



PROYECTO

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD (DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: INTEGRIDAD PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO

LINEA DE ACCIÓN: ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (AGA)

INFORME FINAL CONSULTORÍA PARA FORTALECER A ORGANIZACIONES SOCIALES DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA SU PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO AL III PLAN DE ACCIÓN AGA COLOMBIA.

El presente documento describe los aciertos, retos, aprendizajes y recomendaciones del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en el cierre del II Plan de Acción AGA y en el proceso de co-creación del III Plan de Acción AGA.

AUTOR: Somos Mas

FECHA: Enero 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.

TABLA DE CONTENIDO

1. Resumen Ejecutivo	5
2. Introducción y contexto	8
3. Evolución general de AGA y los planes de Acción	9
3.1. Comienzos de AGA	9
3.2. AGA en Colombia	9
4. Primer Plan de Acción AGA	10
5. Segundo Plan de Acción AGA	11
5.1. Aciertos, retos, aprendizajes y recomendaciones del II Plan de Acción	13
6. Tercer Plan de Acción AGA	14
6.1. Principales retos en la construcción del tercer plan	14
6.2. Principales aciertos del tercer plan	15
6.2.1. Construcción de compromisos subnacionales	16
6.2.2. Priorización de temas y diversidad de entidades	18
6.2.3. Proceso de selección de compromisos	19
6.2.4. Evento de lanzamiento de alto nivel	19
6.3. Desafíos y recomendaciones al IIIer Plan generadas en el evento de lanzamiento	20
7. Perspectivas y proyección de AGA en Colombia	21
7.1. El valor de un espacio de construcción entre el Gobierno y la Sociedad Civil	24
7.2. Problemas de credibilidad y alcance del ejercicio AGA	25
7.3. AGA como club de buenas prácticas y apoyo a reformadores que creen en el ejercicio	26
7.4. Gobierno Abierto como política de Estado en Colombia	28
7.4.1. Captar interés del alto gobierno	29
7.4.2. Institucionalización de un equipo de trabajo en Secretaría de Transparencia	29



7.4.3. Transición de gobierno y campañas 2018 de Congreso y Presidencia	30
7.4.4. Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022	31
7.5. Apropiación social del Gobierno Abierto, incluyendo participación ciudadana	31
7.5.1. La Sociedad Civil organizada cercana al ejercicio	31
7.5.2. Organizaciones de base relacionada con temáticas específicas	33
7.5.3. Ciudadanía en general	33
7.6. Gobierno abierto en lo local	34
7.7. Sostenibilidad y financiación de esfuerzos en AGA	35
7.8. Mecanismos de comunicación virtual	35

I. Resumen Ejecutivo

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es el principal espacio de interlocución entre los gobiernos y la Sociedad Civil para buscar materializar una concepción moderna del Estado guiada por principios de apertura, transparencia, y participación ciudadana. En Colombia, el aporte de la Sociedad Civil al proceso ha sido fundamental para su creación y crecimiento, el cual ha sido posible en buena parte gracias al apoyo de programas de cooperación internacional, incluyendo el apoyo al presente proyecto. Este proyecto, que corresponde al cierre del II Plan y proceso de cocreación de IIIer Plan, a su vez coincide con el cierre y apertura de un nuevo ciclo en la participación de organizaciones de la Sociedad Civil en la coordinación del ejercicio AGA a través su Comité Ejecutivo. También coincide con el final del proyecto ACTUE (Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia) - que ha apoyado varios procesos articulados a AGA - y con los procesos electorales del 2018.

Como se detalla en el informe, el segundo plan de acción se construyó a partir de los aprendizajes del primer plan, y tuvo como uno de sus resultados el reconocimiento por parte del Mecanismo de Revisión Independiente de 5 compromisos como compromisos estelares por su potencial de impacto, ubicando a Colombia como el país con más compromisos estelares en el segundo plan de acción. Como resumen de los principales aprendizajes y recomendaciones con el cierre del segundo plan se tienen los siguientes:

	Aciertos	Aprendizajes
Gestión del Comité	Definir estructura y reglas para el Comité de la Sociedad Civil.	Es necesario garantizar personal y recursos para una adecuada gestión del Comité.
Enfoque territorial	Apostarle a incluir un compromiso del orden subnacional.	Aprovechar que los Gobiernos subnacionales se mostraron receptivos y dispuestos a impulsar compromisos de Gobierno Abierto.
Apropiación Social	Gestionar recursos para el componente de visibilización.	Los ciudadanos siguen desconociendo el concepto de Gobierno Abierto y por lo tanto la gestión de la Alianza.
Seguimiento	Propiciar espacios virtuales para la retroalimentación de compromisos.	La incidencia y retroalimentación de los ciudadanos frente a los compromisos son limitadas, dado que las actividades se han definido previamente sin integrar su participación.

Para la construcción del IIIer plan de acción se tomaron varios de estos aprendizajes. Se hizo un énfasis especial en buscar que la construcción de los compromisos se hiciera con una metodología participativa

que involucrara a los grupos de interés relacionados con los compromisos en construcción. Esta metodología fue construida con el Comité, buscando que las organizaciones de éste estuvieran involucradas en los talleres de construcción. Si bien para la mayoría de compromisos no se dieron estos espacios de participación, sí se logró que la mayoría de compromisos incluyeran una perspectiva clara de participación ciudadana. También se pudieron aprovechar recursos de ACTUE para la construcción participativa de compromisos a nivel subnacional, donde se adelantó el ejercicio con 7 gobiernos locales, y se generaron compromisos en 6 de éstos.

Como resumen de los principales aprendizajes y recomendaciones de la construcción del IIIer plan de Acción se tienen los siguientes:

	Aciertos	Aprendizajes
Gestión del Comité	Integrar a entidades de las tres ramas del poder público.	Para las organizaciones que hacen parte del Comité es importante alinear sus intereses misionales con el trabajo que adelantan al interior de la Alianza.
Enfoque territorial	Articular actores locales y espacios de participación territorial.	Contar con la voluntad política de los gobiernos subnacionales para la consolidación de los compromisos facilita el desarrollo de procesos de articulación.
Apropiación Social	Adelantar procesos de co-creación de compromisos subnacionales.	Iniciar procesos de co-creación a nivel subnacional se dificulta por la desconfianza mutua entre Gobierno y Sociedad Civil.
Seguimiento	Promover la revisión, selección y retroalimentación de compromisos por parte de Sociedad Civil.	Se requiere liderazgo de Sociedad Civil en lo subnacional para el acompañamiento y seguimiento a la construcción de los compromisos.

Si bien se tomaron la mayor parte de aprendizajes del II plan para la construcción del Illero, hubo un desgaste en el trabajo con las organizaciones de la Sociedad Civil del Comité, sumado a dificultades en el trabajo con Secretaría de Transparencia durante parte del período en que no hubo nombramiento de Secretario (marzo a septiembre 2017). Varias organizaciones del Comité pusieron en duda la efectividad del ejercicio de AGA, relacionado con una percepción de falta de voluntad del alto gobierno con el tema, y la falta de alineación de estos resultados con sus mandatos misionales. De esta forma, varias entidades deciden retirarse del Comité, poniéndose a disposición para colaboraciones más puntuales en temas que se relacionen de mejor manera con su misionalidad. Aún así, se puede avanzar en la perspectiva de ampliar el papel de la participación ciudadana en los compromisos, en tener una

representación más amplia de las distintas ramas del poder público, y darle un énfasis relacionado con temas de paz y posconflicto. De este proceso, quedan los siguientes retos y recomendaciones:

	Retos	Recomendaciones
Gestión del Comité	Consolidar un nuevo Comité de la Alianza.	Integrar a miembros de Sociedad Civil alineados con los propósitos generales de AGA, más allá de temas puntuales de compromisos.
Enfoque territorial	Fortalecer la confianza y establecer liderazgo de la Sociedad Civil en territorio.	Promover espacios de socialización de avances de los compromisos y retroalimentación por parte de la Sociedad Civil en territorio.
Apropiación Social	Lograr la participación de más organizaciones de Sociedad Civil en el proceso de seguimiento.	Definir la oferta de valor de la alianza para facilitar el contacto con financiadores y grupos de interés.
Seguimiento	Establecer un esquema de seguimiento a los compromisos del III Plan.	Definir líneas temáticas y grupos de trabajo que dependan del Comité para el seguimiento a los compromisos.

Como soporte a buscar una mayor efectividad e impacto del ejercicio, adicional a lo mencionado anteriormente, el presente proyecto contó con el planteamiento de una estrategia de comunicación, soporte y ajustes a la plataforma web de AGA en Colombia, y un esquema de seguimiento a los compromisos. El detalle de lo planteado en este respecto se encuentra en el informe del Producto 4. En el actual informe se toman estos elementos como base para plantear perspectivas y recomendaciones para el proceso de AGA. En particular, se proponen estrategias para incidir en que los principios de Gobierno Abierto de AGA se conviertan en una política de Estado, incluyendo. Las estrategias incluidas que se desarrollan al final del documento son:

- Captar interés del alto gobierno
- Institucionalización de un equipo de trabajo en Secretaría de Transparencia
- Transición de gobierno y campañas 2018 de Congreso y Presidencia
- Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

Finalmente, se plantean estrategias para la apropiación social y posicionamiento de AGA, incluyendo la ampliación de la participación ciudadana por parte de la Sociedad Civil organizada y ciudadanía en general.

