

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: IMPLEMENTACIÓN DE ELEMENTOS DE
INFRAESTRUCTURA DE INTEGRIDAD Y CAPACITACIÓN EN TERRITORIOS
PRIORITARIOS Y TERRITORIOS PILOTOS

**CONSULTORÍA PARA DEFINIR DENTRO DEL MARCO DEL CONPES 167
UNA LÍNEA ESTRATÉGICA DE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DEL
DAFP Y DISEÑAR UN ESQUEMA DE ARTICULACIÓN CON LA
SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA**

El documento contiene una propuesta de medidas prioritarias para lograr los objetivos incluyendo lineamientos estratégicos para la vinculación de sectores y territorios pilotos.

AUTOR: Viviana Barberena

FECHA: Mayo 2015

Contenido

Concepto de Transparencia.....	2
Objetivos de la Línea Estratégica de Transparencia e Integridad	5
Revisión y Análisis de Medidas Prioritarias.....	6
Empleo Público.....	7
Gestión Pública Integral.....	9
Desarrollo Organizacional y Fortalecimiento Institucional.....	13
Enlace Ciudadanos – Estado.....	14
Cambio Cultural y Construcción de Paz.....	17
Recomendaciones finales.....	17

Concepto de Transparencia

El concepto de transparencia ha adquirido importancia a nivel mundial, y Colombia no ha estado exenta de este especial interés por incentivar el desarrollo de la gestión pública desde una perspectiva de transparencia, integridad y probidad.

En primer lugar debemos señalar que uno de los grandes inconvenientes para conceptualizar y operacionalizar el concepto de transparencia radica en su nivel de abstracción, se espera que a través de la revisión conceptual se pueda dilucidar con mayor precisión el concepto y adaptar su funcionalidad a los propósitos de la Línea Estratégica.

Nuria Cunill Grau¹ (2006) señala que la convergencia de diversos cambios políticos, sociales y económicos han contribuido a un mayor interés por la transparencia en la gestión pública,

“El reclamo a la mayor responsabilización de los gestores públicos, sea a partir de fundamentar su mayor discrecionalidad, sea a partir del descontento con sus resultados, es evidente que se ha traducido en la reivindicación de una mayor visibilidad de los procesos de formación de las decisiones públicas y de los resultados de la gestión pública.” (p. 26)

La transparencia comprende un proceso complejo que está directamente ligado al contexto social, económico y político al que se le vincule. El término está asociado directamente a la disminución de los niveles de corrupción, pero también puede verse como la posibilidad de reequilibrar las relaciones de poder, entre la ciudadanía y las instituciones del Estado y garantizar una gestión pública más eficiente².

Como señala Cunill Grau, reequilibrar las relaciones de poder entre las entidades del Estado y los ciudadanos depende de dos factores simultáneamente: i) el deber de los agentes públicos de informar sobre los procesos de toma de decisión y sus resultados, y ii) la capacidad de los ciudadanos de ejercer control social sobre la gestión pública. La responsabilización de los agentes públicos crea transparencia en la gestión, la cual es

¹ “Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas. Fue funcionaria internacional por más de veinte años en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).” Disponible en: <http://www.novagob.org/profile/Nuria>

² Por ejemplo, por medio del mejoramiento de los sistemas de control interno, la racionalización de trámites, el acceso a la información pública, entre otros procesos.

operacionable solo si los ciudadanos tienen la capacidad y las condiciones necesarias para ejercer el control social sobre las actividades del Estado.

En este sentido, el acceso y la disponibilidad de la información pública se ha convertido en un concepto inherente a la gestión pública transparente, el objetivo principal de esta, no debe referirse únicamente a divulgar y/o publicitar la información que producen las entidades del Estado, sino a promover mayores niveles de responsabilidad por parte de los agentes encargados de los asuntos públicos; de esta manera el acceso y la disponibilidad de la información se convierte primero, en un elemento clave de una gestión transparente y, segundo en un medio de participación y control por parte de la ciudadanía. No obstante, el concepto de transparencia no debe limitarse a la disponibilidad y el acceso a la información pública, sino que va más allá de este elemento.

