FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

GOBIERNO DE COLOMBIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Proyecto financiado por la Unión Europea

ACTUE Colombia
Proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia

Evaluación final externa

Proyecto de la Unión Europea "Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia"

DCI-ALA/2013/330-003

Informe Preliminar (Revisado)

Incluye revisiones a la Lógica de Intervención planteada en el Informe Preliminar aprobado con fecha 19 de diciembre

Fecha de elaboración: 19 de diciembre de 2017

Elaborado por: Sustentia Innovación Social

Estado: Revisado (6 de julio de 2018)

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

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

Índice

Glosario de términos **4**
1. Objetivos y alcance de la evaluación 5
2. Descripción del objeto de evaluación 6
2.1. El Proyecto ACTUE Colombia y su instrumento de implementación 6
2.2. Objetivos del proyecto 9
2.3. Estructura de gestión 10
2.4. Alcance 11
2.5. Consideraciones iniciales sobre el objeto de evaluación 11
3. Marco conceptual de análisis 12
3.1. La Teoría del Cambio y el desarrollo de capacidades 12
3.2. La Cooperación Delegada 23
4. Revisión preliminar del problema, el contexto y la lógica de intervención 24
4.1. El problema de la corrupción en el momento de formulación del proyecto 24
4.2. Lógica de intervención 27
5. Propuesta metodológica de la evaluación y plan de análisis 42
5.1. Enfoque metodológico 42
5.2. Operacionalización de la evaluación conforme a la Matriz de Evaluación 46
5.3. Análisis de la información 51
6. Plan de trabajo de la misión 52
7. Actualización del calendario de evaluación 53

Anexo 1: Criterios de evaluación **54**

Anexo 3: Mapeo de Intervenciones **55**

Anexo 4: Mapeo de Documentos **56**

Anexo 5: Matriz de Evaluación **58**

Anexo 6: Listado de informantes y Agenda de trabajo de campo 1ª Misión **59**

Anexo 7: Listado de informantes y Agenda de trabajo de campo 2ª Misión **62**

Glosario de términos

AGA	Alianza Gobierno Abierto
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANM	Agencia Nacional de Minería
CTN	Comité Tripartito Nacional
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DIAN	Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DUE	Delegación Unión Europea
EITI	Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento
PGN	Procuraduría General de la Nación
ST	Secretaría de Transparencia

1. Objetivos y alcance de la evaluación

Esta evaluación se dirige a analizar, incorporando una mirada amplia que incluya a las entidades socias y otros actores involucrados, el proyecto *Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europa para Colombia, Proyecto ACTUE Colombia*. Así es como se ha denominado al Acuerdo de Delegación firmado en enero de 2014 entre la Unión Europea y FIIAPP para la ejecución de la acción *Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia*, y que constituye el objeto del Convenio de Financiación firmado entre la Unión Europea y el Gobierno de Colombia en mayo de 2013.

De acuerdo con los términos de referencia, el objetivo general de la evaluación es "analizar la lógica de intervención del proyecto ACTUE Colombia orientada a la consecución de los resultados esperados en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en Colombia, así como de la modalidad de gestión centralizada indirecta (cooperación delegada) de la Unión Europea".

Para alcanzar este objetivo se persiguen los siguientes objetivos específicos directamente vinculados a los resultados del proyecto:

a) analizar el aporte del proyecto al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades socias, para el desarrollo de políticas y herramientas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción y su implementación en Colombia.

b) analizar el fortalecimiento de la coordinación inter-institucional para la implementación de las políticas públicas en materia de gobierno abierto; transparencia, prevención de corrupción y rendición de cuentas, y

c) determinar el valor añadido de las asistencias técnicas prestadas a las entidades socias.

d) analizar los procesos de gestión inherentes a la modalidad de cooperación delegada en términos de utilidad estratégica y eficacia en la implementación del proyecto.

En cuanto a su **utilidad**, la presente evaluación será un elemento para la rendición de cuentas tanto para FIIAPP, la Comisión Europea y concretamente su Delegación en Colombia (DUE), así como para las entidades socias del proyecto frente sus respectivos grupos de interés, así como frente a la ciudadanía general. Asimismo, se espera que sirva para poner en valor la contribución del proyecto a las iniciativas

realizadas y obtener lecciones aprendidas y recomendaciones para i) futuras iniciativas de transparencia y anticorrupción apoyadas por la Unión Europea en Colombia, entre otros tomando en cuenta los compromisos con la promoción de la transparencia y rendición de cuentas anclados en el Fondo Fiduciario de la UE, ii) mejoras en la implementación de proyectos de cooperación delegada de la Comisión Europea gestionados por FIIAPP.

Adicionalmente, dado que el proyecto ACTUE Colombia apoyó el desarrollo en Colombia dos iniciativas de carácter internacional (Alianza Gobierno Abierto – AGA e Iniciativa para la Transparencia de las industrias Extractivas – EITI por sus siglas en inglés), así como acciones de política pública anti-corrupción inspiradas en las de otros países de la región y del mundo (Registros Pro-Ética de Brasil), se espera que esta evaluación aporte lecciones aprendidas y recomendaciones útiles para otros contextos fuera de las fronteras colombianas.

El conocimiento y aprendizaje que pueda salir del ejercicio de evaluación es muy relevante en términos de identificar áreas que necesitan refuerzo o de posible replicabilidad, que hagan una contribución positiva y estructural al país y a la región en este tema de vital importancia. No en vano, la Unión Europea incluyó formalmente su compromiso con la Transparencia e Integridad en los documentos constitutivos del Fondo Fiduciario para apoyar la implementación de los Acuerdos de Paz.

2. Descripción del objeto de evaluación

2.1. El Proyecto ACTUE Colombia y su instrumento de implementación

En orden a sus fines fundacionales y en respuesta a una solicitud del Presidente Juan Manuel Santos de apoyo técnico en la lucha contra la corrupción, en mayo de 2013 el Gobierno de Colombia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Unión Europea firmaron el Convenio de Financiación[1] de la acción "Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia" con una asignación presupuestaria de 9.020.000 EUR (8.200.000 EUR de parte de la Unión Europea y una contribución de hasta un máximo de 820.000 EUR de parte del Gobierno Colombiano) con un periodo de ejecución previsto de 60 meses.

El Convenio de Financiación se implementó bajo dos modalidades de gestión presupuestaria:

[1] http://www.actuecolombia.net/images/docs/convenioUEconGobColombiasobreAC.pdf

- 7.475.000 EUR en GESTIÓN CENTRALIZADA INDIRECTA (*Indirect Management Delegation Agreement –IMDA*) mediante un Acuerdo de Delegación entre la UE y FIIAPP (DCI-ALA/2013/330-003).
- 725.000 EUR en GESTIÓN CENTRALIZADA DIRECTA mediante una subvención otorgada directamente por la Comisión Europea a la organización no gubernamental Transparencia por Colombia (fuera del alcance de esta evaluación).

El Gobierno de Colombia quedó como responsable frente a la Unión Europea de la ejecución de los 820.000 EUR fijados como contrapartida.

La subvención otorgada a Transparencia por Colombia se enfocó en apoyar el funcionamiento de la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y el desarrollo de los Índices de Transparencia de Entidades Públicas Nacional, Departamental y Municipal. El período de ejecución finalizó en marzo 2017.

El Acuerdo de Delegación entre la Unión Europea y la FIIAPP para la ejecución de la acción mediante cooperación centralizada indirecta, en adelante referida como ACTUE Colombia[2], se firmó el 8 de enero de 2014. El período de aplicación del acuerdo recogido en las condiciones particulares se estableció en 54 meses, con el período de celebración de contratos y subvenciones para la implementación restringido a 3 años a partir de la firma.

La modalidad de gestión centralizada indirecta está contemplada en el artículo 58.1.c del documento nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión[3].

Bajo este marco, FIIAPP queda designada como entidad delegada encargada de llevar a cabo diversos procedimientos contractuales entre los que se encuentran la relación con los proveedores, la evaluación de ofertas, la preselección de candidatos, la redacción de los expedientes de licitación y la formalización final de los contratos, y la Secretaría de Transparencia como la entidad socia encargada de dar orientaciones técnicas.

En la comunicación realizada en febrero de 2012, la Comisión Europea manifestaba la necesidad de "*reducir la carga administrativa que recae en los beneficiarios y agentes que participan en el proceso de gastos y acelerar la entrega de la ayuda financiera de la Unión*"[4].

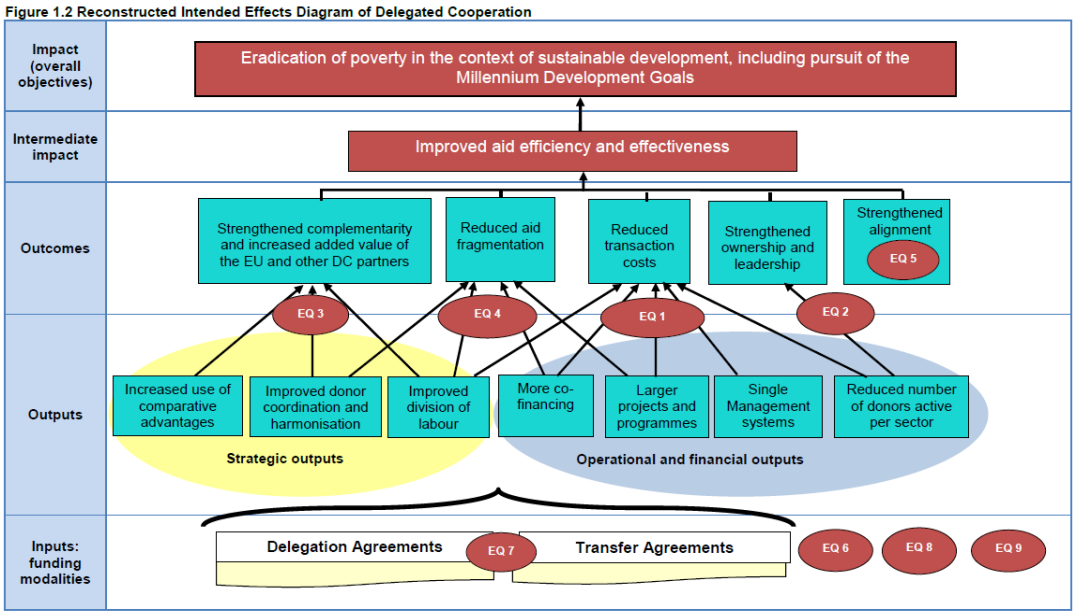
[2] Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia
[3] [Ver online en] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0966
[4] COM (2012) 42 final, 2012: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *"Un programa de simplificación para el Marco Financiero Plurianual 2014-2020"*.

Este interés por simplificar la financiación de la UE y por conseguir "*unos procesos y procedimientos administrativos ligeros y rápidos*" fue uno de los principales objetivos a la hora de revisar el Reglamento Financiero en 2012 y a la hora de promocionar distintas vías de financiación[5].

Respecto a las características concretas de este instrumento y qué supone su implementación la CE fue dejando distintas pautas en sucesivos documentos políticos y técnicos[6] desde que se empieza a hablar de ella a partir de 2005, con la aprobación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En noviembre de 2016 se publicó el Informe Final de la evaluación realizada por la UE al mecanismo de Cooperación Delegada, a través del análisis de los proyectos implementados en esta modalidad entre los años 2007 y 2014.

Diagrama de efectos esperados de la Cooperación Delegada



FUENTE : Strategic evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation 2007-2014 (2017),

http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/ES/1-2012-42-ES-F1-1.Pdf

[5] Summaries of EU Legislation, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI34015

[6] EU Ad-hoc Working Party on Harmonisation submitted to the Council of the EU (2004); The European consensus on development (2005); EU aid: delivering more, better and faster, (2006); EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy (2007); Note to the Heads of Delegations and Directors of the Commission (2008); Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change (2011); Report on Delegated Cooperation 2007-2012; Guidance paper on Delegated Cooperation with Member States (2012)

Evaluation Unit of the Directorate-General for International Cooperation and Development – (European Commission), 2017[7]

En el marco de esa evaluación, y tras el análisis de los documentos políticos y técnicos emitidos por le CE al respecto los autores identificaron 5 *outcomes* esperados de la aplicación de este mecanismo, siguiendo las pautas incluidas en los mencionados documentos (ver nota 6):

- Fortalecimiento de la complementariedad y valor añadido de la UE y otros donantes
- Reducción de fragmentación de la ayuda
- Reducción de los costes de transacción
- Fortalecimiento de la alineación con las políticas y sistemas de implementación de los países socio
- Fortalecimiento de la apropiación y el liderazgo del país socio

2.2. Objetivos del proyecto

El proyecto *Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia*, de aquí en adelante proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia - ACTUE Colombia (2014-2018) es la respuesta de la Unión Europea a la demanda del Gobierno de Colombia para brindar asistencia técnica al Estado colombiano en combatir el problema de la corrupción en el país, diagnosticado como "estructural, sistémico y socialmente arraigado". Esta respuesta se dirigió a:

- Fortalecer la integridad, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas (el gobierno abierto) de entidades públicas nacionales, territoriales y sectoriales
- Crear condiciones para el cumplimiento de compromisos internacionales
- Fortalecer el control social en transparencia y anticorrupción
- Promover la corresponsabilidad del sector privado
- Generar cambios culturales e institucionales.

Se formuló como un proyecto de fortalecimiento de capacidades enfocado al refuerzo de la Política Pública Integral Anticorrupción – PPIA como marco principal de lucha contra la corrupción del país para el periodo 2013–2017, y con la Secretaría de

[7]Ver online [https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-eu-aid-delivery-mechanism-delegated-cooperation-2007-2014_en]

Transparencia del Gobierno de Colombia como entidad socia encargada de dar la orientación técnica necesaria para la implementación del proyecto.

El objetivo general de la del proyecto es que "*El Estado colombiano aumente su integridad y rendición de cuentas en todas las esferas del Estado, fortaleciendo el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos, el imperio de la ley y la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, incluyendo la recuperación de activos.*"

2.3. Estructura de gestión

Según lo establecido en el Convenio de Financiación[8], FIIAPP como entidad delegada es la encargada de la contratación y de los desembolsos, y de las tareas de seguimiento y supervisión financiera y técnica, todo ello en aplicación de las normas y procedimientos de FIIAPP. Por su parte, la Secretaría de Transparencia ha estado encargada de brindar la orientación técnica para la ejecución del proyecto.

La gestión del Proyecto ha comprendido la interacción entre los siguientes actores:

- La Delegación de la Unión Europea en Bogotá (DUE), unidad que representa a la Unión Europea en Colombia.
- La Entidad Delegada: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) que incluye un equipo para la implementación del proyecto compuesto por personal, una parte en Colombia y otra en Madrid.
- La Entidad socia líder: Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (ST).
- Las demás entidades socias: Departamento Administrativo de la Función Pública (FP por Función Pública), Ministerio de Minas y Energía (MinMinas), Ministerio de Salud y de la Protección Social (MSPS), Invima, Consejo de Estado, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Los órganos de coordinación son:

- El Comité Directivo: órgano colegiado, presidido por la Secretaría de Transparencia y la DUE, y cuya principal función es supervisar y validar los aspectos estratégicos y político-institucionales sobre la ejecución del proyecto para asegurar su éxito. Se reúne una vez al año.
- El Comité Técnico: órgano colegiado, presidido por la ST y cuya principal función es acompañar la coordinación técnica de las actividades del proyecto.