2. Introducción y contexto

Este informe final presenta un recuento, análisis, y recomendaciones para el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en Colombia, a partir del proyecto desarrollado por la Corporación Somos Más para “Fortalecer organizaciones de la Sociedad Civil para su participación efectiva en los procesos de formulación y seguimiento al III Plan de Acción de la Alianza para Gobierno Abierto en Colombia”. Para esto daremos en el presente documento contexto del proceso AGA en Colombia desde sus inicios en el 2011 a la fecha, sus diferentes planes de acción, aciertos, retos, aprendizajes, y recomendaciones, con miras a proyectar la perspectiva de AGA en Colombia durante los próximos años, y en particular la vinculación de la Sociedad Civil.

Si bien buena parte del detalle de información sobre aciertos, retos y aprendizajes se encuentra en otros documentos de informe del proyecto, en éste sintetizaremos la información y complementaremos con un enfoque analítico y proyectivo. En particular, en cómo la estructura y dinámica del ejercicio puede impulsarse y permitir avanzar hacia integrar perspectivas de Gobierno Abierto como política de Estado, analizando el rol de la Sociedad Civil en este proceso. Como parte del documento se plantearán ideas acerca de cómo profundizar el impacto de AGA a nivel subnacional, y alternativas para buscar estructuras de operación más sostenibles, teniendo presente de forma permanente la necesidad de vincular a la Sociedad Civil en distintos niveles.

AGA tanto globalmente como en Colombia es el principal espacio de encuentro entre el Gobierno y la Sociedad Civil para discutir, acordar y visibilizar las apuestas y compromisos en las distintas ramas del poder público relacionadas con transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Adicional al respaldo simbólico que esto proporciona, cuenta también con la ventaja de contar con un Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) y una unidad de apoyo en Washington que ayuda a impulsar la agenda localmente, mediar en situaciones difíciles, y dar mayor rigurosidad en el seguimiento y análisis del ejercicio.

Al ser un espacio al que los Gobiernos interesados adscriben voluntariamente, los esfuerzos y resultados dependen en su mayor medida del interés del Gobierno. Por lo tanto, y en la medida en que no esté suficientemente institucionalizado, depende de la voluntad política tanto en alto gobierno como en entidades involucradas en cada momento determinado. En este proceso, el aporte, presión y diálogo con la Sociedad Civil es fundamental para garantizar continuidad y soporte al ejercicio en los cambios que ocurran en los Gobiernos. La misma noción del Gobierno Abierto implica un trabajo estrecho con la Sociedad Civil, al considerar el sector público como una estructura ‘abierta’ para el trabajo conjunto y veeduría con los distintos sectores de la sociedad.

3. Evolución general de AGA y los planes de Acción

3.1. Comienzos de AGA

El Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto - AGA) fue lanzada el 20 de septiembre de 2011 durante la Asamblea General de Naciones Unidas, donde 8 jefes de estado (de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos), junto a un número igual de líderes de la Sociedad Civil de esos países, adhirieron a la Declaratoria de Gobierno Abierto y anunciaron sus planes de acción. Al mismo tiempo, 38 países declararon su deseo de hacer parte del proceso, incluida Colombia (intención declarada en carta de la Viceministra de Relaciones Exteriores Mónica Lanzetta, el 9 de septiembre de 2011).

Según la presentación oficial de AGA:

“Los Gobiernos miembros de OGP se asocian con la Sociedad Civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país. [...]

Los países se unen a OGP a través de la elaboración de un plan de acción, el cual es desarrollado en colaboración con la Sociedad Civil. Estos planes de acción traducen la voluntad política que los países demuestran al unirse a OGP en acciones concretas. [...] Los compromisos se sujetan a un proceso de evaluación independiente”.

3.2. AGA en Colombia

El interés del Gobierno de Colombia se manifiesta desde el inicio del proceso global de AGA, enviando la carta de intención, comprometiéndose con la Declaratoria de Gobierno Abierto y la presentación de un plan de acción en Brasilia en la cumbre mundial de Gobierno Abierto en abril de 2012. Este ejercicio, al igual que los primeros pasos en el tema fueron liderados por la Alta Consejera para el Buen Gobierno, de la mano de la Secretaría de Transparencia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y el Departamento Nacional de Planeación. El planteamiento de Gobierno Abierto en el Gobierno colombiano se concibió como un ejercicio integrado a los lineamientos de ‘Buen Gobierno’ que hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014. De esta forma, el plan que el Gobierno presentó retomó principalmente elementos y estrategias relacionadas con los ejercicios de “Buen Gobierno”.

4. Primer Plan de Acción AGA

Dos semanas antes de la presentación del primer plan por parte del Gobierno en abril de 2012 en Brasilia, varias organizaciones de la Sociedad Civil colombiana, lideradas por Transparencia por Colombia, en conjunto con el Instituto de Ciencia Política, Foro Nacional por Colombia y Congreso Visible, se enteran en un encuentro de Gobierno Abierto en Ciudad de México del interés del Gobierno en presentar un plan. Dado que dicho plan no fue trabajado en conjunto con la Sociedad Civil (pilar fundamental de los planes de acción y el proceso AGA), se citan a otras organizaciones para solicitar al Gobierno que haga público el proceso, y que involucre a la Sociedad Civil. Si bien alcanza a integrarse rápidamente una retroalimentación al plan, no alcanza a realizarse un proceso de co-creación según se prevé se debe hacer. Desde el Gobierno se aclara que el plan presentado en Brasilia, dado al poco tiempo para su elaboración, correspondió a un ejercicio puntual de recoger experiencias de “Buen Gobierno” que se vieran especialmente relacionadas con AGA, y se acuerda también revisar este plan con la Sociedad Civil, e involucrarla en el seguimiento a los compromisos. Entre tanto, el Mecanismo de Revisión Independiente también hace varias críticas al plan durante el 2012, que buscan ser recogidas de forma conjunta entre el Gobierno y la Sociedad Civil.

Para facilitar la coordinación entre la Sociedad Civil y el Gobierno, se organiza un Comité y 7 mesas de trabajo con organizaciones de la Sociedad Civil para revisar los compromisos con las entidades que los lideran. Para la conformación del comité se decide contar con dos miembros del Gobierno (Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y Secretaría de Transparencia), tres miembros de la Sociedad Civil (Transparencia por Colombia, Corporación Somos Más, Asociación de Fundaciones Empresariales) y un miembro del sector privado (Confederación colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras). Este primer comité ejecutivo se conformó en el 2013 y empezó a interactuar con el Gobierno dando sugerencias respecto a los compromisos, e interactuando con la Unidad de Apoyo global de AGA, la cual facilita orientación y apoyo. Se acordó entonces realizar una segunda versión del primer plan, integrando varias de las recomendaciones, puntualizando más sobre varios temas, y acotando su alcance teniendo en mente los tiempos disponibles, y presentando un informe de avance del cumplimiento de compromisos hasta agosto de 2013.

5. Segundo Plan de Acción AGA

A finales de 2013, al acabarse la Alta Consejería para el Buen Gobierno, el proceso AGA queda sin liderazgo definido desde el Gobierno. Si bien Secretaría de Transparencia empieza a tomar este liderazgo, la persona que maneja el tema también sale del Gobierno. Desde la Sociedad Civil se considera entonces que no hay condiciones mínimas para adelantar la construcción de un plan de acción y pide el aplazamiento de éste. Posteriormente la Secretaría de Transparencia termina asignando a una persona, y se consiguen recursos por medio de la FIIAPP y el proyecto ACTUE que permiten que haya más dedicación por parte de Secretaría de Transparencia.

La asistencia técnica proporcionada por la FIIAPP consistió en respaldar la contratación de una persona experta que acompañara técnicamente desde el Gobierno la creación del plan, y una persona que desde la Sociedad Civil gestionara el proceso, así como el acompañamiento metodológico de las mesas en regiones, y la contratación de una persona que desde la Secretaría de Transparencia estuviera al frente del tema a largo plazo.

Adicional a los recursos antes mencionados, para la formulación del segundo plan de acción se gestionaron recursos de HIVOS que permitieron una mayor dedicación de la Secretaría de Transparencia y de la Sociedad Civil. En particular, Transparencia por Colombia y Somos Más trabajan con estos recursos para la formulación y seguimiento al segundo plan de acción. Esto facilitó la dedicación de tiempo a la gestión de la dinámica del comité (liderado por Transparencia por Colombia), y a comunicaciones (liderado por Somos Más) para la creación de una página web, y la adaptación de un tablero de control de AGA desarrollado en México para apoyar el seguimiento del cumplimiento de los compromisos en el país.

Como parte del ejercicio se definió una estructura y se establecieron unas reglas para las organizaciones de la Sociedad Civil que integraban el Comité, hecho que coincidió con la solicitud de AGA global de definir de manera más específica una forma de gobernabilidad en cada país. A partir de esto, se hizo una convocatoria en el 2014 a la Sociedad Civil para crear el Comité, el cual es conformado inicialmente por las siguientes organizaciones, junto con Secretaría de Transparencia, quien coordina de parte del gobierno:

- Transparencia por Colombia
- Corporación Somos Más
- Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE)
- Corporación Excelencia a la Justicia

Durante el 2015, luego del lanzamiento el 30 de junio del II Plan (2015 - 2017), se amplía la convocatoria, sumándose además las siguientes organizaciones por parte de la Sociedad Civil:

- Foro Nacional por Colombia
- Fundación Ideas para la Paz
- Fundación Gobierno Abierto

También se suman las siguientes entidades del Gobierno:

- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- Departamento Administrativo de la Función Pública
- Departamento Nacional de Planeación
- Prosperidad Social
- Ministerio de Justicia y del Derecho
- Ministerio de Salud

La dinámica definida para el trabajo con el comité permitió realizar un mejor proceso de creación de compromisos, incluyendo criterios para la revisión y selección, seleccionando únicamente los que se consideraran de valor según los principios AGA, y mejorándolos, cabe destacar que en este proceso se hizo un gran esfuerzo por aterrizar los compromisos en resultados tangibles.