A este respecto, Ernesto Villanueva señala, que el concepto de transparencia está vinculado a la noción de ejercer control sobre la administración pública, y la define como, “el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas.” (p. 63).

Desde una perspectiva más conceptual, Andreas Schedler, argumenta que,

“[L]o transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, sino lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera (...) La cuestión, entonces, es cuáles son las paredes que queremos hacer translúcidas y qué es lo que queremos ver a través de ellas.” (p. 66)

El autor acuña el término de *transparencia argumentativa*, que permite a la administración pública justificar sus decisiones de gobierno y complementarse con la *transparencia informativa*, entendida como el derecho de acceso a la información.

El punto clave de la transparencia no debe remitirse únicamente a la información (aunque no deja de ser un aspecto relevante al concepto) sino a responsabilizar a los agentes públicos de sus deberes con el fin de mejorar los niveles de transparencia. Por ejemplo desde la teoría de las organizaciones se aduce que las entidades que orientan su trabajo desde la transparencia en sus procesos y relaciones, generan mayor confianza en

la gestión y propenden a generar procesos de toma de decisión con mayores niveles de racionalidad que optimizan el desempeño institucional.

Para el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP es de gran importancia profundizar y visibilizar el componente de transparencia en su gestión en dos sentidos, i) desde una perspectiva que permita acercar el ciudadano al Estado y optimizar la relación que se genera entre estos dos actores y ii) mejorar los procesos que lidera la entidad donde la transparencia se configure como un componente transversal en la gestión.

Con base en el abordaje conceptual realizado, se propone una aproximación al concepto de transparencia que servirá de insumo para la implementación de la Línea Estratégica. Se entenderá por transparencia para efectos de las recomendaciones del presente documento, el proceso por medio del cual se reequilibran las relaciones de poder entre el Estado a través de sus distintas entidades y el ciudadano, por medio del mejoramiento de los servicios, la rendición de cuentas, el acceso y la disponibilidad de la información, con el fin de incrementar la confianza del ciudadano en la entidad y de sus funcionarios en los procesos internos de la misma.

Objetivos de la Línea Estratégica de Transparencia e Integridad

A continuación se presentarán algunas acciones y medidas prioritarias que permitirán cumplir con los objetivos propuestos³ por la Línea de Transparencia e Integridad para el Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Definir el rol del DAFP en materia de transparencia y lucha contra la corrupción y sus responsabilidades ante el Gobierno Nacional, las entidades territoriales y la ciudadanía, acorde a la PPIA, el PND 2014 – 2018 y las recomendaciones efectuadas por la OCDE en materia de Buen Gobierno.
- Visibilizar las acciones, herramientas y políticas que impulsa actualmente el DAFP en materia de transparencia con el fin de potenciarlos al interior de la entidad y en las demás entidades que participan en transparencia.

³ En el segundo producto de esta Consultoría se presentaron unos objetivos preliminares para la Línea de Transparencia e Integridad, los cuales han sido objeto de algunos cambios y modificaciones teniendo en cuenta el progreso del trabajo y la investigación. Estas modificaciones serán presentadas en este documento.

- Recomendar acciones conjuntas en materia de transparencia y anticorrupción que tienen el DAFP y la Secretaría de Transparencia con el fin de potenciar las acciones que cada entidad ha realizado sobre el tema.
- Hacer recomendaciones que permitan promover la apropiación de conocimiento por parte de los funcionarios del DAFP sobre las competencias de la entidad en transparencia y anticorrupción.
- Diseñar un esquema de articulación entre la Línea Estratégica de Transparencia e Integridad con las demás líneas estratégicas del DAFP.
- Recomendar algunos ajustes a las políticas y el marco normativo en transparencia que conduzcan al fortalecimiento de la infraestructura de integridad del DAFP.