[8] Anexo II: Disposiciones Técnicas y Administrativas, en el punto 3.1. Organización y responsabilidades

Según el Convenio de Financiación, este Comité Técnico "servirá al equipo de gestión del proyecto de mecanismo de enlace, información, complementariedad y coordinación técnica de las actividades llevadas a cabo por las diferentes instituciones", y estará compuesto "por los responsables que cada institución asociada a la ejecución designe como coordinador al interior de cada institución". Se previó también la designación de un Gestor de Proyecto por parte de la Secretaría de Transparencia, encargado de "vincular a las demás dependencias de la Secretaría de Transparencia y a los enlaces de las demás entidades beneficiarias del proyecto", trabajando en colaboración con el equipo de FIIAPP. Los equipos previstos por ambas partes se describen en la Lógica de Intervención[9].

2.4. Alcance

Durante el periodo de aplicación del Acuerdo de Delegación, es decir, entre enero de 2014 y junio de 2018, ACTUE Colombia habrá impulsado alrededor de sesenta iniciativas nacionales, territoriales e internacionales. En el nivel territorial viene trabajando en las gobernaciones de Quindío, Risaralda y Chocó y en los municipios de Armenia, Pereira, Quibdó, Guática, Pijao e Itsmina.

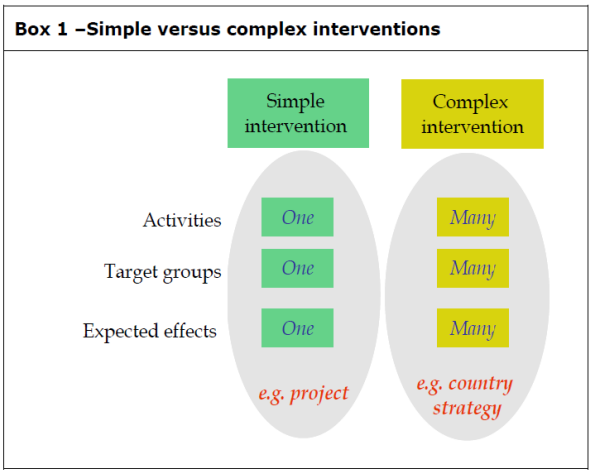
En las sucesivas actividades de este proyecto se evolucionará en el mapeo y análisis de estas iniciativas, así como en la concreción de las relaciones y resultados que internamente se han podido potenciar. Una versión preliminar se incluye en el Anexo 3.

2.5. Consideraciones iniciales sobre el objeto de evaluación

El proyecto ACTUE Colombia busca atender las necesidades de un problema complejo y extenso, que responde a lógicas culturales y de comportamiento extendidas en muchos actores con características y roles diferentes.

Tanto por su diseño y formulación como por su gestión y ejecución, responde a una estructura de intervención compleja, mediante líneas de acción, actividades (asistencias técnicas, estudios e investigaciones, diseño de estrategias, sistemas de medición, diseño de materiales de capacitación, diseño de herramientas normativas, fortalecimiento de capacidades, herramientas tecnológicas, herramientas de participación ciudadana/control social), público objetivo, prestadores de servicios contratados (consultoras, universidades, instituciones internacionales, organizaciones de sociedad civil, especialistas *freelance*) y públicos objetivo de naturaleza no homogénea (instituciones públicas, sociedad civil organizada, iniciativas multiactor, sector privado, etc.) a la vez que complementaria, para la consecución del objetivo común.

[9] Ver apartado 4.2.



FUENTE : EVALUATION METHODS FOR THE EUROPEAN UNION'S EXTERNAL ASSISTANCE, Directorate General External Relations, Directorate General Development, Europe Aid Co-operation Office, Joint Evaluation Unit, Luxembourg, 2006

También por su gestión y su operativa, basada en las propias características del Convenio de Financiación UE-Colombia, y de la voluntad de cumplir con el principio de corresponsabilidad en la ayuda al desarrollo, el proyecto opera y prevé la intervención de distintos socios y aliados para la implementación y seguimiento en su conjunto, e individualmente de las acciones programadas. Su implementación en la modalidad de Cooperación Delegada, supone el cumplimiento de unos requisitos concretos, que a priori podrían actuar tanto a favor como en contra de una implementación ágil y eficaz.

En términos del planteamiento de la evaluación, esta complejidad impide profundizar en el detalle de todo lo ejecutado, y requiere focalizar los esfuerzos y recursos en la identificación de aspectos estratégicos y operativos clave de gran valor, y de los que se puedan obtener aprendizajes de futuro y cuestiones relevantes para la sostenibilidad de los efectos que se han alcanzado.

Para ello, en algunos casos, será necesario identificar y analizar no sólo lo ocurrido durante la implementación, sino también los planteamientos iniciales (contexto, supuestos, problemas, necesidades, alternativas, etc.) que llevaron al planteamiento estratégico que se diseñó, y de los posibles ajustes que se hayan producido.

3. Marco conceptual de análisis

3.1. La Teoría del Cambio y el desarrollo de capacidades

Dadas las características identificadas en el Proyecto ACTUE y los propósitos, objetivos y utilidades previstas para la evaluación, el enfoque teórico-metodológico se

basará en la Teoría del Cambio[10], construyendo todo el proceso y los elementos de la evaluación sobre aquellos aspectos cuya valoración crítica permite cubrir los resultados esperados, abordando así el objeto de evaluación de forma amplia.

La evaluación orientada por el modelo lógico de la intervención permite dirigir "las reflexiones de mejora hacia los pasos concretos en la cadena causal. Lo que permite conocer y consolidar cadenas causales exitosas, construir conocimiento sobre la intervención o cambiar aquellos supuestos tanto de la implementación como de los resultados que no funcionan[11]".

Para la definición de la metodología se han tomado las siguientes referencias metodológicas:

- Evaluation Methodology & Baseline Study of European Commission Technical Cooperation Support. Consorcio de las consultoras Particip-ADE–DRN-DIE–ECDPM-ODI (2012).
- Herramientas para el desarrollo de capacidad. Europe Aid (2010)
- Metodología de Evaluación de la Ayuda Exterior de la Comisión Europea. Comisión Europea, Europe Aid (2006)
- Methods for learning what Works and why in anti-corruption. 4U Anti-Corruption Resource Centre (2013)
- Strategic evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation 2007-2014 (2017)

Definición de desarrollo de capacidades

Primeramente se recoge la definición de aporta el CAD-OCDE[12] sobre desarrollo de capacidades.

> Capacidad: "*La capacidad es la aptitud que tienen las personas, las organizaciones y el conjunto de la sociedad para gestionar sus asuntos con éxito.*"

La capacidad es un atributo de las personas, las organizaciones individuales y los grupos de organizaciones. La capacidad se modela adaptándose a factores y agentes externos y reaccionando a ellos, pero no es algo externo, sino un rasgo interno de las personas, organizaciones y grupos o sistemas de organizaciones.

[10]Cadena de asunciones que explican cómo las actividades conducen paso por paso a los resultados esperados, en Weiss, C. (1998). Evaluation. New Jersey: Prentice – Hall.
[11]Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa, Juan Andrés Ligero Lasa, Serie CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, CEU *Ediciones*, Madrid, 2011
[12] Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, OECD, Paris, 2006

Por lo tanto, el desarrollo de la capacidad (DC) es un proceso de cambio interno de las organizaciones y las personas. Según la definición del CAD-OCDE:

> Desarrollo de capacidades: "*Proceso por el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y países desarrollan, mejoran y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos, lo que se refleja en sus posibilidades, individuales y colectivas, para desarrollar funciones, solucionar problemas y alcanzar objetivos.*"

El DC es el proceso por el que las personas, las organizaciones y el conjunto de la sociedad liberan, refuerzan, crean, adaptan y mantienen la capacidad a lo largo del tiempo.

Es en estos términos en los que debe entenderse el uso que en este documento se hace de DC. También en la descripción de la lógica de intervención se deben interpretar los insumos, productos y resultados referidos al desarrollo de capacidades según la definición anteriormente expuesta.

Conceptos orientadores de la metodología

Entorno facilitador: El contexto político y económico en que se desenvuelve la institución o el sistema objeto de fortalecimiento, es crucial para definir cómo abordar un proyecto de DC, cuál es el marco de oportunidades para apoyar eficazmente desde una entidad externa.

Proceso interno: El DC puede acarrear cambios de conocimientos, aptitudes, procesos de trabajo, herramientas, sistemas, modelos de autoridad, estilos de gestión, etcétera. Como el aprendizaje, el DC se produce en personas u organizaciones y no se puede forzar. Las personas y las organizaciones pueden tener incentivos fuertes o débiles para cambiar, desarrollarse o aprender. Tanto si se origina en el entorno como si lo desencadenan factores internos, en última instancia el cambio es un proceso interno que se ha de producir en las personas u organizaciones que cambian.

Por ello, los socios externos no pueden desarrollar la capacidad ajena. Los socios de desarrollo pueden respaldar los procesos de DC, pero no gestionar el DC de los demás. No puede entenderse el DC como un proceso estándar en el que se deben ir cumpliendo una serie de pasos más o menos definidos para que el proceso sea exitoso. Resulta central tener en cuenta las dinámicas organizacionales e institucionales, las motivaciones, el apoyo político y otros factores de contexto como requisitos previos para el cambio.

Desarrollo de capacidades individuales y organizacionales: No siempre el DC de los individuos que forman parte de una organización supone que ésta haya fortalecido sus capacidades para el mejor cumplimiento de su misión. Una persona puede haber

adquirido capacidades que no puede poner en práctica en su organización por varios motivos: el tipo de funciones que desempeña, el contexto de su institución que no permite la innovación, su motivación, etc. Para que las capacidades individuales se conviertan en desarrollo de capacidades de la organización, es necesario que existan factores de contexto institucional adecuados. Además las nuevas capacidades generadas en una organización no siempre se transforman en una capacidad global de la organización, en el sentido de que lleve a un mejor cumplimiento de su misión, por lo que la evaluación debe atender a esta relación.

Proceso de aprendizaje y cajas negras: Es frecuente encontrar entre los modelos de DC una sucesión de la lógica del cambio en la que los insumos, a través de unas actividades, se transforman en productos y posteriormente éstos, si se dan las condiciones, producen resultados y ocasionalmente impactos. De alguna manera los insumos entran en una *caja negra* de la que salen convertidos en productos, y los productos entran en otra *caja negra* en la que deseablemente se convierten en resultados, y finalmente en otra caja negra, donde en el mejor de los casos producen impactos. En este sentido, de cara a evaluar un proyecto de DC, toma mucha importancia no centrarse únicamente en analizar los insumos, productos y resultados, sino lo que ocurre dentro de esas cajas negras. Qué es lo que contienen esas cajas negras que permiten/dificultan que los insumos y actividades realizadas generen productos adecuados para que éstos tengan resultados transformadores y sostenibles en términos de desarrollo de capacidades. El proceso de aprendizaje tiene mucho que ver con esa imagen de la caja negra que transforma insumos en productos, a través de actividades.

En un proceso de DC el proceso de aprendizaje para adquirir nuevos conocimientos y habilidades, debe ser considerado al menos tan importante como tales conocimientos y habilidades. En esta caja negra que transforma insumos y actividades en productos, se puede evaluar parte del valor añadido de las asistencias técnicas prestadas por el proyecto ACTUE a las entidades socias.

Desarrollo de capacidades y desempeño: Un proceso de DC en una entidad beneficiaria no puede ser evaluado a través de indicadores de desempeño. El proceso de desarrollo de capacidades tiene una lógica temporal distinta y sus efectos no siempre serán visibles en indicadores de desempeño, especialmente si se trata de proyectos de fortalecimiento de capacidades orientadas a objetivos de desarrollo generales. Por ejemplo, un proyecto de fortalecimiento del Ministerio de Educación, que presente resultados en el corto plazo de un mayor presupuesto disponible y una mejora del acceso de los niños a la escuela en el área rural, no tiene porqué suponer

que el sistema educativo se ha fortalecido. Más bien se debería evaluar al Ministerio por su autonomía política y financiera, su capacidad de relación con sus partes interesadas y usuarios finales, su flexibilidad y resiliencia para afrontar los cambios, la sostenibilidad de los logros. Si bien, los indicadores de desempeño normalmente no están orientados a medir este tipo de aspectos, pueden ser útiles de forma complementaria si se interpretan adecuadamente.

Catalizadores de DC: El entorno facilitador y la calidad del proceso de aprendizaje actúa como catalizadores en los procesos de desarrollo de capacidades, incluyendo la adquisición de capacidades específicas y su transformación en capacidades de la organización.

Teoría del cambio de la metodología de evaluación

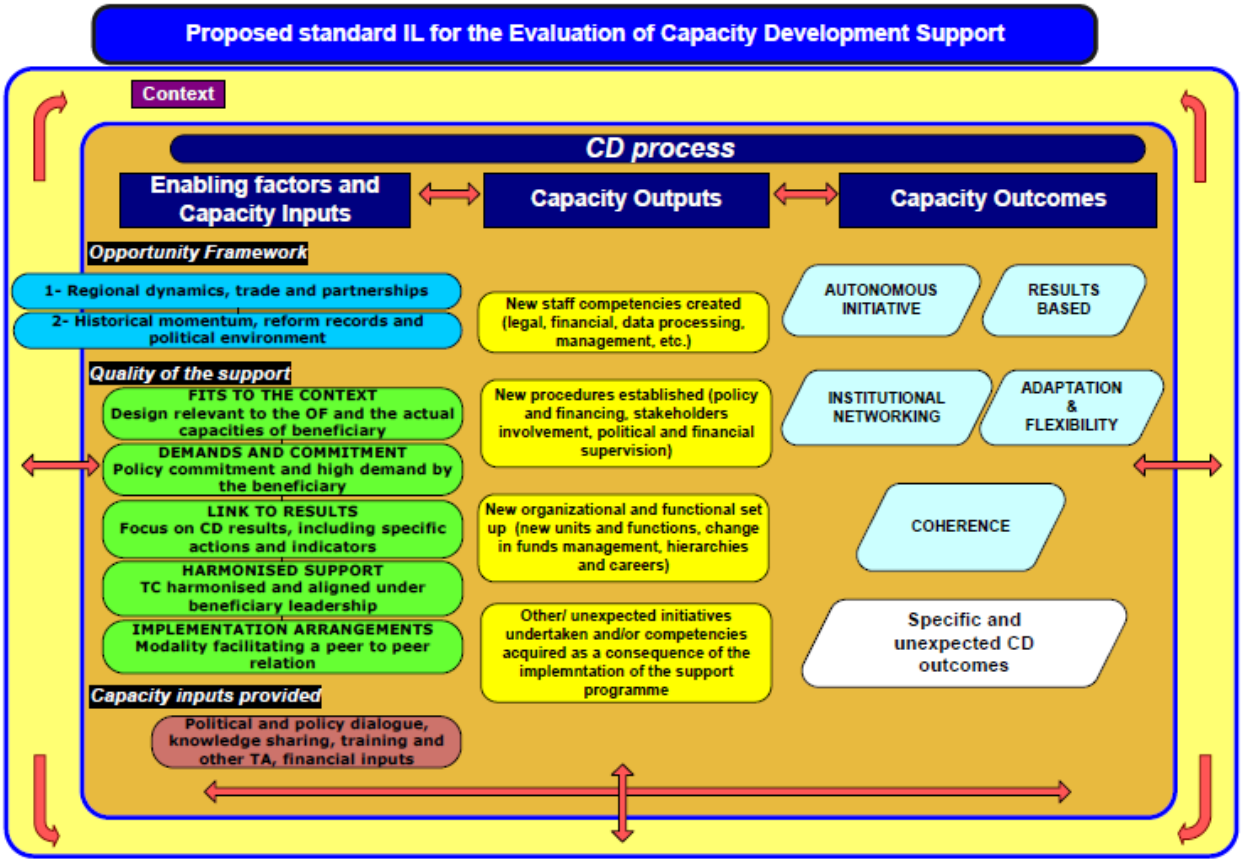
Un cambio relevante y sostenible de la capacidad de una organización dada (o sistema de organizaciones), que permita a esta institución (o sistema) mejorar su eficiencia y eficacia en el cumplimiento de su misión, es el resultado de un proceso de aprendizaje endógeno y profundo que incluye:

1. La adquisición de capacidades individuales y organizacionales y
2. Su difusión y transformación en una capacidad global de la institución que abarque una mejora en una serie de aspectos señalados a continuación, que necesitan ser adaptados a la naturaleza específica de la institución (o sistema) y a las características del contexto:
    - Iniciativa y autonomía política
    - Orientación a resultados
    - Relaciones institucionales
    - Flexibilidad y adaptación
    - Coherencia

Este cambio, como el proceso endógeno que lo determina, se hace posible por un entorno facilitador, que dirige el proceso de cambio ofreciendo oportunidades adecuadas, recursos y visiones. Las oportunidades políticas y económicas están determinadas por el entorno y las alianzas nacionales e internacionales y por el liderazgo y contexto de la política doméstica. Los recursos específicos para apoyar el cambio son facilitados por programas internos y externos de apoyo, que pueden tener componentes implícitos o explícitos de desarrollo de capacidades.

