

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto  
“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PNUD Colombia**

**Informe final**

**Mario Andrés Velasco Rodríguez  
Consultor**

**BOGOTÁ D.C. OCTUBRE DE 2011**

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

**TABLA DE CONTENIDO**

I.	PRESENTACIÓN .....	5
II.	PROPÓSITOS Y LINEAMIENTOS METODOLOGICOS DE LA EVALUACIÓN.....	6
3.1	Instrumentos y proyectos anticorrupción del PNUD a nivel regional.....	9
3.1.1	Iniciativas destacadas de gobernabilidad y lucha contra la corrupción a nivel regional ....	10
3.2	La promoción de prácticas de transparencia desde el PNUD Colombia.....	11
3.3	Proyecto de “Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”.....	15
IV.	HALLAZGOS PRINCIPALES.....	18
4.1	Hallazgos en cuanto al Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia.....	18
4.2	Hallazgos en cuanto a los resultados del Proyecto.....	21
4.2.1	Resultado 1: Programa de Transparencia territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales .....	21
4.2.1.1	Hallazgos principales en la Alcaldía Distrital de Cartagena .....	23
4.2.1.2	Hallazgos principales en la Gobernación del Departamento de La Guajira.....	27
4.2.1.3	Hallazgos principales en la Gobernación del Departamento de Santander .....	30
4.2.2	Resultado 2: Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia .....	34
4.2.2.1	Hallazgos principales de la ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia .....	37
V.	RESULTADOS, BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES .....	39
5.1	Resultados principales: .....	39
5.1.1	Programa de Transparencia Territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales:.....	39
5.1.2	Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia: .....	41
5.2	Buenas prácticas en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia.....	41
5.3	Lecciones aprendidas en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia.....	43
5.4	Recomendaciones prácticas en el marco del ejercicio de evaluación de los resultados (logros) del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia.....	44
5.4.1	Recomendaciones en el ámbito técnico .....	45
5.4.2	Recomendaciones en los ámbitos metodológico e institucional .....	47
	BIBLIOGRAFÍA .....	49

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

DOCUMENTOS CONSULTADOS .....	50
LISTADO DE ANEXOS.....	50

### **LISTA DE GRÁFICAS**

Gráfica 1. Componentes que conforman la Transparencia (PNUD).....	12
Gráfica 2. Instrumentos de gestión y planeación del PNUD Áreas de desarrollo.....	13
Gráfica 3. Resultados (Outcomes) y Productos (Outputs) propuestos en los instrumentos de gestión y planeación del PNUD en relación con el Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia – Área de Gobernabilidad .....	14
Gráfica 4. Desarrollo e implementación del Programa Transparencia territorial en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia .....	23
Gráfica 5. Componentes y acciones de trabajo del PNUD en la Alcaldía Distrital de Cartagena.....	25
Gráfica 6. Componentes y acciones de trabajo del PNUD en el Departamento de La Guajira.....	28
Gráfica 7. Componentes y acciones de trabajo del PNUD en el Departamento de Santander.....	31
Gráfica 8. Cadena de Valor y clasificación de indicadores de seguimiento.....	46

### **LISTA DE TABLAS**

Tabla 1. Resultados, productos, indicadores y metas Proyecto Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia.....	15
Tabla 2. Índice de Transparencia 2008 – 2009 Santander, Cartagena y Guajira .....	22
Tabla 3. Resumen de hallazgos principales por entidad territorial bajo la óptica de los productos definidos en el resultado No. 1: Programa de Transparencia territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales.....	33
Tabla 4. Buenas prácticas para la promoción de la transparencia a nivel territorial publicadas .....	36
Tabla 5. Criterios, características y preguntas de chequeo para los indicadores de seguimiento ....	46

### **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

AWP: (por sus siglas en inglés) Plan Anual de Trabajo

CNUCC: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto  
“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CPAP: (por sus siglas en inglés) Plan de Acción del Programa País.

CPD: (por sus siglas en inglés) Documento de Programa para País.

DDHH: Derechos Humanos.

DGTTF: Democratic Governance Thematic Trust Fund - Fondo Fiduciario Temático de Gobernabilidad Democrática.

DIH: Derecho Internacional Humanitario.

FCM: Federación Colombiana de Municipios.

MDG: Millennium Development Goals.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OSC: Organizaciones de Sociedad Civil.

PACDE (por sus siglas en inglés) Programa Temático Global de Anti-Corrupción para la Efectividad del Desarrollo.

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SIGOB: Sistema de Gestión para la Gobernabilidad.

TRAALOG: (por sus siglas en inglés) Proyecto Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales.

UNDAF: (por sus siglas en inglés) Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

## I. PRESENTACIÓN

En seguida se entrega el **Informe final de la Evaluación externa de los resultados del Proyecto “Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”<sup>1</sup>**. En este documento se recogen los elementos centrales que permiten conocer de manera detallada y agregada el cumplimiento de los propósitos del Proyecto mencionado.

En ese orden, el informe de la evaluación se divide en cinco secciones incluyendo esta presentación. En la segunda parte se listan los objetivos principales que se estiman lograr con el ejercicio evaluativo aplicado y los lineamientos metodológicos para realizarlo; la tercera sección contiene un marco conceptual sobre transparencia, el marco estratégico de gestión y planeación del PNUD y su relación con el Proyecto, y los componentes del mismo; en la cuarta parte, se entregan los hallazgos principales y el análisis respectivo en relación con los componentes (resultados) del Proyecto. En la última sección, se exponen los resultados, en términos de logros, buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones suscitadas en el marco del Proyecto evaluado.

La evaluación desarrollada se realizó desde una óptica gerencial que busca más que calificar el cumplimiento de los propósitos del Proyecto, establecer las condiciones principales que permitieron conseguir o no los resultados fijados en el mismo, lo que facilita un análisis aplicado que se espera sea útil para futuras intervenciones producto del propio Proyecto o la implementación de iniciativas o proyectos similares.

---

<sup>1</sup> Esta evaluación se realiza bajo el Contrato para los servicios de contratista individual No. 0000008634 suscrito entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – y el investigador independiente Mario Andrés Velasco Rodríguez.

## II. PROPÓSITOS Y LINEAMIENTOS METODOLOGICOS DE LA EVALUACIÓN

De acuerdo con los términos de referencia de la presente consultoría, los siguientes son los propósitos principales del ejercicio de evaluación del Proyecto “Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”:

- Analizar y documentar los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto durante el periodo 2009-2011.
- Determinar el cumplimiento de los objetivos descritos en el documento de proyecto y en el marco de resultados.
- Documentar otros resultados que pudieran haberse generados como valor agregado durante la ejecución del proyecto.
- Identificar lecciones aprendidas de los factores que han facilitado y/o dificultado la implementación del proyecto, de manera que pueda servir como referencia para la aplicación y/o réplica del proyecto en otros territorios en Colombia y en América Latina.

En el Anexo No.1 se presentan los lineamientos metodológicos que sirvieron como fundamentos técnicos para la realización de la evaluación, incluyendo las respectivas fases de trabajo –en línea con los requerimientos de los términos de referencia- y los instrumentos diseñados para la captura de información.

Cabe decir que este ejercicio técnico se planteó como una evaluación rápida que tiene como énfasis conocer los resultados clave alcanzados (logros) por el Proyecto evaluado, buscando responder los siguientes interrogantes:

- i. ¿Cuáles fueron los principales logros del Proyecto?
- ii. ¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto sobre la entidades territoriales objeto del Proyecto?
- iii. ¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto con respecto a la transferencia de capacidades y generación de conocimiento sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia?
- iv. ¿Qué aspectos se destacan como buenas prácticas del Proyecto?
- v. ¿Qué aspectos se destacan como lecciones aprendidas del Proyecto?

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

- vi. ¿Cuáles son las principales recomendaciones tanto el ámbito técnico, como en el ámbito metodológico e institucional?

Lo anterior a partir de la información disponible facilitada por el Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia (proceso de documentación) y la información colectada principalmente a través de entrevistas personales realizadas a los actores involucrados. En este sentido, fueron entrevistados directamente 9 funcionarios o asesores del PNUD, incluyendo un asesor del Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional para América Latina y el Caribe, que conocen las prácticas de transparencia y el Proyecto; así mismo, 12 funcionarios/contratistas, y una representante de la sociedad civil de las entidades territoriales donde fue llevado a cabo el Proyecto; y dos asesores de la Federación Colombia de Municipios – FCM; siendo un total de 24 entrevistas personales realizadas (Anexo No. 2).

Es también necesario resaltar que como parte de la propuesta metodológica fueron realizadas encuestas de opinión a los funcionarios/contratistas de las entidades territoriales objeto del Proyecto; dado que la muestra obtenida por razones logísticas finalmente no es representativa, tales resultados no son tomados en cuenta para las conclusiones fundamentales de esta evaluación, sin embargo se anexan (Anexo No. 3) con la intención de que en futuros procesos de seguimiento y evaluación puedan servir como referencia o línea de base, y el cuestionario ser aplicado a un mayor número de actores involucrados.

La presente Evaluación externa recibió el acompañamiento técnico del Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia, siendo sostenidas reuniones permanentes con Marco Stella, Analista de Programa para el Área de Gobernabilidad Democrática, y Patricia Polo, Asesora Nacional en Transparencia, a quienes fueron entregados y presentados los avances intermedios y los resultados finales de la Evaluación, incluyendo la propuesta metodológica para su desarrollo.

### III. ANTECEDENTES

La transparencia y la participación ciudadana son en definitiva acciones transformadoras en los sistemas políticos modernos. No solo se constituyen como responsabilidad sino como vocación de las sociedades democráticas. La transparencia y el acceso expedito a la información pública, se convierten así en variables de la modernidad política y el desarrollo democrático.

En esa orientación, durante la última década en los países en progreso como los latinoamericanos, los aspectos relacionados con la transparencia han tomado un papel protagónico en la discusión política en los diferentes ámbitos de gobierno nacionales, regionales y locales. El concepto transparencia etimológicamente viene del latín *trans-parere*, que significa ver de un lado al otro. En el ámbito gubernamental, la primera aparición de este concepto se da el siglo XVIII en Inglaterra de la mano de Jeremy Bentham, quien desde una perspectiva sistémica de la publicidad en política, comienza a dar cuenta de la relevancia del acceso de los ciudadanos a la información gubernamental para fortalecer la confianza ciudadana y posteriormente puedan razonar su voto<sup>2</sup>.

Actualmente las relaciones entre los particulares y los poderes públicos están adquiriendo una nueva dimensión. La distancia con la que ya hace tiempo los ciudadanos ven a las administraciones públicas, ha abierto un ámbito de reflexión pública sobre las reformas necesarias para conseguir que éstos se sientan más identificados con sus gobiernos. De este modo, el concepto de transparencia adquiere un nuevo enfoque, así como lo menciona el profesor Tonatiuh Guillen, quien define la transparencia como “El conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquellas del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público”<sup>3</sup>.

Otros autores mencionan que la transparencia consiste en “abrir la información a las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno”<sup>4</sup>: bajo esta óptica la información debe ser irrestrictamente pública, siendo posible el acceso para la utilización de la misma<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Mencionado en : Merino, Mauricio. Transparencia: libros, autores e ideas: México, IFAI/CIDE. 2005

<sup>3</sup> GUILLEN, Tonatiuh. Transparencia y Democracia: Del observador al Control Democrático. México, Baja California. 2001.

<sup>4</sup> Ugalde, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México. 2002.

<sup>5</sup> La transparencia en la gestión del Estado genera gran potencial para mejorar las relaciones ciudadano – Estado ya que cierra canales que propician la corrupción y el clientelismo. La transparencia debe entenderse como un incremento de información accesible, precisa, entendible y oportuna.



### 3.1 Instrumentos y proyectos anticorrupción del PNUD a nivel regional

En América Latina los temas de corrupción y transparencia han adquirido protagonismo como determinante de la gobernabilidad democrática, lo que a su vez contribuye al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la expansión del Desarrollo Humano.

En este contexto la Organización de las Naciones Unidas – ONU ha desarrollado iniciativas para promover que los Estados adopten medidas en cuanto al fortalecimiento ético de los funcionarios públicos, la transparencia y la buena gestión pública. Para este efecto, en el año 2003 fue aprobada la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción - CNUCC, y posteriormente desde 2004 se planteó de manera formal en el PNUD la importancia de una agenda pública que incluyera las cuestiones sustantivas para el desarrollo de la democracia en América Latina y el Caribe. De allí que el PNUD empezará a indagar sobre los temas críticos que afectan la democracia y su sostenibilidad en la región, focalizándose en el combate a la corrupción.<sup>6</sup>

Para ello el PNUD desarrolla una amplia labor de apoyo a las iniciativas de los gobiernos en América Latina, por medio del Programa Global Anticorrupción para el período 2008-2011, el cual fue aprobado en el 2005 por la CNUCC. Basado en lo anterior se implementa el Programa Temático Global de Anti-Corrupción para la Efectividad del Desarrollo (PACDE por sus siglas en inglés), el cual tiene como objetivo “incrementar la capacidad institucional y estatal de los países para comprometerse más efectivamente en la reducción de la corrupción, mejorando la gobernabilidad y el desarrollo sostenible. Para ello busca que el PNUD colabore con los países en el fortalecimiento de las capacidades, sistemas e instituciones de los niveles nacionales, regionales y locales, para mejorar la gobernabilidad mediante la implementación de iniciativas anticorrupción”.<sup>7</sup>

Bajo este contexto, el PNUD está desarrollando alrededor de 70 proyectos en la región de América Latina y el Caribe con un monto aproximado de US\$216 millones. De éstos, el 97% están dirigidos a proyectos nacionales y el 3% a proyectos subnacionales.<sup>8</sup> Como catalizador de este esfuerzo adelantado por el PNUD se ha planteado el Proyecto Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales - TRAALOG, el cual tiene como objetivo brindar asistencia y asesoría técnica a Oficinas de País del PNUD en América Latina y el Caribe, y en particular apoyar iniciativas locales para promover el desarrollo y la sistematización de productos y herramientas de conocimiento referentes a la promoción de la transparencia, rendición de cuentas, y lucha contra la corrupción.

---

<sup>6</sup> La inclusión de la temática de Transparencia fue tratada para esta evaluación en las entrevistas realizadas a Silvia Rucks, Directora de PNUD-Colombia (Bogotá D.C.: 26 de octubre de 2011) y con Gerardo Berthin, Asesor Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional para América Latina y el Caribe – PNUD (Vía Skype: 17 de octubre de 2011).

<sup>7</sup> PINAILILLO, Miguel. Programas Anticorrupción en América Latina y el Caribe. Estudios de la tendencia anticorrupción y proyectos del PNUD. Septiembre 2011. En: <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/productos/anticorrupcion.pdf>

<sup>8</sup> Ibid. Pág. 65.

