

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

POLÍTICA DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD, LEGALIDAD, CORRESPONSABILIDAD E INNOVACIÓN: HACIA UN ESTADO ABIERTO

Departamento Nacional de Planeación
Departamento Administrativo de la Función Pública
Secretaría de Transparencia

Borrador¹ 1- 01/09/2021

Bogotá, D.C.,

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Andrés Palacios Martínez
Ministro del Interior

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruiz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Martha Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruiz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministra del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Angélica Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Botero Barco
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

La mejora continua de la calidad de la democracia y su administración es un ejercicio en el cual la ciudadanía en su conjunto está llamada a intervenir. En este sentido, en Colombia se han propiciado arreglos institucionales encaminados a solventar problemas estructurales en términos de acceso a la información pública, integridad en el servicio público, lucha contra la corrupción, involucramiento ciudadano en la toma de decisiones y rigidez en las soluciones de política pública. No obstante, es necesario que estos antecedentes normativos y de política se articulen entre sí, para alcanzar el objetivo de generar confianza ciudadana en la institucionalidad pública y avanzar en una agenda de construcción conjunta de soluciones a los problemas públicos.

Al enfrentar desafíos como la ausencia de garantías en el acceso a la información, la débil consolidación de la cultura de integridad, la carencia de capacidad institucional sólida para la lucha contra la corrupción, el limitado relacionamiento entre actores de la sociedad y la tímida consolidación de la innovación pública como herramienta fundamental, se contribuye también a la legitimización de la gestión pública, lo que se traduce en desarrollo económico y social.

En este sentido, la presente política pública responde a la necesidad de diseñar e implementar una Política Pública encaminada a poner en marcha un modelo Estado Abierto para propiciar un mejor desempeño de la administración pública, basado en el equilibrio entre las expectativas ciudadanas y las respuestas que brindan a estas las instituciones públicas. De esta forma, se contribuye también al cumplimiento de compromisos y acuerdos internacionales que ha adquirido el país con su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en el marco del cumplimiento de la Agenda 2030.

En este sentido, la Política de Transparencia, Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad e Innovación: Hacia un Estado Abierto, propone diferentes acciones integrales para garantizar un mejor desempeño de la administración pública, aumentar la confianza institucional y mejorar el relacionamiento entre Estado y ciudadanía mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, integridad, legalidad y lucha contra la corrupción, diálogo y corresponsabilidad, apoyados por la innovación pública, para contribuir de manera efectiva a mejorar las condiciones de vida de colombianos.

Las acciones propuestas en esta política y consignadas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS), que estarán a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio del Interior (MinInterior), el Ministerio del Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), la Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (CCE), entre otras, tendrán un horizonte de cuatro años empezando en 2022 y finalizando en 2025, con una inversión total aproximada de 2.582 millones de pesos que provienen del Presupuesto General de la Nación.

Clasificación: Consultar la [clasificación JEL](#) para escoger las categorías pertinentes.

Palabras clave: Estado Abierto, Transparencia, integridad, legalidad, lucha contra la corrupción, e innovación.

BORRADOR

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	10
2.	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	11
2.1.	Antecedentes.....	11
2.2.	Justificación.....	21
3.	MARCO CONCEPTUAL.....	23
3.1.	Elementos del modelo de Estado Abierto	24
4.	DIAGNÓSTICO.....	30
4.1.	Debilidades en la garantía del derecho de acceso y uso de la información pública.	31
4.1.1.	Persisten limitaciones para facilitar el acceso a la información pública.	31
4.1.2.	Escasas acciones orientadas a la transparencia focalizada.....	34
4.2.	Debilidades en la consolidación de una cultura de integridad pública.....	36
4.2.1.	Debilidades en la gestión del talento humano que inciden en el desempeño y el comportamiento íntegro.....	36
4.2.2.	Mecanismos desarticulados para la gestión preventiva de conflictos de intereses en las entidades públicas.....	40
4.3.	Respuesta institucional limitada ante hechos de corrupción y otras conductas indebidas.....	42
4.3.1.	Falta un enfoque integral para la gestión de riesgos de corrupción.	42
4.3.2.	Persistencia de debilidades en el trámite de reportes y denuncias de corrupción, y en la protección al denunciante.....	43
4.3.3.	Debilidades en la articulación para la generación de información, investigación y sanción de prácticas corruptas.	45
4.4.	Baja generación de valor público a partir de acciones de articulación con actores sociales y sector privado.	47
4.4.1.	Limitaciones en la rendición de cuentas y el control ciudadano en los procesos de las políticas públicas.	47
4.4.2.	Debilidades en la corresponsabilidad de actores sociales y privados para la generación de confianza.....	52
4.5.	Barreras a la innovación pública	54
4.5.1.	Persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y adversas al cambio	54
5.	DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	56
5.1.	Objetivo general	57
5.2.	Objetivos específicos	58

5.3.	Plan de acción	58
5.4.	Seguimiento	65
5.5.	Financiamiento	66
	RECOMENDACIONES.....	67
	BIBLIOGRAFÍA	71

BORRADOR

ÍNDICE DE GRÁFICA

Gráfica 1. Distribución por tipo de vinculación.....	38
Gráfica 2. Calificación por barreras	55

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Elementos del Estado Abierto.....	26
--	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resultados política de integridad medición FURAG vigencias 2018 y 2019	41
Tabla 2. Entidades que involucran diferentes grupos de valor en actividades de participación y acciones de diálogo presenciales. Resultados de entidades nacionales y territoriales, FURAG 2019.....	49
Tabla 3. Cronograma de seguimiento.....	65
Tabla 4. Financiamiento estimado de la política de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación: hacia un Estado abierto	66

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
BID	Banco Interamericano
CCICLA	Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNCLCC	Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción
CNM	Comisión Nacional de Moralización
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONTRIAL	Corporación para el control social
CRM	Comisiones Regionales de Moralización
DAFP	Departamento Administrativo de Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
ECDE	Encuesta de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial
EITI	Transparencia en las Industrias Extractivas
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FURAG	Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión
IGA	Índice de Gobierno Abierto
ITA	Índice de Transparencia Activa
ITEP	Índice de Transparencia de las Entidades Públicas
Integra	Índice Integral de Legalidad
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
MURC	Manual Único de Rendición de Cuentas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

PAAC	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la República
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPIA	Política Pública Integral Anticorrupción
PQRS	Peticiones, quejas y reclamos
RITA	Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SGR	Sistema General de Regalías
SIGEP	Sistema de Información y Gestión del Empleo Público
SI IPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SNI	Sistema Nacional de Integridad
SNRdC	Sistema Nacional de Rendición de Cuentas
TIC	Tecnologías de la Información de Comunicación
TpC	Transparencia por Colombia
DAPRE	Departamento Administrativo De La Presidencia De La Republica

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de consolidación de la democracia presente en el Estado colombiano ha sido apalancado en gran medida por los esfuerzos hacia la modernización y la eficiencia de la gestión pública. Con este, antecedentes internacionales como las convenciones de lucha contra la corrupción y promoción del gobierno abierto, así como iniciativas nacionales de tipo normativo y de política relacionadas con transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, integridad pública, innovación y lucha contra la corrupción han apuntado hacia la consolidación de la gobernanza, y la apertura del Estado, promoviendo el relacionamiento constante entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

No obstante, algunos datos evidencian los retos persistentes que impiden afirmar que en el país se implementa efectivamente un modelo de Estado abierto. Por ejemplo, Colombia sigue estancado en su puntaje del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, pues entre 2016 y 2020 oscila entre 37 y 39 puntos de 100 posibles (Transparency International, 2021). De forma paralela, la situación de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas y privadas refleja la brecha existente en relacionamiento entre estos dos actores. En efecto, el Barómetro de Confianza de Edelman revela que Colombia es el tercer país que más desconfía del Gobierno con 33 %, 16 puntos porcentuales por debajo del promedio global; mientras el porcentaje de confianza a las empresas es de 66 %, a las ONGs de 65 % y a los medios de comunicación de 48 % (Edelman, 2020).

Estas cifras dan cuenta de problemáticas que afectan la consolidación de un modelo de Estado Abierto en el país. Así, Colombia se enfrenta aún a dificultades como las limitaciones para facilitar el acceso a la información pública y al avance escaso en acciones orientadas a la transparencia focalizada. De igual manera, las debilidades en la gestión del talento humano para garantizar un comportamiento íntegro, los mecanismos desarticulados para la gestión de los conflictos de interés y la falta de un enfoque integral para la gestión de riesgos, no contribuyen de manera favorable a la generación de confianza de los ciudadanos en las instituciones. Adicionalmente, la persistencia en las debilidades para dar trámite a las denuncias por hechos de corrupción, las debilidades en articulación para la investigación y sanción minan la percepción de la efectividad en la lucha contra la corrupción en el país. Asimismo, las limitaciones en la rendición de cuentas y el control ciudadano, las debilidades en la corresponsabilidad de actores sociales y privados en la lucha contra la corrupción, la persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y adversas al cambio, las limitadas habilidades y capacidades para innovar en los servidores públicos, y las barreras asociadas a la dimensión de gobernanza, se constituyen en obstáculos para

fomentar el trabajo conjunto entre actores en asuntos públicos y generar un relacionamiento constructivo y propositivo para dar solución a los problemas públicos del país.

En este sentido, el gobierno nacional avanza en el compromiso de formular la primera política nacional de Estado abierto, con el fin de fortalecer el relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos, a través de cinco pilares fundamentales que son transparencia, integridad, lucha contra la corrupción, corresponsabilidad e innovación pública. En consecuencia, el presente CONPES realiza una aproximación conceptual del Estado abierto y sus componentes. Así mismo, desarrolla las problemáticas mencionadas anteriormente y propone acciones para i) aumentar la garantía del derecho a la información; ii) apropiar la cultura de integridad pública; iii) consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y cultura de la legalidad; iv) aumentar la corresponsabilidad entre actores que fomente la generación de valor público; e v) impulsar iniciativas de innovación pública que consoliden procesos guiados hacia un Estado abierto.

Así, este documento se compone de seis secciones: i) la presente introducción; ii) los antecedentes y justificación, los cuales mencionan los avances y arreglos institucionales existentes en los elementos que componen el Estado abierto, así como retos generales que evidencian la necesidad de la política; iii) el marco conceptual que aporta la noción de Estado abierto, hasta ahora inexistente de manera unificada en Colombia; iv) el Diagnóstico que ilustra los desafíos existentes; v) los objetivos de política y vi) las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes.

A lo largo de la última década, en el mundo se ha avanzado hacia la consolidación de un modelo de Estado Abierto, paradigma orientado a mejorar la gobernanza pública en las tres ramas del poder público, que implica la toma de decisiones abierta y en colaboración con los ciudadanos (OCDE, 2020), una característica esencial de las democracias.

En el año 2011, Estados Unidos promovió la consolidación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). A la fecha, 75 países se han adherido voluntariamente a esta iniciativa que convoca a representantes de gobiernos y sociedad civil en cada uno de los países miembros alrededor de los asuntos públicos. Desde ese año, Colombia formalizó su participación en esta iniciativa, que ha sido fundamental para orientar acciones hacia estándares internacionales, fortalecer las plataformas electrónicas de divulgación de información, garantizar el derecho de acceso a información pública, avanzar en el programa Colombia Compra Eficiente, entre otros procesos (AGA, 2018). De forma paralela, desde

este mismo año, el país ha sido prolífico en normatividad relacionada con la promoción de la transparencia, la participación ciudadana, la integridad, el servicio al ciudadano, la lucha contra la corrupción, entre otros temas que se asocian a los desarrollos conceptuales y de política pública en torno a los enfoques de Gobierno o Estado abierto.

En este sentido, entre los principales hitos normativos, se resalta la Ley 1474 de 2011², o Estatuto Anticorrupción, que fortaleció los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de la administración pública, a través de la obligatoriedad de formular anualmente el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), que contempla un mapa de riesgos de corrupción y las medidas para mitigar estos riesgos. Adicionalmente, se avanzó en la sanción de conductas corruptas por medio de la tipificación de delitos para el sector público y privado relacionados con corrupción en contra de la administración pública.

El Estatuto Anticorrupción, además, crea instancias para la articulación de los esfuerzos anticorrupción, como la Comisión Nacional de Moralización (CNM), las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) con funciones de prevención, denuncia y lucha contra la corrupción, y la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (Cnclcc) que contribuye al seguimiento de las políticas, programas y acciones formuladas en esta materia. Sin embargo, la CNM y las CRM han tenido obstáculos en la visibilidad de su gestión y articulación de mecanismos de diálogo e intercambio de información con la Cnclcc (CNCLCC, 2016) y con otras instancias de participación fundamentales para su accionar. Estas instancias, esenciales para la articulación interinstitucional y con la sociedad civil, se reglamentaron en el Decreto 4632³ de 2011.

Es importante indicar que, actualmente, en el país existe un margen amplio de acción para fortalecer la confianza y la lucha contra la corrupción. En efecto, en el balance realizado por Transparencia por Colombia, 2020, sobre la *Acción pública del Gobierno Nacional en materia anticorrupción*, se identificó que existe una dispersión y desarticulación por parte de las entidades del Gobierno en la realización acciones anticorrupción, así como una asignación de tareas a diversas entidades sin la adecuada asignación de recursos. En el balance también se explicitaron algunos retos en materia de capacidad de gestión y coordinación entre entidades como Secretaría de Transparencia, el DAFF y el DNP, entre otras. (TpC, 2020). En este sentido, si bien el estatuto constituyó un avance normativo esencial, la lucha contra la corrupción en el país debe aún fortalecerse.

² Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

³ Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1474 de 2011 en lo que se refiere a la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y se dictan otras disposiciones.

En 2012, a través de las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 019 de 2012⁴, se logró suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios. Este tema resulta esencial para el mejoramiento de la relación entre la ciudadanía y el Estado, pues los trámites son un medio de interacción permanente y su efectividad redonda en legitimidad del Estado y en calidad de la democracia.

En 2013, se aprobó el documento CONPES 167 de 2013 *Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)*⁵, el cual estableció una definición de corrupción para el accionar público y dispuso un marco de acción para fortalecer la prevención, investigación y sanción de la corrupción en el país entre los años 2013 y 2018. En consonancia con los esfuerzos para el desarrollo del Estado Abierto, esta fue la primera política pública anticorrupción en el país que abordó la necesidad de encontrar soluciones en aspectos como la divulgación de la gestión presupuestal, los obstáculos del óptimo funcionamiento del empleo público, la urgente necesidad de atacar los niveles de impunidad por actos de corrupción, entre otros.

Sin embargo, el nivel de cumplimiento del CONPES 167 fue de 99,45 % debido a la falta de compromiso de algunas entidades registradas como responsables, específicamente en las acciones relacionadas con la implementación de la medición del Índice Integral de Legalidad (Integra). Por su parte, la dificultad para implementar estos lineamientos en los territorios del país constituyó una de sus principales dificultades. No obstante, el fenómeno de la corrupción apremia que se generen nuevas acciones que respondan a los retos cambiantes, como se detallará en el diagnóstico de esta política, persisten múltiples desafíos en materia de transparencia y lucha anticorrupción que afectan la consolidación del Estado abierto, tales como el fortalecimiento de un sistema de denuncias, la gestión de conflictos de interés, y la necesidad de promover un diálogo proactivo entre funcionarios y ciudadanos. (CNCLCC, 2014).

En cuanto a contratación pública, elemento estratégico en el modelo de Estado Abierto por su importancia en relación con la transparencia en el uso de recursos públicos, y por ser uno de los medios a través de los cuales el Estado garantiza el acceso a derechos fundamentales de la ciudadanía, se expidió el Decreto 1510 de 2013⁶, que reglamenta el sistema de compras y contratación pública, que había desarrollado ya el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública vigente en el país.

⁴ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/167.pdf>

⁶ Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

El siguiente año, la Ley 1712 de 2014⁷, sentó las bases para la garantía del derecho de acceso a la información pública, estableciendo los parámetros para incorporar principios como la máxima publicidad y la divulgación proactiva de la información pública, los mecanismos para materializar la transparencia activa y pasiva, la obligación de las entidades de publicar datos abiertos y adoptar los instrumentos de gestión de la información, entre otras medidas. Esta Ley es el principal avance normativo en transparencia dentro del modelo de Estado Abierto en el país. Sin embargo, su desconocimiento por parte de los sujetos obligados ha representado un desafío para su cumplimiento efectivo. En el marco de la implementación de esta Ley se han desarrollado lineamientos y guías específicas, así como estrategias de monitoreo y seguimiento a su cumplimiento, como el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y, actualmente, el Índice de Transparencia Activa (ITA) de la Procuraduría General de la Nación (PGN). Por su parte, el Decreto 1494 de 2015⁸ corrigió y aclaró algunos yerros de la Ley 1712 de 2014⁹, estableciendo con mayor rigurosidad el ámbito de aplicación de la ley, brindando especificaciones sobre la información y su divulgación, y corrigiendo disposiciones acerca de las respuestas a solicitudes de acceso a la información.

En 2015, se creó la Red de la OCDE sobre Gobierno Abierto e Innovador para América Latina y el Caribe donde Colombia se desempeña como miembro. Esta Red está orientada a facilitar el diálogo y el intercambio entre gobiernos de todos los niveles y sociedad civil, de conocimiento y de buenas prácticas en las áreas de gobierno abierto, innovación y gobierno digital entre servidores públicos (OECD, 2020). Su importancia, radica en el escenario de oportunidad para el intercambio de experiencias en materia de transparencia, gestión contractual, desarrollo de tecnologías, así como la generación de alianzas para consolidar el modelo de Estado abierto en Colombia.

También en 2015, se sumaron desarrollos normativos que fortalecieron la transparencia, la legalidad y la lucha contra la corrupción, componentes del modelo de Estado Abierto en Colombia. A este respecto, la Ley 1755 de 2015¹⁰, reguló el derecho de petición, herramienta usada por los ciudadanos para exigir la garantía de sus derechos y el Decreto 1081 de 2015¹¹ que plantea directrices generales para la publicación y divulgación de información pública. De igual manera, con la adopción del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) instaurado mediante el Decreto 1083 de 2015¹², se concretó

⁷ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se corrigen yerros en la Ley 1712 de 2014.

⁹ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹¹ Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

¹² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

uno de los avances más importantes en la integración de las políticas de apertura del gobierno con la gestión de todas las entidades públicas del país. Es relevante señalar que el MIPG contempla lineamientos en materia de participación ciudadana, rendición de cuentas, servicio al ciudadano, integridad, racionalización de trámites, entre otras políticas.

En la misma línea, la Ley 1757 de 2015¹³ mediante la cual se adoptó el Estatuto de Participación Ciudadana estableció las bases para la promoción y protección del derecho a la participación democrática y, entre otras cosas, la obligatoriedad de la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas y la promoción del control social, resaltando la importancia del involucramiento de la ciudadanía en las fases de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública a través del diálogo entre actores.

Ahora bien, en términos de corresponsabilidad y relacionamiento permanente de la sociedad y la institucionalidad, la inclusión de la ciudadanía en la fase de evaluación y el seguimiento a la gestión pública ha cobrado especial relevancia dando lugar a desarrollos normativos y metodológicos asociados a la promoción de ejercicios de rendición de cuentas¹⁴ y de control social¹⁵. En la actualidad, se cuenta con el Manual Único de Rendición de Cuentas (MURC) – Versión 2, con enfoque basado en derechos humanos y paz, guía de obligatoria observancia para las entidades públicas, que incluye las orientaciones y los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas institucional. Se resalta que esta herramienta facilita el diseño de la estrategia de rendición de cuentas en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano en atención a la dimensión de valores para resultados del MIPG. Sin embargo, aún hay múltiples oportunidades de mejora en materia de rendición de cuentas. En particular, es necesario que las instituciones implementen este proceso con convencimiento de sus bondades y no exclusivamente por obligación legal, pues la rendición de cuentas cimienta, en gran medida, la confianza institucional. Así, hace falta avanzar en metodologías y herramientas innovadoras que hagan de estos procesos algo dinámico y atractivo para la sociedad civil y, al mismo tiempo, útil para las entidades públicas.