Esquema de la lógica de la intervención en proyectos de Desarrollo de Capacidades

La teoría del cambio de la metodología de evaluación que se propone puede representarse gráficamente, siguiendo una lógica de intervención en la que se describa la cadena de efectos que relaciona contexto, insumos, productos, resultados e impactos. La descripción de la lógica de intervención del proyecto ACTUE Colombia y la propuesta metodológica de la evaluación, que se presenta en siguientes apartados de este documento, se basan en este marco conceptual.



1. <u>Entorno Facilitador e Insumos de Capacidades</u>

El primer nivel de esta lógica de intervención contiene el entorno facilitador del proceso de DC que actúa como requisito previo y como insumo clave del proceso. Se recogen tres aspectos diferentes que afectan a toda la cadena de efectos de esta lógica de intervención.

a) <u>Marco de Oportunidad</u>: incluye todos los aspectos del contexto que en principio no pueden ser influidos por un programa de apoyo externo. En algún punto, este marco podría verse afectado a través de alianzas a nivel político y las oportunidades económicas y financieras que de estas pudieran derivar. Incluye dos dimensiones:

- Dinámicas regionales, intercambio y alianzas: referido al contexto del país en su proceso de desarrollo. Si se trata de un país en periodo expansivo de

crecimiento, cómo son sus relaciones internacionales, qué motivaciones y oportunidades de cambio se presentan en la institución (o sistema)

- Momento histórico, registro de reformas y entorno político: Se refiere al compromiso político con la reforma, tanto en términos de gobierno, como de las políticas económicas que afecten a la institución (o sistema)

La evaluación del Marco de Oportunidad analizará estas condiciones externas del proyecto de DC, para entender cómo éste ha buscado adaptarse para desarrollar todo su potencial de transformación.

b) Calidad de la intervención: También se trata de insumos, pero desde el punto de vista de la calidad en el diseño, e implementación del proyecto, en el siguiente apartado figuran los insumos específicamente referidos al desarrollo de capacidades. Aquí se recogen, por tanto, criterios de calidad del proyecto de DC en su diseño, planificación e implementación. Estos criterios son:

- *Adecuación al contexto*: Relevancia del diseño del proyecto para responder al contexto descrito por el Marco de Oportunidad y a las capacidades reales de los beneficiarios.
- *Solicitudes y compromiso*: Nivel de compromiso de los beneficiarios a distintos niveles (gobierno nacional, regional, dirección de instituciones, etc.), en la medida que están involucrados en la iniciativa, y la demanda real y apropiación del contenido del proyecto.
- *Orientación a resultados*: El proyecto de DC recoge efectos específicos sobre el desarrollo de capacidades, tanto en los productos como en los resultados, con indicadores específicos. También recoge la inclusión de mecanismos de monitoreo y seguimiento para conocer hasta qué punto los productos están cumpliendo los objetivos y produciendo los resultados esperados durante el proceso.
- *Armonización de la iniciativa*: Establecimiento de marcos de diálogo por parte del beneficiario sobre el contenido del proyecto de DC, con el objetivo de encontrar la participación de otros donantes. El diseño del proyecto puede contener consultas con otros donantes para buscar una mejor complementariedad con otras iniciativas.
- *Gestión operativa*: Modelo de relación en los procesos de decisión del proyecto, entre la entidad que gestiona el proyecto y las instituciones beneficiarias, en la medida que se establezca una relación con un enfoque *peer to peer*, entre iguales, o una más tradicional de consultoría con un mayor poder de decisión del donante.

c) Insumos específicos de Desarrollo de Capacidades: se trata de iniciativas y actividades definidas específicamente para provocar el desarrollo de capacidades. Como son el diálogo político e institucional sobre políticas, iniciativas de conocimiento compartido, intercambios interinstitucionales con entidades similares en otros países o regiones, capacitación de distintos tipos, asistencia técnica, apoyo financiero a instituciones mejorar su operativa y para facilitar el cumplimiento de su misión, etc.

2. Productos de desarrollo de capacidades (Capacity Outputs)

Se trata de los cambios reales en las habilidades y competencias internas que se producen en las entidades beneficiarias, pueden ser por acción directa o inducida del proyecto de DC. Estos productos no tienen que suponer nuevas capacidades en todos los casos, pero representan áreas en las que las competencias institucionales han mejorado por el aporte del proyecto de DC o de otros recursos disponibles en el contexto. El esquema de la lógica de intervención para la asistencia técnica en desarrollo de capacidades identifica cuatro categorías de productos:

- Equipo humano: puede tratarse de la incorporación de personas al equipo con nuevas capacidades, o bien de la adquisición de nuevas capacidades por parte del equipo ya existente. Estas capacidades están orientadas a mejorar le cumplimiento de la misión de la institución. Estas nuevas competencias deben posibilitar a la entidad a desarrollar nuevas funciones o cumplir mejor las que ya realizaba.
- Procedimientos: el proyecto de DC ha contribuido a cambiar o estandarizar procesos clave de la organización, que pueden facilitar un mejor cumplimiento de su misión.
- Estructura: Cambios en la estructura organizacional producidos o facilitados por el apoyo recibido, que establezcan la creación de nuevos departamentos, como seguimiento y evaluación, una estructura más eficiente sin solapamientos de funciones, mayor descentralización de la línea de decisión, etc.
- Otros productos no previstos: que responden a cambios provocados por las actividades del proyecto, pero que no estaban contempladas en la planificación.

Lo más importante para la evaluación será analizar hasta qué punto los productos generados han creado capacidades adicionales y si la combinación de dichas capacidades ha producido un incremento de la capacidad global de la institución, tal y como se describe en el siguiente apartado sobre resultados.

3. Resultados de desarrollo de capacidades (Capacity Outcomes)

Estos resultados suponen que las instituciones beneficiarias han adquirido nuevos niveles de capacidad. La relación entre estas capacidades y los resultados de desarrollo que persiguen los proyectos de DC es compleja y seguramente no alcanzable durante la vida del proyecto.

Como se apuntaba anteriormente, la utilidad de los indicadores de desempeño de la institución beneficiaria para evaluar un proyecto de desarrollo de capacidades, es muy cuestionable. Estos indicadores de desempeño, incluso cuando se refieren a desarrollo de capacidades lo hacen términos de productos (capacity outputs) como nuevas competencias, funciones, estructuras o fondos. La evaluación de estos proyectos debe analizar hasta qué punto estos productos han resultado transformadores, aumentando la capacidad global de la institución.

Esta capacidad global de la institución (o del sistema) debe ser analizada a partir de varias capacidades fundamentales, tipos de comportamientos, modalidades de acción que muestran que la institución es capaz de cumplir su misión bajo diferentes condiciones por un periodo relativamente largo de tiempo. Para determinar hasta qué punto una institución (o sistema) ha adquirido mayores capacidades así entendidas, se proponen los siguientes criterios:

- *Iniciativa y autonomía política*: la institución es más capaz de desarrollar sus propios planes (estratégicos y operativos), donde se recojan las necesidades de sus partes interesadas y las acciones necesarias para cumplir su misión, teniendo en cuenta los distintos escenarios de cambio, y posteriormente también es capaz de movilizar recursos para ejecutar estos planes. Cuenta con mecanismos de monitoreo que le permiten reaccionar y adaptarse para conseguir sus objetivos. Tiene el conocimiento y los sistemas de información que le facilitan datos para asignar los recursos con una visión estratégica, respondiendo a las necesidades operativas.
- *Orientación a resultados*: la institución es capaz de definir, alcanzar y evaluar resultados de desarrollo vinculados a su misión, en coherencia con los objetivos nacionales, de manera sostenible en el tiempo. Ha definido sus objetivos en términos de calidad de servicio con estándares adecuados. Tiene estrategias y mecanismos para vincular los recursos de la sociedad civil relacionada con su misión (en cuanto a coordinación y complementariedad). Cuenta con registros de alcanzar sus objetivos de desempeño en relación a los resultados nacionales de desarrollo
- *Relaciones institucionales*: La institución rinde cuentas y es capaz de trabajar de una forma coordinada y eficiente como parte de una red más amplia de partes

interesadas. Sus partes interesadas le confieren legitimidad por reconocer la relación entre su misión, objetivos y planes. Es una referencia para asesorar en la toma de decisiones a los más altos niveles, en su ámbito de actuación. Cuenta con una regulación y control para su funcionamiento que asegura una gestión transparente. La dirección, empleados y partes interesadas clave están motivados para cumplir con la misión de la institución y sus objetivos por el bien común.

- *Flexibilidad y adaptación*: La institución está en una posición que le permite la adaptación constante en respuesta a unas condiciones y entornos cambiantes. Incluye en su planificación mecanismos de retroalimentación y monitoreo que aseguran revisar sus decisiones para alcanzar sus objetivos. Cuenta con el conocimiento, habilidades y sistemas para asegurar que sus planes reflejan experiencia de la institución, sus relaciones con sus partes interesadas, así como las tendencias cambiantes de su entorno. Es capaz de detectar en qué ámbitos necesita innovar y promueve dicha innovación. Su estructura de gestión y de funciones y responsabilidades responde a sus necesidades de resiliencia, diversidad, apertura y coherencia de sistemas/políticas.
- *Coherencia:* La institución ha implementado de forma exitosa sus políticas a partir del despliegue de sistemas de gestión, que permiten evidenciar una clara trazabilidad desde las decisiones estratégicas a las acciones a nivel operativo. Cuenta con un marco de documentos que describen el funcionamiento de la institución orientado de manera coherente para el cumplimiento de su misión. Ha establecido mecanismos de control de cumplimiento y un sistema de rendición de cuentas. Las políticas y procedimientos se revisan para asegurar que mantienen su coherencia y se adaptan a los cambios del contexto.

Interacción de los componentes clave de la lógica de intervención

El proceso de desarrollo de capacidades es el resultado de las dinámicas internas de una institución (o sistema), sujeta a dos tipos de estímulos: a) la fuerza impulsora del marco de oportunidad, el contexto, en el que la institución se sitúa (factores tractores - Pulling Factors) y b) la calidad del proyecto de apoyo para el desarrollo de capacidades (factores de empuje – Pushing Factors).

Bajo estos estímulos el proceso de DC se produce con la adquisición de competencias y habilidades específicas a nivel individual y organizacional (Productos de DC – Capacity Outputs). Estas pueden ser apropiadas por la institución (o sistema) incorporándolas internamente, metabolizándolas e integrándolas, de manera que puedan generar capacidades institucionales reales (Resultados de DC – Capacity

Outcomes). Tanto los factores tractores como los factores de empuje contribuyen en todos los niveles del proceso: en la transformación de insumos en productos y de estos en resultados.

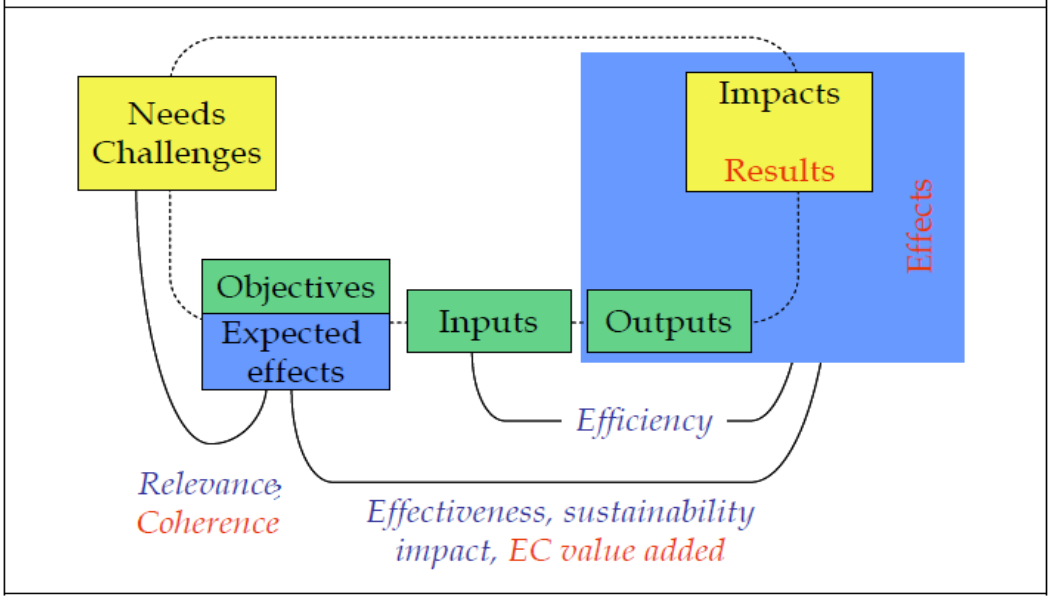
Sin embargo, los factores de empuje (Pushing Factors) pueden tener una mayor importancia en la consecución de productos de DC. Pueden ayudar a crear algunas competencias y habilidades incluso si no existen oportunidades específicas, ni un apoyo político, a pesar de que este último es clave para poder realizar proyectos de apoyo para el DC, y especialmente para conseguir los recursos financieros y humanos necesarios para implementarlos.

Por su parte, los factores tractores (Pulling Factors) son fundamentales para lograr una metabolización real de los resultados de DC (Capacity Outputs). Si no hay oportunidades reales para el cambio en la institución (o el sistema), no podrán desarrollarse las capacidades individuales, para realizar nuevas funciones o mejorar los procesos existentes. Ello hará que las personas con estas capacidades adquiridas busquen otros destinos donde desarrollarlas, o bien continuar desempeñando sus funciones tal y como lo venían haciendo, pero con una menor motivación personal. Sin embargo, si existen las oportunidades (decidido apoyo político, fondos disponibles, país en periodo de crecimiento, buenas alianzas), las competencias y habilidades adquiridas serán transformadas en iniciativas concretas y generarán un proceso de aprendizaje, consolidando y fortaleciendo a toda la institución o sistema.

