría de Infraestructura
		4. Puesta en marcha de la gestión para resultados en la Gobernación-presupuesto para resultados.	
		5. Gobierno en línea.	7. Página Web
		6. Sistema de rendición de cuentas.	8. Sistema de Rendición de Cuentas 9. Programa del Gobernador 10. Auditorías Ciudadanas
		7. Observatorio de la gestión disciplinaria de servidores públicos en el Departamento de Antioquia.	11. Convocatorias Públicas 12. Designación de Cargos Públicos
		8. Sistemas de información del Departamento.	7. Página Web[26]
		9. Puesta en marcha del modelo integral de atención ciudadana.	13. Programa de Fortalecimiento del Control Social
	2. Municipio transparente y legal	1. Fortalecimiento de la transparencia y la gestión institucional, administrativa, financiera y fiscal del municipio	14. Acuerdos Municipales
		2. Fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión del territorio.	15. Programa de Fortalecimiento Municipal 16. Presencia de Gobernador en el Territorio
		3. Fortalecimiento de las formas propias de gobierno de los territorios indígenas.	

Fuente: Tomado de Ospina y Villegas (2012)[27] . La relación de herramientas y programas hace parte de creación de la consultoría.

26. Esta herramienta se repite por lo que no se numera, teniendo en cuenta que le apunta a dos programas.
27. (Opina & Villegas, 2012)

En este contexto es de destacar que el departamento participó con un compromiso en el II Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto[28] de Colombia[29]. Por primera vez una entidad territorial asumió compromisos en el Plan. El compromiso fue "Antioquia Transparente", el cual involucró, además del gobierno departamental, a los alcaldes municipales alrededor de los procesos de rendición de cuentas. Su ejecución a 28 de febrero de 2017, fue de un 99.9 por ciento, con un nivel de impacto potencial del compromiso de "Moderado", de acuerdo con los resultados de AGA Colombia (AGA Colombia, 2017)

TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En relación con la contratación pública

Se desarrollaron herramientas en temas de contratación como las *Ferias de la Transparencia, el Observatorio de Contratación, el Modelo de Contratación, el Libro Blanco* (I y II) *y la Mesa de Ayuda de la Secretaría de Infraestructura. Estas tenían varios objetivos*:

- Garantizar la eficiencia y eficacia en los procesos contractuales.
- Poner en marcha nuevos canales de acceso a la información.
- Dar a conocer información referente a la contratación (presupuesto, planes de adquisición y procesos contractuales).
- Extender una invitación a la ciudadanía, gremios y organizaciones de la sociedad civil.
- Generar una corresponsabilidad en el manejo eficiente de los recursos públicos y su control.
- Monitorear procesos contractuales del departamento para la generación de alertas tempranas.
- Dar cumplimiento a los principios de contratación, las directrices y procedimientos con una actividad organizada y presupuestada, asegurando la calidad de la ejecución contractual.
- Denunciar actividades irregulares en materia de contratación de pasadas administraciones.
- Capturar, procesar y generar información contractual a través de reportes e indicadores sobre contratación de obras públicas.

Aunque no todas las herramientas tuvieron el mismo desarrollo, queda claro que se realizó un esfuerzo para mejorar la reputación de los procesos contractuales y lo concerniente al uso de los recursos públicos, a través de procedimientos ligados a las metas del Plan de Desarrollo. El programa capacitó e informó a la ciudadanía sobre la contratación y propició espacios para escuchar los intereses y necesidades de la población en ferias. A través de la página web se dispuso de la información necesaria con herramientas tecnológicas, de manera virtual y presencialmente, de la siguiente manera[30]:

- Realización de 370 talleres en los municipios del departamento sobre contratación y ética en el cuidado de lo público.
- Realización de 31 ferias de la transparencia con la participación de 90.800 personas entre ciudadanos y funcionarios.
- Se cumplió contractualmente con el 100 por ciento del componente de "*Antioquia Legal*".
- Se suscribieron más de 9.600 contratos en cuatro años de acuerdo con el modelo "*Muchos Ojos Pocas Manos*", en donde las auditorías adelan-

28. Desde la consolidación de la Alianza en septiembre de 2011, Colombia manifestó el interés de participar en esta iniciativa, fue así como en el 2012 se presentó el primer plan de acción relacionado. Con el fin de tener un acercamiento entre el gobierno nacional y la sociedad civil, poniendo énfasis en garantizar un real respeto de los derechos fundamentales y niveles cada vez más altos de calidad de vida (Alianza Gobierno Abierto, 217).
29. Entre los que se encuentran aumentar la transparencia en la contratación pública, construir participativamente la política pública LGBTI, fortalecer la rendición de cuentas del Consejo de Estado, garantizar transparencia en los sectores salud y educación, y promover el acceso de las personas discapacitadas a los servicios del Estado
30. Fajardo Valderrama, Balance General de Herramientas y Resultados de Antioquia Legal, 2015

tadas por los órganos de control no evidenciaron hallazgos o alertas importantes sobre los procesos.

En relación con la meritocracia y la innovación administrativa

Se ejecutaron herramientas como el *Programa de Lucha Contra la Corrupción*, las convocatorias públicas, la designación de empleos públicos, acuerdos municipales, auditorías ciudadanas; además del programa de fortalecimiento para los municipios. La finalidad de estas herramientas fue:

- Poner en marcha el programa de acuerdo con los lineamientos nacionales, a partir de la construcción del Plan Anticorrupción, del que se derivan acciones en pro de la transparencia.
- Cambiar la manera tradicional de adjudicar los recursos públicos.
- Garantizar la transparencia en la provisión de cargos públicos.
- Crear acuerdos públicos transparentes donde se concertarían inversiones a realizar en los diferentes municipios.
- Crear un canal de comunicación entre la ciudadanía y la administración departamental.
- Generar capacidades orientadas a la gestión por resultados, la transparencia y la legalidad.

El gobierno departamental optó por utilizar procesos meritocráticos, con el objetivo de proveer los cargos públicos a través de criterios meritocráticos. Además, se diseñó un programa de pasantías para profesionales que tuvieran las mejores calificaciones en centros educativos. Con esto se dejaba claro que lo importante no eran los vínculos políticos, sino los méritos para acceder a un cargo público, sino la preparación y esfuerzo. En los municipios se creó un programa que identificó las necesidades locales con el fin brindar asistencia técnica y financiera para fortalecer su desarrollo. Esto dio como resultado que los municipios triplicaran la publicación de la contratación, pasando de 31 por ciento en 2011 a 92 por ciento en 2014[31].

RENDICIÓN DE CUENTAS

Para el proceso de rendición de cuentas se crearon las herramientas *Sistema de Rendición de Cuentas, Programa de Televisión "con el Gobernador", Programa de Fortalecimiento del Control Social y Presencia del Gobernador en Territorio*, todas ellas encaminadas a habilitar un diálogo con la ciudadanía en el proceso de la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de metas. También permitieron conocer las necesidades de la población. Los propósitos de estas herramientas fueron:

- Generar confianza y garantizar el ejercicio del control social a la gestión pública a través de buenas prácticas y el cumplimiento de la ley.
- Acercar a la comunidad a la gobernación e incrementar su interés para generar apropiación de lo público e informar sobre los acontecimientos de la gobernación.
- Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para el ejercicio del control social y la veeduría de la gestión pública.
- Cambiar la situación, en términos de ausencia estatal, a través de la presencia del gobernador en territorio.

Por medio de una comunidad capacitada y empoderada se llevaron a cabo los procesos de rendición de cuentas con base en los mecanismos establecidos por la ley. Además, se involucró a la administración departamental para

31. Ibid.

capacitar a la ciudadanía y convencerla de la importancia de este tema para la lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad. Del mismo modo se realizaron rendiciones simultáneas en 25 zonas del departamento, con la asistencia en cada uno de ellos de la administración, comunidad, organizaciones de los municipios y se incitó a la ciudadanía a su masiva participación, Sin embargo, en el momento de la evaluación del Índice de Transparencia en las Entidades Públicas sobre el tema de rendición de cuentas, no se evidenció el esfuerzo realizado por la administración, desmejorando en el puntaje respecto a la medición anterior[32].

También se trazaron estrategias para la puesta en marcha de un sistema de participación ciudadana y control social. Para ello se instalaron 74 consejos municipales en los que participaron 2.587 organizaciones. Estas recibieron un estímulo de 3.697 millones de pesos[33].

RESULTADOS

Lograr la transparencia y la prevención de la corrupción en los procesos y procedimientos de una entidad pública es complejo. No sólo por las acciones que se deben emprenden, sino también porque no resulta sencillo medir cuantitativamente los resultados e impactos del desarrollo de dichos actos. Sin embargo, existen herramientas útiles para medir estos temas.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) que realiza la Corporación Transparencia por Colombia, mide los riesgos de corrupción a los que se enfrenta una entidad territorial de acuerdo con los procesos y procedimientos ejecutados dentro de las administraciones. (Transparencia por Colombia, 2017)[34].

TABLA 3. CALIFICACIONES OBTENIDAS: ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DEPARTAMENTAL 2015 – 2016

ITEP			Indicadores de Contratación		Indicadores de medidas anticorrupción, mérito y rendición de cuentas		
Medición	Puesto Ranking	Puntaje	Publicación de la Contratación	Gestión de la Contratación	Políticas y Medidas Anticorrupción	Gestión del Talento Humano	Rendición de Cuentas a la Ciudadanía
2008-2009	11	71,68	29,69	73,92	NA	74,1	100
2013-2014	1	82,4	92,1	79,95	91,5	73,3	86,6
2015-2016	1	85,61	98,3 (2015)	93,1 (2015)	72,9 (2016)	74,1	75,8 (2015)

Fuente: Corporación Transparencia por Colombia y Consultoría del Proyecto[32]

32. En la medición 2013-2014 obtuvo un puntaje de 86.6 en el indicador de rendición de cuentas, mientras en la medición 2015-2016 se obtuvo una calificación de 75.8. Aclarando que en términos de rendición de cuentas se evaluó la vigencia 2015.
33. Ídem.
34. Para mayor información consultar: indicedetransparencia.org.
35. Es importante aclarar que los puntajes de las mediciones contienen la calificación general de la entidad, para efectos del documento se resaltaron indicadores de interés, pero la medición cuenta con más indicadores de medición de diferentes temas.

La Gobernación de Antioquia logró pasar del puesto once al primer puesto en el ranking de gobernaciones, siendo una de las cuatro gobernaciones que logró clasificar sus riesgos en riesgo moderado[36]. Uno de los temas destacados fue el aumento de las calificaciones en la publicidad de la contratación y la gestión de la contratación – en términos de fortalecimiento de procesos y procedimientos – (ver Tabla 5). Lo que refleja los resultados positivos de Antioquia Legal[37].

En lo que corresponde a la Gestión del Talento Humano, en el periodo de medición del ITEP no se observaron cambios significativos. Para la gestión de la gobernación sólo se abrieron ocho convocatorias para practicantes con excelencia, lo cual se queda corto en relación con el propósito de la herramienta[38].

En cuanto a las medidas anticorrupción se disminuyó el puntaje respecto a la medición anterior, teniendo en cuenta que allí se evalúa el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, Código de Ética, y temas como la planeación contractual, la meritocracia, la coherencia del Manual de Funciones, la conformación del talento humano de la entidad, la evaluación y seguimiento al desempeño, entre otros. El reporte de final del gobierno de Fajardo da cuenta de los siguientes resultados:

Aumento de las denuncias relacionadas con hechos de corrupción a través del Programa de Lucha Contra la Corrupción, donde ingresaron 345 casos, pasando de 63 investigaciones entre 2008 y 2012 a 282 entre 2012 y 2015[39].

Auditorías ciudadanas como herramienta de control ciudadano sobre los proyectos del Plan de Desarrollo, encargada de velar por la adecuada administración de los recursos públicos, identificando posibles riesgos que pudieran afectar la entidad. Esta herramienta facilitó la adquisición de materiales, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, por lo que se postuló al premio de Alta Gerencia de Función Pública.

Por su parte el ITEP muestra que la rendición de cuentas desmejoró en 2015 respecto a la vigencia anterior, lo que supone que las herramientas ejecutadas no fueron suficientes para que la ciudadanía interactuara con la gobernación para evaluar y discutir las metas contempladas en el Plan de Desarrollo. La gobernación por su parte al cierre de su administración en su informe de gestión explica que se hicieron 3 procesos de rendición de cuentas de forma presencial en las 25 zonas del departamento, y en agosto de 2015, se hizo el último evento presencial en o 125 municipios, con asistencia de 20.000 personas. Adicionalmente en tres oportunidades, se hicieron rendiciones de cuentas virtuales. Por último, en cumplimiento de la Ordenanza Nº 3E del 16 de enero de 2004, el Gobernador rindió cuentas ante la Asamblea en cuatro oportunidades (Fajardo Valderrama, Gobernacion de Anioquia, 2015).

El Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación (DNP), mide el cumplimiento de la ley 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001 para evaluar la gestión pública y la toma de decisiones de la política pública y asignación de recursos. Con base en los resultados y la problemática local, en términos generales mide la eficacia, la eficiencia, el cumplimiento y requisitos legales en la gestión realizada.

36. Las otras gobernaciones fueron Santander, Caldas, y Meta en el mismo orden.
37. Fajardo. S. Balance General de Herramientas y Resultados de Antioquia Legal. Gobernación de Antioquia. Medellín, 2015.
38. Op.Cit. Balance General
39. Ibíd.

TABLA 4. ÍNDICE DESEMPEÑO INTEGRAL: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL

Año	Rango	Puntaje	Promedio Nacional
2011	Medio	64,5	71,4
2015	Satisfactorio	74,76	62,45

Fuente: Consultoría del Proyecto.

El departamento se ha mantenido por encima del promedio nacional y al terminar el gobierno Fajardo se consolidó en un nivel satisfactorio del índice. Es decir, se mejoró en la eficiencia y eficacia de los procesos de la gobernación, así como el cumplimiento de requisitos legales.

El Índice de Gobierno Abierto-IGA[40] de la Procuraduría General de la Nación evalúa el cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción para buscar medidas preventivas en el sector público en el marco de las Convenciones Iberoamericana y Naciones Unidas de lucha contra la corrupción. Estos fueron los resultados que arrojó en Antioquia:

TABLA 5. ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO

Informe	Puntaje	Ranking
2010-2011	48,7	27
2014-2015	93,88	1
2015-2016	87,27	2

Fuente: Consultoría del Proyecto.

La Gobernación logró calificaciones destacadas en esta medición. Logró que más de 50 por ciento de los municipios de Antioquia se posicionaran en nivel bajo del IGA, pasando de 42 municipios en nivel bajo en 2012 a 18 en el 2015 (Mejía, 2017).

Finalmente, la Gobernación diseñó el Observatorio de la Contratación. Sin embargo, esta herramienta no logró desarrollarse ni obtener resultados en términos de datos y alertas tempranas. Además, el público nunca tuvo acceso a este observatorio. De otro lado, aún no se tiene información de los dos tomos del Libro Blanco, que se entregaron a las autoridades competentes, y que trataron sobre alertas y denuncias de irregularidades contractuales. El Comité de Lucha Contra la Corrupción se creó, pero su gestión no salió de las cuatro paredes de la oficina de control interno, siendo poco conocido por las demás dependencias.

LECCIONES APRENDIDAS

Del periodo del gobernador Sergio Fajardo se resaltan cuatro lecciones de su proceso político que son importantes para la puesta en marchan y réplica de un proceso como lo tuvo el departamento en este periodo.

1. Las apuestas institucionales por la cultura de la legalidad, que determinaban estrategias de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción, tuvieron una génesis política donde el punto de partida fue determinante: reconocer la corrupción como un problema que afectaba no sólo la capacidad de los gobiernos para resolver problemas y expectativas sociales, sino que además destruía la legitimidad de las instituciones y la confianza del ciudadano en sus gobernantes. Esta propuesta política contó con el apoyo de diversos líderes sociales, políticos y -especialmente- empresariales, lo que permitió que se convirtiera en

40. Los resultados fueron tomados en su totalidad del portal de la Procuraduría General de la República.

una opción política viable y ganadora. La apuesta por la integridad llegó al programa de gobierno, al Plan de Desarrollo y a algunos de los programas del Gobierno de Fajardo.

2. La expresión institucional de esta idea encontró en el nuevo equipo de gobierno oportunidades. Llegaron al gabinete líderes sociales, empresariales y políticos que con capacidad técnica y confianza en el proceso le dieron posibilidades a la ejecución. También encontraron un punto de apoyo en la institucionalidad departamental de Antioquia, la cual –de lejos– representa uno de los conjuntos de entidades públicas más fuertes del país en lo fiscal y en la capacidad técnica.

3. El gobierno de Fajardo, como alternativo e independiente, materializó las metas trazadas en el Plan de Desarrollo, de tal manera que lo hizo con personas idóneas ya que no tenía que pagar favores políticos a cambio de los votos obtenidos. Su potencial electoral lo siguió por convicción y no por compromiso.

4. Ahora bien, las propuestas de cambio que se propusieron lograron un sitio en la agenda gubernamental y quizás permearon en algún grado la opinión pública. Sin embargo, la complejidad de los objetivos seguramente requiere mayor tiempo para la ejecución. Es decir, una continuidad en la apuesta política. En otras palabras, en un periodo de gobierno departamental de apenas cuatro años no es posible alcanzar las metas propuestas, más aún cuando estas se relacionan no solo con cambios institucionales sino culturales.

5. La cultura de la ilegalidad es hábitat para la corrupción. Si bien Antioquia es una de las regiones más prosperas del país, también es el territorio donde han operado élites de economía legal e ilegal, élites políticas tradicionales y donde el conflicto armado ha dejado consecuencias dramáticas. Esto ha dado como resultado una institucionalidad llena de vacíos normativos y prácticas administrativas que han permitido y consolidado la ilegalidad. La captura de los procesos administrativos, en especial de la contratación pública y de los procesos de investigación control y sanción, han marcado de manera dramática la institucionalidad.

6. Aunado a lo anterior, los ciudadanos apenas se acercan a esta propuesta, y al no ver cambios sostenibles y que se expresen directamente en su vida diaria, poco convencimiento tienen hoy día sobre estas apuestas. Esta experiencia señala que es necesario avanzar en los ajustes institucionales y garantizar el cumplimiento de las normas, pero que también se requiere de una sociedad civil sintonizada con estos asuntos, al tiempo que se debe garantizar que un gobierno más transparente es también un gobierno más eficiente y eficaz.

7. La puesta en marcha de un Plan de Desarrollo destinado a crear la cultura de la legalidad, tenía una relación subjetiva con la normatividad que no era clara, lo cual daba paso a la cultura de la ilegalidad, por lo que fue necesario trabajar en temas como la transparencia, la lucha contra la corrupción y la educación, lo cual se considera novedoso. Lo anterior debido a que no se enfocó en prometer obras de infraestructura únicamente, sino se encargó de educar tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos en temas tan importantes en la gestión pública como la contratación. Sin embargo, no se logró consolidar una cultura de la legalidad. Para eso se necesita de un proceso más largo, que trascienda de la política o del gobernante de turno, para que sea la misma comunidad que apropie y le interese la ejecución de esta clase de acciones (Fernández , 2017).

8. La ciudadanía no tenía la cultura del control arraigada por cuanto no les interesaba opinar sobre el Plan de Desarrollo Departamental aun cuando se solicitaba para la inclusión de comentarios y sugerencias antes de ser aprobado (Fernández , 2017).

FACTORES DE ÉXITO

- Haber planteado y desarrollado una argumentación coherente y permanente sobre la cultura de la legalidad desde el planteamiento político hasta su expresión en el Plan de Desarrollo, pasando por el Programa de Gobierno.
- A partir de lo anterior las apuestas de transparencia y anticorrupción se convirtieron en un eje transversal al gobierno y sus procesos de gestión.
- Este cambio inició desde dentro. Es decir, el primer foco de intervención fue el equipo administrativo de la gobernación. Se trabajó en la sensibilización y formación en este proyecto político. Se consideró que sólo así era posible reflejarlo hacia afuera: a la sociedad civil, los gremios y los contratistas, entre otros.
- La apuesta política fundacional se apoyó en un tejido organizativo de base plural; desde la academia hasta los empresarios, además de líderes sociales y miembros de organizaciones no gubernamentales.
- Algunas de las iniciativas como las Ferias de la Transparencia mostraron sus bondades, al punto que creció la confianza en el sistema de compra pública del departamento. Hoy día esta iniciativa es replicada por varias entidades nacionales y departamentales.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las evidencias y la investigación realizada es importante que los gobiernos se centren en generar políticas para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, la política hoy en día cambia a medida que cambian los gobernantes, lo que genera un retroceso en procesos que arrojan buenos resultados. Esto se evidencia en las Ferias de la Transparencia que fueron transformadas en un programa denominado "Antioquia Honesta", un portal web donde se informa a la ciudadanía sobre los procesos contractuales, pero a la fecha no se ha evidenciado ninguna participación ciudadana.

Aunque la voluntad política es importante y puede hacer exitosa la administración de una gobernación, esto se constituye en un factor de riesgo para la continuidad de aquellas iniciativas que arrojan resultados óptimos, debido a que si el siguiente gobernante no tiene la voluntad de dar continuidad a los procesos de su antecesor, simplemente se pierden.

El cumplimiento de políticas y compromisos es fundamental para generar confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía. No es posible tener el apoyo de la comunidad cuando se dejan inconclusas obras, no se entregan los recursos establecidos, o se extralimitan en las funciones.

La experiencia de Antioquia es significativa porque se ven reflejados elementos de Gobierno Abierto en el desarrollo de los procesos y procedimientos de una entidad territorial. Sin embargo, es prudente tener en cuenta que, a pesar de tener muy buenas intenciones con la ejecución de programas alternativos para gobernar de forma diferentes, se requiere de un proceso construido de la mano con la comunidad y no por los intereses de un líder que, con el término de su mandato, sus iniciativas desaparecen o se transforman. Es indispensable que la ciudadanía esté empoderada, ilustrada y que reclame iniciativas trabajadas y coproducidas para el bienestar de la comunidad, para una eficiente provisión de bienes y servicios. Esto sí garantizaría una continuidad independientemente del mandatario de turno y sus ideologías.

En conclusión, la Gobernación de Fajardo fue un proceso de cuatro años que dejó resultados positivos en términos de integridad, transparencia y rendición de cuentas en la gobernación de Antioquia, materializados a través de "Antioquia Legal", a través de herramientas que se valoran en términos de transparencia y lucha contra la corrupción:

- Respaldo de la ciudadanía y organizaciones en el proyecto político.
- Voluntad política para llevar a cabo un programa de gobierno trans-

formador e innovador en temas de transparencia y lucha contra la corrupción.

- Puesta en marcha de herramientas que facilitaran el cumplimiento de los proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo.
- Participación activa de la ciudadanía en los procesos que realizó la Gobernación, en términos de programas y proyectos (auditorías ciudadanas), sistema de rendición de cuentas, uso de canales institucionales (redes sociales, página web, TV Antioquia).
- Uso y puesta en marcha de acciones para generar confianza en las instituciones públicas, señalando aquellos procesos que le abrieran la puerta a la corrupción (Libro Blanco, Observatorio de Contratación, Ferias de la Transparencia).
- Mejora en el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas y en el Índice de Gobierno Abierto, como se mencionó anteriormente en el documento.
- A pesar del éxito de esta iniciativa, factores políticos impiden su continuidad en las siguientes administraciones.

BIBLIOGRAFÍA

AGA Colombia. (28 de 02 de 2017). AGA Colombia. Obtenido de http://agacolombia.org/ii-plan-accion

Alianza Gobierno Abierto. (12 de 217). Agacolombia.org. Obtenido de agacolombia.org/la-alianza-en-colombia

Departamento Nacional de Planeación. (2015). DNP. Obtenido de www.dnp/progrmas/desarrollo-terriorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx

El Espectador. (6 de Julio de 2008). El Espectador. Obtenido de www.elespectdor.com/impreso/articuloimpreso-alcaldia-dejo-80-de-popularidad

El Espectador. (20 de Noviembre de 2011). El Espectador. Obtenido de www.elespectador.com/opinion/la-hora-de-fajardo-columna-312300

Fajardo Valderrama, S. (2012). Plan de Desarrollo "Antioquia la Más Educada". Medellín.

Fajardo Valderrama, S. (2015). Balance General de Herramientas y Resultados de Antioquia Legal. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Fajardo Valderrama, S. (30 de 12 de 2015). Gobernacion de Anioquia. Obtenido de Antioquia/Informe%20de%20Gestión%20Sergio%20Fajardo%20Valderrama.pdf

Fernández , R. (6 de Julio de 2017). Antioquia Legal. (K. Kruz Parra, & C. Orjuela Rodríguez, Entrevistadores)

Mejía, C. (5 de Julio de 2017). Antioquia Legal. (K. Cruz Parra, & C. Orjuela Rodríguez, Entrevistadores)

Open Government Partnership. (2014). Four Year Strategy. Obtenido de www.opengovpartnership.org

Open Government Partnership. (2014). Open Government Partnership. Recuperado el 2017, de www.opengovpartnership.org

Opina, W., & Villegas, J. (2012). El Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 "Antioquia la Más Educada" y su contibución al bienestar y desarrollo de la comunidad antioqueña: medición con indicadores claves de resultado. Medellín, Colombia: Universidad EAFIT Escuela de Administración.

Transparencia por Colombia. (noviembre de 2017). Índice de Transarencia. Obtenido de indicedetransparencia.org

Urán, O. (2000). La ciudad en Movimiento; Movimientos sociales y democracia en MEdellín y el Valle de Aburrá. MEdellín: IPC.

Zapata Cortés, O. L., & Vásques Cárdenas, A. V. (Diciembre de 2012). Gobernanza rn las Instancias de interacción y Articulación entre el Municipio de Medellín y el Departamento de Antioquía. Medellín: Estudios de Derecho 154, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

ATLÁNTICO

LA RECONSTRUCCIÓN DEL SUR DEL ATLÁNTICO: UNA HISTORIA DE COORDINACIÓN Y CONFIANZA

LA RE-CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL SUR DEL ATLÁNTICO

INTRODUCCIÓN

Entre finales de 2010 y comienzos de 2011, el país experimentó la peor ola invernal de su historia, ocasionada por la intensidad del fenómeno de la Niña, que se manifestó en el Departamento del Atlántico con la ruptura del Canal del Dique en el sur del Departamento. Esto generó una gran emergencia social, económica y ambiental. Para reconstruir los daños se hizo necesario coordinar las acciones de las diferentes entidades estatales, el sector privado y la sociedad civil.

La participación del sector privado y de la sociedad civil resultó una pieza clave para la reconstrucción de los municipios afectados, pues aportaron una cifra de dinero importante, del orden de 60.000 millones de pesos. Adicionalmente, el sector privado aportó capacidad técnica y operativa. Este documento revisa los principales aspectos de la reconstrucción participativa del sur del Atlántico para buscar elementos de Gobierno Abierto que permitieron que el sector privado y la sociedad civil se sumaran de manera coordinada al proceso.

El Gobierno Abierto en la Gobernación del Atlántico

CONTEXTO

En términos generales la gobernación del Atlántico no se destaca por ostentar los mayores niveles de transparencia y de participación ciudadana. Según el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, ITEP, elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia[41], la Gobernación del Atlántico se ubica en el puesto 14 de 32 en la medición del ITEP de 2015-2016, con un nivel de riesgo medio de corrupción y una calificación de 63.7 puntos[42]

Con respecto a los niveles de participación ciudadana, el departamento no se destaca por tener una cultura de la participación formada, ni por contar con una estructura organizada de la sociedad civil. Tampoco es muy frecuente el uso de los espacios para la participación. Jairo Parada (2017), rescata la ausencia de una cultura participativa a nivel departamental, pues la ciudadanía no se involucra habitualmente en los asuntos públicos y, en especial, en los asuntos de la Gobernación, lo cual, puede explicarse porque la participación en el departamento se activa más en contextos adversos, en los que administración pública no parece funcionar de manera adecuada.

Con respecto a los niveles de riesgo de corrupción, Javier Duque (2015) destaca que gobernación del Atlántico presenta los menores niveles de riesgo de corrupción en la costa Caribe. A diferencia de los otros departamentos de la región, en Atlántico ningún gobernador ha sido destituido desde que son elegidos por el voto popular. Por otra parte, sólo un gobernador fue sancionado y no fue por actos directos de corrupción. Entonces, si se consideran las sanciones y judicializaciones de los gobernadores como un indicador de los niveles de riesgo de corrupción, la Gobernación del Atlántico resulta tener las menores alertas en una región que ha estado tradicionalmente cooptada por grupos políticos tradicionales o por grupos armados al margen de la ley.

Los bajos niveles de corrupción están relacionados con el desarrollo institucional de la gobernación, pues esta entidad ha vivido un proceso

41. Para conocer la metodología de evaluación consultar www.indicedetransparencia.org.co
42. Para conocer los resultados consultar http://indicedetransparencia.org.co/2015-2016/ITD/Gobernaciones.

importante de fortalecimiento institucional, desde la administración de Gustavo Bell, gobernador de Atlántico entre 1992 y 1994 ((Brieva, 2017), (Rosero, 2017) y (Martin, 2017)). Este largo proceso, se materializó en la formación de una burocracia que ha profesionalizado el ejercicio de la administración departamental (Iglesias, 2017).

LA INUNDACIÓN

El canal del Dique:

El Canal del Dique es un brazo artificial del río Magdalena, de 115 kilómetros de longitud, construido en la época de la Colonia con el fin de comunicar la ciudad de Cartagena con el río más importante de la nación. La construcción se realizó uniendo el sistema de ciénagas.