Este documento tiene como objetivo determinar las acciones prioritarias que el DAFP debe implementar para promover la transparencia en la gestión institucional de la entidad. En primer lugar, se presentarán las acciones que actualmente se están llevando a cabo en la entidad y que contribuyen a mejorar la gestión, en segundo lugar, se expondrán las principales limitaciones que se presentan en el Departamento para llevar a cabo algunas iniciativas y finalmente, con el fin de promover una gestión institucional basada en la transparencia, esta Línea Estratégica, con base en los insumos obtenidos durante las entrevistas con funcionarios de la entidad y las acciones incluidas el Plan de Acción 2015, analizará y propondrá una priorización de las acciones en cada una de las áreas de política que permitirán lograr los objetivos propuestos para la estructuración de esta línea.⁴

Revisión y Análisis de Medidas Prioritarias

⁴ El principal insumo para la elaboración del presente documento son las entrevistas realizadas con funcionarios y directivos del Departamento Administrativo de la Función Pública. Gran parte de los aportes realizados se tomaron como referencia para este producto.

Este documento es producto de la reflexión derivada del análisis de la normatividad que aplica al DAFP en materia de transparencia, así como las distintas entrevistas realizadas a funcionarios y directivos de la entidad y el plan de acción para 2015.

Las medidas prioritarias se han entendido como una combinación entre lo planeado, lo determinado por las normas y lo posible según las circunstancias financieras y administrativas del DAFP que obligan a establecer una priorización en las acciones a seguir.

Un primer aspecto que vale la pena resaltar es que en realidad no se trata de emprender en todos los casos acciones que no estuvieran contempladas. Muchas de las actividades del DAFP cumplen con lo que se señala en las normas. Sin embargo, es muy evidente que no hay conciencia institucional sobre las muchas acciones que se desarrollan actualmente en clave de transparencia.

El otro aspecto importante, determinado seguramente por la dimensión de la entidad, es la poca innovación para realizar sobre las tareas institucionales, abordajes más integrales y metodológicamente más adecuados al reto que impone sensibilizar a los funcionarios públicos en general, sobre el quehacer transparente de la gestión pública así como la necesidad de producir cambios en materia de procedimientos, trámites e información al ciudadano.

Hay que reconocer además que al DAFP se le han asignado tareas y competencias nuevas en normas recientes (PPIA-CONPES 167 de 2013, ley 1712 de 2014 entre otras) sin que necesariamente se haya producido una reforma que permita a la entidad asumir de mejor manera lo establecido.

Es evidente la falta de personal para atender los asuntos estratégicos y a su vez el fenómeno de acostumbramiento de los funcionarios a tareas por años realizadas. Hay poco espacio para la creatividad, las tareas se cumplen ajustadas a la norma pero sin contemplar la incidencia en el interlocutor al cual se dirigen las acciones y no hay acercamiento integral ni a la temática ni a las entidades de distinto orden a las cuales acompaña el DAFP.

Finalmente en consideración a las limitaciones estructurales, es importante la discusión acerca de lo realmente misional de la entidad, su capacidad de lograr impacto con su intervención y generar la capacidad interna de producir los ajustes institucionales necesarios para afrontar nuevos desafíos.

El documento se ha organizado con base en las áreas de política definidas por el departamento con el fin de priorizar acciones concretas en cada una de ellas así como hasta donde sea posible, evidenciar las limitaciones para el cumplimiento de ciertas metas propuestas. Como anexo se entrega una matriz con las acciones con una priorización que da cuenta de lo urgente, importante y necesario para el DAFP impulsar al interior las tareas más importantes en materia de transparencia

En cuanto a empleo público

Uno de los grandes retos del Departamento en materia de empleo público es consolidar el registro de información de todas las entidades del orden nacional y territorial en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP, con el fin de que las entidades utilicen en un 100% el sistema como herramienta de gestión institucional y que haga parte de la cotidianidad en el trabajo. No obstante, la implementación del sistema debe enfocarse en el nivel nacional teniendo en cuenta las dificultades para realizar el despliegue territorial y generar un impacto significativo en la utilización del sistema.

Es necesario hacer seguimiento y evaluar el funcionamiento y la utilidad del SIGEP, con el fin de determinar las debilidades que tienen las entidades en el orden nacional y posteriormente el orden territorial en el proceso de registro de la información requerida por el sistema, no obstante hasta el momento dichas evaluaciones han estado orientadas a registrar por medio de encuestas datos concreto del SIGEP, esta metodología de evaluación no arroja resultados concretos sobre la funcionalidad del sistema dentro de las instituciones.