El proceso de formulación y seguimiento del segundo plan de acción retomó aprendizajes de varios países, incluido México, del cual también se adaptó un Tablero de Control para visibilizar el seguimiento al cumplimiento de los compromisos. Se integraron además mayores dinámicas de monitoreo, y un proceso de trabajo por grupos temáticos que lideró la Corporación Somos Más para vincular y revisar los compromisos con organizaciones de la Sociedad Civil que trabajaran los temas de los compromisos así no hicieran parte del Comité, dichos ejercicios de retroalimentación se realizaron a través de transmisiones virtuales por cada grupo temático para facilitar que otros interesados tuvieran acceso a la información.

Un resultado a resaltar de este segundo plan de acción fue el reconocimiento por parte del IRM de 5 compromisos como compromisos estelares (compromisos resaltados internacionalmente por su

potencial de impacto bajo los principios AGA), lo que ubicó a Colombia como el país con más compromisos estelares en el segundo plan de acción.

5.1. Aciertos, retos, aprendizajes y recomendaciones del II Plan de Acción

A partir de reuniones de Comité, una sesión sobre retroalimentación al proceso del II Plan de Acción realizado por la Secretaría de Transparencia, y el evento de cierre del II plan realizado por la Corporación Somos Más, se identificaron aciertos y aprendizajes en 4 categorías, las cuáles se tuvieron en cuenta durante el proceso de construcción del III Plan, y se seguirán trabajando durante la implementación y seguimiento del III Plan de Acción:

	✓ Aciertos	! Aprendizajes
 Gestión del Comité	<p>Integrar a Gobierno y Sociedad civil en la coordinación para la implementación del II Plan.</p> <hr/> <p>Definir estructura y reglas para el Comité de Sociedad Civil.</p>	<p>La responsabilidad operativa y de gestión es desigual entre los miembros del Comité.</p> <hr/> <p>Es necesario garantizar personal y recursos para una adecuada gestión del Comité.</p>
 Enfoque territorial	<p>Apostarle a incluir un compromiso del orden subnacional.</p>	<p>Los Gobiernos subnacionales son receptivos y se muestran dispuestos a impulsar compromisos de Gobierno Abierto.</p>
 Apropiación Social	<p>Gestionar recursos para el componente de visibilización.</p>	<p>Los ciudadanos desconocen el concepto de Gobierno Abierto y por lo tanto la gestión de la Alianza.</p>
 Seguimiento	<p>Propiciar espacios virtuales para la retroalimentación de compromisos.</p>	<p>La incidencia y retroalimentación de los ciudadanos frente a los compromisos son limitadas, dado que las actividades se han definido previamente.</p>

6. Tercer Plan de Acción AGA

Con el interés de avanzar en la solución de dos desafíos identificados en la implementación de los primeros dos planes: el primero, ampliar la participación ciudadana hacia nuevos actores provenientes de la academia y del sector privado; y el segundo, consolidar la iniciativa de Estado Abierto a nivel subnacional, el III Plan de Acción de la Alianza Gobierno Abierto Colombia extiende los compromisos a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos de Control del Estado, gobiernos subnacionales y la Sociedad Civil, como un aporte a la consolidación de la paz, la democracia y la equidad. Esta apuesta representó el reto de avanzar en la formulación del Plan en dos niveles, a nivel nacional liderado por la Secretaría de Transparencia, y a nivel subnacional coordinado en su mayoría por la Corporación Somos Más desde la Sociedad Civil.

A nivel nacional se logró el acercamiento a 48 entidades gubernamentales para sensibilización y revisión de potencial para suscribir compromisos, se adelantaron 41 mesas de trabajo con las entidades interesadas en suscribir compromisos, y se realizaron 7 mesas técnicas para la construcción de compromisos, de las cuales resultaron 31 borradores de propuestas de compromisos.

A nivel subnacional la Corporación Somos Más diseñó una metodología para el desarrollo de 7 procesos de construcción participativa, a partir de los desafíos de Gobierno Abierto priorizados en cada región, esto en articulación con la Gobernación de Boyacá, la Alcaldía de Cali, la Gobernación del Quindío, la Gobernación de Nariño, la Gobernación de Antioquia, el Concejo de Bogotá, y la Veeduría Distrital de Bogotá.

El proceso de formulación del tercer Plan contó además con 3 semanas de consulta abierta para la priorización y retroalimentación de propuestas de compromisos por la ciudadanía, gestionada por la Corporación Somos Más, Urna de Cristal, y apoyo en divulgación y redes sociales por SeamOS. Finalmente se logró la integración de todas las ramas del poder público y se consolidó el tercer Plan de Acción con 26 compromisos.

6.1. Principales retos en la construcción del tercer plan

El proceso de creación del tercer plan coincidió con coyunturas que afectaron el proceso, incluyendo:

- Renuncia del Secretario de Transparencia en marzo del 2017. Durante los meses siguientes a la renuncia, hasta junio que se realiza un encuentro entre las organizaciones de Sociedad Civil del

Comité y el Secretario encargado, hubo sensación de una ausencia de liderazgo en Secretaría de Transparencia, incluyendo:

- Ausencia de Secretaría de Transparencia en espacios regionales e interlocución con la Unidad de Apoyo
 - Falta de coordinación interna con la contratista encargada de adelantar el proceso de construcción del IIIer plan. Varios procesos que adelantaba con la Sociedad Civil eran luego cuestionados o rebatidos por Secretaría de Transparencia tiempo después, o no contaron con apoyo de la entidad para generar comunicados oficiales, lo cual implicó múltiples reprocesos y dificultad de colaboración de entidades. Luego de la reunión de junio esto empieza a ajustarse, incluyendo un mayor involucramiento de dos personas de Secretaría de Transparencia.
- Expresión de intención de varias organizaciones de la Sociedad Civil del comité en retirarse de éste, dada:
 - La percepción de falta de impacto del ejercicio.
 - Falta de alineación entre intereses organizacionales y su rol y responsabilidad en el comité.

A partir de esta situación, si bien se dedicaron múltiples reuniones de Comité para la definición del proceso de co-creación con entidades públicas, donde se especificaba la forma en que éstas debían llevar un proceso participativo con entidades de la Sociedad Civil y grupos de interés para el diseño y/o ajuste de sus compromisos, en su gran mayoría este proceso no se dio. Sin embargo, alcanzó a hacerse un proceso de sensibilización a las entidades sobre la importancia de vincular la perspectiva de la Sociedad Civil en los compromisos, lo cual quedó reflejado en la mayoría de propuestas de compromisos.

6.2. Principales aciertos del tercer plan

La creación del tercer plan de acción contó con la fortaleza de ser construido a partir de los aprendizajes de los planes anteriores. Algunos aciertos y aprendizajes por destacar del proceso de co-creación son:

	✓ Aciertos	! Aprendizajes
 Gestión del Comité	Definir estructura y reglas para el Comité de Sociedad Civil.	Es necesario garantizar personal y recursos para una adecuada gestión del Comité.
 Enfoque territorial	Apostarle a incluir un compromiso del orden subnacional.	Los Gobiernos subnacionales son receptivos y se muestran dispuestos a impulsar compromisos de Gobierno Abierto.
 Apropiación Social	Gestionar recursos para el componente de visibilización.	Los ciudadanos desconocen el concepto de Gobierno Abierto y por lo tanto la gestión de la Alianza.
 Seguimiento	Propiciar espacios virtuales para la retroalimentación de compromisos.	La incidencia y retroalimentación de los ciudadanos frente a los compromisos son limitadas, dado que las actividades se han definido previamente.

6.2.1. Construcción de compromisos subnacionales

Para el desarrollo de los compromisos subnacionales, se socializó y ajustó la metodología de construcción participativa con las organizaciones del comité, a las cuales también se integró en el acompañamiento al desarrollo de los encuentros en territorio. A partir del mes de marzo iniciaron los encuentros sub-nacionales en 7 territorios: Boyacá, Cesar, Antioquia, Valle del Cauca, Quindío, Nariño y Bogotá, regiones que se integraron a partir de su madurez con relación al tema de gobierno abierto e interés manifiesto en aportar compromisos para la construcción del III Plan, proceso en el cual participaron diferentes actores subnacionales desde la Sociedad Civil y entidades del Gobierno de las regiones.

Para la vinculación de entidades públicas del orden subnacional, se realizó un proceso de acercamiento a más de 30 entidades, y se realizaron encuentros de socialización para sensibilizar sobre el ejercicio AGA y compartir los principios y la metodología acordadas de construcción colectiva con la Sociedad Civil. Una vez se realizó el acercamiento a las entidades, en cada territorio se priorizó una temática,

teniendo en cuenta el potencial de trabajo colectivo con ciudadanía y disposición por realizar un ejercicio de Gobierno Abierto de forma participativa.

A partir de los temas escogidos, en cada territorio se hizo un proceso de convocatoria a entidades y grupos de la Sociedad Civil relacionados con el tema, para trabajar en el desarrollo del compromiso. Para poner en marcha esto, se realizaron encuentros en cada territorio, facilitados por Somos Más en conjunto con otra organización de la Sociedad Civil del comité (en cada territorio se trabajó con la entidad con mayor cercanía a la temática y territorio). Posteriormente, se realizó un proceso de acompañamiento virtual para el refinamiento de cada compromiso.