En 1955, para transformar los humedales del sur del departamento en una despensa agrícola regional, se construyó un terraplén cuyo objetivo era proteger los municipios de las aguas del canal de Dique. Infortunadamente, el terraplén no siempre ha resultado lo suficientemente fuerte como para contener la fuerza del agua. En diciembre de 1970 colapsó y se inundaron los municipios del sur del departamento (Camargo, 2015).

En diciembre de 1984 se presentó una nueva inundación de grandes proporciones al romperse de nuevo el terraplén. En esa oportunidad las aguas inundaron durante ocho meses cerca de 350 kilómetros cuadrados (Alvarado Ortega, 2016).

Múltiples iniciativas, a menudo incompletas, se han llevaron a cabo para reforzar los jarillones del Canal del Dique e impedir que se presentaran nuevas inundaciones[43]. Desafortunadamente estos esfuerzos no fueron suficientes en 2010.

La inundación más reciente:

En 2010 y 2011 Colombia enfrentó la peor crisis invernal de su historia, como consecuencia del fenómeno de la Niña. Se inundaron 3.523.398 hectáreas, de las cuales 1.642.106 corresponden a zonas que no se inundan periódicamente y que no son cuerpos de agua (CEPAL, 2012). A nivel nacional, 3.219.239 personas fueron registradas en el Registro Único de Damnificados del DANE, que clasifica entre personas afectadas y damnificadas. De acuerdo con estas mediciones, 2.350.207 (73 por ciento) califican como damnificadas, y 869.032, (27 por ciento), como afectados (CEPAL, 2012).

El 30 de noviembre de 2010 el terraplén se rompió de nuevo y la inundación cubrió 640 kilómetros cuadrados, 290 más que en la pasada inundación. El boquete, como se llamó a la fisura del canal, alcanzó a tener un ancho de 210 metros y se requirieron más de tres meses para cerrarlo, pues sólo el 24 de marzo del 2011 se logró contener la inundación (Alvarado Ortega, 2016). El agua terminó de evacuarse a comienzo de 2013.

Seis municipios del Sur del Atlántico resultaron afectados. Campo de la Cruz, Santa Lucía y Suan, los más sureños, quedaron completamente inundados, mientras que Candelaria, Manatí y Repelón quedaron parcialmente inundados. En total, resultaron potencialmente damnificados[44]

43. Al respecto véase Alvarado Ortega (2016)
44. El Registro Único de Afectados del DANE registra el número de personas afectadas, pero no hace ninguna verificación al respecto, por lo que, no es posible determinar el número real de damnificados.

14.878 hogares y 50.368 personas (Alvarado, Arza Castilla, & Benedetti Henao, 2016), lo que representa cerca del 57 por ciento de los habitantes de la subregión.

Las condiciones de los seis municipios acentuaron la tragedia, pues son los más pobres del departamento. Según cifras del DANE, están entre los siete con mayor población con Necesidades Básicas Insatisfechas del departamento. En promedio, los municipios del Sur tienen un índice NBI del 60,3, mientras que el promedio del departamento es de 25. Adicionalmente, en 2012, según información de SISPRO del Ministerio de Salud, 97 por ciento de los 92.452 usuarios al sistema de salud están afiliados al régimen subsidiado, lo que denota una gran informalidad en las actividades económicas de la subregión.

La vasta y prolongada inundación generó un gran daño económico y social en la subregión. Dejó miles de viviendas destruidas o seriamente dañadas, acueductos y carreteras muy averiados, colegios inutilizables (por la destrucción o porque se acondicionaron como refugios), la red de salud inoperante y una parálisis total de las relaciones sociales y económicas, en especial en los municipios más afectados.

Durante 2011 se llevó a cabo la evacuación del agua y la atención a los damnificados, con la construcción de albergues temporales, asistencia humanitaria, auxilios de arrendamiento y reparación de las viviendas ligeramente dañadas, entre otras acciones. Estas tareas se realizaron durante la gobernación de Eduardo Verano de la Rosa, un dirigente político liberal que previamente había sido miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, ministro de Ambiente y asambleísta de Atlántico.

En 2012 se inició en firme la reconstrucción del sur del departamento. Al mismo tiempo comenzó la administración del José Antonio Segebre Berardinelli, elegido como gobernador para el periodo 2012 – 2015. Segebre había ejercido como profesor de la Universidad del Norte había sido empresario, y tenía una corta trayectoria política en los años 90, cuando fue miembro de la Asamblea Departamental del Atlántico. Una de sus banderas principales en campaña había sido, precisamente, la reconstrucción del sur de su departamento.

La Reconstrucción

La titánica tarea de reconstruir el territorio afectado por las inundaciones demandaría un esfuerzo proporcional a la magnitud de la destrucción que ocasionó la tragedia y, por tanto, la participación de todos los niveles del Estado, del sector privado y la sociedad civil. En total, el esfuerzo económico representó 683.906 millones de pesos, como se muestra en la tabla 6.

Debe advertirse que la información recopilada por Bennedetti (2016) no incluye el total de fundaciones aportantes, pues, los casos en los que no se podría discriminar claramente la fuente de recursos, se registraron como "NA" o "No determinado". Varias entidades privadas no figuran en el recuento. Entre ellas, la Fundación Promigas (donación de terrenos y financiación de la documentación de la tragedia y la reconstrucción), Fundesarrollo (financiación de la documentación de la tragedia y la reconstrucción), Fundación Argos (reconstrucción de colegios), Empresarios por la Educación (reconstrucción de colegios) y Fundación Mario Santo Domingo (reparación viviendas, construcción viviendas y colegios). Aun así, las estimaciones de Bennedetti nos permiten una aproximación a la distribución de las cargas económicas de la reconstrucción. Como se puede apreciar en la Tabla 1, la mayor parte del esfuerzo económico (aproximadamente 90 por ciento) recayó en los diferentes niveles y entidades del Estado. El Fondo de Adaptación, entidad creada para la reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal de 2010 y 2011 en todo el país, aportó 37 por ciento del total. La Gobernación del

TABLA 6. RECURSOS INVERTIDOS EN LA RECONSTRUCCIÓN DEL SUR DEL ATLÁNTICO POR ENTIDAD (CIFRAS EN MILLONES DE PESOS)

Entidad	Aporte ($)	Porcentaje del total
Afiliados a Camacol	249	0,04%
Asociación de Cultivadores y Comercializadores De Sorgo Maíz y Yuca, Corregimiento de Villa Rosa – ASOCULCOVIR	134	0,02%
Asociación de Ganaderos de la Costa Atlántica -ASOGANORTE	53	0,01%
Fundación ASOVILES	100	0,01%
Comunidad en general	20.927	3,06%
Fundación FUNPRECOL	60	0,01%
Subtotal sociedad civil	21.523	3,15%
Fondo Adaptación	253.191	37,02%
Colombia Humanitaria	45.423	6,64%
Cormagdalena	849	0,12%
Corpoica	60	0,01%
Departamento de la Prosperidad Social DPS	30.457	4,45%
FONADE	7.182	1,05%
Gobernación del Atlántico	116.186	16,99%
ICA	57	0,01%
INCODER	46.731	6,83%
INVIAS	41.719	6,10%
Ministerio de ambiente	7.323	1,07%
Ministerio de cultura	500	0,07%
Ministerio del interior	1.645	0,24%
Ministerio de salud	320	0,05%
Ministerio de vivienda	27.008	3,95%
Municipios Ribereños	151	0,02%
Recursos Propios	6.883	1,01%
Recurso de Regalías	29.642	4,33%
UNGRD	60	0,01%
Subtotal entidades públicas:	615.387	89,98%
No determinado	46.991	6,87%
TOTAL	**683.904**	**100,00%**

Fuente: Elaborada a partir de Bennedetti (2016, pág. 285)

Atlántico invirtió cerca de 17 por ciento y el tercer puesto lo ocupó el ya liquidado INCODER.

De otra parte, las fundaciones, asociaciones y la comunidad en general, aportaron entre 3 y 10 por ciento del total de la reconstrucción, siendo la comunidad en general la que más invirtió. Ahora bien, el aporte del sector privado no fue sólo monetario. También aportaron capacidad técnica y operativa, de la que poco o nada disponían las entidades públicas, que estaban tan atareadas en esta situación.

La acción conjunta de las entidades requirió un gran esfuerzo de coordinación interinstitucional sin precedentes que lideró la Gobernación del Atlántico. Esta entidad se encargó de identificar las necesidades y de orientar la acción de las distintas instituciones para la solución las necesidades. Los encargados de la coordinación tuvieron en cuenta en cuenta la opinión de los alcaldes de los municipios afectados y de sus comunidades. (Segebre, 2017), (Iglesias, 2017; Franco, 2017).

La participación del sector privado y la sociedad civil se dio principalmente en educación y vivienda. A continuación, se analizan las acciones realizadas en estos sectores.

Sector Vivienda:

La reconstrucción comenzó con la reparación de las viviendas que no habían sido destruidas por la inundación. Para ello, la Gobernación firmó el convenio 28 del 01 de abril de 2011 con la Fundación Mario Santo Domingo (FMSD), gracias al cual las dos entidades aunaron esfuerzos para la reparación de 10.768 viviendas (Gobernación del Atlántico, 2011). El convenio se desarrolló a través de la auto reparación de viviendas: La fundación disponía de los materiales y la asistencia necesarios para los arreglos y los pobladores ejecutaban las labores de reparación. Para desarrollar el convenio, la Gobernación aportó 16.088 millones de pesos y la FMSD, 4.500 millones. (Gobernación del Atlántico, 2011). La Fundación y también puso a disposición de los damnificados la capacidad operativa y técnica, con la que la Gobernación no contaba en ese momento.

Posteriormente se inició la construcción de viviendas para las personas que perdieron sus hogares. En total, se contrató la construcción de 3.675 viviendas palafíticas, es decir, elevadas sobre el nivel del suelo, para evitar daños en una futura inundación. La distribución por municipio y ejecutor se presenta en la Tabla 7.

Como se puede apreciar, en la construcción de viviendas para los afectados participaron tres entidades privadas y de la sociedad civil: Asoviles, Corporación Antioquia Presente y la FMSD. Así mismo, cinco entidades del sector público participaron en la reconstrucción. Nuevamente, el principal aportante fue el Fondo de Adaptación, seguido por la Gobernación del Atlántico. En total, se construyen 269 viviendas con la participación del sector privado.

Sumando la reparación y la construcción de viviendas, la cobertura de la emergencia llegó a 97 por ciento, pues, se habrían atendido 14.443 de los 14.878 potenciales afectados[45], por lo que puede decirse que hubo una cobertura total en el sector vivienda.

La principal crítica al proceso fue la demora para la entrega y construcción de las viviendas. En diciembre del año 2015 sólo se habían entregado 2.709 viviendas, (Gobernación del Atlántico, 2015). Muchas de estas demo-

45. No es posible conocer cuántas viviendas resultaron realmente golpeadas, tampoco es posible conocer el número total de afectados.

TABLA 7. CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PARA LOS DAMNIFICADOS EN EL SUR DEL ATLÁNTICO

Ejecutor	Municipio	Urbanización	Total Viviendas
Ministerio de Vivienda	Repelón	Villa Carolina	300
Fondo de adaptación	Repelón	Villa Carolina	200
Gobernación - Sena - Fondo de Adaptación	Repelón	Villa Rosas	105
Fondo de adaptación	Repelón	Nuevo Milenio	129
Gobernación - Fondo de Adaptación	Campo de la Cruz	Villa Marcelis	31
Fondo de adaptación	Campo de la Cruz	El Triunfo	103
Fondo de adaptación	Campo de la Cruz	Intervención según censo	394
Fondo de adaptación	Campo de la Cruz	Bohórquez	40
Ministerio de Vivienda -Gobernación – Asoviles	Candelaria	San Miguel	190
Fondo de adaptación	Candelaria	Intervención según censo	192
Gobernación - FMSD – Corporación Antioquia Presente	Candelaria	Nueva Candelaria	50
Fondo de adaptación	Candelaria	Nueva Candelaria	133
Ministerio de Vivienda	Suan	Inmaculada Concepción	300
Fondo de adaptación	Suan	Intervención según censo	96
Fondo de adaptación	Manatí	Villa Manatí, Manatí I, Nuevo Porvenir	550
Fondo de adaptación	Manatí	Intervención según censo	111
Gobernación	Manatí	Villa Manatí	115
Gobernación - Fondo de Adaptación	Manatí	Carreto	70
Gobernación - Banco Agrario - Fondo de Adaptación	Manatí	Las Compuertas	175
Gobernación - Fondo de Adaptación	Santa Lucía	Santa Lucía	88
Gobernación - FMSD	Santa Lucía	Santa Lucía	29
Fondo de adaptación	Santa Lucía	Intervención según censo	274
TOTAL			**3675**

Fuente: Gobernación del Atlántico (2014, pág. 100)

ras se atribuyen a la contratación por parte del Fondo de Adaptación. Adicionalmente, muchos damnificados no quedaron a gusto con su nuevo hogar, pues el área construida de la nueva vivienda resultaba ser mucho menor al de la vivienda que habían perdido.

Sector Educativo:

A continuación, se muestran los esfuerzos que se realizaron para recuperar el sector educativo del departamento. Particularmente, la atención en educación básica y media. En total se intervinieron nueve colegios que sufrieron graves daños durante las inundaciones.

TABLA 8. INTERVENCIÓN DE COLEGIOS EN EL SUR DEL ATLÁNTICO

Institución	Municipio	Número de Estudiantes beneficiados	Inversión (millones de pesos)	Financiador
I.E. Bohórquez	Campo de la Cruz	578	4.354	Fondo de Adaptación
I.E. Campo de la Cruz	Campo de la Cruz	1.140	9.641	Fondo de Adaptación y Gobernación
I.E. la Inmaculada	Campo de la Cruz	1.483	8.523	Fondo de Adaptación
I.E. Pánfilo Cantillo	Campo de la Cruz	1.139	5.066	Fondo de Adaptación, Municipio y Gobernación
I.E. Normal Superior	Manatí	2.221	4.700	Gobernación
I.E. San Luis Beltrán	Manatí	1.753	625	Gobernación
I.E. Algodonal	Santa Lucía	351	1.370	Empresarios por la Educación, Programa Ola Escolar y Gobernación
I.E. Santa Lucía	Santa Lucía	1200	12.000	Fundación Argos, FMSD, Empresarios por la Educación, Gobernación y Ministerio de Educación
I.E. Adolfo León Bolívar Marenco	Suan	2.268	1.912	Gobernación y Fondo de Adaptación

Fuente: (Gobernación del Atlántico, 2015) y (Benedetti Henao, 2016)

En las demás instituciones educativas del sur del departamento se llevaron a cabo reparaciones menores. Las intervenciones acá descritas beneficiaron a 11.555 estudiantes. En ellas participaron el Gobierno Nacional, las autoridades territoriales y miembros de la sociedad civil, en particular la Fundación Argos, la FMSD, Empresarios por la Educación y el proyecto Ola Escolar. Los dos últimos agrupaban una decena de empresas.

El trabajo coordinado entre el sector público y privado permitió recuperar la infraestructura educativa del departamento y dotar a las instituciones de modernas instalaciones. Así, a totalidad de los estudiantes pudieron volver a estudiar.

RESULTADOS

La reconstrucción del sur del Atlántico fue el resultado de un vehículo de impacto colectivo fruto del trabajo coordinado de las entidades del orden nacional, la gobernación, los municipios, el sector privado y la sociedad civil. Lo más importante de esta experiencia fue la recuperación de las condiciones de vida de los pobladores.

Esta experiencia no tiene precedentes en el país y se dio gracias a la gestión que se dio desde el nivel departamental para armonizar las necesidades de los municipios afectados con la disponibilidad y la oferta de recursos por parte de las diversas instituciones públicas y privadas. Esto implicó un proceso constante de diálogo desde la gobernación con los alcaldes locales, las comunidades afectadas, el sector privado y los representantes de la sociedad civil. Permitió la recuperación de las instituciones educativas dañadas o afectadas por la inundación, de forma tal que se reactivó el servicio de educación básica y media y se dotó al sector de modernas instalaciones. Además, se brindaron viviendas a los damnificados que la perdieron y se repararon las que sufrieron daños.

La motivación principal para la intervención del sector privado fue la magnitud de la tragedia, que afectó a decenas de miles de personas y que desbordaba la capacidad de respuesta del Estado. Ahora bien, la motivación para trabajar con la administración fue muy diferente. Al indagar con algunos de los actores privados involucrados en el proceso, se encontró que a ellos los motivó la confianza que les generó la administración departamental (Franco, 2017). De hecho, Julio Martin (2017) sugiere que dicha confianza no tuvo mucho que ver únicamente con el gobernador Eduardo de la Rosa, sino principalmente con el alto nivel técnico de los funcionarios de la gobernación.

LECCIONES APRENDIDAS

De este proceso se desprenden tres lecciones que resultan relevantes para la planeación y ejecución de políticas públicas.

La primera, la importancia de la confianza para potenciar los resultados de la gestión pública. Este factor hizo posible que diversos sectores de la sociedad trabajaran de manera armónica y eficiente en la reconstrucción del sur del departamento. Para generar confianza de la ciudadanía en el Estado se requiere aplicar las herramientas de Gobierno Abierto.

La segunda, la confianza que se generó entre el sector privado y la sociedad civil con las entidades nacionales y territoriales se basó con un proceso de desarrollo institucional que inició hace varios años la Gobernación del Atlántico, por lo que, se resalta la importancia de los procesos de fortalecimiento institucional para la generación de confianza en las entidades públicas.

La tercera, se resalta el papel que desempeñó el sector privado y la sociedad civil para potenciar los resultados de la política pública, lo que refuerza la importancia del procesos de participación en la gestión pública.

RECOMENDACIONES

A continuación, se describen las características a tener en cuenta si se quiere replicar el proceso:

- La confianza en la administración pública es fundamental para generar sinergias entre las entidades estatales y privadas.
- La coordinación entre entidades del Estado es un elemento esencial para aprovechar los recursos con eficiencia y eficacia.
- El diseño de políticas de participación es vital para potenciar los resultados de la política pública.

CONCLUSIONES

En este documento se revisó la reconstrucción del sur del Atlántico con el fin de identificar los elementos de Gobierno Abierto que se presentaron en este proceso.

Este proceso requirió de una gran coordinación de las múltiples entidades nacionales y territoriales que intervinieron en la reconstrucción. El liderazgo que estuvo a cargo de la Gobernación del Atlántico fue clave en el desarrollo de un proceso exitoso.

Sectores como de vivienda y educación no solo se recuperaron, en algunos casos mejoraron las condiciones que habían antes de la inundación.

La confianza que el sector privado siente en la administración departamental, y en especial, en la burocracia técnica que la conforma, en gran medida animó a participar al sector privado.

Esta experiencia rescata la importancia de la confianza en el quehacer diario de la gobernación. Las políticas en torno al Gobierno Abierto son un aliciente para recuperar la confianza de la ciudadanía y del sector privado en el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarado Ortega, M. (2016). Sobre las inundaciones catastróficas y las soluciones en marcha para mitigarlas. En M. Álvaro, Sur del Atlántico. Una nueva oportunidad (págs. 50-87). Barranquilla: Fundación Promigas / Fundesarrollo / Gobernación del Atlántico.

Alvarado, J. M., Arza Castilla, N., & Benedetti Henao, C. (2016). El Sur del Atlántico en términos sociales, económicos y financieros: de la tragedia a la recuperación y frente a unos años decisivos para su desarrollo. En Alvarado, & Manuel, Sur del Atlántico. Una nueva oportunidad (págs. 288-353). Barranquilla: Fundación Promigas / Fundesarrollo / Gobernación del Atlántico.

Benedetti Henao, C. (2016). Inversiones en el Sur del Atlántico: Una Historia en la que el sector público y el sector privado trabajan juntos por una causa. En M. Alvarado, Sur del Atlántico (págs. 248-287). Barranquilla: Fundación Promigas / Fundesarrollo / Gobernación del Atlántico.

Brieva, H. (Septiembre de 2017). Director, Protransparencia Atlántico (C. Peña Galeano, & K. Cruz Parra, Entrevistadores)

Camargo, A. (28 de Noviembre de 2015). Sur del Atlántico: una tragedia de medio siglo. Obtenido de El Espectador: https://www.elespectador.com/noticias/nacional/sur-del-atlantico-una-tragedia-de-medio-siglo-articulo-602118

CEPAL. (2012). Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011. Bogotá: CEPAL / BID.

Corporación Transparencia por Colombia. (2014). Índice de Transparencia Departamental. 2013-2014. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

Duque, J. (2015). Gobernadores y corrupción en la costa Atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo. Ciudad Paz-Ando, 174-200.

Franco, J. C. (Septiembre de 2017). Ex Director Ejecutivo, Fundación Mario Santo Domingo (C. Peña Galeano, & K. Cruz Parra, Entrevistadores)

Gobernación del Atlántico. (01 de Abril de 2011). Convenio de Cooperación Reciproca y Operación para la Ejecución de Recursos del Fondo Nacional de Calamidades - Subcuenta Colombia Humanitaria para la Atención de la Ola Invernal Celebrado entre el Departamento del Atlántico y la Fundación MSD. Obtenido de http://atlantico.gov.co/images/stories/damnificados/conveniomsantodomingo.pdf

Gobernación del Atlántico. (2011). Rendición de Cuentas por Afectaciones Fenómeno de la Niña. Barranquilla: Gobernación del Atlántico.

Gobernación del Atlántico. (2014). Informe de Gestión 2013. Barranquilla: Gobernación del Departamento del Atlántico.

Gobernación del Atlántico. (2015). Rendición de Cuentas 2012 - 2015. Barranquilla: Gobernación del Atlántico.

Iglesias, D. (Octubre de 2017). Ex Secretaria de Planeación, Gobernación del Atlántico (K. Cruz Parra, Entrevistador)

Martin, J. (Septiembre de 2017). Fundación Promigas (C. Peña Galeano, Entrevistador)

Parada, J. (Octubre de 2017). Profesor, Universidad del Norte (C. Peña, Entrevistador)

Rosero, D. (Octubre de 2017). Director, Foro Costa (C. Peña Galeano, & K. Cruz Parra, Entrevistadores)

Segebre, J. A. (Septiembre de 2017). Ex Gobernador, Departamento del Atlántico (C. Peña Galeano, & K. Cruz Parra, Entrevistadores)

NARIÑO

GOBIERNOS ALTERNATIVOS DE NARIÑO: DEL DESASTRE ADMINISTRATIVO A LA CULTURA DE LA INTEGRIDAD

GOBIERNOS ALTERNATIVOS DE NARIÑO

INTRODUCCIÓN

El departamento de Nariño se caracteriza por contar con altos niveles de participación ciudadana, con movimientos sociales de largo aliento y con un fuerte sentido de pertenencia territorial por parte de sus pobladores, lo cual representa una diferencia significativa respecto a otros departamentos. Uno de los elementos que ha marcado tal diferencia es la elección de gobernantes alternativos, que desde el año 2001 han liderado la administración departamental.

El documento considera un periodo 15 años de *gobiernos alternativos*, que comprende cuatro administraciones departamentales finalizadas, las cuales se destacan por los altos niveles de participación ciudadana y comunitaria, y por la apuesta a la integridad en la gestión pública.

Este proceso comenzó con la administración de Parmenio Cuéllar, entre los años 2001 y 2003, quién emprendió una fuerte reestructuración administrativa de la gobernación para ajustarla fiscalmente. Así logró darle la viabilidad económica y financiera que le permitiera ejercer sus funciones y competencias de forma adecuada. Adicionalmente, Cuéllar creó la *"Asamblea Constituyente de Nariño, por un mandato popular"*, el ejercicio de planeación participativa más importante del momento en el departamento.

Acto seguido, Eduardo Zúñiga, ex rector de la Universidad de Nariño, fue elegido como gobernador para el periodo 2004-2007. Su elección se dio bajo la bandera de la continuidad, y se comprometió a respetar e incorporar en su plan de desarrollo las conclusiones de la Asamblea Constituyente.

Lo siguió Antonio Navarro Wolff, quien gobernó entre 2008 y 2011. Él es un respetado político Nariñense, ex guerrillero del M-19 y ex alcalde de Pasto. Navarro emprendió un proceso de presupuestación participativa, a lo largo y ancho del departamento, conocido como *"Cabildos Abiertos"*.

Finalmente, Raúl Delgado resultó elegido para el periodo 2012-2015. Delgado es un respetado profesor, ex sindicalista y político nariñense. De su gobierno se destacó la construcción participativa de su programa de gobierno y la concertación de los proyectos a ejecutarse con recursos de regalías.

En este documento se revisan los principales elementos de gobierno abierto de los gobiernos alternativos, es decir, las principales políticas de promoción de la cultura de la integridad, la transparencia, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción que llevaron a cabo los gobiernos alternativos de Nariño entre 2001 y 2015.

ANTECEDENTES

Se deben destacar cuatro antecedentes de los gobiernos alternativos: (1) los movimientos sociales en el departamento, (2) el gobierno de Navarro Wolff en la alcaldía de Pasto, (3) la grave crisis de la gobernación y (4) el movimiento cívico del año 1998. A continuación se describen brevemente cada uno de ellos:

1. Los movimientos sociales y los partidos de izquierda tradicionalmente han tenido gran influencia en el departamento, lo que ha

limitado el poder del bipartidismo propio del sistema político nacional. Para las elecciones de 1998, los partidos y movimientos no tradicionales gobernaban en 17 alcaldías de las 64 del departamento (Cruz Gaitán, 2008). Además, controlaban la alcaldía de Pasto, la capital del departamento.

2. En 1993 Antonio Navarro fue elegido alcalde de Pasto para el periodo 1994-1997. Él hizo una apuesta por la participación ciudadana a través de un programa conocido como los *Cabildos Abiertos*, estableció los presupuestos participativos como un hábito de las administraciones municipales de Pasto, al punto que hoy en día se siguen llevando a cabo en la ciudad. En general, la alcaldía de Navarro fue ampliamente reconocida por las políticas participativas, lo que hizo que recibiera el premio como mejor alcalde del país en 1998, galardón otorgado por el diario El Tiempo y el Instituto FES de Liderazgo.

3. La grave crisis financiera que atravesaba la gobernación hizo que el nivel intermedio de gobierno fuera totalmente inviable. Muestra de ello es que para 2000 los gastos representaban el 158% de los ingresos del departamento. La entidad pagaba sus gastos de funcionamiento a través de créditos bancarios, lo que generó un gran déficit con el consecuente incremento de la deuda, que para el año 2000 representaba cinco veces lo recaudado por la gobernación en el mismo año. Esto ocasionó que se dejaran de pagar 14 mesadas a los pensionados y ocho periodos de salario a los empleados de carrera administrativa (Gobernación de Nariño, 2002). Esta situación generó fuertes distorsiones en la administración, ya que se creó un mercado negro de compra de los desprendibles de nómina. Los empleados, ante la falta de pago, vendían su derecho al pago representado en el desprendible por un precio inferior al valor de su salario. Sin embargo, al comprador del vale se le pagaba cumplidamente el sueldo impropio, mientras que los demás empleados tenían que esperar (Díaz, 2017).

4. En 1998 surgió el último Movimiento Cívico Popular del departamento de Nariño, en el que confluyeron las reivindicaciones de múltiples sectores de la sociedad civil. En esta protesta se reivindicó por primera vez la lucha contra la corrupción y se le dio la misma importancia de las demás reivindicaciones del movimiento (Rodríguez, 2011), como resultado de la crisis financiera y administrativa que enfrentaba la gobernación en ese momento (Rodríguez, 2017).

LOS GOBIERNOS ALTERNATIVOS

¿Qué son los gobernantes alternativos?, ¿qué los caracteriza? Estos gobiernos no provienen de un partido o un movimiento social específico, ni comparten un discurso específico. Lo que comparten estos gobiernos son una serie de características que se llevaron del discurso a la realidad durante sus periodos de gobierno.

Para un mejor acercamiento a las características de los gobiernos alternativos, se revisarán los planteamientos de los protagonistas del proceso. Para el ex gobernador Zúñiga (2017), la principal característica de los gobiernos alternativos tiene que ver con el manejo transparente de lo público, mientras que para el ex gobernador Delgado (2017) sus características tienen que ver con la promoción de participación ciudadana, la transparencia en lo público y el interés por la equidad y la inclusión social. Para el ex gobernador Cuéllar (2017), la principal característica es la independencia respecto a los partidos políticos y a los políticos tradicionales.

En síntesis, los gobernadores alternativos se definen así mismos, como aquellos que han gobernado con altos niveles de transparencia en el manejo de los recursos públicos, con énfasis en el desarrollo social y con algún grado de independencia con respecto a los poderes políticos y económicos tradicionales.

Ahora bien, teniendo en cuenta los demás elementos del proceso, en este documento se entenderán los gobiernos alternativos como aquellos que: primero, no provienen de los partidos políticos tradicionales, segundo, están relacionados con grupos de la sociedad civil crítica (universidades, movimientos cívicos, movimientos políticos), tercero, impulsan prácticas ajenas a la gran tradición clientelista, tales como la invocación a la participación ciudadana y comunitaria, tanto desde la estrategia para ganar las elecciones, como en la práctica de gobierno, cuarto, justifican lo alternativo como "más democrático y a la vez más eficiente" y quinto, impulsan prácticas de gobernabilidad ajenas a la corrupción y al clientelismo.

Ahora bien, los gobiernos alternativos se definen por sus características, no por su origen. Por tanto, para juzgar si el actual gobernador Camilo Romero, elegido con la misma bandera y con el apoyo de algunos ex gobernadores, es un gobernador alternativo o no, será necesario esperar a que finalice su periodo.