¹³ Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática

¹⁴ De acuerdo con lo señalado en el CONPES 3654 de 2010 Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos, la rendición de cuentas es el deber de los actores de informar y explicar su gestión a otros actores que cuentan con el derecho de exigirla, por la relación de poder y la posibilidad de sancionar o felicitar su comportamiento (DNP, 2010). Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124>

¹⁵ Es considerado como un instrumento de participación ciudadana, a través del cual la ciudadanía e institucionalidad pueden controlar la gestión pública. Este derecho ciudadano está contemplado en la Constitución Política y la Ley 850 de 2003 por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

De otro lado, desde 2016, el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, ha identificado el desarrollo de avances en el sistema de compra pública y contratación en línea con la operación de SECOP II, específicamente, adelantos en la planificación estratégica para coordinar la gestión entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales a través de la modernización del sistema de compra pública, del uso de Documentos Tipo y de pliegos estándar (OCDE, 2016). Lo anterior, constituye un avance en términos de transparencia y acceso a la información pública.

Otro de los impulsos estratégicos en la consolidación del Estado Abierto en Colombia, fue la suscripción de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el año 2016. En este texto se brindó un conjunto de lineamientos y un marco de acción para el robustecimiento del gobierno abierto en el país y de los planes de acción de AGA. Esto, a través de la apertura de información, de datos y de procesos públicos, así como del uso intensivo de las plataformas digitales y tecnologías de la información.

En 2016 se consolidaron nuevos avances en materia de lucha contra la corrupción, pues el Decreto 124 de 2016¹⁶ instituyó la metodología para hacer seguimiento a la estrategia de lucha contra la corrupción y la metodología para diseñar y hacer seguimiento a los mapas de riesgos de corrupción. No obstante, la efectividad de los mapas de riesgo como medida de prevención de ocurrencia de hechos corruptos no es la esperada, especialmente por la falta de apropiación institucional de este tipo de ejercicio.

El mismo año, se suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (AF) entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este acuerdo y su Plan Marco de Implementación (PMI) incluyen acciones en materia de participación ciudadana, rendición de cuentas y control social, incluyendo la adopción de enfoques poblacionales en procesos de fortalecimiento de veedurías ciudadanas y la consolidación del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas para la Implementación del Acuerdo de Paz. Cabe anotar que los progresos en este sentido se han enmarcado en apuestas y esfuerzos generales, sin embargo, el cumplimiento de algunos de los indicadores del PMI en esta materia, evidencian que deben hacerse mayores esfuerzos para avanzar de manera decidida hacia su cumplimiento.

Por otro lado, el Decreto 1499 de 2017¹⁷, actualizó y consolidó el MIPG mediante la creación de un solo sistema integrado de gestión en las organizaciones públicas. Este sistema, tiene como propósito la generación de valor público a través de siete dimensiones de la

¹⁶ Por el cual se sustituye el Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, relativo al "Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano".

¹⁷ Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.

gestión¹⁸. En la implementación del MIPG, son fundamentales las políticas de gestión y desempeño institucional de talento humano, de integridad, de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, de participación ciudadana y de gobierno digital, entre otras. Todas estas políticas son centrales en un modelo de Estado Abierto pues de su articulación depende la generación de confianza entre actores de la sociedad, el relacionamiento efectivo y con este, el mejoramiento de la gestión pública y la garantía de derechos fundamentales a la ciudadanía. Asimismo, las orientaciones sobre identificación de riesgos de corrupción están integradas a las herramientas de gestión de riesgos de MIPG y han venido siendo implementadas en el marco de estas políticas.

Aunado a lo anterior, en materia de integridad pública el Decreto 1499 de 2017, estableció dentro de las políticas de Gestión y Desempeño Institucional de MIPG, la política de integridad, con base en el proceso de adopción del Código de Integridad: Valores del Servicio Público. Con un alcance similar, el Congreso de la República, mediante la Ley 1828 de 2017¹⁹ estableció el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, buscando delimitar la actuación de quienes desempeñan funciones públicas, mejorando su gestión y fomentando la confianza con la ciudadanía.

En el marco de la CNM, la Presidencia de la República firmó en 2017 una Declaración por un Estado Abierto junto con los representantes de otras 14 instituciones públicas nacionales, con el fin de reafirmar el compromiso del Estado de trabajar con la sociedad civil en conjunto y colaboración, a partir de principios como la transparencia y acceso a la información, acceso a la tecnología, participación ciudadana, rendición de cuentas, entre otros (DAFP, 2017). A su vez, el Decreto 1686 de 2017²⁰ modificó el Decreto 1081 de 2015 (decreto reglamentario único del sector de la Presidencia de la República) en lo referente a las CRM, fortaleciéndolas como instancias de coordinación interinstitucional en respuesta a la falta de capacidad institucional, de presupuesto para su sostenimiento y de canales para fomentar la efectiva articulación de las entidades.

El mismo año, el CONPES 3920 de 2017 que establece la política nacional de explotación de datos (Big Data), concretó acciones encaminadas a: I) definir la infraestructura de datos públicos, con las condiciones para su aprovechamiento; II) diseñar e implementar un sistema de información que facilite la administración de datos en las entidades públicas; III) disponer de una vista pública en el Portal de Datos Abiertos del Estado que indique el avance de las entidades en la apertura de sus datos; y IV) definir y adoptar los estándares y

¹⁸ Las siete dimensiones son: talento humano, dimensionamiento estratégico, gestión con valores para resultados, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión del conocimiento, y control interno.

¹⁹ Por medio de la cual se expide el código de ética y disciplinario del congresista y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por medio del cual se modifica el Decreto 1081 de 2015 - Decreto Reglamentario Único del Sector de la Presidencia de la República, en lo que hace referencia a las Comisiones Regionales de Moralización.

lineamientos técnicos para la publicación de datos abiertos enlazados. Para 2021, en la plataforma de seguimiento a los documentos CONPES (SISCOMPES) se ha reportado un cumplimiento del 91,85 % de las acciones acordadas.

En 2018, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) suscritos por Colombia, se reflejaron en la expedición del CONPES 3918 de 2018 *Estrategia Para La Implementación De Los Objetivos De Desarrollo Sostenible (ODS) En Colombia*²¹. Del mencionado documento, se destaca el ODS 16, dirigido a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Posteriormente, la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018–2022 “*Pacto por Colombia, pacto por la legalidad*”, en la línea *Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos*, estableció que se diseñaría e implementaría una Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad hacia un Estado Abierto (DNP, 2019). De manera adicional, con el propósito de cumplir el objetivo de afianzar el relacionamiento colaborativo con el ciudadano, el PND propuso establecer estándares mínimos de Estado Abierto para el gobierno nacional y los territoriales, incluyendo la consolidación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas (SNRdC) que involucre a la institucionalidad de las tres ramas del poder público. Finalmente, el PND también establece el *Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación - Línea D Innovación Pública para un país moderno*, en el cual plantea una serie de mecanismos que habilitan acciones de innovación al interior del sector público, resaltando la importancia de la innovación para la creación de valor compartido o valor público, a partir de ejercicios de experimentación en el abordaje de desafíos de alta complejidad e incertidumbre (DNP, 2019).

De otro lado, la Ley 2013 de 2019²², para garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad, estableció la publicación y divulgación proactiva de la Declaración de Bienes y Rentas, Registro de Conflicto de Interés y Declaración del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de todos los servidores públicos del país. Al 30 de junio de 2021, 277.249 sujetos obligados habían publicado la declaración de bienes y rentas, y conflictos de intereses en el aplicativo SIGEP. Debido a que actualmente no existe un mapeo del universo total de sujetos obligados, se muestra la necesidad de mejorar la calidad de la información que constituya mayor efectividad e integridad de los funcionarios, servidores y colaboradores públicos.

²¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>

²² Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés.

Por su parte, el Decreto 338 de 2019²³, crea la Red Anticorrupción que está integrada por los jefes de Control Interno de todas las entidades públicas y su secretaría técnica está a cargo de la Secretaría de Transparencia, para generar alertas preventivas y articular acciones oportunas y eficaces en la identificación de casos o riesgos de corrupción en el sector público. Bajo este marco, se habilitó un correo electrónico a disposición de los jefes de control interno para denunciar posibles hechos de corrupción, sin excluir la responsabilidad de reportar a las instituciones competentes, y la Secretaría de Transparencia hace informes trimestrales para reportar al Consejo Asesor del Gobierno Nacional para fortalecer el sistema. Ese mismo año, se creó La Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RITA), la cual representa un avance hacia la articulación de la gestión de riesgos y el enfoque de integridad. Esta red busca ampliar los canales de denuncia y fortalecer la participación ciudadana. Actualmente, está conformada por entidades de la rama ejecutiva y se pretende avanzar en su implementación en entidades territoriales.

La Ley 2003 de 2019²⁴, que modificó parcialmente la Ley 5 de 1992²⁵, señaló que todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones, complementando los lineamientos de integridad en una rama del poder público diferente a la ejecutiva.

En materia de innovación, cabe resaltar que, en 2019, Colombia suscribió públicamente la declaración de innovación en el sector público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo cual refuerza el compromiso del país por incorporar en la gestión pública principios transversales que permitan a los servidores públicos y a las entidades innovar de manera consistente y confiable.

Durante 2019 y 2020 la política de racionalización de trámites, orientada a mejorar los escenarios de relacionamiento del ciudadano con el Estado para el acceso oportuno a bienes y servicios públicos, así como para la garantía de derechos, se fortaleció a través de la expedición del Decreto Ley 2106 de 2019²⁶ y de la Ley 2052 de 2020²⁷. Estas normas orientaron acciones de simplificación y eliminación de trámites y requisitos, generando ahorros de tiempos y costos para los ciudadanos.

²³ Por el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Control Interno y se crea la Red Anticorrupción.

²⁴ Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

²⁶ Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

²⁷ Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.

Es relevante indicar que desde que Colombia hace parte de AGA, se han implementado tres (3) Planes de Acción Nacionales de Gobierno Abierto y, después de un amplio proceso de co-creación, el IV Plan de Acción fue aprobado en diciembre de 2020. Estos Planes articulan las acciones del gobierno nacional, así como de entidades territoriales, de la rama judicial y entidades de control, con acciones de las organizaciones sociales y en su formulación e implementación se ha destacado el fortalecimiento de herramientas tecnológicas para la garantía de acceso a la información y los procesos de construcción de los planes, cada vez más concertados con sociedad civil. No obstante, la importancia del modelo de Estado abierto radica en que la implementación de este tipo de iniciativas se limite a las entidades que suscriban compromisos en AGA, sino que se generalicen a toda la institucionalidad pública.

De manera más reciente, atendiendo a las disposiciones contenidas el Plan Nacional de Desarrollo, se suscribió la Carta iberoamericana de innovación pública del CLAD en 2020, dicho documento, plantea una serie de principios, criterios y acciones que buscan enriquecer la gobernanza y el buen gobierno, impulsando un modelo relacional democrático, inclusivo, abierto y transparente.

En materia de integridad, este mismo año se aprobó la Ley 2016²⁸ que establece la creación del Sistema Nacional de Integridad (SNI) en el Servicio Público Colombiano, con el fin de articular la adopción del Código de Integridad en las entidades públicas y difundir estos ideales con el sector privado involucrado en asuntos públicos. El Sistema es coordinado por la CNM y las CRM.

También en 2020, se expidió la Resolución 1519 que define los estándares y directrices para publicar información pública, teniendo en cuenta la garantía de acceso a la información, accesibilidad a la web, datos abiertos y seguridad digital.

El ingreso de Colombia a la OCDE ha permitido al país reconocer con mayor profundidad el estado de sus políticas en materia de transparencia, integridad y legalidad y avanzar en una hoja de ruta de gobernanza pública. Por ejemplo, la OCDE reconoce especialmente los avances en gobierno digital (OCDE, 2020). Actualmente, los compromisos post-acceso en materia de gobernanza pública incluyen compromisos para el modelo de Estado Abierto como: i) efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia; ii)

²⁸ Por la cual se adopta el código de integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones.

transparencia y rendición de cuentas; iii) marcos e instituciones de integridad y contra la corrupción; y iv) capacidad administrativa subnacional (OCDE, 2020).

Por su parte, teniendo en cuenta que el gobierno corporativo es la herramienta para promover la transparencia y gestionar los riesgos en empresa, uno de los compromisos post-acceso a la OCDE incluye la implementación de los principios y recomendaciones de gobierno corporativo en empresas del Estado. El gobierno corporativo permite implementar medidas de transparencia, monitorear riesgos y adoptar políticas de cumplimiento.

Finalmente, el informe de gobernanza pública de 2020, la OCDE reconoce que el proceso de formulación de una Política de Estado Abierto en Colombia permitirá que el país sea líder en la materia y así generar un marco de referencia que integre las iniciativas volcadas hacia la transparencia, la participación, la integridad, la legalidad, la innovación, la lucha contra la corrupción, entre otros factores, en las distintas ramas del poder, los diferentes organismos del Estado y la sociedad civil.

2.2. Justificación.

La formulación de una política pública de Estado Abierto responde a la necesidad de transformar el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía, a partir de la confianza entre estos dos actores, lo que permitirá fortalecer la democracia en Colombia. Esto implica la necesidad de considerar dinámicas de lucha contra la corrupción que, es percibido como un problema prioritario por parte de la ciudadanía. La necesidad de formular esta política implica también la apropiación de la integridad pública de parte de los servidores públicos; el mejoramiento de la garantía del derecho de acceso a la información, pues tiene relación directa con el cumplimiento de otros derechos fundamentales; y la promoción de la corresponsabilidad entre actores de la sociedad con el fin de generar valor público. En este sentido, la innovación pública aparece como catalizador para transformar dicho relacionamiento y ofrece herramientas para materializar los enfoques del Estado abierto a la resolución de retos públicos.

La consolidación del modelo de Estado abierto resulta necesaria, para que los arreglos institucionales normativos y de política que se han desarrollado temáticamente no sean independientes y, por el contrario, se articulen entre sí. Hasta ahora, a pesar de un contexto institucional y normativo favorable, no se ha logrado consolidar y armonizar al mismo ritmo los componentes de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación. Estos, lejos de ser temáticas independientes constituyen, en conjunto, una herramienta de modernización de la administración pública, que contempla las necesidades de toda la

sociedad, facilita la eficiencia del gasto público y acerca la institucionalidad a la ciudadanía. Lo anterior redonda en la garantía de derechos fundamentales con problemas estructurales como la salud, la educación o el acceso a la justicia, entre otros.

Avanzar en esta política es necesario para que se logren resultados distintos y un mayor impacto en el desarrollo social y económico del país, al reconocer la transversalidad de los componentes. El modelo, entonces, constituye una poderosa herramienta que ofrece una dirección clara a las ramas del poder público, a los diferentes niveles de gobierno y a la administración pública en general a través de la articulación de temáticas relevantes que, juntas, consolidan la base para el fortalecimiento de la democracia en el país y promueven el desarrollo.

La cantidad importante de antecedentes normativos y de política presentados, demuestran el contexto favorable a una transición al Estado abierto. Sin embargo, la expedición de múltiples normas no ha bastado para cumplir con este propósito y se evidencia la necesidad de generar una articulación coherente de este conjunto de instrumentos. Según el Observatorio de la democracia de la Universidad de los Andes, entre 2018 y 2020 se registra una caída de 29 % a 19 % en la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. Por su parte, la confianza en el sistema de justicia pasó del 30 % al 26 % entre 2018 y 2020 (Observatorio de la democracia, 2021). Esto se suma a datos como los arrojados por el Estudio sobre la calidad de la Ciudadanía en Colombia 2018, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según los cuales los ciudadanos consideran la probabilidad de que un delito sea sancionado como baja (18 %), mientras otra proporción importante lo considera improbable (35 %). (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2018)

Adicionalmente, la corrupción y las limitaciones del derecho de acceso a la información afectan la confianza en términos de garantías de los compromisos con la ciudadanía y la protección de los derechos humanos (OHCHR, 2019). Por lo tanto, es perentorio que el país continúe avanzando en la garantía del derecho de acceso a la información pública. Con mayor énfasis, las dificultades persistentes en materia de transparencia y acceso a la información, integridad y lucha contra la corrupción, impactan negativamente el cumplimiento de otros acuerdos sobre gestión pública y garantía de derechos a nivel internacional, como los referentes a la inclusión de las mujeres en la formulación de las políticas públicas, la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres.

En respuesta a la situación expuesta, en las Bases del PND 2018-2022 se estableció la importancia de que esta política contemple un componente de corresponsabilidad con el sector privado y la ciudadanía que promueva la legitimidad del Estado y el fortalecimiento de la democracia. Es decir, se requiere definir una política pública que articule las estrategias que se han venido implementando y los nuevos esfuerzos por parte de las entidades de todas

las ramas del poder público, incorporando acciones con el sector privado y las organizaciones ciudadanas, para lograr la profundización de la democracia, la construcción de confianza pública y la lucha contra la corrupción.

En síntesis, se persigue iniciar una transformación del Estado que deje de concebir a la ciudadanía como un agente pasivo y, por el contrario, la involucre activamente en la generación de valor público. De igual manera, es fundamental seguir fortaleciendo la integridad y el servicio público, garantizando escenarios de relacionamiento del ciudadano con el Estado, adecuados y ajustados a la garantía de derechos y el acceso a bienes y servicios públicos de forma oportuna y accesible.

3. MARCO CONCEPTUAL

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE define el Estado Abierto como un modelo en el cual confluyen los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes, todos los niveles de gobierno y los ciudadanos. Estos, en reconocimiento de sus roles y sus marcos normativos en el sistema, se interrelacionan, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos para promover transparencia (OCDE, 2020).

Como lo señala Óscar Oszlak (2017), la noción de Estado Abierto no responde a la sumatoria entre los conceptos de Gobierno Abierto²⁹, Parlamento Abierto³⁰ y Justicia Abierta³¹, pues se perdería la esencia de la división de poderes y se excluiría en el análisis a las instancias extraístitucionales cuya gestión también debe ser transparentada en la medida en que hacen uso de recursos públicos. En este sentido, se reconoce la necesidad de

²⁹ El Informe de Gobernanza Pública para Colombia de la OCDE, indica que el término gobierno abierto se encuentra en línea con el de gobernanza pública, que se refiere a la formulación, ejecución y evaluación de reglas, procesos e interacciones formales e informales entre las instituciones y los agentes que componen el Estado, y entre el Estado y los ciudadanos (OCDE, 2020). Un gobierno abierto es más accesible, más receptivo y responsable ante los ciudadanos y reconoce que mejorar la relación entre las personas y su gobierno tiene beneficios exponenciales a largo plazo para todos. Implementar el Gobierno abierto implica adelantar acciones para i) Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; ii) Apoyar la participación ciudadana; iii) Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en los gobiernos; iv) Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. (Open Government Partnership, 2021)

³⁰ Parlamento Abierto se ha definido como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, que tiene por principios la transparencia y acceso a información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos (Organización de los Estados Americanos).

³¹ La justicia abierta se puede entender como una forma de gestión de la administración de justicia que, desde la transparencia, la colaboración y la participación dialogante con la ciudadanía y las instituciones afines al poder judicial, busca satisfacer necesidades o pretensiones específicas de todos los interesados o intervenientes (Sharp, 2017).

involucrar actores privados y a la ciudadanía en general, como actores clave responsables en la generación de valor público.

Si bien Oszlak no establece una definición concreta del Estado Abierto, propone una serie de atributos para identificarlo, orientados a: la implementación de los principios de gobierno abierto a todos órganos, programas y proyectos estatales y no estatales; el reforzamiento de los pesos y contrapesos; el involucramiento de la ciudadanía en todas las etapas de la gestión estatal; un aprovechamiento de las TIC para fortalecer la relación entre Estado y ciudadanía; y la colaboración de todos los poderes del Estado. (Oszlak, 2017).