A partir de este proceso, se adelantaron 6 compromisos subnacionales facilitados por Somos Más, y un séptimo con el Concejo de Bogotá facilitado por Secretaría de Transparencia:

Entidad	Compromiso
Gobernación de Boyacá	Incentivar la participación ciudadana en el departamento de Boyacá a través de estrategias pedagógicas y de visibilización para la apertura de información, que evidencie la incidencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.
Gobernación de Nariño	Diseñar e implementar la política pública de Gobierno Abierto Departamental.
Alcaldía de Cali	Abrir y publicar información seleccionada en conjunto con la ciudadanía organizada en formato de datos abiertos, como herramienta para fomentar el uso y ejercicio del derecho al acceso a la información, fomentando el ejercicio del control social por parte de la comunidad caleña
Concejo de Bogotá, Distrito Capital	Concejo Abierto
Veeduría Distrital Bogotá, Distrito Capital	Promover y fortalecer los procesos de rendición de cuentas en las 20 localidades del Distrito Capital a través de un esquema de seguimiento de los compromisos entre la Administración Local y los ciudadanos para mejorar los niveles de confianza, la eficiencia administrativa de las instituciones públicas locales y promover un gobierno abierto local.

Gobernación de Quindío	Articulación de una red de actores para que participen en el seguimiento, difusión y retroalimentación de los procesos de contratación de la Gobernación.
Gobernación de Antioquia	Articulación con entidades público – privadas para el intercambio de datos y la transferencia de conocimientos, sobre tema priorizado en materia de género.

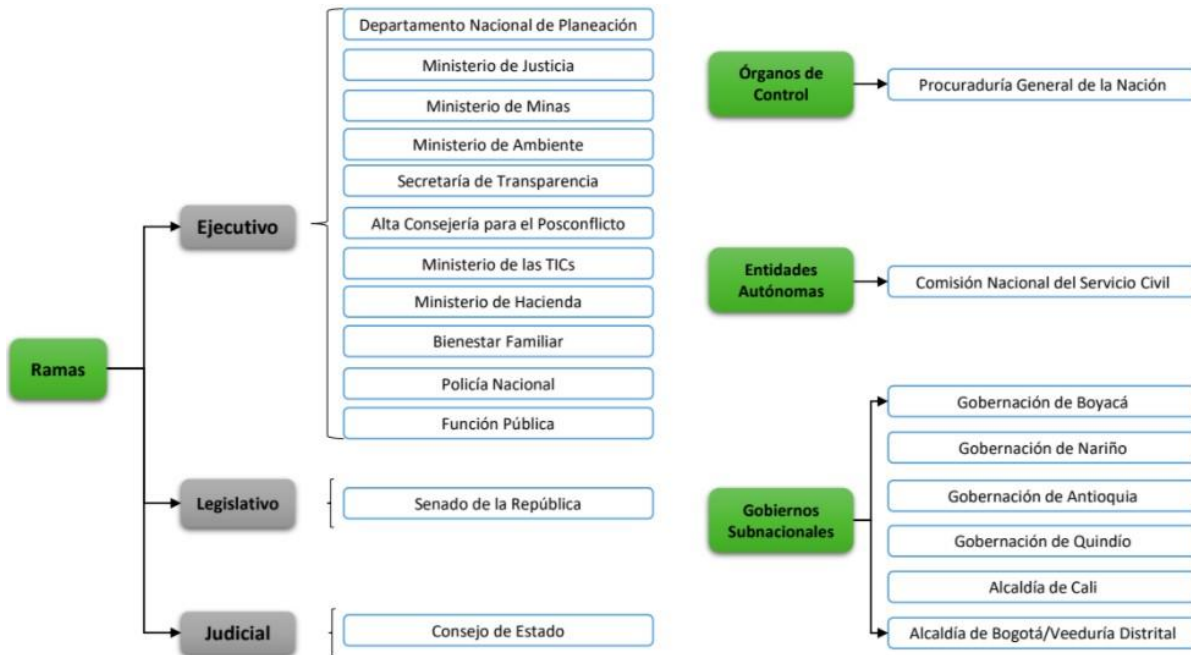
6.2.2. Priorización de temas y diversidad de entidades

Dada la importancia en posconflicto y paz, se priorizaron entidades y compromisos que tuvieran relación con el tema. Entre estos los siguientes:

Entidad	Compromiso
Ministerio de Justicia	Territorialización de los lineamientos de prevención de violencia sexual en mujeres y niñas
Alta Consejería para el Posconflicto	Implementación del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto - SIIPO
Policía Nacional, Inspección General	Promover el acceso a la información y el control en el despliegue de la Política Integral de Transparencia Policial
Departamento Administrativo de la Función Pública	Sistema de Rendición de Cuentas para el Acuerdo de Paz
Gobernación de Antioquia	Articulación con entidades público – privadas para el intercambio de datos y la transferencia de conocimientos, sobre tema priorizado en materia de género.

Adicionalmente, se tuvo representación de todas las ramas del poder público, así como órganos de control, y entidades autónomas, y a una entidad del sector defensa con la Policía Nacional. Este nivel diverso de representación se hizo también buscando reforzar el concepto de Estado Abierto, más allá de un énfasis en sólo entidades del Gobierno nacional, e implicó un trabajo especial con algunas entidades nuevas al ejercicio.

Las entidades con compromisos en el IIIer plan son las siguientes:



6.2.3. Proceso de selección de compromisos

Luego de la recepción de las propuestas de compromisos, los miembros del comité desde la Sociedad Civil junto con Secretaría de Transparencia las evaluaron a partir de una matriz de calificación, e integraron comentarios y observaciones de retroalimentación adicionales. Posteriormente se promediaron los puntajes de la evaluación, donde Secretaría de Transparencia contaba con la mitad del peso de evaluación, y la otra mitad las organizaciones de la Sociedad Civil del comité. En cuanto a los compromisos subnacionales, éstos no fueron sometidos a votación nacional, dado que ya habían pasado por un proceso de participación con la Sociedad Civil a nivel local.

Para el refinamiento final de los compromisos se realizaron reuniones con entidades, divididas por temáticas, que contaron con la participación de Secretaría de Transparencia y entidades de la Sociedad Civil relacionadas con cada grupo de temáticas.

6.2.4. Evento de lanzamiento de alto nivel

El evento de lanzamiento del IIIer plan, realizado el 22 de Septiembre del 2017 ayudó a revitalizar el proceso tanto con la Secretaría de Transparencia como en la Sociedad Civil, luego de la manifestación de varias entidades de la Sociedad Civil de su deseo de retirarse del ejercicio. En particular, se dio poco

tiempo después del nombramiento de Gabriel Cifuentes como Secretario de Transparencia, quien hizo la presentación del plan. El evento se estructuró metodológicamente de manera conjunta entre la Corporación Somos Más y la Secretaría de Transparencia de tal manera que se incluyera la participación tanto del Gobierno, la Sociedad Civil, como de las entidades con compromisos dentro del III Plan para visibilizar su apuestas institucionales para un Estado Abierto.

Varios de los responsables de entidades y compromisos presentaron su perspectiva respecto a éstos, incluyendo:

- Liliana Caballero, directora Departamento Administrativo de la Función Pública.
- General Carlos Ramiro Mena, Inspector General de la Policía Nacional.
- Adriana Córdoba, coordinadora de transparencia de la Procuraduría General de la Nación.
- Pamela Lozano, secretaria privada de la presidencia del Senado de la República.
- Gustavo Morales, jefe Oficina de Transparencia de la Gobernación de Boyacá.

Adicionalmente, se integraron presentaciones de contexto, incluyendo:

- María Margarita Zuleta, directora de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes y ex-directora de Colombia Compra Eficiente.
- Gabriel Cifuentes, Secretario de Transparencia
- Karen Hussmann, directora del Proyecto ACTUE /FIIAPP

El contó con la asistencia de 160 personas, lo que implicó agregar un salón en el hotel que se realizó el evento con transmisión en circuito cerrado de televisión, dado que se tenían proyectadas inicialmente 100 asistentes.

6.3. Desafíos y recomendaciones al IIIer Plan generadas en el evento de lanzamiento

A lo largo de las presentaciones de los panelistas, éstos compartieron una serie de desafíos y recomendaciones al IIIer Plan, las cuales se enuncian a continuación, y será retomadas más adelante en la sección de proyecciones para proponer alternativas de solución:

Desafíos:

- Consolidar el paso del concepto de gobierno abierto al de Estado abierto.

- Lograr que el ciudadano se apropie de lo público, lograr que participen en las tomas de decisión.
- Se debe lograr que la información que se está brindando coincida en efecto con la información que los ciudadanos necesitan o están pidiendo.
- Involucrar a los ciudadanos en la construcción de las herramientas que se implementan para construir un gobierno abierto
- Lograr institucionalizar las iniciativas, es decir, que exista un apoyo financiero y de liderazgo permanente para lograr sostenibilidad en el tiempo.
- Incentivar que los datos que se abren desde las instituciones gubernamentales sean utilizados por los medios de comunicación, la academia, ciudadanos y otros actores para que se dé un valor agregado, que realmente causen un impacto.