Ahora bien, es posible encontrar algunos puntos centrales comunes en los discursos de los cuatro gobernantes ((Gobernación de Nariño, 2001) (Zúñiga, 2003) (Navarro Wolff, 2007) (Delgado R. , 2011)):

- El compromiso con la naturaleza y la necesidad de buscar un desarrollo sostenible que no la deprede.
- La necesidad de buscar un "desarrollo alternativo" para el departamento y el papel de la gobernación en esa búsqueda.
- La necesidad de obrar con transparencia, de luchar contra la corrupción (llámese "cero corrupción o cero tolerancia con la corrupción") y de incluir la participación ciudadana en el ejercicio de la gobernación.

Los gobernadores alternativos implantaron políticas afines a preceptos que hoy se consideran de gobierno abierto, en temas de transparencia, lucha contra la corrupción y participación ciudadana. Estas políticas fueron tanto sectoriales como transversales. Como no es posible ni adecuado tratar cada una de las políticas emprendidas en estos temas, a continuación, se presentan las iniciativas más importantes en estos temas en cada uno de los gobiernos.

Parmenio Cuéllar: el Renacer del Gobierno Departamental

CONTEXTO La gobernación de Cuéllar se enmarcó en la "surcolombianidad", proyecto que surgió como resultado de las elecciones del año 2000, en las que se eligieron gobernadores provenientes de movimientos o partidos alternativos de Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo, Cauca y Nariño. Estos gobiernos tenían varios puntos en común: En primer lugar, eran todos departamentos en los que confluían varios actores armados y álgidas confrontaciones por el control de la economía ilegal (drogas y minería principalmente), así como por el cobro de rentas a la economía pública y los negocios legales. Por otra parte, en ellos el gobierno nacional imponía una combinación entre la confrontación a la insurgencia, la persecución a las actividades ilícitas y la represión a los movimientos sociales. De tal manera, se generaban altos niveles de violencia y represión, deslazamientos de población e inseguridad ciudadana creciente, sin que se atacaran las causas estructurales de las violencias y se formularan programas alternativos para los campesinos cultivadores, los mineros ilegales y los movimientos sociales. Los departamentos surcolombianos eran *perdedores netos de la guerra* en una situación en la que el nivel central no les concedía protagonismo en la estructuración y ejecución de las estrategias de intervención. Además, estos departamentos eran *perdedores de la apertura económica*, en la medida en que no eran territorios prioritarios de la inversión pública y privada, pero si de la apertura a la inversión extranjera para la explotación de recursos naturales, que no tenían pretensión de apoyar sistemas económicos locales.

Esta peculiar situación geoestratégica alimentó, en la clase política de dichos departamentos, la necesidad de mancomunar esfuerzos para varios

fines: a) estrategias alternativas a las fumigaciones de los cultivos ilícitos, a favor de planes de erradicación manual voluntaria, acompañada de planes de desarrollo productivo alternativos, b) estrategias de negociación de grandes proyectos de inversión con el gobierno nacional, gobiernos y empresas extranjeras, agencias de cooperación e inversionistas privados, c) estrategias de construcción de una visión regional de desarrollo alternativo y d) la construcción de una institucionalidad común, a partir de la cual impulsar los acuerdos estratégicos: por una parte, una Región Administrativa y de Planeación y, por otra, una Plan de Desarrollo Regional de la Surcolombianidad.

En toda la estratega se resaltó, por su fuerza regional, nacional e internacional, la lucha contra las fumigaciones aéreas sobre cultivos ilícitos contempladas en el Plan Colombia. En un hecho poco común, los gobernantes de los departamentos del sur de Colombia llegaron a Washington para hablar con líderes de los dos grandes partidos políticos norteamericanos con el objetivo de solicitar que sus territorios no fueran incluidos en la aspersión de herbicidas sobre los cultivos ilícitos, pero no encontraron respuesta a su solicitud. Sin embargo, su lucha llamó la atención de la Unión Europea, que financió la construcción del "Plan Sur", una estrategia de desarrollo alternativa a la impuesta por el Plan Colombia y producida desde los territorios. Lastimosamente, la surcolombianidad termina con las elecciones del año 2003, puesto que, sólo en Nariño fueron reelegidos los gobernantes alternativos.

TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN:

La primera tarea de Cuéllar consistió en emprender un gran proceso de reestructuración financiera y administrativa de la gobernación. Para ello designó como secretario de Hacienda a Arturo Fidel Díaz Terán, un profesor de la Universidad de Nariño, poco relacionado con la política.

La reestructuración consistió en aplicar simultáneamente un conjunto de leyes, entre las cuáles se destaca la Ley 550 de 1999, o ley de intervención económica, que se convierte en el instrumento jurídico que da viabilidad financiera, administrativa y jurídica a la gobernación (Díaz Velásquez, 2010, pág. 94). Adicionalmente, se aplicaron las leyes 617 del año 2000, sobre ajuste fiscal, y la 489 de 1998 sobre plantas globales. Las acciones comprendieron: la revisión de cada uno de los ingresos de la gobernación, la reestructuración de la planta de personal que pasó de 1.126 trabajadores a 190, la liquidación de la deficitaria empresa de licores del departamento y el recorte de otros gastos. Estas acciones, llevaron a que el departamento pasará de un gran déficit (de 19.000 millones) a un superávit (de 8.600 millones), en tan sólo el primer año de gobierno (Gobernación de Nariño, 2001).

El proceso se hizo informando periódicamente a la ciudadanía, a través de un programa de radio local que se emite semanalmente. El secretario de hacienda le cuenta a la comunidad los cambios que se realizan en la gobernación (Díaz, 2017). Además, se imprimen dos publicaciones que sintetizan el proceso.

PARTICIPACIÓN

Cuéllar inició la "Asamblea Constituyente por un Mandato Popular", un ejercicio prospectivo de planeación participativa, dónde se preguntaba a los ciudadanos de todo el departamento sobre los lineamientos que deberían seguir las políticas públicas departamentales. Como todo ejercicio participativo, lo que interesa de la constituyente no es tanto su resultado final sino su proceso. Este ejercicio permitió integrar masivamente y por primera vez amplias capas sociales en la discusión de lo público.

La constituyente se inició en el año 2003 con el proceso de alistamiento y divulgación, seguida de la elección de delegatarios. Antes de terminar su periodo en diciembre del año 2003, Cuéllar instaló la primera sesión de la asamblea constituyente, que se mantuvo en actividad otros dos años. 54.000 personas participaron en las elecciones para elegir 420 delegatarios de las asambleas en 54 municipios del departamento. En

los 10 restantes los delegatarios fueron elegidos a través de organizaciones sociales (Lurduy Ortegón, 2015). El número total de participantes en el proceso es incierto, pues no existe un registro exacto del número de personas que participaron en los eventos de la constituyente. Esta se convirtió en un fenómeno cultural que incluyó, entre otras, la composición de dos canciones, la producción de un programa de radio y la realización de toda clase de eventos culturales. La consecuencia que se resalta del proceso fue la profundización de la cultura política nariñense. Las conclusiones de la asamblea, o los mandatos populares, se convirtieron en líneas generales de política pública que aún siguen vigentes en el departamento. La constituyente, es un ejercicio de participación, de carácter ciudadano, porque se preocupa por los problemas generales de la sociedad, institucionalizada, al ser promovida desde el gobierno departamental, directa y con nivel de incidencia decisorio.

Eduardo Zúñiga: la Fuerza de la Continuidad

CONTEXTO Zúñiga era reconocido en el departamento como rector de la Universidad de Nariño, donde emprendió una gran reforma que llevaría, entre otras, a su descentralización en el departamento. Permitió que se abrieran sedes para proveer educación superior en sitios alejados de Pasto, como el municipio de Tumaco. Ganó popularidad al dirigir un programa de discusión y formación de opinión pública en temas de interés regional a través de un canal de televisión local.

Como gobernador, Zúñiga afrontó el incremento de la violencia fruto del conflicto armado, la masiva llegada de desplazados al departamento y las consecuencias de la fumigación de cultivos ilícitos. Mejoró el balance económico de la gobernación, al reducir la deuda en cerca de 66 por ciento y mejorar el recaudo tributario en cerca del 22 por ciento.

PARTICIPACIÓN Por otra parte, mantuvo el apoyo a la Asamblea Constituyente e incluyó los mandatos populares en su Plan de Desarrollo. Ahora bien, el mayor vigor del proceso tuvo lugar en su fase inicial. A partir de este momento la asamblea comenzó a perder impulso y feneció en este periodo.

Una de las políticas más significativas sobre participación ciudadana durante la gobernación de Zúñiga fue la integración de los desplazados en el departamento al medio local, iniciativa que se conoció con el nombre de Plan Integral Único de Restablecimiento (PIUR) y que contó con el apoyo del gobierno nacional y de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El proyecto tuvo por objetivo apoyar a las víctimas en recuperar sus derechos, mediante la participación en la decisión de las políticas y la formulación de proyectos, que permitieron la búsqueda de recursos adicionales. Para 2007 unas 353 familias se habían beneficiado del proyecto (Zapater, 2007).

Antonio Navarro Wolff: la Participación Ciudadana Ante la Adversidad

CONTEXTO Antonio Navarro, político nariñense con un alto grado de reconocimiento popular en la región, ya había hecho parte del proceso alternativo, pues su apoyo a Cuéllar resultó fundamental para que éste se lanzara a la gobernación y resultará elegido.

Navarro asumió la gobernación en el año 2008 en medio de una gran crisis social, dado que su llegada al poder coincidió con la quiebra de las pirámides,[46] que afectaron a cientos de ciudadanos en el departamento. Adicionalmente, Navarro encontró una gobernación con fuertes restricciones presupuestarias que limitaban la inversión pública.

46. Empresas que captaban ilegalmente los recursos del público en un sistema fraudulento que ofrecía retornos exorbitantes e insostenibles en el tiempo.

PARTICIPACIÓN Como respuesta a esta situación y basado en su experiencia previa en la alcaldía de Pasto, Navarro inició los Cabildos Abiertos en todo el departamento. Este es un ejercicio participativo en el que se asigna un monto de recursos para inversión. Las comunidades presentan sus ideas, que se convierten en proyectos, y luego sortean las correspondientes evaluaciones en busca de su viabilidad económica, financiera, social y jurídica. Después de que se surten estos procesos, se realiza el Cabildo, en el que, a partir de la disponibilidad presupuestal, la población del municipio elige mediante votación los proyectos que serán financiados.

Este proceso permite que las inversiones que se realicen respondan a las "necesidades sentidas" de la población. La permanencia en el tiempo de un proceso como estos, depende de que los proyectos ejecutados se lleven a buen término, lo que no siempre resulta fácil dado el gran número de proyectos de bajo impacto a los que la administración departamental tiene que hacerle seguimiento.

Las decisiones de los cabildos no necesariamente fueron de carácter estratégico o tuvieron en cuenta la articulación del municipio, la región o el país. Asignar recursos a una vereda sin asignárselos a la vereda contigua, pudo generar roces entre sus pobladores.

Para los cabildos abiertos se dispuso de una inversión de 30.000 millones de pesos para todo el departamento, recursos que se multiplicaron al requerir que cada alcalde interesado en tener esta inversión en su municipio dispusiera de una partida igual al aporte de la gobernación. El proceso tuvo un gran impacto positivo, en la medida en que buscó resolver las necesidades más sentidas de la población. El tipo de participación en esta iniciativa es de carácter social, pues busca resolver las necesidades de un entorno específico, institucionalizada, directa y con nivel de incidencia decisorio, pues, en el cabildo se toma la decisión sobre el destino de los recursos públicos.

Raúl Delgado: la Consolidación del Proceso

CONTEXTO Raúl Delgado, político nariñense de largo aliento, antes de llegar a la gobernación fue concejal de Pasto, alcalde de la misma ciudad y Secretario de Hacienda de la gobernación en la administración de Navarro. Además, participó activamente de los movimientos cívicos y populares en las décadas de los años 80 y 90.

PARTICIPACIÓN Su apuesta por la participación comenzó antes de las elecciones, al convocar masivamente a la población a construir su Plan de Gobierno. Cerca de 10.000 ciudadanos participaron en el ejercicio de planeación participativa.

Una vez elegido gobernador, Delgado afrontó una coyuntura muy favorable, puesto que el inicio de su periodo de gobierno coincidió con la entrada en vigencia del nuevo Sistema General de Regalías, que contemplaba una distribución más uniforme de los recursos provenientes de la explotación minero-energética. Este cambio generó ingresos adicionales del orden de 428 mil millones de pesos para la inversión en el departamento.

Es importante resaltar que los recursos de regalías no están a libre disposición de los gobernantes o alcaldes, ya que para acceder a ellos se deben presentar proyectos de inversión ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), compuesto por representantes de los tres niveles de gobierno.

Los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, cerca del 10 por ciento del total, se concertaron en el Comité Departamental de Ciencia y Tecnología. De los recursos dispuestos para inversión, 6,4 por ciento se destinó a la inversión en comunidades indígenas y afrodescendientes. Los recursos excedentes se dividieron en las 13 subregiones del departamento utilizando un criterio de equidad, en la medida en que 60 por ciento de los recursos se distribuyeron según los índices de necesidades

básicas insatisfechas (NBI) y el restante 40 por ciento según la población (Delgado R. , 2017). La concertación se realizó en cada subregión con la participación de los alcaldes de los municipios, las organizaciones sociales, los empresarios y la ciudadanía en general. De tal forma, la participación en el gobierno de Delgado se da en forma de participación ciudadana, institucionalizada, directa y con un nivel de incidencia en la concertación y las decisiones de asignación de recursos públicos.

Los cabildos abiertos propuestos entre los años 2008 y 2011 no tuvieron continuidad durante el mandato de Delgado. La principal razón fueron las restricciones de la Gobernación de Nariño para hacer el debido seguimiento a un gran número de proyectos financiados con montos muy bajos.

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

En estas páginas se puede verificar que todos los gobiernos alternativos pusieron grandes apuestas es términos de participación y lucha contra la corrupción. Seguramente a este resumen escapan varias iniciativas más puntuales, sin embargo, lo expuesto permite identificar las particularidades del proceso. La más inmediata, el carácter heterogéneo de las políticas de los gobiernos, ya que la continuidad del proceso alternativo no ha implicado que cada gobernador opte por las mismas políticas o herramientas. Las cuatro administraciones pusieron en marcha iniciativas para promover los procesos participativos con buenas prácticas de transparencia e integridad en la administración pública, pero cada una lo hizo a su manera.

En los primeros dos mandatos la participación se dio principalmente en forma de planeación participativa, mientras que, en los segundos dos, apareció la presupuestación participativa, con un mayor énfasis en la administración de Navarro (2008 - 2011). De otro lado, en términos generales, el tipo de participación de los procesos arriba descritos es de carácter ciudadano. En todos los casos, la participación permitió tomar determinaciones o concertar los objetivos de la política pública, para la planeación participativa, o la asignación de recursos para el caso de presupuestación participativa. Lo que refuerza una particularidad de los gobiernos alternativos, la fuerte apuesta por la participación ciudadana.

Las estrategias descritas han sido de carácter transversal, pues buscan afectar la administración departamental en su totalidad sin centrarse en un sector específico.

Las formas de gobierno de los mandatarios se pueden calificar en tres: por procesos, cuando se le da prioridad a los procedimientos; por actos, si la prioridad es para las acciones de carácter simbólicos (los eventos, performance, demostraciones, etc.), y por resultados, si se le da prioridad a la ejecución y sus resultados, es decir, vías construidas, presupuesto ejecutado, etc.

Para el caso de las dos primeras administraciones, de Cuéllar (2001-2003) y Zúñiga (2004-2007), la práctica sobresaliente de gobierno fue por procesos, pues se le dio prioridad a la Constituyente de Nariño, que de por sí, es un proceso de larga duración. En el caso de Navarro (2008-2011), la forma de gobierno fue por actos, ya que los cabildos abiertos eran grandes eventos de carácter simbólico y en el caso de Delgado, fue por procesos, puesto que se le dio prioridad a la larga concertación en los recursos de regalías, en vez de formular los proyectos de forma unilateral.

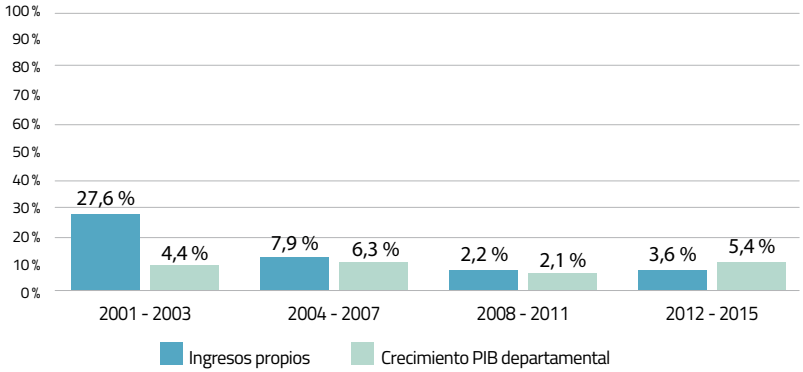
Los gobiernos alternativos han contado con el apoyo de la cooperación internacional, como el PNUD y la Unión Europea principalmente; también de los gremios empresariales como Fenalco y la Cámara de Comercio; la academia, principalmente la Universidad de Nariño y or-

ganizaciones de la sociedad civil, entre las que se destacan Minga, la Fundación Suyusama y la Pastoral Social.

RESULTADOS

Se debe destacar que las finanzas del departamento entraron en una senda de estabilidad. La reorganización financiera y administrativa del departamento, permitió que los ingresos propios se incrementaran en promedio un 27 por ciento durante la administración de Cuéllar, muy por encima del desempeño de la economía departamental, como lo muestra la gráfica 2.

GRÁFICA 1. CRECIMIENTO PROMEDIO INGRESOS PROPIOS DE LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO 2001 - 2015

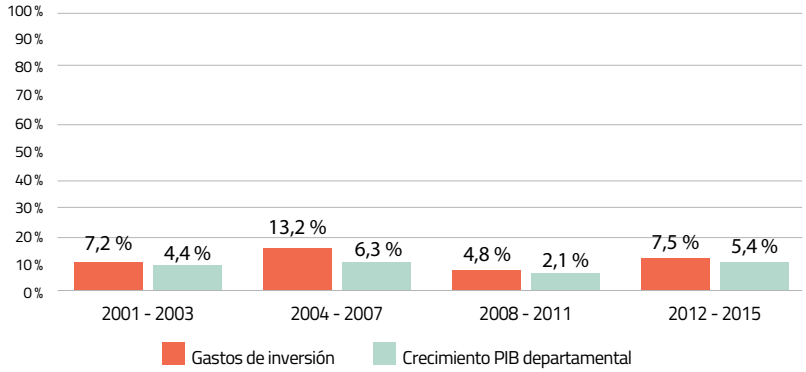


Fuente: Cálculos RINDE- Transparencia por Colombia, con información del DNP y del DANE. Se utilizan las series de operaciones efectivas de caja, deflactadas con el IPC. Para cada periodo, se presenta la tasa de crecimiento promedio.

Durante la administración de Zúñiga, los ingresos propios crecieron 7.9 por ciento en términos reales, lo que representa 1.6 por ciento por encima del crecimiento de la economía departamental. Durante la administración Navarro las rentas crecieron apenas por encima del crecimiento del PIB departamental, mientras que en el gobierno Delgado los ingresos propios crecieron menos de lo que creció la economía. Ahora bien, es de esperarse que los recursos departamentales crezcan a niveles similares a los del PIB, lo que demuestra que la administración tributaria está en concordancia con la realidad económica, por lo que, no resulta alarmante que los ingresos propios crezcan ligeramente por debajo del crecimiento de la economía.

Un impacto directo del incremento de la viabilidad financiera de la gobernación y del incremento de las rentas, es la posibilidad de la gobernación de invertir recursos para el desarrollo económico y social del departamento, como se muestra a continuación.

GRÁFICA 2. CRECIMIENTO PROMEDIO DE LA INVERSIÓN EN LA GOBERNACIÓN DE NARIÑO 2001 - 2015



Fuente: Cálculos RINDE- TPC con información del DNP y del DANE. Se utilizan las series de operaciones efectivas de caja, deflactadas con el IPC. Para cada periodo, se presenta la tasa de crecimiento promedio.

La gráfica muestra las tasas de crecimiento promedio de la inversión ejecutada por la gobernación. Durante los cuatro gobiernos alternativos la inversión se incrementó a ritmos superiores al crecimiento del PIB departamental, lo que permitió mejorar la relación entre la gobernación y los

municipios. Antes del 2001 la gobernación era incapaz de invertir en el departamento. Hoy es un actor clave y un aliado fundamental para el desarrollo de los municipios.

Como consecuencia de la Ley 550 la planta de personal de la gobernación de Nariño no ha crecido significativamente, mientras que la estructura administrativa ha sufrido múltiples cambios a lo largo de los 15 años del proceso.

El proceso también ha tenido impactos en términos de transparencia y lucha contra la corrupción. Una indicador es el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), de la Corporación Transparencia por Colombia, que mide los riesgos de que se presenten hechos de corrupción en la entidad. Para la medición del año 2013-2014, la última a cargo de un gobierno alternativo, la gobernación obtuvo un nivel de riesgo medio, con 64 puntos (en dónde 100 representa riesgo bajo y cero un riesgo muy alto), ubicándola por encima del promedio de las gobernaciones, que es de 59 puntos (Corporación Transparencia por Colombia, 2014). La mayor fortaleza de la gobernación se da en términos institucionales, es decir, que hay menores riesgos en términos de contratación, planeación y talento humano, mientras que la mayor debilidad se da en términos de visibilidad, pues no divulga la información pública de forma apropiada. Por tanto, se puede decir que la fortaleza de los Gobierno Alternativos, no son los procesos de transparencia de la información pública, pues, su apuesta se concentra en la participación ciudadana y en la integridad en el manejo de los recursos públicos.

El otro indicador por resaltar es el Índice de Gobierno Abierto, publicado por la Procuraduría General de la Nación, y que mide el cumplimiento de aspectos normativos en temas de transparencia y gestión pública. Los resultados relevantes para el proceso corresponden al periodo 2013-2014, donde la gobernación obtiene un resultado de 86 puntos, lo que la ubica por encima del promedio de las gobernaciones, que es de 71,1 puntos (Procuraduría General de la Nación, 2015). De tal forma, que la gobernación mantiene ciertos niveles en términos de mediciones de transparencia, al tener mecanismos institucionales adecuados para la lucha contra la corrupción y al cumplir la normativa en el tema. Se puede afirmar que uno de los impactos del proceso ha sido la creación de mejores condiciones para la integridad pública, comparado con otras gobernaciones, durante los procesos de gobierno alternativo.

El principal efecto de largo plazo de los gobiernos alternativos ha sido la construcción de una fuerte cultura política en el departamento. Hoy es posible encontrar múltiples ejercicios de construcción de política pública departamental prospectiva con un fuerte componente de participación. El PNUD (2014) encuentra más de 15 ejercicios o experiencias de planeación y construcción de política de carácter participativo, llevados a cabo antes del 2012. Entre éstos, se destacan: Visión Nariño 2030, los últimos cuatro planes de desarrollo departamental, el Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Plan de acción en Biodiversidad del departamento de Nariño 2006-2030 y el Plan Pacífico. La misma fuente cuenta con cuatro experiencias de construcción participativa de política pública prospectiva, en el periodo 2012-2015, en temas de Adolescencia y Juventud, Étnico-Territoriales y mujer y género.

En Nariño se ha formado una cultura participativa cuyo rasgo fundamental ha sido la generación de política pública prospectiva participativa (Delgado D. , 2017). Esta participación no es de toda la población, pero sí de un segmento importante. Además, no se da en las múltiples instancias y mecanismos circunscritos en la institucionalidad, sino en espacios específicos como la elaboración de planes prospectivos, planes de desarrollo y en la participación electoral, tradicionalmente mayor si se compara con el resto del país.

El impacto más significativo de los gobiernos alternativos ha sido la continuidad del proceso. Cinco gobernadores, desde Cuéllar hasta Romero, se

han elegido con la bandera alternativa, prometiendo mejores niveles de integridad y de participación. Se puede catalogar el proceso como exitoso en la medida en que ha sido relegitimado por la población.

LECCIONES APRENDIDAS

Se deben resaltar cuatro lecciones del proceso alternativo, que pueden ser fundamentales para la puesta en marcha de políticas públicas.

Primero, es la relevancia que tuvieron los temas de lucha contra la corrupción y participación ciudadana en el discurso y en el accionar de los gobernantes, pues, la prioridad que le dio cada uno de los mandatarios a estos temas fue lo que hizo posible que se desarrollaran los procesos descritos.

Segundo, la importancia de la independencia en los gobiernos alternativos, ya que ninguno de los gobernantes llegó al poder gracias a la intervención de contratistas de la gobernación o políticos tradicionales, por lo que no le debían su elección a ningún grupo de poder. La facultad de poder elegir el equipo de gobierno y asignar los recursos del presupuesto público, sin presiones de grupos de interés tradicionales, les dio amplio margen de maniobra a los gobernantes para actuar con integridad.

Tercero, debe tenerse en cuenta que la cultura participativa se ha dado gracias al proceso de larga data, que ha mantenido un tipo de participación adecuado según la forma y el nivel de incidencia. A las personas se les ha preguntado directamente y se ha tenido en cuenta su opinión para el ejercicio público. Participar ha dado resultado, algo fundamental para que los ciudadanos sigan invirtiendo su tiempo y sus energías en estos espacios.

Sobre las políticas de participación ciudadana se debe resaltar el carácter heterogéneo de las mismas a lo largo del proceso alternativo, lo que parece indicar que la política pública territorial resulta exitosa cuando su diseño y ejecución responden a una lectura correcta del contexto temporal y espacial en el que se ubican.

RECOMENDACIONES

A continuación, se describen las características a tener en cuenta si se quiere replicar el proceso:

- La independencia del gobernador y del gabinete es fundamental.
- La participación debe ir más allá del nivel consultivo: se le debe permitir a las personas tomar decisiones sobre el devenir de las políticas que los afectarán.
- La cultura participativa no se da un día para otro. Es un proceso de largo plazo en el que se deben promover la conciencia social y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos.
- Las políticas públicas se deben diseñar y poner en marcha de acuerdo con su contexto específico. Lo anterior no implica que no se puedan trazar políticas de largo plazo que sobrepasen los periodos de cada gobernador.

CONCLUSIONES

El proceso alternativo de Nariño es uno de los hitos más importantes de la historia del país en términos de una administración territorial transparente y participativa. En estas páginas se puede constatar que los cuatro gobiernos alternativos hicieron esfuerzos para poner en marcha grandes procesos de participación ciudadana, a la vez que luchaban contra la corrupción.

Algunos factores de éxito para tener en cuenta son la independencia de los gobiernos alternativos, la estabilidad de las finanzas públicas que le da viabilidad y margen de acción a la administración pública, la planeación prospectiva, la cultura política de la población nariñense y el apoyo de la cooperación internacional.

También se destaca la importancia que se le da, tanto en el discurso como en la práctica, a la necesidad de gobernar bien, con mayores niveles de participación y con un manejo integro de los recursos públicos.

Ahora bien, esto no implica que el proceso sea perfecto. Es claro que todavía se puede hacer más por acercar el ciudadano a la administración pública, por reducir los riesgos de corrupción dentro de la institución y, en especial, por promover el derecho al acceso de la información pública.

BIBLIOGRAFÍA

Abril Alba, F. (2016). Documento de Recomendaciones en la implementación de la Ley 1712 de 2014. Avances y recomendaciones Gobernación de Nariño. Bogotá: Secretaria de la Transparencia.

Corporación Transparencia por Colombia. (2014). Índice de Transparencia Departamental. 2013-2014. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

Cruz Gaitán, A. S. (2008). Estructuras de Poder Político Electoral. En Misión de Observación Electoral, & Corporación Nuevo Arco Iris, Monografía Político Electoral, Departamento de Nariño (págs. 34-78). Bogotá: Misión de Observación Electoral; Corporación Nuevo Arco Iris;.

Cuéllar, P. (Septiembre de 2017) Gobernador de Nariño 2001 -2003 (K. Cruz, & C. Peña, Entrevistadores)

Delgado, D. (Junio de 2017). PNUD Nariño. (C. Peña, Entrevistador)

Delgado, R. (2011). Plan de Gobierno Unidad Regional por Un Nariño Mejor. Pasto.

Delgado, R. (Julio de 2017). Gobernador de Nariño 2012 -2015 (K. Cruz, C. Orjuela, & C. Peña, Entrevistadores)

Díaz Velásquez, D. M. (2010). La Gobernación de Nariño: Del Caos Total a la Sostenibilidad Administrativa y Financiera. (U. d. Nariño, Ed.) Tendencias, XI(2), 84-115.

Díaz, F. (07 de 2017). Ex Secretario de Hacienda de Nariño (K. Cruz, & C. Peña, Entrevistadores)

Documento CONPES 167 - Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Aanticorrupción, 167 (Consejo Nacional de Política Económica y Social 09 de 12 de 2013).

Gobernación de Nariño. (2001). Plan de Desarrollo Nariño Vive 2001 - 2003. Gobernador Parmenio Cuéllar. Pasto: Gobernación de Nariño.

Gobernación de Nariño. (2001). Reconstrucción Fiscal año 2001. Pasto: Gobernación de Nariño, Secretaría de Hacienda.

Gobernación de Nariño. (2002). Reconstrucción Fiscal. Pasto: Secretaría de Hacienda, Gobernación de Nariño.

Lurduy Ortegón, J. (2015). Procesos de Participación Social y Buenas Prácticas de Gobernabilidiad. Cali: Fundación Parcomún.

Navarro Wolff, A. (2007). Programa de Gobierno Adelante Nariño. Pasto.