Así, se puede establecer que el punto de partida de la noción de Estado Abierto es que se trata de una nueva forma o cultura de gobernanza que facilita un intercambio permanente entre todos los actores del Estado y la sociedad y que es especialmente relevante para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de la confianza ciudadana, la solución de desafíos públicos y la obtención de resultados de política pública. Ramírez Alujas afirma que el modelo se caracteriza por ser transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación en la toma de decisiones públicas (Ramírez-Alujas Á. V., 2011). Por consiguiente, el Estado Abierto contribuye a mejorar los niveles de transparencia, acceso, reutilización de la información y datos públicos, promoviendo la innovación y el desarrollo económico (OECD, 2015).

De conformidad con lo anterior, en esta política se definirá Estado Abierto como una forma de relacionamiento entre todos los actores de la institucionalidad pública y la sociedad, que equilibra expectativas ciudadanas y responsabilidades públicas, fortalece el modelo de democracia participativa y la lucha contra la corrupción, mediante el principio del diálogo, integrando los elementos de transparencia y acceso a la información pública, integridad, legalidad, participación ciudadana e innovación.

3.1. Elementos del modelo de Estado Abierto

La propuesta de concepto desarrollada en el presente documento otorga un protagonismo particular a la noción de confianza, entendida como el equilibrio entre las expectativas ciudadanas y el funcionamiento percibido o real de las instituciones públicas (Bouckaert y Van de Walle, 2003 citado por OCDE, 2017). Cabe anotar que esta confianza se constituye al mismo tiempo como condición y resultado de la implementación de este modelo. En este sentido, es tanto una promesa del Estado Abierto como un factor clave en la implementación de este tipo de gobernanza³² (Güemes & Brugué, 2017).

³² Sobre esta cuestión, resulta necesario distinguir entre la confianza social y la institucional. La primera, hace referencia a la evaluación o percepción de la interacción y fortaleza o debilidad de los lazos con otros sujetos y

La OCDE define cinco dimensiones necesarias para la construcción de esta confianza (OCDE, 2017). En primer lugar, la capacidad de respuesta institucional, que no se limita a cómo los ciudadanos reciben los servicios públicos, sino que considera cómo el gobierno escucha a los ciudadanos y responde a sus comentarios. La segunda dimensión es la fiabilidad, entendida como la capacidad de las instituciones gubernamentales para responder eficazmente a una responsabilidad delegada y reducir al mínimo la incertidumbre económica, social y política. La tercera dimensión, hace referencia a altos estándares de comportamiento y compromiso en la lucha contra la corrupción. En cuarto lugar, la dimensión de la apertura comprende un mayor compromiso con el acceso a la información y la participación en el diseño y la prestación de servicios y políticas públicas. Finalmente, se define la dimensión de equidad, que se centra en el trato coherente a los ciudadanos y empresas, la protección y búsqueda del interés general.

Teniendo en cuenta estas aproximaciones, este marco conceptual propone la definición un modelo de Estado Abierto para el país con una perspectiva sistémica, orientado a construir confianza, para lo cual define sus cinco elementos constitutivos: transparencia y acceso a la información; integridad pública; legalidad y lucha contra la corrupción; corresponsabilidad e innovación pública. No obstante, dada su naturaleza, esta estructuración es un esquema

grupos, mientras que la confianza institucional, se centra en la evaluación o percepción de la interacción con las instituciones (Güemes & Brugué, 2017).

abierto que permite la incorporación de elementos adicionales en el futuro, que contribuyan a su perspectiva sistémica.

Ilustración 1. Elementos del Estado Abierto



Fuente: Elaboración propia

3.1.1 Transparencia y acceso a la información

La promoción de la transparencia y del acceso a la información pública, así como la capacidad de la ciudadanía para usar esta información de manera efectiva, son fundamentales para afianzar la confianza entre los diferentes actores del Estado (OCDE, 2017). En consecuencia, la generación de transparencia a través de la divulgación y puesta a disposición de la información pública, en formatos accesibles y abiertos a toda la sociedad, fortalece las relaciones entre actores y atiende a la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Lo anterior, contribuye a generar las condiciones para un reconocimiento y un diálogo transparente e informado. La transparencia, como elemento del modelo de Estado Abierto, comprende la garantía del derecho de acceso a la información pública, la transparencia activa, pasiva y focalizada y el aprovechamiento de la información para fines públicos, personales, incluso comerciales.

Sobre el primer elemento, el concepto de acceso a la información pública se enmarca en el derecho fundamental de acuerdo con el cual la existencia de la información bajo control de los sujetos obligados a transparentarla puede ser conocida por cualquier persona, y su acceso también es público, con algunas excepciones contempladas por la ley (Ley 1712 de 2014, Art.4). En complemento, el derecho de acceso a la información alude a la totalidad

de la información disponible que es producida por entidades de todos los niveles de gobierno en ejercicio de sus funciones financiadas por recursos públicos.

En relación con el segundo componente, el término transparencia activa, hace referencia a la responsabilidad de cada órgano de la administración de hacer pública y poner a disposición de la ciudadanía la información de manera actualizada, permanente y detallada, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1712 de 2014. Por su parte, la transparencia pasiva se refiere al derecho ciudadano regulado por la Ley 1755 de 2015 de acceder a la información pública mediante la solicitud directa ante las entidades públicas. La transparencia focalizada implica la voluntad de las entidades públicas de entender los intereses y necesidades particulares de acceso a la información por parte de poblaciones específicas. Uno de los aspectos principales de este enfoque es el reconocimiento de que cada sector tiene vulnerabilidades y dinámicas de funcionamiento propias, las cuales determinan los contenidos y formas de intervención para promover el acceso a la información (BID, 2011).

Finalmente, frente al componente de aprovechamiento de la información para fines públicos, personales e incluso comerciales, se precisa que el acceso a la información pública en la apertura de datos contempla las características de la información como su oportunidad, gratuidad y facilidad de acceso, entre otras (Open Government Partnership, 2019). Esto implica que los datos deben estar a disposición y cumplir unos estándares para que puedan ser utilizados y procesados, garantizando su accesibilidad por parte de los diversos grupos de interés.

3.1.2 Integridad pública

La integridad es definida por (Downs, 1957) como la coherencia entre las declaraciones y las realizaciones, entendiéndose esta como una característica personal que, en el contexto de lo público, supone la coherencia con los valores del servicio público. Según su definición, en el ámbito de lo público, la integridad tiene que ver con el cumplimiento de las promesas que hace el Estado a los ciudadanos frente a la garantía de sus derechos, la prestación eficiente de los servicios públicos y la calidad en la planeación e implementación de Políticas Públicas que mejoren la calidad de vida.

En este sentido, desde un enfoque individual, la integridad se encuentra altamente determinada por el comportamiento ético a nivel personal. Desde un enfoque sistémico, el funcionamiento efectivo del sistema gubernamental depende de la legitimidad del servicio público y, por consiguiente, de la confianza de los ciudadanos, que se desarrolla e incrementa en escenarios en los que se garantiza la integridad en la prestación del servicio.

Por su parte, la OCDE afirma que la integridad pública se refiere al constante alineamiento y apropiación de valores éticos, principios y normas compartidas, para proteger y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público (OCDE, 2017).

En contraste, siguiendo la acepción desarrollada por el DAFP, la adopción de normas e instrumentos técnicos no es suficiente para generar entidades y servidores públicos íntegros. También es indispensable generar instrumentos que propendan por la garantía de la integridad como compromiso activo de los ciudadanos, los servidores y las organizaciones públicas en sus actuaciones diarias, fundadas en valores como la honestidad, el respeto, el compromiso, la diligencia y la justicia. (DAFP, 2017)

En esta política, la integridad como eje del modelo de Estado Abierto hace referencia a la capacidad que tiene cada actor del Estado, la ciudadanía y el sector privado para alinear su accionar con la priorización de los intereses públicos y generales, por encima de los intereses privados; garantizando los espacios de diálogo y el reconocimiento entre actores.

3.1.3 Legalidad y lucha contra la corrupción

El concepto de legalidad hace referencia al actuar en cumplimiento de las leyes y normas establecidas en sociedad, ya sea por convicción del bienestar social o por adhesión que se deriva del carácter obligatorio de una ley. Al respecto, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, la legalidad se encuentra asociada con la legitimidad, en el sentido en el que, jurídicamente, se alude al actuar de manera legal, mientras que éticamente implica la adhesión voluntaria que perfecciona la conducta. (PGN, 2014).

Manuel Villoria y Agustín Izquierdo establecen que, si bien la existencia de leyes permite sancionar y prevenir toda clase de conductas maliciosas, en algunos casos esas regulaciones normativas no contemplan las posibles zonas de interferencia o de colisión que puedan producirse entre lo público y lo privado (Villoria & Izquierdo, 2016). Por lo anterior, el desarrollo de una cultura que apunte a la generación de confianza entre actores mediante la legalidad implica de manera prioritaria el desarrollo de estrategias de lucha contra la corrupción³³. Lo anterior, considerando que este fenómeno acarrea un desequilibrio en la respuesta institucional, frente a las necesidades y expectativas ciudadanas.

Por lo tanto, en esta política el concepto de legalidad se centra en garantizar que los distintos actores del Estado y la sociedad apropien reglas comunes que contribuyan a la generación de confianza, particularmente, fortaleciendo la lucha contra la corrupción.

³³La corrupción se entiende como el uso del poder para desviar la gestión de los asuntos públicos hacia beneficios particulares (CONPES, 2013).

3.1.4 Diálogo y corresponsabilidad

El diálogo no da cuenta de una simple conversación, sino de un acto moral de reconocimiento (Arendt, 1993). De ahí la necesidad de que las decisiones públicas sean resultado de una discusión abierta que exponga los argumentos de los distintos sujetos de una sociedad. Es justamente esta posibilidad de dialogar la que hace aparecer a cada ciudadano como sujeto de derechos en sí mismo. Esta constante relación de interdependencia es lo que da cuenta de una existencia en permanente corresponsabilidad. Cada ciudadano es corresponsable de los otros ciudadanos, del gobierno y del Estado.

El Estado abierto requiere la colaboración de diversos actores de la sociedad para generar los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso con sentido para la ciudadanía (BID & CLAD, 2017).

En el marco de este documento de política, la colaboración es entendida como el involucramiento y compromiso de los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo para resolver conjuntamente problemas públicos. Esto requiere de la cooperación y coordinación entre las administraciones públicas con la ciudadanía, sector privado, organizaciones no gubernamentales y académica (Ramírez-Alujas Á. V., 2014). Por lo anterior, el diálogo es un elemento relevante y fundamental para la colaboración entre los actores que intervienen en lo público. Cabe anotar que, si bien conceptualmente este componente incluye los ejercicios de participación ciudadana y colaboración, estos no serán desarrollados a profundidad en el presente documento, considerando que el Gobierno nacional adelanta una política específica en esta materia.

3.1.5 Innovación pública

La innovación constituye un catalizador para el Estado abierto, en la medida que logra generar acciones institucionales, impulsando cambios en las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía con el fin de diseñar instrumentos que aporten a una transformación cultural y desarrollo de nuevas capacidades (Zurbriggen, 2020). De ahí que los ejes de del Estado Abierto se dinamicen bajo esta nueva perspectiva, pues esta aporta a que la gestión pública adquiera una óptica diferente, a partir del empoderamiento de los actores que en ella intervienen. Este abordaje también contribuye a reducir los costos y aumentar la eficiencia de las instituciones, mejorar la prestación y los resultados de los servicios públicos e impulsar el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (Mulgan & Albury, 2003)

Un elemento primordial de la innovación pública es la implementación de nuevas metodologías y herramientas centradas en el ciudadano, para materializar los principios de

participación y colaboración para el abordaje de retos públicos. En concreto, el uso de herramientas y métodos innovadores permiten involucrar activa y efectivamente a los ciudadanos, empresas y organizaciones de la sociedad civil (White House, 2009).

Considerando lo anterior, el fin último de la innovación es el de responder más eficazmente a los cambios en las necesidades públicas y ciudadanas. En este sentido, Calderón y Lorenzo (2010) definen que es indispensable poner en el centro a los ciudadanos, beneficiarios y usuarios de políticas públicas, bienes y servicios para garantizar que los procesos institucionales den efectiva respuesta a las necesidades sociales.

Así, la innovación contribuye a que las decisiones públicas sean acertadas, en la medida en que facilita que estén basadas en las necesidades de los actores: permite tener en cuenta sus preferencias, facilita la colaboración entre ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios públicos y faculta la comunicación de forma abierta y transparente (Arenas, y otros, 2014).

En este sentido, en el marco de esta política se entenderá la innovación pública como aquella que se enfoca en combinar la creatividad y la colaboración para entender desafíos públicos complejos y construir nuevas respuestas, para generar valor público a través de métodos y herramientas más eficientes y participativos que los tradicionales (DNP, 2019).

4. DIAGNÓSTICO

Si bien existen numerosos antecedentes en la implementación del Estado abierto, persiste la existencia de retos para su consolidación. A este respecto, es importante mencionar que mediciones de cultura política como las adelantadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), reflejan la desconfianza ciudadana en la institucionalidad pública (DANE, 2019). Así, se evidencia que los esfuerzos para coordinar acciones de corto y mediano plazo en este sentido han sido insuficientes para responder a este problema público transversal. En efecto, la confianza en la institucionalidad en el país ha tenido una tendencia a disminuir desde finales de la década de los noventa. De acuerdo con la última medición de Capital Social en 2018, esta no superaba los 1,9 puntos de 10 posibles (CONTRIAL, 2018).

En este sentido, se reconoce como problema central de esta política pública la débil consolidación del modelo de Estado abierto en Colombia, entendiendo la necesidad de articular de manera efectiva sus componentes para garantizar un relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía basado en la confianza. En el presente diagnóstico se desarrollarán las cinco causas que limitan el avance en la consolidación de este modelo en el país, a saber: i) la persistencia de limitaciones para facilitar el acceso y uso de la información pública; ii) la existencia de retos en la consolidación de una cultura de la integridad pública; iii) la

evidencia de una respuesta institucional limitada ante hechos de corrupción y otras conductas indebidas; iv) la baja generación de valor público en acciones de articulación con actores sociales y del sector privado; y v) la existencia de barreras a la innovación pública.

4.1. Debilidades en la garantía del derecho de acceso y uso de la información pública.

Las cualidades del acceso, uso, y calidad de la información disponible para los ciudadanos por parte del Estado determinan el acceso a servicios básicos, programas sociales, derechos ciudadanos y el ejercicio de la participación ciudadana y del control social informado. Garantizar el acceso a la información redonda entonces en políticas más efectivas, mejor regulación y servicios de mayor calidad.

En el presente aparte se desarrollarán dos factores causales que limitan el relacionamiento entre actores y la generación de confianza: la persistencia de limitaciones para facilitar el acceso a la información pública y la escasez de acciones orientadas a la transparencia focalizada.

4.1.1. Persisten limitaciones para facilitar el acceso a la información pública.

El Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública del FURAG mide la capacidad de las entidades públicas de institucionalizar la promoción y la garantía del acceso a la información pública como un derecho fundamental y de facilitar su implementación a través de los procesos y políticas de gestión y desempeño. La medición de 2019 evidencia un puntaje de 79,6 de 100 puntos posibles para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y de 56,9 para las entidades territoriales (DAFP, 2020).

Si bien estos datos no parecen particularmente alarmantes, otras fuentes de información evidencian que, en los últimos años, la ciudadanía no goza plenamente del derecho fundamental de acceso a la información. En efecto, según datos de la Defensoría, en el periodo comprendido entre marzo de 2016 y marzo de 2017 se presentaron 2.296 tutelas por vulneración de este derecho. De este total, se admitieron cerca del 55% (1250). El mayor número de estas tutelas se presentó en Córdoba, Valle del Cauca, Caquetá y Antioquia, cada uno de estos departamentos con más de 101 tutelas. Antioquia ascendió a 648 casos (Defensoría del Pueblo, 2016).

Según los datos de la Defensoría, la negación para entregar información por parte de las entidades se fundamentaba en motivos de reserva³⁴ (Defensoría del Pueblo, 2016). Esto

³⁴ El derecho de acceso a la información cuenta con dos excepciones establecidas por la Ley, estos son información clasificada y reservada. La información clasificada, se refiere a la información que contiene datos semiprivados o privados susceptibles de afectar la privacidad e integridad de los individuos. La información reservada por su parte, corresponde a aquellos datos que por cuestiones de defensa y seguridad nacional,

evidencia el desconocimiento por parte de los funcionarios públicos sobre los alcances y procedimientos del derecho de acceso a la información pública, considerando que este motivo solo aplica cuando existe una disposición constitucional o legal que declare la información como reservada. Lo anterior, demuestra la necesidad de fortalecer la implementación de esta norma, especialmente a nivel territorial.

Adicionalmente, entre las dificultades en materia de transparencia pasiva evidenciadas por la Defensoría del Pueblo, se destacan la falta de respuesta, las respuestas que no hacen referencia al asunto solicitado y las respuestas incompletas (Defensoría del Pueblo, 2016). Esto constituye limitaciones en aplicación de los principios de facilitación³⁵ y calidad³⁶, para la garantía del derecho de acceso a la información pública.

De otro lado, en cuanto al ejercicio de transparencia activa, estudios realizados por organizaciones de la sociedad civil sustentan las limitaciones en la garantía de este derecho. Según la Encuesta de Opinión sobre Participación Ciudadana 2018 de Foro Nacional por Colombia, sólo el 12 % de los encuestados ha recibido información sobre espacios y canales de participación ciudadana de su territorio. De ellos, el 32 % opina que la entrega de esta información no ha sido permanente (Foro Nacional por Colombia, 2019).

De esta misma población, el 34 % no considera confiable la información obtenida y para el 41 % no ha sido suficiente. En este sentido, el 59 % encuentra la falta de información como uno de los principales factores para que la gente no participe, y el 23 % no participa en espacios institucionales por falta de información sobre su funcionamiento (Foro Nacional por Colombia, 2019).

Estos datos evidencian que la transparencia es un derecho que permite la garantía de otros derechos. En este caso, se trata de dos derechos fundamentales: el acceso a la información y la participación ciudadana. De manera complementaria, los resultados de esta encuesta revelan que no basta con entregar o publicar la información pública, sino que esta debe cumplir con atributos de calidad como la confiabilidad y completitud³⁷. Estos son

seguridad pública, relaciones internacionales, y estabilidad macroeconómica y financiera no pueden ser públicamente divulgados. Estas excepciones también aplican para apartes de algunos documentos que pueden ser anonimizados, transliterados o editados por parte de los sujetos obligados, con el fin de suprimir información que no puede ser difundida.

³⁵ Según el cual los sujetos obligados deben facilitar el ejercicio de acceso a la información, excluyendo obstrucciones (Congreso de la República, 2014).

³⁶ Según el cual la información deberá ser oportuna, veraz, objetiva, completa, reutilizable, procesable y debe estar disponible en formatos accesibles (Congreso de la República, 2014).

³⁷ Entendida como el grado en que todos los atributos del dato están presentes.

fundamentales para garantizar el principio de calidad de la información establecido en la norma.

En relación con esto último, De justicia encontró que la mayoría de los 32 sitios web de entidades nacionales evaluadas, no siguen la Norma Colombiana NTC 5854³⁸ que define buenas prácticas de accesibilidad y ergonomía para la accesibilidad web. En una escala sobre 100 puntos, el puntaje más alto obtenido por una entidad pública fue de 50 (Ospina & Bessa, 2019). Estos datos identifican las debilidades para lograr una transparencia activa que no solo facilite, sino que garantice la calidad en la información que requiere la ciudadanía, con estándares que permitan su comprensión y usabilidad. Lo anterior es particularmente relevante, considerando que la calidad y la accesibilidad son elementos clave para el procesamiento y uso de información pública, incluyendo el control a la gestión pública y sus resultados (TpC, 2018).