Recomendaciones:

- Mapear iniciativas de Estado Abierto desarrolladas desde los Gobiernos subnacionales y que puedan vincularse a la Alianza, y que puedan replicarse en distintos territorios del país.
- Se ha venido dando un proceso de simplificación del lenguaje de la información pública, de los datos relevantes para los ciudadanos, de su calidad, pero aún restan esfuerzos importantes para su apropiación y uso por parte de la ciudadanía.
- Es importante tener en mente que la publicación de información no se traduce automáticamente en menor corrupción y mayor confianza de los ciudadanos hacia el Estado. Para permitir dinámicas que generen mayor confianza debe haber una combinación con otros factores como una rendición de cuentas y participación ciudadana efectivas.

7. Perspectivas y proyección de AGA en Colombia

Al igual que en Colombia, el proceso AGA globalmente y en la región ha contado con varias etapas y momentos de crecimiento, re-definición, retos, y dilemas en su forma de proyectarse. Si bien es el principal espacio internacional, regional y nacional de convergencia y trabajo conjunto entre el Gobierno y la Sociedad Civil en temas de Gobierno Abierto, el carácter de este espacio proporciona tanto potencialidades como límites y riesgos, en esta sección del documento se ponen en consideración 8 temas con sus correspondientes perspectivas y proyecciones, para tener en cuenta dentro los pasos siguientes del proceso. A continuación se realiza un breve repaso por las reflexiones que se tratarán en profundidad más adelante.

- Es necesario promover *la creación de espacios de trabajo conjunto entre el Gobierno y la Sociedad Civil* en términos de transparencia y participación, que vayan más allá de la crítica destructiva y reclamación básica de derechos (aspectos en cualquier caso fundamentales en una democracia), a fin de construir dinámicas que trasciendan y faciliten la apropiación real de principios como la transparencia, la participación y la colaboración.
- Más allá del espíritu de trabajo conjunto de la AGA, hay que atender los *problemas de credibilidad*, revisando el alcance del ejercicio en el país, de tal forma que evitemos caer en el hecho de aparentar una intención de apertura que puede no corresponder a la realidad, tal y como ha sucedido en varios de los países globalmente y de la región vinculados al ejercicio.
- Es prioridad analizar si tiene sentido generar dinámicas que castiguen o más bien busquen que la adhesión a la Declaración de Estado Abierto y la creación de los planes de acción sea mínimamente vinculante, determinando unos mínimos de exigencia sobre los principios, y un refuerzo en los mecanismos para monitorear que se estén cumpliendo. En este sentido más adelante se profundiza en la propuesta de proyectar AGA como club de buenas prácticas y apoyo a reformadores que creen en el ejercicio.
- Dentro de las proyecciones que se incluyen en esta parte del documento, se resalta también la apuesta de que el Gobierno Abierto se adopte como política de Estado en Colombia, ya que si bien existen avances importantes relacionados con Gobierno Abierto en términos de normativos, compromisos estelares, avances en temas de datos abiertos, contratación abierta, entre otras, dichos avances no están vinculados entre sí como parte de una apuesta estratégica de Gobierno Abierto, y por ende articuladas con la participación de una Sociedad Civil que pueda aportar de forma estructurada, y ayudar a mantener el ejercicio entre los distintos Gobiernos. Una perspectiva ideal sería poder concebir el Gobierno o Estado Abierto como una política de Estado, que se apoye en una estructura y apuesta estratégica dentro de la lógica del Estado, menos dependiente de la alta rotación de personal y recursos externos de cooperación. Para esto, más adelante proponemos varios caminos que aportarían a este propósito: captar interés del alto gobierno, institucionalización de un equipo de trabajo en la Secretaría de Transparencia, transición de gobierno y campañas 2018 de Congreso y Presidencia y construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.

- Otro elemento esencial para posicionar el tema de Gobierno Abierto es precisamente promover la apropiación social del Gobierno Abierto y la participación de la Sociedad Civil y ciudadanía. Hay múltiples oportunidades y desafíos para que esta dinámica de apropiación social se dé en múltiples niveles, algunas de las cuales también han sido discutidas en los resultados del proyecto actual. En particular, es ideal contar con mayores avances en la Sociedad Civil organizada cercana al ejercicio (comité AGA, grupos de trabajo, y aliados estratégicos), organizaciones de base relacionadas con temáticas específicas, y ciudadanía en general. Cada uno de estos grupos tiene aportes y retos específicos en su vinculación que se abordan más adelante en este documento.
- Por otro lado, uno de los avances más significativos y que amplía el alcance de la perspectiva de Gobierno Abierto en el país, es la llegada a lo local, los avances con la creación de compromisos subnacionales en el tercer plan de acción, diseñados de la mano de organizaciones de la Sociedad Civil relacionadas con las temáticas de cada compromiso, es un primer paso que merece reforzarse. Uno de los aprendizajes de este proceso es el grado de diversidad de avances y características entre los distintos territorios. Existen Gobiernos locales con avances muy grandes, como el caso del Gobierno del departamento de Nariño y su compromiso con la Política de Gobierno Abierto, y otros con un interés muy limitado como Cesar, con quienes no se pudo adelantar el proceso. También hay Gobiernos locales donde si bien hay compromiso del sector público no han podido conectar bien con ciudadanos, a la vez que hay otros donde los ciudadanos lideran este tipo de procesos. Esta diversidad de avances muestra que independientemente de los avances nacionales, las voluntades de gobernantes locales tienen un alto poder de influencia. De esta forma, incluso si en un Gobierno nacional posterior hubiera menos receptividad por el tema de Gobierno Abierto, el trabajo en lo local siempre será relevante y se encontrarán territorios donde resuene y el ejercicio tenga un buen nivel de influencia.
- Adicional a los esfuerzos por la institucionalización de Gobierno Abierto y el avance a que se convierta una política de estado, la sostenibilidad del ejercicio AGA requiere una destinación de recursos, tanto a nivel gubernamental como en la Sociedad Civil. En relación con el Gobierno, aunque la cooperación internacional ha sido fundamental para la creación y sostenimiento del ejercicio, es necesaria una mayor apuesta y dedicación de recursos por parte del Estado, de forma permanente. De forma análoga, para la participación de la Sociedad Civil es importante poder contar con recursos que soporten su trabajo.

- Finalmente, en esta sección se proyectan mecanismos de comunicación virtual, teniendo en cuenta dos consideraciones principales: la primera, es que claramente se requiere mayores mecanismos para democratizar el acceso y participación a distintas dinámicas relacionadas con AGA, y la segunda, es que los mecanismos que se construyan dependen de los avances del Gobierno en la transición de Urna de Cristal a ser el portal del Gobierno Abierto colombiano.

7.1. El valor de un espacio de construcción entre el Gobierno y la Sociedad Civil

La creación de espacios de trabajo conjunto entre el Gobierno y la Sociedad Civil en términos de transparencia y participación, que vayan más allá de la crítica destructiva y reclamación básica de derechos (aspectos en cualquier caso fundamentales en una democracia), tienen el potencial de construir dinámicas que trasciendan el foco en develar y atrapar a los responsables del acto de corrupción de turno, por importante que sea esto último.

Tomamos como referencia la perspectiva compartida en el evento del lanzamiento del Iller plan por Adriana Córdoba, directora del Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público en la Procuraduría, de que la corrupción es un síntoma de problemas más profundos, relacionados con el desconocimiento y desprecio por lo público. Según esta perspectiva, hay tres escenarios que alimentan la corrupción y sobre los que tiene mayor valor actuar:

1. En la ciudadanía: Una ciudadanía que desprecia lo público y que cree que lo público es de nadie.
2. En las decisiones públicas: Unas decisiones públicas no técnicas que se toman por ideología, por emoción, sin referencia al estado social de derecho y visión compartida, sin revisar las consecuencias de mediano y largo plazo, sin cálculo de consecuencias para terceros.
3. En la gestión de lo público: Unas formas de gestionar lo público con ineficiencia, procedimientos obsoletos, desgüeño y desprecio por el ciudadano.

AGA tiene un potencial especial para promover dinámicas donde la Sociedad Civil y servidores públicos trabajen conjuntamente en diseñar y construir sistemas que vinculen positivamente a grupos de interés que promuevan el cuidado de lo público, la generación de procesos más abiertos, participativos e informados de decisión pública, y prácticas de excelencia en la gestión de lo público.

La creación de un espacio de confianza entre el Gobierno y la Sociedad Civil para el trabajo conjunto, diálogo y trámite de desacuerdos en búsqueda de objetivos comunes, crea nuevas posibilidades de

acción difíciles de lograr cada uno por separado. Pocos espacios permiten esto, en especial teniendo en mente un entorno global, regional y nacional con indicadores crecientes de desconfianza entre ciudadanía e instituciones públicas. Así sea difícil prever un cambio de tendencia en esta desconfianza, el construir dinámicas de trabajo conjunto abre caminos que muestran con el ejemplo otros posibles caminos.

Así mismo, este tipo de dinámicas facilitadas por AGA tiene limitaciones estructurales que merece reconocer.

7.2. Problemas de credibilidad y alcance del ejercicio AGA

Expresar intenciones de transparencia, apertura, y participación, acompañándolas de casos esporádicos que den la sensación de estar enarblando estos principios, facilita usar AGA superficialmente por los Gobiernos para aparentar una intención de apertura que puede no corresponder a la realidad. En varios de los países globalmente y de la región, éste es uno de los principales temores y frustraciones de organizaciones de la Sociedad Civil líderes del ejercicio.