Según lo manifestado por la Dirección de Empleo Público – DEP, se espera poder coordinar un trabajo conjunto con la Procuraduría General de la Nación para incluir dentro del Índice de Gobierno Abierto (IGA) el SIGEP como una variable para medir la gestión de las entidades. Sin embargo, es necesario analizar el alcance de esta acción, ya que el IGA incluye entre su medición varios sistemas de información que dan cuenta la gestión institucional de las entidades. Para ello se requiere que la variable del SIGEP tenga un peso significativo dentro de la ponderación para que produzca el efecto deseado.

Por otro lado, para la DEP es importante lograr que el SIGEP se pueda cruzar con otros sistemas de información de las entidades del orden nacional, para minimizar los esfuerzos que realizan las instituciones y optimizar la utilización de la información consignada. Sin embargo, se recomienda avanzar en que el sistema funcione

integralmente. En términos de transparencia son importantes aspectos como la información de hojas de vida actualizadas y las declaraciones de bienes y rentas ya que como funciona hoy el sistema, no permite evaluar si ha habido un adecuado manejo en las entidades de una política transparente para el acceso a los cargos.

Resulta muy pertinente la estrategia de motivación planteada en el sentido de vincular en las entidades no solo al funcionario que maneja el sistema, sino a los cargos directivos para que así se supere el mensaje de que lo importante es cumplir con el requisito.

En este orden de ideas, sería importante priorizar un cierto número de entidades del orden nacional, que logren implementar el SIGEP hasta la fase de vinculación, la cual les permitirá convertir el sistema en una herramienta de gestión institucional, mejorar los procesos al interior de las entidades y evaluar su utilidad en la cotidianidad de sus labores

Gestión Pública Integral

Actualmente el DAFP está adelantando algunas acciones encaminadas a la racionalización de trámites, una de ellas es el convenio entre la Secretaría de la Función Pública de México y el Departamento Nacional de Planeación – DNP. Este convenio tiene como objetivo desarrollar una metodología que permita identificar el costo de los trámites estatales, se espera llevar a cabo una asesoría en doble vía en la que a partir de la experiencia mexicana, el DAFP pueda implementar esta nueva metodología y por su parte México tome en cuenta los avances en materia de racionalización de trámites en el nivel territorial que se ha llevado en el país.

A pesar de que este tipo de metodologías puede ser una herramienta importante para prevenir actos de corrupción, ya que es posible identificar los costos específicos de cada trámite, es primordial visibilizar ante la ciudadanía herramientas como el Sistema Único de Información de Trámites – SUIT, para que conozcan el proceso que deben seguir en un trámite de cualquier entidad del Estado colombiano y utilizar este sistema como principal medio para obtener información completa, actualizada y confiable de los trámites en el país.

Para ello es necesario consolidar el registro de los trámites del Estado colombiano a través del SUIT⁵, priorizando i) los sectores en los que mayor número de procedimientos existen y ii) aquellos en los que hay mayor demanda por parte de la ciudadanía.

Además de completar la información en el SUIT en el nivel nacional, es necesario que se priorice el levantamiento del inventario de los trámites en el nivel territorial con el fin de estandarizar, racionalizar y simplificar los trámites en los departamentos y municipios, ya que existe una relación más directa entre el Estado y el ciudadano.

Actualmente se está llevando a cabo la integración del Sistema Único de Información de Trámites – SUIT con el Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión – FURAG; con el fin de facilitarle al servidor público el registro de la información, evitando la duplicación de procesos. Así mismo, se busca que el Portal del Modelo Integrado de Planeación y Gestión cuente con información actualizada para tener una divulgación a gran escala sobre el nivel de funcionamiento de las entidades. Aunque, este tipo de procesos contribuyen a la una mayor eficiencia al interior de las entidades, ya que facilitan la tarea de registrar información, debe haber un examen cuidadoso de cómo esta acción afecta al ciudadano, ya que la optimización de los procesos de las entidades debe estar pensada para atender y brindar servicios eficientes y oportunos a la ciudadanía.