La iniciativa mencionada comenzó en el 2010 con el apoyo financiero del Fondo Fiduciario Temático de Gobernabilidad Democrática (Democratic Governance Thematic Trust Fund, DGTTF), el Programa Temático Global sobre Anticorrupción para la Efectividad del Desarrollo (Global Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness - PACDE), y el Fondo Fiduciario España-PNUD.

### **3.1.1 Iniciativas destacadas de gobernabilidad y lucha contra la corrupción a nivel regional<sup>9</sup>**

Se destacan, en el contexto de la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción, entre otras iniciativas la Red de Propuestas Locales para la Gobernabilidad – PROLOGO y el Sistema de Gestión para Gobernabilidad – SIGOB.

La primera iniciativa (PROLOGO) tiene por objeto promover la participación incluyente y el fortalecimiento de instituciones responsables en el nivel local a través de la difusión de buenas prácticas e innovaciones, desarrollo de productos y herramientas de conocimiento, prestación de desarrollo de capacidades y servicios de asesoramiento a los actores locales.

Para ello el trabajo ha identificado tres componentes a saber:

1. Creación de Centros Locales PROLOGO. Estos centros tienen como objetivos analizar y dar seguimiento a las administraciones locales en el desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al igual que la difusión de información y la promoción de espacios de diálogo entre autoridades locales y la ciudadanía.
2. Nodo Regional para la consolidación de la Red de Trabajo PROLOGO. Este proporciona a los centros locales las herramientas necesarias para desarrollar condiciones de gobernabilidad democrática. Son centros de conocimiento y capacitación en liderazgo y gobernabilidad.
3. Capacitación virtual sobre Democracia Local.

Esta estrategia se ha desarrollado en tres municipios: Cartagena en Colombia, La Tecla en el Salvador y El Cercado en República Dominicana.

Por su parte, el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad – SIGOB tiene como objetivo el desarrollo de metodologías y herramientas para el soporte de la acción política gubernamental de la alta dirección del Gobierno contribuyendo a generar condiciones de gobernabilidad democrática. Esta estrategia ha sido diseñada para ser implementada en niveles gubernamentales como presidencias, gobernaciones o alcaldías, siendo desarrollada gradualmente en más de 64 entidades locales de América Latina y el Caribe.

---

<sup>9</sup> Información basada en: <http://www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org>.

### 3.2 La promoción de prácticas de transparencia desde el PNUD Colombia

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD señala en el informe de Desarrollo Humano de 2002 que la gobernabilidad requiere de una transparencia reguladora y una gestión pública eficiente. Así, la lucha contra la corrupción<sup>10</sup> demanda un componente ciudadano activo que participe en la toma de decisiones y genere control ciudadano a las acciones del Estado.

En ese sentido, el PNUD ha trabajado para buscar los mecanismos adecuados de fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática, a partir de la creación de las herramientas técnicas y tecnológicas, como las señaladas anteriormente, necesarias para la generación de consensos y acuerdos entre los distintos actores sociales y las administraciones locales. Para ello, ha desarrollado metodologías que promueven la prevención y lucha contra la corrupción como pilar de la gobernabilidad, basadas en una estrategia integral que incluye la transparencia, la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas en función de los requerimientos específicos de las localidades, desde una perspectiva de desarrollo endógeno que se soporta en la interrelación de diferentes actores sociales e institucionales<sup>11</sup>.

De manera específica, el PNUD integra conceptualmente la transparencia desde tres componentes: i. rendición de cuentas; ii. visibilidad; e iii. integridad (probidad); incluyendo herramientas que están alineadas con cada uno de los componentes como se muestra a continuación<sup>12</sup>:

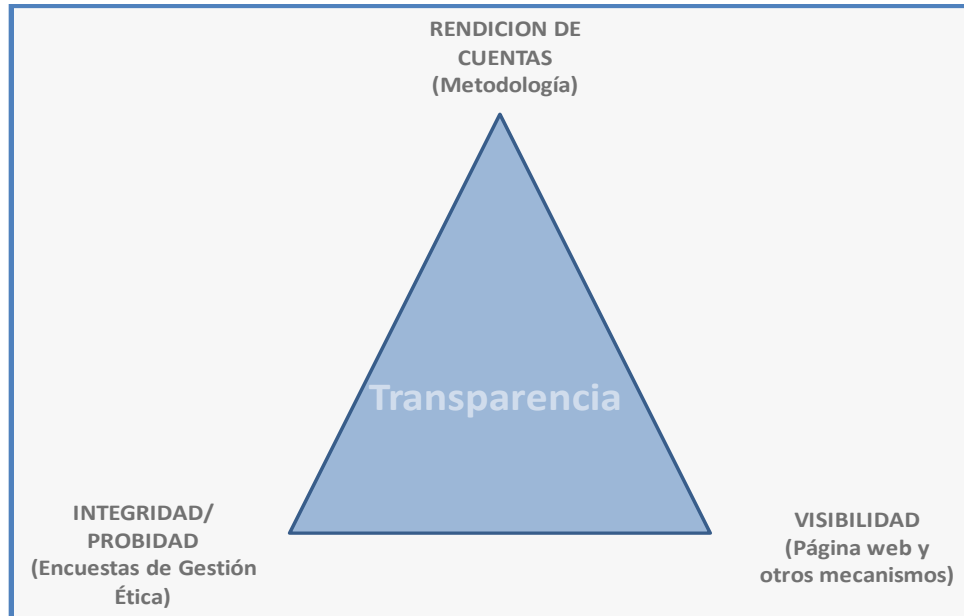
---

<sup>10</sup> La corrupción es definida por PNUD como: “el abuso de poder, cargo o autoridad públicos para el beneficio privado por medio del soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, los pagos por servicios o la malversación de fondos. Sin embargo, como también afecta el sector privado se puede concebir como el abuso del poder conferido en beneficio particular”. PNUD (2008). Guía básica sobre corrupción y desarrollo. Medidas contra la corrupción para la reducción de la pobreza, el cumplimiento de los ODM y la promoción del desarrollo sostenible. Diciembre:2008, P.7.

<sup>11</sup> Basado en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Regional PNUD/SIGOB 2010. Disponible en: [http://www.sigob.org/sigob/pag\\_sigob/modulos/1103%20SIGOB%20RESUMEN%20-%20E.pdf](http://www.sigob.org/sigob/pag_sigob/modulos/1103%20SIGOB%20RESUMEN%20-%20E.pdf).

<sup>12</sup> PNUD. Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local. Colección Gobernabilidad Democrática. Colombia 2010. P. 23.

**Gráfica 1. Componentes que conforman la Transparencia (PNUD)**



Fuente: PNUD. Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local. (2010).

Como agencia de implementación de la Organización de las Naciones Unidas – ONU, el PNUD ofrece su apoyo técnico a Colombia en la formulación de políticas públicas que permitan el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas - UNDAF para el Desarrollo 2008-2012 se propone una estrategia de asistencia en el Documento de Programa para País 2008 – 2011 - CPD, el cual está constituido por el Plan de Acción del Programa País – CPAP 2008 - 2012 y el Plan Anual de Trabajo - AWP<sup>13</sup>.

Tales documentos se establecen tomando en cuenta las siguientes áreas de desarrollo:

- Superación de la pobreza y desarrollo sostenible.
- Gobernabilidad Democrática.
- Desarrollo, paz y reconciliación.

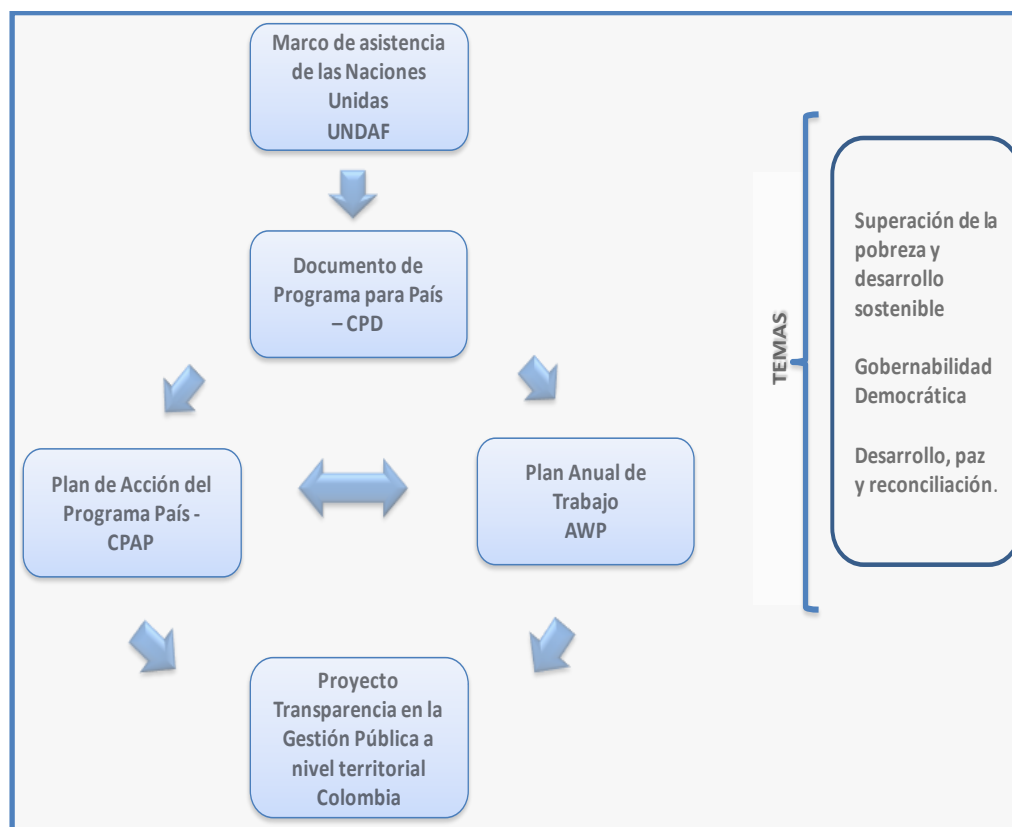
<sup>13</sup> Información tomada de:

[http://www.pnud.org.co/img\\_upload/8a78f0253b88804293c37ee3c3e85737/MATRIZ\\_CPD\\_version\\_para\\_PAC.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/8a78f0253b88804293c37ee3c3e85737/MATRIZ_CPD_version_para_PAC.pdf);

[http://www.nacionesunidas.org.co/img\\_upload/8a78f0253b88804293c37ee3c3e85737/CPAP%20Col%202008.pdf](http://www.nacionesunidas.org.co/img_upload/8a78f0253b88804293c37ee3c3e85737/CPAP%20Col%202008.pdf);

[http://www.nacionesunidas.org.co/img\\_upload/c358edd2bc458e1b5a6d11d86d19e57f/undaf\\_2008\\_2012.pdf](http://www.nacionesunidas.org.co/img_upload/c358edd2bc458e1b5a6d11d86d19e57f/undaf_2008_2012.pdf).

**Gráfica 2. Instrumentos de gestión y planeación del PNUD Áreas de desarrollo**



Fuente: Basado en instrumentos de planificación PNUD – Colombia vigentes 2011.

En esta orientación, el Proyecto “Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”<sup>14</sup> se encuentra alineado con el Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas a Colombia - UNDAF<sup>15</sup> y se inserta en el marco del Documento de Programa para País CPD en el componente de Gobernabilidad Democrática, en línea con el propósito (Outcome) de lograr el incremento de las capacidades de gestión pública local, regional y nacional y el ejercicio de la ciudadanía política. De esta manera, se espera fortalecer la gobernabilidad democrática en el país, y así acelerar el crecimiento y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM, por medio de la capacitación y apoyo de las instituciones públicas nacionales y territoriales para mejorar sus

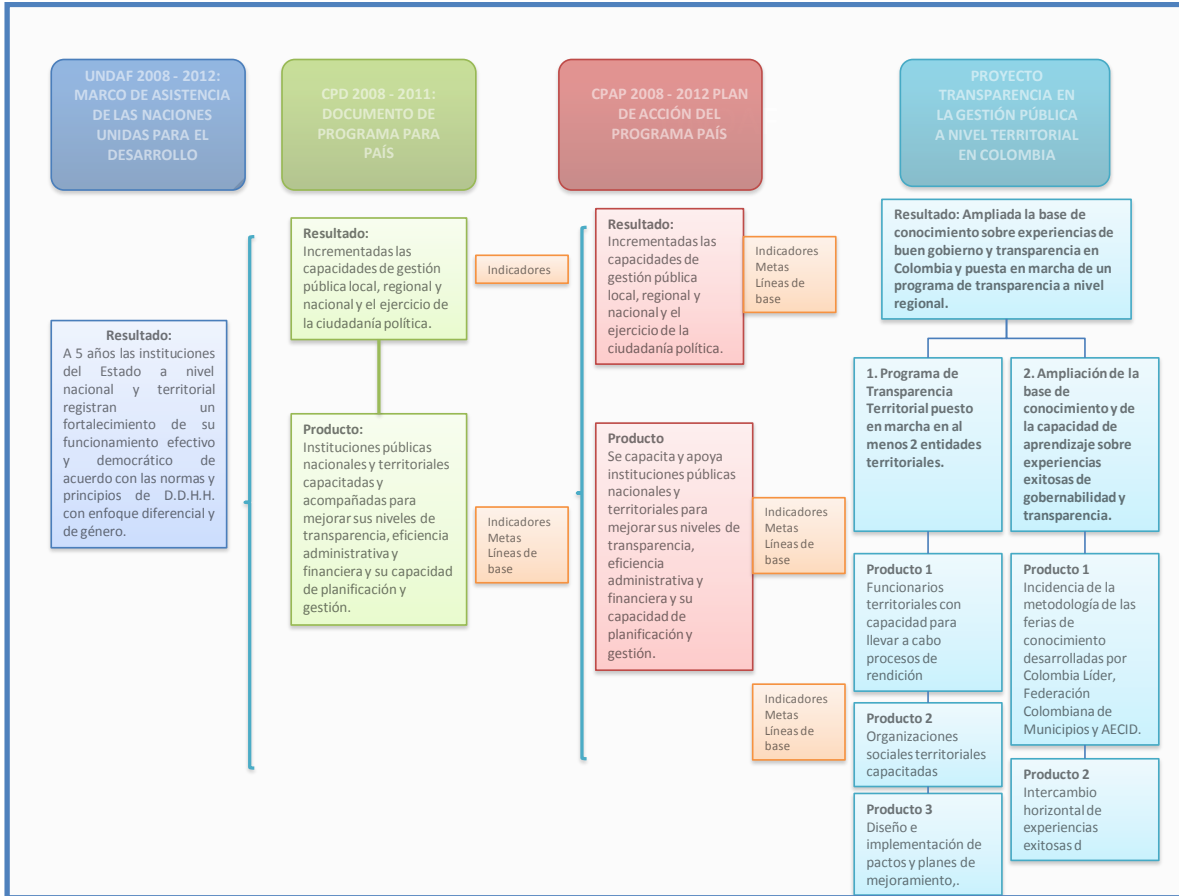
<sup>14</sup> Como tal la propuesta de Proyecto fue presentada al Fondo Fiduciario Temático de Gobernabilidad Democrática- DGTTF en diciembre de 2008, siendo seleccionada a principios de 2009. Este Fondo premia iniciativas que relacionan aspectos de innovación para los países en temas específicos.