Por ejemplo, escándalos de corrupción y escándalos de persecución y espionaje ilegal en la región han llevado a organizaciones de la Sociedad Civil a sentirse usadas, y en consecuencia tomar la decisión de levantarse de la mesa. Dos de los casos más llamativos son los de Brasil y México, dos de los principales promotores y líderes iniciales del ejercicio AGA.

En el caso de Brasil, a pesar de que Dilma Rousseff fue junto a Barack Obama la principal figura promotora en la creación de AGA, ahora se encuentra envuelta en un escándalo de corrupción que la fuerzan a ser removida de su cargo como Presidente de Brasil, y a que se le formulen cargos de corrupción por la creación de una organización criminal para desviar fondos de la petrolera estatal Petrobras. En el caso de México, caso que fue usado en su momento como inspiración para la dinámica en Colombia, las organizaciones de la Sociedad Civil se retiraron como protesta por el espionaje que el Gobierno sistemáticamente realizó a líderes sociales. En otros países como Estados Unidos, es claro cómo cambios en el contexto político tienen incidencia en que se pierda buena parte del trabajo realizado, y que incluso avances tan básicos como la publicación de información pública sea retirada de los sitios web oficiales.

De esta forma, es claro que el ejercicio tiene dependencia de la voluntad política de los líderes del Gobierno, y que ésta puede a su vez mostrarse engañosa. Esta dependencia genera también un desafío importante de reconocer: los aspectos estructurales sobre los que existe más señalamientos desde la

Sociedad Civil de falta de voluntad política, por consecuencia suelen ser omitidos, o tratados superficialmente. Brillan por su ausencia por ejemplo compromisos relacionados con temas de transparencia electoral y financiación de campañas, así estos tengan una clara relación con la posibilidad de un Gobierno de ser transparente o proclive a dinámicas de presión o corrupción que vayan en contra del bien común. El acercamiento a las entidades públicas responsables de estos temas, al menos en Colombia e imaginamos en otros países también dado que no hay muchos ejemplos, no sugiere que existan condiciones para hacer un trabajo conjunto significativo. La sensación es que esto dependería de una fuerte voluntad política preexistente.

7.3. AGA como club de buenas prácticas y apoyo a reformadores que creen en el ejercicio

Las limitaciones anteriores han llevado a la discusión en AGA globalmente sobre cómo, y si tiene sentido, generar dinámicas que castiguen o busquen que la adhesión a la Declaración de Estado Abierto y la creación de los planes de acción sea mínimamente vinculante. También, a la determinación de unos mínimos de exigencia sobre los principios, y un refuerzo en los mecanismos para monitorear que se estén cumpliendo.

Esta discusión, desarrollada a lo largo de la historia de AGA, incluida en discusiones del Comité Directivo global de AGA, ha llegado por lo pronto a una serie de consideraciones y lineamientos. Probablemente la principal, es una orientación por enfocarse en apoyar dinámicas que muestren estar genuinamente buscando la excelencia en la materialización de los principios de gobierno abierto. Esto es, dar herramientas, acompañamiento, espacios para intercambio de aprendizajes, entre quienes tengan interés de mejorar su trabajo. En las ocasiones en que hay diferencias y desacuerdos entre la Sociedad Civil y el Gobierno, de lo que hemos visto en Colombia y otros países, es que cumplen un papel de facilitador respetuoso entre las partes, y buscan conectar con otros pares internacionales que hayan pasado por retos similares. En los países en que se rompe el proceso, además de lamentar la situación, mantienen canales abiertos de interlocución.

Dado lo anterior, el trabajo a futuro en AGA, según lo planteaba Sanjay Pradhan, director ejecutivo de AGA, en el encuentro regional de AGA en Buenos Aires 2017, es invertir más energía y esfuerzos en mejorar técnicamente procesos como:

- Medición de resultados e impacto, que permitan mostrar y analizar los distintos ejercicios de una forma más clara y con potencial de réplica.

- Con lo anterior, mostrar de forma más clara cómo los Gobiernos con ciertas características de apertura y participación producen mejores resultados en términos de eficiencia, prevención y sanción de corrupción y confianza de los ciudadanos.
- Generar espacios de confianza entre servidores públicos reformadores que encuentran difícil modificar el status quo, con ciudadanos que pueden servir de aliados.
- Entender cómo operar mejor según el espectro de ideologías políticas presentes en los países.
- Colaborar con actores del sector privado, medios y los Gobiernos subnacionales.

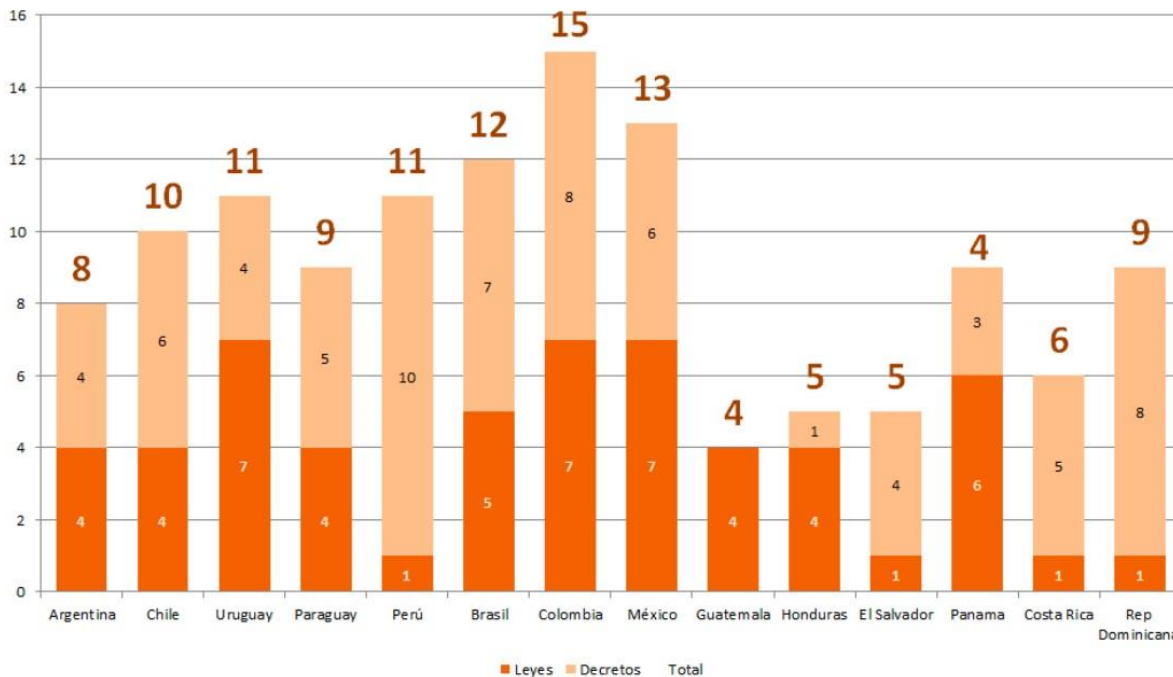
De esta forma, incluso en contextos con dificultades en alinear con la voluntad política de alto gobierno, es posible lograr trabajar ya sea con los Gobiernos locales o con entidades específicas con funcionarios directivos afines al ejercicio. El caso de Colombia puede ser un ejemplo en este sentido: si bien durante todo el ejercicio AGA se han recibido mensajes ambiguos de la apuesta de alto gobierno por el tema, e incluso en momentos críticos como la elaboración del tercer plan no se contó con un Secretario de Transparencia (marzo a septiembre 2017) y hubo poco apoyo oficial de la Secretaría, fue posible encontrar en muchas entidades funcionarios interesados que le apostaran al ejercicio. Esto supuso un trabajo adicional de parte de la Sociedad Civil, que fue quien acompañó el proceso metodológicamente en diversas mesas temáticas, espacios de retroalimentación y ajuste, calificación y selección final de los compromisos, entre otros. En buena parte de las entidades existían sin embargo lineamientos y funcionarios con espacio y liderazgo suficiente para proponer y reforzar apuestas valiosas en línea con los principios de Gobierno Abierto, y con éstas se trabajó.

También cabe resaltar que el marco normativo colombiano cuenta con varias herramientas que facilitan este trabajo, tales como la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, o la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. Aunque por sí solas resultan insuficientes, son útiles como marco de referencia y para facilitar nuevas iniciativas. Incluso a nivel regional, Colombia se destaca por su nivel de producción a nivel normativo que relaciona principios de gobierno abierto en relación a temas como:

- Acceso a la información Pública / Datos Abiertos
- Mecanismos anticorrupción
- Transparencia en contrataciones públicas
- Ética pública
- Creación de institucionalidad en Gobierno Abierto
- Presupuesto abierto

- Elecciones y partidos políticos
- Participación ciudadana

Leyes y decisiones del Poder Ejecutivo Nacional sobre apertura sancionadas en el período 2011|2017, según país:



Elaboración por María Baron, de Directorio Legislativo de Argentina.

Tomado de “Avances y desafíos en la institucionalización de prácticas de gobierno abierto en América Latina”, 2017

7.4. Gobierno Abierto como política de Estado en Colombia

Si bien Colombia tiene avances importantes relacionados con Gobierno Abierto en términos de normativos, compromisos estelares, avances en temas de datos abiertos, contratación abierta, entre otras, dichos avances no están vinculados entre sí como parte de una apuesta estratégica de Gobierno Abierto, y por ende articuladas con la participación de una Sociedad Civil que pueda aportar de forma estructurada, y ayudar a mantener el ejercicio entre los distintos Gobiernos. Como ha sido señalado en secciones anteriores, la coordinación frente a AGA de parte del Gobierno ha sido cambiante: han

habido periodos sin un liderazgo claro, con un trabajo operativo realizado por contratistas que dependen de recursos internacionales temporales.