Los resultados del Barómetro de Datos Abiertos de la World Wide Web Foundation corroboran estos retos en la implementación de lo dispuesto en la Ley 1712 de 2011. En su última medición, Colombia obtuvo 52 puntos sobre 100 con respecto a la existencia de normas y elementos habilitantes de los datos abiertos pero su efectiva implementación y aprovechamiento mostraron niveles significativamente más bajos (World Wide Web Foundation, 2018).

Los retos en materia de usabilidad reposan también en los esfuerzos en materia de interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas. Un ejemplo de esto es el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP). La información que allí reposa es un insumo importante para la toma de decisiones en relación con la fuerza laboral del Estado y, al mismo tiempo, suele ser de interés de ciudadanos que realizan control social. Garantizar la interoperabilidad de este sistema con otros es fundamental para el uso interno y externo de esta información. No obstante, este sistema no interopera con otros. El Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), es de particular relevancia, pues alberga datos sobre los procesos de contratación estatales. Solo hasta 2019 se avanzó en la firma de un convenio de interoperabilidad entre los dos sistemas, que propende por el intercambio de información de manera estandarizada bajo los lineamientos de MinTIC. Actualmente, se están haciendo pruebas de intercambio de información de entidades, no obstante, los avances en el proceso son paulatinos y no permiten aún cruzar la información de estos dos sistemas para su análisis.

De acuerdo con lo expuesto, en Colombia aún persisten retos importantes para garantizar y comprender la importancia del derecho de acceso a la información pública, tanto por parte de la ciudadanía como de las entidades públicas. Las debilidades en la

³⁸ Norma técnica colombiana de accesibilidad web.

entrega y calidad de información pública generan dificultades para que la ciudadanía pueda relacionarse eficazmente con las entidades públicas. Esto, a su vez, contribuye a que en el país no pueda consolidarse efectivamente un modelo de Estado abierto pues su esencia se encuentra en la transparencia.

4.1.2. Escasas acciones orientadas a la transparencia focalizada.

La efectividad de los esfuerzos para garantizar la transparencia de la información pública requiere considerar que las personas puedan efectivamente acceder a ella y comprenderla, para poder usarla. Esto implica para los sujetos obligados que al transparentarla tengan en cuenta que no todos los sectores de la población cuentan con las mismas capacidades y conocimientos para ejercer este derecho. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que el acceso a la información pública se constituye en una condición para gozar de otros derechos. En efecto, la información facilita el acceso a los bienes y servicios, por ejemplo, en sectores esenciales como salud, educación, vivienda, entre otros (PGN, 2020). En consecuencia, es fundamental garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder a la información en igualdad de condiciones.

La encuesta EDID 2018, identifica que existe una falta de comprensión por parte de las entidades de la importancia de este derecho. Los servidores públicos sostienen que el principal beneficio de la Ley 1712 de 2014 es la prevención de la corrupción (47 %); sin embargo, pocos (2,3 %) la relacionan con el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía (DANE, 2018). Esto puede tener repercusiones en la generación de valor público desde las entidades, pues no se relaciona la información con el impacto que esta tiene en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Innovations for Poverty Action en colaboración con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), realizaron una auditoría aleatoria de dos programas sociales: Sisbén y Más Familias en Acción, en la cual identificaron que el ausentismo de los funcionarios afectaba la accesibilidad a información útil para acceder a los programas, debido a que no se respondían solicitudes de información a través de llamadas (Poverty Action, 2018). Asimismo, esta auditoria identifica un bajo acceso a información de los programas (menos del 30 % de los peticionarios recibió información completa o correcta) y se evidenció que los ciudadanos enfrentan discriminación en el acceso según el acento regional, clase socioeconómica y estatus migratorio (Poverty Action, 2018). Se debe señalar también que la falta de información en programas sociales afecta a las mujeres principalmente, teniendo en cuenta que el 56 % de las personas que acceden a programas sociales del Estado son mujeres (DANE, 2019).

La debilidad en la calidad de la información de interés de poblaciones específicas también se refleja en otros sectores y temas. Por ejemplo, en relación con la Política de Paz

con Legalidad, es fundamental que las personas conozcan los múltiples esfuerzos gubernamentales por avanzar en su implementación. Fortalecer el acceso a la información sobre las iniciativas que permiten consolidar esta política y dar cumplimiento a lo estipulado en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AF) repercute directamente en la generación de confianza en la institucionalidad. En este sentido, en su informe sobre Riesgos de corrupción en la implementación del AF, Transparencia por Colombia expone algunas limitaciones para garantizar la transparencia en esta materia. Así, se refiere a la completitud de la información contenida en el Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO)³⁹, a la ausencia de respuesta a solicitudes por parte de algunas entidades y a las dificultades que existen para hacer seguimiento a los recursos que se destinan a la implementación del AF (TpC, 2020).

Por su parte, la CGR ha identificado en los informes al Congreso la baja disponibilidad y calidad de la información de la totalidad de los recursos necesarios para cumplimiento del AF, evidenciada a partir del alto nivel de subreporte de las políticas y de los proyectos de inversión asociados al PMI, que permiten identificar la cuantificación y territorialización de los recursos (CGR, 2019). No obstante, es de resaltar que, más recientemente, el Gobierno nacional ha avanzado en la implementación de trazadores presupuestales que permitirán rendir cuentas y transparentar los recursos y gestiones que se han adelantado en este sentido. El reto será lograr una difusión amplia y en lenguaje claro de esta información. Es clave mencionar que la disponibilidad de información focalizada sobre la implementación del Acuerdo final es relevante pues en este se contemplan medidas de prevención y lucha contra la corrupción (punto 6.1.5 del Acuerdo).

La necesidad de avanzar en transparencia focalizada se refleja también en los resultados del Índice de Criterios diferenciales de accesibilidad a la información pública aplicados del FURAG. Este reveló que las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional (73,9 puntos sobre 100) tienen mayor capacidad de facilitar que poblaciones específicas accedan a información que particularmente les afecte o interese, en comparación con las entidades territoriales (54,5 puntos de 100) (DAFP, 2019).

A este respecto, es fundamental considerar la importancia de la accesibilidad a la información por parte de personas con discapacidad. En este sentido, la institucionalidad colombiana avanza no solamente a partir de la expedición de normas y actos administrativos que profundizan y complementan lo dispuesto en la Ley de transparencia y acceso a la

³⁹ Cabe anotar que el SIIPO se limita a compilar y a publicar la información remitida por las entidades públicas responsables de la implementación. En este sentido, la veracidad, exactitud y oportunidad de los datos allí registrados son responsabilidad exclusiva de la entidad asignada para cada indicador y se rige por los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014.

información⁴⁰, sino también en la elaboración de guías y manuales para facilitar su implementación por parte de las entidades públicas⁴¹. A este respecto, el Informe alternativo de la coalición colombiana para la implementación de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ONU, 2016) menciona que la información pública disponible no se encuentra adaptada a formatos de lectura o lenguaje simple que garantice el acceso a la información de las personas con discapacidad. Como se mencionó, del acceso a la información depende el goce de otros derechos y esto es especialmente importante para los sujetos de especial protección.

Si bien las entidades públicas han realizado ajustes para cumplir con los lineamientos de transparencia y acceso a información pública, el impacto positivo depende de la calidad de la información divulgada y su accesibilidad por parte de la ciudadanía en general y de los grupos diferenciales, en particular. Lo anterior, da cuenta de los retos institucionales para facilitar el acceso a la información pública, que limitan la garantía de otros derechos fundamentales y afecta la consolidación del Estado Abierto.

4.2. Debilidades en la consolidación de una cultura de integridad pública.

La integridad en la administración pública es un reto para la consolidación del Estado abierto, pues se constituye en un elemento fundamental para dar respuesta efectiva a las expectativas ciudadanas. La construcción o recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones depende entonces, en gran medida, del comportamiento de los servidores públicos y de los resultados de la gestión de las entidades. Así, a pesar de los avances que tanto en materia normativa como de gestión ha tenido Colombia para fortalecer la integridad, aún quedan tareas por considerar y retos por superar.

En la presente política se abordarán principalmente dos problemáticas relacionadas con la integridad pública: las debilidades en la gestión del talento humano que desincentivan el desempeño y el comportamiento íntegro y los mecanismos desarticulados para la gestión preventiva de conflictos de intereses en las entidades públicas.

4.2.1. Debilidades en la gestión del talento humano que inciden en el desempeño y el comportamiento íntegro.

La calidad del ingreso, la evaluación y el desarrollo de los servidores públicos son determinantes en el desempeño, la responsabilidad y el servicio público íntegro. Un estudio de integridad de Colombia realizado por la OCDE 2017 identifica algunos elementos que

⁴⁰ En particular, se resalta la resolución 1519 de 2020 que define los estándares y directrices para publicar la información señalada en la Ley 1712 del 2014 y los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital y datos abiertos.

⁴¹ El DNP y el DAFF avanzan en el diseño y publicación de un manual para la implementación de la Resolución 1519 de 2020.

requieren de especial atención para avanzar en esta materia. Entre ellos, se identifica que en el país hay un alto nivel de politización que implica lealtad a los cargos directivos, un bajo enfoque orientado al desempeño, condiciones laborales poco óptimas, bajos niveles de seguridad en el empleo y una falta de capacitaciones y orientación ética que pueden conducir a prácticas corruptas y bajos niveles de integridad (OCDE, 2017, pág. 83).

En este sentido, el diagnóstico institucional del servicio civil⁴² en América Latina, concluyó que, aunque en Colombia existen avances⁴³, persisten retos en políticas específicas de recursos humanos (BID, 2014). Dentro de las fallas se identifica el acceso al servicio con base en el mérito que, si bien se ha logrado atenuar con la Ley 909 de 2004⁴⁴ y la realización de concursos para cubrir cargos de carrera administrativa, aún persiste un gran número de vinculaciones mediante nombramiento provisional.

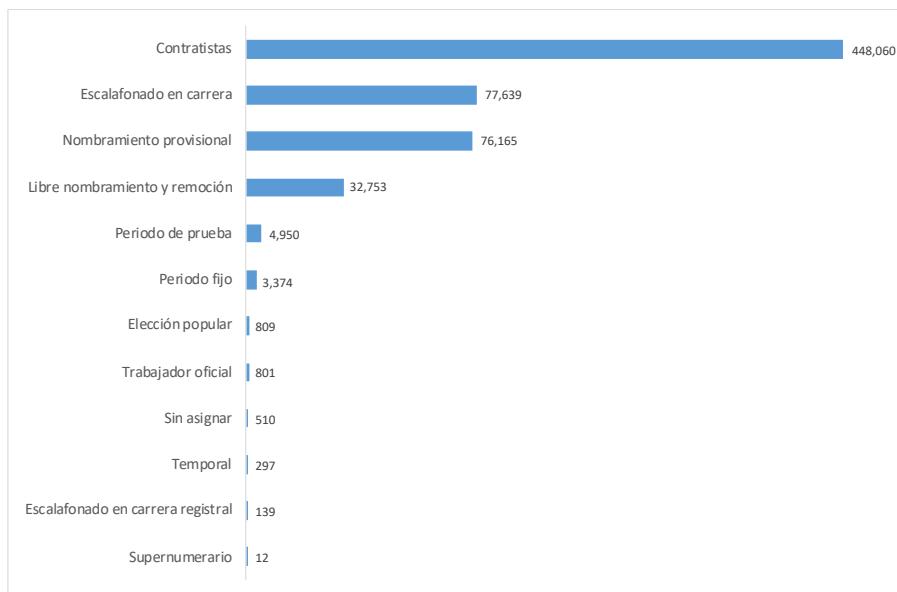
De igual manera, cabe mencionar que las vinculaciones por prestación de servicios no necesariamente están ligadas a procesos meritocráticos. Esto es especialmente relevante si se analizan las proporciones de contrataciones de este tipo para el funcionamiento de las instituciones públicas. En efecto, de acuerdo con la información registrada en SIGEP con corte a 5 de mayo de 2021, la distribución total de servidores públicos en Colombia muestra que el país cuenta con un total de 1.268.423 servidores públicos (DAFP, 2021). Así mismo, respecto de la vinculación de contratistas durante el año 2020, se observa que la mayor parte de vinculación se encuentra a través de la modalidad de contrato por prestación de servicios con un total de 448.060 correspondiente al 69,4 % mientras que personal de carrera administrativa representa el 12 % y el nombramiento provisional el 12 % (DAFP, 2020).

⁴² El “servicio público” en el orden nacional en Colombia es símil del concepto de “servicio civil” que se emplea en buena parte del mundo y en organismos multilaterales como ONU, BID y OCDE.

⁴³ Principalmente en materia de capacitación y fortalecimiento de valores del servicio público.

⁴⁴ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

Gráfica 1. Distribución por tipo de vinculación



Fuente: SIGEP, 2021

Por su parte, TpC (TpC, 2019) identifica riesgos ante la falta de procesos de selección por méritos, en especial para los cargos de libre nombramiento y remoción. El ITEP 2015-2016, muestra que a pesar de los avances normativos faltan procesos de ingreso por mérito. Los directivos de libre nombramiento y remoción de entidades nacionales sometidos a selección por mérito son el 74%, en gobernaciones el 17% y en las alcaldías tan solo son el 1 %. Por niveles de cargo, la medición identifica que del nivel asesor un 46 % ingresa por proceso por mérito en entidades nacionales, un 13% en gobernaciones y un 0% en alcaldías (TpC, 2019).

Respecto a la vinculación a los cargos de libre nombramiento y remoción, se ha avanzado en procesos meritocráticos⁴⁵. En 2018, 2019, 2020 y 2021 se ha evaluado a más de 11.825 candidatos a cargos de libre nombramiento y remoción de los niveles directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial, a los cuales se les aplicaron pruebas de competencias e integridad (DAFP, 2021). Pero, a pesar de los esfuerzos institucionales y de disposiciones legales por reducir la provisionalidad, de acuerdo con la información de caracterización del empleo público con corte a 31 de marzo de 2020, el porcentaje de

⁴⁵ Se reportan como avances pues no está contemplada la obligatoriedad de realización de concursos para los servidores públicos vinculados a cargos de Libre nombramiento y remoción.

provisionalidad en la rama ejecutiva del orden nacional y en orden territorial, son 32% y 40% respectivamente (DAFP, 2020).

De otro lado, persisten debilidades para estructurar la integridad como eje articulador de la gestión pública, en la apropiación de valores y en la conformación de un entorno institucional favorable al comportamiento íntegro que contribuya a la construcción de confianza y a la transformación de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía.

Así, según la Encuesta de Cultura Ciudadana Bogotá 2018 el 86 % de las personas consideran que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos (Corpovisionarios, 2018). Por su parte, en el Latinobarómetro 2018, se concluye que entre 2006 y 2018 aumentó de un 61 % a 79 % (en promedio) el porcentaje de quienes consideran que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Para el caso de Colombia, ese porcentaje corresponde al 80 % de los encuestados (Corporación Latinobarómetro, 2018).

Asimismo, la cuarta medición de Capital Social concluye que la confianza institucional ha tenido una caída del 30 % desde hace dos décadas (CONTRIAL, 2018). Para el caso particular de la confianza en la administración pública, el promedio para la cuarta medición es de 1,9 en una escala de 0 a 10. De otra parte, la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI) de 2019, evidencia que el 40 % de los servidores públicos consideran que la ausencia de valores es el principal factor que puede influir para que se presenten prácticas irregulares en la administración pública (DANE, 2019). Según la Encuesta de Cultura Política del DANE de 2019, el 88 % de las personas consultadas consideran que la ausencia de valores éticos es un factor que motiva o induce para que se presenten actos de corrupción (DANE, 2019).

Un dato preocupante al respecto es el reportado en el tercer informe del Monitor Ciudadano de la corrupción 2016-2018, según el cual el 69 % de los actores individuales involucrados en hechos de corrupción son servidores públicos, el 39 % entidades públicas y el 30 % autoridades de elección popular (Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2019). Con respecto a este propósito, como parte importante en la configuración de este entorno de integridad pública, es preciso reconocer que la sociedad, el sector privado y la ciudadanía comparten responsabilidades por la integridad pública por su adhesión o no a valores del servicio público en los que prevalece el interés general frente a los intereses particulares. La promoción de la integridad implica, por tanto, el involucramiento de diversos actores y no incluye exclusivamente a los servidores públicos. Por esta razón, las debilidades en la integridad pública no solo afectan los recursos públicos y el interés general, sino también la credibilidad en las normas y el respeto a las mismas por parte de la sociedad.

A partir de los compromisos de ingreso a la OCDE, las organizaciones públicas han avanzado en la implementación del Código de Integridad: Valores del Servicio Público, en búsqueda de fortalecer la cultura de integridad. Con este Código, el país desarrolló un enfoque preventivo y de cambio cultural para promover y apropiar la ética de lo público en los actores involucrados en la administración. Sin embargo, la apropiación de los valores del servicio público representa un reto permanente.

En relación con este aspecto, los resultados FURAG 2019, evidencian que en el 75% de las entidades evaluadas el representante legal y la alta dirección participan en las actividades de socialización de los valores y principios del servicio público (código de integridad) y en 46 % evalúan el cumplimiento de los valores y principios del servicio público en los comités o consejos internos (DAFP, 2020). De acuerdo con la misma medición, en lo relativo a la Política de Integridad, se identifica una mejora en las entidades del orden nacional en el desempeño relativo a la implementación de acciones de cambio cultural con la implementación del Código de Integridad al pasar de 68,8 puntos en 2018 a 71,5 en el 2019. En el nivel territorial este mismo índice tiene 61,6 puntos en el año 2018 y 71,5 en el año 2019 (DAFP, 2020). Cabe anotar que el cumplimiento de la Política de Integridad a través de acciones pedagógicas para su apropiación incide en estos puntajes.

Teniendo en cuenta lo anterior, las dificultades en la gestión del talento humano en el servicio público tienen implicaciones en la apropiación de la cultura de integridad y de los valores del servicio público por parte de los servidores y de toda la sociedad. Esto es particularmente importante para la construcción de confianza, pues esta está condicionada por la existencia de entornos institucionales favorables para la promoción del comportamiento íntegro de los servidores, en función del interés general.

4.2.2. Mecanismos desarticulados para la gestión preventiva de conflictos de intereses en las entidades públicas.

La gestión preventiva de conflictos de interés hace parte de la infraestructura o entorno de integridad institucional (Jiménez Asencio, 2016). La falta de articulación de sus mecanismos es uno de los problemas que afecta el desarrollo de la cultura de integridad pública en Colombia, como garantía de la imparcialidad en la toma de decisiones y del control a los intereses particulares para el cumplimiento de funciones y deberes del servicio público.

Según datos de FURAG relativos a la Política de Integridad, se identifica que la gestión adecuada de conflictos de interés en el orden nacional (64,9 puntos) obtiene un mejor puntaje que en las entidades territoriales (61,7 puntos). No obstante, los resultados no son óptimos, teniendo en cuenta que la escala de medición es de 0 a 100 puntos (DAFP, 2020).

Tabla 1. Resultados política de integridad medición FURAG vigencias 2018 y 2019

Índice	NACIONAL		TERRITORIAL	
	(SECTORES)	(GOBERNACIONES)	Año 2018	Año 2019
Índice de la política	70,3	75	62,8	71,2
Subíndice de cambio cultural basado en la implementación del código de integridad del servicio público	68,8	71,5	61,6	71,5
Subíndice de gestión adecuada de conflictos de interés y declaración oportuna de bienes y rentas	N/A*	64,9	N/A*	61,7
Subíndice de coherencia entre la gestión de riesgos con el control y sanción	68,8	72,8	62,9	70,4

Fuente: FURAG 2019. *En las casillas que no hay información se debe a que este subíndice no tuvo medición para el año 2018.