<sup>15</sup> UNDAF 2008 - 2012 – Outcome: A 5 años las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial registran un fortalecimiento de su funcionamiento efectivo y democrático de acuerdo con las normas y principios de D.D.H.H. con enfoque diferencial y de género.

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia

niveles de transparencia, eficiencia administrativa y financiera, y su capacidad de planificación y gestión<sup>16</sup> (Ver Anexo No. 4).

**Gráfica 3. Resultados (Outcomes) y Productos (Outputs) propuestos en los instrumentos de gestión y planeación del PNUD en relación con el Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia – Área de Gobernabilidad**



Fuente: Basado en instrumentos de planificación PNUD – Colombia vigentes 2011.

En este sentido el apoyo del PNUD - Colombia a las entidades gubernamentales territoriales ha consistido en el desarrollo de las capacidades en los siguientes temas: i. cuantificación de metas en el Plan de Desarrollo; ii. informes a la ciudadanía sobre objetivos y resultados de la gestión del gobierno y las entidades públicas; iii. criterios de selección de los beneficiarios de los programas que se ofrecen; iv. desarrollo y utilización de instrumentos de planeación; v. cumplimiento en la destinación de regalías; vi. gestión

<sup>16</sup> Plan de Acción del Programa País - CPAP entre el Gobierno de la República de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo 2008-2012.

transparente de la contratación; vii. aspectos metodológicos en cuanto a rendición pública de cuentas; y viii. avances en el Sistema de Control Interno de Gestión<sup>17</sup>.

### 3.3 Proyecto de “Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”

El Proyecto “Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia” se implementó entre marzo de 2009 y diciembre de 2010. El propósito del mismo fue mejorar las condiciones de transparencia en gobiernos locales donde el PNUD tiene una intervención ínter temática, siendo expresado el resultado esperado (a nivel de efecto si se quiere) como: la ampliación de la base de conocimiento sobre experiencias de buen gobierno y transparencia en Colombia y puesta en marcha de un programa de transparencia a nivel regional; para lo cual se propone adelantar los siguientes aspectos (definidos como resultados del Proyecto):

- a. Un programa de transparencia que permita avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y la sociedad civil local, así como el concurso concertado de todos los actores locales para mejorar el manejo de información, la rendición de cuentas, la contratación, la selección de beneficiarios, los procesos de control interno y el control social; y
- b. el desarrollo de mecanismos de transferencia horizontal de experiencias a través de diversos instrumentos metodológicos.

De acuerdo con el Documento de Proyecto los resultados, productos, indicadores y metas esperados fueron los siguientes:

**Tabla 1. Resultados, productos, indicadores y metas Proyecto Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia**

Resultados	Productos	Indicadores	Metas
<b>1. Programa de Transparencia Territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales</b>	1.1 Funcionarios territoriales con capacidad para llevar a cabo procesos de rendición de cuentas basada en resultados, contratación transparente, selección de beneficiarios y control interno.	% de funcionarios con responsabilidades de decisión política, técnica y administrativa de al menos 2 entidades territoriales asistidos técnicamente en temas de integridad, visibilidad y rendición de cuentas.	50% de funcionarios capacitados.
		No. de procesos de rendición de cuentas,	10 procesos por cada entidad territorial.

<sup>17</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Democratic Governance Thematic Trust Fund Mid-Year Report. Área de Gobernabilidad Democrática. Documento Interno de Trabajo. 2009.

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

Resultados	Productos	Indicadores	Metas
		contratación transparente, etc. que han sido ejecutados adoptando nuevas metodologías.	
	1.2 Organizaciones sociales territoriales capacitadas en análisis de información, argumentación y negociación para la defensa y exigibilidad de derechos y el control social de las políticas públicas territoriales.	No. de organizaciones sociales comprometidas. No. de voceros de organizaciones comunitarias y poblacionales capacitados.	20 por cada entidad territorial. 100 líderes por cada entidad territorial.
	1.3 Diseño e implementación de pactos y planes de mejoramiento, concertados entre todos los actores interesados (gobierno, organizaciones sociales, sector privado, academia, etc.)	Pactos finalizados y oficializados.	Se realizó en cada territorio establecido por lo menos un pacto y plan de mejoramiento anual entre los principales actores interesados.
<b>2. Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia.</b>	2.1 Incidencia de la metodología de las ferias de conocimiento desarrolladas por Colombia Líder, Federación Colombiana de Municipios y AECID.	2 Ferias de conocimiento con participación de PNUD.	Metodología de las 2 ferias concertada con el PNUD.
	2.2 Intercambio horizontal de experiencias exitosas de concepción y gestión participativa de políticas públicas locales para el desarrollo humano con enfoque diferencial.	Experiencias locales exitosas de transparencia identificadas y sistematizadas. Entidades territoriales transfirieron experiencias exitosas.	8 experiencias exitosas de transparencia identificadas y difundidas. Experiencias exitosas transferidas a 15 entidades territoriales.

Fuente: Documento de Proyecto - 00070174

Para el cumplimiento de los objetivos del proyecto se propuso desarrollar las siguientes estrategias de asistencia técnica:

1. El ascenso de las capacidades y competencias de los servidores públicos y de los miembros de las organizaciones de la Sociedad Civil, a través de las metodologías de “acompañamiento en puesto de trabajo” y “aprender haciendo”, las cuales tienden a fortalecer el autocontrol y mutua regulación, trabajo en equipo, orientación a resultados, y liderazgo y empoderamiento.



**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

2. Facilitar procesos y eventos de rendición de cuentas, pactos y planes de mejoramiento entre la administración territorial y las organizaciones sociales, los medios, las empresas y la cooperación en términos de transparencia.
3. Intercambio horizontal de experiencias exitosas de transparencia en la gestión territorial, además de generar un espacio de producción, difusión y apropiación de conocimiento frente a la gobernabilidad territorial.

## IV. HALLAZGOS PRINCIPALES

En esta sección se presentan los hallazgos principales producto del análisis, basado en la metodología propuesta para efectuar la evaluación, del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia, ordenado por cada uno de sus componentes. Tales hallazgos sirven como base para determinar los resultados alcanzados (logros) en función de la ejecución del Proyecto, las buenas prácticas, lecciones aprendidas y las recomendaciones que serán presentadas en la siguiente sección del presente documento.

### 4.1 Hallazgos en cuanto al Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia

El objeto de análisis de la presente evaluación son los resultados alcanzados (logros) y los productos entregados por el Proyecto Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia del PNUD – Colombia, tal como se propone en la metodología empleada para adelantar este ejercicio (Ver Anexo No. 1).

En esta orientación, es importante señalar que la información de gestión y desempeño que arroja el seguimiento realizado sobre el Proyecto desde la propia organización (Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia), es de carácter cualitativo, dado que no fueron calculados sistemáticamente los indicadores propuestos en ningún momento del ciclo del Proyecto –ex ante, durante, ex post-<sup>18</sup>. Lo anterior conlleva a que el análisis de los resultados alcanzados (logros) y productos entregados por el Proyecto para el caso de esta evaluación, se base primordialmente en los hallazgos encontrados mediante la realización de las visitas de trabajo de campo y entrevistas personales realizadas a los diferentes involucrados: i. asesores regionales, nacionales y locales del PNUD; ii. aliados institucionales del PNUD; y iii. beneficiarios del Proyecto (especialmente funcionarios y/o contratistas de las entidades territoriales).

En ese sentido, se analizó en primera instancia el Documento de Proyecto –Prodoc- que soporta el propio Proyecto de Transparencia, siendo evidentes los siguientes aspectos:

---

<sup>18</sup> Con respecto al cálculo de los indicadores se debe decir que éste técnicamente debe estar soportado en un método de recolección de datos que tome en cuenta información cuantitativa y cualitativa en el que están establecidos las fuentes de los datos, el arreglo institucional para su obtención (roles), la frecuencia y los mecanismos de análisis de los mismos, y los mecanismos de reporte, entre otros elementos; sobre este aspecto se sugiere ver: Kusek y Rist (2004). P.83.

Por su parte, en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial si bien se encuentran datos en los reportes efectuados no existe como tal un mecanismo ordenado que permita conocer el nivel de avance de las metas propuestas, es decir no existen los elementos técnicos, como los señalados, soportados en un arreglo institucional, ello evidencia que no fueron calculados los indicadores establecidos de manera sistemática en ninguno de los momentos clave del Proyecto, como se ha expresado.

1. *Resultados y productos propuestos:*

Es consistente la relación de los productos fijados para alcanzar el resultado No.1 (Programa de Transparencia Territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales) propuesto, sin embargo se dificulta la determinación del nivel de alcance de los productos, y por tanto la consecución del resultado, dado que de antemano no estaban definidas las entidades territoriales sobre las cuales se desarrollaría el Proyecto, asunto que probablemente pondría en riesgo el cumplimiento de las metas propuestas, pues su consecución depende de las condiciones técnicas y sociales de las entidades territoriales que finalmente fueran seleccionadas.

En el caso de los productos relacionados con el resultado No. 2 (Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia), el nivel de incertidumbre aunque no es cero, si es menor que en el resultado No.1, pues son identificados los actores con quienes se deberá coordinar para cumplir con el propósito fijado.

2. *Metas e indicadores propuestos:*

Se encuentran planteadas metas e indicadores con respecto a los productos de cada uno de los resultados. Aunque existen deficiencias técnicas en la formulación de los mismos, como por ejemplo dar un nivel cuantitativo en los indicadores (2 Ferias de conocimiento con participación de PNUD), asunto que debe solo reflejarse en las metas; y falta de unicidad y precisión para definir metas (Se realizó en cada territorio establecido por lo menos un pacto y plan de mejoramiento anual entre los principales actores interesados vs 20 por cada entidad territorial), guardan correspondencia. Sin embargo, la mayor dificultad radica según la documentación revisada y las reuniones de trabajo sostenidas con el Área de Gobernabilidad, en que los indicadores no fueron calculados sistemáticamente en ningún momento del Proyecto, incluido el final del mismo, y carecen de línea de base, lo que hace evidente que no fueron funcionales para hacer seguimiento y por tanto para tomar decisiones de ajuste, profundización o clausura de acciones promovidas en el marco del propio Proyecto.

3. *Articulación con instrumentos de planeación del PNUD:*

El Proyecto tiene concordancia con los instrumentos de gestión y planeación fijados por el PNUD. El resultado del Proyecto fijado como la ampliación de la base de conocimiento sobre experiencias de buen gobierno y transparencia en Colombia y puesta en marcha de un programa de transparencia a nivel regional se identifica con el UNDAF que plantea que a 5 años las instituciones del Estado a nivel nacional y territorial registran un fortalecimiento de su funcionamiento efectivo y democrático de acuerdo con las normas y principios de D.D.H.H. con enfoque diferencial y de género.; así mismo, el resultado del Proyecto está acorde con el resultado (outcome)

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

establecido en el CPD y CPAP relacionado con el incremento de las capacidades de gestión pública local, regional y nacional y el ejercicio de la ciudadanía política (Para conocer el detalle ver Anexo No. 4).

A pesar de lo anterior, los productos propuestos en el Proyecto aunque tienen coherencia frente a los productos (outputs) del Plan de Acción del Programa País. - CPAP, incluyendo las metas e indicadores definidos, no son posibles de analizar en cuanto a su contribución, puesto que los indicadores planteados no fueron calculados, como se ha señalado anteriormente.

*4. El Proyecto y las acciones en terreno:*

Las actividades promovidas por el PNUD en el caso de las entidades territoriales corresponden a un proceso integral de asistencia técnica, el cual se desarrolla mediante convenios que son refrendados o actualizados, según sea el caso, anualmente. Por tanto, los proyectos desarrollados desde PNUD no son identificados como tal en las entidades territoriales, pero sí las actividades principales de cada uno de ellos.

Lo anterior, no fue diferente para el caso del Proyecto de Transparencia, lo cual de entrada no resulta inconveniente, sin embargo para comprender los logros o dificultades atribuibles al mismo, y con ello las oportunidades de profundización y mejora, se requiere precisar tal atribución. Un esquema de seguimiento más preciso para futuros proyectos o acciones derivadas del Proyecto de Transparencia, es recomendable; en ello cobra importancia nuevamente la formulación de metas e indicadores precisos que cuenten con líneas de base que efectivamente puedan ser monitoreados.

*5. El Proyecto y sus efectos en la organización:*

El Proyecto de transparencia en la gestión pública a nivel territorial, según lo consultado<sup>19</sup>, ha servido para el fortalecimiento temático del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD Colombia. Ello se ve reflejado, de acuerdo con las consultas realizadas, en la formulación e implementación de un nuevo Proyecto de Transparencia<sup>20</sup> que incluye prácticas en el nivel nacional, así como la incorporación de componentes y/o acciones en los nuevos proyectos de la organización relacionados con transparencia. Lo anterior ha permitido que gradualmente se funde una línea de trabajo sobre Transparencia al interior del PNUD Colombia, lo que contribuye en el reconocimiento de esta organización

---

<sup>19</sup> Este aspecto fue destacado en las entrevistas realizadas a: Ricardo Puyana - Coordinador del Área de Gobernabilidad PNUD - Colombia (27 de julio de 2011) y Silvia Rucks Directora PNUD – Colombia (26 de octubre de 2011).

<sup>20</sup> El proyecto referido es: Proyecto 78525 - Fortalecimiento de la política nacional y territorial de transparencia y buen gobierno.

como actor que brinda asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión pública territorial en esta materia.

- A pesar de ello, y según lo consultado<sup>21</sup>, falta profundizar en la integración y promoción de las prácticas de transparencia en las otras Áreas de trabajo que constituyen al PNUD – Colombia: Pobreza y desarrollo sostenible; y Desarrollo, paz y reconciliación.

## **4.2 Hallazgos en cuanto a los resultados del Proyecto**

En este aparte se analizan específicamente los dos resultados propuestos en el Proyecto de Transparencia: i. Programa de Transparencia Territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales; y ii. Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia.

### **4.2.1 Resultado 1: Programa de Transparencia territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales**

En Colombia se han desarrollado herramientas y programas para fortalecer los procesos democráticos de las instituciones a nivel nacional y subnacional. Ello se ha visto reflejado de manera gradual en el país tal como lo registra la organización Transparencia por Colombia, que explica, a partir del Índice de Transparencia Nacional 2008 - 2009<sup>22</sup>, que las instituciones colombianas se encuentran en riesgo moderado en cuanto a dinámicas institucionales poco transparentes, dado que obtuvieron un puntaje promedio de 75,3 sobre 100, el cual ubica al país en dicha categoría; en este sentido se encuentra que un porcentaje significativo de las entidades analizadas (44%) presenta niveles de riesgo de corrupción alarmantes.