PNUD. (2014). Nariño: Análisis de conflictividades y construcción de Paz. Pasto: PNUD; Cooperacipon Sueca.

Procuraduría General de la Nación. (2015). Índice de Gobierno Abierto (IGA) 2014 - 2015. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

República de Colombia. (2010). Plan Nacional de Desarrollo. 2010 - 2014. Prosperidad para Todos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Rodríguez, J. (02 de 04 de 2011). Nariño en Movimiento Civico en 1998. Obtenido de Bitacoraiz: http://bitacoraiz.blogspot.com.co/2011/04/narino-en-movimiento-civico-en-1998.html

Rodríguez, J. (07 de 2017). Líder social y político de Nariño (C. Peña, & K. Cruz, Entrevistadores)

Zapater, J. (2007). El desarrollo de capacidades participativas en Colombia. El Refuerzo de las Capacidades en los Países del Sur: Retórica y Realidad. , 17-19.

Zúñiga, E. (2003). Programa de Gobierno La Fuerza del Cambio Continua. Pasto.

Zúñiga, E. (Julio de 2017). Gobernador de Nariño 2004 -2007 (C. Peña, Entrevistador)

SANTANDER

LA CONSTITUYENTE SOCIAL COMUNERA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN: UN MECANISMO DE CORTA DURACIÓN

LA CONSTITUYENTE SOCIAL COMUNERA

INTRODUCCIÓN

En la gobernación de Santander durante el gobierno de Horacio Serpa Uribe (2008-2011), tuvo un proceso de participación participativa que dejó importantes enseñanzas. El Plan de Desarrollo "Santander Incluyente" se estableció como objetivo crear una Constituyente Departamental con el fin de involucrar de manera más sustantiva y decisiva, la participación ciudadana en los procesos de planeación del desarrollo. Ahora bien, esta iniciativa no logró llegar a feliz término, puesto que, el apoyo del gobernador resultó no ser suficiente para remover prácticas tradicionales en el ejercicio del poder, teniendo en cuenta que se determinó no seguir con el proceso por temor a perder la autonomía de tomar decisiones en las entidades territoriales y en la departamental. En este acápite se documentará esta experiencia, que involucró un proceso relevante de participación ciudadana.

ANTECEDENTES

Santander no escapó a la lucha bipartidista de los años 50 en Colombia, sin embargo, en la mayoría de sus municipios se evidencia una marcada tradición liberal matizada por la presencia de movimientos y coaliciones de izquierda que han participado históricamente en la contienda electoral en el departamento (La Silla Vacía, 2017).

Una de las caras más reconocidas del Partido Liberal es Horacio Serpa, quien ha estado presente en la política de Santander durante varios años. Fue Gobernador de este departamento entre 1969 y 1970. En 1971 llegó al Concejo de Barrancabermeja; en 1974 fue congresista, y desde ahí creó el Frente de Izquierda Liberal Auténtico (FILA). Además, fue co-presidente de la Asamblea Constituyente de 1991, de la cual se deriva la actual carta magna. (La Silla Vacía, 2017).

En 2008, con apoyo de algunos conservadores, del Partido de la U y en alianza con el Polo Democrático, Serpa llegó de nuevo a la Gobernación de Santander, pero, esta vez, elegido con voto popular alcanzando el 55,1% de los votos válidos (Portal Elecciones 2007, 2007).

La propuesta política con la que gobernó se institucionalizó con el Plan de Desarrollo, específicamente, en el programa "Apoyo a la Constituyente Social Comunera" se propuso apoyar la participación social en los ejercicios de visión prospectiva municipal en la consolidación de una propuesta de desarrollo social para el departamento de Santander (Serpa Uribe, UIS, 2008).

SURGIMIENTO DE UNA CONSTITUYENTE

La alianza que llevaría a Serpa a la Gobernación se materializa gracias al "Acuerdo Político-Programático entre el Partido Liberal y el Polo Democrático", que planteó compromisos en torno a siete temas (ver tabla 11). El primero de estos es la participación ciudadana y la administración pública, en éste se propone la Constituyente Social Comunera, y en la que se propone impulsar procesos de veeduría en el diseño, ejecución y vigilancia del presupuesto departamental y los proyectos de inversión. De esta manera las organizaciones sociales y la ciudadanía intervendrían en todo el proceso de gestión, desde la planeación hasta la implementación, interviniendo – incluso - en procesos tan sensibles como la asignación de recursos económicos de las entidades territoriales. Esto le daba a la participación un alcance más deliberativo incluso decisorio, comprometiendo a todos los niveles de gobierno del departamento: es decir, al nivel departamental, provincial y municipal.

Los actores directamente involucrados en el proceso fueron: el gobierno departamental, gobiernos municipales, ONG como Corporación Compromiso, las provincias[47], algunos gremios y organizaciones sociales del Departamento.

Uno de los puntos más retadores de esta propuesta fue convocar una Asamblea Constituyente Departamental que estaba conformado por: el gobernador era el director de la Constituyente, había una Junta Coordinadora Departamental, integrada por 6 delegados de organizaciones sociales, 2 delegados de la Asamblea Departamental, 2 del Consejo Departamental de Planeación y las secretarías de Planeación y Desarrollo de la Gobernación, un comité asesor conformado por representantes de universidades, organizaciones sociales, corporaciones públicas, iglesias, sector cultural y ambiental, mujeres y jóvenes, Cajas de Compensación Familiar y gremios económicos. . Con el fin de analizar y hacer propuestas al borrador del Plan de Desarrollo Departamental. (Serpa Uribe & Landinez Landinez, Acuerdo Político-Programático, 2007). Se buscaba que la Propuesta de Plan de Desarrollo contará desde un principio con el aval social para que, la aprobación por parte de la Asamblea Departamental fuera más sencilla.

La propuesta de la Constituyente también contenía sesiones anuales con el fin de estudiar y discutir el presupuesto anual del departamento, y por esta vía, además de revisar los otros rubros de inversión, asegurar la asignación oportuna de recursos a las organizaciones sociales y populares de tal manera que estas pudieran organizar asambleas internas, con el fin de nombrar los delegados a la *Asamblea Constituyente*.

De acuerdo con los cuadernos de la Constituyente la iniciativa se desarrolló de la siguiente manera:

a. Se Conforma un Grupo Impulsor: gobierno departamental y la ONG Corporación Compromiso y los involucrados con el acuerdo programático, el Partido Liberal y el Polo Democrático.

b. Se precisaron los objetivos, el alcance y los resultados esperados de la iniciativa en los diferentes municipios. La misión de la Constituyente señaló: "ser un gran espacio democrático donde confluya el pueblo santandereano para debatir y analizar los problemas de sus municipios y el departamento a partir de siete principios" (Gobernación de Santander, 2009):

1. Inclusión total, nadie puede ser excluido (a).
2. Igualdad total.
3. Libertad total para abordar los temas que quiera la Constituyente, pues ella es soberana y tiene el poder para tratar los temas que desee (económicos, políticos, sociales, entre otros).
4. La soberanía es un derecho inherente a todos los pueblos del mundo.
5. Respeto por la opinión de los demás.
6. Solidaridad.

47. Agrupación de municipios por cercanía regional. Histórica y estratégicamente, Santander se ha agrupado en seis provincias: 1. Comunera: tiene 16 municipios adscritos, entre los más importantes se encuentra Socorro, 2. García Rovira: cuenta con 12 municipios y Málaga es uno de los más importantes, 3. Guanentá: con 18 municipios adscritos, entre ellos San Gil, 4. Mares: tiene 6 municipios, entre los que se encuentra Barrancabermeja, 5. Soto cuenta con 16 municipios, entre ellos Bucaramanga y finalmente 6. Vélez: con el mayor número de municipios, 19 a su cargo.

7. Trabajo voluntario, la constituyente debe analizar, proponer, pero también comprometerse y hacer.

c. Se contemplaron tres fases de las cuales se llevaron a cabo la primera y parte de la segunda.

La primera fase consistió en generar un espacio democrático para debatir y analizar los problemas de los municipios y del departamento. Se convocó directamente a la ciudadanía en municipios y provincias.

El 3 de marzo de 2008 se consolidaron 11 comités de apoyo provincial, los cuales estaban distribuidos de la siguiente forma: 4 comités que representan cada una de las provincias, 5 por la región de Soto, 1 para el área metropolitana y 1 para la parte norte del departamento. Los comités se escogieron entre el número de organizaciones inscritas de cada sector identificado de tal manera que se tuviera diversidad y pluralidad de participantes.

Una vez consolidados los comités se designaron delegados constituyentes. Estos tuvieron la tarea de formular el diagnóstico municipal y provincial, además de la propuesta provincial y el empalme de los planes provinciales con un número representativo de cada una de las provincias. Con estos documentos se presentó un borrador de recomendaciones al Plan de Desarrollo, y posteriormente se llevó a la aprobación por la Constituyente. Se esperaba que el 5 de abril de 2008 se hiciera la entrega formal al gobernador (Gobernación de Santander, 2009).

Esta fase fue la única que se llevó a cabo completamente, y con relativo éxito, considerando que gran parte de las iniciativas se incluyeron en el Plan de Desarrollo Departamental[48].

En entrevista con Consuelo Ordoñez[49], Secretaria de Planeación (2008), la Constituyente Social Comunera fue una iniciativa del Gobernador para la formulación del Plan de Desarrollo Departamental que apoyó Juan José Landinez[50]. "…se convocó al Consejo Departamental de Planeación para reunir una red externa de voceros de los diferentes sectores y regiones (provincias) a través de una convocatoria de inscripciones para participar en dos rondas, esto se hacía a través de la Asamblea Departamental que hacía sesiones descentralizadas por provincias, divulgando el Plan y recogiendo las peticiones y observaciones de cada una de las provincias y los sectores económicos y sociales" (Ordoñez, 2017).

Edwin Mendoza, quien a la fecha trabaja en Planeación de la Gobernación de Santander, explica que la Constituyente fue una estrategia de participación comunitaria "que le otorgó voz a los que no la tenían, por ejemplo, muchos gremios y sectores no tenían capacidad de negociación con los dirigentes departamentales y municipales que a través de la Constituyente lograron participar" (Mendoza, 2017).

Por su parte Elisabeth Martínez, directora de la ONG Corporación Compromiso, asegura que "Landinez fue quien planteó el proceso de participación ciudadana, con el fin de crear un diseño en donde se empalmara la participación comunal del departamento y las ideas construidas en el Plan de Desarrollo con un enfoque territorial y sec-

48. Gobernación de Santander. Constituyente Social Comunera. Cuaderno 1. Santander, mayo de 2009.
49. Secretaria de Planeación 2008-2010 con el fin de investigar sobre la iniciativa documentada -12 de octubre de 2017 en la ciudad de Bucaramanga. CINDY REVISA SI ESE FUE EL AÑO EN QUE SE RETIRÓ CONSUELO
50. Landinez fue aspirante a la gobernación en la contienda de 2008 por el Polo Democrático. Sin embargo, durante su campaña decidió aliarse con Serpa del Partido Liberal, fruto de esto se concretó un acuerdo programático, donde se concertaron una serie de propuestas, entre ellas la Constituyente que de alguna forma lideró Landinez desde la secretaría de Desarrollo Social.

torial" (Martínez, 2017). Al tiempo, describe el proceso participativo de la siguiente forma:

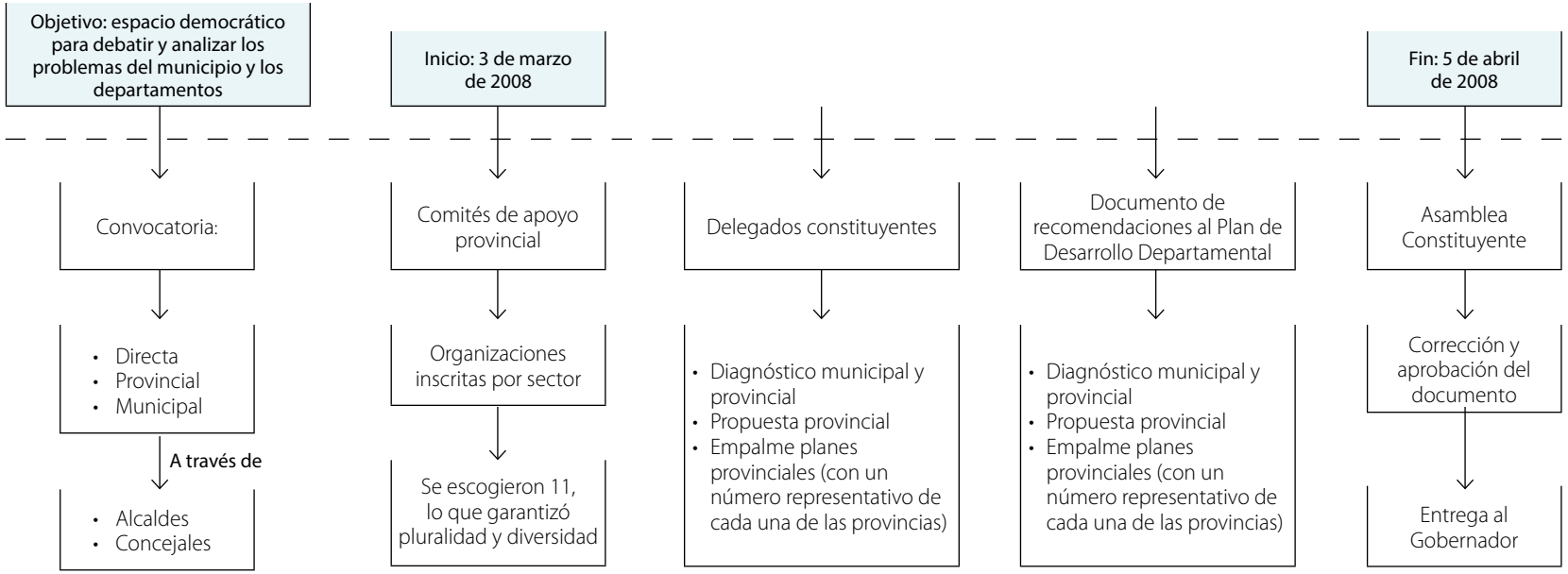
Se desarrolló una estrategia de articulación y ampliación de la participación en dos etapas:

❶ Articulación
- Dar a conocer el objetivo del proceso.
- Consolidar el diagnóstico.
- Priorizar las propuestas.

❷ Participación
- Convocar ciudadanos en las distintas provincias de Santander.
- Discutir sobre el desarrollo del departamento.
- Conformar un grupo representativo del departamento para priorizar las propuestas al Plan de Desarrollo.

Así mismo se nombraron veedores del proceso en las distintas provincias. También se llevaron a cabo reuniones provinciales para dialogar sobre las necesidades y dificultades de la región, así como de los ejes temáticos de importancia como la cultura y el deporte, entre otros.

GRÁFICA3. DESCRIPCIÓN FASE I – CONSTITUYENTE SOCIAL COMUNERA
DEPARTAMENTO DE SANTANDER (2008 – 2011)

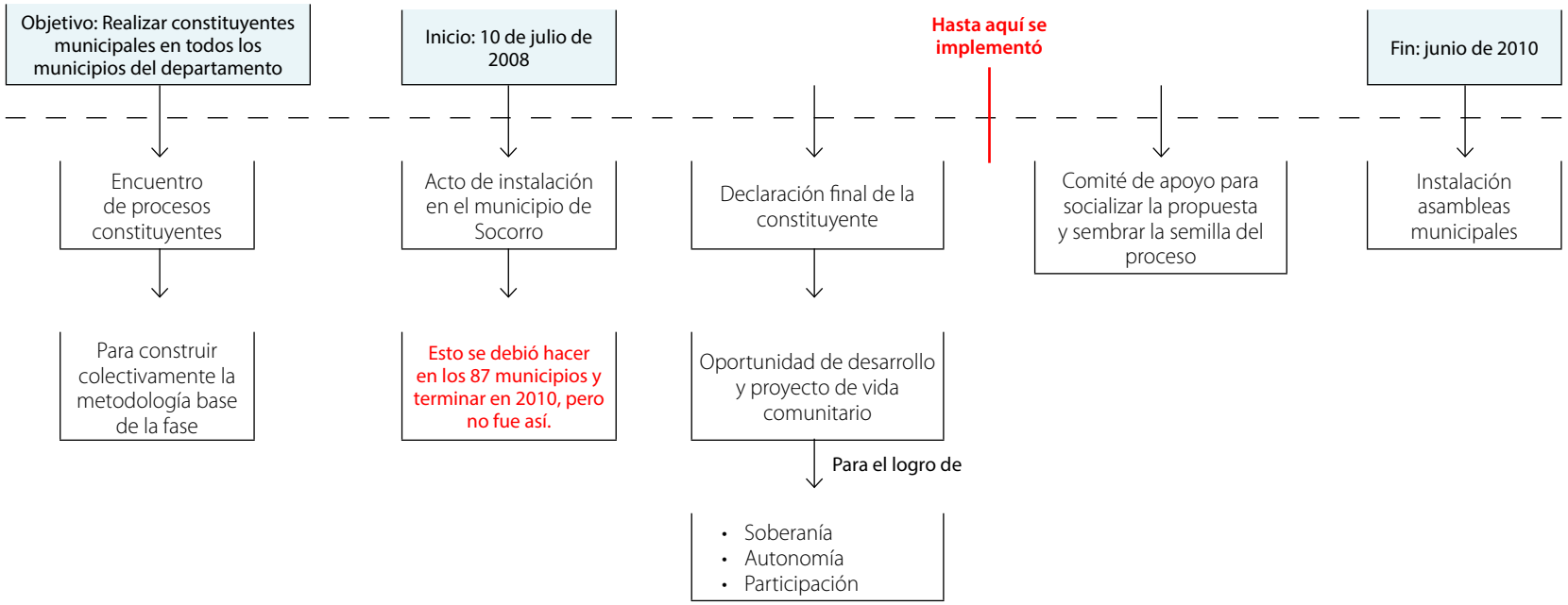


Fuente: Creación Propia a partir del cuaderno 1 de la Constituyente Social Comunera.

El objetivo de la segunda fase fue el de intercambiar experiencias con otros procesos constituyentes realizados en diferentes regiones del país, al tiempo que se buscaba alentar la conformación de constituyentes en todos los municipios de Santander. Para esto se realizó un encuentro de intercambio de experiencias sobre los procesos constituyentes. Estos encuentros aportaban, además, elementos para la construcción colectiva de la metodología para el desarrollo de esta fase.

La segunda fase no se llevó a cabo en su totalidad, por lo que no logró llegar a la meta propuesta para el 2010. De los 87 municipios propuestos solo se realizó la declaración de la Constituyente en el municipio del Socorro (Gobernación de Santander, 2009). Otros municipios llegaron a involucrarse con esta etapa, pero no lograron consolidar su proceso como el caso del Socorro.

GRÁFICA 4. DESCRIPCIÓN FASE II – CONSTITUYENTE SOCIAL COMUNERA
DEPARTAMENTO DE SANTANDER (2008 – 2011)



Fuente: Creación Propia a partir del cuaderno 2 de la Constituyente Social Comunera.

La tercera fase no llegó a materializarse. Buscaba realizar cambios en la región a través del desarrollo social alternativo formulado en el *Plan de Vida Municipal* (Asamblea Constiuente Social Comunera Cerrito Santander, 2017)[51]. Entre sus metas estaba: reconstruir las relaciones horizontales de solidaridad, crear un nuevo sistema político, con nuevas formas de relaciones entre el estado y la sociedad y lograr así una vida digna para los santandereanos y una cultura de paz (Gobernación de Santander, 2009).

AVANCES Y FINALIZACIÓN DEL PROCESO

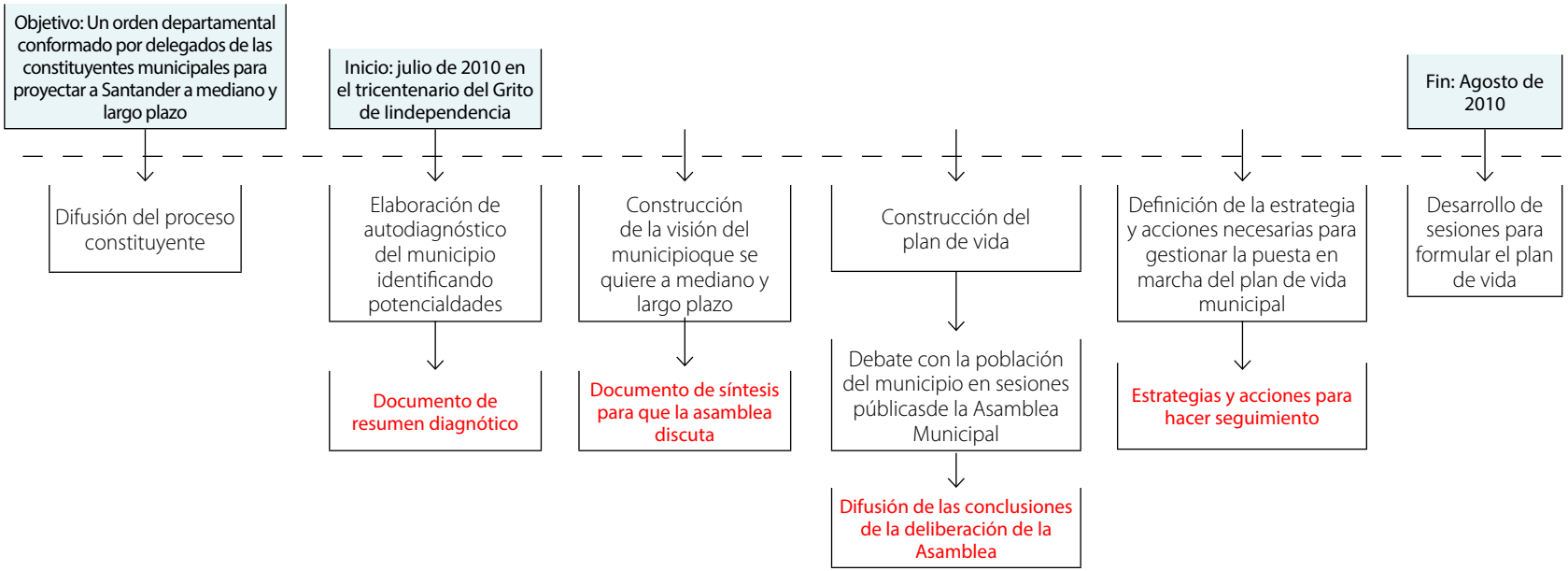
En términos generales la Constituyente buscó una participación decisoria en la construcción del Plan de Desarrollo Departamental, a través de comités que representaban los sectores de Santander, como el de los cafeteros, educación, salud, agricultura, tabaco entre otros, plasmando allí las necesidades y prioridades para concertar con el gobierno[52]. Sin embargo, su duración fue solo de seis meses. Es decir, se realizó el proceso participativo de construcción y aprobación del Plan de Desarrollo, pero no se logró desarrollar todo el proceso (Gobernación de Santander, 2009).

Protagonistas del proceso, señalan algunos elementos que explican el fracaso de la iniciativa:

- El proceso de participación dio pie a un proceso de revisión permanente de las políticas departamentales, por parte de los ciudadanos, esto llevó a cuestionamientos permanentes al gobernador. Algunos funcionarios consideraron esto un riesgo para la administración, y por este motivo no se le dio continuidad (Ordoñez, 2017).
- De acuerdo con lo expresado por Edwin Mendoza, de los 87 municipios solamente 24 de ellos continuaron con el proceso, pero no lo lograron consolidar (como el caso del Socorro en la etapa II) ya que era necesario contar con la voluntad política de los alcaldes. Muchos de ellos no estaban dispuestos a justificar sus acciones ante la ciudadanía o a permitir el escrutinio de esta. Así mismo, la fuente de financiación para la experiencia estaba planeada por seis meses (mientras se aprobaba el Plan de Desarrollo), por lo cual el resto del proceso estaba desfinanciado. En este contexto de incumplimiento del acuerdo programático se presenta la renuncia de Landinez, Secretario de desarrollo de la época (Mendoza, 2017).
- Ahora bien, el punto determinante para el fracaso de la experiencia fue que los temas y propósitos de la agenda ciudadana entraron en tensión en los temas y prioridades de la dirigencia política tradicional, la cual se expresaba en los intereses que llevaban a la formulación del Plan algunos Secretarios de Despacho. Esta situación debilitó el capital político y la autonomía del Gobernador en la formulación del Plan (Ordoñez, 2017).
- Fue un error no considerar en fuentes alternativas al presupuesto departamental para el financiamiento de las iniciativas ciudadanas. Esto lesionó la viabilidad y continuidad de la iniciativa. Además, en algunos territorios se generaron choques de poder entre la ciudadanía y los gobernantes locales, a quienes comenzó a molestarles el hecho de tener una ciudadanía activa exigiendo la realización de ciertas acciones en pro de la participación ciudadana (Martínez, 2017).

51. Nacen en los años 90 por medio de los Planes Nacionales de Desarrollo, con el fin de crear un pensamiento no solo a futuro, también en el presente, de esta manera se podrían articular a los planes regionales en condiciones de equidad. Éstos son mecanismos de negociación, participación, concertación y control permitiendo a los pueblos –en este caso como primer protagonista- indígenas el fortalecimiento de los sistemas de derecho propio, cultura, política, recreación, entre otros. Este concepto fue utilizado en la Constituyente para que toda la comunidad, no solo la indígena, pudieran establecer logros de acuerdo a las necesidades en los ámbitos, políticos, culturales, sociales y espirituales. (Asamblea Constiuente Social Comunera Cerrito Santander, 2017)
52. De acuerdo con la página 128 del Plan de Desarrollo se previó la realización de las fases II y III de la Constituyente Social, con una dinámica municipal muy intensa, donde se convocará nuevamente a la comunidad en un ejercicio de prospectiva comunitaria para la formulación de una visión de futuro desde lo local. Y el programa de apoyo a la Constituyente Social Comunera en su meta 1. Página 131.

GRÁFICA 5. DESCRIPCIÓN FASE III – CONSTITUYENTE SOCIAL COMUNERA
DEPARTAMENTO DE SANTANDER (2008 – 2011) **ESTA FASE NO SE IMPLEMENTÓ**



Fuente: Creación Propia a partir del cuaderno 1 de la Constituyente Social Comunera.

RESULTADOS DE LA CONSTITUYENTE

Aunque la Constituyente no finalizó con el proceso como fue planteada, quedaron resultados que vale la pena mencionar:

- Se fortalecieron grupos ciudadanos creados en el marco de la constituyente. Tal es el caso del *Movimiento de Mujeres*, que dejó una ordenanza y la primera política pública de mujer equidad y género del país.
- Se creó el *Movimiento Cultural*, que generó procesos a nivel regional y provincial que dieron paso a los Consejos Departamentales de Cultura, los cuales se mantienen a la fecha.
- Aún está vigente el *Movimiento de Juventudes* que dio paso a la creación del Consejo de Juventudes.
- Se fortaleció el *Movimiento Afro* y se visibilizó a partir de su participación en la Constituyente.
- Se fortalecieron regiones como la del Socorro en términos de participación de la comunidad, Esta fue la única región que logró realizar la declaración final de la Constituyente, aportó al fortalecimiento del tejido social en el sentido de generar espacios de concertación para dar solución a las problemáticas identificadas.
- Se creó una *Agenda para el Desarrollo Social*, que logró plasmarse en el Plan de Desarrollo Departamental.

- Se generaron recursos (económicos, organizativos, metodológicos) para promover la participación ciudadana en los temas interés de la ciudadanía. Esto tuvo alcance provincial.
- Se construyó un Plan de Desarrollo participativo, que tuvo en cuenta a todas las provincias y municipios del departamento al igual que a los sectores sociales . La participación ciudadana tuvo una gran oportunidad en términos de:
  - Divulgación y difusión de los procesos sociales, municipales, provinciales y regionales a través de los Comités.
  - Identificación de las necesidades insatisfechas por medio de los representantes de las organizaciones y gremios inscritos para designar a los delegados provinciales.
  - Incidencia en la política, en este caso las recomendaciones enviadas al gobernador fueron recibidas y plasmadas en el Plan de Desarrollo Departamental.
  - Creación de instancias de participación que permitieron una constante relación de la administración con organizaciones sociales, comunidad y gremios, como el caso de los comités.
  - Fomento a la creación de movimientos sociales para la garantía de derechos con enfoque diferencial, como el caso de los ambientales, de mujeres y jóvenes.
  - Inclusión de la agenda ciudadana: se consideraron 21 temas de interés para la comunidad, entre los que se destacaron: los proyectos productivos colectivos de producción, la comercialización y la prestación de servicios, a través de mesas de trabajo temáticas que sesionaban en las provincias.
  - Motivación del interés ciudadano por conocer el proceso político y realizar aportes para satisfacer las necesidades de la población. Se contó con la participación de 600 delegados de 26 organizaciones, alcaldes del Departamento, delegados de la Asamblea Departamental y de los Concejos Municipales (Martínez, 2017).
  - Se motivó el control social dotando a la comunidad y a las organizaciones de conocimientos que les permitieron hacer valer sus derechos y así poder confrontar a la gobernación departamental y no solo legitimar su gestión.

Por lo anterior se considera que la Constituyente fue un proceso, aunque corto, que contó con metas y lineamientos específicos ligados al Plan de Desarrollo, además, con la participación varios actores sociales, políticos y gremiales representativos del Departamento. Las convocatorias y la metodología de trabajo permitieron la conformación de comités representativos de las provincias y municipios; esto logró impactar el curso y las metas trazadas en el Plan por lo que se considera como exitoso.