La evaluación se llevará a cabo de acuerdo con los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo del CAD (2010)[13] y con los lineamientos metodológicos de la Unión Europea para la realización de evaluaciones externas[14]. Para guiar la indagación de las preguntas se incorporarán como criterios de evaluación los establecidos por el CAD junto con los dos criterios añadidos por la Unión Europea (ver Anexo 1).

[13] https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf
[14] *DEVCO Methodological guidance for evaluationhttps://ec.europa.eu/europeaid/node/71165*

Box 7 – Evaluation criteria



FUENTE: *DEVCO Methodological guidance for evaluation, Vol. I*

3.2. La Cooperación Delegada

Tras un análisis preliminar del contexto y documentos del proyecto, y teniendo en cuenta la orientación de la evaluación y los referentes metodológicos, se toman tres de los *outcomes* definidos en el Diagrama de efectos esperados de la Cooperación Delegada (ver apartado 2.1) como criterios para evaluar los aspectos relativas a de la Cooperación Delegada como modalidad de gestión de fondos de la UE en el Proyecto ACTUE, ya que es en estos en los que se manifiestan de manera más explícita la aplicación del mecanismo en el proyecto.

Estos tres son:

- Fortalecimiento de la alineación con las políticas y sistemas de implementación de los países socio
- Fortalecimiento de la apropiación y el liderazgo del país socio
- Fortalecimiento de la complementariedad y valor añadido de la UE y otros donantes

No se ha encontrado hasta el momento referencias explícitas a los *outcomes* de *reducción de fragmentación de la ayuda* ni *reducción de los costes de transacción*, ni en los documentos de diagnóstico, ni en los que definen el acuerdo con el gobierno ni con la entidad delegada, ni en los de implementación. La evaluación de tales *outcomes* supera el planteamiento técnico de esta evaluación y las expectativas contrastadas con el

equipo de proyecto al respecto. Tampoco se han encontrado en los documentos de proyecto indicios de que existiese una intencionalidad y estrategia definidas para la inclusión de medidas orientadas a impulsar y medir estos *outcomes* en el Proyecto ACTUE.

Como resultado de las entrevistas mantenidas con informantes y el análisis preliminar de documentos analizados para entender y evaluar el modelo de Cooperación Delegada en el caso de ACTUE Colombia, se trabaja con la hipótesis de que el concepto de qué es y cómo se implementa la Cooperación Delegada, que existía en el momento en el que se inició el proyecto, su comprensión, interpretación, aplicación y resultado, no es uniforme. Depende en gran medida del estilo de implementación de la Entidad Delegada, de cómo lo interprete la Delegación de la Unión Europea responsable del país y de la propia naturaleza del proyecto. Las definiciones de los criterios y la orientación de la evaluación se inspiran en el trabajo de aclaración de conceptos realizado en el marco de la mencionada evaluación (ver nota al pie 7).

4. Revisión preliminar del problema, el contexto y la lógica de intervención

4.1. El problema de la corrupción en el momento de formulación del proyecto

Los siguientes párrafos son un resumen de lo recogido en el diagnóstico[15] del fenómeno de la corrupción y de la gobernabilidad en Colombia sobre los principales problemas identificados, así como sus conclusiones sobre los factores que propician la corrupción en Colombia, elaborado en la fase de diagnóstico previa a la formulación del proyecto. Sirva esta información para caracterizar el problema que trata de abordar el proyecto ACTUE.

<u>Corrupción</u>

- Corrupción política y clientelismo. Varios estudios muestran que el clientelismo y la manipulación de elecciones y procesos electorales tantos nacionales como territoriales (compra de votos, extorsión a través de amenazas, manipulación de resultados etc.) son una práctica común.
- Corrupción de alto nivel ("grand corruption"). Los estudios coinciden en que la corrupción de alto nivel es el problema de mayor importancia en Colombia, en el que además se mezclan los ámbitos de la gestión pública y la práctica empresarial, con un alcance amplio y un elevado nivel de tolerancia entre los distintos actores.

[15] Ibídem.

- Sectores más afectados: algunas encuestas entran en un detalle en cuanto a las prácticas corruptas en la contratación pública[16]e indican que estas afectan a todos los niveles de gobierno. También resaltaban sectores especialmente afectados como infraestructura vial, concesiones, salud, en los recursos de regalías y el sistema general de participaciones de las entidades territoriales.
- Justicia y Órganos de Control. La justicia es un cuello de botella en Colombia y presenta bajos niveles confianza ciudadana. Esto coincide con una percepción generalizada de impunidad, que además de facilitar la corrupción fomenta una cultura de la ilegalidad, mina la legitimidad del Estado. Una de las razones principales para no denunciar actos de corrupción es precisamente la consideración de que los órganos de control no funcionan, además del temor a represalias
- Captura y estructuras de crimen organizado. Una encuesta llevada a cabo por el Banco Mundial en el 2002 resalta claramente la influencia indebida que grupos de interés de diferentes naturalezas (criminales, empresarios etc.) ejercen sobre el aparato de gobierno y que distorsionan seriamente el proceso de toma de decisiones políticas (desarrollos normativos, actos administrativos, etc.).
- El resultado de la encuesta LAPOP que muestra que el porcentaje de personas que justifican el pago de sobornos en ciertas circunstancias bajó constantemente de 25% en 2009 a 19% en 2010 y a 15% en 2011

Gobernabilidad

- Los resultados del Índice de Integridad Global (IIG) muestran que si bien Colombia es un país con una estructura legal de lucha contra la corrupción bien elaborada, la implementación de la misma es muy inferior. No obstante, se puede observar que la brecha de implementación empezó a cerrarse entre el 2005 y el 2011 indicando progresos en la agenda de buena gobernabilidad en Colombia.
- Si se analizan las categorías que componen el IIG, la escasa participación y la falta de accesibilidad a información de carácter pública, son las dos principales debilidades en Colombia. Los resultados positivos en el IIG muestran que se han hecho progresos, pero todos los indicadores apuntan a fallas serias en el sistema.
- En lo que respecta al Índice de Presupuesto Abierto (IPA), la conclusión radica en que se podría aumentar la transparencia para facilitar un control más efectivo del gobierno.
- Según el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el período 2010-2011 previo a la formulación del proyecto, la totalidad de las entidades territoriales evidenció un

[16]Se utilizaron como referencia la encuesta Probidad 2003 y 2006, Encuesta Transparencia por Colombia y Universidad Externado, 2008

incumplimiento de normas estratégicas de lucha contra la corrupción. Estos resultados muestran falta concientización y orientación en las entidades territoriales sobre el proceso de rendición de cuentas especialmente hacia la ciudadanía.

- En cuanto a contratación, los Índices de Transparencia de Transparencia por Colombia siguen detectando importantes debilidades que aumentan el riesgo de corrupción. Por ejemplo el 52% de las entidades, contratan más del 20% de su contratación vía contratación directa.
- Los índices de transparencia de Transparencia por Colombia la selección por mérito sigue siendo muy baja, e incluso disminuyó entre el 2007/2008 al 2008/2009 de 52,3 a 50,1
- Según las Encuestas de Ambiente y Desempeño Institucional (EDI) del DANE, el instrumento más efectivo según la percepción de los funcionarios encuestados es el fortalecimiento del control interno y del MECI, seguido por la publicidad de la información referente a la gestión y la selección de funcionarios por mérito.

Factores que Propician la Corrupción en Colombia

Si bien es difícil identificar las causas de la corrupción debido a que esta problemática no puede ser analizada en términos de causa-efecto lineales sino circulares o sistémicas, un aspecto fundamental de la corrupción en Colombia es el alto nivel de desigualdad que se refleja en la concentración de los poderes político, económico y social y que se acentúa por la falta de contrapoderes a los mismos. Esta concentración se refleja en debilidades estructurales e institucionales que a su vez facilitan la corrupción, la captura y cooptación de las instituciones por el narcotráfico y/o crimen organizado en Colombia. Así, los factores que facilitan la corrupción, que a su vez son la consecuencia de un problema más profundo derivado de la concentración de poderes, son los siguientes:

(1) Debilidades estructurales: Impunidad, financiamiento de partidos y de elecciones, uso de violencia, narco-corrupción y falta de voluntad política (para cambios de fondo).

(2) Debilidades institucionales: Ineficiencia institucional; clientelismo; descentralización desarticulada; un sistema de control débil, fragmentado y a menudo capturado o cooptado; ausencia de evaluación; y un débil sistema de éxitos.

(3) Fragilidad del sistema político: Vida política expuesta a riesgos de criminalización, debilidad de la oposición.

(4) La interacción de los tres primeros factores conlleva a una débil cultura de

la legalidad, fomentando una cultura del avivato y una débil participación ciudadana (apatía, cinismo) que resultan en una débil sanción social, la cual se agrega a la impunidad formal.

4.2. Lógica de intervención

Ante el problema de corrupción detectado por el Gobierno y con los datos identificados durante el diagnóstico (el problema de la corrupción en Colombia es "estructural, sistémico y socialmente arraigado"), ACTUE Colombia busca fortalecer las capacidades institucionales del Estado colombiano para prevenir la corrupción.

Define su objetivo general como *"El Estado colombiano aumente su integridad y rendición de cuentas en todas las esferas del Estado, fortaleciendo el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos, el imperio de la ley y la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, incluyendo la recuperación de activos"* y su objetivo específico como *"Colombia cuenta con una cultura de legalidad y un sistema público y privado más transparente en el cual se integran bienes y servicios públicos en sectores prioritarios de manera más eficiente, efectiva y justa"*.

Se articula a través de tres enfoques[17].

- Integral: sus acciones son en múltiples dimensiones temáticas.
- Sectorial: el trabajo está focalizado en sectores estratégicos y prioritarios para el país.
- Multiactor: las iniciativas responden a una lógica de corresponsabilidad de todos los actores.

Además, la implementación de iniciativas es transversal a los niveles nacional, territorial e internacional, bajo una lógica de cambio cultural como estrategia para la eficacia y el cambio real.

Al concretar estos enfoques estratégicos, el diseño del Proyecto se construye y se implementa sobre un entorno facilitador[18]en el que se observa permanentemente el marco de oportunidad y los cambios que se producen, y se desarrolla una propuesta

[17]http://www.actuecolombia.net/index.php/actue/enfoque-y-metodologia

[18]Siguiendo el marco metodológico planteado por la teoría del cambio en intervenciones de fortalecimiento de capacidades (ver apartado 3) se describe el entorno facilitador, como el contexto político, económico e institucional y la definición de cómo abordar eficazmente el desarrollo de capacidades desde una entidad externa, en este caso desde ACTUE Colombia.

que atiende a las necesidades que plantean las entidades socias de manera flexible bajo unos criterios de calidad concretos y mediante insumos y recursos adecuados.

Entre las principales normas que respaldan las acciones de ACTUE Colombia, están las siguientes:

- Estatuto Anticorrupción: Ley 1474 de 2011
- Documento CONPES 167 de 2013Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción- PPIA
- Documento CONPES 3654 de 2010 sobre Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva
- Documento CONPES Social 155 de 2012 sobre Política Farmacéutica Nacional
- Ley 1712 de 2014 de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Estatutaria1757 de 2015 de Promoción y Protección del derecho a la Participación Ciudadana

Marco de oportunidad: identificación inicial y adaptaciones

El marco de oportunidad del proyecto ACTUE viene determinado por el contexto normativo, social y político del país, las dinámicas de los actores involucrados, sus relaciones nacionales e internacionales, la disponibilidad de recursos y las voluntades políticas. De manera muy general, en el momento del momento del diseño del proyecto (año 2012) en el país se da el siguiente contexto:

- País económicamente estable, con altas tasas de crecimiento.
- Apuesta política por la integración en el ámbito internacional y la modernización del Estado.
- Apuesta desde el Gobierno por distintos compromisos para el desarrollo de políticas de transparencia y anticorrupción en el país.

Desde su formulación entre marzo y junio de 2012 hasta el final de su ejecución en julio de 2018, el Proyecto enfrentó procesos de cambio propios del contexto político e institucional del país, y en supuestos iniciales que no se dieron. Supusieron retos y oportunidades a los que el Proyecto se adaptó de manera flexible mediante la reorientación de las iniciativas previstas, de forma coordinada con las entidades socias y el financiador, y dentro de las posibilidades que ofrece el mecanismo de cooperación delegada. Estas adaptaciones afectaron a la articulación de enfoques prevista inicialmente, a los tiempos de implementación y a la gestión del Proyecto en cuanto a los recursos humanos necesarios y la aplicación de los recursos económicos. Esto está reflejado en el Marco Lógico y el presupuesto del Proyecto.

A continuación se sistematizan los principales cambios y adaptaciones del Proyecto.

En el contexto político e institucional general

- El primer año de implementación del Proyecto coincidió con el parón político e institucional de las elecciones presidenciales en mayo de 2014. Arrancó bajo un contexto de elevada incertidumbre sobre la opción política que resultaría elegida y qué impulso daría a las políticas anticorrupción. Se diseñó una estrategia de arranque del Proyecto adaptada a esta circunstancia y en torno a prioridades que sí estaban claras, como el apoyo a la Ley 1712 de Transparencia y Acceso a la información y sector salud.
- La articulación institucional prevista inicialmente se reorganizó al comienzo de la implementación, teniendo en cuenta los cambios en el contexto del país y las prioridades de las entidades involucradas.
- En octubre de 2015 se dieron las elecciones regionales, lo que supuso el mismo proceso que en el plano nacional, e hizo pertinente un retraso en el comienzo de la implementación de la estrategia territorial prevista para ese momento, hasta casi finales de 2016.

En normas y compromisos que reorientaron las necesidades y los apoyos

- Si bien el Proyecto se diseñó con la orientación a reforzar las capacidades institucionales y apoyar la implementación de políticas públicas anticorrupción de Colombia, en el momento de su diseño todavía no se había aprobado la Política Pública integral Anticorrupción, ni estaba definida su institucionalidad, que finalmente recayó en la Secretaría de Transparencia. Recogida en el CONPES 167 fue aprobada en septiembre de 2013. Tampoco había sido sancionada la Ley 1712 de Transparencia y Acceso a la Información Pública de marzo de 2014.
- Aunque había conexión entre ambos procesos (formulación del Proyecto y de la PPIA) este desfase temporal y el ajuste en las prioridades de las entidades derivado del cambio de Gobierno afectó a la formulación de iniciativas, resultados e indicadores que se revisaron y reorientaron junto con las entidades para dar respuesta a las necesidades de manera concreta.
- En el marco del desarrollo de mecanismos de transparencia e integridad en el sector minero como parte del desarrollo sectorial del CONPES 167 y la PPIA Colombia solicitó en 2014 ser parte de la iniciativa EITI, lo que cambió la forma prevista de implementar este enfoque sectorial para adaptarlo a las necesidades de las instituciones y la sociedad civil en esta apuesta.

- El retraso en el comienzo del Integrity Review de la OCDE, previsto como elemento articulador de iniciativas en los diferentes enfoques, hasta marzo de 2016 y de sus resultados hasta noviembre de 2017 afectó la formulación inicial que se adaptó conforme a esta circunstancia y a las nuevas oportunidades que aparecieron en el contexto.
- La firma de los Acuerdos de Paz en noviembre de 2016 supuso una revisión de las prioridades en cuanto a las políticas públicas, programas de gobierno y territorios priorizados. Se reconoce ampliamente que la estrategia para la paz debe comenzar a construirse desde los territorios. Lo anterior fue tenido en cuenta a la hora de ajustar el enfoque de algunas actividades del proyecto hacia la paz en el reconocimiento de esta oportunidad.