Estos datos evidencian la debilidad institucional existente, la cual se acentúa de cierta manera en el nivel subnacional, en donde se realizan considerables esfuerzos en la lucha contra la corrupción que deben ser revisados rigurosamente en cuanto a su efectividad, lo que obligaría en principio a (re) diseñar acciones para mitigar dicha dinámica nociva.

En esa orientación, en el ámbito territorial el Índice de Transparencia ha tenido resultados aceptables<sup>23</sup>. En el nivel departamental presenta niveles moderados de riesgo con una

---

<sup>21</sup> Especialmente en la entrevista realizada a: Silvia Rucks Directora PNUD – Colombia (Bogotá D.C.: 26 de octubre de 2011).

<sup>22</sup> En diciembre de 2010, la Corporación Transparencia por Colombia presentó los resultados de la quinta medición del Índice de Transparencia Nacional, correspondientes a la medición de los riesgos de corrupción en 158 entidades (entre las que se cuentan 21 entidades de naturaleza especial) de diferentes ámbitos del nivel nacional, durante el periodo 2008 – 2009.

<sup>23</sup> En noviembre de 2010, la Corporación Transparencia por Colombia dio a conocer los resultados de los Índices de Transparencia Departamental y Municipal 2008—2009. Para el nivel departamental fueron evaluadas 32 gobernaciones y 32 Contralorías Departamentales, y para el nivel municipal todas las capitales de departamento, excepto San Andrés, Bogotá, Medellín y Cali; municipios de todas las regiones del país y de todas las categorías definidas por la Ley 617, sumando un total de 148 entidades territoriales.

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

puntuación promedio de 62.2 sobre 100. Sin embargo, ninguna de las 32 gobernaciones logró un nivel de riesgo bajo de corrupción, es decir, ninguna logró una calificación superior al 89,9 sobre 100. Las gobernaciones que obtuvieron mejores puntajes en esta última medición fueron las de Santander, Caldas y Boyacá, mientras que las de Guaviare, Amazonas y Chocó obtuvieron calificaciones bajas que las ubicaron en los últimos lugares.

En el ámbito municipal, los resultados del Índice 2008- 2009 sitúan al 90% de los municipios del país con niveles medio, alto y muy alto de riesgo de corrupción, y tan solo un 10% en riesgo moderado; ninguno de los municipios del país presentó nivel de riesgo bajo de corrupción. Los Municipios con mejores calificaciones en esta oportunidad fueron Madrid (Cundinamarca), Pereira (Risaralda) y Pasto (Nariño).

En este contexto, el PNUD se propuso desarrollar el **Programa Transparencia territorial** –resultado 1 del Proyecto en proceso de evaluación-, inicialmente en dos entidades territoriales, sin embargo el mismo fue implementado durante el periodo analizado (marzo de 2009 – diciembre de 2010) en tres entidades territoriales a saber: Alcaldía Distrital de Cartagena, Gobernación de La Guajira y Gobernación de Santander, las cuales obtuvieron los siguientes índices y niveles de riesgo de corrupción según la medición presentada en diciembre de 2010 en el marco de la celebración del día internacional de lucha contra la corrupción:

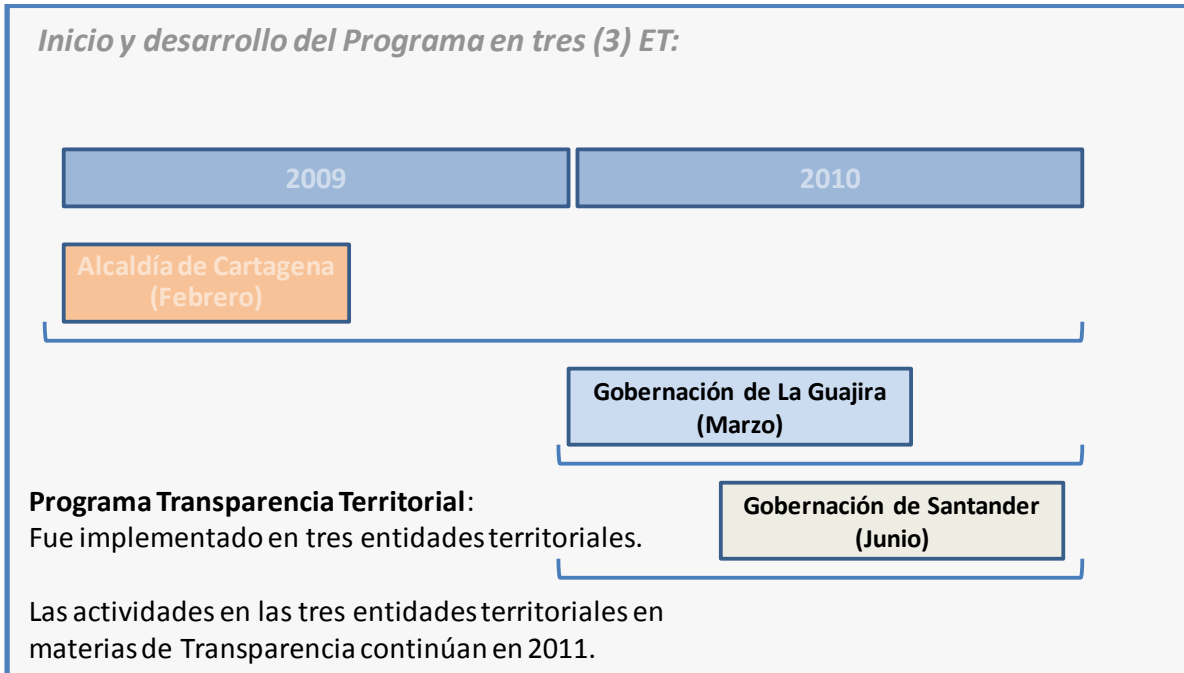
**Tabla 2. Índice de Transparencia 2008 – 2009 Santander, Cartagena y Guajira**

Entidad	Factor de visibilidad	Factor de institucionalidad	Factor de Control y sanción	Índice de transparencia	Nivel de Riesgo
<b>Gobernación de Santander</b>	73,5	78,4	100,0	<b>84,0</b>	<b>Moderado</b>
<b>Gobernación de La Guajira</b>	46,5	72,5	52,5	<b>57,2</b>	<b>Alto</b>
<b>Alcaldía de Cartagena</b>	75,7	64,8	75,9	<b>72,1</b>	<b>Medio</b>

Fuente: Índice de Transparencia 2008-2009. En [www.trasparenciacolombia.org](http://www.trasparenciacolombia.org)

Cabe decir, con respecto a los resultados mostrados, que el Proyecto durante 2009 estuvo presente únicamente en la Alcaldía de Cartagena; el acompañamiento técnico ofrecido en materia de transparencia tanto en la Gobernación de la Guajira como en la Gobernación de Santander se desarrolló en 2010, como se muestra en la siguiente gráfica (Gráfica 4):

**Gráfica 4. Desarrollo e implementación del Programa Transparencia territorial en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia**



#### 4.2.1.1 Hallazgos principales en la Alcaldía Distrital de Cartagena

En Febrero de 2008 fue suscrito por la alcaldesa de Cartagena el Pacto por la Transparencia<sup>24</sup> con el propósito de mantener los procesos administrativos en la legalidad y de cara al ciudadano. Tal Pacto, desarrollado en asocio con la Presidencia de la República y el concurso de agentes sociales y académicos, entre los que se destaca la Fundación Cívica por Cartagena –FUNCICAR, fue el inicio del proceso de recuperación de la confianza ciudadana en la administración pública tal como lo expresa el objetivo estratégico No. 6 del Plan de Desarrollo: Por una sola Cartagena 2008 - 2011.

Con el fin de mantener y avanzar en el tema de transparencia y control social, el PNUD y el Distrito de Cartagena fortalecieron su relación bajo un esquema de trabajo conjunto que incluyó, a partir de febrero de 2009, el desarrollo de acciones en el marco de la promoción de la transparencia gubernamental. En este sentido, se pasó del 42% en el primer semestre de 2009 al 97,4% en el primer semestre de 2010 con respecto al nivel de cumplimiento del Pacto mencionado.

Este significativo progreso se enmarca en un proceso mancomunado de esfuerzos institucionales y civiles a los que el PNUD ha tenido la oportunidad de asistir técnicamente;

<sup>24</sup> El Pacto por la Transparencia es una estrategia promovida por el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

entre ellos se destaca:

- i. la activación, constitución y puesta en marcha del Comité Distrital de Transparencia en cabeza de la Secretaría General y que cuenta con la participación de la Oficina Jurídica, Oficina de Control Interno, Escuela de Gobierno y Liderazgo, Informática y Comunicaciones, Secretaría de Infraestructura; el PNUD ha participado en calidad de invitado;
- ii. la cualificación de la metodología para la rendición pública de cuentas;
- iii. la implementación de evaluaciones internas sobre el cumplimiento del Pacto por la Transparencia e Índice de Transparencia Municipal;
- iv. los análisis mensuales sobre transparencia local con base en reportes del módulo SIMAT del SIGOB-Monitoreo de Medios, Temas y Actores Locales, y Observatorio al Concejo Distrital; y
- v. el seguimiento continuo de la utilización de medios electrónicos con énfasis en el uso de Tic's que hacen visibles las gestiones de la Alcaldía.

En el área de la participación de la sociedad civil y control, el PNUD ha apoyado el diseño de un Sistema Distrital de Participación, el cual viene generando resultados positivos a partir del involucramiento de los funcionarios distritales, y la creación de diferentes tipos de escenarios, según fue evidenciado<sup>25</sup>, en los cuales la ciudadanía puede encontrarse con la administración directamente, así como conocer los programas vigentes de participación. Igualmente, el PNUD ha acompañado metodológicamente el seguimiento y evaluación de políticas de infancia, adolescencia, juventud y discapacidad dentro los Consejos de Política Social.

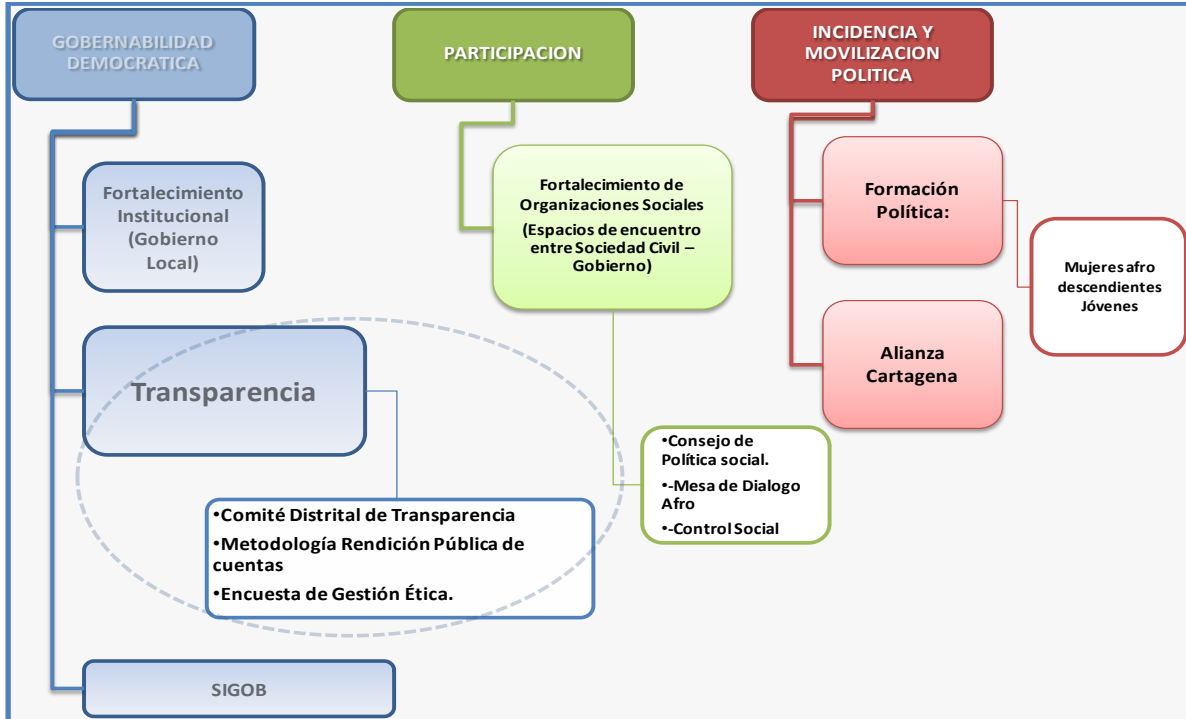
En seguida se muestra gráficamente los componentes y acciones de trabajo principales del PNUD en la Alcaldía Distrital de Cartagena:

---

<sup>25</sup> Entrevista realizada a: funcionario de la Alcaldía Distrital de Cartagena (Cartagena: 13 de julio de 2011).



**Gráfica 5. Componentes y acciones de trabajo del PNUD en la Alcaldía Distrital de Cartagena**



Fuente: basado en trabajo de campo – autor.

### Hallazgos principales<sup>26</sup>:

#### i. Generación de capacidades de Funcionarios territoriales:

El Proyecto se propuso generar capacidades a los funcionarios del Distrito de Cartagena en materia de rendición de cuentas basada en resultados, contratación transparente, selección de beneficiarios y control interno. De acuerdo con lo examinado, en general existe una apropiación por parte de los funcionarios de las metodologías y actividades técnicas, propuestas por el Proyecto, con respecto a los procesos de rendición de cuentas y de contratación pública.

En esa orientación, se encuentran cambios en las rutinas para la realización de rendición pública de cuentas de los compromisos del Gobierno Distrital. Esta práctica se fundamenta ahora en los resultados principales de la gestión del gobierno e integra en su análisis a

<sup>26</sup> Esta sección está basada en la información analizada que fue entregada por el Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia, y de manera específica en la visita de campo realizada el 13 y 14 de julio de 2011 donde fueron entrevistados asesores locales del PNUD y funcionarios/contratistas de la administración municipal (Ver listado de entrevistas – Anexo No. 2).

representantes de las organizaciones sociales y comunitarias, con tendencia a ser un proceso permanente más que un momento específico de la gestión pública.

De otro lado, aunque no es como tal un resultado del Proyecto, sino producto del trabajo de asistencia técnica brindado por PNUD en otras áreas, es evidente la modernización de los instrumentos que soportan el proceso de contratación pública, lo que contribuye con un esquema transparente en cuanto la inversión del gasto público visible para la ciudadanía.

Por su parte, el apoyo de PNUD en el mejoramiento de la página web de la Alcaldía y la incorporación de instrumentos tecnológicos asociados como el SIGOB, han contribuido en la divulgación de información de la gestión local.

*ii. Generación de capacidades en Organizaciones Sociales territoriales:*

En cuanto a la generación de capacidades en organizaciones sociales con respecto al análisis de información, argumentación y negociación para la defensa y exigibilidad de derechos, y el control social de las políticas públicas territoriales, el avance fue limitado. Conforme a lo establecido, el Proyecto ha promovido espacios de encuentro entre sociedad civil y gobierno local que tratan aspectos relacionados con el control social, seguimiento de avance de actividades de transparencia pública e inclusión social de población vulnerable; sin embargo, con respecto a la generación de las capacidades mencionadas, las cuales se encuentran en el marco de la formación política de la ciudadanía, resulta aun muy discreta la injerencia del Proyecto.