Una perspectiva ideal sería poder concebir el Gobierno o Estado Abierto como una política de Estado, que se apoye en una estructura y apuesta estratégica dentro de la lógica del Estado menos dependientes de la alta rotación de personal y recursos externos de cooperación. Para esto, proponemos varios caminos que aportarían a este propósito.

7.4.1. Captar interés del alto gobierno

En los países de la región donde han habido más avances en la institucionalización de estrategias de Gobierno Abierto (como por ejemplo Canadá o Argentina, o más recientemente Costa Rica), el tema cuenta con un liderazgo en alto gobierno, iniciando por los jefes de Estado. Éstos han presidido múltiples encuentros regionales en el tema, e integrado el concepto en su narrativa de gobierno. Al estar personalmente involucrados, empujan a que ministros y directivos de entidades gubernamentales dediquen mayores esfuerzos y recursos, y estén mejor coordinados.

En Colombia, el inicio del ejercicio de Gobierno Abierto fue vinculado conceptualmente dentro de la lógica de “Buen Gobierno” y de Gobierno en Línea, y así mismo relacionado con la Alta Consejería para el Buen Gobierno, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. Si bien luego se ajustó y empezó a ser liderado desde Secretaría de Transparencia, no es claro el mandato y alcance que tiene en este respecto.

Dos estrategias que ayudarían a captar el interés del alto gobierno serían el desarrollo de ejercicios de visibilización nacional e internacional - incluido el desarrollo de un evento regional, y una vinculación más cercana de ‘champions’ en alto gobierno con cercanía al presidente que faciliten su involucramiento. Durante el mandato del actual presidente Juan Manuel Santos, este último papel lo tenía la Alta Consejera para el Buen Gobierno, María Lorena Gutiérrez. Actualmente, un posible ministro para facilitar esto es el ministro de Hacienda - aprovechando el compromiso del ministerio con el Portal de Transparencia Económica.

7.4.2. Institucionalización de un equipo de trabajo en Secretaría de Transparencia

Los países donde se encuentra más institucionalizado el trabajo en Gobierno Abierto, cuentan con equipos de trabajo dedicados al tema. Si bien en Secretaría de Transparencia se ha involucrado a varias personas de su equipo en distintos momentos, éstas personas rotan con frecuencia, son contratistas, y

en temas críticos como la elaboración y seguimiento a los planes de acción, son contratadas a partir de recursos de cooperación internacional.

Un compromiso básico del Gobierno sería la definición de un equipo de trabajo con dedicación al tema, y una interlocución con un funcionario de planta. Ésto último se ha previsto últimamente, y se espera que pueda materializarse, al igual que la vinculación de mayor capacidad operativa. Así mismo, que esta estructuración quede mejor definida en la operación de Secretaría de Transparencia para los próximos Gobiernos. Adicionalmente, dado que la Secretaría de Transparencia es una entidad joven que inicia con el Gobierno actual, vale la pena pensar en un posible esquema alternativo de institucionalización en otra entidad en caso que la Secretaría de Transparencia cambie dramáticamente. Si ese llega a ser el caso, es ideal que el ejercicio esté en cabeza de una entidad con mecanismos que permitan un buen margen de cumplimiento.

Un ejemplo de lo anterior es el Gobierno de Canadá, donde la estrategia de Gobierno Abierto es responsabilidad del Consejo del Tesoro de Canadá, quienes tienen la responsabilidad de la aprobación y gestión del presupuesto del Estado. El presidente del Consejo del Tesoro, Scott Bryson, con frecuencia representa al Estado Canadiense en eventos internacionales de Gobierno Abierto. Su posición facilita requerir que los proyectos que necesiten aprobación por el Consejo del Tesoro cuenten con unas garantías en términos de Gobierno Abierto en cuanto a transparencia, disponibilidad de información, participación, y articulación con otras iniciativas, para que puedan ser aprobados.

7.4.3. Transición de gobierno y campañas 2018 de Congreso y Presidencia

Tanto Colombia como otros 8 países de la región tienen campañas presidenciales dentro del 2018. Dada la estrecha relación entre la voluntad del Gobierno de turno y la facilidad de avanzar en Gobierno Abierto, el trabajo previo con candidatos y de preparación de empalme del Gobierno es fundamental. Si bien la Unidad de Apoyo de AGA ha facilitado espacios de intercambio de experiencias para este proceso, y avanzó un borrador de comunicado para usar en estos países, ésto no es tema que cuente con recursos disponibles adicionales.

De las experiencias más significativas, cercanas y recientes en la región para este proceso se encuentra la de Chile, liderada por la organización de la Sociedad Civil Ciudadano Inteligente, quienes avanzaron tanto en movilización ciudadana como en sensibilización de candidatos con el tema. De esta forma, visibilizaron el tema en la agenda pública al tiempo que lo posicionaron con candidatos.

Dado el corto tiempo en el que se desarrollarán las elecciones en Colombia, una posible acción en un sentido similar al de Chile es el trabajo conjunto con Transparencia por Colombia, quienes cuentan con experiencia y programas para visibilizar temas de corrupción en las campañas electorales, incluyendo la financiación de éstas. Ésto lo realizan también tanto con la movilización de opinión pública, estrategias especiales de visibilización junto con medios de comunicación, y a través de éstos incidencia en los equipos de campaña.

7.4.4. Construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

Un instrumento para la institucionalización de temas de Gobierno Abierto es el proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Este proceso, liderado por el Departamento Nacional de Planeación, sienta las bases de operación, presupuesto y estructura para el próximo Gobierno. La construcción del Plan tiene todas las características ideales para integrar un enfoque de Gobierno Abierto: apertura en la información del proceso, de participación ciudadana, innovación tecnológica, entre otros.

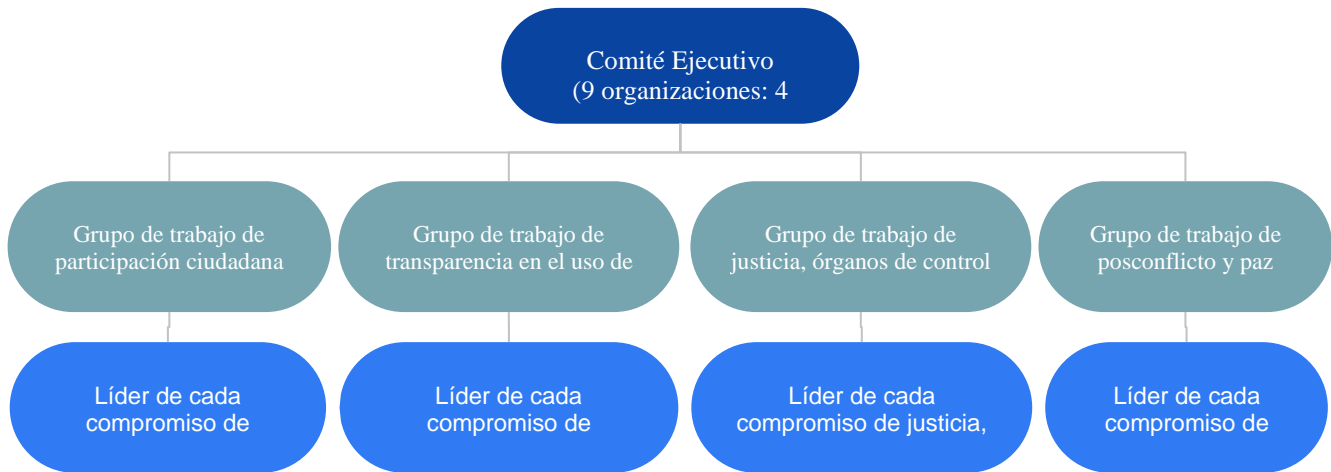
Esto permitiría tanto mejorar la calidad del proceso de construcción del Plan de Desarrollo, a la vez que se diseña cómo se coordina e institucionaliza el trabajo de Gobierno Abierto en el próximo Gobierno.

7.5. Apropriación social del Gobierno Abierto, incluyendo participación ciudadana

Como se ha expresado anteriormente, en el concepto de Gobierno Abierto la participación de la Sociedad Civil y ciudadanía es un componente fundamental, al punto que no es posible hablar de Gobierno Abierto sin esta participación. Hay múltiples oportunidades y desafíos para que esta dinámica de apropiación social se de en múltiples niveles, algunas de las cuales también han sido discutidas en los resultados del proyecto actual. En particular, es ideal contar con mayores avances en la Sociedad Civil organizada cercana al ejercicio (comité AGA, grupos de trabajo, y aliados estratégicos), organizaciones de base relacionada con temáticas específicas, y ciudadanía en general. Cada uno de estos grupos tiene aportes y retos específicos en su vinculación.