De acuerdo con la OCDE, Colombia ocupa el puesto 27 entre 38 países, con una calificación de 37,5 sobre 100 posibles en materia de divulgación de activos e intereses privados de funcionarios públicos (OCDE, 2018).

Según lo reportado en la medición 2019 del FURAG, en promedio el 45 % de las entidades territoriales y 56 % de las entidades nacionales no implementan acciones de sensibilización ni cuentan con procedimientos o difunden los canales para la declaración de conflictos de intereses dentro de la estrategia de gestión anual para la identificación y declaración de conflictos de interés (DAFP, 2019).

En consecuencia, el marco normativo por sí solo no garantiza la gestión preventiva de los conflictos de intereses y, como se evidencia, no existe el control adecuado a las declaraciones. De no ser solucionado este aspecto, se afectaría directamente la apropiación de la cultura de integridad y con este, la promoción de la construcción de confianza y beneficio del interés general que son esenciales para la consolidación del Estado abierto.

4.3. Respuesta institucional limitada ante hechos de corrupción y otras conductas indebidas.

La ocurrencia de hechos de corrupción está directamente relacionada con la opacidad y la ausencia de integridad pública. Sus efectos no solo incluyen en el incumplimiento y la deslegitimación de la función pública sino el quebrantamiento de la confianza entre los actores de la sociedad. Por lo tanto, la apropiación de una cultura de legalidad y una respuesta efectiva ante acciones corruptas son elementos primordiales para la consolidación de un modelo de Estado abierto.

Estas dificultades se analizarán en esta política a la luz de tres factores causales: la falta un enfoque integral para la gestión de riesgos de corrupción; la persistencia de debilidades en el trámite de reportes y denuncias de corrupción y en la protección al denunciante y las debilidades en la articulación para la investigación y sanción de prácticas corruptas.

4.3.1. Falta un enfoque integral para la gestión de riesgos de corrupción.

Colombia presenta avances importantes en un modelo de identificación y gestión de riesgos de corrupción, pero no ha avanzado hacia la consolidación de un enfoque preventivo que de forma anticipada evalúe vulnerabilidades y permita la toma de decisiones oportuna, con el fin de salvaguardar la integridad pública.

Según la Medición de Desempeño Institucional las entidades nacionales y territoriales tienen distintos niveles de apropiación del ejercicio de control interno, el cual se relaciona directamente con la gestión de riesgos de corrupción. En este sentido, como ocurre con temáticas ya desarrolladas en este diagnóstico, los resultados de las entidades nacionales son superiores a los de las entidades territoriales. Específicamente, en el Índice de Control Interno y de las dimensiones de Ambiente propicio para el ejercicio de control y Evaluación Estratégica del Riesgo, las entidades nacionales obtuvieron puntajes de 77,3, 77,3 y 75,7 de 100 posibles, respectivamente. Por su parte, las entidades territoriales, obtuvieron puntajes considerablemente más bajos, a saber, 51,3, 56,8 y 57,4 respectivamente (DAFP, 2020).

Para consolidar un enfoque de control basado en los riesgos efectivo, se hace necesaria la articulación de los distintos mecanismos de control existentes, bajo la orientación de las altas direcciones de las entidades públicas. En este sentido, la integración de la detección y control de riesgos de gestión y riesgos de corrupción; el efectivo seguimiento a la gestión de conflictos de interés; y el fortalecimiento de la información que aporta el Jefe de Control Interno, juegan un rol preponderante.

En el más reciente Informe de desempeño del sistema de control interno en las entidades públicas, basado en la evaluación al desempeño institucional a través del FURAG, se

identifica que el índice del sistema de control interno en la Rama Ejecutiva presenta un promedio general de 74 puntos (DAFP, 2020). En el agregado de todas las ramas de poder público, los organismos de control, la organización electoral y los organismos autónomos se identifica un incremento en el índice del modelo estándar de control interno, tanto en las entidades nacionales, con un avance de 4,1 puntos (subió de 74,3 a 78,4) como en las del orden territorial con un incremento de 2,7 puntos (subió de 56,2 a 58,9) (DAFP, 2020).

Si bien da anterior da cuenta de avances en materia de control interno, aún es necesario avanzar en la prevención de la materialización de los riesgos. En efecto, en los resultados del FURAG 2019, los mapas de riesgo del 98 % de las entidades contienen riesgos relacionados con posibles prácticas corruptas. No obstante, llama la atención que de este total, solo el 35% diseño controles efectivos para mitigarlos y que el 2% de entidades no ha definido controles para los mismos (DAFP, 2020).

Para analizar este tema conviene considerar también la percepción de los servidores públicos acerca del impacto en la prevención de la corrupción. A este respecto, en la EDID 2019 sólo el 28 % de los encuestados consideró que el fortalecimiento del control interno ha sido una estrategia efectiva para prevenir la incidencia de prácticas irregulares en las entidades públicas. A su vez, el 14 % de los servidores públicos percibe la falta de controles como el factor que más incide para que se den prácticas irregulares en la administración pública (DANE, 2019). Adicionalmente, esta misma medición demuestra que únicamente el 38 % de los servidores indicó mucha mejoría en el desempeño el Modelo Estándar de Control Interno MECI (DANE, 2019).

Teniendo en cuenta los datos descritos, el control interno puede perder impacto en la medida que no articula ni incluye dentro de sus ejes de trabajo los riesgos frente a la integridad pública. Aspectos relacionados con la apropiación de los valores del servicio público, la declaración, registro y trámites de conflictos de intereses y de bienes y rentas, los canales internos de denuncia y orientación, el diálogo en los ejercicios de rendición de cuentas internas, presentan aún debilidades en el enfoque del control interno.

4.3.2. Persistencia de debilidades en el trámite de reportes y denuncias de corrupción, y en la protección al denunciante.

En materia de lucha contra la corrupción, es fundamental considerar el rol protagónico que juegan los actores que son testigo de conductas de este tipo, sin participar directamente en ellas. La contribución de estos actores a la lucha contra la corrupción depende de los valores y creencias que determinan en ellos la decisión de condenar y denunciar esas actuaciones delictivas de terceros o de proceder como actores pasivos que los toleran. En este sentido, de acuerdo con el Latinobarómetro, el 50% de los ciudadanos está de acuerdo

con guardar silencio ante la corrupción. No obstante, el 75% considera que no denunciar el hecho lo transforma en cómplice (Corporación Latinobarómetro, 2018).

Para promocionar la denuncia de actos de corrupción, es fundamental considerar las garantías que se brindan al denunciante, desde una perspectiva amplia. Para empezar, es indispensable que existan canales de denuncia y que los potenciales denunciantes tengan acceso a la información relacionada con estos medios. En estudios realizados en Colombia por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) se evidencia que la ciudadanía no cuenta con información suficiente para conocer los distintos canales para poner en conocimiento un hecho de corrupción o interponer una denuncia ante una autoridad. Esto se explica en que la mayoría de las entidades (76 % de las entidades analizadas) no contempla la adopción de instrumentos pedagógicos que fortalezcan las capacidades para la denuncia, a través de la divulgación, explicación del funcionamiento y acompañamiento para la presentación de las denuncias, así como la diferenciación de una queja o un reclamo (ACTUE, 2016).

En ese sentido, se encontró que no existen protocolos o lineamientos formales para la promoción de la denuncia de actos de corrupción al interior de las entidades. Los avances en transparencia pasiva han generado que los reportes de hechos de corrupción y solicitudes de protección sean tramitados como derechos de petición y por medio de los canales de peticiones, quejas y reclamos (PQRS), como se evidencia en el 76 % de las entidades analizadas (ACTUE, 2016). Esto ha generado un riesgo latente en el tratamiento de estos y la discrecionalidad que tiene cada entidad para valorarlos, aumentando la vulnerabilidad o riesgo de amenaza a la integridad del denunciante. También, esto significa que los funcionarios que se ocupan de dichos canales pueden no tener la experiencia e información suficiente para proceder con el trámite correspondiente.

En relación con esto último, cabe resaltar que de manera articulada con la divulgación de información, deben garantizarse otro tipo de garantías para los denunciantes, como la protección de su integridad de manera posterior a la denuncia. Lo anterior se fundamenta en datos de la EDID 2019, según los cuales el 47% de los servidores encuestados no denunciaría un caso de corrupción. Entre las razones para no hacerlo se encuentran el temor a ser objeto de represalias (14%), ausencia de mecanismos de denuncia que garanticen la protección del denunciante (9%) o porque consideran que los casos denunciados no se investigan ni castigan (8%) (DANE, 2019). Lo anterior evidencia que no existe un ambiente de confianza y seguridad para que las personas denuncien hechos de corrupción.

A este respecto, el estudio ya mencionado de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) define que, en Colombia, no existen garantías de protección para quienes denuncian, pues los riesgos y amenazas que

sufren los reportantes de actos de corrupción son inminentes y recaen sobre quienes entregan información a autoridades, órganos de control y al ente acusador sobre actos de corrupción. Las principales formas de amenaza incluyen atentados contra la vida y la integridad física y represalias policiales o laborales, y los cargos públicos con más riesgo son los jefes de control interno y los auditores (ACTUE, 2016).

El mismo estudio establece que la probabilidad de recibir medidas de protección en Colombia ante un reporte de un acto de corrupción es del 3 %, por lo que proteger la identidad de los reportantes o garantizar la confidencialidad de los datos, podría aumentar la intención de denuncia entre un 5% y un 17% (ACTUE, 2016).

Aunado a lo anterior, resulta importante avanzar en la caracterización de las víctimas de corrupción. Según el Barómetro de las Américas 2019, 16% de las mujeres encuestadas experimentan algún tipo de extorsión sexual y el 82% de los encuestados cree que la extorsión sexual ocurre ocasionalmente. Según esta encuesta, cuando se denuncia un caso de corrupción cometido por un empleado público, es más probable que se tomen medidas si un hombre, en vez de una mujer, hace la denuncia. De otra parte, las mujeres mostraron ser menos proclives a denunciar por temor a represalias (TpC, 2019).

La confianza de los actores para actuar articuladamente con las instituciones en contra de la corrupción es indispensable no sólo para luchar efectivamente contra el delito sino para consolidar un modelo de relacionamiento entre Estado y ciudadanos en el que prevalezca el interés colectivo. Por esta razón, no basta con promover la denuncia de manera aislada pues los ciudadanos necesitan sentir respaldo y garantías por parte de las autoridades y entidades involucradas. De igual manera, es esencial analizar las características de las personas víctimas de corrupción, de manera que se diseñen estrategias de acompañamiento y garantías que se adapten a sus particularidades.

4.3.3. Debilidades en la articulación para la generación de información, investigación y sanción de prácticas corruptas.

De acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción 2019, el 57 % de los encuestados considera que el Gobierno no hace lo suficiente para luchar contra la corrupción, mientras que el 96 % opina que la corrupción es uno de los problemas más graves del país que afecta tanto la legitimidad del Estado como al sector privado (TpC, 2019). La ECP 2019 refleja que la falta de sanción (94 %) y los vacíos o falta de claridad en las leyes (81 %) son factores que motivan o inducen los actos de corrupción (DANE, 2019).

Según el Índice del Proyecto Global de Justicia (WJP, por sus siglas en inglés, 2020) la adherencia al Imperio de la Ley (Estado de Derecho) en Colombia no ha variado en los últimos cinco años, pues la autoridad e influencia que ejerce la Ley en la sociedad se ha

mantenido en un nivel medio, especialmente sobre el comportamiento de los individuos (World Justice Project, 2020). El Latinobarómetro 2018 evidencia que hay tolerancia y aceptación de la corrupción como instrumento para lograr objetivos: en Colombia el 36 % de los encuestados estaría dispuesto a pagar el precio de esta para solucionar una problemática (Corporación Latinobarómetro, 2018).

Esto se suma a la percepción de corrupción en los poderes del Estado, donde el 47 % consideran que jueces y magistrados están involucrados en actos de corrupción, y el 64 % que el Congreso de la República (TpC, 2019). La falta de cumplimiento de normas y la aceptación de la corrupción afecta la consolidación de una cultura de legalidad y, por lo tanto, impiden que se consolide un modelo de Estado abierto en el país.

Adicionalmente, aunque es claro que los organismos de control juegan un rol protagónico en materia de investigación y sanción, persisten dificultades de articulación entre las entidades llamadas a cumplir este mandato constitucional. En efecto, el engranaje de la CNM y las CRM carece de responsables claros y estrategias explícitas para implementar las herramientas e instrumentos encaminadas a fortalecer la lucha contra la corrupción desde estas instancias (TpC & PGN, 2020). Adicionalmente, de acuerdo con el reporte de integridad (*Integrity Review*), la CNM como instancia de articulación entre órganos de control y la Secretaría de Transparencia en el nivel nacional se enfrenta a retos de articulación multiactor y multi-nivel⁴⁶ (OCDE, 2017). Por ejemplo, no existen mecanismos de articulación claros entre las CRM y la CNM, ni entre esta última y la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA). Tampoco existen unos mecanismos definidos para aunar esfuerzos en el marco del objetivo conjunto que tienen ni existen herramientas de seguimiento al cumplimiento de metas de unos y otros espacios.

En el nivel territorial, la Secretaría de Transparencia encontró que las CRM presentan debilidades en: (i) la ausencia de protocolos para el intercambio de información; (ii) la ausencia de recursos humanos, técnicos, físicos y financieros para la articulación de acciones y la salvaguarda de la memoria institucional; (iii) exceso de carga laboral y funciones; y (iv) falta de articulación entre el nivel nacional y el regional. Además, de acuerdo con el Observatorio de Transparencia Anticorrupción 2019, existe disparidad en la forma como operan estas instancias: mientras algunas Comisiones funcionan con independencia; otras presentan niveles muy bajos de desempeño (OCDE, 2021).

De igual manera, según la Secretaría de Transparencia (Secretaría de Transparencia, 2019), 35% de estas instancias presentó un desempeño adecuado con un puntaje por encima del 70% de cumplimiento. El 50% tuvo un desempeño intermedio o en alerta, con porcentajes

⁴⁶ Entre 2017 y 2019, la CNM se reunió en promedio 2 veces; pero la subcomisión técnica tuvo 9 encuentros durante el 2019, lo anterior, en virtud de las recomendaciones del *Integrity Review* (OCDE, 2017)

de cumplimiento entre el 30 % y el 70 %. El 15% restante presentó un nivel crítico, con porcentajes inferiores al 30 % de cumplimiento. En el primer semestre de 2019, las Comisiones con más bajo desempeño correspondieron a los territorios de Caquetá, Chocó, San Andrés, Vaupés y Vichada. Los indicadores con los promedios más bajos fueron el de prevención, donde el promedio fue de apenas del 53 % y de sanción con un promedio de 36 % (Secretaría de Transparencia, 2019).

Lo anterior evidencia las falencias de la coordinación institucional de las distintas instancias de articulación institucional y de participación ciudadana para fortalecer la lucha contra la corrupción.

Adicionalmente, es clave mencionar que de la articulación de las entidades del ejecutivo con las de otras ramas del poder público depende en gran medida el éxito de las estrategias de lucha contra la corrupción, considerando las facultades constitucionales que tienen la distintas instituciones en materia de investigación y sanción de los delitos. Así, la cooperación efectiva entre poderes es importante para producir resultados en esta materia y revertir las tendencias de acuerdo con las cuales la ciudadanía considera la falta de sanciones ejemplares como una justificación para incumplir las leyes (DNP, 2019).

En resumen, los retos persistentes en la gestión de riesgos de corrupción, así como el precario sistema de denuncias y protección al reportante, junto con las debilidades en articulación de instancias, entidades y mecanismos de prevención y sanción de acciones corruptas, obstaculizan el desarrollo óptimo de los arreglos institucionales dispuestos en el marco de la lucha contra la corrupción. Adicionalmente, la suma de estas dificultades impide la consolidación de un modelo de Estado abierto, como se ha definido en esta política.

4.4. Baja generación de valor público a partir de acciones de articulación con actores sociales y sector privado.

El diálogo y la corresponsabilidad en la gestión pública son elementos que favorecen la resolución de problemas y la generación de valor público. En consecuencia, las limitaciones en la participación ciudadana y la baja colaboración con actores sociales y privados afectan la consolidación del eje de corresponsabilidad del modelo de Estado abierto. En este apartado se desarrollarán dos factores causales que inciden en las dificultades existentes para la colaboración entre actores: las limitaciones en la rendición de cuentas y el control ciudadano en los procesos de las políticas públicas y las debilidades en la corresponsabilidad de actores sociales y privados en la generación de confianza.

4.4.1. Limitaciones en la rendición de cuentas y el control ciudadano en los procesos de las políticas públicas.

Un enfoque de Estado Abierto exige que se promuevan ejercicios de participación ciudadana en la gestión pública que vayan más allá de acciones de consulta. Esto implica desarrollar esfuerzos institucionales para el involucramiento de la ciudadanía a partir de un diálogo constante, que debe extenderse en todo el ciclo de política. Así, la ciudadanía debe ser convocada tanto a la delimitación de problemas públicos en ejercicios de diagnóstico participativo como a la formulación de soluciones a esos problemas a través de ejercicios de planeación participativa pero también a la implementación de soluciones a través de esquemas de la colaboración abierta. De igual manera, debe ser incluida en ejercicios de seguimiento y evaluación participativa de las soluciones implementadas.

De acuerdo con FURAG (2018) el avance en la implementación de la política de participación ciudadana en la gestión pública para esa vigencia era de 74 puntos de cumplimiento en las entidades del orden nacional y 59 puntos en el nivel territorial (DAFP, 2019). Ambos puntajes evolucionaron favorablemente en la medición siguiente, en la que las entidades nacionales registraron 79 puntos de cumplimiento y las entidades territoriales 63 puntos (DAFP, 2019), indicando que la institucionalidad avanzó en la garantía de este derecho fundamental.

De otra parte, para la vigencia 2019 el índice de rendición de cuentas en la gestión pública refleja un puntaje promedio de 80,9. El mayor puntaje obtenido es de 96,9 en las entidades del orden nacional. Para las entidades territoriales, el promedio se fijó un puntaje de 59,2, siendo el mayor puntaje 98 en las entidades territoriales (DAFP, 2019).

Estos puntajes del FURAG demuestran mejores resultados en rendición de cuentas en comparación con los de otras políticas de MIPG mencionadas en los otros componentes desarrollados en este documento. Con respecto a este aspecto, debe enfatizarse que, desde el DAFP, se ha liderado la consolidación de la rendición de cuentas a través del MURC⁴⁷ y otras estrategias complementarias. No obstante, los promedios en esta política reiteran que se hace indispensable fortalecer el acompañamiento a las entidades territoriales para la apropiación de las herramientas diseñadas desde el nivel nacional.

De otra parte, según la evaluación del FURAG 2019, el 70% de las entidades nacionales incluyeron en su estrategia la realización de acciones de difusión y publicación de información. El 66% de ellas incluyó acciones de diálogo y el 49% acciones de mejora para la rendición de cuentas. Estos resultados se interpretan como contraintuitivos, teniendo en cuenta que en el nivel nacional la apropiación de la rendición de cuentas tiene niveles

⁴⁷ Esta herramienta incluye la clasificación de niveles de apropiación de la rendición de cuentas, con los pasos a seguir durante la consulta, convocatoria, espacios de rendición de cuentas, evaluación, entre otros. Adicionalmente, incluye una caja de herramientas que dispone de formatos modelo para la ejecución de cada etapa del proceso de rendición de cuentas.

importantes y por lo tanto sorprende que porcentajes considerable de entidades no incluya estrategias de difusión de la información o acciones de diálogo.

Como se expone en la Tabla 2, la ausencia de estos ejercicios repercute en una baja vinculación de los grupos de interés.