Así como se recomienda en el SIGEP el énfasis para el nivel nacional, en el SUIT se recomienda un énfasis más territorial que incluye no solo las entidades territoriales sino las nacionales que tienen presencia en el territorio y que concentran buena parte de los trámites relevantes para los ciudadanos. A nivel territorial es necesario desplegar una estrategia de información que facilite un mayor conocimiento y apropiación por parte de la ciudadanía de lo que requiere hacer cuando demanda servicios del Estado. No basta con que el sistema funcione, es necesario implantar una estrategia para que se use.

Como medida prioritaria se debe visibilizar y posicionar el SUIT ante la ciudadanía: i) como una plataforma de fácil acceso y navegación, ii) utilizando los medios de difusión del DAFP, y iii) consolidando el SUIT como la herramienta principal para consultar los trámites y procedimientos existentes en el Estado colombiano.

⁵ Plan de acción del 2015: “Gestionar la inscripción de trámites y OPAs en el SUIT de 246 Instituciones priorizadas que se encuentran ubicadas en el rango de 0% - 39% del índice de avance de inscripción de trámites.”

Con respecto al control interno, la Política Pública Integral Anticorrupción incluye entre sus acciones la, “[R]evisión del Rol de la Oficina de Control Interno y del Jefe de Control Interno para las entidades del Orden Nacional, por niveles de complejidad.” El DAFP viene adelantando esta revisión, especialmente determinando que entidades actualmente no cuentan con una oficina y un jefe de control interno deberían, (por las funciones que cumple la entidad) crear esta área.

En este sentido, es importante que las entidades en general y aquellas que se vean obligadas a crear la oficina de control interno, se comprometan a escoger sus jefes de control interno por concursos de mérito, ya que genera mayor independencia en el desempeño de sus labores y promueve la transparencia al interior de las instituciones.

Por otro lado, el DAFP ha puesto su interés en llevar a cabo un proceso de certificación de los jefes de control interno de las entidades, con el fin de que se capaciten, adquieran habilidades y conocimientos, basados en las normas internacionales al respecto. Para ello es necesario crear convenios interadministrativos y gestionar los recursos necesarios que permitan llevar a cabo este proceso. Esto, si se complementa con una escogencia meritocrática de los mismos contribuye de manera importante en el apoyo del MecI a generar estándares de transparencia.

En este mismo sentido, es relevante para empoderar a los jefes en control interno, capacitarlos en temas propios de transparencia para que se conviertan en ejes transversales del trabajo y la evaluación que ellas deben realizar en las respectivas entidades.

Es preocupación de la Entidad consolidar un modelo único que permita la interoperabilidad del Modelo Estándar de Control Interno – MECI y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Para lograr este objetivo es necesario coordinar con los órganos de control acciones orientadas a garantizar la implementación del MECI en las entidades y que se reconozca la importancia de su utilización para la gestión institucional y para contribuir a la transparencia en las entidades, así como una herramienta que permite llevar a cabo los procesos tal como fueron concebidos y no como un proceso de gestión documental.

Así como en el SIGEP se piensa una estrategia que llega a niveles directivos, en el MECI, debería seguirse un camino similar e incluso establecer visitas conjuntas que permitan

mostrar las ventajas de contar con los diferentes modelos y sistemas como herramientas útiles para cumplir con estándares de transparencia que establecen las normas y a su vez, con instrumentos de seguimiento efectivo de la gestión.

Mejorar la operabilidad del MECI y avanzar en la priorización en las entidades, así como establecer compromisos con las entidades del orden nacional y territorial para impulsar la escogencia de los jefes de control interno por medio de concursos de mérito, se constituyen en medidas prioritarias para garantizar una gestión basada en la transparencia.

Colombia, y que permite analizar y replicar las experiencias exitosas que llegan al DAFP a través de la convocatoria al Premio Nacional de Alta Gerencia. El Grupo de Comunicaciones Estratégicas del DAFP ha desarrollado recientemente una iniciativa para hacer uso de las experiencias consignadas en el Banco de Éxitos; a través de la página web *Sirvo a mi país* se publican algunas de las experiencias para conocimiento de los servidores públicos.