Sin embargo, la continuidad del proceso se vio afectada por las tensiones entre una iniciativa que buscaba incorporar la participación ciudadana de una manera decisiva en el diseño del futuro del departamento, con las estructuras y prácticas tradicionales que la dirigencia política del departamento tenía como *modus operandi*. Desconcentrar la toma de decisiones, incluyendo la asignación de los recursos, de los políticos y burócratas tradicionales no era una tarea sencilla, lo que complicaba aún más, por el limitado capital político del mandatario. De otro lado, esta situación tuvo también su expresión municipal. No todos los alcaldes le apostaron a la propuesta e incluso, muchos de ellos consideraron que esta iniciativa vulneraba su poder como mandatarios, al abrir oportunidades para que la sociedad civil marcara el rumbo del desarrollo.

Finalmente, la apuesta no contó con los recursos necesarios para hacerla sostenible. Dinamizar los procesos en los territorios, generar condiciones favorables para la existencia y el fortalecimiento del tejido social en los municipios y el departamento exige la inversión de recursos. El departamento no los aseguró, y tampoco logró fondearse con fuentes alternativas.

CONCLUSIONES

La Constituyente Social Comunera no fue una asamblea constituyente como tal, pues su objetivo no fue cambiar la constitución ni las leyes. Su objetivo era incluir a las masas en la población en la planeación de la política del departamento, lo que se concretó en la primera fase, que consistió en la elaboración un documento de recomendaciones al Plan de Desarrollo Departamental.

Esta experiencia llegó a reunir y motivar a cierta parte de la población que no tenía voz y logró posicionar movimientos sociales que a la fecha siguen vigentes como es el Movimiento de Juventudes, que hoy en día cuentan con una plataforma departamental, y el Movimiento de Mujeres, que logró tener la primera política pública de Mujer y Género del país. También logró una línea estratégica exclusiva para este movimiento a partir del Plan de Desarrollo, lo que ha impulsado políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos de esta población.

Sin embargo, queda la expectativa de lo que pudo ser la Constituyente si el gobierno departamental hubiera querido seguir adelante la planeación hasta 2010 y haber llegado a los 87 municipios, y si habría existido la voluntad política de los alcaldes para permitir que la ciudadanía y los grupos sociales los confrontaran y cuestionaran.

En cuanto a la sostenibilidad de la experiencia, está claro que la Constituyente no completó todas sus etapas por la falta de voluntad política del dirigente y por la falta de empoderamiento de la sociedad civil que no le exigió al gobierno que cumpliera con la meta propuesta en el Plan de Desarrollo.

Finalmente, es importante resaltar que la gestión de Serpa en cuanto a los temas de Gobierno Abierto fue significativa, dado el interés por temas como la transparencia y la participación que en esos años no estaba en la agenda pública, aun cuando la Constituyente no tuvo continuidad. De acuerdo al Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, vigencia 2008-2009, Santander ocupó el primer puesto con una calificación de 84 puntos, con un riego moderado, esto es relevante ya que en la medición inmediatamente anterior (2006) ocupó el puesto 27 con 78.15 puntos, lo cual indica que la puesta del gobernador por temas innovadores –para esa fecha- surtió un efecto positivo que tiene importancia resaltarlo

LECCIONES APRENDIDAS

Primero, la voluntad política resulta fundamental para llevar a cabo políticas transformadas en temas de gobierno abierto. Dicha voluntad, se debe acompañar de recursos financieros y técnicos apropiados. También es apropiado acompañar dicha voluntad con procesos de institucionalización, que normen el cumplimiento o la continuidad de las políticas.

La segunda, la legitimidad para iniciar las políticas en torno a gobierno abierto está dada por el voto que recibió el programa de gobierno y que se reafirma con la aceptación y amplia participación en la definición del plan de desarrollo departamental, sin embargo, la aceptación y apoyo de los ciudadanos es lo que le da legitimidad y sustentabilidad en el tiempo a las políticas en la materia.

La tercera, la participación ciudadana que se gesta en este proceso, fue lo que permitió que se crearan procesos organizativos que aún se mantienen como de los jóvenes y las mujeres en el departamento.

RECOMENDACIONES GENERALES

Es importante que los mandatarios construyan sus agendas públicas de manera participativa, teniendo en cuenta los intereses y necesi-

dades de la población; los temas relacionados con gobierno abierto son importantes para la nueva gestión pública, en donde no solo se gobierna una entidad territorial sino se involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones de tal manera que se cumpla con lo prometido en campaña y así dar continuidad a los procesos políticos durante los mandatos.

Del mismo modo, los gobiernos territoriales tienen el deber de generar confianza dentro de la ciudadanía sobre la gestión realizada, esto se logra a través del cumplimiento del plan de desarrollo, en el caso de Santander no se consolidó el proceso plasmado por lo que causó la fragmentación de la población a favor y en contra. Lo anterior resalta la importancia de fomentar la armonía entre la ciudadanía y el Estado para lograr cumplir con los objetivos propuestos y será una base para contribuir con una paz estable y duradera dentro del territorio nacional.

Finalmente, se alienta a las entidades públicas a generar espacios de diálogo y negociación con la ciudadanía en donde se disponga de recursos para atender las necesidades de la población en temas sociales, políticos, culturales , para contribuir a la construcción de un proceso de control social, donde se empoderen las comunidades para hacer seguimiento de las políticas de la entidad y verificar su cumplimiento, con el fin que la entidad pública informe constantemente a la población acerca del ejercicio de sus funciones y cumplimiento de compromisos.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Constiuente Social Comunera Cerrito Santander. (2017). Asamblea Constiuente Social Comunera Cerrito Santander. Obtenido de https://asambleaconstituyentecerrito.es.tl/PLANES-INTEGRALES-DE-VIDA.htm

Gobernación de Santander. (2009). Constituyente Social Comunera. Cuaderno 1, 2 y 3, 6-20.

La Silla Vacía. (2017 de diciembre de 2017). La Silla Vacía. Obtenido de http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/horacio-serpa-uribe

Martínez, E. (12 de Octubre de 2017). Entrevista Constituyente Social Comunera. (K. Cruz Parra, & C. Orjuela Rodríguez, Entrevistadores)

Mendoza, E. (13 de Octubre de 2017). Entrevista Constituyente Social Comunera. (C. Orjuela Rodríguez, & K. Cruz Parra, Entrevistadores)

Ordoñez, C. (13 de octubre de 2017). Entrevista Experiencia Constituyente Social Comunera. (Karina Cruz Parra, & C. Orjuela Rodríguez, Entrevistadores)

Portal Elecciones 2007. (28 de octubre de 2007). www.colombia.com. Obtenido de www.colombia.com/actualidad/autonoticias/especiales/2007/10/28/DetalleNoticia31569.asp

Roth Deubel, A. N. (2014). POLÍTICAS PÚBLICAS "FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN°". Bogotá Colombia: AURORA.

Serpa Uribe, H. (30 de Mayo de 2008). UIS. Obtenido de https://www.uis.edu.co/webUIS/es/investigacionExtension/documentos/docInteres/pddSantanderIncluyente.pdf

Serpa Uribe, H., & Landinez Landinez, J. (2007). Acuerdo Político-Programático. Santander.

Anexos

TABLA 9: DOCUMENTO: ACUERDO PROGRAMÁTICO

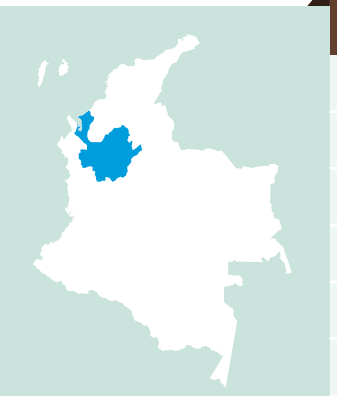
ACUERDO POLÍTICO-PROGRAMÁTICO ENTRE EL PARTIDO LIBERAL y EL POLO DEMOCRÁTICO ALTERNATIVO.

Tema	Compromiso
Participación Ciudadana y Administración Pública	Constituyente Social Comunera
Política de Paz y Derechos Humanos	Rechazo de aporte económico de dineros de dudosa procedencia, oposición a cualquier acción bélica, política pública de paz y convivencia social
Defensa del Patrimonio Público	Preservar la propiedad estatal sobre la Electrificadora de Santander (ESSA), ECOPETROL, el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga y demás empresas de igual carácter.
Derechos Sociales Básicos	Asegurar la cobertura y gratuidad de la educación pública preescolar, básica y media con altos estándares de calidad y bienestar de la comunidad educativa; reconstruir, fortalecer y asegurar la renovación tecnológica de la red pública hospitalaria de Santander, facilitando el acceso a todos los servicios y mejorando la capacidad instalada de los hospitales locales y regionales; garantizar el acceso, el control de los costos de las tarifas y el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios para todos los santandereanos; poner en marcha una política pública de generación de empleo y trabajo mediante el fortalecimiento de la demanda interna, el fomento y creación de industria regional, el respaldo a la innovación científica y tecnológica, y el desarrollo de la economía campesina y el sector solidario y autogestionado; ejecutar una política de masificación del arte y del deporte; poner en marcha una política de vivienda de interés social que implique tener un banco de tierras, elevar el valor del subsidio departamental para los desplazados y destechados en un 20%.
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Preservar el agua como patrimonio público, impedir que los ecosistemas productores de agua y los acueductos sean privatizados, la política del medio ambiente tiene como eje central la protección de los ecosistemas de agua de Santander, para hacer de Santander una potencia hídrica.
Sectores Sociales	Crear la secretaria de la juventud, promoviendo una política pública en esta materia, del mismo modo poner en marcha una política de género y el fortalecimiento y apoyo de las organizaciones sociales y populares como las de mujeres, indígenas, afrocolombianos, discapacitados, artistas, desplazados, pensionados, adulto mayor, entre otras.
Producción agraria e Industrial	Respaldar con políticas de crédito, asistencia técnica y transferencia de tecnología a la pequeña y mediana producción urbana y rural del departamento

Fuente: Acuerdo Programático

INICIATIVAS DEPARTAMENTALES 2016 - 2019

Las iniciativas en torno a Gobierno Abierto que se presentan en esta sección se caracterizan por ser “significativas”, en la medida en que cuentan con características innovadoras (se diferencian en alguna manera al cumplimiento de la normatividad del tema) y tienen un impacto potencial significativo en la relación de la administración pública con el ciudadano. Aunque no todas tienen un nivel de avance satisfactorio, las iniciativas que acá se presentan, permiten hacer un bosquejo de lo que se está trabajando en las actuales administraciones departamentales.



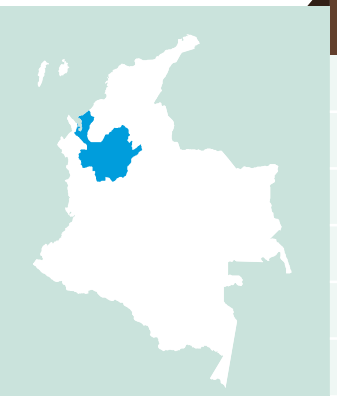
ANTIOQUIA CERCANA

ENTIDAD	Gobernación de Antioquia
NOMBRE INICIATIVA	Antioquia Cercana
NOMBRE GOBERNADOR	Luis Pérez Gutiérrez
NOMBRE INTERLOCUTOR	Érica Tobón • Gerente Atención a la Ciudadanía
CONTACTO	erica.tobon@antioquia.gov.co • (4) 3838201/3839207
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Antioquia Cercana es una feria para la ciudadanía en las regiones, donde se puede acceder a diferentes trámites y servicios que la Gobernación realiza de manera presencial, evitando así que el ciudadano se desplace a Medellín, lo que ahorra tiempo y dinero.
OBJETIVOS	El propósito del programa es descentralizar la prestación de servicios y trámites a la comunidad, fortaleciendo la política de atención al ciudadano en las nueve regiones del departamento.
ESTRATEGIAS	La iniciativa tiene como fin llevar a las diferentes regiones los servicios y trámites que ofrece la entidad, facilitando así el acceso de la ciudadanía a la oferta institucional. • Programa aéreo de salud. • Consultas odontológicas y médicas. • Centro prenatal e hipertensión. • Centro de joven y adulto sano. • Expedición y entrega de pasaporte. • Capacitación a servidores públicos. • Asesoría en peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD). • Capacitación a la ciudadanía en trámites en línea y descarga de APP. • Asesoría en trámites. • Radicación de correspondencia externa. • Radicación de solicitud de reforma de estatutos. • Reclamación de documentación de organismos comunales. • Solicitud de certificado de existencia y representación legal. • Radicación de solicitud de registro de dignatarios. • Derechos Humanos con charla sobre el consumo y consecuencias de sustancias psicoactivas en adolescentes.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
ESTRATEGIAS	• Apoyo institucional y de acceso a la justicia con el Nuevo Código de Policía. • Agencia Departamental de Seguridad Vial con charla sobre tránsito. • Inscripción y uso de la plataforma Antioquia líder en Pruebas Saber. • Difusión proyectos detonantes (En temas de educación). • Inscripción y uso de la plataforma Antioquia líder en Pruebas Saber. • Corporación Educación Superior. • Incorporación e información de programas como MANÁ, Nutricentros, Política Pública de Seguridad Alimentaria, Programa de Alimentación Escolar.
RETOS	Lograr que la ciudadanía asista y se interese por los trámites y servicios que se ofrecen en la Feria. Aumentar la confianza, por parte del ciudadano, en las entidades públicas y en los trámites y servicios que ofrece la gobernación.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	La iniciativa tiene elementos de Gobierno Abierto como: transparencia a través de la difusión de información a la ciudadanía sobre la prestación de servicios y trámites institucionales[53] que se ofrecen de manera virtual y presencial antes y durante la Feria, de tal manera que los asistentes tengan la información necesaria para acceder a los servicios que requieren en materia de salud, educación, capacitación, justicia, entre otros. A través de la descentralización de servicios de la entidad se fortalecen las estrategias de atención al ciudadano enmarcadas en el Plan Anticorrupción, encaminadas a fortalecer los canales de atención para ofrecer información oportuna a la ciudadanía sobre trámites y servicios, así como el fortalecimiento de la relación Estado-ciudadano. En cuanto a innovación tecnológica, la entidad presta servicios y trámites institucionales a través de plataformas y nuevas tecnologías, lo que se traduce en ahorro de tiempo y costos.
ESTADO DE AVANCE	Para el cuatrienio se estima que el nivel de ejecución es MEDIO, teniendo en cuenta que hacen falta dos años de administración. Por otro lado, el nivel de ejecución es Alto para la vigencia 2016-2017 (junio) de acuerdo al informe de Gestión y los documentos consultados ya que en el primer semestre de 2017 se ha llegado a 15.000 ciudadanos en más de 50 municipios del departamento, sobrepasando la meta propuesta, que era de 9.400 personas.
VALORACIÓN	La iniciativa cuenta con una coherencia desde su objetivo hasta sus estrategias, ya que las actividades implementadas han sido de apoyo al cumplimiento de la descentralización de trámites y servicios a las comunidades de las 9 regiones15 del departamento. Estas jornadas cuentan con una metodología innovadora en cuanto se está llegando a lugares donde el Estado no hacía presencia, racionalizando la oferta institucional para beneficio de la comunidad en diferentes regiones. Es importante tener en cuenta que, frente a la constante demanda de la ciudadanía por este tipo de iniciativas se ha venido replicando el programa en gobernaciones y municipios16. Sin embargo la Gobernación de Antioquia ha hecho una divulgación masiva a la ciudadanía de estas ferias.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://antioquia.gov.co/images/pdf/ORDENANZA%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20DE%20ANTIOQUIA%202016-2019_FirmaEscaneada.pdf Ejecución de Gastos Diciembre 2016: http://antioquia.gov.co/images/pdf/ejecucion-de-gastos-diciembre-2016.pdf Rendición de Cuentas 2016: http://antioquia.gov.co/images/pdf/Rendicio%CC%81n%20de%20cuentas%202016.pdf Información brindada para la feria de servicios: http://www.antioquia.gov.co/index.php/atenci%C3%B3n-a-la-ciudadan%C3%ADa

53. Los servicios y trámites son institucionales como los mencionados en las actividades.
54. De esta manera dividen el departamento los funcionarios de la Gobernación para dar cumplimiento a la iniciativa.
55. Aunque se conoce de casos replicados hasta la fecha no se ha logrado evidenciar resultados de impacto en el desarrollo de las mismas, son procesos que hasta ahora están arrancando.



ANTIOQUIA HONESTA

ENTIDAD	Gobernación de Antioquia
NOMBRE INICIATIVA	Antioquia Honesta
NOMBRE GOBERNADOR	Luis Pérez Gutiérrez
NOMBRE INTERLOCUTOR	Lisana Sánchez • Dirección Contractual
CONTACTO	lisana.sanchez@antioquia.gov.co • (4) 3839008
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Antioquía Honesta es una plataforma web en donde se informa a la ciudadanía sobre los procesos contractuales y donde se puede aplicar a las convocatorias de contratación del departamento disponible todo el tiempo[56]. Esta iniciativa remplaza las Ferias de la Transparencia[57]. La página web está habilitada al público y desde ella es posible consultar información relacionada con diversos temas como: • Plan de adquisiciones de la gobernación. • Presentar preguntas, quejas, reclamos, denuncias y sugerencias sobre los procesos contractuales. • Información sobre los procesos contractuales convocados en las diferentes secretarias y entes descentralizados de la gobernación[58]. *La información de contratación tiene un link que redirecciona al portal del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) indicando la información del contrato escogido, con el fin de no duplicar información.
OBJETIVOS	El propósito de la plataforma web es informar a la ciudadanía sobre los procesos de contratación de la gobernación, y adicionalmente, el ciudadano puede tener acceso a los documentos de rendición de cuentas.
ESTRATEGIAS	• Institucionalización de Antioquia Honesta por medio de decreto. • Disposición de recursos para poner en marcha la página web. • Divulgación del propósito de la iniciativa a la ciudadanía, a través de redes sociales. • Desarrollo de la página web y puesta en marcha para que la ciudadanía acceda a la información relacionada con la contratación. • Generación de un espacio que informa a la ciudadanía y permita consultar los procesos de contratación a través del redireccionamiento al SECOP20.
RETOS	• Lograr que la ciudadanía se interese por los procesos de contratación de la administración y les haga seguimiento. • Divulgar información de los procesos de contratación de manera oportuna, con calidad y comprensible para el ciudadano. • Disponer de los recursos necesarios para que el portal sea accesible a la ciudadanía. • Involucrar los temas y las formas de participación que se realizaban durante las Ferias de la Transparencia.

56. Las Ferias de la Transparencia Se derogaron mediante el decreto 2278 de 2016 y se expide el 2016070006588 del 30 de diciembre de 2016 institucionalizando el portal web de Antioquia Honesta
57. Éstas fueron institucionalizadas mediante ordenanza 05 de 2012 y decreto 2278 de 2016, cuyo fin era llevar a la ciudadanía información sobre los procesos contractuales de la gobernación, permitiendo participación y capacitación a la población con espacios de interacción con los funcionarios públicos.
58. Es importante aclarar que no todas las secretarías tienen la información colgada para el público.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Se evidenciaron temas de Gobierno Abierto como la Transparencia, donde se entrega información a la ciudadanía, acerca de los procesos de contratación de toda la administración. A través de la página es posible hacer seguimiento de cada proceso de contratación para todas sus fases debido a que está enlazada con el SECOP21. **Lucha Contra la Corrupción:** La ciudadanía cuenta con información útil para hacer seguimiento con el fin de identificar focos de corrupción, denunciar irregularidades y así cuidar los recursos públicos. **Innovación:** Se cuenta con una página web donde reposa información de los procesos contractuales del departamento, empleando un leguaje amigable con el ciudadano.
ESTADO DE AVANCE	La iniciativa tiene un nivel medio de ejecución respecto al cuatrienio y ALTO respecto a la vigencia 2016, teniendo en cuenta el Informe de Gestión, la ejecución de Gastos de 2016 y la respuesta al derecho de petición realizado el 3 de octubre de 2017. • Se institucionalizó la página web mediante decreto 2016070006588 del 30 de diciembre de 2016; esto hizo necesario derogar las ferias de la transparencia por medio de ordenanza. Y se ejecuta contrato N°4600006531 por un valor de $770.000.000 para la elaboración de la estrategia tecnológica y los contenidos multimedia, para la herramienta de Feria Virtual. • A la fecha, la página está disponible a la ciudadanía, ofreciendo la información sobre contratación, sin embargo, no se evidencian elementos de participación ciudadana.
VALORACIÓN	La iniciativa tiene coherencia entre el objetivo y las estrategias encaminadas a ofrecer un espacio para informar a la ciudadanía en los temas contractuales, sin embargo, en términos de participación ciudadana no se evidencia elementos que fomenten este mecanismo en la comunidad. La iniciativa cuenta con innovación tecnológica que permite a la ciudadanía conocer los procesos contractuales en tiempo real, desde cualquier región del departamento, así mismo, hace posible conocer sobre temas relacionados con proyectos de inversión y ejecución presupuestal del Plan de Desarrollo Departamental. A la fecha (agosto 2017), el desarrollo del portal web cuenta con información contractual de la entidad, como los procesos ejecutados y los que se van a subir a la página del SECOP en sus diferentes modalidades, a fin que la ciudadanía se informe y participe de los procesos en caso que cumpla con los requisitos, esto hace que la contratación se realice de manera transparente. Sin embargo, el elemento de participación como se manejaba a través de las Ferias de la Transparencia no se evidencia, ya que la ciudadanía no interactúa con la entidad directamente, no se recibe una retroalimentación inmediata ni a corto plazo. Aunque cuenta con un decreto de creación, es importante tener en cuenta que hasta la fecha no se ha derogado o modificado la ordenanza por la cual se institucionalizaron las Ferias de la Transparencia.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://antioquia.gov.co/images/pdf/ORDENANZA%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20DE%20ANTIOQUIA%202016-2019_FirmaEscaneada.pdf Ejecución de Gastos Diciembre 2016: http://antioquia.gov.co/images/pdf/ejecucion-de-gastos-diciembre-2016.pdf Rendición de Cuentas 2016: http://antioquia.gov.co/images/pdf/Rendicio%CC%81n%20de%20cuentas%202016.pdf Página de Antioquia Honesta: http://www.antioquiahonesta.com/departamentos-administrativos/planeacion/planeacioncon/

59. El Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP es el portal único de contratación en donde las entidades públicas deben hacer visibles los procesos contractuales para que la ciudadanía e interesados se informen sobre las convocatorias, participen de las mismas y se permita el acceso a la información contractual de las entidades de manera oportuna y completa.
60. así mismo permite denunciar irregularidades. La denuncia se hace en un buzón virtual del que no se obtiene respuesta inmediata

ATLÁNTICO LÍDER EN PARTICIPACIÓN

ENTIDAD	Gobernación del Atlántico
NOMBRE INICIATIVA	Atlántico Líder en Participación Ciudadana con Enfoque Étnico Diferencial
NOMBRE GOBERNADOR	Eduardo Verano de la Rosa
NOMBRE INTERLOCUTOR	Andrea Martínez • Líder de Planeación
CONTACTO	Andrea.martinez.bolivar@gmail.com • (5) 3307000
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	El programa busca fomentar la participación ciudadana en el departamento, apoyándose de la tecnología para crear plataformas digitales que permitan la interacción directa con el ciudadano. Además, contempla el fortalecimiento de las organizaciones sociales de base y de la participación en el sector salud y medio ambiente.
OBJETIVOS	Fortalecer la democracia a través del reconocimiento del derecho a la participación de los ciudadanos. También busca fomentar la democracia digital del departamento y las instancias formales de participación.
ESTRATEGIAS	1. Creación de las plataformas en red "E-participa y Gobierna" y "Particípame", en las que las personas y las organizaciones sociales podrán interactuar con la gobernación. 2. Formación de gestores de paz. 3. Apoyo técnico y económico a proyectos escolares y de iniciativa ciudadana sobre educación ambiental. 4. Constitución de asociaciones de usuarios de servicios de salud y comités de participación comunitaria de las direcciones locales de salud en todos los municipios. 5. Fortalecimiento del ejercicio participativo de las Juntas de Acción Comunal, veedurías y organizaciones comunitarias. 6. Apoyo al Consejo Departamental de Participación.
RETOS	• Crear plataformas en la red que sean amigables para los usuarios. • Lograr un gran número de visitantes activos de las plataformas. • Alcanzar un gran impacto en la población a través de estrategias específicas como la formación de gestores de paz y de proyectos ambientales.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Participación como tema de Gobierno Abierto, se involucra en la iniciativa al fomentar los espacios de diálogo entre el Estado y la ciudadanía. Busca también promover la participación directa y representativa en el ámbito social, comunitario y ciudadano, institucionalizándola; aunque se limita al nivel de la consulta. Innovación, en la medida, en que las Plataformas: "E-participa y Gobierna" y "Particípame" se basan en las tecnologías de la información para fomentar la participación ciudadana.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
ESTADO DE AVANCE	Nivel Medio Alto. Según el Informe de Seguimiento al Plan de Desarrollo, vigencia 2016, pues todas las estrategias tienen un nivel de ejecución satisfactorio, salvo la creación de las plataformas: "E-participa y Gobierna" y "Particípame", que no se habían puesto en marcha en diciembre de 2016. Sin embargo, según respuesta de la Gobernación a un derecho de petición, se constata que ha junio de 2017, las plataformas se encuentran diseñadas y en proceso de integración con la página Web de la gobernación. Además, según la respuesta al derecho de petición, se infiere que el avance del programa para el cuatrienio es del 35%.
VALORACIÓN	Los objetivos se corresponden con las estrategias del programa. Se resaltan las Plataformas E-participa y Gobierna y Particípame por su carácter innovador. Los temas de participación no se trabajan de manera integral ni transversal. La participación se centra a las tradicionales instales, de carácter representativo y consultivo. No contiene estrategias de participación directa o con mayores niveles de incidencia.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://atlantico.gov.co/images/stories/plan_desarrollo/Plan_Desarrollo_Ver_PPD2016-2019_v.f.pdf Plan de Acción: http://atlantico.gov.co/images/stories/plan_accion/2017/interior/interior_deg_020_2017.xls Informe de Rendición de Cuentas: http://atlantico.gov.co/images/stories/informe_gestion/2016/Rendicion_Cuentas_2016.pdf Informe Seguimiento al Plan de Desarrollo: http://atlantico.gov.co/images/stories/rendicion/2016/evaluacion_plan_desarrollo_2016.pdf Seguimiento al plan de desarrollo: http://atlantico.gov.co/images/stories/rendicion/2016/matrices_para_evaluacion_dic_2016.pdf

ATLÁNTICO LÍDER EN GESTIÓN

ENTIDAD	Gobernación del Atlántico
NOMBRE INICIATIVA	Atlántico Líder en Gestión Departamental con Enfoque Étnico Diferencial
NOMBRE GOBERNADOR	Eduardo Verano de la Rosa
NOMBRE INTERLOCUTOR	Andrea Martínez • Líder de Planeación
CONTACTO	Andrea.martinez.bolivar@gmail.com • (5) 3307000
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Es un programa de fortalecimiento institucional para mejorar la transparencia y la integridad en la gestión pública. Contiene múltiples metas, dirigidas principalmente a la capacitación de funcionarios en distintos ámbitos. Este programa plantea estrategias relacionadas con transparencia y lucha contra la corrupción.
OBJETIVOS	Busca fortalecer la gestión departamental para así lograr una administración más efectiva y transparente.
ESTRATEGIAS	El programa contiene 49 estrategias, entre las que se destacan: 1. Capacitación a funcionarios en temas relacionados con Gobierno Abierto. 2. Fortalecimiento del sistema de gestión de calidad. 3. Fortalecimiento del sistema de archivo. 4. Reorganización administrativa de la gobernación. 5. Creación de un sistema integrado de planificación departamental. 6. Gobierno en Línea. 7. Revisión del Modelo de gestión de ética.
RETOS	• Lograr que los funcionarios de la gobernación se apropien del Modelo de Gestión de Ética y lo pongan en práctica en sus tareas diarias.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	**Transparencia:** contiene estrategias que buscan mejorar el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, entre ellas el fortalecimiento de la estrategia Gobierno en Línea y del sistema de archivo. **Lucha contra la corrupción:** el programa presenta estrategias para mejorar los niveles de integridad y de ética en la gobernación, tales como la reestructuración administrativa de la gobernación, el fortalecimiento del sistema de archivo y la revisión del modelo de gestión de ética.
ESTADO DE AVANCE	Nivel Medio. Según el Seguimiento al Plan de Desarrollo de la vigencia 2016, de un total de 12 indicadores el programa presenta ocho en nivel satisfactorio o excelente y 30 de 47 productos en nivel satisfactorio o excelente de ejecución. Al tiempo que, presenta 17 productos que no han iniciado o que no han sido programados. Para el cuatrienio, la implementación del programa alcanza el 21%, según el Seguimiento al Plan de Desarrollo de la vigencia 2016.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
VALORACIÓN	Las actividades planteadas y en ejecución, corresponden con los objetivos propuestos en la definición de la iniciativa. Se destaca la creación del Sistema Integrado de Planeación Departamental y el Modelo de Gestión de Ética, elementos que poco se utilizan en el ámbito departamental. Las estrategias de gobierno abierto forman parte de un macro programa de gestión departamental, sería conveniente que aquellas estrategias encaminadas a mejorar la transparencia y la lucha contra la corrupción se presentaran en un programa separado, lo que facilitaría su seguimiento.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://atlantico.gov.co/images/stories/plan_desarrollo/Plan_Desarrollo_Ver_PPD2016-2019_v.f.pdf Plan de Acción: http://atlantico.gov.co/images/stories/plan_accion/2017/interior/interior_deg_020_2017.xls Informe de Rendición de Cuentas: http://atlantico.gov.co/images/stories/informe_gestion/2016/Rendicion_Cuentas_2016.pdf Informe Seguimiento al Plan de Desarrollo: http://atlantico.gov.co/images/stories/rendicion/2016/evaluacion_plan_desarrollo_2016.pdf Seguimiento al Plan de Desarrollo: http://atlantico.gov.co/images/stories/rendicion/2016/matrices_para_evaluacion_dic_2016.pdf