En los liderazgos y los equipos de las entidades, y en la intensidad la apropiación de las temáticas y el Proyecto

- En septiembre de 2014 el Decreto 1649 reorganizó el DAPRE, garantizó la permanencia de la Secretaria de Transparencia como entidad que asumiría el liderazgo y la coordinación de la política anticorrupción, pero sacó la figura del Secretario de Transparencia del Consejo de Ministros.
- Se dio un cambio en la involucración de la Procuraduría General de la Nación. Aunque continuó como entidad socia y fue apoyada a nivel técnico, su involucración política y articulación con las demás entidades apoyadas fue menor que la prevista inicialmente.
- Durante la implementación del proyecto, se produjeron cambios en los liderazgos políticos, lo que supuso la necesidad de reiniciar las relaciones y/o replantear los acuerdos en varias ocasiones. Por ejemplo, desde la formulación el cierre del proyecto en Colombia se sucedieron 5 Secretarios de Transparencia[19]. En el Ministerio de Salud se sucedieron varias personas en la Dirección de Medicamentos, que es la dependencia que lideró la implementación de la estrategia en el sector salud. También se produjo un cambio en el Vice-Ministerio de Minas, dependencia al cargo del compromiso internacional del país en EITI.
- Como parte del contexto institucional de cambio en las plantillas de servidores públicos estructural de Colombia, también se produjeron cambios en los niveles técnicos de las instituciones socias, que afectaron principalmente a la Secretaría de Transparencia durante el mandato de Camilo Enciso.

[19] Luis Carlos Galán (enero 2012-marzo 2013), Rafael Merchán (marzo 2013 – octubre 2014), Camilo Enciso (octubre 2014-marzo 2017), Camilo Cetina (marzo-agosto 2017 en funciones), Gabriel Cifuentes (agosto 2017-actualidad).

- La focalización de la atención sobre el problema de la corrupción fluctuó según aparecieron grandes escándalos de corrupción, que compartieron agenda por parte del Gobierno con otros que sobrevinieron, como las negociaciones sobre el Acuerdo de paz con FARC.

En la gestión del Proyecto

- De manera general, se produjeron retrasos y alteraciones en el calendario previsto: el comienzo de la ejecución del proyecto de manera integral, la implementación en territorio y el trabajo con sociedad civil se retrasaron.
- Inicialmente se había previsto ejecutar el proyecto mediante grandes paquetes de contratación, y así se dimensionó también el equipo necesario para hacerlo. Los cambios en los tiempos y la lógica de implementación para adaptar el proyecto a las necesidades de los socios cambiaron esta previsión y la ejecución del proyecto se convirtió, además de en el acompañamiento técnico previsto por parte de la entidad delegada, en una necesidad de gestión de un gran número de contrataciones que pasaron de unos 30 previstos inicialmente a casi 90.
- Dentro de la lógica de refuerzo a la sociedad civil, inicialmente se había previsto ejecutar la práctica totalidad del Resultado 3 mediante la concesión de subvenciones, algo que finalmente no se pudo dar dado que en aquel momento hubo falta de claridad sobre si la normativa española permitía a FIIAPP otorgar subvenciones.
- Se previó que la implementación de las actividades se realizaría conforme a un calendario que favorecería que se diesen lógicas y tiempos de contratación más favorables para la ejecución. Por los diferentes cambios en el contexto, las necesidades de los socios, y los procedimientos de la Entidad Delegada, la contratación se concentró mucho en 2015 y 2016, y la ejecución en 2017 y 2018.

Calidad de la intervención

A continuación se recogen algunas consideraciones sobre los criterios de calidad de la intervención ACTUE Colombia, siguiendo con el marco metodológico de desarrollo de capacidades de esta evaluación.

- ***Solicitudes y compromiso:*** El proyecto surge como respuesta a la petición del Gobierno de Colombia en el año 2012 para recibir apoyo técnico en el refuerzo de sus políticas anticorrupción, entre otras cosas dentro de su decisión política de ser admitido como miembro de la OCDE. Como comienzo de la concreción de esa solicitud del gobierno, en la fase de diseño se

recibieron múltiples solicitudes de apoyo por parte de las entidades públicas, que fueron gestionadas por la Delegación de la UE en Colombia y se tuvieron en cuenta en la definición de los términos del proyecto, que contó con la participación de la Universidad del Norte de Barranquilla.

Por otra parte, la solicitud de apoyo técnico del Gobierno estaba afianzada sobre la base de un compromiso explícito del Gobierno de Colombia en el ámbito de las políticas anticorrupción, que se venía materializando en diversas estrategias, normas y políticas.

- ***Adecuación al contexto:*** Previo al diseño del proyecto se realizó el "Diagnóstico del Fenómeno de la Corrupción y de la Gobernabilidad en Colombia"[20]. Este diagnóstico contiene un estudio sobre el contexto país y especialmente un análisis del problema de la corrupción en Colombia, que concluye con la identificación de los factores que la propician. También contiene un análisis de las medidas adoptadas por el Gobierno en materia anticorrupción.

  Los mismos consultores diseñaron el Proyecto ACTUE partiendo de las conclusiones del diagnóstico, mantuvieron reuniones con entidades públicas, con la sociedad civil, con la UE y con agentes de la cooperación internacional, para ajustar el proyecto a las necesidades del contexto y a las capacidades y recursos existentes. Esto se hizo bajo el liderazgo de la Secretaría de Transparencia con Carlos Galán como Secretario y Rafael Merchán, entonces asesor, quienes jugaron además un rol importante en el desarrollo de la PPIA. La misma estrategia de diálogo constructivo con las entidades socias y los distintos actores que intervienen se mantiene como principio de implementación del proyecto, en coherencia con los principios de apropiación y liderazgo de los socios, y alineamiento con sus políticas y sistemas.

- ***Orientación a resultados:*** El proyecto ACTUE Colombia busca producir efectos específicos sobre el desarrollo de capacidades individuales e institucionales, teniendo en cuenta que este tipo de procesos se producen en el corto, el medio y el largo plazo. Sus productos y la cadena de resultados están orientados a mejorar las capacidades de los actores para el cumplimiento de

[20]El estudio fue escrito por Frédéric Boehm y Karen Hussmann; los autores beneficiaron de aportes importantes por parte de Alberto Maldonado (*La lucha contra la corrupción en Colombia: la carencia de una política integral*, Friedrich Ebert Stiftung Colombia, 2011; y un "country profile" no publicado para el estudio de U4 "*Risks of Corruption to state legitimacy and stability in fragile situations*"; 2012), de apoyo por parte del equipo de la Secretaria de Transparencia, de Gustavo Rodríguez, por su apoyo con las estadísticas internacionales e nacionales, y por parte de Cristian Picón.

sus mandatos misionales en el ámbito de las políticas anticorrupción. Todo ello bajo un marco estratégico y lógico que define aspectos como: un marco conceptual/legal y de actores con los que trabajar (roles, competencias y responsabilidades), un esquema de implementación que se revisa (Marco Lógico Inicial y Marco Lógico Revisado, calendario de implementación y contrataciones), indicadores generales, una definición general del modelo de gestión y seguimiento con los socios, y un inventario de posibles articulaciones con proyectos de cooperación internacional.

- ***Armonización de la iniciativa***: Según se recoge de los documentos de formulación del Proyecto en su *Anexo 4: Cooperación Internacional – lecciones aprendidas*, coordinación y acciones complementarias, la Secretaría de Transparencia asumiría un rol de coordinación de las agencias de cooperación para la puesta en marcha de un "programa de cooperación internacional que abordase la problemática de la corrupción", y que "fuese fortalecido [el rol] en el ámbito del desarrollo de la Política Pública Integral Anticorrupción", entonces en diseño. Esto se dio con la organización de un taller del U4 Anti-Corruption Resource Centre en marzo 2012 bajo el liderazgo compartido entre la UE, Embajada de Suecia y la Secretaría de Transparencia, en estrecha coordinación con la GIZ, CIDA, la Embajada de Gran Bretaña y con la participación del PNUD y UNODC. En el citado documento *Anexo 4* se identificaban posibilidades de coordinación especialmente interesantes con GIZ, USAID y Banco Mundial. En los documentos de diseño del proyecto se recoge que también que la Delegación de la UE compartió la propuesta de proyecto con otros donantes relevantes en el sector de Anticorrupción, especialmente España, GIZ, UNDP, UNODC, BID, Banco Mundial, Canadá y USAID, y que todos ellos estaban de acuerdo en que el proyecto era complementario y alineado con sus diferentes iniciativas.

- ***Gestión operativa***: Para llevar a cabo este proyecto se estableció una necesidad de recursos descrita en el apartado 2.1. que se recoge tanto en el Convenio de Financiación y el Acuerdo de Delegación.

  El equipo para la implementación del proyecto por parte de la Entidad Delegada estaba inicialmente compuesto por 1 Persona con perfil de dirección, y 1 persona con perfil técnico en Bogotá, y 1 persona con perfil técnico y 1 persona con perfil jurídico en Madrid. Adicionalmente se contó con dos personas más en Colombia (1 para realizar funciones de Técnico de Proyecto y 1 asesora especialista de apoyo) y otra en Madrid, una vez se identificó la

necesidad según avanzaron las actividades de implementación. Se contó también con el apoyo de otros departamentos de la sede de FIIAPP en Madrid, para cuestiones jurídicas, contables y estratégicas.

Por parte del Gobierno de Colombia, y según lo comprometido en el Convenio de Financiación se previó contar con la figura de un Gestor de Proyecto, encargada de brindar apoyo técnico y orientación a las acciones del proyecto por la Secretaría de Transparencia. Además, como parte de la contrapartida del Gobierno de Colombia se comprometieron otros perfiles y dedicaciones por parte de la Secretaría de Transparencia: un gestor de perfil alto con el 50% de dedicación, otro con perfil medio también con 50% de dedicación, y distintos asesores para acompañar las distintas iniciativas con una dedicación de entre un 15 y un 30%.

La estructura de coordinación se describe en el apartado 2.4 de este documento.

Elementos para el desarrollo de capacidades

De forma coherente con los objetivos y el planteamiento estratégico adoptado como resultado del diagnóstico inicial, el análisis de las demandas y las experiencias internacionales, el proyecto se diseñó para desarrollar capacidades principalmente mediante asistencia técnica (AT), formación y en menor medida experiencias de diálogo e intercambio de conocimiento para el fortalecimiento de las entidades y las políticas.

Para desarrollar los productos se contrataron principalmente AT de personas y organizaciones que contasen con el conocimiento y las habilidades adecuadas para dar respuesta a las distintas necesidades identificadas. El objetivo fue desarrollar productos útiles para reforzar las capacidades de las entidades socias y poder apalancar futuros desarrollos e iniciativas en el medio y largo plazo, lo que podía requerir: acompañamiento en la implementación de procesos internos, análisis y diagnósticos de situación, elaboración de estrategias, desarrollo de metodologías y herramientas de gestión, diseño de productos para la capacitación y comunicación, desarrollo de sistemas de información y medición, desarrollo de aplicativos web, elaboración de bases de datos, impartición de capacitaciones, etc.

Así resultó el diseño del Marco Lógico Inicial de ACTUE Colombia, recogido en el Convenio de Financiación firmado entre la CE y el Gobierno de Colombia, y revisado según resultó pertinente durante la implementación del Proyecto según el Acuerdo del Delegación. A continuación se describe teniendo en cuenta los cambios en el Marco de

Oportunidad que se señalaron al comienzo de este apartado, y las adaptaciones que se sucedieron.

Objetivo Específico

"Colombia cuenta con una cultura de legalidad y un sistema público y privado más transparente en el cual se integran bienes y servicios públicos en sectores prioritarios de manera más eficiente, efectiva y justa".

La lógica detrás de este objetivo es que:

> *SI se generan las condiciones en los actores adecuados (institucionalidad, sector privado y ciudadanía) y se aumenta la coordinación y corresponsabilidad entre ellos para la prevención y el combate de la corrupción,*
>
> *ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance hacia la consecución de un sistema público y privado más transparente e íntegro y que entregue bienes y servicios en sectores prioritarios de forma eficaz, eficiente y justa,*
>
> *PORQUE se avanzará en la generación de una cultura de legalidad (integridad, cumplimiento normativo, transparencia, rendición de cuentas y con control social) y de persecución de la corrupción, lo que hará más difícil estas prácticas y aumentará los riesgos de las personas naturales y jurídicas de ser detectadas y sancionadas.*

Resultado 1: Infraestructura de integridad pública, impulso, coordinación y monitoreo de las políticas anti-corrupción

"El sector público colombiano cuenta con un sistema de infraestructura de integridad, este se está monitoreando a través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, se está implementando en regiones pilotos, y la Secretaría de Transparencia coordina el desarrollo, monitoreo e impulsa la implementación de políticas anti-corrupción."

La lógica detrás de este resultado es que:

> *SI se fortalece la capacidad de las instituciones líderes del desarrollo de políticas anticorrupción, para que puedan impulsar, coordinar y monitorear iniciativas clave en la generación de una "infraestructura de integridad pública" e implementarlas en los distintos niveles nacionales y territoriales,*
>
> *ENTONCES se contribuirá a que Colombia cuente con una infraestructura necesaria para prevenir de manera más eficaz la corrupción en las instituciones,*
>
> *PORQUE se empoderará a los actores clave para el cumplimiento de sus fines misionales como facilitadores de transformaciones, y se les dotará de mejores*

herramientas para guiar y trabajar con otros en la consecución de esas transformaciones.

Con la infraestructura de integridad de la OCDE como marco de referencia, y enfocándose sobre la utilidad para apalancamiento de otras iniciativas de los resultados previstos del Integrity Review, se previó fortalecer las herramientas de integridad (regular los conflictos de interés, declaraciones de bienes y rentas, generar un eficiente sistema de control interno, promover un mayor acceso a la información pública y desarrollar un esquema de protección de denunciantes de casos de corrupción, generando los instrumentos normativos formales y estableciendo los arreglos institucionales para hacerlos efectivos) de Colombia y su aplicación integral en los distintos niveles institucionales (nacional y territorial) y sectoriales (inicialmente del ejecutivo pero también del legislativo y el judicial). Todo ello contando con el interés de la institucionalidad para involucrarse y aplicarlos en el marco de las actividades del Proyecto, como supuestos necesarios para llevarlo a cabo.

Además, partiendo del supuesto de que hay un consenso internacional entre las instituciones involucradas en la lucha contra la corrupción acerca de la importancia y la necesidad de una implementación eficiente de medidas para incrementar la transparencia para reducir la corrupción, este Resultado se reorientó y se desarrolló con un enfoque muy amplio. Se ve necesario fortalecer y articular distintos elementos de las políticas públicas de gobierno abierto e integridad de Colombia (transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, control social e infraestructura y cultura de integridad), y a los actores que los lideran y que tienen que ayudar a otros a implementarlos en el marco de cumplimiento de los requerimientos de la PPIA. Con la lógica de cambio cultural en la que se inspira el Proyecto, estas pueden favorecer que se dé una transformación en las condiciones institucionales, sociales y culturales en las que se dan los actos de corrupción, que los haga cada vez menos aceptados, más difíciles de llevar a cabo y más eficazmente perseguibles.

Las circunstancias de los cambios ocurridos en el contexto afianzaron el liderazgo de la Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública como socios principales del Proyecto desde sus respectivos roles respecto a las políticas de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas y control social) e integridad que se busca fortalecer. Junto con ellas se realizaron los ajustes pertinentes para adaptar las iniciativas:

- Parte de la cadena de resultados previstos sobre las distintas herramientas a fortalecer a partir del Integrity Review se vieron afectadas por el retraso del comienzo del estudio y de la posibilidad de disponer de resultados. Esto, junto

circunstancias institucionales que afectaron al nivel de compromiso necesario para avanzar en temas como los conflictos de interés, las declaraciones de bienes y rentas, o el marco y herramientas de protección de denunciantes, contribuyeron a reenfocar en parte los apoyos dentro de un marco de flexibilidad y alineamiento con el socio.