Aunado a esto, existen procesos de participación y formación promovidos por diferentes instancias (cooperación internacional, sector privado y otros sectores) que no han logrado armonizarse, como es el caso de las iniciativas Comisión de Debates Políticos y la Alianza Cartagena Propone, de este último hace parte el PNUD; tales instancias buscan propósitos comunes y actúan sobre actores similares, lo cual podría eventualmente generar duplicidad de acciones y por tanto de esfuerzos sobre los mismos actores. Aunque el propósito del Proyecto con respecto a organizaciones sociales recae en generar capacidad en materia de defensa y exigibilidad de derechos y control social, sería conveniente promover la articulación de los escenarios formativos con la intención de integrar lo avanzado institucionalmente en cuanto a transparencia.

*iii. Pactos y planes de mejoramiento:*

El Proyecto facilitó la conformación del Comité Distrital de Transparencia al interior de la Alcaldía de Cartagena de carácter institucional<sup>27</sup>, siendo éste un escenario clave para la promoción de actividades e implementación de procesos relacionados con el buen uso de los recursos públicos, visibles ante la ciudadanía. Dicho Comité, además, generó información útil para la discusión propia del Comité Ciudadano de Transparencia, el cual estuvo encargado de hacer seguimiento al cumplimiento del Pacto por la Transparencia.

---

<sup>27</sup> El Comité Transparencia Distrital fue conformado mediante el Decreto 125 del 5 de febrero de 2009 de la Alcaldía de Cartagena.

En este sentido, el alcance del Proyecto fue significativo pues logró integrar y mantener un espacio como el Comité Distrital de Transparencia (institucional) que ahora es propio de la entidad territorial, así como el fortalecimiento de espacios de encuentro con la ciudadanía a partir del desarrollo de metodologías de participación y rendición de cuentas.

De otro lado, según lo consultado, la Alcaldía Distrital de Cartagena advirtió de la importancia de la cuestión ética en el territorio debido al alto nivel de desconfianza de los ciudadanos hacia sus instituciones<sup>28</sup>. En esa línea, el PNUD elaboró un Diagnóstico de Gestión Ética tanto desde una óptica institucional (al interior de la Alcaldía de Cartagena), como social (que incluyó organizaciones de carácter social o comunitario).

Para este ejercicio se utilizó una metodología enmarcada por los principios de representatividad, imparcialidad y confidencialidad, tomando como base el análisis cuantitativo y cualitativo, a partir de fuentes de información primaria y secundaria con el propósito de identificar variables que permitieran orientar un cambio ético en las prácticas relacionados con la gestión de lo público.

Con respecto a la óptica institucional, el diagnóstico se obtuvo mediante la aplicación de encuestas a 260 de un total de 741 funcionarios, a quienes se les preguntó acerca de conocimiento y aplicabilidad de las reglas éticas; relaciones con los directivos, proveedores, contratistas y ciudadanos; conflictos de interés; entre otros aspectos<sup>29</sup>. Por su parte, se aplicó la encuesta de gestión ética (óptica social) a 40 organizaciones sociales, antecedidas de una comunicación informando sobre las iniciativas que se venían adelantando por parte del PNUD y los propósitos de tal ejercicio.

El ejercicio de diagnóstico vislumbró esencialmente que la administración cuenta con normas éticas pero su aplicación y cumplimiento resulta limitado, por lo tanto que sería conducente desarrollar un Programa de Gestión Ética integral que permitiera obtener políticas institucionales bajo principios y valores enmarcados en dicho Programa.

#### **4.2.1.2 Hallazgos principales en la Gobernación del Departamento de La Guajira**

El Departamento de La Guajira mantiene niveles preocupantes en cuanto al tema de transparencia<sup>30</sup>. En ese sentido, el PNUD y la Gobernación de La Guajira suscriben en marzo de 2010 un convenio de asistencia técnica que incluye entre sus lineamientos el desarrollo de acciones en materia de Transparencia, con el objetivo de propiciar las buenas prácticas en el tema de transparencia y empoderar a la ciudadanía para ejercer el control

---

<sup>28</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD Área de Gobernabilidad Democrática Diagnóstico de Gestión Ética. Alcaldía de Cartagena. Septiembre 2010.

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> Según la Corporación Transparencia por Colombia, el Departamento de La Guajira se encuentra en el puesto 27 del ranking (incluye los 32 departamentos) del Índice de Transparencia Departamental (2008 – 2009), lo que implica un alto riesgo de corrupción. El alto riesgo significa

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

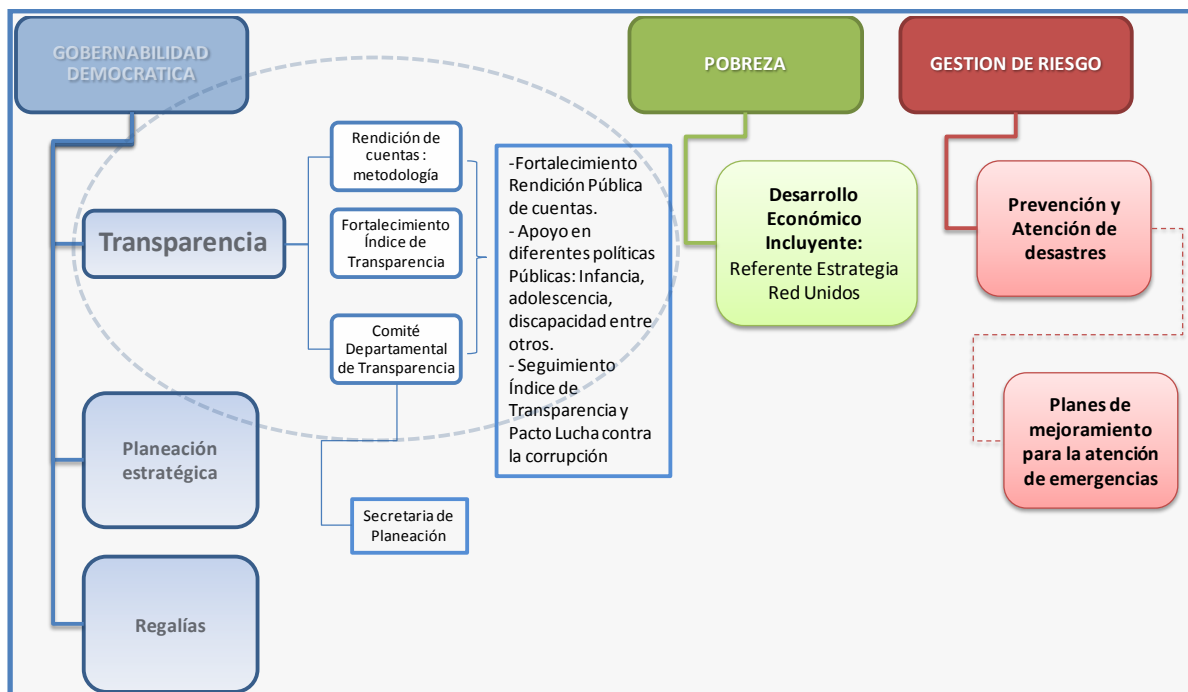
social que le corresponde, esperando obtener como resultados el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad y el fortalecimiento de la capacidad institucional en el manejo de regalías.

Para ello, la Gobernación realizó una evaluación diagnóstica en donde se analizaron 26 pasos del proceso de regalías para establecer cómo el departamento administra tales recursos. En este campo, el PNUD ha brindado asesoría para el fortalecimiento del Banco de Proyectos para las regalías indirectas, seguimiento al plan de regalías y en el rastreo a la ejecución de estos proyectos.

Con respecto al ámbito del Proyecto, se promovió la conformación del Comité Departamental de Transparencia, cuya secretaría técnica la ejerce la Secretaría de Planeación y del cual hacen parte las secretarías General y del Interior, las oficinas de Control Interno, Jurídica, Contratación, Sistemas y Comunicaciones, con el propósito de hacer seguimiento permanente en cuanto a los procesos administrativos, y de contratación pública regida bajo el principio de visibilidad y acceso a la información. Así mismo, ha sido relevante el apoyo técnico y metodológico brindado en el proceso de rendición pública de cuentas basada en resultados.

A continuación se presenta gráficamente los componentes y acciones de trabajo principales del PNUD en la Gobernación del Departamento de La Guajira:

**Gráfica 6. Componentes y acciones de trabajo del PNUD en el Departamento de La Guajira**



Fuente: basado en trabajo de campo – autor.

**Hallazgos principales<sup>31</sup>:**

*i. Generación de Capacidades de funcionarios territoriales:*

El Proyecto se propuso generar capacidades a funcionarios territoriales en materia de rendición de cuentas basados en resultados, contratación transparente, selección de beneficiarios y control interno. Conforme con el análisis realizado, es claro que el énfasis de la asistencia técnica estuvo relacionado con el proceso de rendición pública de cuentas, aunque también fue brindada asistencia para el mejoramiento de los indicadores que hacen parte del Índice de Transparencia Departamental, en el desarrollo de prácticas para el cumplimiento de los compromisos del Pacto por la Transparencia, optimización de la página web institucional, entre otros aspectos.

En cuanto a rendición pública de cuentas, la orientación técnica prestada se realizó desde varias ópticas que se integran: i. gestión y presentación de información de resultados, donde se hizo hincapié en la calidad de la información de la gestión y su presentación amigable a la ciudadanía; ii. aspectos propios de la etapa de alistamiento institucional como fortalecimiento de la convocatoria, formato de la audiencia pública, capacitaciones a funcionarios, entre otros; y iii. trabajo con sociedad civil, donde se integraron algunos representantes de las organizaciones sociales con el objetivo de prepararse colectivamente para la audiencia pública, escenario en el que el gobierno departamental presentaría los resultados de su gestión con corte a diciembre de 2010.

Actualmente, la metodología promovida por el Proyecto sobre rendición pública de cuentas ha sido adoptada, ello lo demuestra un ejercicio reciente realizado por los funcionarios de la Gobernación de La Guajira sobre el tema de primera Infancia, en el que de manera autónoma fue utilizada tal metodología.

*ii. Generación de capacidades en Organizaciones Sociales territoriales:*

Como se señaló anteriormente, el Proyecto promovió la inclusión de organizaciones sociales en el proceso de rendición pública de cuentas a través de algunas actividades formativas, en las que tales organizaciones tuvieron la oportunidad de conocer de qué se trata y cuáles son las bondades de dicha práctica gubernamental desde la visión ciudadana.

A pesar de lo anterior, el Proyecto no logró facilitar un proceso sistemático y permanente de trabajo con las organizaciones sociales en cuanto a formación relacionada con asuntos de la gestión pública, negociación para de la defensa y exigibilidad de derechos y control social, como se había propuesto en un principio. Esto puede ser atribuible en principio al poco tiempo efectivo del Proyecto en el Departamento de La Guajira y la limitada existencia de organizaciones de la sociedad civil en el territorio.

---

<sup>31</sup> Esta sección está basada en la información analizada que fue entregada por el Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia, y de manera específica en la visita de campo realizada el 28 y 29 de junio de 2011 donde fueron entrevistados la asesora local del PNUD y funcionarios/contratistas de la administración departamental (Ver listado de entrevistas – Anexo No. 2).

*iii. Pactos y planes de mejoramiento:*

Se promovió la creación del Comité Departamental de Transparencia, producto de la implementación del Proyecto<sup>32</sup>. Este escenario, al igual que en la experiencia anterior (Cartagena), se convirtió en la herramienta de impulso para ajustar procedimientos al interior de la entidad territorial de cara a cumplir con los compromisos fijados en el Pacto de Transparencia. En este sentido, se destaca también el mejoramiento de la página web de la entidad como producto de la asesoría brindada por el PNUD.

**4.2.1.3 Hallazgos principales en la Gobernación del Departamento de Santander**

El desarrollo de las acciones en materia de transparencia apoyadas por el PNUD en la Gobernación de Santander resulta reciente en comparación con las otras dos entidades asistidas: Alcaldía Distrital de Cartagena y Gobernación de La Guajira. En el caso de Santander, tales acciones comenzaron con la suscripción de un convenio para la promoción de la gobernabilidad<sup>33</sup> en junio de 2010; dicho documento establece los siguientes propósitos principales: i. mejorar las condiciones de gobernabilidad del departamento, ii. fortalecer la capacidad institucional en el manejo de las regalías, y iii. apoyar buenas prácticas en tema de transparencia y empoderar a la ciudadanía para ejercer el control social que les corresponde<sup>34</sup>.

En ese contexto, el equipo de asesores del nivel nacional del PNUD del Área de Gobernabilidad adelantó un diagnóstico rápido en cuanto a las condiciones y prácticas de transparencia, lo cual sirvió como insumo para la fijación de una ruta de acción en línea con los objetivos planteados interinstitucionalmente (PNUD – Gobernación de Santander).

Bajo este marco, el acompañamiento técnico brindado por el Proyecto, se ha concentrado principalmente en el fortalecimiento de la metodología para la rendición pública de cuentas, la creación y puesta en marcha del Comité de Transparencia Departamental (diciembre de 2010) bajo la orientación técnica de la Secretaría de Planeación y conformado por las secretarías de Hacienda y General, y las oficinas de Control Interno, Jurídica y de Sistemas; el apoyo en procesos nacionales como la postulación a mejor gobernador promovida por la organización Colombia Líder; orientación en cuanto a la estrategia de comunicaciones y difusión de resultados del nivel directivo de la Gobernación; y la preparación para la aplicación de las encuestas de probidad bajo el enfoque de gestión ética al interior de la administración departamental.

---

<sup>32</sup> El Comité Departamental de Transparencia fue adoptado mediante la Resolución No. 1682 de noviembre de 2010 de la Gobernación del Departamento de La Guajira.