BOLÍVAR, FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ENTIDAD	Departamento de Bolívar
NOMBRE INICIATIVA	Fortalecimiento de la participación ciudadana y capacidades organizativas de los municipios
NOMBRE GOBERNADOR	Dumek Turbay Paz
NOMBRE INTERLOCUTOR	María del Pilar Hernández •Jefe de Control Interno
CONTACTO	mhernandez@bolivar.gov.co • (Teléfono: (5) 6517444
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Programa que fomenta la participación ciudadana a través del impulso de instancias institucionales, que buscar abrir el espacio a la ciudadanía en la consulta de las decisiones de la gobernación. Adicionalmente, busca fortalecer las organizaciones sociales de base a través de capacitación y asistencia técnica.
OBJETIVOS	Promover la participación ciudadana en el departamento y fortalecer las instancias de participación. También busca dar cumplimiento a la normatividad que, hasta el momento, no ha sido puesta en marcha en la Gobernación.
ESTRATEGIAS	1. Creación de un Consejo Departamental de Participación. 2. Creación de un Observatorio de la Participación Ciudadana. 3. Creación de una Comisión Consultiva Departamental de alto nivel para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. 4. Capacitación en temas de control social a las organizaciones sociales del 50 por ciento de los municipios del departamento. 5. Asistencia técnica a comunidades indígenas, rom, negras, afros, raizales y palenqueras, en procesos de participación, autogobierno y control social. 6. Activación de la Asociación de Juntas de Acción Comunal
RETOS	Los retos no son claros
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Participación: en la medida que busca dar cumplimiento a las normas legales vigentes, creando las instancias de participación previstas en la ley pero que en algunos casos han sido desestimadas y porque busca fortalecer comunidades y organizaciones sociales para el ejercicio de este derecho. La participación que promueve es de carácter social y ciudadana, institucionalizada, representativa y de alcance consultivo.
ESTADO DE AVANCE	Nivel Alto. De acuerdo con el Informe de Ejecución del Plan de Desarrollo, el programa cumple en un 95% las metas propuestas para la vigencia 2016. Según la respuesta de la Gobernación a un derecho de petición, se estima que el cumplimiento del plan para la vigencia 2016-2019, es del 57%22.
VALORACIÓN	Los objetivos del programa se articulan de manera adecuada con sus actividades. Resulta valioso que con la iniciativa se busque crear una comisión consultiva de alto nivel, una figura que existe en la Ley pero que es poco utilizada. El observatorio de participación ciudadana resulta innovador porque es una figura muy poco utilizada a nivel departamental. Infortunadamente, la iniciativa se centra en la participación institucionalizada y representativa, dejando de lado la participación directa y con mayores grados de incidencia.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://www.bolivar.gov.co/index.php/gobierno-transparente/normatividad/category/481-plan-de-desarrollo-2016-2019?download=4584:plan-de-desarrollo-departamental-2016-2019-bolivar-si-avanza Informe de ejecución del Plan de Desarrollo: http://www.bolivar.gov.co/index.php/gobierno-transparente/normatividad/category/481-plan-de-desarrollo-2016-2019?download=4582:informe-de-ejecucion-plan-de-desarrollo-bolivar-si-avanza-a-31-de-diciembre-de-2016 Informe de Gestión: http://www.bolivar.gov.co/index.php/gobierno-transparente/normatividad/category/405-2016?download=4161:rendicion-de-cuentas-2016 POAI 2017: http://www.bolivar.gov.co/index.php/gobierno-transparente/normatividad/category/522-poai?download=5661:poai-2017

BOYACÁ, PACTO POR LA TRANSPARENCIA

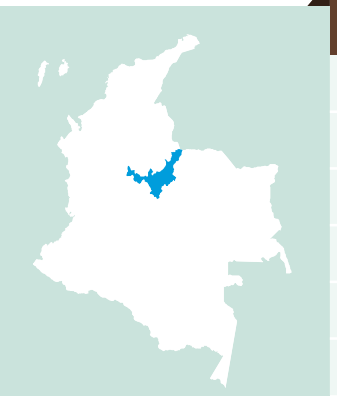
ENTIDAD	Gobernación de Boyacá
NOMBRE INICIATIVA	Pacto por la Transparencia
NOMBRE GOBERNADOR	Carlos Andrés Amaya Rodríguez
NOMBRE INTERLOCUTOR	José Gustavo Morales Guarín • Asesor de Transparencia
CONTACTO	gustavo.morales@boyaca.gov.co • (8) 7420150
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	El pacto por la transparencia es el compromiso voluntario para cumplir con la normatividad contractual aplicando los principios que rigen la función administrativa, publicar los procesos contractuales en la página web y vincular la sala de la transparencia[62]. Boyacá es el único departamento que, en su página web, ha hecho el seguimiento del pacto y ha publicado la manera como se ha adelantado su ejecución.
OBJETIVOS	El propósito del pacto es brindar pautas de transparencia en materia de contratación como la pluralidad de oferentes y así evitar actos de corrupción, a través de estrategias y compromisos que vinculan todas las dependencias de la administración departamental.
ESTRATEGIAS	• Designación mediante decreto 527 de 2016 del enlace de integridad de la gobernación con la secretaría de la transparencia de la Presidencia de la República, con el fin de asesorar el diseño de la política pública integral de transparencia y lucha contra la corrupción. A partir de este nombramiento se obtiene un 94 por ciento de la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (1712 de 2014), junto con la publicación de documentos de interés para la ciudadanía. • Adopción de pliegos estándar en 16 procesos contractuales para 2016 y su continuidad en 2017, utilizando los parámetros fijados por Colombia Compra Eficiente. • Uso de los acuerdos marco de precios y la tienda virtual del Estado en donde se hizo orden de compra N° 10790 para la adquisición de combustible para el parque automotor de la policía metropolitana de Tunja y la orden de compra N° 11063 para la adquisición de un vehículo en desarrollo del proyecto fortalecimiento operativo para la atención y prevención de desastres en el departamento de Boyacá. • Adquisición de parque automotor para la Policía Nacional en asocio con el Ministerio del Interior y con recursos de Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSET[63] para el primer semestre del año 2017, a través del portal de contratación.

62. De acuerdo con la Urna de Cristal, "Todos los suscriptores del pacto implementarán una sala transparente, para ello se adecuará un espacio en sus respectivas instalaciones que pueda ser vigilado por los ciudadanos. Sitio en el cual se recibirán las propuestas que serán custodiadas por cámaras, por el público en general y por las veedurías y organizaciones sociales." Disponible en http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/conoce-pacto-por-transparencia-evitar-contrataciones-a-dedo
63. Órdenes de compra 17646, 17643,17644, 17645 y 17646 que se encuentran disponibles en el portal de Contratación https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
ESTRATEGIAS	• Desarrollo del botón de transparencia en la página web de la gobernación. A través de este mecanismo se pueden presentar denuncias directamente ante el jefe de la oficina asesora de control interno disciplinario. También se pueden presentar denuncias ante los entes que vigilan la entidad[64]. • Publicación de información relacionada con transparencia a través de la página web, redes sociales y la emisora 95.6 FM. • Publicación de declaración de bienes y rentas del gobernador y de los miembros de su gabinete[65].
RETOS	• Generación de gestión del cambio en la gobernación debido a los nuevos procesos a desarrollar en diferentes áreas y temáticas de la administración. • Aumentar la confianza, por parte del ciudadano, en las entidades públicas y en los procesos que se llevan a cabo para mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía. • Mejorar los procesos de publicación de información para garantizar el acceso efectivo a la misma en diferentes temas, ya que este era casi nulo.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Los elementos de Gobierno Abierto que se identifican son: transparencia y la lucha contra la corrupción. Se logró dar mayor publicidad a la información pública, mejorar los procesos contractuales y ampliar los canales de denuncia ante posibles hechos de corrupción.
ESTADO DE AVANCE	El estado de avance de la iniciativa es MEDIO respecto al cuatrienio, teniendo en cuenta que aún faltan dos años de gestión y ALTO respecto a la vigencia 2016 y a junio de 2017, de acuerdo con los siguientes indicadores que se encuentran en el Plan de Desarrollo e informe de Gestión: • Publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) de todos los procesos contractuales, se ejecutó en un 100% con la correspondiente documentación. • Puesta en marcha de la estrategia de gobierno en línea, por medio de dos comités encargados de realizar diagnóstico, asignar responsables y evaluar los avances. • Implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en un 94 %, desarrollando el botón de "transparencia y acceso a la información". • Firma del pacto por la transparencia y la ejecución del mismo. El desarrollo del pacto se ha realizado en un nivel alto de acuerdo al seguimiento realizado por la entidad, resaltando que ninguna otra entidad hace público el seguimiento en su página web.
VALORACIÓN	El Pacto y su posterior seguimiento publicado en la página de la gobernación tiene una coherencia entre el objetivo que es el cumplimiento de las normas contractuales e implantar buenas prácticas alrededor de este tema y las estrategias realizadas que se encuentran en un nivel alto de ejecución para la vigencia 2017, como el nombramiento del enlace de integridad que le da a la iniciativa un mayor alcance institucional, permitiéndole vigilar y controlar a las demás dependencias de la administración los temas de transparencia y lucha contra la corrupción, que son transversales a la función pública. Del mismo modo se concluye que la estrategia genera una condición de que permite la sostenibilidad en el tiempo debido al compromiso adquirido institucionalmente por la firma del pacto y por los decretos expedidos para el cumplimiento del mismo. Se entiende que hay voluntad política para cumplir con los objetivos puesto que se hace seguimiento constante (se publica en la página web) de la ejecución de actividades en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://www.boyaca.gov.co/transparencia Pacto por la Transparencia: http://www.boyaca.gov.co/transparencia/14817-anexos-pacto-de-transparencia Implementación de la Ley de Transparencia: http://www.boyaca.gov.co/prensa-publicaciones/noticias/18119-boyac%C3%A1,-con-el-96-de-implementaci%C3%B3n-de-la-ley-de-transparencia Avance en materia de lucha contra la corrupción: http://www.boyaca.gov.co/prensa-publicaciones/noticias/17575-boyaca-gobierno-transparencia Informe de Gestión: http://www.boyaca.gov.co/gobernacion/rendicion-de-cuentas/informes-de-gestion-evaluacion-y-auditoria/informes-de-gestion Publicación de bienes y rentas: http://www.boyaca.gov.co/transparencia/190-declaraciones-de-renta/14129-declaraciones-de-renta-gabinete-2015

64. Las entidades de orden nacional como la Contraloría, Procuraduría, entre otros.
65. http://www.boyaca.gov.co/transparencia/190-declaraciones-de-renta/14129-declaraciones-de-renta-gabinete-2015



BOYACÁ, CONTROL SOCIAL

ENTIDAD	Gobernación de Boyacá
NOMBRE INICIATIVA	"Promover el control social, y las veedurías ciudadanas en el departamento"
NOMBRE GOBERNADOR	Carlos Andrés Amaya Rodríguez
NOMBRE INTERLOCUTOR	José Gustavo Morales Guarín • Asesor de Transparencia
CONTACTO	gustavo.morales@boyaca.gov.co • (8) 7420150
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Programa que promueve la participación ciudadana a través de diferentes espacios como capacitaciones, talleres, promoción y divulgación de información, celebración de convenios con grupos sociales, entidades territoriales y academia para garantizar la formación integral de los boyacenses, donde la sociedad civil puede interactuar y ejercer el derecho de la democracia.
OBJETIVOS	Con esta iniciativa se pretende promover la participación ciudadana, estimular el desarrollo territorial y lograr un mayor desarrollo comunal y comunitario.
ESTRATEGIAS	• Adelantar acciones encaminadas a la capacitación de la sociedad civil para hacer uso de los mecanismos de participación y la creación de una política pública departamental de presupuestos participativos[66]. • Realización de inspección y vigilancia a tres mil juntas de acción comunal para reconocimiento de 45 mil dignatarios y así lograr sistematizar la información suministrada por las juntas. • Dictar talleres de participación para formación de multiplicadores, dirigido a personeros municipales, alcaldías y líderes representantes de organizaciones sociales del departamento de Boyacá. • Otorgar asistencia técnica y asesoría sobre control social al personal responsable de los espacios de participación social en salud para los 49 municipios atendidos. • Fortalecer las organizaciones de participación juvenil (plataformas de acuerdo al estatuto juvenil) a través de la Escuela de Innovación de Política Social. • Abrir inscripciones para la Escuela de Innovación de Política Social[67], que ha beneficiado a 150 jóvenes a través de la Secretaría de Participación y Democracia, con el objetivo de capacitarlos y fomentar la participación social activa y fundamentada en la formación. • Fortalecimiento del control social y conformación de veedurías ciudadanas en el municipio de cubara, Paz de Rio, San Luís de Gaceno, Sogamoso, Tópaga, Paipa, Tasco, Maripí, Socotá y Somondoco, a 392 personas.

66. Los presupuestos participativos son aquellos que se desarrollan en conjunto con la comunidad con el fin de satisfacer las necesidades de la misma.
67. http://juventud.boyaca.gov.co/escuela/, http://www.boyaca.gov.co/prensapublicaciones/noticias/16411-direcci%C3%B3n-de-juventud-lanza-%E2%80%98escuela-de-innovaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-y-social%E2%80%99

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
RETOS	• Generar confianza en las instituciones públicas por parte de la ciudadanía[68] a través del cumplimiento de las metas propuestas por parte de la administración departamental. • Lograr que los esfuerzos presupuestales y de talento humano se mantengan en el tiempo para así lograr impactar a los organismos comunales.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Esta iniciativa tiene elementos de gobierno abierto como la participación ciudadana, brindando herramientas para su ejecución a través de talleres, de la Escuela de Innovación Política y finalmente del desarrollo de capacidades para la inspección y vigilancia a las Juntas de Acción Comunal. Lo que finalmente busca es consolidar una política pública departamental de presupuestos participativos, para lo cual es necesario que las personas estén empoderadas y con conocimiento: esto permitirá que el departamento tenga un desarrollo con planeación participativa. El programa motiva la intervención de la ciudadanía en función de sus intereses sociales, ya que la ciudadanía conocería la información completa de los procesos y las necesidades de la población, de tal manera que se adoptarán ideas y estrategias a partir de los problemas que han identificado. Se usarían los mecanismos y herramientas dispuestas por la gobernación y se trabajarían de forma representativa, a través de personas o instituciones delegadas por los diferentes sectores.
ESTADO DE AVANCE	La iniciativa cuenta con un nivel de ejecución ALTO respecto al año 2017[69] y Nivel MEDIO, respecto al cuatrienio, teniendo encuentra que faltan dos años de gestión. • A la fecha el componente de promoción del control social y las veedurías ciudadanas se ha ejecutado en su totalidad. • La promoción de la participación ciudadana se ha ejecutado en un 82.4 por ciento de acuerdo a la meta fijada en el Plan de Desarrollo Departamental. • El componente de desarrollo comunal y comunitario se ha ejecutado en un 82.7 por ciento. • El programa de promoción de participación de población juvenil ha sido de un 87.5 por ciento. • Las metas que buscan fomentar la cultura de la participación a partir de la oferta de espacios para la formación ciudadana, la toma de decisiones, la veeduría y la sensibilización sobre la oferta y mecanismos para la canalización de necesidades se han logrado en su totalidad.
VALORACIÓN	La iniciativa tiene coherencia entre el objetivo de promover el control social y las estrategias desarrolladas a junio de 2017, permeado a la comunidad, que ahora participa a través de grupos de jóvenes quienes conforman las plataformas de juventud y a través de la formación en liderazgo de la Escuela de Innovación, entre otros. Se evidencian elementos de innovación administrativa ya que se hace uso del recurso humano para mantener el desarrollo del programa y se ha generado voluntad política para crear espacios que propicien la participación de la comunidad. Del mismo modo se evidencia una participación de tipo ciudadana en la que las personas se desenvuelven en un ámbito político en función de unos intereses sociales, con un nivel de participación de iniciativa donde la ciudadanía puede formular sugerencias para la resolución de un problema a través de la modalidad institucional (los canales establecidos por la ley y por la entidad) de forma directa entre la comunidad y la entidad pública.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Informe de Gestión: http://www.boyaca.gov.co/gobernacion/rendicion-de-cuentas/informes-de-gestion-evaluacion-y-auditoria/informes-de-gestion Escuela de Innovación Política: http://juventud.boyaca.gov.co/escuela/ http://www.boyaca.gov.co/prensapublicaciones/noticias/16411-direcci%C3%B3n-de-juventud-lanza-%E2%80%98escuela-de-innovaci%C3%B3n-pol%-C3%ADtica-y-social%E2%80%99 Ejecución plan indicativo: http://www.boyaca.gov.co/SecParticipacion/364-participaci%C3%B3n-y-democracia-lleva-el-70-de-cumplimiento-de-su-plan-indicativo.

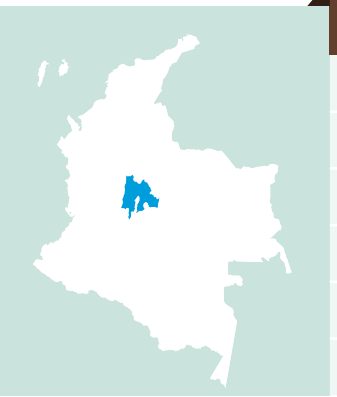
68. De acuerdo al informe de El Trust Barometer de Edelman 2017 el índice de confianza en las instituciones públicas cayó 12%, posicionándose en un 41%. Véase en: http://www.dinero.com/internacional/articulo/nivel-de-confianza-en-las-instituciones-2017-trust-barometer-edelman/243759
69. De acuerdo al informe de Gestión de junio de 2017.

CUNDINAMARCA, GOBERNADOR EN CASA

ENTIDAD	Gobernación de Cundinamarca
NOMBRE INICIATIVA	Gobernador en Casa
NOMBRE GOBERNADOR	Jorge Emilio Rey Ángel
NOMBRE INTERLOCUTOR	Carolina Medina Medina • Profesional Especializado
CONTACTO	ncmedina@cundinamarca.gov.co •7490000
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Gobernador en Casa es una estrategia donde el gobernador se desplaza a los 116 municipios del departamento, buscando acercar la gobernación a los municipios para que tanto las autoridades locales como la ciudadanía puedan expresar los problemas más relevantes del municipio y solicitar la intervención administrativa y financiera que les permita superarlos.
OBJETIVOS	El propósito de la iniciativa es entablar un diálogo franco y constructivo generando cercanía con los ciudadanos y las autoridades locales. Con base en las solicitudes de la comunidad, el gobernador suscribe compromisos específicos para resolver problemas en cada uno de los municipios.
ESTRATEGIAS	• Visitar los 116 municipios de Cundinamarca, tarea que emprenden el gobernador y su gabinete con el fin de escuchar las necesidades de la ciudadanía y las autoridades locales, permitiéndoles brindar soluciones concretas. • Realizar el programa "Gobernador en Casa TV" para informar a la ciudadanía sobre los avances y compromisos a cargo de la Gobernación. Este espacio cuenta con invitados especiales que explican a los televidentes los logros alcanzados. • Comprometerse con los municipios, para mejorar la infraestructura vial primaria, secundaria y terciaria. Para tal fin la Gobernación de Cundinamarca celebró 512 convenios interadministrativos a través del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU), por un valor aproximado de $99.767.377.188. • Invertir en el sector educativo. • Intervenir el sistema de salud y la red departamental de hospitales. • Articular el plan departamental de aguas para garantizar el saneamiento básico, con una inversión aproximada de un billón de pesos.
RETOS	• Cumplir con los compromisos pactados en la plaza pública. • Obtener el respaldo presupuestal de los municipios para cumplir con lo prometido en plaza pública.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Como elemento de Gobierno Abierto se evidenció la Rendición de Cuentas de los proyectos de la Gobernación, permitiendo generar confianza y credibilidad en el gobierno departamental a nivel municipal. Se construyó un diálogo público entre los ciudadanos y los funcionarios tanto locales como departamentales, permitiendo expresar sus opiniones sobre las necesidades de la población para que el ente departamental incidiera en la solución de los problemas de la comunidad. Entregando garantías, información y respuesta de las peticiones de la comunidad en plaza pública, generando respuestas y soluciones en tiempo real.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
ESTADO DE AVANCE	De acuerdo con la meta planteada en el Plan de Desarrollo Departamental para la vigencia 2017, el nivel de ejecución es ALTO, para el cuatrienio es tiene un nivel MEDIO teniendo en cuenta que no se han materializados la totalidad de los compromisos pactados. De acuerdo al Informe de Gestión. Se visitaron los 116 municipios del departamento, se generaron compromisos económicos, sociales y políticos en cada uno de ellos y se ha realizado el seguimiento de los mismos. Los compromisos se tendrán que desarrollar en el transcurso de la administración del mandatario.
VALORACIÓN	De acuerdo al propósito de la iniciativa y las acciones emprendidas se evidencia que existe coherencia entre el objetivo de la iniciativa con las actividades y estrategias generadas, sin embargo, sería interesante saber al final del mandato cuántos municipios cumplieron con los compromisos pactados económicamente hablando, adicional a esto se debe revisar la forma en que se priorizan los recursos porque puede ser deslegitimado en cuanto las entidades territoriales tienen autonomía financiera para ejecutar el dinero de acuerdo a los Planes de Desarrollo Municipales y podrían no cumplir con los compromisos. Del mismo modo, este programa es innovador porque la ciudadanía y las autoridades locales de los municipios han entablado conversaciones directamente con los tomadores de decisiones departamentales. Estos dan respuesta sobre las acciones que se deben adelantar para tramitar peticiones de la ciudadanía, en conjunto con las autoridades locales. Finalmente, se evidencia que la participación ciudadana se ha logrado a través de la intervención de la ciudadanía en función de intereses sociales, mediante un nivel de participación de gestión en el que se ejecutó una serie de recursos para darle solución a un problema específico o satisfacer las necesidades de la ciudadanía. De la misma manera la modalidad de participación es institucional por cuanto es un canal ofrecido por la entidad y de forma directa en donde la ciudadanía hace solicitud de medidas específicas para atender sus necesidades.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/ http://www.beneficenciacundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/Prensa.gc/asgaleriadenoticias/ascontenidosgalerianoticiasprensa/gobernador+en+cachipay-d693-414a-94cd-37fe5f901e7d/PLAN+DE+DESARROLLO+VERSION+FINAL.pdf?MOD=AJPERES Informe de Gestión: http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/0ae9f951-90ca-47a1-a209-8cfe39ff1ab2/INFORME+DE+GESTION+2016.pdf?MOD=AJPERES



CUNDINAMARCA, MISIÓN SALUD

ENTIDAD	Gobernación de Cundinamarca
NOMBRE INICIATIVA	Misión Salud
NOMBRE GOBERNADOR	Jorge Emilio Rey Ángel
NOMBRE INTERLOCUTOR	Carolina Medina Medina • Profesional Especializado
CONTACTO	cmedina@cundinamarca.gov.co • 7490000
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Misión Salud es una estrategia en la que se visitan los 36 hospitales departamentales. En esas visitas se socializa con la comunidad, la administración municipal y los funcionarios, los planes de acción de los nuevos gerentes de los hospitales, al tiempo que se escuchan las necesidades de la población y trabajadores en el área de la salud para intervenir en la garantía y humanización del servicio.
OBJETIVOS	El propósito de la iniciativa es presentar los nuevos gerentes designados a través de procesos meritocráticos[70] y dar a conocer el plan de trabajo para los próximos años, con el fin de hacer un levantamiento primario de la realidad de la red pública de hospitales y concertar, con los usuarios y las autoridades locales, compromisos para garantizar un servicio de calidad y humanizado, con un seguimiento del mismo.
ESTRATEGIAS	• Visitas a las 36 Empresas Sociales del Estado (ESEs, en temas de salud) que están bajo el control y la vigilancia del ente departamental. • Se realizan planes primarios de la realidad de la red pública. • Concertación con los usuarios y las autoridades locales, pactos para garantizar servicios con calidad y humanización. • Se recibieron 2.456 solicitudes en temas de salud por parte de la ciudadanía de manera directa. • Se radicaron 224 solicitudes en temas de salud por parte de la ciudadanía a través del Sistema de Gestión Documental Mercurio[71]. • Asistieron 43.609 personas a los diferentes eventos que se llevaron a cabo.
RETOS	• Cumplir los compromisos pactados por los gerentes, el gobernador y las autoridades locales. • Alcanzar la meta de mejorar la prestación del servicio, hacerlo más amable a los pacientes y sus familiares. • Reducir los gastos administrativos y generar un plan de adquisiciones con las necesidades reales de los hospitales. • Generar confianza y credibilidad en el gobierno departamental a nivel nacional y regional a través del mecanismo de control social para el cumplimiento de compromisos.

70. Tras la llegada de la administración Rey, se realizó proceso meritocrático para la elección de gerentes de hospitales a cargo de la Gobernación.
71. Es un sistema que permite optimizar la administración de la documentación e información de las organizaciones, de manera eficiente, eficaz y menos costosa. Mediante dos ambientes cliente servidor y web, Mercurio apoya los procedimientos correspondientes a: radicación, trámite de documentos, interacción de múltiples procesos por medio de circuitos Workflow, así como el almacenamiento, acceso y preservación de los documentos, garantizando su autenticidad y veracidad.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Se evidencian elementos de Gobierno Abierto como: rendición de cuentas donde se informa a la ciudadanía, cómo recibieron los hospitales y cuáles serán los compromisos adquiridos para ser implementados en los siguientes años. Del mismo modo se encuentran temas de transparencia a través de la divulgación de información sobre la realidad del hospital, su presupuesto, la proyección de planes de adquisiciones y las propuestas para el mejoramiento del servicio.
ESTADO DE AVANCE	La iniciativa tiene un nivel MEDIO de ejecución respecto al cuatrienio, teniendo en cuenta que la iniciativa se desarrolla a través de los cuatro años, de los cuales quedan dos. Si se habla de la vigencia 2016 el nivel de ejecución es ALTO ya que de acuerdo al Informe de Gestión de la entidad, se cumplió en su totalidad la meta fijada para 2016, se visitó los 36 hospitales a cargo de la gobernación. Sin embargo, aun cuando se debía hacer seguimiento desde junio de 2017 no se evidenció en los documentos consultados ni en el derecho de petición respondido por la entidad con número de radicación N° 2017133984 del 3 de octubre de 2017.
VALORACIÓN	Se encuentra coherencia entre el marco conceptual de la iniciativa y los objetivos con las estrategias y actividades que hasta el momento se ha cumplido. Sin embargo, se hace la apreciación que estos espacios tienen una línea delgada entre la participación ciudadana como un tema de interés colectivo y el desarrollo de una idea populista para generar un capital político. La iniciativa cuenta con un elemento de innovación porque compromete recursos locales y departamentales para dar solución a los problemas de atención del sistema primario de salud en los diferentes municipios, haciendo una apuesta para generar procesos transparentes en contratación de suministros, materiales y recurso humano a través de un plan de acción y un seguimiento permanente por parte de las autoridades departamentales y la ciudadanía. Finalmente se evidencia en términos de participación ciudadana, un diálogo en la esfera pública entre la ciudadanía y las entidades públicas territoriales y se generan compromisos en función de los intereses sociales. El proyecto cuenta con un nivel de participación de gestión donde la ciudadanía interviene para acceder a un bien, trámite o servicio, ya que se compromete presupuesto específico para dar solución a una problemática a través de medios institucionales y de forma directa al dialogar y concertar con la ciudadanía y las autoridades locales.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/ http://www.beneficenciacundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/Prensa.gc/asgaleriadenoticias/ascontenidosgalerianoticiasprensa/gobernador+en+cachipay-d693-414a-94cd-37fe5f901e7d/PLAN+DE+DESARROLLO+VERSION+FINAL.pdf?MOD=AJPERES Informe de Gestión: http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/0ae9f951-90ca-47a1-a209-8cfe39ff1ab2/INFORME+DE+GESTION+2016.pdf?-MOD=AJPERES

DESCRIPCIÓN	Esta iniciativa busca promover el fortalecimiento de la democracia a través de la participación de líderes regionales pertenecientes a organizaciones sociales, comunales y organizaciones sociales, a través de diferentes mecanismos, como una aplicación móvil para la interacción principalmente de los concejales del departamento, con el fin de construir y promocionar la participación ciudadana.