Sería importante de que desde el DAFP se pudieran hacer ejercicios de seguimiento y evaluación de las iniciativas que fueron destacadas y galardonadas en el Premio Nacional de Alta Gerencia; con el fin de darle continuidad a las acciones que han contribuido a una gestión pública más eficiente y generar una mayor publicidad y divulgación de dichas iniciativas. Así mismo, es importante analizar no solo las iniciativas destacadas y galardonadas, sino aquellas que fueron postuladas por las entidades. Podría desarrollarse un mecanismo (memorias, archivos, etc.) que permita recoger los principales aportes de las experiencias presentadas con el fin de hacer ejercicios de reflexión sobre los procesos que llevan a cabo las entidades, evaluando los alcances y fortalezas para la gestión institucional.

Una adecuada gestión del conocimiento aplicado al Banco de Exitos, puede convertirse en la herramienta más exitosa de acercamiento a las regiones en la medida en que muestra no solo la norma sino cómo es posible su desarrollo. Bien documentadas facilitarían la réplica y el intercambio horizontal probado como una herramienta de alto contenido pedagógico cuando se realiza.

La estrategia territorial, por las limitaciones de recursos humano y presupuesto para viáticos y gastos de viaje, podría tener un soporte muy grande en la creación de una Red de Experiencias para el Impulso a la Transparencia de la Gestión- REITG en cuyo caso, el DAFP podría hacer la Secretaría Técnica. Si bien también hay limitación en recursos

tecnológicos es requiere un esfuerzo para adecuar el actual sistema a condiciones mínimas de operabilidad y de capacidad técnica para una mejor utilización de lo consignado en el banco.

Es primordial generar valor agregado a la información obtenida y consignada a través del Banco de Éxitos. Es importante hacer un ejercicio analítico sobre las iniciativas presentadas (ya sean destacadas o no) con el fin de promover una mayor publicidad y divulgación de los insumos que pueden obtenerse de la gestión institucional de entidades en diversas partes del país.

Desarrollo Organizacional y Fortalecimiento Institucional

El DAFP cuenta con tres tipos diferentes de usuarios que acuden a los servicios brindados por la entidad, i) las diferentes entidades del orden nacional y territorial, ii) los servidores públicos, y iii) lo ciudadanos. Los usuarios generan una gran demanda de consultas y solicitudes al DAFP con el fin de obtener asesoría sobre reestructuración institucional, reformas, planta de personal entre otras muchas cuestiones. Con el fin de mejorar la atención prestada por el Departamento, es necesario reducir el número de pasos y los procesos que deben realizarse para atender dichas solicitudes, para ello desde la Dirección de Desarrollo Organizacional se propone contar con *conceptos marco* que respondan integralmente a las solicitudes que son más recurrentes y que se publiquen en los medios de difusión de la entidad para desconcentrar el trabajo de los servidores en torno a la contestación de solicitudes.

Este tipo de mejoras, por ejemplo a través de los conceptos marco, no solo descongestionan las labores de la entidad, sino que también garantizan el acceso y la disponibilidad de la información que es frecuentemente solicitada por los usuarios del DAFP. La construcción de este tipo de elementos requiere de una coordinación entre las distintas Direcciones de la entidad con el fin de generar información de calidad, basada en el lenguaje claro particularmente cuando se trata de atender ciudadanos.

El fortalecimiento interno de cada una de las entidades debe estar concebido bajo la premisa de que su principal rol está orientado a la prestación de servicios específicos. Por ello las reformas y reestructuraciones de los procesos internos de las entidades tanto en el orden nacional como territorial deben enfocarse a que dichos servicios sean abiertos al ciudadano. Para la Línea de Transparencia, las reformas institucionales deben basarse, i) en la atención abierta a la ciudadanía, ii) garantizar la participación y la toma

de decisiones por parte de los servidores; con el fin de mejorar la confianza y acercar el Estado al ciudadano y iii) entidades con información disponible, clara y oportuna para la ciudadanía.