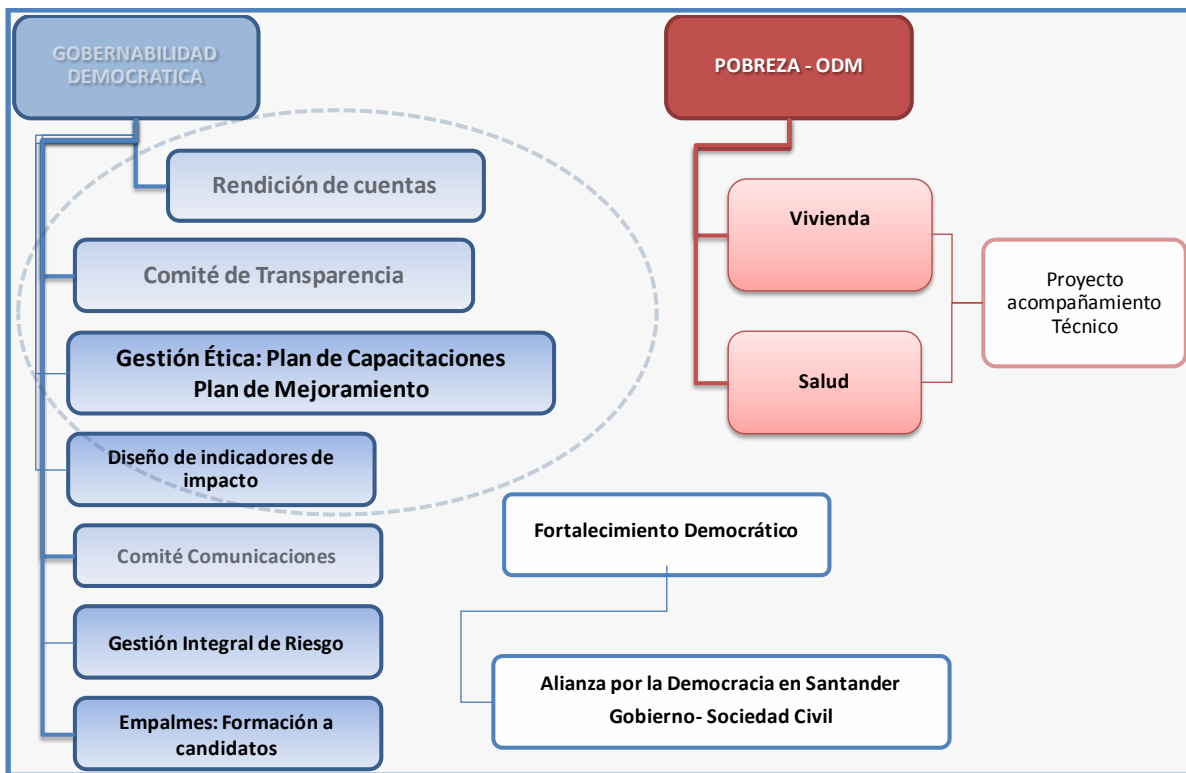
<sup>33</sup> Previamente había sido firmado un convenio en la misma línea, por lo cual el referido se constituye en el segundo convenio suscrito entre el PNUD y la Gobernación de Santander para asuntos relacionados con gobernabilidad.

<sup>34</sup> Disponible en: <http://www.fundacionparticipar.org.co/Proyecto2.php>.

Cabe resaltar, sobre el asunto de probidad, que resulta ser un ejercicio que se propone desarrollar basado en la experiencia del Diagnóstico de Gestión Ética generado en el Distrito de Cartagena.

En seguida se muestra gráficamente los componentes y acciones de trabajo principales del PNUD en la Gobernación del Departamento de Santander:

**Gráfica 7. Componentes y acciones de trabajo del PNUD en el Departamento de Santander**



Fuente: basado en trabajo de campo – autor.

### Hallazgos principales<sup>35</sup>:

*i. Generación de Capacidades de funcionarios territoriales:*

El Proyecto se propuso generar capacidades a funcionarios territoriales en materia de rendición de cuentas basados en resultados, contratación transparente, selección de

<sup>35</sup> Esta sección está basada en la información analizada que fue entregada por el Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia, y de manera específica en la visita de campo realizada el 12 de agosto de 2011 donde fueron entrevistados la asesora local del PNUD y funcionarios/contratistas de la administración departamental (Ver listado de entrevistas – Anexo No. 2).

beneficiarios y control interno. El acompañamiento técnico ofrecido es valorado satisfactoriamente por los funcionarios/contratistas de la Gobernación de Santander, siendo reconocido su buen nivel metodológico, y aporte al fortalecimiento y mejoramiento de las prácticas e instrumentos de gestión pública.

Por ser un proceso reciente, la generación de capacidades sobre transparencia en funcionarios/contratistas se encuentra aún concentrada en un grupo reducido, especialmente del nivel directivo, sin embargo se reconoce, según lo consultado desde el nivel técnico, que existe una estrategia conjunta (PNUD – Gobernación de Santander), la cual involucra, entre otros aspectos, procesos de formación técnica.

En esa orientación, resulta ser una condición favorable la permanencia del PNUD mediante los asesores locales dispuestos para apoyar las tareas convenidas, lo que redundará no solo en un reconocimiento del acompañamiento institucional, sino en el desarrollo de acciones efectivas de trabajo que promueven cambios en las rutinas de la gestión pública basadas en la incorporación de prácticas de transparencia.

*ii. Generación de capacidades en Organizaciones Sociales territoriales:*

En cuanto a la generación de capacidades orientadas a las organizaciones sociales, se encuentra que aún no se ha involucrado ninguna organización ciudadana en procesos de formación en materia de transparencia desde el acompañamiento técnico ofrecido por el Proyecto. Se estima iniciar acciones en este sentido en el proceso de rendición de cuentas de final de gobierno. A pesar de lo anterior, existen experiencias de formación en el marco del actual proceso electoral orientados a candidatos a corporaciones públicas, así como espacios de interacción entre el gobierno y la ciudadanía, como la Alianza por la Democracia; experiencias que han sido apoyadas por PNUD.

*iii. Pactos y planes de mejoramiento:*

El Comité de Transparencia Departamental<sup>36</sup> fue creado en diciembre de 2010 como producto del acompañamiento técnico del PNUD ofrecido mediante el Proyecto de Transparencia. Tal instancia se encuentra en proceso de consolidación, siendo evidente, según las consultas realizadas, que aún es un escenario formal al que le falta profundizar su operación. En la misma línea, no es clara la funcionalidad y alcance del mismo, a pesar de que se reconoce que el equipo técnico del Proyecto ha prestado la asesoría con respecto a los propósitos relacionados con dicho Comité.

Se tiene previsto, por otra parte, adelantar la encuesta de gestión ética al interior de la administración departamental con lo cual se espera tanto promover el desarrollo de planes de mejoramiento en materia de prácticas relacionadas con transparencia, como generar una

---

<sup>36</sup> El Comité Transparencia Departamental fue conformado mediante el Decreto 249 de 2010 de la Gobernación del Departamento de Santander.



mayor apropiación de los funcionarios/contratistas de los diferentes niveles de la organización gubernamental.

**Tabla 3. Resumen de hallazgos principales por entidad territorial bajo la óptica de los productos definidos en el resultado No. 1: Programa de Transparencia territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales**

Productos	i. Generación de capacidades de Funcionarios territoriales:	ii. Generación de capacidades en Organizaciones Sociales territoriales	iii. Pactos y planes de mejoramiento
Entidad Territorial			
<b>Cartagena</b>	i. Apropiación de las metodologías y actividades técnicas, propuestas por el Proyecto, procesos de rendición de cuentas y de contratación pública. ii. Cambios en rutinas rendición de cuentas, basada en resultados principales e integra en su análisis a representantes de las organizaciones sociales y comunitarias (tendencia proceso permanente). iii. Mejoramiento pág. web, incorporación módulos SIGOB; divulgación de información. iv. modernización instrumentos que soportan el proceso de contratación pública, contribuye con un esquema transparente en cuanto la inversión del gasto público visible para la ciudadanía.	i. Promoción de espacios de encuentro entre sociedad civil y gobierno local (control social, seguimiento act. transparencia pública e inclusión social de población vulnerable) ii. Discreta injerencia en cuanto a la generación de las capacidades con organizaciones sociales. iii. Procesos de participación y formación promovidos por diferentes instancias (cooperación internacional, sector privado y otros sectores), no han logrado armonizarse (Comisión de Debates Políticos y la Alianza Cartagena Propone).	i. Conformación del Comité Distrital de Transparencia (Decreto), escenario clave para la promoción de actividades e implementación de procesos relacionados con el buen uso de los recursos públicos, visibles ante la ciudadanía. ii. Dicho Comité generó información útil para la discusión propia del Comité Ciudadano de Transparencia (seguimiento al cumplimiento del Pacto por la Transparencia). iii. Diagnóstico de Gestión Ética óptica institucional (al interior de la Alcaldía de Cartagena), y social (organizaciones de carácter social o comunitario).
<b>La Guajira</b>	i. Énfasis del acompañamiento técnico en rendición pública de cuentas, mejoramiento de los indicadores que hacen parte del ITD, prácticas compromisos del Pacto por la Transparencia, optimización de la página web institucional, entre otros	i. Promoción de la inclusión de organizaciones sociales en el proceso de rendición pública de cuentas: actividades formativas. ii. No se logró facilitar un proceso sistemático y permanente de trabajo con las organizaciones sociales (pocas organizaciones	i. Conformación del Comité Departamental de Transparencia (Resolución). Herramienta de impulso para ajustar procedimientos al interior de la entidad territorial de cara a cumplir compromisos fijados en el Pacto de Transparencia, y acciones particulares de

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

Productos	i. Generación de capacidades de Funcionarios territoriales:	ii. Generación de capacidades en Organizaciones Sociales territoriales	iii. Pactos y planes de mejoramiento
Entidad Territorial			
	aspectos. ii. Metodología propuesta sobre rendición pública de cuentas ha sido adoptada (ej. Primera Infancia).	sociales - poco tiempo del Py.).	transparencia.
<b>Santander</b>	i. Concentración de capacidades en un grupo reducido, especialmente del nivel directivo (poco tiempo de desarrollo del Py) ii. En proceso de desarrollo estrategia conjunta (PNUD – Gobernación de Santander): involucra, entre otros aspectos, procesos de formación técnica.	i. Aún no se ha involucrado ninguna organización ciudadana en procesos de formación en materia de transparencia. Se estima iniciar acciones en el proceso de rendición de cuentas de final de gobierno. ii. Existen espacios de formación ciudadana (Alianza por la Democracia y otros): apoyados por PNUD.	i. Comité de Transparencia Departamental (Decreto Diciembre 2010). En proceso de consolidación, aún es un escenario formal, requiere profundizar su operación (funcionalidad). ii. Previsto adelantar la Encuesta de Gestión Ética. se espera promover el desarrollo de planes de mejoramiento en materia de prácticas relacionadas con transparencia y generar una mayor apropiación funcionarios/contratistas de temática de Transparencia.

**4.2.2 Resultado 2: Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia<sup>37</sup>**

En el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia fueron promovidas actividades relacionadas con la ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia (resultado 2). En esa orientación, se definieron dos productos correspondientes al segundo resultado: i. incidencia en la metodología de ferias de conocimiento, y ii. intercambio horizontal de experiencias exitosas de concepción y gestión participativa de políticas públicas locales para el desarrollo humano con enfoque diferencial.

Con respecto a lo primero, incidencia en la metodología de ferias de conocimiento, el Proyecto apoyó conceptual y técnicamente la realización de Expoinnovación 2009, evento llevado a cabo entre el 25 y el 27 de noviembre de 2009 en la ciudad de Manizales. Este

<sup>37</sup> Esta sección está basada en la información suministrada por el Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia, las reuniones de trabajo realizadas con la Asesora Nacional en Transparencia Patricia Polo y las entrevistas realizadas a los funcionarios de la Federación Colombia de Municipios (23 de agosto de 2011).

evento tuvo como propósito exaltar las prácticas municipales innovadoras y participativas en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad en el ámbito local, siendo apoyado por el Gobierno Nacional, la Federación Colombiana de Municipios, el PNUD, organismos de cooperación internacional, sectores académicos y organizaciones de la sociedad civil.

En dicho escenario se abrió un espacio de gestión del conocimiento por medio de la presentación de 113 experiencias municipales reconocidas de todo el territorio del nacional. Estas iniciativas se categorizaron de la siguiente manera:

1. Descentralización y buen gobierno para la paz; (76 prácticas).
2. Transparencia y gobierno en línea; (18 prácticas).
3. Asociatividad y desarrollo económico local; (7 prácticas).
4. Convivencia y transformación de conflictos;(6 prácticas).
5. Asuntos internacionales de los gobiernos locales.(5 prácticas).
6. Planeación con enfoque de género y sensibilidad al conflicto; (1 práctica).

Cabe decir que gracias a la incidencia del Proyecto fue abierta la categoría Transparencia y gobierno en línea, pues en la versión anterior de este evento realizado en 2007 el tema de transparencia estaba incluido en la categoría Descentralización y buen gobierno para la paz.

De las experiencias presentadas en 2009 fueron exaltadas 30, siendo entregadas certificaciones de ello tanto a los gestores, como a los alcaldes de los municipios donde se realizaron. Las prácticas postuladas se evaluaron bajo los siguientes criterios<sup>38</sup>:

- *Innovación*: capacidad para solucionar problemas tradicionales a través de acciones diferentes, creativas y que agreguen valor estratégico a los procesos de gestión pública local.
- *Sostenibilidad*: capacidad de la buena práctica de sostener en el tiempo sus resultados, las condiciones financieras, sociales, institucionales, para continuar operando.
- *Replicabilidad*: capacidad de la buena práctica de desarrollarse con buenos resultados en otros lugares, que gocen de condiciones de contexto similares.
- *Participación*: capacidad de la buena práctica para vincular a la ciudadanía en su proceso de diseño, implementación y evaluación.

De otra parte, con respecto a lo segundo, intercambio horizontal de experiencias exitosas de concepción y gestión participativa de políticas públicas locales para el desarrollo humano con enfoque diferencial, se definió desde el Proyecto que antes de propiciar tal intercambio era preciso sistematizar una serie de buenas prácticas.

---

<sup>38</sup> PNUD. Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local. Colección Gobernabilidad Democrática. Colombia 2010. P. 30.

Evaluación externa de los resultados del Proyecto  
 “Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”  
 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia

En esa línea, el Área de Gobernabilidad del PNUD, en el marco del Proyecto, escogió 13 buenas prácticas de las presentadas en Expoinnovación y adicionalmente identificó 7 más a nivel subnacional bajo criterios de promoción de la transparencia y tomando en cuenta prácticas relacionados con rendición pública de cuentas; lo anterior con el objetivo de estudiarlas a fondo de cara a seleccionar las más relevantes.

Como parte del proceso de sistematización, que se desarrolló durante el año 2010, fue solicitada mayor información a las 20 buenas prácticas identificadas, lo cual permitió priorizar 14 experiencias que fueron visitadas (trabajo de campo) por el equipo de PNUD. Posteriormente, se sistematizaron de manera conjunta y participativa con los actores locales que protagonizaron las experiencias, 10 buenas prácticas de transparencia territorial, de las cuales fueron publicadas 9 en el documento “Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local”.