CUNDINAMARCA, REDES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ENTIDAD	Gobernación de Cundinamarca
NOMBRE INICIATIVA	Redes de Participación Ciudadana
NOMBRE GOBERNADOR	Jorge Emilio Rey Ángel
NOMBRE INTERLOCUTOR	Carolina Medina Medina • Profesional Especializado
CONTACTO	cmedina@cundinamarca.gov.co• 7490000
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
OBJETIVOS	Promover el compromiso y la interacción entre la administración departamental, los gobiernos locales, regionales, las organizaciones comunales y la ciudadanía en general de los municipios. Busca hacerlo a través de diferentes estrategias.
ESTRATEGIA	• Promover la participación de la totalidad de las organizaciones comunales de Cundinamarca[72]. • Fortalecer la democracia participativa mediante la promoción de nuevos líderes en las distintas comunidades. • Lanzar la aplicación CuncejAPP que cuenta con servicios de capacitación, asesorías en línea en temas legales, formación virtual, control político, chat y foro, principalmente para los concejales del departamento. Del mismo modo la ciudadanía puede acceder a algunos módulos que hacen parte de la rendición de cuentas de la administración. • Construir 78 obras en 46 municipios. Estos proyectos, interés para las comunidades y con impacto social, se seleccionan de 233 postulaciones que estuvieron a cargo de las juntas de acción comunal de los diferentes municipios del departamento73. • Ofrecer el diplomado: "las veedurías ciudadanas y control social", en el que participaron 40 servidores públicos municipales y líderes comunales. Su finalidad fue promover el control social y la participación ciudadana en el departamento. • Crear veedurías ciudadanas en 13 municipios: Nocaima, Vergara, Nimaima, La Vega, Ubaté, Albán, Tausa, Sutatausa, Carmen de Carupa, Lenguazaque, Cucunubá y Fúquene. Para tal fin se capacitaron 460 personas entre servidores públicos y líderes comunitarios en temas de creación, puesta en marcha y funcionamiento de las veedurías ciudadanas.
RETOS	• Incrementar la consecución de recursos financieros para financiar los gastos a nivel administrativo. • Aumentar la confianza de la comunidad en la gobernación por medio del cumplimiento de los compromisos generados y la satisfacción de sus necesidades.

72. Este es un vacío que busca llenarse puesto que en la actualidad es muy baja la participación de la comunidad en los espacios colectivos y en organizaciones comunitarias como son las Juntas de Acción Comunal.
73. En total requieren de una inversión de 3.403 millones 693 mil 615 pesos.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Esta iniciativa cuenta con elementos de Gobierno Abierto como: la innovación tecnológica, a través de la aplicación CuncejAPP, que conecta a los concejales de todos los municipios y les permite interactuar, participar de foros, recibir y compartir información de interés y capacitación. Del mismo modo la ciudadanía puede consultar información de la gobernación y participar en algunos espacios que brinda la aplicación. Del mismo modo se cuenta con Innovación administrativa en cuanto al recurso humano que se destina al desarrollo de la iniciativa, en donde se crean vínculos[74] a nivel departamental con veedurías ciudadanas y Juntas de Acción Comunal.
ESTADO DE AVANCE	La iniciativa presenta un nivel MEDIO de ejecución, respecto al cuatrienio, teniendo en cuenta que faltan dos años de administración. Del mismo modo se establece que para la vigencia 2016 se presentó un nivel ALTO de ejecución, de acuerdo al Informe de Gestión durante la vigencia 2016 se dio cumplimiento de las metas en cuanto a la participación de las organizaciones comunales, incrementando el uso de los mecanismos de participación ciudadana en el departamento con respecto al año anterior y promoviendo la participación de todas las organizaciones comunales.
VALORACIÓN	El plan de desarrollo departamental pretende formar a la ciudadanía en temas de gestión pública con el fin de fomentar la participación ciudadana, la construcción de veedurías ciudadanas y organizaciones comunitarias para generar desarrollo en las comunidades, hasta la fecha se han realizado actividades de promoción y fortalecimiento de la democracia participativa, cumpliendo con las metas trazadas. Por lo anterior se establece que existe coherencia y cumplimiento entre el objetivo de la iniciativa, las estrategias utilizadas y las actividades ejecutadas hasta la fecha. La iniciativa ha innovado administrativamente a partir de la capacitación a las organizaciones comunitarias, no sólo para solicitar servicios públicos sino también aportando capital económico a través de contrataciones y motivándolos a que se capaciten en torno a la generación de proyectos que puedan fortalecer la prestación de servicios a la comunidad. Se presentan elementos de participación ciudadana en donde la ciudadanía y diferentes actores sociales interactúan y se constituyen como un elemento de fortalecimiento de la gobernanza en el departamento por medio del cual los ciudadanos intervienen en función de intereses sociales. Esta iniciativa cuenta con un nivel de participación de concertación, donde la sociedad civil realiza acuerdos para priorizar acciones con el fin de definir soluciones y trámites a las problemáticas presentadas.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/ http://www.beneficenciacundinamarca.gov.co/wps/portal/Home/Prensa.gc/asgaleriadenoticias/ascontenidosgalerianoticiasprensa/gobernador+en+cachipay-d693-414a-94cd-37fe5f901e7d/PLAN+DE+DESARROLLO+VERSION+FINAL.pdf?MOD=AJPERES Informe de Gestión: http://www.cundinamarca.gov.co/wps/wcm/connect/0ae9f951-90ca-47a1-a209-8cfe39ff1ab2/INFORME+DE+GESTION+2016.pdf?-MOD=AJPERES

74. Personas que facilitan la interacción entre gobernación y comunidad.

HUILA, MESA TEMÁTICA DEL MEDIO AMBIENTE

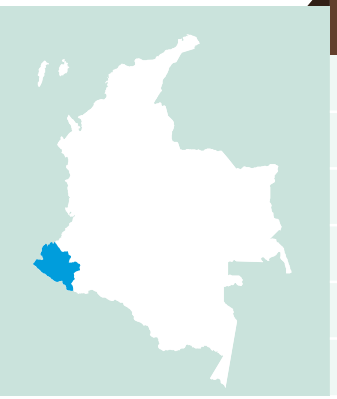
ENTIDAD	Gobernación del Huila
NOMBRE INICIATIVA	Mesa temática para la verificación, promoción, conservación y discusión de la protección del medio ambiente, agua y territorio
NOMBRE GOBERNADOR	Carlos Julio González Villa
NOMBRE INTERLOCUTOR	Javier Roa Salazar • Asesor de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario
CONTACTO	roa628@hotmail.com • (8) 8671300
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Se crea[75] la mesa temática para la verificación, promoción, conservación y discusión del medio ambiente, recurso hídrico y el territorio. De acuerdo a lo plasmado en el programa de gobierno del actual gobernador, donde se plantea defender el territorio, el medio ambiente y el agua con el eslogan "No Más Represas en el Huila", considerando la mala experiencia del proyecto hidroeléctrico "El Quimbo" y teniendo en cuenta los incumplimientos de parte de Emgesa[76], los impactos que ha generado desde el punto de vista social, económico y ambiental.
OBJETIVOS	Asesorar y hacer seguimiento a la política minero-energética soberana y autónoma para que responda a las necesidades de las comunidades y la región, sustentada en los nuevos desarrollos científicos y técnicos, para así garantizar la protección del ambiente[77]. Proteger los intereses ambientales de la comunidad por medio del asesoramiento y seguimiento de la política minero-energética.
ESTRATEGIAS	Este proyecto permite la concertación de políticas públicas que respondan a las necesidades de las comunidades de la región. Lo hace a través de audiencias públicas (transparencia en los procesos) en donde los alcaldes llevan las inquietudes y necesidades de la comunidad (participación ciudadana) frente a temas importantes como las compensaciones en el área de influencia de los proyectos hidroeléctricos. Audiencia pública que permite tomar decisiones en torno a los impactos sociales, ambientales y económicos por la construcción de la hidroeléctrica "El Quimbo"[78].

75. Por medio del decreto 0489 de 2016.
76. Empresa a cargo del proyecto "El Quimbo".
77. La Mesa quedará integrada por 1. El Gobernador del Departamento o su delegado. 2. El Secretario de Gobierno quien ejercerá la secretaría técnica del Comité Departamental para la Defensa del Territorio del Huila. 3. El Director Del Departamento Administrativo de Planeación. 4. Dos (2) representantes de los alcaldes, designados por el señor Gobernador, uno (1) de la zona de influencia del proyecto el Quimbo y otro de los municipios restantes. 5. El Director del Departamento Administrativo Jurídico de la Gobernación del Huila.6. El jefe de la oficina de competitividad y productividad. 7. Un delegado de la Universidad Surcolombiana. 8. Un representante de la red de universidades. 9. Cuatro delegados de las Organizaciones Sociales distribuidas así: uno (1) de Asoquimbo, dos (2) del Movimiento Regional por la Defensa del Territorio y la Vida y uno (1) de las Asociaciones de pescadores artesanales afectados por el proyecto. 10. Dos (2) delegados de la sociedad civil, uno (1) designado por el gremio piscícola y un (1) ex gobernador del departamento del Huila designado por el presidente de la Mesa. 11. Un (1) delegado de la Asamblea Departamental en cabeza del presidente de la misma. Finalmente se podrá invitar a los Congresistas del Departamento del Huila, al Director de la Corporación del Alto Magdalena –CAM, el Director de FENALCO, el Director de la Cámara de Comercio de Neiva, al Procurador Judicial II Ambiental y Agrario del Huila y las demás personas e instituciones que los integrantes de la mesa estimen conveniente en su oportunidad.
78. El 2 de septiembre de 2017 se realizó la reunión final de una serie de encuentros comunitarios en todos los municipios del área de influencia de la hidroeléctrica.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
RETOS	Lograr la concertación de los diferentes entes nacionales y territoriales para la protección del territorio y evitar las luchas de poderes e intereses que se desatan en el debate de un tema como el del agua.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	La iniciativa cuenta con elementos de participación ciudadana, ya que propicia un escenario donde un grupo de personas y organizaciones se unen por un interés común, preservar el recurso hídrico y reclamar el derecho de disponer del agua. También se adopta la idea de frenar los procesos minero-energéticos en la zona y solucionar el problema ambiental que enfrenta el departamento. Estas soluciones se dieron a través de la modalidad institucional durante las mesas de negociación y de forma directa con las intervinientes de los representantes de las comunidades.
ESTADO DE AVANCE	El estado de avance de la iniciativa es Alto tanto en el cuatrienio como en la vigencia 2016-2017 ya que de acuerdo al portal "Tv.Noticias", las audiencias realizadas dieron paso a que el ministro de Agricultura confirmara la decisión del Gobierno Nacional de no construir más represas hidroeléctricas en el territorio del departamento a través de una comunicación enviada al despacho del gobernador[79].
VALORACIÓN	La iniciativa tiene evidencia de coherencia entre el objetivo de hacer de proteger los intereses ambientales del departamento y las estrategias como la creación de la Mesa, por lo que se ha cumplido con la meta de fortalecer el patrimonio natural del departamento a través de la conservación, recuperación y manejo de los ecosistemas, que son el soporte de su base ambiental. Es de resaltar que, debido a lo concertado en la mesa y la presión ejercida por los miembros de la misma, el Ministerio de Agricultura realizó una notificación en la que prohíbe construir más represas hidroeléctricas en el departamento del Huila.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://www.huila.gov.co/documentos/Planeacion/Plan_Desarrollo_2016/PLAN_DE_DESARROLLO_EL_CAMINO_ES_LA_EDUCACI%C3%93N_2016.pdf Informe de Gestión: http://huila.gov.co/documentos/2017/INFORME_DE_GESTIN_2016.pdf Decreto Mesa Temática: http://www.huila.gov.co/documentos/Gobernador/Decreto_Prodefensa_del_territorio_CarlosJVilla_2016.pdf Reglamento Mesa Temática: http://www.huila.gov.co/documentos/Gobernador/Reglamento_Interno_Mesa_Tematica_Medio_Ambiente_2016.pdf

79. Esta información fue publicada a través del siguiente enlace: http://www.tvnoticias.com.co/index.php/2016/03/14/no-habra-mas-represas-hidroelectricas-en-el-huila/



NARIÑO, GANA

ENTIDAD	Gobernación de Nariño
NOMBRE INICIATIVA	Gobierno Abierto de Nariño - GANA
NOMBRE GOBERNADOR	Camilo Ernesto Romero Galeano
NOMBRE INTERLOCUTOR	Harold Bonilla • Asesor GANA
CONTACTO	gana@nariño.gov.co • (2) 7235004 ext. 211
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Es una estrategia que promueve la transparencia y la participación ciudadana a través de plataformas tecnológicas. Se enmarca en el Gobierno Abierto como práctica de gestión a partir de tres principios: transparencia, participación y colaboración. Cuenta con ocho herramientas a través la web: 1. Busco Hechos: permite hacer consultas específicas en los informes semanales de las distintas dependencias de la gobernación. 2. Declaraciones patrimoniales juramentadas: permite consultar de manera didáctica las declaraciones de los funcionarios. 3. Informe Semanal de la gestión de la gobernación que se presenta en vídeo. 4. Sueldos Públicos: resume el histórico del salario, los bienes y las deudas de los funcionarios directivos. 5. Ganacontrol: portal de transparencia económica de la gobernación, que divulga de manera detallada los ingresos y gastos de la gobernación. 6. Ganapienso: presenta proyectos de la gobernación, que pueden ser votados y discutidos por los ciudadanos. 7. Ganadatos: presenta los datos abiertos de la gobernación. 8. Ganapae: permite que la ciudadanía ejerza una veeduría al Programa de Alimentación Escolar (PAE) desde una aplicación de celular. Adicionalmente, comprende actividades de difusión, como eventos y publicaciones, que permitan al público conocer la iniciativa y sus herramientas para potencializar su uso. Por último, comprende la creación de una política pública de gobierno abierto para institucionalizar la iniciativa.
OBJETIVOS	Mejorar los procesos de transparencia y lucha contra la corrupción a través de la generación de herramientas para abrir el Estado. Buscar acercar la administración departamental a los ciudadanos a través de la filosofía de Gobierno Abierto; propuesta que se espera, sea transversal a la administración departamental.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
ESTRATEGIAS	• Busco Hechos: Corresponde a una manera de hacer Rendición de cuentas con información semanal, actualizada a octubre de 2017. Los ciudadanos pueden hacer comentarios o preguntas sobre cualquier informe y la dependencia tiene la responsabilidad de dar respuesta. • Declaraciones patrimoniales: Todos los funcionarios del nivel directivo, incluyendo al gobernador, publican a través de la plataforma tecnológica, declaraciones juramentadas sobre su patrimonio representado en bienes muebles e inmuebles, cuentas bancarias y participaciones en bienes comerciales. • Ganacontrol: Presenta de manera amigable para los ciudadanos, la información presupuestal y contractual de la entidad, soportado en las operaciones presupuestales, contables, de tesorería y contractual. Publica información de las personas y empresas contratadas. Especifica las modalidades de adjudicación, los montos y plazos de los contratos. A la fecha se encuentra información de ingresos de acuerdo con el origen, y de gastos de acuerdo con la dependencia que ejecuta la inversión. Así mismo permite desagregar la consulta a cada dependencia con opciones gráficas de visualización de datos. • Ganadatos: Es un portal que dispone datos en formato abierto, producidos por todas las dependencias de la Gobernación para uso público, facilitando el control social, la investigación y el desarrollo de aplicaciones móviles: a la fecha se encuentra información sobre: violencia de género, mortalidad pr desnutrición infantil, promedios municipales en resultados de pruebas saber, enfermedades crónicas no transmisibles, matrícula educativa subsidiada en todos los municipios de Nariño, , evaluación de cultivos permanentes , inventario de ganado bovino, etc. • Ganapae: Permite control social en tiempo real al Programa de Alimentación Escolar en el Departamento, en temas de calidad, oportunidad o balance nutricional de los alimentos entregados a los estudiantes. Los ciudadanos reportan alertas para cada municipio, clasificándolas en positivos, negativas o falsas, permitiendo a la administración departamental, tomar acciones oportunas y eficaces de seguimiento y control. • La eficacia de estas herramientas depende en buena medida de la atención y respuesta que se brinde a la interacción ciudadana a través de las plataformas.
RETOS	Integrar a la ciudadanía en la planificación y puesta en marcha de la iniciativa. Hacer que la ciudadanía se apropie de las herramientas y las utilice para generar procesos de control social.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Transparencia: publica el detalle de los ingresos y gastos de la gobernación, así como las declaraciones juramentadas y los sueldos públicos de los funcionarios públicos. Además, genera procesos de rendición de cuentas permanentes, mediante la herramienta Busco Hechos. Participación: incluye a la población en los proyectos de la gobernación a través de Ganapienso. La participación resulta ser no institucionalizada, directa, ciudadana y concertada, pues la herramienta, no está contemplada en la ley, pero permite buscar acuerdos entre la gobernación y la ciudadanía. Innovación: es el primer modelo de Gobierno Abierto a nivel departamental. Sus herramientas Busco Hechos, Ganacontrol y Ganapae también son innovadoras, al basarse en la tecnología para mejorar los procesos de transparencia y de rendición de cuentas. Lucha contra la corrupción: la transparencia en las cuentas públicas, GANA PAE y las declaraciones de los altos funcionarios son formas de luchar contra la corrupción.
ESTADO DE AVANCE	Nivel Alto. El portal gana se encuentra en línea y es posible utilizar todas las herramientas de la iniciativa. Actualmente la iniciativa se encuentra en proceso de divulgación, con lo que se espera que más personas conozcan y utilicen las herramientas.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
VALORACIÓN	El objetivo de la iniciativa resulta ambicioso para el papel que juegan las gobernaciones en el país, pues estas entidades tienen mayor relación con las alcaldías que con los ciudadanos. Sin embargo, este programa es innovador porque sus herramientas son prácticas e innovadoras al ser de fácil acceso y prácticas en su navegación. La política pública en gobierno abierto se encuentra en proceso de aprobación, lo que permitirá institucionalizar la iniciativa, lo que ayudará a que ésta se vuelva permanente en el tiempo y no termine junto con el periodo del actual gobernador. Además, se destaca que la iniciativa tiene un gran potencial de réplica, pues la información de la iniciativa se encuentra disponible en el portal de GANA y porque sus herramientas están diseñadas en código abierto. El nivel y el tipo de participación es adecuado, en la medida en que busca concertar las decisiones públicas, de forma directa, con la ciudadanía.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Portal GANA: http://gana.nariño.gov.co/ Plan de desarrollo: http://nariño.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/plan-de-desarrollo/354-plan-de-desarrollo-departamental-narino-corazon-del-mundo-2016-2019 Rendición de cuentas: http://nariño.gov.co/inicio/index.php/gobernacion/rendicion-de-cuentas/630-rendicion-de-cuentas-vigencia-2016´ Plan de acción 2017: http://nariño.gov.co/inicio/files/GestionAdmnistrativa/Planes/Plan_de_Accion_vigencia_2017.rar Informe GANA: http://ganacontrol.xn--nario-rta.gov.co/inicio/ http://gana.xn--nario-rta.gov.co/declaraciones/ http://ganapae.narino.gov.co/public/

QUINDÍO, BUEN GOBIERNO

ENTIDAD	Gobernación de Quindío
NOMBRE INICIATIVA	Gobierno Abierto de Nariño - GANA
NOMBRE GOBERNADOR	Carlos Eduardo Osorio
NOMBRE INTERLOCUTOR	Magda Inés Montoya • Secretaria privada
CONTACTO	privada@gobernacionquindio.gov.co • (6) 7411878
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Programa[80] transversal a todos los ejes de plan de desarrollo por el cual se realiza seguimiento en línea y tiempo real de la selección de contratistas, ejecución de obras y proyectos con una rendición de cuentas permanente a través del componente "Urna de Cristal" que es un espacio físico con elementos tecnológicos y procedimentales al servicio de la comunidad para fortalecer la participación y control social, como soporte a los procesos contractuales y de interés para la ciudadanía.
OBJETIVOS	El objetivo es fortalecer la transparencia en la contratación pública del departamento a través de iniciativas y mecanismos que mejoren la calidad de la información que se publica y el acceso a esta por parte de la comunidad. Buscando que la gestión pública les llegue a los ciudadanos de manera oportuna y ágil, y que esté orientada al desarrollo humano.
ESTRATEGIAS	Las principales estrategias que se realizaron son[81]: • Realización de un mapeo de los actores del gobierno y la sociedad civil que trabajan en temas de gobierno abierto y contratación, con el fin de articular una red de seguimiento y retroalimentación de los procesos de contratación. • Planear una estrategia de divulgación a través de tecnologías sociales y digitales que faciliten la participación y el intercambio de opiniones sobre los contratos que realiza la gobernación. • Realizar jornadas de profundización en temas de gobierno abierto dirigidas a la red de actores identificados. • Adecuar la infraestructura de una sala de transparencia a través de un contrato de selección abreviada de mínima cuantía (030 de 2017), obra física que materializará todo el proceso administrativo y de gestión contra la ilegalidad, especialmente en la contratación.
RETOS	• Lograr que la ciudadanía se interese por este mecanismo de divulgación y que a través de estos procesos aumente la confianza en las entidades públicas. • Aumentar la confianza de los quindianos en el gobierno mediante actuaciones, procesos y procedimientos visibles y libremente disponibles, con información accesible en tiempo real.

80. La iniciativa hace parte del cuarto elemento del componente de buen gobierno del plan de desarrollo
81. Las actividades a realizar están enmarcadas de junio de 2017 a junio de 2019 por lo que se considera una iniciativa en desarrollo.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	La puesta en marcha de esta iniciativa busca promover la transparencia por medio de la vinculación de herramientas tecnológicas y de capacitación que les ayuda a los ciudadanos a entender los procesos de contratación y a indagar sobre su funcionamiento. Del mismo modo se quiere realizar seguimiento en tiempo real de selección de contratistas, ejecución de obras y proyectos, donde sea la ciudadanía que lidere estos procesos.
ESTADO DE AVANCE	Nivel Bajo tanto para el cuatrienio como para la vigencia 2016-2017 ya que el programa está en ejecución desde junio de 2017 y sólo en junio de 2018 se tendrán porcentajes concretos de su avance. La iniciativa se encuentra en etapa inicial.
VALORACIÓN	Aún no es posible valorar el desarrollo de la iniciativa[43]. Sin embargo, se evidencia coherencia entre las acciones planteadas y los objetivos trazados, teniendo en cuenta que el producto de esta iniciativa es la implementación de la sala de transparencia en el departamento.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: https://www.quindio.gov.co/plan-de-desarrollo-departamental/plan-de-desarrollo-2016-2019-en-defensa-del-bien-comun Informe de Gestión: https://quindio.gov.co/evaluacion-y-seguimiento-a-la-gestion-publica/informes-de-gestion Sala de Transparencia: https://www.quindio.gov.co/noticias-2017/septiembre-2017/8202-la-urna-de-cristal-sera-la-obra-fisica-que-ratificara-la-transparencia-del-gobierno-del-padre-carlos-eduardo-osorio-buritica Ejecución Presupuestal: https://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_104/EJECUCION_INGRESOS_MES_DE_AGOSTO_DE_2017.pdf

82. Para esta valoración se envió un derecho de petición a la entidad, pero en la respuesta de la entidad no se encontró el seguimiento del Plan de Desarrollo no se encontró.

QUINDÍO, PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SOLIDAS

ENTIDAD	Gobernación de Quindío
NOMBRE INICIATIVA	Paz, Justicia e Instituciones Sólidas
NOMBRE GOBERNADOR	Carlos Eduardo Osorio
NOMBRE INTERLOCUTOR	Magda Inés Montoya • Secretaria privada
CONTACTO	privada@gobernacionquindio.gov.co • (6) 7411878
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Este programa está encaminado a garantizar una efectiva participación de la sociedad y sus representantes en los procesos democráticos, impulsando la participación en la gestión territorial por medio del acompañamiento y vigilancia de las instituciones del gobierno, a través de espacios como capacitaciones, programas de educación, prevención del delito, participación ciudadana, entre otros. Dirigido a la ciudadanía y las organizaciones sociales que estén interesadas en realizar control social.
OBJETIVOS	Estimular la participación ciudadana efectiva y democrática, así como promover el control social mediante el diseño y la puesta en marcha de la política pública de participación ciudadana del departamento.
ESTRATEGIAS	El programa contempla: • Estrategias de fomento y fortalecimiento encaminadas a la transparencia, la legalidad y la participación política democrática. 342 Juntas de Acción Comunal han sido fortalecidas con el fin de mejorar su organización y sus niveles de participación. • Fortalecer las veedurías ciudadanas del departamento. • Certificación en procesos administrativos de educación. Pasó del puesto 42 en 2015 al 2 en 2016. • Tres programas de prevención del delito y mediación de conflictos en los barrios Comuneros, Galería y Ciudad Alegría, del municipio de Montenegro, con la participación de unos 300 niños y jóvenes. • Crear el Consejo Departamental de Participación Ciudadana mediante Decreto 967 del 03 de noviembre de 2016.
RETOS	• Obtener mayores índices de participación ciudadana por parte de la ciudadanía. • Lograr que la ciudadanía se interese en los procesos de participación y la función pública para garantizar un efectivo control social.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	La iniciativa tiene elementos de Gobierno Abierto que busca fortalecer la participación ciudadana en las organizaciones comunales, promoviendo el control social en función de los intereses de la ciudadanía, para lograr tener una posición deliberativa por medio de los canales institucionales que brinda la entidad departamental. En términos de transparencia pone en conocimiento de la ciudadanía los procesos de la gestión pública y así les permite tomar decisiones, bien sea para solucionar problemas o para satisfacer necesidades específicas. Este se concreta a través de canales institucionales y de forma directa en mesas de concertación.
ESTADO DE AVANCE	La iniciativa cuenta con un nivel de ejecución MEDIO tanto para el cuatrienio como para la vigencia 2016-2017 de acuerdo al Informe de Gestión y la ejecución de 2016, se ha cumplido el desarrollo de estrategias de participación y se creó el Consejo Departamental de Participación ciudadana, de acuerdo al subprograma "Quindío Si a la participación". Sin embargo, es necesario tener mayores avances en las actividades asociadas a la iniciativa para cumplir a cabalidad con el objetivo de la misma.
VALORACIÓN	La iniciativa busca estimular la participación y se encuentra coherencia entre su objetivo y las estrategias desarrolladas para su cumplimiento como el caso del fortalecimiento a las Juntas de Acción Comunal, programas de prevención del delito y la creación del Consejo de Participación Ciudadana. Adicional a lo anterior, se cuenta con un componente de innovación institucional, que se refleja en las capacitaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de las organizaciones comunales y veedurías ciudadanas, lo que está en concordancia con el propósito trazado.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: https://www.quindio.gov.co/plan-de-desarrollo-departamental/plan-de-desarrollo-2016-2019-en-defensa-del-bien-comun Informe de Gestión: https://quindio.gov.co/evaluacion-y-seguimiento-a-la-gestion-publica/informes-de-gestion Ejecución Presupuestal: https://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_104/EJECUCION_GASTOS_POR_SECRETARIA_AGOSTOS_2017.pdf

QUINDÍO, MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA Y ADMINISTRATIVA

ENTIDAD	Gobernación de Quindío
NOMBRE INICIATIVA	Modernización Tecnológica y Administrativa
NOMBRE GOBERNADOR	Carlos Eduardo Osorio
NOMBRE INTERLOCUTOR	Magda Inés Montoya • Secretaria privada
CONTACTO	privada@gobernacionquindio.gov.co • (6) 7411878
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	La iniciativa busca diseñar y adoptar mecanismos para la modernización de la institución, gerencia y comunicaciones, alineado con las normas de trámites y servicios. De tal manera que permita a la ciudadanía acercarse a la entidad a través de herramientas tecnológicas para realizar quejas, peticiones, sugerencias, denuncias sobre la prestación de servicios, bienes y trámites que oferta la entidad. A partir de lo anterior la Gobernación tendrá las demandas de la comunidad para dar trámite a las mismas.
OBJETIVOS	El propósito del programa es el fortalecimiento de la entidad para hacer más eficiente la gestión gerencial para apoyar los mecanismos de transparencia e información para fomentar la participación de los ciudadanos, logrando celeridad, oportunidad y calidad en la información.
ESTRATEGIAS	Creación y puesta en funcionamiento de dos aplicaciones móviles: 1. Aplicación Móvil PQRSD, con la cual los usuarios pueden tramitar las peticiones, quejas, reclamos sugerencias y denuncias y hacerle seguimiento a su consulta. 2. Aplicación móvil Gobernación Quindío, que da a conocer la gestión de la administración departamental. 3. Publicación del Anuario estadístico, la Carta estadística vigente, las Fichas básicas municipales y el documento: Gestión para la implementación de datos abiertos, son cuatro Instrumentos de información estadística que están al alcance de la comunidad.
RETOS	• Lograr que las aplicaciones y herramientas sean sostenidas en el tiempo. • Capacitar a la ciudadanía para que haga un efectivo control y uso de estas aplicaciones y medios de información.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Se identificaron elementos de Gobierno Abierto como la Innovación y transparencia, a través de la adquisición y puesta en funcionamiento de dos aplicaciones móviles y la publicación de cuatro instrumentos de información estadística a disposición de la comunidad. Lo anterior garantiza una efectiva divulgación a los ciudadanos de los programas, proyectos, actividades y servicios del departamento del Quindío.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
ESTADO DE AVANCE	Nivel Medio tanto para el cuatrienio como para la vigencia 2016-2017, de acuerdo al Informe de Gestión y la ejecución Presupuestal. Aunque ya están disponibles las aplicaciones móviles arriba descritas, y las herramientas de consulta estadística, en agosto de 2017 sólo se habían ejecutado 282´700 mil pesos, y la apropiación presupuestal del programa es de 869´504. 873 pesos. Es decir, se ha ejecutado una tercera parte del total.
VALORACIÓN	La iniciativa aporta al bienestar colectivo, brinda información de interés, lo que muestra que su objetivo va de la mano con las estrategias implementadas y se está cumpliendo con lo estipulado en el plan de desarrollo. Sin embargo, las actividades y estrategias que se llevan a cabo no son suficientes teniendo en cuenta que el desarrollo tecnológico no está al 100% dentro de la entidad y por otro lado no se está capacitando a la comunidad para el buen uso de las herramientas, por lo que no se puede garantizar la efectiva prestación de los servicios que demanda la comunidad a través de las aplicaciones tecnológicas. Adicional a lo anterior es necesario actualizar constantemente las aplicaciones para que sean herramientas útiles para la comunidad.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: https://www.quindio.gov.co/plan-de-desarrollo-departamental/plan-de-desarrollo-2016-2019-en-defensa-del-bien-comun Informe de Gestión: https://quindio.gov.co/evaluacion-y-seguimiento-a-la-gestion-publica/informes-de-gestion Ejecución Presupuestal : https://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_104/EJECUCION_INGRESOS_MES_DE_AGOSTO_DE_2017.pdf