Tabla 2. Entidades que involucran diferentes grupos de valor en actividades de participación y acciones de diálogo presenciales. Resultados de entidades nacionales y territoriales, FURAG 2019.

	Actividades de participación		Acciones de diálogo presenciales	
	Entidades Nacionales	Entidades Territoriales	Entidades Nacionales	Entidades Territoriales
Academia	73 %	25 %	73 %	26 %
Gremios	73 %	30 %	74 %	34 %
Órganos de control	62 %	32 %	59 %	34 %
Veedurías ciudadanas	54 %	47 %	54 %	54 %
Organizaciones no gubernamentales	58 %	18 %	55 %	21 %
Órganos internos (Asamblea, Junta Directiva, Junta de accionistas)	64 %	39 %	61 %	38 %
Ciudadanía	88 %	65 %	88 %	80 %

Fuente: FURAG, 2019.

Si bien las entidades nacionales han avanzado en la vinculación de actores, presentan retos considerables en el involucramiento de órganos de control, veedurías ciudadanas y otras organizaciones de la sociedad civil. Así mismo, las entidades territoriales tienen

desafíos considerables en lograr la vinculación de los grupos anteriormente mencionados, con especial énfasis en gremios, organizaciones no gubernamentales y academia.

Vale la pena resaltar que estas tendencias se identifican también en la formulación del PAAC, pues solo el 7 % de las entidades nacionales y el 25 % de las territoriales vinculan gremios y academia (DAFP, 2019). Esta situación amerita un especial interés, dado que este es uno de los principales instrumentos que tienen las entidades para responder ante los retos que trae consigo el relacionamiento con los grupos de valor.

Como consecuencia de lo anterior, tan sólo para el 35% de las entidades nacionales se reportó, en promedio, un nivel de satisfacción alto y muy alto de los grupos de valor con respecto a la rendición de cuentas de la entidad (DAFP, 2019). Estos aspectos resultan ser trascendentales pues se constituyen en aquellos que miden si la rendición de cuentas es concebida como un proceso o simplemente como un ejercicio aislado. Al respecto, la EDI indaga acerca de la percepción de los funcionarios respecto a la entrega de información en la rendición de cuentas y otros aspectos de la organización de estos espacios. En la mayoría de aspectos analizados, esta percepción se traduce en alrededor de un 60% de las respuestas en las categorías “de acuerdo” y “totalmente de acuerdo” (DANE, 2019).

Adicionalmente, frente a la participación ciudadana en los procesos de racionalización u optimización de trámites, los datos son escasos aún cuando este es uno de los focos principales de relacionamiento entre las instituciones públicas y la ciudadanía. No obstante, han existido iniciativas particulares que dan cuenta de la relevancia de la **participación de distintos actores en estos procesos, tales como la campaña “Estado Simple, Colombia Ágil” que recibió en 2018 cerca de 6.000 propuestas sobre trámites** inútiles, normas obsoletas y de alto impacto en su fase de consulta pública, o los ejercicios desarrollados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en articulación con Función Pública. En ellos, participaron alrededor de 385 asistentes y se recogieron más de 580 retroalimentaciones a los formularios y anexos de seis trámites (DAFP, 2020).

De otro lado, es importante considerar que el ejercicio de un control social responsable implica una participación informada. Esto, a su vez, implica la garantía del acceso a la información, lo que corrobora que los ejes del Estado abierto son complementarios e indisociables. A este respecto, según las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), con corte a julio de 2021 se habían publicado en el portal datos.gov 5.679 conjuntos de datos, de los cuales 2.097 tiene como fecha de actualización el año 2020, y 1.528 el año 2021. Es decir, solo el 64 % de los conjuntos están recientemente actualizados. Frente al uso de estos

conjuntos, se encuentra que estos han tenido 11.872.693 visitas, pero solo 1.764.361 descargas.

Por otra parte, según la EDI 2019, el 36% los servidores públicos desconocen si se incluyeron acciones para promover la participación ciudadana en el control de la gestión pública institucional, el 31% desconoce si se implementó una estrategia de rendición de cuentas a la ciudadanía y el 50% desconoce acciones de promoción de veedurías ciudadanas. De otra parte, el 25% de los servidores públicos de entidades territoriales encuestados no tiene conocimiento de acciones de cooperación entre autoridades, sector privado y sociedad civil (DANE, 2019).

Al respecto, según la EDI 2019, solo el 21% considera que con los procesos de rendición de cuentas realizados por la entidad se entregó información a la ciudadanía con la suficiente anticipación, el 23% que se atendieron oportunamente los requerimientos de información, quejas, denuncias y reclamos realizados por la ciudadanía y el 27 % considera que los resultados de la evaluación ciudadana en ejercicios de rendición de cuentas son tenidos en cuenta en la evaluación de la gestión institucional (DANE, 2019). Los aspectos acá mencionados, cobran importancia al considerar que el sistema de atención al ciudadano y el proceso de rendición de cuentas, son esenciales en la garantía del acceso a la información, pero sobre todo, en el relacionamiento entre los actores, y en consecuencia, en el proceso de generación de confianza que busca el Estado abierto.

En cuanto a las acciones para generar diálogo y participación ciudadana, el 52% de los servidores públicos no conoce o participó en espacios de diálogo con la ciudadanía en procesos de planeación del desarrollo territorial y el 59% no tiene conocimiento de consultas a la ciudadanía sobre temas de interés frente a las decisiones de los mandatarios departamentales y locales (DANE, 2018). Cabe anotar que en Colombia, solamente el 17% de los ciudadanos pertenece a un grupo, organización o instancia y el 46% considera que es difícil o muy difícil organizarse con otros miembros de la comunidad y trabajar por una causa común (DANE, 2019).

Es evidente, por tanto, que persisten retos en la promoción de la rendición de cuentas como espacio de control ciudadano, que exija a los servidores hacer transparente su gestión y los argumentos que llevaron a tomar decisiones para su implementación. En consecuencia, los arreglos institucionales enfocados a promover la participación activa de los ciudadanos y su incidencia en la toma de decisiones públicas son insuficientes para permitir la consolidación del Estado abierto en Colombia. Así, deberán profundizarse y complementarse estos esfuerzos para el cumplimiento de estos objetivos no solamente desde las entidades públicas, sino desde la ciudadanía también.

4.4.2. Debilidades en la corresponsabilidad de actores sociales y privados para la generación de confianza.

La OCDE ha señalado la necesidad de involucrar y promover la responsabilidad de actores no estatales para la apertura del Gobierno y, en consecuencia, para la generación de confianza. (OCDE, 2016)

En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, en Colombia se han llevado a cabo diversos esfuerzos encaminados a fortalecer normativamente la corresponsabilidad, desde un abordaje *bottom-up*, partiendo de líderes locales, pequeñas y medianas empresas, entre otros, hacia empresas multinacionales, representantes gremiales a nivel nacional, entre otros. En este sentido, en el país se han propiciado espacios de gobernanza multinivel encaminados a la generación de responsabilidades de una multiplicidad de actores en la toma de decisiones en los diferentes niveles de agregación territorial, tales como, los esquemas de asociatividad territorial⁴⁸, los contratos plan⁴⁹ y la generación de mapas de responsabilidades. (OCDE, 2014)

De acuerdo con la versión número veinte del barómetro de confianza de la consultora Edelman (2020), en Colombia la confianza se cimienta en la idoneidad y la ética. De acuerdo a los resultados de esta medición, los ciudadanos colombianos confían más en los líderes sociales y en las empresas que en los líderes de Gobierno. En este sentido, en el marco de un modelo de Estado abierto, todos los actores deben tener por objetivo generar unas bases éticamente robustas, pues es el factor de mayor peso para aumentar la confianza (Edelman, 2020).

De esta forma, la falta de claridad sobre las responsabilidades de cada actor y la difícil coordinación conceptual y operativa entre ellos ha generado ineficiencias y una ausencia de foco en la definición de programas para aumentar la generación de valor público. Al respecto, la Encuesta de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial (ECDE) de 2008 del DANE, evidenció que un 40% de las empresas encuestadas consideran que el gobierno nacional no toma en cuenta las necesidades de los empresarios. Un 53% opina que las decisiones no son neutrales y objetivas y un 46% indica que no se explica pública y claramente las razones que fundamentan las decisiones del gobierno nacional. En este mismo

⁴⁸ Es la unión voluntaria de entidades territoriales para atender asuntos puntuales conformando una entidad administrativa de derecho público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio (DNP, 2020).

⁴⁹ Es un instrumento de planeación y presupuestación concertada entre diferentes niveles de gobierno que se materializa por el acuerdo de voluntades de la nación y las entidades territoriales (DNP, 2021).

sentido, un 43% considera que no se informa y difunden oportunamente las decisiones (DANE, 2008)

Por otra parte, sobre la ética en el sector privado, según el último estudio de prácticas contra el soborno en empresas colombianas, el 86% de los empresarios encuestados cree que se ofrecen sobornos en su sector económico y que se paga un porcentaje del 25% adicional de manera secreta para asegurar un contrato. Según este mismo estudio, la modalidad más utilizada es mediante contribuciones políticas (80%) y en el cierre de contratos (57%) (Universidad Externado de Colombia, 2019).

La ocurrencia de delitos y el ofrecimiento de pagos extraoficiales debilitan la articulación entre los sectores para la colaboración y generación de valor público, así como la consolidación de estándares de cumplimiento eficientes y fuertes, más allá de lo exigido en la Ley. Dichas prácticas, no solo crean grandes distorsiones en la libre competencia y afectan la construcción de confianza entre los actores, sino que también afecta la prestación de servicios públicos destinados a las poblaciones más vulnerables.

En cuanto a los esfuerzos del sector empresarial para la generación de confianza, los más recurrentes son la existencia de un código de ética o conducta (63%), contar con una declaración o política sobre la prohibición total de ofrecer cualquier tipo de dádiva (45%) y dar a conocer periódicamente a sus empleados y partes contratadas la política que prohíbe expresamente el ofrecimiento de sobornos (38%). A pesar de los esfuerzos, casi la mitad de los encuestados (47%) no cuenta con alianzas estratégicas o socios para aumentar la confianza institucional (Universidad Externado de Colombia, 2019). Esto evidencia la necesidad de formar alianzas para fortalecer las iniciativas de corresponsabilidad que trasciendan de declaraciones unilaterales por parte del sector privado en compromiso con la legalidad e integridad.

Un aspecto importante para ahondar en la responsabilidad del sector privado es la generación de información y cooperación con las autoridades. Al respecto, se identifica que ni los registros públicos ni las bases de datos oficiales contienen información sobre el beneficiario final de las personas jurídicas en Colombia. Estos registros públicos permiten no sólo el intercambio de información en procesos de investigación, sino que también promueven la corresponsabilidad y transparencia del sector privado en la lucha contra la corrupción (FMI - GAFLAT, 2018).

Finalmente, la acción colectiva como una acción coordinada para promover el cumplimiento de estándares de transparencia requiere del cumplimiento de la normatividad que involucra la responsabilidad del sector privado y actores sociales, así como la adopción de buenas prácticas.

4.5. Barreras a la innovación pública

Colombia ha incrementado la puesta en marcha de prácticas innovadoras en el sector público. Sin embargo, al interior de las organizaciones se presentan obstáculos que pueden frenar o retrasar el desarrollo y la implementación de dichas acciones o incluso el abandono total de una idea. Ante este panorama, la OCDE (2017, Pag 16) en sus distintos informes identifica que al interior de las entidades públicas existe un limitado conocimiento acerca de qué herramientas de política pueden utilizar los gobiernos para superar dichas barreras y fortalecer la capacidad de las organizaciones para innovar.

En relación con la remoción de obstáculos a la innovación para una efectiva implementación de un modelo de Estado Abierto este documento analizará un factor causal específico, asociado a la persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y adversas al cambio.

4.5.1. Persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y adversas al cambio

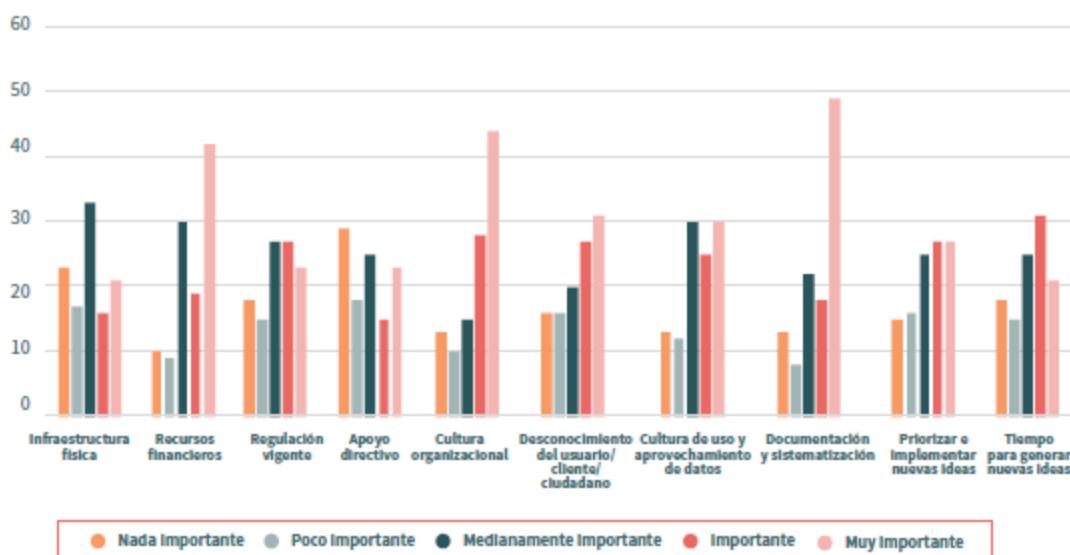
En el sector público la persistencia de estructuras y culturas organizacionales rígidas y adversas al cambio es una de las barreras más comunes para innovar. Según Ramírez-Alujas, muchos gobiernos se enfrentan a desafíos importantes para motivar el comportamiento innovador en sus servidores, pues las organizaciones del sector público son estructuras organizacionales propensas a las prácticas y procedimientos arraigados (Ramírez-Alujas & V, 2012). En otras palabras, se concibe que las cosas deben seguirse haciendo de la forma en las que siempre han funcionado, en términos de estructura como de cultura organizacional. Por lo tanto, la innovación es percibida como un esfuerzo innecesario.

En consecuencia, se encuentran culturas organizaciones relacionadas con un conjunto de prácticas, sentimientos, mitos, paradigmas personales o colectivos que repercuten en la toma de decisiones. Esto se refleja en resistencia al cambio y a la innovación por parte de los servidores que conforman sus propias comunidades de práctica, sus propios sistemas de creencias y perspectivas (Ramírez-Alujas & V, 2012). En este sentido, el entorno general en el que se desenvuelve el funcionario influye en la implementación de procesos innovadores.

Este conjunto de prácticas tanto individuales como grupales repercuten en la toma de decisiones y en la implementación de nuevas acciones institucionales. Por esta razón, identificar estas barreras contribuye a encontrar oportunidades de intervención y posibles soluciones para derribar aquellos paradigmas que crean el miedo y rechazo a lo innovador. Un ejemplo de lo anterior se evidencia en los resultados de los diferentes Estudios de Barreras a la Innovación Pública llevados a cabo por el DNP, en los que se reconoce una carencia de cultura innovadora dentro de las entidades del sector público y de expresiones asociativas

de la sociedad civil, muchas veces ligada a la aversión al cambio. La siguiente gráfica ilustra la clasificación de las principales barreras encontradas para la innovación.

Gráfica 2. Clasificación por barreras



Fuente: DNP (2019)

En su informe Documento de análisis de información Mapeo de Iniciativas de innovación pública⁵⁰ (DNP, 2020), el DNP identificó que las principales barreras en esta materia están relacionadas con aspectos de diversa índole, a saber: una baja cultura y aprovechamiento de datos; la falta de cultura organizacional; la falta de recursos financieros; la ausencia de procesos de documentación y sistematización; y el desconocimiento de los usuarios/clientes/ciudadanos (Rugel & García, 2020). Todas estas tienen un efecto directo en el relacionamiento entre la institucionalidad, la ciudadanía y el sector privado y, por ende, en la consolidación del Estado abierto.

Los estudios de barreras a la innovación pública conducidos por el DNP, en asociación con distintas universidades regionales⁵¹ proponen la vinculación en los procesos públicos de distintos actores públicos y privados, además de la sociedad civil. Como resultado se logra impulsar procesos habilitadores para la correcta identificación de los problemas, la creación

⁵⁰ El cual identifica una serie de barreras a la innovación que impiden el desarrollo eficaz y eficiente de las acciones públicas, para ello se analizaron 110 iniciativas de innovación pública en el cual cada una de ellas puntuaba una serie de obstáculos, siendo el puntaje mayor 4 y el mínimo 0.

⁵¹ (Informe de barreras a la innovación pública (2020), Estudio de barreras a la innovación en Colombia, Región Caribe (2020); Estudio de Barreras a la innovación pública en Colombia, Región Central (2020); Estudio de barreras a la innovación pública en Colombia en la región pacífico, Departamento del Chocó, (2020).

de espacios deliberativos, la generación de ideas para la superación de estos impedimentos, el aumento en la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas y una mayor generación de valor público (DNP, 2020).

Estos mismos documentos evidencian que, al interior de las entidades públicas, los funcionarios públicos cuentan con bajas habilidades, aptitudes, competencias y motivaciones para explorar nuevos métodos y enfoques, que les permita desarrollar sus actividades de forma diferente (DNP, 2020). A este respecto, la rigidez de la estructura y la cultura organizacional juega un papel esencial pues adoptar estos nuevos enfoques puede implicar altos costos políticos, económicos, sociales y técnicos.

Dichos costos generan dudas a la hora de arriesgarse a crear o realizar acciones nuevas, por las repercusiones que podrían acarrearse, de fracasar los proyectos. No obstante, estas creencias sobre implicaciones surgen de falsas creencias y desconocimiento. En efecto, muchos servidores no innovan por miedo a ir contra normas que ni siquiera existen (DNP, 2020).

En conclusión, una de las principales barreras a la innovación pública constituye la aversión al cambio y la cultura organizacional, que está ligada a las capacidades de los servidores públicos en términos de innovación, así como las creencias en contra del cambio que se derivan de la rigidez de las estructuras organizacionales.

El Estado Abierto requiere de una constante comunicación con los ciudadanos que permita la toma de decisiones basadas en las necesidades y preferencias de estos últimos. Sin embargo, la evidencia en relación con la implementación de la innovación pública, da cuenta de una falencia respecto a los procesos implementados por las entidades para satisfacer necesidades públicas y mejorar su comunicación con actores clave.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

Para el cumplimiento de la consolidación del modelo de Estado abierto con el fin de equilibrar las expectativas ciudadanas con la respuesta institucional, generar confianza y relacionamiento efectivo entre los actores de la sociedad, se plantean cinco líneas estratégicas que han avanzado en su implementación a velocidades diferentes. Aunque actualmente se concibe que tienen un relacionamiento entre sí, se han desarrollado de forma independiente, razón por la cual presentan el desafío de articularse para dar origen a un modelo de Estado abierto en el país.

En este sentido, la política define cinco objetivos específicos que, de forma transversal, están relacionados entre ellos y se orientan a fortalecer un relacionamiento basado en la

confianza entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía. Estas líneas estratégicas deben funcionar de forma articulada para trascender los antecedentes existentes y consolidar el Estado abierto en Colombia.

Así, el primero de estos objetivos busca que la información pública y los datos estén fácilmente disponibles en formatos comprensibles, promoviendo procesos democráticos de participación de diversos actores en la gestión pública. Asimismo, busca promover los ejercicios de transparencia focalizada para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a la información.