En cuanto al despliegue territorial, debe haber una clarificación del rol del DAFP en la asesoría a nivel nacional y departamental en las diferentes áreas (estructura administrativa, planta de personal, manual de funciones, régimen salarial y/o estatutos), es necesario redefinir si la entidad debe dedicarse a ser diseñadora de los programas y proyectos o también asumir el rol de ejecutora de los mismos.

Con base en esta redefinición puede presentarse una mejora en la atención a los ciudadanos y brindar servicios eficientes y oportunos, así como dar respuesta efectiva y pertinente a las necesidades de desarrollo institucional, que conduzcan a una mejorara en la gestión institucional.

La asesoría y el acompañamiento que brinda el DAFP debe ir orientado a que las entidades sean prestadores de servicios y abiertas a la ciudadanía. Las reformas y reestructuraciones institucionales deben tener como eje transversal la atención al ciudadano, con el fin de democratizar la gestión pública.

Enlace Ciudadanos – Estado

La estructura del DAFP ubica el tema de rendición de cuentas y control social como parte de la Dirección de Empleo Público de la entidad, situación que dificulta la obtención de avances sustanciales desde esta área, ya que no tiene una dedicación exclusiva en el tema. En el largo plazo sería pertinente formar un área destinada al tema de democratización de la función pública al interior del Departamento, que incluya varios contenidos como servicio al ciudadano, control social, veedurías ciudadanas y rendición de cuentas. Aunque este tipo de reestructuración supone grandes esfuerzos para la entidad, se hace necesario ya que este componente concentra los principales elementos de transparencia (participación, control y acceso a la información).

Actualmente el área de control social y rendición de cuentas ha enfocado su trabajo a través de la Red Institucional de Veedurías Ciudadanas, conduciendo los procesos de formación y capacitación a nivel departamental, no obstante la relación con los municipios ha sido más complicada debido a las limitaciones del DAFP para llegar

directamente a los mismo, y ha tenido que delegar esta responsabilidad en los personeros departamentales.

Con el fin de mejorar los procesos que se llevan a cabo en los territorios y la formación de multiplicadores se recomienda crear alianzas estratégicas con la ESAP y las Universidades regionales, las cuales tienen una relación más directa en los territorios. De esta manera el DAFP podría concentrar sus esfuerzos en diseñar los herramientas integrales para utilizar en las regiones y hacer un mayor seguimiento a estos procesos. Así mismo, sería importante que el Departamento liderara gran parte de los procesos al interior de la Red Institucional de Veedurías Ciudadanas, debido al conocimiento que tiene sobre el tema, ya que se encarga de desarrollar conceptual y metodológicamente las herramientas orientadas a formar veedores y promover el control social.

Por otra parte los procesos de capacitación y formación en las entidades territoriales se hacen con poca regularidad, lo que conduce a mayores dificultades en la apropiación del conocimiento en los territorios lo cual conlleva a una subutilización de los sistemas de información, manuales y guías dispuestos desde el DAFP. Sería pertinente recurrir a diversos canales de difusión, como plataformas virtuales que permitan capacitar y formar en las entidades territoriales, sin necesidad de desplazarse; debe buscarse por medio de la alianzas utilizar las plataformas ya existentes, por ejemplo en la ESAP y otras instituciones educativas. Sería deseable hacer menos pero mantener cierta regularidad.

Es prioritario clarificar el rol y las responsabilidades de la Secretaría de Transparencia y el DNP y mejorar el trabajo articulado que se lleva a cabo con cada entidad. Para ello, se debe formular un plan de acción conjunto realista en su ejecución, que cuente con metas diferenciadas que apunten a lograr objetivos comunes en transparencia, control social y rendición de cuentas, pero que incorpore los recursos con los cuales se cuenta y aquellos que habría que buscar en otras alianzas. Es necesario coordinar el trabajo de las entidades, ya que pueden estarse duplicando procesos, esfuerzos y recursos que dificultan la consecución de resultados.