SAN ANDRÉS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEMOCRÁTICA Y COMUNITARIA

ENTIDAD	Gobernación de San Andrés
NOMBRE INICIATIVA	Un Archipiélago + Transparente. Componente: Participación Ciudadana, Democrática y Comunitaria
NOMBRE GOBERNADOR	Ronald Housni Jaller
NOMBRE INTERLOCUTOR	Angie Aragón • Profesional Universitario
CONTACTO	Angelica802115@hotmail.com • (8) 5130801
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	Corresponde al componente de participación ciudadana del Plan de Desarrollo. Se apoya en su mayoría en instancias inter institucionales como la Red Departamental de Apoyo a la Veedurías Ciudadanas en el programa: más ciudadanos participando y el programa organizaciones comunales más fortalecidas que están intrínsecamente desarrolladas con un componente étnico raizal.
OBJETIVOS	Busca mejorar la participación ciudadana a través de la toma de "conciencia colectiva", vinculando a la comunidad en los planes y proyectos del Plan de Desarrollo. Busca Fortalecer a las acciones comunales con el fin que se puedan beneficiar con los diferentes programas y proyectos que realiza la Administración Departamental para el bienestar de las comunidades desde las organizaciones comunales.
ESTRATEGIAS	1. Participación ciudadana: crea un "Sistema Integral de Participación", apoya las veedurías ciudadanas y las instancias de participación. Formación en control fiscal y contratación estatal para el control social a programas específicos de Familias en Acción, Adulto Mayor y Programa de Alimentación Escolar. Prepara ciudadanos beneficiarios de los programas para el seguimiento y evaluación, así como en el uso de los mecanismos institucionales para la conformación de veedurías y su ejercicio de control. 2. Participación comunitaria: busca el fortalecimiento de las organizaciones mediante la constitución legal, capacitaciones, planeación y formulación de proyectos, entre otros. Este programa está focalizado por grupos de poblacionales en los que se diferencia a mujeres y jóvenes. Con este marco se adelantaron jornadas de promoción de la democracia participativa para elecciones de justas de acción comunal, así mismo se involucró a los jóvenes con el desarrollo comunitario y se suscribieron compromisos para que desde las juntas se generen acciones de mitigación a los problemas más graves percibidos por la comunidad como el impacto medio ambiental del turismo, disposición de residuos sólidos, manejo de aguas, etc. Estos programas cuentan con un importante componente étnico a partir de la integración como cultura raizal, lo cual genera un valor agregado como potencial de réplica
RETOS	Involucrar de manera adecuada a la ciudadanía en los programas del plan de desarrollo a través de iniciativas de apoyo comunitario.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	La iniciativa se relaciona con la participación ciudadana como tema de Gobierno Abierto. Se busca el fomento de la participación comunal, social y ciudadana, institucionalizada, directa y representativa, de nivel consultivo y de participación.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
ESTADO DE AVANCE	Medio-Bajo. No es posible hacer seguimiento a la iniciativa a través del informe de gestión de la gobernación. Tampoco es posible hacer el seguimiento presupuestal, pues se han adicionado rublos al programa. Sin embargo, se pudo constatar directamente con la gobernación que hay una licitación en curso para impulsar la iniciativa.
VALORACIÓN	No es clara la articulación de las actividades de la iniciativa con los planes y programas del Plan de Desarrollo, por lo que, no es clara la articulación de las estrategias con los objetivos. Se considera una iniciativa interesante al diferenciar entre los distintos tipos de participación. No se encuentran evidencias de sustentabilidad, por lo que no se sabe si perdurará después de la actual vigencia. Se valora positivamente que la participación vaya más allá del nivel consultivo, que sea directa y que involucre distintos tipos: comunal, social y ciudadana.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: http://www.sanandres.gov.co/images/stories/documentos/plandesarrollo/ORDENANZA_PLANDESA_No.010_2016.pdf Informe de gestión: http://www.sanandres.gov.co/documentos/InfGestion2016/INFORME%20GOBIERNO.pdf Plan de acción: http://www.sanandres.gov.co/documentos/PlanAccion2017/Plan%20Accion%202017.xlsx Presupuesto: http://www.sanandres.gov.co/images/stories/documentos/presupuesto/ORDENANZA%20016%20DE%202016%20PRESUPUESTO%202017.PDF

TOLIMA, SOLUCIONES QUE TRANSFORMAN	
ENTIDAD	Gobernación del Tolima
NOMBRE INICIATIVA	Soluciones que Transforman
NOMBRE GOBERNADOR	Oscar Barreto Quiroga
NOMBRE INTERLOCUTOR	Fanny Moica • Profesional Especializado
CONTACTO	fanny.moica@tolima.gov.co • (8) 2611111 - 2611616
VIGENCIA	2016-2019

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
DESCRIPCIÓN	La iniciativa se formula con el fin de mantener un proceso participativo con diálogo permanente y efectivo con las comunidades de los territorios con mayor rezago social, económico, cultural, físico y ambiental, en municipios donde la ausencia del estado ha sido constante[83].
OBJETIVOS	Fortalecer integralmente el desarrollo equilibrado y sustentable de los territorios más rezagados, con apuestas estratégicas que surjan de la concertación y participación de los ciudadanos y entre los diferentes actores bajo los preceptos de priorización y consenso.
ESTRATEGIAS	• Acercamiento: diálogos comunitarios. • Conocimiento de realidades: identificación de problemáticas y necesidades de las comunidades y grupos de interés para darle prioridad a los casos que requieren de mayor atención. • Definición de compromisos: (Qué, cómo, con quién, cuándo). • Ejecución de compromisos por medio de acciones específicas. • Seguimiento a compromisos a través del programa ejecutor[84]. • Fortalecimiento, desarrollo equilibrado y sustentable en los territorios.
RETOS	Lograr difundir entre los ciudadanos información de su interés y promover acciones concretas encaminadas a llevar servicios y darle prioridad a las necesidades en los territorios que están lejos de Ibagué, la capital, y que pueden considerarse como abandonados por el Estado.
TEMAS DE GOBIERNO ABIERTO	Principalmente se evidencian elementos de Gobierno Abierto en los temas relacionados con rendición de cuentas y transparencia, teniendo en cuenta que se llega a la ciudadanía con información y datos precisos sobre la gestión que lleva a cabo la entidad, con el fin de identificar las necesidades de la población y generar compromisos.

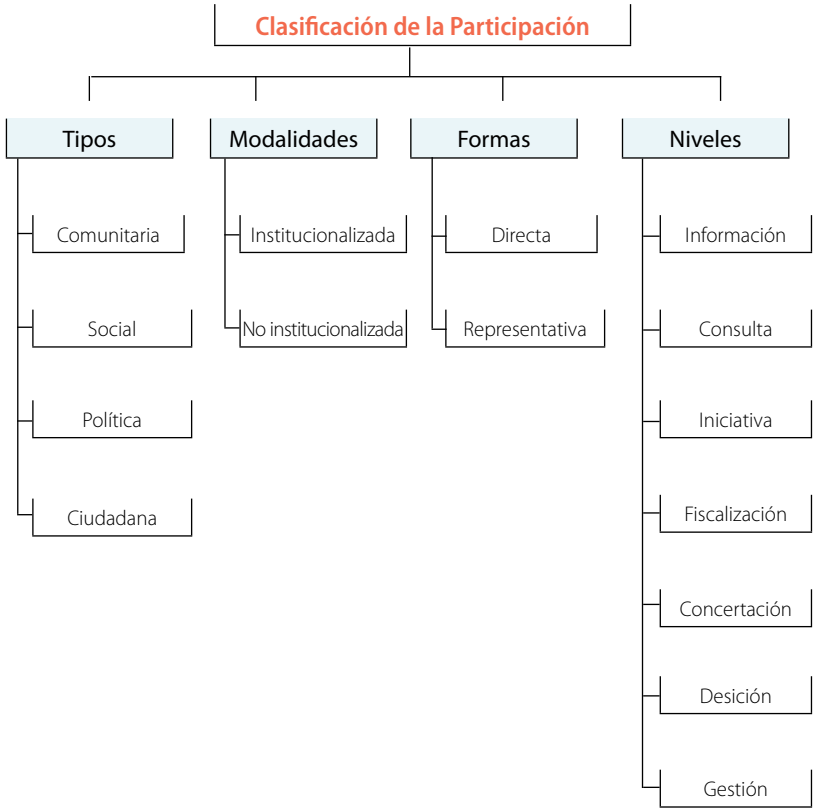
83. sta estrategia inició en febrero de año 2016 durante el proceso de formulación del plan de desarrollo
84. El seguimiento se realiza de acuerdo al responsable y las actividades planeadas a través del aplicativo "ejecutor" que es un sistema de información que contiene los documentos relacionados con la planeación de la entidad.

CRITERIOS DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN
ESTADO DE AVANCE	Nivel BAJO tanto en el cuatrienio como en la vigencia 2016-2017. Se está ejecutando desde la vigencia 2016 y las acciones adelantadas no se han cumplido a cabalidad, teniendo en cuenta que el informe de gestión no evidencia su desarrollo, del mismo modo en el derecho de petición enviado a la entidad se tienen proyectadas las actividades pero no se encuentra porcentaje de ejecución de la iniciativa.
VALORACIÓN	De acuerdo con la información suministrada por la entidad, se establecen agendas de diálogos comunitarios, identificando problemáticas, y definiendo compromisos durante un tiempo determinado. La iniciativa se enfoca en llevar la oferta institucional a las poblaciones más alejadas a partir de la información suministrada por los ciudadanos y generando compromisos derivados de las necesidades de la población. Sin embargo, no se evidencian indicadores de resultados de impacto y/o cumplimiento de los compromisos fijados en los municipios que visitó la gobernación. Por lo anterior, aún no se encuentra coherencia entre el propósito de la iniciativa y las actividades que se han ejecutado hasta la fecha. El componente de participación ciudadana se desarrollaría a partir de la entrega de información necesaria, la concertación priorización participativa de las decisiones para generar acuerdos para dar solución a las necesidades de los distintos municipios. Estas iniciativas se llevarían a cabo a través de los canales institucionales que brinda la entidad pública y de forma directa a través de un diálogo presencial entre los agentes del Estado y la ciudadanía. Lo anterior se basa de nuevo a la información suministrada por la entidad y no se puede validar con datos cuantitativos.
DOCUMENTOS CONSULTADOS	Plan de Desarrollo: www.tolima.gov.co/descargar.php?idFile=2653 Informe de Gestión: http://www.tolima.gov.co/documentos/858/ Ejecutor: http://www.ejecutortolima.gov.co/

3. TIPOS DE PARTICIPACIÓN

El presente documento, describe las tipologías de Participación que se utilizarán en el marco del proyecto, "Gobernaciones Abiertas, Institucionalidad para Paz".

Siguiendo a Velásquez (2014), la participación se puede clasificar de acuerdo a los tipos, las modalidades, las formas y los niveles, como se observa en la siguiente tabla:



La clasificación por tipos se refiere a los intereses y grupos poblacionales. Así pues, la participación puede ser de carácter comunitaria (que busca la reivindicación de un colectivo en un territorio), social (de grupos poblaciones específicos: mujeres, jóvenes, victimas, etc.), política (sobre temas que afectan el interés colectivo) o ciudadana (busca reivindicar intereses particulares).

Según modalidad, la participación puede ser institucionalizada: que utiliza los mecanismos e instancias de participación regidas por normas específicas que regulan actores, instrumentos, procedimientos, alcance, y resultados esperados. Por otra parte, la no institucionalizada se refiere a la movilización ciudadana y los procesos que no encajan en la institucionalidad.

A partir de las formas, la clasificación se refiere al mecanismo mediante el cual se ejerce la participación. Es directa cuándo los individuos tienen la capacidad de intervenir directamente, es representativa cuándo se ejerce a través de personas o instituciones que representan a sectores específicos, tal es el caso del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación.

Por último, los niveles se refieren al grado de incidencia que genera cada tipo de participación. Siguiendo a González (1995), los niveles son: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión

4. METODOLOGÍA PARA LA DOCUMENTACIÓN

4.1 INICIATIVAS

Esta metodología busca definir la ruta para identificar, las iniciativas significativas (en curso) en temas de: Integridad en la gestión pública, implementación de la ley de transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, promoción del control social, lucha contra la corrupción y sistemas de información para fortalecer la transparencia presupuestaria, financiera o contractual.

Para cada una de las 32 Gobernaciones se realizó una revisión documental de informes de gestión, Plan Operativo Anual de Inversión, Plan Plurianual, estados e informes financieros, Plan Anual de Adquisiciones, planes de desarrollo, seguimiento a planes de desarrollo y aquella información que contiene resultados sobre la gestión y ejecución de metas de las entidades públicas. Adicionalmente, se consultaron otras entidades como la Secretaría de la Transparencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Federación Nacional de Departamentos-FND.

Fase I Identificación

Se relacionó la información en una matriz de excel en donde se identificaron las iniciativas de acuerdo a los temas mencionados anteriormente y las fuentes consultadas (página web, DAFP, Secretaría de la Transparencia y Federación de Departamentos-FND, ver anexo I, para ampliar la información).

Fase 2 Valoración

La selección de las iniciativas significativas se hizo a partir de tres criterios: innovación, factibilidad e impacto potencial. En cada criterio, se asignó una calificación numérica, de uno a tres, según lo siguiente:

Innovación:

Con este criterio, se busca resaltar las iniciativas que proponen nuevos desarrollos en temas de Gobierno Abierto Ampliado. La valoración se hizo de la siguiente manera:

- Un Punto. No innovadoras: se refiere a aquellas iniciativas que no presenten elementos nuevos en la gestión pública departamental. Tal es caso de la aplicación de normas que ya deberían estar implementadas, como la Ley de Archivos y MECI. También es el caso de las iniciativas que buscan la creación de medios de comunicación tradicionales para las Gobernaciones, como canales de T.V. y de Radio.

- Dos Puntos. Poco Innovadoras: Contempla aquellas iniciativas que enfocadas al cumplimiento de la normatividad, pero que para cumplirla se apoye en elementos creativos o en nuevas estrategias.

- Tres puntos. Innovadoras: la mayor valoración la tendrán aquellas iniciativas que desarrollen políticas nunca vistas en las gobernaciones del país. Estas iniciativas deben contemplar desarrollos importantes para acercar el Estado en la ciudadanía. Tal es el caso de los desarrollos institucionales para el Gobierno Abierto, las políticas explicitas en Gobierno Abierto y de nuevas tecnologías para la participación y la transparencia.

Factibilidad:

La factibilidad se refiere a la viabilidad de las propuestas de las gobernaciones. En este caso, la factibilidad se evalúa a partir del cumplimiento de las metas de gobierno propuestas por la misma gobernación. Esto se debe, a que las iniciativas que mayores posibilidades tendrán de llevarse a

cabo son aquellas que ya han arrancado y que se están implementando según lo planeado. Para ello, se hizo la revisión los Informes de Gestión y Rendición de Cuentas de las Gobernaciones del año 2016 (ya que es el único año para el que están disponibles estos documentos).

- Un punto. No iniciada: se calificará con uno, todas las iniciativas que no hayan iniciado su ejecución o que no se encuentre ninguna evidencia de su ejecución.

- Dos puntos. Poco viable: se refiere a las iniciativas que ya han iniciado ejecución, pero que presentan un avance inferior al propuesto por la administración departamental.

- Tres puntos. Viable. Se refiere aquellas iniciativas que tienen un nivel de avance significativo, según el propuesto por la gobernación.

Impacto Potencial:

Este criterio busca evaluar el impacto de las iniciativas, según los objetivos de Gobierno Abierto.

Un punto. Poco o nulo: Se refiere a las iniciativas que no tienen un impacto transformador en la gestión pública. Estas iniciativas se relacionan con la implantación de MECI, la creación de medios de comunicación tradicionales, temas de archivo e inventario, entre otras.

Dos puntos. Moderado: Contempla las iniciativas capaces de generar cambios importantes dentro de la administración pública, pero que no se logra acercar el Estado al ciudadano, en la medida en que dichos cambios se dan dentro de la gobernación. Ejemplos de estas iniciativas son: el fortalecimiento de organizaciones sociales, el apoyo al Concejo Territorial del Planeación, la aplicación de la Ley de transparencia, entre otros.

Tres puntos. Transformador: se refiere a las iniciativas con capacidad de transformar en la gestión pública, en la medida en que tiene un impacto esperado en la ciudadanía. Ejemplos de estas iniciativas son: las que apuestan directamente por Gobierno Abierto departamental, por la creación consejerías o instancias de participación en temas de contratación, transparencia y participación.

A partir de la suma de la calificación de los tres criterios, se hizo la valoración de las iniciativas de la siguiente forma:

TABLA 10. VALORACIÓN: INICIATIVAS

VALORACIÓN DE INICIATIVAS

Color:	Rangos de calificación:
Rojo	3-5
Amarillo	6-8
Verde	9

Se escogieron como iniciativas significativas, aquellas que sumaron 9 puntos.

Fase 3 Documentación

Ficha de documentación: formato de documentación de iniciativas

Para la selección de las iniciativas significativas con potencial de éxito, se tomaron las iniciativas que se catalogaron en la valoración con "verde", es decir, las que contaban con la máxima calificación.

La documentación consta de un formato de fácil lectura en donde se realiza una breve descripción de la iniciativa, se señalan los objetivos, las actividades y retos, se listan los temas de gobierno abierto vinculados, se establece un estado de avance entre nivel alto, medio y bajo, de acuerdo con los

porcentajes y proyectos ejecutados de la iniciativa; se realiza una valoración por parte de la consultoría y finalmente los documentos consultados.

TABLA 11. FICHA TÉCNICA: DOCUMENTACIÓN DE INICIATIVAS

Entidad	Nombre Iniciativa
Nombre Gobernador	Nombre Interlocutor
Contacto	Vigencia

Criterios de análisis	Descripción
Descripción de La Iniciativa	
Objetivos	
Estrategias	
Retos	
Temas de Gobierno Abierto	
Estado de Avance	
Valoración y Apreciaciones de la Consultoría	
Documentos para Consultar	

4.2 EXPERIENCIAS

Esta metodología tuvo como objetivo documentar las experiencias pasadas de la gobernación de Antioquía y Nariño que de manera preliminar se han seleccionado ya que despiertan el interés del equipo de RINDE y ACTUE Colombia -FIIAPP, ya que presentan varias características relevantes: el caso de Nariño, es único en el país, pues es una sucesión de gobiernos "alternativos", que dan pie a un gran proceso de participación ciudadana incidente en la política pública. En el caso de Antioquia, la experiencia Antioquia Legal recoge un programa, transversal a toda la administración departamental, enfocado en mejorar la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas de la administración. Este programa, además, se convierte en el primer compromiso de un gobierno subnacional en la Alianza para el Gobierno Abierto. Estos casos pueden ser considerados únicos e individuales (Quaranta, 2006)[85] por lo que el propósito de la investigación es caracterizar, describir y analizar, es decir documentar para extraer los aprendizajes que puedan ser comunicados y trasmitidos.

De otro lado, se seleccionaron dos experiencias teniendo en cuenta su trayectoria en temas relacionados con el Gobierno Abierto y seleccionar dos entidades territoriales de acuerdo a estrategias dirigidas a fomentar el acceso a la información pública, la transparencia, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas, con el fin de ser usadas como lecciones aprendidas y sirvan de recomendaciones para las actuales administraciones.

La identificación se hizo a partir del mapeo de las experiencias de las 32 gobernaciones. Se realizó un mapeo donde se revisaron los planes de desarrollo departamental, informes de gestión informes de rendición de cuenta, informes de análisis de la sociedad civil, informes de empalme, informe pormenorizado de control interno, compromisos con entidades líderes de política, documentos internos, informes de ejecución de control interno de gestión entre otros; en los sitios web de las gobernaciones y en la documentación física, en busca de experiencias de administraciones pasada que tuvieran elementos de gobierno abierto departamental.

85. Neiman y Quaranta (2006) elaboran al respecto la siguiente definición: "El caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales" (pág. 220) Citado por: Kazes, Ruth, Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra Aportes del Sistema de Matrices de Datos. En: https://www.uces.edu.ar/institutos/iaepcis/8_jornada_desvalimiento/kazez.pdf

Luego las experiencias, se valoraron según lo siguiente: en rojo, aquellas experiencias que se limitaron al cumplimiento de la normatividad en el tema. Tal es el caso de las que se proponen cumplir con la Ley de Archivos, MECI o gobierno en línea. También quedaron en rojo aquellas experiencias que no pudieron ser verificadas.

En amarrillo, se calificaron aquellas iniciativas que fueran más allá del cumplimiento de la normatividad, apoyándose en elementos creativos. También, aquellas iniciativas que no sobrepasaran el nivel interno de la gobernación, es decir, aquellas que no tuvieran un impacto en la ciudadanía.

En verde quedaron aquellas iniciativas que se pudieron catalogar como innovadoras, por contener elementos distintos a los propuestos por las demás gobernaciones. Estas iniciativas debieron tener resultados verificables (se debió implementar).

Los casos seleccionados fueron:

Caso 1: Gobernación de Antioquia. La experiencia del gobierno del Gobernador Sergio Fajardo (2012 – 2015). Los descriptores a priori son: i. Apuesta de lucha contra la corrupción (propuesta de campaña, discurso permanente como gobernante); ii. Programa Antioquia Legal; iii. Educación para la legalidad.

Caso 2. Gobernación de Nariño. Desde el año 2001 hasta hoy día el departamento de Nariño ha tenido 4 gobernadores alternativos o no tradicionales, que salen del espectro de los partidos tradicionales, los cuales han adelantado procesos de gestión que vinculan de manera sustantiva la participación ciudadana, el acceso a la información y la co-producción Estado – sociedad.

De otro lado, se seleccionaron dos departamentos que evidenciaron algunas políticas gubernamentales relacionadas con los componentes del gobierno abierto, para ello: i) se realizó una exploración preliminar identificando algún elemento del concepto de gobierno de abierto ampliado departamental, ii) se verificó que hubieran tenido algún impacto en los ciudadanos del departamento, iii) Se indagó a través de fuentes documentales y periodísticas el contexto político del gobernador, es decir, que no tuvieran investigaciones disciplinarias o fiscales en curso, algún vínculo con paramilitarismo o grupos al margen de la ley y sanciones en firme; y finalmente, iv) calificaciones destacadas en mediciones de transparencia, riesgos de corrupción y desempeño institucional (que incluye indicadores de gobernabilidad y prácticas irregulares[86]). Bajo este método de investigación, las dos gobernaciones que cumplen con los elementos planteados son:

Experiencia 1. Gobernación de Santander- Administración de Horacio Serpa Uribe (2008-2011).

Experiencia 2. Gobernación de Atlántico- Administración José Antonio Segebre (2012-2015).

Si bien estos dos departamentos no son "casos" como los anteriores (identificados en tiempo, espacio y de rasgos particulares) se pueden constituir en experiencias que contribuyan a comprender y aprender de procesos cercanos al concepto de gobierno abierto departamental.

Serán entonces dos grupos de gobernaciones para la documentación. El primero, contiene dos casos que se pueden dominar como "únicos" (ésta es la hipótesis), porque se explican por sí mismos. El segundo grupo, lo

86. Las mediciones y estudios tenidos en cuenta son: Índice de Gobierno Abierto (Procuraduría General de la Nación), Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (Corporación Transparencia por Colombia) y la Encuesta de Desempeño Institucional (DANE).

constituyen gobernaciones con algunas experiencias cercanas a gobierno abierto (esa es la otra hipótesis), al estudiarlas podemos encontrar algunos aprendizajes que nos ayuden a comprender las posibilidades de este tipo de ejercicios de gobierno en el nivel departamental (Stake, 1994)[87]. Al unir los dos análisis podremos ampliar la comprensión.

Cada grupo tiene énfasis diferente en el método y los instrumentos para documentar, en especial la Gobernación de Nariño, que es la única dentro de los casos únicos que cuenta con un proceso, es decir, no se documentó un periodo de gobierno, sino un proceso político de 15 años, iniciando en el 2001 y finalizando en el 2015.

A partir de lo anterior la documentación se realizó de acuerdo con la siguiente ruta metodológica:

Objetivo General:
Transferir la experiencia que arroje la documentación de los casos y las experiencias. Los actores principales para esta transferencia son las gobernaciones en ejercicio.

Específicos:
1. Caracterizar, describir y analizar los casos.
2. Caracterizar, describir y analizar las experiencias.

Ruta de investigación:
a. Definir las preguntas de investigación a partir del enfoque de la consultoría.
b. Definir las unidades de análisis a partir del enfoque de la consultoría.
c. Los criterios para la interpretación de los datos.

Preguntas de investigación
a. ¿Por qué surge la experiencia?
b. ¿En qué consiste la experiencia?
c. ¿Cómo se implementa?
d. ¿Cuáles son sus resultados?

Documentación
Para responder a la pregunta de investigación, fue necesario recoger cinco aspectos de cada una las iniciativas: 1) emergencia, 2) estrategias de implementación 3) prácticas 4) agentes involucrados y 5) resultados esperados. A continuación, se describe cada uno de ellos:

1. Emergencia de la experiencia: se busca conocer de dónde y porqué surge la experiencia, para ello se revisará:
   a. El contexto económico, político social e institucional
   b. Características del emisor: la proveniencia social y política del líder de política que impulsa la iniciativa
   c. Las motivaciones que legitiman la puesta en marcha de la estrategia
   d. Los objetivos del discurso del líder de política

2. Estrategias de implementación: se busca conocer qué y cómo se hizo. Es necesario revisar las estrategias:
   a. Programáticas, referida a los planes o programas que se emprendan
   b. Institucionales, referida a los cambios en las entidades para facilitar o dar cumplimiento a la estrategia.
   c. Presupuestales, los dineros destinados a la implementación de la estrategia en comparación con las capacidades económicas de la institución.
   d. Discursiva/ideológica/cultural, tiene que ver con las estrategias enfocadas en generar un cambio en la forma en la que piensan o actúan las personas, lo que requiere un discurso y unas formas específicas.

87. Algunos autores llaman esto estudio de caso instrumental "a partir del interés en un problema empírico o conceptual más amplio que el caso puede iluminar".

3. Prácticas: se busca describir las características generales de las estrategias, para lo cual se revisará:
   a. El carácter sectorial o transversal de la apuesta.
   b. Las formas de gobernar: existen distintas maneras de ejecutar las políticas públicas, en algunos casos se utilizan largos procesos administrativos o participativos que implican mayores tiempos de espera. En otras ocasiones, prima la necesidad de ejecución, por lo que se simplifican los procesos necesarios para avanzar en la implementación. En ese ítem, se revisa, si el estilo de gobierno es por procesos (se le da prioridad a los procedimientos, ya sean burocráticos, participativos, etc.), por actos (se la prioridad a las acciones de carácter simbólico, como los eventos, los performance, etc.), por resultados (se le da prioridad a la ejecución: presupuestos, vías construidas, colegios intervenidos, etc.).

4. Agentes de cambio/actores clave: se busca identificar los grupos poblaciones claves en la implementación de la iniciativa, ya sea por su participación o porque la política general se enfoca en ellos como agentes de cambio, estos pueden ser:
   a. Políticos
   b. Empresarios y gremios.
   c. Ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.
   d. Burocracias.
   e. Individuos.

5. Resultados, efectos e impactos: se busca identificar las consecuencias de las iniciativas, discriminando entre:
   a. Resultados: se refiere a las acciones realizadas por parte de la entidad pública: número de capacitaciones impartidas, calles construidas, reformas implantadas, etc.
   b. Efectos: se refiere a las consecuencias de los resultados en el objeto de la política: mejorías en las condiciones de vida, en el gasto público, la administración, etc.
   c. Impactos: se refiere a las secuelas de largo plazo en las políticas, son de carácter cultural y político.

Fuentes y herramientas

La recolección de los elementos requeridos para la investigación se hizo a través de dos fuentes. La primera fue documental a través de medios impresos y electrónicos como los instrumentos de planeación[88] que reposan en los archivos físicos y los sitios web de las gobernaciones. La segunda, fue la fuente etnográfica o investigación cualitativa, la cual documenta hechos, opiniones y acciones sobre el fenómeno a estudiar.

Entonces, el método de recolección de información de la fuente etnográfica se realizó a través de entrevistas semi estructuradas a líderes de política, funcionarios públicos, organizaciones sociales, y empresarios, entre otros.

Referencias

- Gonzalez, E. (1995). Manual sobre la partipación y organización para la gestión local. Cali: Foro Nacional por Colombia.

- Preston Whitt, J. (2014). Compromisos AGA sobre Participación en América Latina. Washington: AGA, Mecanismo de Revisión Independiente.

- Velásquez, F. (2014). Democracia participativa y participación ciudadana en Colombia: Fundamentos, desarrollos normativos y resultados. En Araújo, & Oñate, Retos y tendencias del derecho electoral (págs. 3-39). Bogotá: Universidad del Rosario..

88. Estos serán: planes de desarrollo, informes de gestión, informes de empalme, documentos de rendición de cuentas. Además, se revisará la documentación producida por sectores académicos y organizaciones de la sociedad civil que hayan sido clave en el desarrollo de la estrategia.

RINDE

Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial

Con la asesoria de

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Capítulo Transparencia Internacional

20 AÑOS

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

ACTUE Colombia

Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia

FIIAPP

COOPERACIÓN ESPAÑOLA

UNIÓN EUROPEA