El segundo, plantea que la meritocracia en el servicio público es esencial para garantizar la transparencia y el compromiso con los valores de integridad pública. En este sentido, busca que componentes de institucionalidad configuren el entorno favorable al comportamiento ético de los servidores públicos. En este sentido, sienta las bases para que esta infraestructura ética permita implementar políticas, procesos y mecanismos preventivos para la gestión de conflictos de intereses.

El tercero, busca enfrentar los desafíos en la mitigación de la ocurrencia de riesgos de corrupción en el servicio público y aumentar así la confianza en las instituciones del Estado. Esto, a partir del fortalecimiento institucional necesario para identificar, evaluar y gestionar riesgos potenciales, tanto internos como externos. De igual manera, se enfoca en la promoción de un sistema de denuncia pública y de protección al denunciante y en la generación de información e investigación judicial para la garantía de sanciones ejemplares por la ocurrencia de estos delitos y su reparación.

El cuarto, fortalecerá la apropiación de ejercicios de control social y rendición de cuentas tanto en servidores como en la ciudadanía y buscará generar mayor demanda y capacidades ciudadanas para participar en los espacios e instancias habilitadas por la institucionalidad para fortalecer la interacción y colaboración. Así mismo, pretende poner a disposición de la ciudadanía herramientas e incentivos suficientes que la insten a participar en procesos abiertos de co-creación, para la toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus particularidades e intereses.

Finalmente, el quinto objetivo pretende responder a la necesidad de trabajar sobre los obstáculos que impiden que en el Estado avancen procesos innovadores para responder a desafíos colectivos para aumentar la productividad del sector, la apertura democrática de sus instituciones, la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes y una mayor satisfacción ciudadana.

5.1. Objetivo general

Consolidar un modelo de Estado Abierto en Colombia para aumentar la confianza institucional y mejorar el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía.

5.2. Objetivos específicos

Los siguientes objetivos específicos se presentan según los cinco ejes de desarrollo del modelo de Estado Abierto definido en esta política y buscan responder a las cinco causas identificadas en el diagnóstico de este documento.

OE1: Aumentar la garantía del derecho de acceso a la información pública.

OE2. Apropiar la cultura de integridad pública.

OE3. Consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad.

OE4. Aumentar la corresponsabilidad entre actores que fomente la generación de valor público.

OE5. Impulsar iniciativas de innovación pública que consoliden procesos guiados hacia un Estado abierto.

5.3. Plan de acción

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Esta política pública se fundamenta en la necesidad de fortalecer un relacionamiento basado en la confianza entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía, a través de la promoción de la transparencia y acceso a la información, la apropiación de la integridad pública, el mejoramiento de las herramientas para una lucha efectiva contra la corrupción, y la generación de espacios de corresponsabilidad que involucren a todos los actores y generen soluciones conjuntas a problemas públicos.

A continuación, se presentan las líneas de acción y las principales acciones que contribuyen al cumplimiento de los objetivos identificados en el presente documento CONPES:

5.3.1. Aumentar la garantía del derecho de acceso a la información pública.

Para garantizar el derecho de la ciudadanía a acceder y usar información pública, y para superar las limitaciones existentes frente a la calidad y utilidad de la información que ofrecen las entidades públicas, este objetivo propone acciones que buscan responder a las dificultades en esta materia. Lo anterior, considerando que estas tienen implicaciones en el acceso a los servicios públicos básicos y a la oferta institucionales de programas sociales, en el buen desarrollo de los derechos fundamentales de los ciudadanos y en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social informado. Adicionalmente, es de resaltar que el país ha avanzado sustancialmente en las áreas de acceso y calidad de la información pública, por lo tanto, se pretende mejorar y consolidar estos avances, a través de las siguientes líneas de acción:

Línea de acción 1.1: Promoción del acceso a la información pública

Esta línea de acción está orientada a disminuir el desconocimiento del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía y de las entidades públicas en todos los niveles de la administración pública, así como a garantizar la calidad y disponibilidad de la información que producen las entidades públicas, para lograr un relacionamiento eficaz entre la ciudadanía y las entidades públicas que permita a su vez alinear las expectativas frente al servicio público.

Así, en esta línea se desarrollarán acciones integrales encaminadas a motivar y permitir a los funcionarios y a la ciudadanía en general, formarse y apropiar los conceptos de transparencia y Estado abierto para que estos elementos sean incluidos en la consolidación de estrategias y planes de acción en las entidades públicas. Lo anterior, implica el desarrollo de acciones complementarias que se centren en la realización de diagnósticos sobre la afectación de grupos diferenciales principalmente a nivel territorial por la negación del derecho de acceso a la información y la difusión de protocolos y guías en lenguaje claro para el uso e intercambio de información especialmente de carácter reservado o de uso exclusivo de la entidad. Sobre este último aspecto, para obtener información cuantitativa, se elaborará un documento metodológico para avanzar en la construcción del índice de información clasificada y reservada.

Se precisa que la ejecución de estas acciones será adelantada por el DAPRE puntualmente, por la Secretaría de Transparencia con apoyo de otras entidades como el DAFF y el DNP, en un horizonte de hasta 3 años partiendo del año 2022.

En esta línea, también se adelantará la generación de estrategias para aumentar la confianza y la transparencia en la gestión pública a través de la mejora de la Política de Gestión Documental y de Archivos, de la socialización y difusión en lenguaje claro sobre la gestión de recaudo, la lucha contra la evasión y el contrabando. Estas, en cabeza del Archivo

General de la Nación y la Dian correspondientemente, en un horizonte de hasta 3 años, partiendo del año 2022.

Línea de acción 1.2: Generación de acciones de transparencia focalizada

A través de esta línea de acción, se persigue disminuir las barreras existentes en el ejercicio de la transparencia focalizada frente al acceso de la información pública de interés particular, que afectan a la calidad de vida y la garantía de derechos conexos de grupos diferenciales y de la sociedad en general.

Con este marco, se llevarán a cabo acciones que permitan identificar las necesidades en el acceso a la información y en la promoción de derechos de grupos diferenciales frente a la oferta institucional de programas sociales y que contribuyan a generar un mayor sentido de apropiación de los estándares de Estado abierto en los sectores priorizados. Del mismo modo, se buscará identificar aquellos sistemas de información que tienen incidencia en la lucha contra la corrupción y generar recomendaciones con miras a su integración e interoperabilidad.

Ahora bien, en respuesta a la necesidad de encontrar información confiable sobre el estado actual de la transparencia en la gestión pública y los desafíos en términos de corrupción, se diseñará y se pondrá en funcionamiento un botón en el sitio web del observatorio de Transparencia y Anticorrupción "fact check" sobre información relevante en materia de corrupción.

En esta línea de acción, la Secretaría de Transparencia será la entidad encargada de llevar a cabo las acciones propuestas, en un horizonte de hasta 3 años iniciando desde el año 2022.

5.3.2 Apropiar la cultura de integridad pública

En atención a los desafíos que persisten en la consolidación de la cultura de integridad pública como principio de actuación individual para la construcción de confianza, en la cual prevalezca la idoneidad de los servidores públicos, la meritocracia y la defensa del interés general, en esta sección se plantean líneas de acción enfocada en la mejora de la gestión del talento humano en el servicio público y en la gestión de los conflictos de interés.

Línea de acción 2.1: Fomento del enfoque de integridad en la gestión del talento humano

Buscando solucionar las deficiencias en la apropiación de los valores del servicio público, en el periodo comprendido entre los años 2022 y 2025, el DAFP con el acompañamiento de otras entidades del Gobierno nacional como Colombia Compra Eficiente, adelantarán la formulación de lineamientos que permitan incorporar elementos de integridad en los procesos de concursos de méritos y evaluación de desempeño, con el fin de asegurar su apropiación por parte de los servidores públicos, así como la medición de su eficacia en el entorno de las entidades a nivel territorial y nacional.

Aunado a lo anterior, y con el fin de articular los esfuerzos que se han adelantado y se proponen en materia de integridad, se plantea la acción de definir e implementar la estrategia de operación del SNI. La acción, también será liderada por el DAFP entre 2022 y 2025.

Línea de acción 2.2: Articulación de las herramientas preventivas para la gestión de conflictos de interés

Pese a los avances en la obligación de declarar proactivamente los bienes y rentas, así como los conflictos de intereses para altos directivos, gerentes públicos del Estado y contratistas, son necesarios lineamientos y estrategias explícitas para implementar mecanismos institucionales en la planeación, gestión y control que definan roles y procedimientos; incorporen la identificación de riesgos de conflicto de intereses en la planeación estratégica; desarrolle sistemas de información internos; y defina el seguimiento y control a la declaración, registro y trámite de inhabilidades, aspectos clave para la consolidación de un Estado Abierto.

En el proceso hacia la mejora de la gestión de los conflictos de interés teniendo como núcleo el entorno de la integridad institucional, las acciones contenidas en esta línea de acción se presentan con el fin de facilitar, promover y fortalecer la articulación entre los mecanismos existentes, con miras a garantizar el buen funcionamiento de la administración frente a los conflictos de interés y la toma de decisiones imparciales acordes con las funciones misionales de cada entidad.

En este sentido, la Secretaría de Transparencia y el DAFP encabezarán la labor de diseñar estrategias para incrementar las capacidades institucionales de prevención oportuna ante cualquier actuación que responda a un conflicto de intereses. Por otro lado, se desarrollarán lineamientos en concordancia con los mapas de riesgos del PAAC y se promoverán acciones que promuevan el control social a los conflictos de interés. Estas acciones se realizarán en un periodo de tiempo de 4 años partiendo del año 2022.

5.3.3 Consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad

Para el cumplimiento del objetivo de fortalecer la cultura de la legalidad y desafiar las causas relacionadas con la falta de enfoque integral de la gestión de riesgos, la persistencia de las debilidades en el sistema y las garantías a los denunciantes, y las debilidades en la articulación entre investigación y sanción, se propone adelantar las siguientes líneas de acción.

Línea de acción 3.1: Promoción de un enfoque integral de la gestión de riesgos.

Con el fin de articular la gestión de riesgos en beneficio de la prevención de materialización de hechos corruptos por cuenta de las dificultades en la apropiación del control interno y la utilidad actual de las matrices de riesgos de corrupción del PAAC, se propone diseñar una estrategia para fortalecer la calidad de estos mapas que se dirija especialmente a las entidades territoriales y corporaciones públicas. Esta acción será liderada por la Secretaría de Transparencia y tendrá un horizonte de 3 años comenzando en 2022.

Por otro lado, en búsqueda de identificar los principales factores de riesgo de corrupción se propone realizar un estudio de daño social causado por la corrupción, con la formulación de recomendaciones. La acción está liderada por la Secretaría de Transparencia entre 2022 y 2025.

Línea de acción 3.2: Mejoramiento en el trámite de reportes, denuncias de corrupción y en la protección al denunciante.

Esta línea, se constituye de las acciones tendientes a fomentar la cultura de la denuncia, lo que significa la promoción e implementación de canales de denuncias de corrupción en las entidades públicas garantizando el anonimato, protección y no estigmatización del denunciante, a nivel territorial y nacional, las cuales se llevarán a cabo por parte del Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, en un plazo de 3 años.

En relación con lo anterior, para fortalecer la garantía a las personas que interponen las quejas relacionadas con presuntas irregularidades en los procesos de la administración pública, se identificarán las necesidades de fortalecimiento de las plataformas del Gobierno nacional en funcionamiento, como lo es la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral URIEL y se definirá e implementará una estrategia para perfeccionar el funcionamiento de estas.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la profundización brecha de género en la motivación para acceder a los canales de denuncia, se espera establecer y difundir estrategias y lineamientos que partan de la identificación de las razones que desincentivan la denuncia por parte de las mujeres, y posteriormente, puedan responder a los desafíos identificados en esta problemática.

Línea de acción 3.2: Generación de instrumentos e información útil para la investigación y sanción de prácticas corruptas

En respuesta a las debilidades evidenciadas en la capacidad de generar información y en los procesos investigación de investigación judicial en presuntos hechos de corrupción, se requiere la generación de acciones que propendan por generar avances en los procesos de analítica de datos, conocimiento de la normativa y estudios en los trámites de judicialización por hechos de corrupción.

En esta línea, la Secretaría de Transparencia en un término de cuatro años comenzando en el año 2022, recopilará la información disponible sobre el nivel de avance, cumplimiento y adopción de los arreglos institucionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, para la implementación de un tablero de control que monitoree el avance de las iniciativas.

En complemento, esta misma entidad, elaborará un estudio sobre las dinámicas y tipologías de la corrupción en Colombia, con énfasis en los sectores priorizados y realizará un diagnóstico de las necesidades de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Comisiones Regionales de Moralización, para la posterior formulación e implementación de un plan de mejora, que será evaluado para conocer el impacto.

5.3.4 Aumentar la corresponsabilidad entre actores que fomente la generación de valor público.

El cumplimiento de este objetivo está orientado a lograr posicionar la corresponsabilidad como componente transversal para la generación de confianza y de valor público, por lo que a través de las acciones que se describirán a continuación se pretende generar una estrategia integral que involucre a los actores privados, públicos y a la ciudadanía en general en los ejercicios de control social para la formulación y evaluación de políticas públicas y de rendición de cuentas.

Línea de acción 4.1: Fomento de la rendición de cuentas y control social en la formulación y evaluación políticas públicas

Para promover de la rendición de cuentas como espacio de control ciudadano y fortalecer la participación ciudadana de manera que comprenda una mayor intervención en la gestión pública y en las políticas que demanda la sociedad en su conjunto, en el marco de esta línea de acción, se proponen acciones encauzadas hacia el desarrollo de espacios de participación con grupos de valor (léase gremios, asociaciones, entre otros) para identificar las necesidades persistentes en la racionalización de los trámites, y en general de

los procesos administrativos y aumentar la eficiencia en el relacionamiento del Estado, el sector privado y la ciudadanía.

En adición, se identificarán oportunidades de articulación interinstitucional para el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas focalizadas por parte de entidades nacionales y territoriales, mediante la activación de los nodos del SNRdC. Estas acciones, se desarrollarán entre los años 2022 - 2025, y estarán lideradas por el DAFP.

Línea de acción 4.2: Promoción de la corresponsabilidad para la generación de confianza

En esta línea de acción, se incluyen acciones para incentivar la generación de responsabilidades acordes a cada actor de la sociedad que se traduzca en la suma de voluntades, esfuerzos y recursos para el cumplimiento y avance en la solución de problemas de interés general. Para este fin, la Secretaría de Transparencia del DAPRE entre los años 2022 y 2025, avanzará en la promoción de los ejercicios de colaboración abierta y en el mapeo de las buenas prácticas en corresponsabilidad implementadas a nivel nacional e internacional enfatizando las experiencias desde el encuadre de la AGA, que puedan ser documentadas y replicadas en los sectores priorizados. Se destacarán los aprendizajes del sector privado y de las empresas mixtas, para diseñar estrategias de trabajo conjunto y colaborativo en materia de lucha contra la corrupción y de estándares de cumplimiento en materia de transparencia y ética empresarial.

Por otra parte, como resulta evidente que la ausencia de regulación detallada para la aplicación de la responsabilidad administrativa y penal de las personas jurídicas a nivel nacional impacta en la auto regulación de las empresas, se generarán recomendaciones para reglamentación basadas en un estudio de antecedentes internacionales en reglamentación de responsabilidad, que sirva como insumo para la identificación de puntos de intersección de la experiencia encontrada para la formulación de lineamientos en la materia.

Por su parte, el DAFP con apoyo del DNP, en un término de cuatro años, perfeccionarán las acciones anteriormente descritas, con la incorporación de los elementos del Estado Abierto en los instrumentos de planeación en procura de favorecer la relación entre el Estado y los ciudadanos. Además, se elaborará un diagnóstico sobre temas de interés para el control social por parte de estudiantes de educación media y superior, con el fin de formular, implementar y evaluar la estrategia de fomento de control social que permita renovar los liderazgos y fortalecer las capacidades para la participación y el cuidado de lo público en población joven.

5.3.5 Impulsar iniciativas de innovación pública que consoliden procesos guiados hacia un Estado abierto.

En cumplimiento del objetivo de transitar hacia un modelo de Estado abierto apalancado en la innovación pública como herramienta se propone una línea de acción que aborde los retos persistentes en esta materia.

Línea de acción 5.1: Promoción de acciones que derriben barreras a la innovación pública

Con el fin de mitigar las barreras existentes en la innovación pública, a través de la promoción de una cultura organizacional más flexible y la generación de capacidades en innovación, el DNP construirá un plan de acción para la remoción de barreras a la innovación. También diseñará lineamientos para la creación y fortalecimiento de laboratorios de innovación pública como espacios de interacción, colaboración y co-creación. Las acciones se realizarán en el horizonte 2022-2025 y 2022-2023 respectivamente.

Por su parte, en la búsqueda del fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos en innovación el DAEP liderará la realización de actividades académicas para el desarrollo de competencias. La acción se desarrollará entre 2022 y 2024. Mientras tanto, el DNP con el apoyo de la Secretaría de Transparencia desarrollarán la creación de una guía para realizar ejercicios de innovación abierta que permitan solucionar retos en materia de transparencia en un horizonte de 2 años comenzando en 2022.

Finalmente, el DNP en conjunto con MinTIC publicarán una caja de herramientas y metodologías relacionadas con Estado abierto en la Plataforma CIEN que esté disponible para los actores del ecosistema de innovación pública, entre 2022 y 2024.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del presente documento CONPES se realizará a través del PAS que se encuentra en el Anexo A. Allí se señalan las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades incluidas en este documento CONPES y será consolidado según los lineamientos del DNP. El seguimiento a la política será semestral en el periodo comprendido entre 2022 y 2025 y se presentará un informe de cierre final, tal y como se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	30 de junio de 2022
Segundo corte	31 de diciembre de 2022

Tercer corte	30 de junio de 2023
Cuarto corte	31 de diciembre de 2023
Quinto corte	30 de junio de 2024
Sexto corte	31 de diciembre de 2024
Séptimo corte	30 de junio de 2025
Octavo corte	31 de diciembre de 2025
Noveno corte	30 de junio de 2026
Informe final	31 de diciembre de 2026

Fuente: DNP (2021)

5.5. Financiamiento

Para el cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las acciones que se proponen en el PAS-Anexo 1.

La ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de la política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para los sectores. La implementación de esta política tiene un costo total estimativo de 2.583 millones de pesos como se presenta en la tabla a continuación.

Tabla 4. Financiamiento estimado de la política de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación: hacia un Estado abierto

Objetivo	2022-2025
OE1. Aumentar la garantía del derecho de acceso a la información.	448.000.000
OE2. Apropiar la cultura de integridad pública.	704.000.000
OE3. Consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad.	365.000.000
OE4. Aumentar la corresponsabilidad entre actores que fomente la generación de valor público.	459.000.000
OE5. Impulsar iniciativas de innovación pública que consoliden procesos guiados hacia un Estado abierto	607.000.000
Total	2.583.000.000

Fuente: DNP (2021)

RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación; el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en cabeza de la Secretaría de Transparencia; y el Departamento Administrativo de la Función Pública recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política de Transparencia, Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad e Innovación: hacia un Estado abierto planteada en el presente Documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
 - b. Construir e implementar un plan de acción para la remoción de barreras a la innovación pública que afectan la consolidación del Estado Abierto.
 - c. Diseñar lineamientos para la creación y fortalecimiento de unidades o laboratorios de innovación pública como espacios de interacción, colaboración y co-creación con otros sectores y ciudadanía.
 - d. Crear una guía para realizar ejercicios de innovación abierta que permitan sumar conocimientos y habilidades para la resolución de retos de transparencia.
 - e. Publicar una caja de herramientas y metodologías en relacionadas con Estado Abierto en la Plataforma CIEN para actores del ecosistema nacional de Innovación Pública.
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en cabeza de la Secretaría de Transparencia:
 - a. Diseñar e implementar una estrategia de asistencia técnica a ciudadanos y funcionarios del nivel nacional y territorial en materia de Transparencia y Estado Abierto, para la consolidación de estrategias y planes de acción en las entidades públicas.
 - b. Realizar y difundir un protocolo sobre el uso e intercambio de la información clasificada y reservada, sus usos y el intercambio que se puede hacer entre entidades y organismos de control, que permita estandarizar procesos y procedimientos en las entidades nacionales y territoriales.
 - c. Desarrollar un análisis de la negación del derecho de acceso a la información a nivel territorial y sus implicaciones para los ciudadanos, aplicando los enfoques diferenciales de accesibilidad como personas en situación de discapacidad, grupos étnicos y género.
 - d. Elaborar un documento metodológico sobre la construcción del índice de información clasificada y reservada, en el que se profundice en cómo se debe calificar la información de acuerdo con las excepciones de la ley 1712 del 2014

y en el que se desarrollos ejemplos sobre el Test del Daño. Esta información debe estar disponible en la página web de la Secretaría de Transparencia.