En seguida se presentan las buenas prácticas de transparencia territorial publicadas:

**Tabla 4. Buenas prácticas para la promoción de la transparencia a nivel territorial publicadas**

BUENAS PRACTICAS PARA LA PROMOCION DE LA TRANSPARENCIA A NIVEL LOCAL <sup>39</sup>		
<i>Componente</i>	<i>Experiencia</i>	<i>Municipio- Departamento</i>
<b>INTEGRIDAD</b>	Modelo Pedagógico Institucional y Plan Integral de Cultura Organizacional y Gestión del Talento Humano.	Medellín - Antioquia
	Oficina Tuya y Participación Ciudadana	Ocaña-Santander
	Sistema de Información General de Planificación Territorial Integrado a Trámites y Gestión Municipal por Resultados.	Tocancipa- Cundinamarca
<b>VISIBILIDAD</b>	COBRA-Control de obras Cooperación entre la Administración Municipal y la Contraloría Municipal para el Monitoreo y Control Social de la Obra Pública en Línea y Tiempo Real.	Manizales- Caldas.
	Fortalecimiento de la Plataforma Tecnológica de la Alcaldía Distrital de Cartagena.	Cartagena- Bolívar
<b>RENDICION DE CUENTAS</b>	Departamento de Caldas.	
	Departamento de Tolima	
	Departamento de Santander	

<sup>39</sup> Idem.

<b>BUENAS PRACTICAS PARA LA PROMOCION DE LA TRANSPARENCIA A NIVEL LOCAL</b> <sup>39</sup>		
<i>Componente</i>	<i>Experiencia</i>	<i>Municipio- Departamento</i>
	Concejo Municipal San Juan de Pasto	San Juan de Pasto- Nariño

El documento mencionado fue presentado en el marco de la celebración del Día Internacional de la Lucha contra la Corrupción en la ciudad de Bucaramanga el 9 de diciembre de 2010.

#### **4.2.2.1 Hallazgos principales de la ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia**

Con respecto a la incidencia de la metodología en las ferias de conocimiento, se encuentra que el Proyecto intervino efectivamente en el proceso técnico de Expoinnovación 2009. Según lo consultado con los actores involucrados de la Federación Colombiana de Municipios, el apoyo brindado por el PNUD en cuanto al enfoque del evento y los criterios para seleccionar las buenas prácticas presentadas, contribuyó notablemente para desarrollar un encuentro no solo de exposición sino de integración de oferentes y demandantes institucionales, lo que permitió establecer una red de intercambio de tales experiencias desde la Federación mencionada. Se destaca también, en esa dirección, la incorporación de metodologías provistas por el PNUD para el desarrollo de instrumentos de recolección de información con respecto a experiencias subnacionales susceptibles de ser destacadas como buenas prácticas.

Con respecto al intercambio horizontal de experiencias exitosas de concepción y gestión participativa de políticas públicas locales para el desarrollo humano con enfoque diferencial, el Proyecto generó, como fue destacado anteriormente, un proceso autónomo para identificar experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia, lo que sirvió, mediante la publicación de las mismas, para la promoción inicial de tales experiencias en diferentes niveles gubernamentales y sociales.

Cabe destacar que el documento “Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local” fue traducido al inglés con la intención de ampliar su distribución; así mismo, fue presentado en el evento de la “Tercera Comunidad de Práctica de la Lucha contra la corrupción en América latina” llevado a cabo el 5 y 6 de septiembre de 2011 en Costa Rica, con la participación de 12 países del continente.

Igualmente, esta publicación ha sido presentada y exaltada en medios impresos y electrónicos como: Local Governance and Decentralization #13 de enero - febrero de 2011, publicación electrónica del PNUD; Ojo avizor #6 de Marzo de 2011, publicación de la Procuraduría General de la Nación; y en el boletín de UNDP Anticorruption Newsletter; así como en revistas especializadas, periódicos locales y páginas web algunos de los municipios y departamentos de Colombia entre otros.

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

En cuanto al desarrollo de un proceso sistemático de intercambio horizontal como tal, sobresale el documento propuesto en el marco del Proyecto denominado Metodologías de transferencia de buenas prácticas, el cual, basado en tres mecanismos de transferencia de buenas prácticas conocidas, plantea una metodología que tiene como componentes principales la innovación y la estrategia participativa utilizada en respuesta a los componentes rectores del concepto de transparencia: integridad, rendición de cuentas y visibilidad.

Sin desdeñar lo anterior, existen aspectos que no fueron desarrollados suficientemente en el marco del Proyecto, especialmente en lo relacionado con el seguimiento a las experiencias seleccionadas y publicadas, lo que limita la posibilidad de un intercambio horizontal efectivo que promueva el sostenimiento de tales prácticas en las entidades territoriales.

De otra parte, cabe expresar, según lo consultado, que se genera una nueva oportunidad de continuar incidiendo técnica y metodológicamente en materia de transparencia en el marco de Expoinnovación 2011, evento que se encuentra en proceso de diseño actualmente.

## V. RESULTADOS, BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

En esta sección se presentan los principales resultados, en términos de logros alcanzados efectivamente, buenas prácticas, lecciones aprendidas y recomendaciones clave como producto del ejercicio de evaluación realizado al Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia. Para ello se toman en cuenta los hallazgos encontrados en función de los resultados y productos propuestos en el propio Proyecto.

Se espera, a partir del presente análisis, responder a los interrogantes inicialmente planteados:

- i. ¿Cuáles fueron los principales logros del Proyecto?
- ii. ¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto sobre las entidades territoriales objeto del Proyecto?
- iii. ¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto con respecto a la transferencia de capacidades y generación de conocimiento sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia?
- iv. ¿Qué aspectos se destacan como buenas prácticas del Proyecto?
- v. ¿Qué aspectos se destacan como lecciones aprendidas del Proyecto?
- vi. ¿Cuáles son las principales recomendaciones tanto en el ámbito técnico, como en el ámbito metodológico e institucional?

### 5.1 Resultados principales:

#### *¿Cuáles fueron los principales logros del Proyecto?*

En seguida se entrega el análisis de los logros principales del Proyecto tanto del componente (resultado) i. Programa de Transparencia Territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales, como del componente (resultado) ii. Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia.

#### 5.1.1 Programa de Transparencia Territorial puesto en marcha en al menos 2 entidades territoriales:

##### *¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto sobre las entidades territoriales objeto del Proyecto?*

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

- ✓ El Programa de Transparencia Territorial fue puesto en marcha satisfactoriamente en 3 entidades territoriales. Bajo esta dinámica se desarrollaron instrumentos y lineamientos metodológicos que resultan útiles para réplicas posteriores.

*Logros del Proyecto en la Alcaldía Distrital de Cartagena:*

- ✓ Apropiación efectiva por parte de los funcionarios de las metodologías y actividades técnicas con respecto a los procesos de rendición de cuentas y de contratación pública.
- ✓ Cambios en las rutinas para la realización de rendición pública de cuentas de los compromisos del Gobierno Distrital, tal práctica se basa en los resultados principales de la gestión del gobierno e integra en su análisis a representantes de las organizaciones sociales y comunitarias; tendencia a convertirse en un proceso permanente.
- ✓ Injerencia en procesos de formación ciudadana limitada.
- ✓ Conformación del Comité Distrital de Transparencia al interior de la Alcaldía de Cartagena, instancia actualmente institucionalizada. Tal Comité sirvió como generador de información de soporte orientada al Comité Ciudadano de Transparencia (encargado de seguimiento al Pacto por la Transparencia).

*Logros clave del Proyecto en la Gobernación de La Guajira:*

- ✓ Metodología sobre rendición pública de cuentas adoptada institucionalmente (Rendición de cuentas sobre política de Primera Infancia bajo la metodología propuesta).
- ✓ Inclusión de organizaciones sociales en el proceso de rendición pública; proceso limitado (no es sistemático, ni permanente).
- ✓ Conformación del Comité Departamental de Transparencia.

*Logros clave del Proyecto en la Gobernación de Santander:*

- ✓ Generación de capacidades sobre transparencia (metodología de rendición pública de cuentas) concentrada en un grupo específico de funcionarios/contratistas, especialmente del nivel directivo.
- ✓ No se ha involucrado organizaciones ciudadanas en procesos de formación sobre transparencia (rendición pública de cuentas).
- ✓ Comité de Transparencia Departamental en proceso de consolidación.



### **5.1.2 Ampliación de la base de conocimiento y de la capacidad de aprendizaje sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia:**

*¿Cuál fue el nivel de incidencia del Proyecto con respecto a la transferencia de capacidades y generación de conocimiento sobre experiencias exitosas de gobernabilidad y transparencia?*

*Incidencia de la metodología de las ferias de conocimiento desarrolladas por Colombia Líder, Federación Colombiana de Municipios y AECID:*

- ✓ Intervención efectiva en una (1) feria de conocimiento, Expoinnovación 2009.
- ✓ Incidencia metodológica en el enfoque técnico de Expoinnovación 2009 y criterios de selección de las buenas prácticas presentadas en tal evento.
- ✓ La asistencia metodológica contribuyó en la generación de una red de intercambio, a cargo de la Federación Colombiana de Municipios, de las experiencias presentadas en Expoinnovación 2009.

*Intercambio horizontal de experiencias exitosas de concepción y gestión participativa de políticas públicas locales para el desarrollo humano con enfoque diferencial:*

- ✓ Identificación de catorce (14) y sistematización de diez (10) experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia.
- ✓ Una (1) publicación de experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia (9 experiencias).

### **5.2 Buenas prácticas en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia**

*¿Qué aspectos se destacan como buenas prácticas del Proyecto?*

Las buenas prácticas son aspectos relevantes positivos de la intervención de un proceso técnico, en este caso del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia. En seguida se listan las buenas prácticas ocurridas en el marco de la implementación de dicho Proyecto, las cuales sirven como referente para el desarrollo de nuevas acciones o intervenciones que se dispongan adelantar en materia de transparencia, tanto desde el propio PNUD como desde organizaciones interesadas en temas relacionados con la gobernabilidad.

*Desarrollo institucional:*

- ✓ La implantación del Proyecto ha promovido la incorporación institucional de la temática de transparencia al interior del PNUD Colombia, por tanto ha servido para fortalecer el Área de Gobernabilidad democrática.
- ✓ A partir de la implementación del Proyecto de Transparencia del nivel territorial surgió un nuevo Proyecto de Transparencia<sup>40</sup> que incluye prácticas en el nivel nacional, así como la incorporación de componentes y/o acciones en los nuevos proyectos de la organización relacionados con transparencia. Ello redundó en el trabajo conjunto desarrollado con instancias del Gobierno Nacional y otras instituciones públicas o privadas interesadas.
- ✓ De manera gradual ha comenzado a desarrollarse una línea de trabajo sobre Transparencia al interior del PNUD Colombia; aspecto que debe continuar fortaleciéndose.

*Acompañamiento técnico y desarrollo metodológico:*

- ✓ El acompañamiento técnico ofrecido, especialmente in situ, y las metodologías propuestas por el Proyecto fueron valorados satisfactoriamente por los funcionarios/contratistas de las entidades territoriales objeto del mismo.
- ✓ Es una condición favorable la permanencia del PNUD mediante los asesores locales dispuestos para apoyar las tareas convenidas; tal aspecto fue reconocido en las consultas realizadas en las 3 entidades territoriales objeto del Proyecto.
- ✓ El desarrollo del Diagnóstico de Gestión Ética realizado en Cartagena es considerado como una buena práctica en la medida en que es un llamado de atención a la administración distrital tanto desde su nivel interno como externo (sociedad civil); adicionalmente es un ejercicio replicable que será aplicado en la Gobernación del Departamento de Santander.
- ✓ El desarrollo de un diagnóstico rápido en cuanto a las condiciones y prácticas de transparencia en la Gobernación de Santander, es una buena práctica en la medida en que asegura la fijación de una ruta de acción en línea con los objetivos planteados interinstitucionalmente (PNUD – Gobernación de Santander).

*Transferencia de capacidades técnicas y pertinencia de la intervención (técnica):*

- ✓ Desde el Proyecto fueron transferidas capacidades técnicas a las entidades territoriales objeto del mismo en materia de prácticas y rutinas relacionadas con

---

<sup>40</sup> El proyecto referido es: Proyecto 78525 - Fortalecimiento de la política nacional y territorial de transparencia y buen gobierno.

transparencia, las cuales de manera diferencial se instalaron y apropiaron por la institucionalidad gubernamental.

- ✓ Se reconoce como una buena práctica del Proyecto tomar en cuenta las problemáticas subyacentes de cada entidad territorial (pertinencia) objeto del mismo, lo cual permitió conocer los elementos que ponen en riesgo el éxito o no de la intervención técnica; ello finalmente redundó en beneficio de las administraciones territoriales.

*Construcción de redes de conocimiento y agendas de interés:*

- ✓ Con la intervención técnica y metodológica efectiva del PNUD en el proceso de Expoinnovación 2009, se facilitó el desarrollo de la red de conocimiento e intercambio de experiencias locales que actualmente tiene a cargo de la Federación Colombiana de Municipios.
- ✓ La selección, sistematización y publicación de experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia en el marco del Proyecto, se considera una buena práctica en la medida en que pone en la agenda pública de interés, tanto local como nacional, la temática y prácticas asociadas con transparencia en la gestión pública de los diferentes niveles de gobierno; siendo la publicación como tal un primer avance para la construcción de una red de conocimiento en dicha materia.

### **5.3 Lecciones aprendidas en el marco del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia**

*¿Qué aspectos se destacan como lecciones aprendidas del Proyecto?*

Las lecciones aprendidas o aspectos susceptibles de ser mejorados son condiciones que afectan el desarrollo planeado o los resultados esperados de una intervención técnica, en este caso del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia. En seguida se enlistan las principales lecciones aprendidas en el marco de la implementación de dicho Proyecto, con el propósito de que sean conocidas e interpretadas por el Área de Gobernabilidad del PNUD – Colombia, de cara a adelantar los ajustes necesarios que sirvan para el mejoramiento de futuras intervenciones técnicas previstas.

- ✓ *Planeación del Proyecto:* No se precisó en la concepción del Proyecto las entidades territoriales sobre las que se iba a intervenir, ni tampoco los mecanismos mediante los cuales serían seleccionadas. No tener claros tales aspectos afecta la planeación del Proyecto, especialmente en cuanto a la fijación de algunas de las metas (cuantitativas), pues como se ha señalado la consecución de éstas en ciertos casos, depende de las particularidades de las entidades territoriales finalmente escogidas y su entorno social y comunitario.

- ✓ *Mecanismos de seguimiento del Proyecto:* Los indicadores de seguimiento propuestos a las metas fijadas no fueron calculados en ningún momento. Ello no solo afecta el ejercicio de evaluación expost, como el que ahora se presenta, sino que en lo esencial no permite hacer el análisis del nivel de avance durante la ejecución del Proyecto, lo cual tiene como propósito principal hacer ajustes técnicos oportunos que contribuyan con la optimización de las acciones promovidas en el marco de la propia intervención del PNUD.

En el nivel institucional, dado que no se contó con un proceso de seguimiento basado en las metas e indicadores definidos, es complejo determinar la contribución del Proyecto frente a los instrumentos de gestión del PNUD, especialmente en cuanto al Plan de Acción del Programa País (CPAP) y al Documento de Programa para País (CPD).