- Se detectó una oportunidad en la sanción de la Ley 1712 de Transparencia, para reenfocar la previsión inicial de trabajar sobre "conductas éticas" hacia un apoyo sistemático y estructurado a la implementación de la Ley, como herramienta de prevención y lucha contra la corrupción. Otros apoyos reforzados fueron: al desarrollo en Colombia de la iniciativa internacional Alianza Gobierno Abierto (AGA), el Control Interno, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), el fortalecimiento institucional a través de pilotos territoriales de implementación de herramientas, o la adaptación de la prevención de la corrupción en el contexto de implementación de los Acuerdos de Paz.

Resultado 2: Estrategias de integridad y transparencia en sectores

"Sectores prioritarios implementan estrategias de transparencia e integridad acompañados por la Secretaría de Transparencia".

SI se trabaja para adaptar a las necesidades y riesgos específicos de sectores relevantes en el contexto del país las medidas de la infraestructura de integridad generadas,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en la consecución de resultados y transformaciones en la prevención de la corrupción en ámbitos concretos, tangibles y medibles, que a la vez sirvan como evidencia y ejemplo para otros,

PORQUE se abrirá un camino de trabajo concreto sobre cómo dar respuesta práctica a los retos específicos que caracterizan la corrupción en distintos sectores de actividad y gestión pública (en lo estructural, institucional, relacional, etc.), fortaleciendo con las herramientas y capacidades pertinentes a distintos actores (públicos y privados, incluyendo ciudadanía), según sus roles.

Por las propias características diversas y complejas del fenómeno de la corrupción, la promoción de las políticas para combatirla, requieren de un trabajo específico en actores y sectores de forma coordinada, que apoye la coherencia y evite fragmentaciones, superposiciones y brechas. Esto facilitará resultados y avances concretos frente a los riesgos más relevantes de corrupción y la posibilidad de compartir aprendizajes de las medidas aplicadas.

Sobre la base de distintos procesos que se venían dando en el país, y con una preidentificación de sectores prioritarios en el Plan de Desarrollo 2010-2014, ACTUE Colombia y la ST como líder al cargo de las orientaciones técnicas del proyecto, decidieron apoyar el trabajo en transparencia e integridad en los sectores salud e industrias extractivas, a los que posteriormente se añadió el sector justicia.

El despliegue del enfoque sectorial previsto inicialmente siguió la misma lógica que el enfoque integral, para apoyar la implementación de las obligaciones de las entidades socias sectoriales (Ministerio de Salud, Ministerio de Minas y posteriormente INVIMA y Consejo de Estado) respecto a la PPIA, respondiendo a sus necesidades específicas, y de manera articulada con la Secretaría de Transparencia y con el DAFP.

La formulación inicial de la estrategia sectorial se hizo sobre un marco de trabajo amplio enfocado hacia la "mejora de prácticas", "revisión de riesgos de corrupción" y "publicación de información clave", "revisión de integridad en procesos y estructuras" de entidades de los sectores. La realidad institucional y política del país puso en relieve nuevas necesidades y ajustes en el enfoque de los apoyos que se fueron definiendo con los socios:

- La estrategia en el sector salud, se inició en el primer año de implementación (2014) y se concretó a lo largo del segundo, dando continuidad a procesos que la UE venía apoyando a través del Programa EurosociAL II a la Dirección de Medicamentos del MSPS, en un amplio diálogo con actores del sector sobre cuáles eran las necesidades para la definición de las siguientes actividades claves para iniciar el desarrollo de una estrategia de transparencia e integridad para el sub-sector farmacéutico. La apuesta se hizo en torno a un Decálogo de medidas prioritarias de transparencia e integridad para la regulación de precios de medicamentos y la definición del plan de beneficios en Colombia, diseñado para fortalecer al MSPS en la puesta en marcha de varios instrumentos, y para intentar anclar esos procesos anteriores que se venían dando frente a posibles cambios del tema en las prioridades del nuevo Gobierno.
- Inicialmente estaba previsto desplegar una estrategia en el sector de las industrias extractivas de forma similar al sector salud, pero ACTUE Colombia decidió responder a la solicitud realizada por el Ministerio de Minas a la Secretaría de Transparencia para ser acompañada en el proceso de candidatura a su aceptación en la iniciativa internacional EITI. El apoyo de esta estrategia sectorial, se enfocó en torno a algunos de los compromisos adquiridos por el

Comité Tripartito Nacional (CTN)[21] de EITI Colombia en su Plan de Acción Nacional y en el apoyo a la participación de la sociedad civil.

- En el caso de la estrategia en el Sector Justicia es un tercer caso en el que el apoyo surgió de escuchar y atender las dinámicas que se estaban dando en el país. En este caso se decidió apoyar el compromiso del Consejo de Estado en el marco del 2° Plan AGA Colombia (2015-2017) con la transparencia y la rendición de cuentas.
- Como parte del compromiso del Proyecto de "impulsar otras estrategias sectoriales", se incluyó en este Resultado 2 una actividad dirigida a apoyar a la ST en el impulso de una estrategia para cultura de legalidad, como parte de sus compromisos institucionales recogidos en el CONPES 167. Si bien este apoyo se desarrolló como una estrategia sectorial, constituye en sí misma una herramienta de integridad para el trabajo con servidores públicos y estudiantes de distintos niveles. En el marco de esta evaluación será considerada como tal y hará parte de lo evaluado dentro de los apoyos realizados en el Resultado 1.

Resultado 3: Monitoreo, participación e incidencia de sociedad civil y sector privado

"Los actores de la sociedad civil y del sector privado monitorean, inciden y complementan las políticas contra la corrupción del Estado y rinden cuentas públicamente sobre sus propias actuaciones (corresponsabilidad)."

SI se promueven y se fortalecen los espacios y herramientas para que la sociedad civil puedan ejercer control, vigilar y demandar cambios a la institucionalidad pública, y complementar con la aplicación de sus propias herramientas dentro de sus roles,

SI se involucra al sector privado en iniciativas propias y multiactor en las que se observen los riesgos y se implementen medidas adecuadas para la prevención y la investigación de actos de corrupción,

ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en el desarrollo de una cultura de co-responsabilidad de estos actores (control social y auto-regulación), que es necesaria para la prevención y el combate eficaz y sostenible de la corrupción y la generación de una cultura de legalidad,

PORQUE se les estará involucrando en las contribuciones a la solución al problema, y facilitando herramientas para que puedan asumir compromisos y desempeñar sus roles de manera eficaz.

[21] Comité Tripartito conformado por el Gobierno, representantes del sector privado y de la sociedad civil, encargado de la elaboración e implementación del Plan Nacional de Acción (PAN) de la iniciativa en los países.

De manera general, el arranque de la estrategia con sociedad civil y sector privado preveía inicialmente una mayor orientación hacia el sector salud que lo que finalmente se dio. En el caso de las industrias extractivas, el apoyo a EITI se basa en el enfoque multi-actor y el proyecto apoyó a todos los actores.

Con la sociedad civil se priorizó el objetivo de vincular a organizaciones al control social a partir de sus propios intereses temáticos, más que sobre los sectores priorizados. Con sector privado se trabajó de una manera más transversal, si bien también se impulsó el acercamiento sectorial y gremial, pero de en menor medida de lo previsto.

La estrategia sobre control social por parte de la sociedad civil demoró su comienzo definitivo. En el comienzo de la ejecución del proyecto esta estrategia se intentó articular con el liderazgo de la ST y con el DAFP, y en coordinación con el Ministerio del Interior, la PGN, las Comisiones Regionales de Moralización y la CNCLCC. En el 3er año de ejecución (2016) se definieron con la ST y el DAFP definitivamente los apoyos a realizar, y que finalmente abarcaron distintos tipos de actores (grandes organizaciones de sociedad civil, instancias formales e informales de participación, actores en el nivel central, en capitales departamentales y en pequeños municipios) y distintos tipos de ejercicio (veedurías a la aplicación institucional de marcos normativos, ejercicios de control social en sectores diversos, uso de la transparencia y el DAIP como herramienta de trabajo, introducción de la necesidad de la sociedad civil de ser también transparente, y el fortalecimiento para la participación en iniciativas internacionales como AGA y EITI, y la generación de estudios y conocimiento), generando experiencias diversas alrededor de la capacitación técnica, la acción y la articulación de actores.

La estrategia con el sector privado enfocada en el Convenio de Financiación a generar "medidas, incentivos y catalizadores para avanzar hacia un sector privado que asuma con más fuerza y compromiso su corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción", recoge desde el comienzo los avances previos de la ST conseguidos con el apoyo del Programa EurosociAL. Por un lado, se enfoca en reforzar la iniciativa Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción (EACA), después Empresas Activas en Anticorrupción (EAA), concebida como una adaptación de los Registros Pro Ética de Brasil a Colombia y orientada a cubrir el objetivo de la ST de "promover en las empresas el cumplimiento con altos estándares de transparencia y prevención de la corrupción, mediante la creación de registros y sistemas de publicidad y el reconocimiento de experiencias exitosas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción". Por otro lado, se orienta a una guía conceptual y práctica para pactos de

transparencia y anticorrupción dirigida a empresas que operan en Colombia.

Resultado 4: Detección e investigación de casos de corrupción

"La detección de casos de corrupción por parte de los órganos de investigación y control a nivel nacional y en los territorios pilotos es más efectiva".

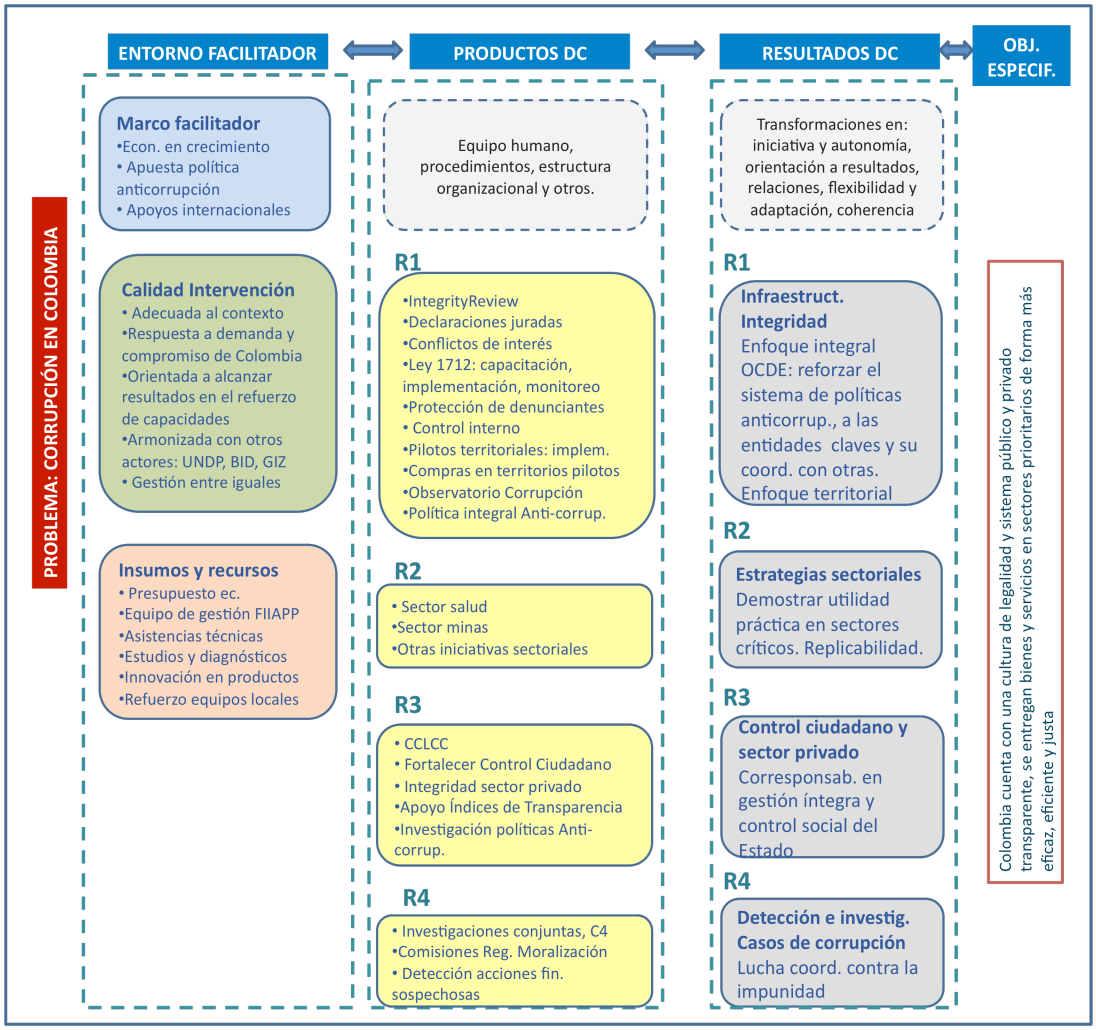
> *SI se promueven y se fortalecen los espacios y herramientas para que los actores institucionales puedan coordinarse mejor para detectar e investigar casos de corrupción en distintos órdenes nacionales y territoriales,*
>
> *ENTONCES se contribuirá a que Colombia avance en el desarrollo de un sistema más eficaz para combatir la corrupción y poder entregar bienes y servicios de manera eficaz, eficiente y justa,*
>
> *PORQUE se estará abordando el problema y las posibles soluciones complementando el enfoque preventivo orientado al cambio cultural en torno a la legalidad, con otro enfocado a reducir la impunidad.*

Inicialmente estas iniciativas previeron un apoyo por el que Colombia, el marco de la CNM, vio necesario fortalecer el Convenio Tripartito (entre la Procuraduría, Fiscalía y Contraloría), que se llamará Comando Anticorrupción, con miras a mejorar la efectividad de las investigaciones y judicialización de casos de corrupción.

Además se decidió fortalecer el Grupo Élite de investigación de casos de corrupción (C-4) que agrupa a la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y a la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN), y que cuenta con la participación de la Fiscalía y la coordinación político-administrativa de la Secretaría de Transparencia. Se previó además un apoyo específico a la UIAF el fortalecimiento del sistema de detección de acciones financieras sospechosas, que esta atendió con otros apoyos antes del comienzo de la implementación de ACTUE Colombia.

Con todo ello, el apoyo inicial previsto más ambicioso se redujo posteriormente, ante los cambios en el contexto, necesidades y dificultad de articulaciones entre las entidades socias. Los apoyos en este resultado se reorientaron para reforzar otras prioridades en la Secretaría de Transparencia para aumentar su capacidad para implementar la PPIA, acompañando técnicamente a las 32 CRM en todo el país.

Gráfico de la Lógica de Intervención del Proyecto ACTUE



5. Propuesta metodológica de la evaluación y plan de análisis

5.1. Enfoque metodológico

En los objetivos de la evaluación se identifican dos dimensiones principales de análisis que se abordarán durante la evaluación conforme al marco teórico de referencia:

DIMENSIONES Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	MARCO TEÓRICO/LÓGICA DE INTERVENCIÓN
Lógica de intervención e implementación	Respuesta al problema y visión de oportunidad
• fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de políticas	Calidad de la intervención

	Insumos (económicos y financieros, humanos, etc.) y actividades (estudios, asistencias técnicas, formación y capacitación, visibilidad, etc.)
	Productos (bienes y servicios)
	Resultados (efectos y transformaciones actuales o potenciales)
Modalidad de cooperación	Entorno facilitador (socio financiador)
• procesos de gestión inherentes a la modalidad de cooperación	Entorno facilitador (entidad delegada)

Una vez reconstruida la lógica de intervención del Proyecto ACTUE durante la fase de gabinete (ver apartado 4), se analizaron las preguntas de evaluación planteadas en los TDR, utilizando como referencia los criterios de evaluación.