- e. Identificar las necesidades de acceso a la información de programas sociales desarrollados por el Estado colombiano, con orientación a promover los derechos de grupos priorizados.
- f. Realizar diagnósticos sectoriales de la apropiación de estándares de estado abierto en los sectores priorizados.
- g. Integrar los sistemas información para la lucha contra la corrupción a partir de la revisión de los sistemas de información de los sectores priorizados; la definición de los criterios de interoperabilidad e integración; la adopción de recomendaciones; y la integración de los datos a los sistemas para la lucha contra la corrupción, tendientes a mejorar la calidad de los datos para la lucha contra la corrupción.
- h. Diseñar y poner en funcionamiento un botón en el sitio web del observatorio de Transparencia y Anticorrupción "fact check" sobre información relevante en materia de corrupción.
- i. Diseñar y socializar los lineamientos para la identificación y mitigación de conflictos de intereses en el componente de Mapas de Riesgos del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.
- j. Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer la calidad de los mapas de riesgos de corrupción, dirigida a entidades del nivel territorial y nacional, en los sectores priorizados, y en corporaciones públicas.
- k. Realizar un estudio sobre el daño social causado por corrupción y generar recomendaciones para su mitigación.
- l. Diseñar e implementar una estrategia de comunicaciones orientada a fomentar la cultura de denuncia, que promueva los canales y medidas de protección, así como la desestigmatización del denunciante y que pueda ser aplicada en el nivel territorial y nacional.
- m. Diseñar y socializar lineamientos para la implementación de canales de denuncias de corrupción en las entidades públicas, de tal manera que se asegure el anonimato y la protección al denunciante.
- n. Establecer y difundir lineamientos que promuevan buenas prácticas aplicadas a los canales de denuncia con enfoque de género.
- o. Diseñar un tablero de control que permita visualizar todos los instrumentos normativos y políticas expedidas por el Gobierno Nacional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.
- p. Diseñar y adoptar un plan de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las CRM.
- q. Elaborar un estudio sobre las dinámicas y tipologías de la corrupción en Colombia, con énfasis en los sectores priorizados.
- r. Generar una estrategia que fomente ejercicios de colaboración abierta para la solución de problemas públicos en los sectores priorizados.
- s. Desarrollar una estrategia que articule y brinde lineamientos sobre los estándares de cumplimiento en materia de transparencia y ética empresarial.

- t. Diseñar e implementar una estrategia de trabajo conjunto y colaborativo en materia de LCC con el sector privado y empresas mixtas.
 - u. Diseñar estrategia de intercambio de buenas prácticas, sobre generación de datos y estudios, entre la AGA y otras experiencias AGA a nivel internacional.
 - v. Elaborar documento de recomendaciones para la reglamentación de la responsabilidad administrativa y penal de personas jurídicas nacionales y domiciliadas en Colombia con entidades de inspección, vigilancia y control.
5. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública:
- a. Diseñar e implementar la estrategia de apropiación de los valores definidos en el código de integridad incluyendo la medición de su eficacia.
 - b. Incorporar lineamientos para garantizar la rendición de cuentas de la gestión de los gerentes públicos de acuerdo con el nuevo modelo de gerencia pública.
 - c. Definir e implementar la estrategia de operación del SNI.
 - d. Diseñar e implementar estrategias de fortalecimiento de capacidades para la gestión de conflicto de intereses de los sectores priorizados.
 - e. Diseñar e implementar una estrategia que contribuya a mejorar la calidad de la información, la publicación, la consulta ciudadana y monitoreo de la publicación de la declaración de bienes y rentas, y conflicto de intereses.
 - f. Desarrollar espacios de participación informada con grupos de valor (gremios, asociaciones, etc.) para la identificación de oportunidades para la racionalización o simplificación de trámites y otros procedimientos administrativos.
 - g. Activar la conformación de nodos del SNRdC que permitan la articulación interinstitucional y trabajo en red para el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas focalizadas por parte de entidades nacionales y territoriales.
 - h. Incorporar el enfoque de Estado Abierto en los instrumentos de planeación de las políticas que procura la mejora de la relación Estado-ciudadano.
 - i. Diseñar e implementar una estrategia de sensibilización y posicionamiento del control social, con el fin de renovar los liderazgos y fortalecer las capacidades para la participación y el cuidado de lo público en población joven.
 - j. Realizar actividades académicas para el desarrollo de competencias de servidores públicos afines a la apertura, la inteligencia colectiva y temáticas relacionadas con el Estado Abierto.
6. Solicitar al Archivo General de la Nación:
- a. Diseñar e implementar un plan de acción y mejora de la Política de Gestión Documental y de Archivos.
7. Solicitar a Colombia Compra Eficiente:
- a. Formular y difundir lineamientos para la incorporación de elementos de integridad en los procesos de contratación por prestación de servicios en entidades públicas.
8. Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:
- a. Diseñar e implementar una estrategia de socialización y difusión en lenguaje claro sobre la gestión de recaudo, lucha contra la evasión y contrabando.
9. Solicitar al Ministerio del Interior:
- a. Definir e implementar una estrategia para fortalecer la participación ciudadana en la interposición de las quejas relacionadas con presuntas irregularidades,

conductas o delitos electorales asociados a la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral URIEL.

BORRADOR

BIBLIOGRAFÍA

- ACTUE. (2016). *Investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción*. Obtenido de Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la transparencia y la integridad: <http://www.actuecolombia.net/images/docs/CreaciondeunSistemadeproteccionadenunciantes.pdf>
- AGA. (2018). *¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto?* Obtenido de ¿Qué impacto ha tenido la participación de Colombia en la alianza para gobierno abierto?: <https://agacolombia.org/acerca-de/>
- ANDI. (2019). *Retos y perspectivas del sector salud en Colombia*. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Home/Noticia/15634-retos-y-perspectivas-del-sector-salud-e>
- Arenas, D., Cuervo, M., González, S., Naser, A., Perrotti, D., Williner, A., & Winchester, L. (2014). Las TIC para un Estado moderno y eficaz: nuevas tendencias. En J. Mattar, E. Aldunate, & A. Ramirez-Alujas, *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* (págs. 170-177). Santiago de Chile: CEPAL.
- Arendt, H. (1993). *La Condición Humana*. Barcelona, España: Paidós.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol University Press, Policy Press.
- BID & CLAD. (2017). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Obtenido de Revista del CLAD Reforma y Democracia, (39), 149-210. ISSN: 1315-2378: <https://nam10.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Farticulo.oa%3Fid%3D357533693007&data=04%7C01%7Caavella%40dnp.gov.co%7Cdbce2b8f3837417dd2b508d93695a508%7C04260e20234c4c9fa9dd79286b1b70a%7C1%7C0%7C637600838623537618%>
- BID. (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada*. Washington, D.C.
- BID. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia*.
- Bouckaert y Van de Walle. (2003 citado por OCDE, 2017).
- CEPAL. (25 de abril de 2019). *Expertos analizan en la CEPAL el rol del gobierno abierto en la planificación para el desarrollo y el cumplimiento de la Agenda 2030*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/notas/expertos-analizan-la-cepal-rol-gobierno-abierto-la-planificacion-desarrollo-cumplimiento-la>
- CGR. (2019). *Tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56>
- CGR. (2020). *Seguimiento a los recursos del posconflicto*. Obtenido de I Trimestre 2020: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+seguimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+-+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>
- CNCLCC. (2014). *Tercer Informe*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/Tercer-Informe-CNCLC.pdf>

- CNCLCC. (2016). *Sexto Informe de seguimiento a compromisos anticorrupción*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/control-social/Sexto-Informe-CNCLC.pdf>
- Congreso de la República. (2014). *Ley 1712 de 2014*. Obtenido de Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional: <http://suin.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1687091>
- CONPES. (2013). *CONPES 167*. Obtenido de Política Pública Integral Anticorrupción: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83097>
- CONTRIAL. (08 de octubre de 2018). *Corporación para el Control Social*. Obtenido de Presentación de la Cuarta Medición de Capital Social de Colombia: <https://contrial.co/presentacion-de-la-cuarta-medicion-de-capital-social-de-colombia/>
- CONTRIAL. (2018). *Cuarta Medición de Capital Social de Colombia*. Bogotá D.C.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile.
- Corpovisionarios. (2018). *Encuesta de Cultura Ciudadana Bogotá*.
- DAFP. (2017). *Gobierno Nacional firmó la Declaración por un Estado Abierto*. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/noticias/-/asset_publisher/mQXU1au9B4LL/content/gobierno-nacional-firmo-la-declaracion-por-un-estado-abierto
- DAFP. (2017). *Valores del Servicio Público - Código de Integridad*. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/24621277/2017-06-07_valores_del_servidor_publico_codigo_integridad
- DAFP. (2019). *Resultados FURAG 2018*. Bogotá D.C.
- DAFP. (2020). Medición del Desempeño Institucional. Obtenido de <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZGE2MzQ1YTQtYWl3ZC00YTdiLWJkY2ItNzl2YmU3YzQ1ZTk5IiwidCI6IjU1MDNhYWMylTdhMTUiNDZhZi1iNTIwLTJhNjc1YWQxZGYxNilslMiOjR9&pageName=ReportSection396d1cd03a850a004c59>
- DAFP. (2020). *Resultados FURAG 2019*. Bogotá.
- DAFP. (2020). *Sistema de información estratégico*. Bogotá.
- DAFP. (2020). *Transparencia*. Obtenido de Campaña Estado simple Colombia ágil: <https://www.funcionpublica.gov.co/campana-estado-simple-colombia-agil>
- DAFP. (2021). *Servidores públicos en el Estado*. Obtenido de Distribución de los servidores públicos en Colombia: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/servidores-publicos-en-el-estado>
- DAFP. (2021). *Sistema de Información Estratégico*. Obtenido de Empleo / Meritocracia: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/empleo-publico>
- DANE. (2008). *Encuesta de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial ECDE*. Bogotá.
- DANE. (2018). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional*.
- DANE. (2019). *Encuesta de Cultura Política*. Gobierno de Colombia. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_extendida_19.pdf
- DANE. (2019). *Encuesta de Cultura Política 2019*. Bogotá.
- DANE. (2019). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional*. Bogotá D.C.
- DANE. (2019). *Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional EDI - Resultados 2019*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2016). *Informe tutela y acceso a información*. Bogotá.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review*.
- DNP. (2010). Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos. *Documento CONPES 3654*. Obtenido de DNP <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124>

- DNP. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Obtenido de Pacto por Colombia, pacto por la equidad: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- DNP. (2019). *Estudio: Ecosistema de innovación pública en Colombia*. Obtenido de <https://eipdnp.medium.com/qu%C3%A9-es-la-innovaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-bbe2fcc65e1a>
- DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- DNP. (13 de mayo de 2020). *Esquemas Asociativos Territoriales - EAT*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/secretaria-tecnica-de-la-comision-de-ordenamiento-territorial/Paginas/esquemas-asociativos.aspx>
- DNP. (2020). *Informe de barreras a la innovación pública*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2021). *Contratos Plan*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KIT-OT/03-Contrato-Plan.pdf>
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*.
- Edelman. (2020). *Edelman Trust barometer 2020*. Obtenido de <https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2020-03/Trust%20Colombia%20Web.pdf>
- Edelman. (2020). *Edelman Trust Barometer 2020*. Obtenido de Trust in Colombia: <https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2020-03/Trust%20Colombia%20Web.pdf>
- EITI Colombia. (2019). *Informe EITI Colombia*. Obtenido de Quinta edición: <http://www.eiticolombia.gov.co/es/informes-eiti/informe-2018/generalidades-del-informe/>
- FMI - GAFILAT. (2018). *Informe de Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de República de Colombia*.
- Foro Nacional por Colombia. (2019). *Encuesta de Opinión sobre Participación Ciudadana*. Bogotá.
- Güemes, C., & Brugué, Q. (2017). Confianza y gobierno abierto en América Latina. En Á. R.-A. Alejandra Naser, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (págs. 253-282). Santiago: Libros de la CEPAL N° 144 (LC.PUB.2017/9-P).
- Jiménez Asencio, R. (2016). *Informe Final de asistencia técnica. FIIAP, en el marco del Proyecto de la Unión Europea Fortalecimiento Institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia DCI-ALA/2013/330-003*.
- Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2019). *Tercer informe del Monitor Ciudadano de la Corrupción 2016-2018*. Bogotá D.C.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. Obtenido de http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/miss524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf
- Observatorio de la democracia. (2021). *Colombia, un país en medio de la pandemia 2020*. Obtenido de Universidad de los Andes: <https://obsdemocracia.org/temas-de-estudio/encuestas/>
- Observatorio Pulso del Consumidor. (2020). *Confianza del consumidor en los sectores clave de la economía, en el marco del COVID-19*. Obtenido de SINNETIC: <https://www.urosario.edu.co/getdoc/74b8a96c-50a3-4fbe-ab04-5892ae5fe1c6/BP055-Resultado-2-Encuesta.aspx>
- OCDE. (2014). *Estudios de la OCDE sobre la gobernanza pública. Colombia*. Obtenido de La implementación de un buen gobierno: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-la-implementacion-del-buen-gobierno/gobernanza-multinivel-en-colombia_9789264202351-7-es#page1
- OCDE. (2016). *Gobierno Abierto. Contexto Mundial y el camino a seguir*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

- OCDE. (2016). *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*. Paris: OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. Paris: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing.
- OCDE. (2017). *Recomendación sobre Integridad Pública*. Obtenido de OCDE: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- OCDE. (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2018). *Perspectivas de Integridad América Latina y el Caribe 2018. Ficha País. Colombia*.
- OCDE. (2020). *Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública - Colombia*. Paris.
- OCDE. (2021). *La integridad Pública a Nivel Regional en Colombia*. Obtenido de Empoderando a las Comisiones Regionales de Moralización. PAG. 7 - 10.
- OECD. (2015). *Gobierno abierto en América Latina. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de https://read.oecd-ilibrary.org/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es#page3
- OECD. (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. Paris.
- OECD. (2017, Pag 16). *Fostering innovation in the public sector*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2020). *OECD Network on Open and Innovative Government in Latin America and the Caribbean*. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/open-government-in-latin-america-and-caribbean.htm>
- OHCHR. (2019). *UN Human Rights Report 2019*.
- ONU. (2016). *Informe alternativo de la coalición colombia para la implementación de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Ginebra, Suiza. Obtenido de https://discapacidadcolombia.com/phocadownloadpap/PUBLICACIONES_ARTICULOS/Informe%20Alterno%20Coalicion%20Colombiana%20-%20esp.pdf
- Open Government Partnership. (2019). *Articles of Governance*. Obtenido de https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf
- Open Government Partnership. (2021). *Declaración de Gobierno Abierto*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/es/declaracion-de-gobierno-abierto/>
- Organización de los Estados Americanos. (s.f.). *10 Principios de un Parlamento Abierto*. Obtenido de ParlAmericas: <http://parlamericas.org/uploads/documents/Pamphlet-ES.pdf>
- Ospina, D., & Bessa, C. (2019). MOTA: Tras una Transparencia Efectiva. *Destapate*, 10-13.
- Oszlak, O. (2017). La noción de Estado abierto en el contexto. En Á. R.-A. Alejandra Naser, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: Libros de la CEPAL N° 144 (LC.PUB.2017/9-P).
- Pares. (2019). *Desconfianza en la justicia, ¿Un mal sin remedio?* Obtenido de Fundación Paz y Reconciliación: <https://pares.com.co/2019/03/11/impunidad-y-desconfianza-en-la-justicia-malos-sin-remedio/>
- PGN. (2014). *Haz Clic Cultura de la Legalidad y la Integridad para Colombia*. Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla(1).pdf)
- PGN. (16 de 12 de 2020). *ABC del acceso a la información pública*. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20ABC%20de%20la%20informaci%C3%B3n%20Procuradur%C3%A1da\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20ABC%20de%20la%20informaci%C3%B3n%20Procuradur%C3%A1da(1).pdf)
- Porras, F. (2016). La gobernanza como red: una mirada desde México. En E. Ramírez de la Cruz, *Ánalisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas aproximaciones y casos* (págs. 61-78). México, D.F.: CIDE.

- Poverty Action. (23 de Mayo de 2018). *Midiendo el acceso a programas sociales en Colombia*. Obtenido de Poverty Action: <https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/Distri.%20Politics%20Brief.pdf>
- Ramírez-Alujas, & V, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, 14-22.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica*. Madrid: GIGAPP-IUIOG. Estudios Working Papers. Num 2011-09. ISSN: 2174-9515.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2014). Gobierno Abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 201-216.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia*. Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20181205-informe-sobre-la-calidad-de-la-ciudadania-en-colombia-2018.pdf>
- Rugel, M. E., & García, V. (2020). *Documento de análisis de información. Mapeo de Iniciativas de Innovación Pública*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación..
- Secretaría de Transparencia. (2019). *Análisis propio de la Secretaría de Transparencia según los informes de las Comisiones Regionales de Moralización*.
- TpC & PGN. (2020). *La reparación de las víctimas de corrupción en Colombia*. Bogotá.
- TpC. (2018). *Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el gobierno nacional 2018-2022*. Bogotá.
- TpC. (2019). *Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018*. Obtenido de Tercer Informe Monitor Ciudadano de la Corrupción: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- TpC. (2019). *Recomendaciones para Fortalecer la Lucha contra la Corrupción en el Empleo Público*. Bogotá.
- TpC. (2019). *Recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en la gestión contractual*. Bogotá.
- TpC. (2019). *Resultados Barómetro Global de Corrupción para América Latina y el Caribe*.
- TpC. (2020). *Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- TpC. (2020). *Segundo Informe de Seguimiento de la Acción Pública del Gobierno Nacional en Materia Anticorrupción*. Bogotá.
- TpC. (2020). *Segundo reporte de seguimiento a la contratación en el marco de la emergencia del covid-19*. Bogotá.
- Transparency International . (2009). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Berlín.
- Transparency International. (2021). *Corruption Perception Index*. Obtenido de Colombia: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/col>
- Universidad Externado de Colombia. (2019). *Estado de las prácticas empresariales contra el soborno: primer estudio latinoamericano*. Bogotá.
- Villoria, M., & Izquierdo, A. (2016). Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la Democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público. Madrid, España: Tecnos.
- White House. (21 de Enero de 2009). Transparency and Open Government. Obtenido de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- World Justice Project. (2020). *Rule of Law Index*. Obtenido de <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/justicia/estado-de-derecho/517-the-world-justice-project-rule-of-law-index-2020/file>
- World Wide Web Foundation. (2018). *El barómetro de los datos abiertos*. Obtenido de https://webfoundation.org/docs/2018/09/WF_ODB_Report2_Spanish_Screen.pdf

Zurbriggen, C. (2020). Hacia un nuevo paradigma de la innovación pública: transformación resiliente. En D. Méndez, & A. Roth, *Innovación pública, Experiencias y retos en Colombia* (págs. 23-47). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

BORRADOR