- ✓ *Inclusión de actores sociales externos a las instancias gubernamentales territoriales:* Aunque en las metas e indicadores fijados en el Proyecto<sup>41</sup> se estima involucrar a organizaciones sociales externas a las instancias gubernamentales, no ocurrió con la profundidad requerida. La inclusión paulatina pero efectiva de actores sociales en los procesos de acompañamiento gubernamental, contribuye con la sostenibilidad de las prácticas y rutinas cambiadas en las propias entidades territoriales.
- ✓ *Intercambio horizontal de experiencias subnacionales relevantes en materia de transparencia:* No se contó con un proceso sistemático de seguimiento de las experiencias relevantes en materia de transparencia; ello no contribuyó con la transferencia horizontal fijada y la promoción de otras experiencias más recientes relacionadas con transparencia en la gestión pública.

#### **5.4 Recomendaciones prácticas en el marco del ejercicio de evaluación de los resultados (logros) del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia**

*¿Cuáles son las principales recomendaciones tanto el ámbito técnico, como en el ámbito metodológico e institucional?*

En seguida se presentan una serie de recomendaciones prácticas basadas en los hallazgos y principales logros alcanzados por el Proyecto Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia, de acuerdo con del ejercicio de evaluación realizado. El propósito de estas recomendaciones es fortalecer los procesos asociados con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de nuevos proyectos o iniciativas similares.

---

<sup>41</sup> Uno de los Productos del Programa de Transparencia Territorial (Resultado 1) es: Organizaciones sociales territoriales capacitadas en análisis de información, argumentación y negociación para la defensa y exigibilidad de derechos y el control social de las políticas públicas territoriales.

#### 5.4.1 Recomendaciones en el ámbito técnico

En futuros proyectos o iniciativas similares es necesario identificar su alcance, para ello es recomendable considerar de antemano las condiciones de las entidades gubernamentales o sociales sobre las que va a desarrollar el acompañamiento técnico. Si no es posible conocer de antemano tales entidades por condiciones propias del proyecto o iniciativa a desarrollar, se requiere que cuando se conozcan sea posible ajustar las metas y calibrar los indicadores de seguimiento propuestos, lo cual debe facilitar un efectivo seguimiento (por lo tanto permanente) con énfasis en avances cuantitativos que contribuyan con los reportes cualitativos regularmente realizados.

Lo anterior resulta primordial pues según lo consultado con el Área de Monitoreo y Evaluación del PNUD - Colombia<sup>42</sup>, actualmente se avanza en fortalecer la función de seguimiento y evaluación de las Áreas de trabajo con base en el mejoramiento de los instrumentos de medición, especialmente en cuanto a la definición de metas e indicadores, que se aplican tanto a las herramientas de gestión y planeación establecidos (UNDAF, CPD, CPAP, AWP), como a los proyectos que hacen posible el desarrollo de las actividades planeadas.

En este sentido, se sugiere igualmente realizar ejercicios de evaluación intermedios (evaluaciones de institucionales o de resultados), manteniendo y fortaleciendo las evaluaciones finales; lo anterior bajo la óptica de que la función de seguimiento es complementaria con la función de evaluación, y viceversa, dada la naturaleza diferencial pero iterativa de dichas funciones<sup>43</sup>. Generar un proceso de seguimiento y evaluación riguroso, permitirá contar con información de calidad para la toma de decisiones pertinente y oportuna sobre la intervención en desarrollo, sea en términos de cambio, profundización o clausura de acciones relacionadas.

Bajo la misma dirección, se recomienda incorporar un proceso estandarizado para la administración de los indicadores de seguimiento definidos. Este proceso debe contemplar tanto aspectos técnicos vinculados al indicador –metadatos-, como operativos, especialmente con respecto a los responsables de levantar y registrar la información asociada a los indicadores.

---

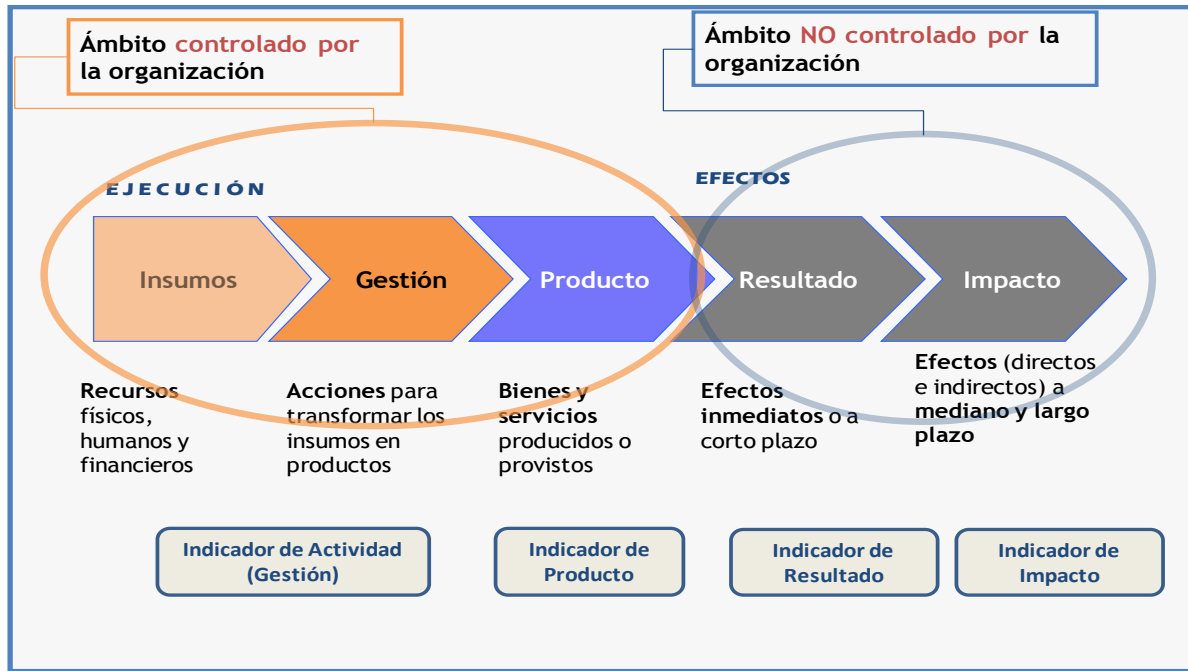
<sup>42</sup> Entrevistas realizada a Juliana Zuluaga, Asociada de Monitoreo y Evaluación del PNUD – Colombia (Bogotá D.C.:12 de octubre de2011)

<sup>43</sup> En esta línea resulta importante diferenciar las funciones de *seguimiento y evaluación*. El seguimiento se puede definir como un proceso de recolección y análisis continuo de información para tomar decisiones durante la *implementación* de una política o programa (proyecto) con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos; explica el nivel de implementación.

La evaluación es una valoración exhaustiva y sistemática de una intervención y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) que busca determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sostenibilidad; en ese sentido, explica las posibles causas de las razones de éxito o no de la implementación de una política, programa y/o proyecto, puede ocurrir antes, durante o después de la implementación. The World Bank – IBRD. Designing and Building a Results – Based Monitoring and Evaluation System, 2000; citado en: Departamento Nacional de Planeación. Guía para la Elaboración de Indicadores, 2004.

Sobre lo primero, aspectos técnicos de los indicadores, se sugiere mejorar su formulación para lo cual pueden observarse metodologías probadas como la propuesta por el Banco Mundial (2005)<sup>44</sup>. Esta metodología se basa en la clasificación de indicadores de seguimiento en el marco de la Cadena de Valor como se muestra en seguida:

**Gráfica 8. Cadena de Valor y clasificación de indicadores de seguimiento**



Fuente: Basado en Kusek y Rist (2005)

De la misma manera, se espera que los indicadores sean claros, relevantes, económicos, mensurables y adecuados – criterios CREMA - (Tabla 5) y cuenten con metadatos básicos como tipo de indicador (gestión, producto, resultado o impacto), unidad de medida, línea de base, fórmula de cálculo (incluye variables), forma de cálculo, periodicidad y responsable del registro de los datos.

**Tabla 5. Criterios, características y preguntas de chequeo para los indicadores de seguimiento**

Criterio	Característica	Pregunta de chequeo
Claro	Preciso e inequívoco	¿El indicador refleja lo más directamente posible el objeto de seguimiento?
Relevante	Apropiado al tema en cuestión.	¿El indicador es suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva?
Económico	Disponible a un costo razonable	¿El indicador es capaz de emplear el

<sup>44</sup> KUSEK, JODY y RIST, RAY (2005), “Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados” Banco Mundial, Washington 2004.

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

Criterio	Característica	Pregunta de chequeo
		medio más práctico y económico de obtención de datos?
Medible	Está abierto a validación independiente	¿El indicador es relativamente inmune el resultado independiente de quien lo mida?
Adecuado	Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño	¿El indicador es factible de ser desagregado en la medida de lo necesario para informar sobre el resultado?

Fuente: Basado en Kusek y Rist (2005)

Todo este proceso técnico deberá permitir, además, conocer y hacer visible la contribución del proyecto o iniciativa en relación con los instrumentos de gestión institucionales del PNUD (Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas a Colombia – UNDAF -, Documento de Programa para País– CPD - y Plan de Acción del Programa País – CPAP -).

De otro parte, se sugiere, dada la experiencia de la aplicación del ejercicio de evaluación del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia, continuar desarrollando evaluaciones a proyectos específicos, pero también a las intervenciones inter-temáticas del PNUD que dependen de varios proyectos y de otras acciones de acompañamiento técnico ofrecidas; lo anterior, en un marco de metodologías de evaluación estandarizado que sirva de base para el desarrollo de las mismas.

#### **5.4.2 Recomendaciones en los ámbitos metodológico e institucional**

Dado que el acompañamiento técnico ofrecido por PNUD genera, entre otros productos, lineamientos metodológicos, es preciso que para el caso de la temática de transparencia sean sistematizados efectivamente. Ello resulta necesario dado que los avances y cambios en las rutinas en las entidades territoriales objeto del Proyecto, deben servir para ser expuestas y motivar nuevos proyectos o iniciativas similares, de una parte, pero adicionalmente ser la base de producción de metodologías específicas (i.e. pasos para una rendición pública de cuentas participativa en el nivel subnacional).

Por su parte, con respecto al ámbito institucional se recomienda continuar promoviendo y profundizando los ejercicios desarrollados en la Alcaldía de Cartagena, Gobernación de La Guajira y Gobernación de Santander. Tal asunto se trata actualmente mediante las actividades de transparencia incluidas en los respectivos convenios fijados; sin embargo, es necesario consolidar tales experiencias, reforzando especialmente las acciones y escenarios planteados en la Gobernación de Santander en línea con los hallazgos y resultados presentados en esta evaluación, con el propósito de que en el corto plazo puedan ser expuestas como buenas prácticas nacional e internacionalmente, lo que contribuye en la sostenibilidad de los cambios desarrollados.

Aunado a lo anterior, se requiere incluir de entrada organizaciones sociales en las acciones o procesos de transparencia en curso o futuros, tanto en el nivel nacional como subnacional; ello favorece, entre otros aspectos propios del desarrollo social de las comunidades, en la

**Evaluación externa de los resultados del Proyecto**  
**“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”**  
**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia**

sostenibilidad mencionada, y con esto la credibilidad y efectividad de las intervenciones técnicas.

Otro aspecto relevante, para futuros proyectos o iniciativas en función de entidades territoriales, consiste en desarrollar un proceso de selección institucional de tales entidades para el ofrecimiento del acompañamiento técnico. Ello es recomendable en la medida que permite la participación equilibrada de las entidades interesadas en dicho acompañamiento, y las incentiva al ser escogidas, lo que se convierte en un primer factor de éxito por ser un proceso que combina la demanda subnacional con la oferta del PNUD.

Finalmente, se propone avanzar en dos asuntos interrelacionados. El primero, concerniente a la creación de una red de gestión de conocimiento institucional en materia de transparencia en la gestión pública territorial, la cual puede tomar como base la experiencia propia del PNUD en otras áreas y los desarrollos existentes en el país, como las actividades adelantadas por la Federación Colombiana de Municipios con respecto al intercambio de buenas prácticas (transferencia horizontal); y, el segundo, generar una estrategia que incida en los próximos gobiernos municipales y departamentales (2012 – 2015) para que sean incluidos proyectos o programas transversales en sus planes de desarrollo; para ello se sugiere continuar estableciendo acuerdos de trabajo con instancias del Gobierno Nacional encargadas de orientar la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación subnacional, como la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación, entre otras.



## BIBLIOGRAFÍA

- Corporación Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones 2008-2009. Bogotá 2010.
- Corporación Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia Municipal Resultados 2008-2009. Bogotá 2010.
- GUILLEN, Tonatiuh. Transparencia y Democracia: Del observador al Control Democrático. México, Baja California 2001.
- MERINO, Mauricio. Transparencia: libros, autores e ideas: México, IFAI/CIDE. 2005.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local. Colección Gobernabilidad Democrática. Colombia 2010.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Marco de Asistencia de las Naciones Unidas UNDAF para el Desarrollo 2008-2010. Bogotá 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Plan de Acción del Programa País entre el Gobierno de la Republica de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo 2008-2012. Bogotá 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Documento PRODOC. “Transparencia en la Gestión Pública a nivel territorial Colombia”. Bogotá 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Documento de Programa de País para Colombia 2008-2011. Bogotá 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Proyecto Plan Anual del Programa País para Colombia (CPAP). 2008-2012. Bogotá 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Plan anual de Trabajo 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Guía básica sobre corrupción y desarrollo. Medidas contra la corrupción para la reducción de la pobreza, el cumplimiento de los ODM y la promoción del desarrollo sostenible. Diciembre 2008.
- KUSEK, JODY y RIST, RAY (2004), Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial, Washington D.C. 2004.

Evaluación externa de los resultados del Proyecto  
“Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia”  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – Colombia

- UGALDE, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México. México 2002.

### DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Democratic Governance Thematic Trust Fund Mid-Year Report. Área de Gobernabilidad Democrática. Documento Interno de Trabajo. 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. RESUMEN AVANCES TRANSPARENCIA. Área de Gobernabilidad Democrática. Documento Interno de Trabajo. 2010.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. DOCUMENTO DE ANÁLISIS EXPERIENCIAS DE EXPOINNOVACIÓN 2009. Documento Interno de Trabajo. 2010.

### LISTADO DE ANEXOS<sup>45</sup>

**Anexo No. 1:** Metodología de la Evaluación externa de los resultados del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia.

**Anexo No. 2:** Listado de entrevistas realizadas en el marco de la Evaluación externa de los resultados del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia.

**Anexo No. 3:** Resultados de la aplicación de la encuesta de opinión (Formato 2A) a funcionarios/contratistas en el marco de la Evaluación externa de los resultados del Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia.

**Anexo No. 4:** Matriz de Resultados (Outcomes) y Productos (Outputs) propuestos en los instrumentos de gestión y planeación del PNUD en relación con el Proyecto de Transparencia en la gestión pública a nivel territorial en Colombia – Área de Gobernabilidad.

---

<sup>45</sup> Los Anexos se entregan como archivos magnéticos adjuntos.