Sobre este análisis de preguntas se realizan las siguientes consideraciones:

- Cada uno de los enfoques del proyecto es una sub-dimensión del análisis de la lógica de intervención y su implementación (preguntas b, c y d).
- La respuesta a la pregunta a2 resultará de un análisis transversal de las respuestas a las preguntas b, c y d, y será la síntesis global de la evaluación de la lógica de intervención e implementación del Proyecto ACTUE.
- Al responder en estas dos dimensiones se hará una valoración de las aportaciones e idoneidad de este triple enfoque en su conjunto en el contexto, y las contribuciones y complementariedades de su implementación.
- Con esta misma lógica se incorporará la territorialización de las acciones trabajadas en los distintos enfoques.
- El análisis de las preguntas permitió ubicarlas en áreas concretas de la lógica de intervención, para desde esa perspectiva analizar las posibles opciones y orientar las indagaciones a realizar para responderlas. En algunos casos el análisis se centrará en áreas específicas (ej. QS), mientras que en otros responder a la pregunta requiere profundizar en lo posible en las relaciones entre distintas áreas (ej. Insumos y actividades – Productos y resultados), siguiendo un enfoque sistémico:

PREGUNTA DE EVALUACIÓN		ÁREA DE ANÁLISIS DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN
a1	¿La estrategia de implementación seguida por el proyecto ha respondido y/o se ha adaptado a las necesidades de las entidades socias, al contexto?	Calidad de la intervención
a2	¿Cuál ha sido la principal aportación del enfoque integral, sectorial y multi-actor del proyecto ACTUE? Pronunciamiento de su idoneidad en el contexto aplicado y recomendaciones para su mejora.	Calidad de la intervención Insumos y actividades Productos y resultados
a3	¿Fue adecuada la visibilidad del proyecto entre las entidades colaboradoras y externamente respecto a otros actores?	Insumos y actividades Productos y resultados
a4	¿Cuál ha sido el grado de armonización / articulación con otras iniciativas de la cooperación internacional?	Calidad de la intervención
b1	¿En qué medida el proyecto ACTUE Colombia ha contribuido a promover de manera eficaz el "fortalecimiento de las herramientas" para promover la transparencia y acceso a la información pública y la rendición de cuentas para la prevención de la corrupción y el fomento de una cultura de integridad?	Productos y resultados
b2	¿En qué medida ha mejorado el desempeño institucional de las entidades apoyadas por el proyecto en el cumplimiento de sus mandatos legales en materia de transparencia y rendición de cuentas?	Productos y resultados
b3	¿Cuáles son las lecciones aprendidas de los pilotos desarrollados a nivel territorial? ¿Qué lecciones y/u orientaciones aportan para futuras iniciativas de fortalecimiento institucional territorial en materia de gobierno abierto en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz?	Calidad de la intervención Insumos y actividades Productos y resultados
b4	¿Se ha fortalecido la coordinación interinstitucional entre las instituciones responsables y la articulación con actores relevantes en materia de Gobierno abierto; transparencia, anticorrupción y rendición de cuentas?	Productos y resultados
b5	¿En qué medida el proyecto ACTUE Colombia ha contribuido a fortalecer el desempeño de las Comisiones Regionales de Moralización?	Productos y resultados

b6	¿Cuál ha sido la apropiación por parte de las entidades socias, en cuanto a la definición, implementación y seguimiento de las iniciativas del proyecto y cuál ha sido el grado de coordinación con el equipo del proyecto? ¿Cuál es el grado en el que las acciones llevadas a cabo podrán continuar después de la finalización de ACTUE Colombia?	Calidad de la intervención
c1	¿Cuáles han sido los principales resultados, aciertos y desafíos de las estrategias sectoriales apoyadas por ACTUE Colombia para prevenir la corrupción y promover la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la cultura de integridad? ¿Están alineadas con los esfuerzos del país con el gobierno abierto?	Calidad de la intervención Insumos y actividades Productos y resultados
d1	Contribución y las lecciones aprendidas del proyecto en el fortalecimiento del control social y la incidencia de la sociedad civil en el acceso a la información, rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción	Calidad de la intervención Insumos y actividades Productos y resultados
d2	En el marco de las asistencias técnicas a AGA y EITI, ¿se ha fortalecido el rol de la sociedad civil?	Productos y resultados
d3	¿Se ha logrado atraer a nuevos actores sociales que trabajan sobre acceso a información, rendición de cuentas y prevención de la corrupción?	Resultados
d4	¿En qué medida las iniciativas apoyadas por el proyecto en control social refuerzan y aportan valor a las iniciativas realizadas con las entidades públicas?	Insumos y actividades Productos y resultados
d5	¿En qué medida se ha promovido la participación y compromiso del sector privado en iniciativas para la transparencia y la ética empresarial?	Productos y resultados
e1	¿Cuál es el valor añadido de la cooperación delegada como modalidad de gestión de fondos de la UE en este proyecto?	Calidad de la intervención
e2	¿Cuál es el valor añadido de la Entidad Delegada en la prestación de asistencia técnica en la coordinación y ejecución del proyecto? ¿Qué fortalezas y debilidades ha habido en la implementación del proyecto ACTUE Colombia?	Calidad de la intervención

Para operacionalizar la indagación y tomando como referencia los elementos que explican las distintas áreas de la lógica de intervención siguiendo el marco conceptual de análisis (ver apartado 3), se han desarrollado criterios de juicio (concreción de qué se juzga en cada pregunta y la manera de juzgar) e indicadores (concreción de qué

información se debe recabar para emitir un juicio según los criterios). El resultado de este trabajo se recoge en la Matriz de Evaluación.

Todo ello se revisó de forma preliminar con miembros del Comité de Gestión de esta evaluación.

5.2. Operacionalización de la evaluación conforme a la Matriz de Evaluación

Como se adelantaba en el apartado 2.8, el Proyecto ACTUE busca atender las necesidades de un problema complejo y extenso, que responde a lógicas culturales y de comportamiento, extendidas en muchos actores con características y diferentes roles.

Tanto por su diseño y formulación como por su gestión y ejecución, responde a una estructura de intervención compleja, mediante líneas de acción, actividades, actores de implementación y públicos objetivo de naturaleza no homogénea a la vez que complementaria, para la consecución de un objetivo común. Son distintas por el tipo y fin de las actividades de ejecución de la financiación (contrataciones, asistencias técnicas, consultorías, investigaciones, elaboración de materiales, diseño de estrategias, fortalecimiento de capacidades, sensibilización, herramientas tecnológicas, etc.), público objetivo (instituciones públicas, sociedad civil organizada, instrumentos legales de participación, iniciativas multiactor, etc.). También ocurre que en el momento en el que comienzan los trabajos de evaluación una parte de las actividades está todavía en ejecución.

Estas circunstancias se reflejan en la evaluación, por lo que se ha previsto abordarla de la siguiente manera:

- Se identificará junto con los actores del proyecto, los documentos que contengan información primaria y secundaria útil para satisfacer las necesidades de información. Durante las actividades de gabinete se ha realizado una reflexión y revisión preliminar (acuerdo y marco lógico, informes de implementación de actividades, informes de contratación, productos y servicios entregados en el marco de las consultorías, asistencias técnicas, investigaciones, etc.) para conocer el proyecto y diseñar indicadores ajustados a las posibilidades de acceder a información. También se han tenido en cuenta y se continuarán identificando documentos legales y técnicos de referencia en el país y la temática de la evaluación (ver Anexo 3).
- En cuanto a la recogida de información de los actores, desde los TDR se estructura el trabajo de campo en 2 misiones.

- La primera (noviembre 2017) cubre intervenciones y actores dentro del enfoque nacional de las actividades, incluyendo los enfoques integral, sectorial y multiactor (sector privado). No incluye las actividades de estos enfoques en territorio, ni la parte correspondiente a control social. Estas serán objeto de la segunda misión, prevista inicialmente para abril de 2018.
- Se plantea una operacionalización evolutiva de la evaluación, que facilite incorporar nuevos detalles y matices al planteamiento conceptual y operativo inicial, así como el conocimiento necesario del objeto de evaluación por parte del equipo de evaluación.
- Es por ello que en la matriz de evaluación no se incluye la operacionalización de las preguntas b3, d1, d3 y d4, a lo que ayudarán las actividades de la primera misión así como otras posteriores.
- Se comenzará por analizar las iniciativas integrales y las sectoriales, siguiendo la lógica de los actores responsables y las actividades realizadas. Se continuará bajando a las iniciativas territoriales y de control social, siguiendo también la lógica de actores y actividades. Se establecerán las relaciones pertinentes entre estos niveles, tanto para desarrollar la cadena de análisis y resultados como para establecer las conclusiones.

En términos operativos y de estructura de los trabajos de evaluación se estructuran los actores de la siguiente forma (mayor detalle en el Anexo 1). Todos ellos forman parte del grupo de informantes, junto con el equipo de la Entidad Delegada (FIIAPP), la DUE, expertos, consultores y contratistas que han facilitado y desarrollado las actividades del Proyecto ACTÚE.

Actores del proyecto ACTUE

GRUPO 1: SOCIOS DEL ENFOQUE INTEGRAL	ST DAFP PGN
GRUPO 2: SOCIOS DEL ENFOQUE SECTORIAL	MINISTERIO DE MINAS, CTN MINISTERIO DE SALUD e INVIMA CONSEJO DE ESTADO

GRUPO 3: ACTORES APOYADOS EN SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR PRIVADO	Sociedad Civil Sector Privado Mesa AGA Mesa EITI CNCLCC
GRUPO 4: ACTORES EN TERRITORIO	Gobernaciones (incluyendo Secretarías de Salud) y Hospitales públicos Alcaldías Sociedad Civil
GRUPO 5: ACTORES APOYADOSDESDE DISTINTAS INICIATIVAS	CRM Secretaría de Educación Bogotá, Agencia Colombiana de Reintegración (cultura de legalidad) DNP, ANH, ANM, DIAN
GRUPO 6: ACTORES FACILITADORES	DUE Colombia (Financiador) FIIAPP en Madrid y Bogotá (Entidad Delegada)
GRUPO 7: CONTRATISTAS	Profesionales y empresas contratadas en el marco del proyecto para la realización de actividades en el marco del proyecto

Dentro del Grupo 5, se prevé que a medida que avancen las actividades se identifiquen otros grupos de actores apoyados desde las distintas iniciativas. Por ejemplo, sería el caso de las entidades líderes de la implementación de la Ley 17 12 con los que la ST ha trabajado en el desarrollo de una estrategia de capacitación sobre la ley y un modelo de indicadores de impacto de la transparencia, o las 12 entidades con las que el DAFP ha trabajado en temas de transparencia y rendición de cuentas. Conforme esto ocurra se irá valorando la pertinencia de recoger de estos información sobre los productos y resultados

del Proyecto ACTUE, así como la técnica más adecuada para hacerlo: cuestionarios, entrevistas telefónicas puntuales u otras.

- Para guiar las actividades de evaluación se ha construido un mapa preliminar de intervenciones que se incluye en el Anexo 2.
- Como resultado de las actividades de evaluación se completarán estos dos mapas con información que permita evolucionar esta primera visión plana del proyecto ACTUE, hacia otra más dinámica sobre las interacciones y sistemas construidos por las actividades y los actores.

De forma coherente con la estructura de preguntas, criterios de juicio e indicadores diseñados en la Matriz de Evaluación se prevé utilizar a los actores como informantes del proceso conforme a su capacidad para satisfacer las necesidades de información en cada caso. Esta capacidad vendrá definida por el rol en el proyecto, y las distintas visiones que las distintas personas puedan tener sobre este y sobre las iniciativas en las que han intervenido.

En el caso de las instituciones socias y de la Entidad Delegada, como agentes que han diseñado, planificado e implementado el proyecto, se identifican a su vez 3 perfiles de informantes tipo:

- Político: su capacidad vendrá de su experiencia en los acuerdos políticos y definiciones estratégicas, y su visión será más amplia sobre el proyecto y sus enfoques y resultados generales.
- Estratégico-directivo: su capacidad vendrá de su experiencia en los acuerdos políticos, planificaciones estratégicas y definiciones tácticas, y su visión será estratégica y operativa tanto sobre los productos como sobre los resultados.
- Asesores/Técnicos: su capacidad vendrá de su experiencia en la definición táctica y/o implementación de las intervenciones y su visión será, en general, más limitada y operativa.

La DUE se considera también como agente facilitador del proyecto ACTUE e informante para la evaluación.

En el caso de los actores que han recibido apoyo se identifican a su vez 4 perfiles de informantes tipo, cuya capacidad vendrá de su experiencia como receptores de las distintas iniciativas que se han desarrollado para fortalecer sus capacidades en los distintos enfoques, incluyendo la territorialización. Su visión será limitada a las iniciativas concretas y relacionada con los productos y resultados.

- Sociedad Civil Organizada e instancias formales de participación ((CRM, CNCLCC, Mesa AGA, Mesa EITI)
- Entidades públicas (Grupo 4, Secretaría de Educación Bogotá, Agencia Colombiana de Reintegración (cultura de legalidad), DNP, ANH, ANM, DIAN y otras
- Sector Privado

Se tiene en cuenta también que varias de las iniciativas del Proyecto ACTUE buscan generar impactos de forma directa en ciudadanía, y transformaciones en su forma de relacionarse con la información pública y utilizarla como agentes de los cambios que se buscan producir.

Estos distintos niveles de informantes completarán y complementarán entre sí las necesidades de información, y permitirán asegurar la disponibilidad de información para triangular las visiones de los distintos informantes.

Para cubrir los criterios de juicio se han previsto distintos tipos de indicadores, con los que se buscará recoger datos cuantitativos (cuando existan), percepciones cualitativas e identificar evidencias. Cuando sea pertinente, se buscará también cuantificar la información cualitativa, sin perder la visión de la riqueza que aporta este tipo de información, y la diversidad que representan los distintos informantes.

Se ha previsto utilizar las siguientes técnicas para recoger información de forma coherente con las necesidades de información a cubrir y las características de los informantes:

TÉCNICAS	Utilidad y uso con actores

Entrevistas dirigidas y semidirigidas	Se utilizará para recoger informaciones, puntos de vista, propuestas, análisis y reflexiones de las personas entrevistadas sobre las distintas cuestiones a indagar en las preguntas de evaluación, así como para contrastar lo recogido de distintas fuentes. A medida que avance la evaluación se podrán utilizar también para poner sobre la mesa hallazgos, análisis y conclusiones preliminares del equipo de evaluación. Se usarán con actores que han desarrollado un papel estratégico, personas que han estado implicadas en su implementación, personas que han resultado beneficiadas del apoyo y otras que en algún punto han intervenido con un rol y/o punto de vista que es interesante conocer.
Focus group	Se utilizará con grupos de personas en principio homogéneos, de forma que se puedan obtener diversos puntos de vista, valoraciones, hechos y percepciones en relación a aspectos concretos del proyecto ACTÚE, estimulados por la interacción.
Encuesta	Se utilizará para recoger información de grupos de actores amplios, para consultar a actores sobre cuestiones específicas sobre las que no resulta eficiente o posible aplicar otra técnica o para ampliar o recoger registro de informaciones no tratadas con informantes entrevistados o incluidos en *focus gropus*.