7.5.1. La Sociedad Civil organizada cercana al ejercicio

Como se desarrolla en el informe sobre “Diseño y metodología seguimiento mesas temáticas” en el Producto 4, se ha planteado un rediseño del funcionamiento del Comité, reduciendo el número de organizaciones participantes: de 9 del Gobierno, 9 de la Sociedad Civil, a 4 del Gobierno, 4 de la Sociedad Civil y 1 subnacional, junto con una subnacional, de la siguiente forma:



Con este rediseño, se busca ajustar las siguientes problemáticas del funcionamiento anterior del Comité:

- Dificultad de coordinación entre un número alto de organizaciones (18 organizaciones, donde por lo general participan sólo algunas de la Sociedad Civil, y con poca frecuencia entidades del Gobierno).
- Concentración de responsabilidades en estas organizaciones - incluyendo el desarrollo de lineamientos metodológicos, revisión y creación de compromisos, seguimiento a éstos, y actividades generales de promoción de Gobierno abierto.
- Alineación de intereses misionales entre entidades de la Sociedad Civil y su rol en AGA: varias organizaciones de la Sociedad Civil participaron en el ejercicio con una agenda o interés muy específico en una temática (por ejemplo, lucha contra la corrupción, incidencia en liberación de datos de sector defensa). Esto generaba frustración al no estar el trabajo directamente tan relacionado con la temática, adicional a en ocasiones pocos avances específicos en éstas.

En el rediseño del Comité y la creación de los grupos de trabajo, se busca generar una estructura donde organizaciones de la Sociedad Civil interesadas en temáticas y compromisos específicos puedan relacionarse más directamente con el ejercicio. De esta forma, se proponen 4 grupos temáticos, cada uno con compromisos asociados:

- Participación ciudadana (8 compromisos)
- Transparencia en uso de recursos públicos (7 compromisos)
- Justicia, órganos de control y legislativo (6 compromisos)
- Posconflicto y paz (5 compromisos)

Por cada compromiso se prevé una organización veedora, y también se espera que los grupos de trabajo se encarguen de invitar y articular el trabajo de otras organizaciones de la Sociedad Civil que puedan tener un interés en aportar o hacer seguimiento a compromisos específicos.

7.5.2. Organizaciones de base relacionada con temáticas específicas

Uno de las limitaciones de los anteriores planes de acción, es que no se profundizaba mucho en la vinculación con organizaciones de base, a no ser que un compromiso específico lo plantear de manera puntual. Se espera que con la reorganización del Comité y los grupos de trabajo, se más práctico vincular a organizaciones de base de forma más organizada.

Dado que el ejercicio de Gobierno Abierto en términos generales puede resultar muy abstracto para éstas, se propone involucrarlas directamente a las temáticas específicas de los compromisos como mensaje principal. Una vez se genere esta relación sí se aprovecharía para hacer sensibilización sobre los principios y orientaciones de Gobierno Abierto.

Adicionalmente, debe tenerse en mente mecanismos específicos para involucrar a las organizaciones, tanto para facilitar su participación como para facilitar la gestión que implique a los grupos temáticos. Estos mecanismos donde se puede generar valor implicarían:

- Identificar ejercicios de retroalimentación por parte de las organizaciones
- Identificar momentos específicos de seguimiento
- Apoyo para la divulgación de actividades y productos resultado de los compromisos que impliquen participación o veeduría ciudadana

Para activar estos mecanismos es importante apoyarse en herramientas virtuales, y en las actividades específicas de los compromisos que integren la participación de las organizaciones.

7.5.3. Ciudadanía en general

Al igual que con las organizaciones de base, la estrategia para vincular a la ciudadanía en general tiene mayor sentido alrededor de temáticas y compromisos específicos que puedan ser de su interés, e integrar de fondo como mensaje secundario la importancia y los principios del Gobierno Abierto.

La vinculación de la ciudadanía también implicaría un mayor uso de mecanismos virtuales, a la vez que mecanismos específicos de los compromisos que impliquen participación ciudadana. Para esto, se

recomendaría mapear en los compromisos este tipo de actividades, momentos y productos que busquen relacionarse directamente con ciudadanía, para manejar un tono comunicativo común.

En la medida en que los ciudadanos vean que servicios y temas que los afectan y donde tienen mecanismos para hacer veeduría, seguimiento, y participar en ellos, puede irse construyendo una conciencia de la importancia del Gobierno Abierto en la construcción y valoración de lo público.

Adicionalmente, varios compromisos integran ejercicios de sensibilización de ciudadanos en el cuidado de lo público. Éstos momentos se pueden aprovechar y manejar unas pautas comunicativas y gráficas que sumen al ejercicio de Gobierno Abierto.

7.6. Gobierno abierto en lo local

Los avances con la creación de compromisos subnacionales en el IIIer plan de acción, diseñados de la mano de organizaciones de la Sociedad Civil relacionadas con las temáticas de cada compromiso, es un primer paso que merece reforzar. Uno de los aprendizajes de este proceso es el grado de diversidad de avances y características entre los distintos territorios. Existen Gobiernos locales con avances muy grandes, como el caso del Gobierno del departamento de Nariño y su compromiso con la Política de Gobierno Abierto, y otros con un interés muy limitado como Cesar, con quienes no se pudo adelantar el proceso. También hay Gobiernos locales donde si bien hay compromiso del sector público no han podido conectar bien con ciudadanos, a la vez que hay otros donde los ciudadanos lideran este tipo de procesos.

Esta diversidad de avances muestra que independientemente de los avances nacionales, las voluntades de gobernantes locales tienen un alto poder de influencia. De esta forma, incluso si en un Gobierno nacional posterior hubiera menos receptividad por el tema de Gobierno Abierto, el trabajo en lo local siempre será relevante y se encontrará territorios donde resuene y el ejercicio tenga un buen nivel de influencia.

Adicionalmente, los avances que se pueden lograr a nivel local tienen un potencial grande en términos de la participación de ciudadanos y organizaciones de base. Una de las dificultades de muchos compromisos a nivel nacional, es que si bien responden a los principios AGA, en ocasiones tienen un foco de trabajo muy abstracto y elevado para la vinculación de ciudadanos. En el caso de los Gobiernos locales es posible mucha mayor cercanía.

7.7. Sostenibilidad y financiación de esfuerzos en AGA

Adicional a los esfuerzos por la institucionalización de Gobierno Abierto y el avance a que se convierta una política de estado, la sostenibilidad del ejercicio AGA requiere una destinación de recursos, tanto a nivel gubernamental como en la Sociedad Civil. En relación con el Gobierno, aunque la cooperación internacional ha sido fundamental para la creación y sostenimiento del ejercicio, es necesaria una mayor apuesta y dedicación de recursos por parte del Estado, de forma permanente. De forma análoga, para la participación de la Sociedad Civil es importante poder contar con recursos que soporten su trabajo.

En los planes de acción anteriores y dinámicas de comunicación y de seguimiento, varias actividades estratégicas han podido llevarse a cabo gracias a los aportes de Cooperación Internacional. Sin estos aportes, difícilmente podrían haberse invertido suficiente tiempo de coordinación, así como actividades transversales de apoyo, o de construcción de los planes subnacionales.

Si bien a nivel internacional AGA está gestionando apoyos del Banco Mundial para el trabajo de seguimiento y co-creación de planes de acción por parte de la Sociedad Civil, el fondo que permitirá esto aún está en construcción, inicialmente estará enfocado en actividades de cocreación, y probablemente a finales de 2018 abra oportunidades también para seguimiento.

En Colombia, el apoyo de la FIIAPP y ACTÚE ha sido fundamental para adelantar el ejercicio, tanto de parte del Gobierno como de la Sociedad Civil. Se espera que el Gobierno pueda ajustarse al final de estos recursos y destine presupuesto existente para esto. Por parte de la Sociedad Civil, este proceso de búsqueda de recursos puede ser retadora y tomar tiempo.

Por una parte, se requerirían recursos para actividades transversales de coordinación y de seguimiento a los compromisos, y para el apoyo a la vinculación de participación ciudadana en varios de estos compromisos. Dado que estas dos actividades, y en general buena parte del ejercicio AGA en Colombia ha sido soportado por la Sociedad Civil, hay un riesgo que una posible falta de recursos afecte el proceso.

Esta búsqueda de recursos se espera sea una de las tareas del nuevo comité de AGA, y también es una de las tareas en que se encuentra Somos Más mientras esto se define.

7.8. Mecanismos de comunicación virtual

Hay dos consideraciones principales respecto a la comunicación virtual. La primera es que claramente se requiere mayores mecanismos para democratizar el acceso y participación a distintas dinámicas

relacionadas con AGA. Esto requiere un esfuerzo especial e integrar mecanismos innovadores de participación. La segunda consideración es que los mecanismos que se construyan dependen de los avances del Gobierno en la transición de Urna de Cristal a ser el portal del Gobierno Abierto colombiano.

En caso que la estrategia de este portal integre de manera suficiente y efectiva herramientas y dinámicas de participación, y de una forma que permita su definición conjunta con el Comité y grupos de trabajo, tiene sentido que la mayoría de mecanismos de comunicación virtual sean manejados por el Gobierno. En caso que no lo sea, este rol lo seguiría teniendo la Sociedad Civil. En cualquier caso, es pertinente que la Sociedad Civil, incluso si Urna de Cristal toma liderazgo, mantenga un espacio sencillo de publicación de contenido independiente. Dada la experiencia de otros países donde se ha requerido una posición crítica por parte de la Sociedad Civil, estos espacios virtuales sirven para visibilizar y hacer oficial estas posiciones.

Adicional a las plataformas tecnológicas que permitan reforzar mecanismos de participación, debe tenerse la consideración que la responsabilidad más grande en éstos es la de su dinamización. Si bien han existido herramientas como el Tablero de Control, la posibilidad de registro y publicación de información por parte de organizaciones, múltiples encuestas y consultas públicas, varias de éstas herramientas no han tenido suficiente incidencia dada su falta de dinamización. De tal forma, en caso de que Urna de Cristal tome mayor compromiso, éste tendría que reflejarse especialmente en la gestión de contenido y dinamización.