Aunque las actividades de recogida de información en terreno están concentradas en 2 misiones, si resultase pertinente está previsto abarcar un número mayor de informantes mediante la técnica de entrevista telefónica. Para ello se trabajará de forma permanente en la identificación y planificación de actividades, cuya primera aproximación y organización se incluye en el apartado 6.

En el Anexo 5 se detallan los actores y técnicas incluidos en la Matriz de Evaluación.

5.3. Análisis de la información

La Matriz de Evaluación articulará la recogida de información y también su análisis, atendiendo a las relaciones y complementariedades de los indicadores diseñados y su información para cubrir los criterios de juicio y responder a las preguntas.

Para facilitar el trabajo interno del equipo de evaluación, registrar y hacer posible la trazabilidad de la información (cuantitativa y cualitativa), hacer explícita la triangulación de fuentes y dotar de robustez el análisis, se sistematizará la información recogida en matrices de trabajo interno, de forma que se pueda hacer seguimiento de qué hallazgos apoyan la respuesta/conclusiones respecto a cada pregunta.

Respecto a la triangulación, en el diseño de la Matriz de Evaluación se ha cuidado la identificación de distintos tipos de indicadores e informantes para cubrir los distintos criterios de juicio desde distintas visiones y complementando lo cualitativo y lo cuantitativo cuando sea pertinente, así como fuentes primarias y secundarias.

Se trabajará en una primera fase ya iniciada durante las actividades preparatorias en la construcción de mapas y matrices de información procedentes de fuentes documentales, útiles para conocer el objeto de evaluación y para dar un primer nivel de análisis sobre el objeto de evaluación.

- Línea de tiempo
- Supuestos y evolución
- Contrataciones: modalidad, actividad y asignación a las líneas
- Actores
- Iniciativas: contribución a línea principal y otras líneas, actores, sectores
- Otras

Conforme avancen las actividades de evaluación y se recoja la información de fuentes primarias y secundarias, se avanzará en el diseño de herramientas de registro.

Se aplicarán las técnicas pertinentes de análisis para identificar hallazgos preliminares que permitan continuar avanzando en el diseño de las siguientes actividades (por ejemplo la 2ª misión en terreno, la identificación de nuevos informantes, etc.) y en establecer conclusiones preliminares que puedan ser contrastadas.

6. Plan de trabajo de la misión

Tras una fase inicial de actividades preparatorias y estudio de gabinete cuyo resultado es este Informe Preliminar, la primera misión de trabajo de campo se realizará íntegramente en Bogotá entre los días 26 de noviembre y 7 de diciembre. Dos integrantes del equipo de evaluación se desplazarán para desarrollar el plan de trabajo previsto.

De forma preliminar se ha previsto realizar las siguientes actividades durante el 1er trabajo de campo, si bien se realizará un mayor número de actividades:

TÉCNICA	PERFIL	Nº
Entrevistas dirigidas y semidirigidas	Actores facilitadores	6
	Político	6
	Estratégico/Directivo	12
	Asesor/Técnico	11
	Proveedores y contratistas	7
Focus group	Actores facilitadores	1
	Asesor/Técnico	4
	Actores apoyados en sociedad civil	2
Cuestionarios	Asesor/Técnico	Por definir
	Actores apoyados en sociedad civil	
	Actores apoyados desde iniciativas	

Se puede ver el detalle de técnicas y acores en el Anexo 6, Matriz de Evaluación. En el Anexo 6 se incluye un borrador de la agenda de trabajo de campo, con detalle sobre instituciones/actores, personas y técnicas empleadas.

Previamente al comienzo del trabajo de campo se elaborarán los materiales de aplicación de las distintas técnicas, y se compartirán con el Comité de Gestión de la evaluación.

7. Actualización del calendario de evaluación

En el archivo *2017-11-15 Matriz de informantes evaluación (BORRADOR_AGENDA).xlsx* que acompaña a este documento se incluye la organización preliminar de informantes y actividades.

La única modificación respecto a la incluida en la propuesta técnica corresponde a las fechas de realización de la 1ª misión en terreno.

Anexo 1: Criterios de evaluación[22]

Pertinencia

¿En qué medida los objetivos de la acción de desarrollo corresponden a las expectativas de los beneficiarios, a las necesidades del país, a las prioridades globales, a las políticas de los países socios y a las de los donantes?

Eficacia

¿En qué medida se alcanzaron los objetivos de la acción de desarrollo, o están por ser alcanzados, habida cuenta de su importancia relativa?

Eficiencia

La medida en la que se obtuvieron los efectos deseados con el mínimo posible de recursos (fondos, habilidad técnica, tiempo, costos administrativos).

Sostenibilidad

¿En qué medida se perpetúan los beneficios resultantes de la acción de desarrollo una vez finalizada la intervención de la CE?, ¿o probablemente se perpetúen a largo plazo superando los riesgos?

Impacto

Efectos a largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, inducidos por una acción de desarrollo, directamente o no, intencionalmente o no

Coherencia/complementariedad

Coherencia interna del programa de desarrollo de la Comisión.

Coherencia / complementariedad con las políticas del país asociado y con las intervenciones de otros donantes.

Coherencia / complementariedad con las otras políticas comunitarias.

Valor añadido comunitario

¿En qué medida se suman las ventajas aportadas por la acción de desarrollo a las que habrían resultado exclusivamente de la intervención de los Estados miembros en el país socio?

[22] *DEVCO Methodological guidance for evaluation https://ec.europa.eu/europeaid/node/71165, p. 49*

Anexo 3: Mapeo de Intervenciones

En el archivo 2017-11-20 Anexo 3_Mapeo de iniciativas.xlsx que acompaña a este documento se incluye el mapeo de intervenciones "en construcción".

Anexo 4: Mapeo de Documentos

Se incluyen en este listado los principales documentos consultados hasta la fecha de redacción de este Informe Preliminar:

Documentación de referencia del proyecto

- Convenio de Financiación UE - Colombia
- Acuerdo de Delegación: Contrato, Descripción de la Acción, Matriz Marco Lógico
- Informes de aplicación anual y trimestral (2015, 2016, 2017)
- Plan de comunicación de ACTUE y documentos de elaboración
- Documentos de productos/iniciativas
- Web ACTUE

Documentación de referencia sobre la modalidad de gestión fondos cooperación delegada UE

- Guía Práctica de Procedimientos de Contratación de las Acciones Exteriores de la UE (PRAG)
- Instructions for SC PAGoDA
- Manual de Comunicación y Visibilidad de la UE en las acciones exteriores

Documentación específica contexto colombiano y regional

- Estrategia Nacional de la Política Pública. Integral Anticorrupción
- Ley 1712 de 2014 Transparencia y Acceso a la Información
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018
- Informe de la República de Colombia sobre las medidas adoptadas y el progreso realizado en la implementación de las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos – MESICIC, Informe de avance Nacional para la reunión XXVI

Páginas web de interés

Secretaria de Transparencia: http://www.secretariatransparencia.gov.co/Paginas/default.aspx

Observatorio Transparencia y Anticorrupción: http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/index.aspx

Alianza Gobierno Abierto Colombia (AGA): http://agacolombia.org/ ;

Iniciativa para la Transparencia de los Industrias Extractivas (EITI Colombia):http://www.eiticolombia.gov.co/ ; https://eiti.org/es/implementing_country/17

Empresas Activas Anticorrupción: http://www.iniciativaeaca.org/

Ministerio de Salud y Protección Social: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/default.aspx

Otra documentación

- Evaluation Methodology & Baseline Study of European Commission Technical Cooperation support, DRN, 2012
- Theories of change in anti-corruption work. A tool for programme design and evaluation, Jesper Johnson, Anti-Corruption Resource Centre, 2012
- Methods for learning what works and why in anti-corruption, an introduction to evaluation methods for practitioners. Jesper Johnson, Tina Soreide, Anti-Corruption Resource Centre, 2012

Anexo 5: Matriz de Evaluación

En el archivo 2017-11-20 Anexo 5_Matriz_Evaluacion_Informe_Preliminar.xlsx que acompaña a este documento se incluye la Matriz de Evaluación.

Anexo 6: Listado de informantes y Agenda de trabajo de campo 1ª Misión

Lunes 27 noviembre

- Equipo ACTUE Colombia en Bogotá: Karen Hussman, José Ignacio Palacios, Nadia Kazahuango, Martha Tamayo
- Enlace en Ministerio de Salud: Sandra Olaya
- Consultora Sector privado: Alma Balcázar
- Enlace en Ministerio de Minas (EITI): Mónica Díaz
- ExSecretario de Transparencia: Camilo Enciso

Martes 28 noviembre

- Asesora Ley 1712 (ST): Ana Paulina Sabbagh
- Secretario de Transparencia: Gabriel Cifuentes
- Coordinadora Sector Privado: Lina Velásquez
- Comunicación Secretaría de Transparencia: Fernanda Contreras
- Coordinadora Comisiones Regionales Moralización (ST): M. E. García
- Asesora ST (AGA, OCDE, Protección de denunciantes): Alice Berggrun
- Coordinadora Control Social (ST): Mónica Rueda

Miércoles 29 noviembre

- Superintendencia de Salud: Catalina Góngora
- Ministerio de Minas, ex responsable EITI: Catalina Morales
- INVIMA: Mercy Parra
- Directora de Medicamentos MSPS: Carolina Gómez
- Universidad Nacional: Claudia Vaca
- Ex-Procurador Delegado: Carlos Mesa

Jueves 30 noviembre

- DAFP (Dirección Participación, Transparencia y Servicio al ciudadano): Fernando Segura y Susan Suárez
- Presidencia Consejo de Estado: Jorge Octavio Ramírez, Sebastián Canal
- Camilo Cetina: PPIA & Posconflicto & Observatorio (ST)
- Veeduría a la Ley: Transparencia por Colombia (Marcela Restrepo, Mº Eugenia Páez, Adrián Moncayo), Proyecto Antonio Nariño (Verónica Aldana), Fundación Libertad de Prensa – FLIP (Luisa Fernanda Isaza, Sebastián

Salamanca), DeJusticia (Mª Paula Angel), Ocasa (O. Martínez Puerto, Carlos Rodríguez Castro)

- Transparencia por Colombia (Control social a nivel territorial): Margarita Granados y Claire Launay
- Transparencia por Colombia (AGA, EITI, CNCLCC): Andrés Hernández TPC
- Fortalecimiento sociedad civil AGA: Somos Mas (Nicolás Martín y Andrea González), Fundación AGA Colombia (Mauricio Riofrio)

Viernes 1 diciembre

- PGN: José Ignacio Morales
- Enlace en DAFP: Sergio Díaz
- Consultora AGA (ST): Sandra Celis
- PGN: Adriana Lopera
- Consejo de Estado, Presidente Comisión de Transparencia: Danilo Rojas.

Lunes 4 diciembre

- Delegación Unión Europea: Tito Contreras
- Asociación Colombiana de Minería (ACM): Claudia Niño
- Ministerio de Minas - Coordinadora EITI Colombia: Patricia Gamba
- Frédéric Boehm, Policy Analyst de OECD
- Instituto de Bioética (Médicos sin Marca): Eduardo Rueda

Martes 5 diciembre

- Asesor ST (Territorio): Emanuel Puerto
- DAFP (Gestión y Desempeño Institucional): Maria del Pilar García
- Ex-miembro equipo del proyecto ACTUE en Bogotá: Paula Páez
- Equipo ACTUE Colombia en Bogotá: Karen Hussman, José Ignacio Palacios, Nadia Kazahuango, Martha Tamayo
- Universidad de Antioquia: Jairo Humberto

Jueves 7 diciembre

- Reunión de cierre con equipo ACTUE Colombia en Bogotá: Karen Hussman, José Ignacio Palacios, Nadia Kazahuango, Marta Tamayo

Viernes 15 diciembre

- Mariano Guillén (Director del Área de Justicia y Seguridad de FIIAPP) y Ana Hernández Responsable del Área de Justicia y Seguridad de FIIAPP)
- Tobías Jung (Director Innovación, Estrategia y Comunicación) y Laura Ruiz (Técnico Innovación, Estrategia y Comunicación)

Viernes 9 febrero

- Carolina Díaz, Técnico Jurídico y Alejandra Doria, Técnico de Proyecto
- Pedro Flores, Director FIIAPP
- Sofía Herranz, Responsable de Asesoría Jurídica FIIAPP
- Sonsoles de Toledo, Técnico Jurídico FIIAPP

Miércoles 14 de febrero

- Marta Tamayo, Consultora Externa asesora Proyecto ACTUE Colombia

Anexo 7: Listado de informantes y Agenda de trabajo de campo 2ª Misión

Jueves 22 marzo

- Lucía Ossa, Consultora Corporación Región
- Liliana Medina, Consultora Corporación Región
- Tiana Vélez, Consultora Corporación Región

Lunes 2 abril

- Andrea Novoa, Consultora UT –PRISMA
- Erika Pareja, Consultor UT – PRISMA
- Carlos Velasco, Consultor UT - PRISMA

Miércoles 4 abril

- Marta Tamayo, Consultora Externa asesora Proyecto ACTUE Colombia
- Mónica Rueda, Asesora Secretaría de Transparencia

Lunes 9 abril

- Consultores de la alianza Más información más derechos (DeJusticia, Transparencia por Colombia, OCASA, FLIP y Proyecto Antonio Nariño)
- Ana Paulina Sabbaggh y Emanuel Puerto, Asesora y Profesional Especializado de la Secretaría de Transparencia
- Claire Lunay, Directora de Movilización e Incidencia en Transparencia por Colombia
- Margarita Granados, Líder Control Social Paz en Transparencia por Colombia
- Estefanía Ferro, Asistente en Transparencia por Colombia

Martes 10 abril

- 15 funcionarios de la Alcaldía de Armenia
- 16 funcionarios de la Gobernación de Quindío
- 5 funcionarios Hospital Departamental Universitario del Quindío San Juan de Dios
- Tania Escobar y Néstor Antonio Cuervo López profesionales de la organización Diálogo Democrático
- Representantes de las organizaciones Asociación Cristiana de Jóvenes, Fundación Tukay, Consejo Territorial de Planeación Departamental del Quindío

Miércoles 11 abril

- 8 funcionarios de la Alcaldía de Pereira
- 6 funcionarios de la Gobernación de Risaralda
- 4 funcionarios, Hospital Universitario San Jorge
- Juan Antonio Ruiz, Carlos García y Diego Mauricio Arias, profesionales de la organización SUEJE (Sistema Universitario del Eje Cafetero)
- Representantes de las organizaciones: Asociación de Ingenieros de Risaralda, Vigía Cívica, Pereira Cómo Vamos y Cola de Rata

Jueves 12 abril

- Marcela Restrepo, Directora Gestión del Conocimiento en Transparencia por Colombia
- Rosa Ospina, Presidenta Transparencia por Colombia
- Karen Hussman, Directora ACTUE Colombia

Viernes 13 abril

- Elsa Yanuba y Virginia Guevara, Coordinadora Departamento Administrativo de la Función Pública
- Clemencia Rodríguez, Profesional especializado ESAP
- Ana Cristina Zambrano Preciado, Presidente-Director Ejecutivo IIA Colombia

Miércoles 18 abril

- Liliana Caballero, Directora Departamento Administrativo de la Función Pública Andrés Hernández, Director Transparencia por Colombia