Es prioritario separar el componente de control social y rendición de cuentas de la Dirección de Empleo Público con el fin de darle la capacidad de operar de manera independiente y enfocar sus esfuerzos en este tema. Así mismo, es importante potenciar el trabajo conjunto con Secretaría de Transparencia y el DNP, estableciendo compromisos específicos en materia de control social y rendición de cuentas.

Otro de los elementos clave para mejorar la relación Estado – ciudadano es por medio del acceso y la disponibilidad de la información que generan las entidades públicas. El portal oficial del Departamento cuenta con una sección de preguntas frecuentes destinado a los servidores públicos que recoge las principales inquietudes sobre diversos temas como la carrera administrativa, inhabilidades e incompatibilidades, plantas de personal entre otros. Sería importante replicar este modelo con base en preguntas que la ciudadanía le hace al DAFP, para crear un banco de preguntas que simplifique la búsqueda de información y brindar así respuestas más precisas a los temas de interés de los ciudadanos. Para la Línea de Transparencia esta es un acción que debe emprenderse en el corto plazo pues mejoraría la oferta de información por parte de la entidad.

Desde el Grupo de Comunicaciones Estratégica se ha propuesto en el Plan de Acción 2015 “[F]ortalecer la estrategia de publicaciones técnicas de Función Pública” con el fin de que las entidades del Estado y la ciudadanía tengan a su disposición la información técnica que genera diariamente la entidad, con base en principios de estandarización y simplificación. Así mismo, se ha propuesto organizar un cronograma de chats en línea y video conferencias que contenga las actividades virtuales que oferte el Departamento a las entidades en temas relacionados con control interno, racionalización de trámites, rendición de cuentas, entre otros.

Llevar a cabo estas acciones que se proponen desde el DAFP contribuyen ampliamente a la transparencia al interior de la entidad y de cara a la ciudadanía. Se necesita formalizar la labor del grupo de comunicaciones en la estructura del Departamento y dotarlo de recursos humanos y económicos para emprender este tipo de acciones.

Por otro lado, desde el Plan de Acción 2015, el DAFP propone “Consolidar un modelo de servicio integral para el Servicio al Ciudadano en la Función Pública, con criterios de participación ciudadana, transparencia, lenguaje claro y cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la materia, con el fin de mejorar la calidad y los tiempos.”⁶ No obstante desde la perspectiva de transparencia es más relevante capacitar y sensibilizar a los servidores que brindarán esta atención, ya que generar un buen servicio al ciudadano puede contribuir a mejorar la imagen de las entidades públicas y mejorar la confianza de los ciudadanos en el Estado.

⁶ Tomado de: Plan de Acción 2015. Departamento Administrativo de la Función Pública.

Cambio Cultural y Construcción de Paz

I. Pedagogía para la paz

En el corto plazo el DAFP busca implementar un programa de pedagogía de paz en la administración pública, por medio de la difusión de información sobre el actual proceso de paz que cursa en el país y formando a los servidores públicos como pedagogos de paz.

Si bien no hay acciones dirigidas específicamente a objetivos de transparencia en el largo plazo podría contribuir a mejorar la confianza del Estado en el ciudadano.

Pero se considera que en una fase inicial no habría recomendaciones específicas en el marco de la línea de transparencia e integridad. Sin embargo, la priorización de territorios específicos pueden ser una oportunidad para que el DAFP haga una atención integral en esas zonas que incorpore el componente de transparencia y participación ciudadana.

Recomendaciones finales

Volcar la cultura institucional en clave de transparencia

El DAFP es percibido como una entidad que ayuda en el contexto de la institucionalidad pública a mejorar y tecnificar la función pública. Es dueña de un saber con alto grado de especialidad, respetada en asuntos técnicos. Pero dadas las limitaciones de todo orden ya mencionadas, su labor requiere mayor empoderamiento institucional para que el reconocimiento vaya mas allá de su reconocimiento técnico y operativo y genere un impacto mayor con capacidad de transformar la administración pública.

Fortalecer la línea estratégica de transparencia es una buena oportunidad para que la institucionalidad de un salto cualitativo en su oferta de servicios. Muchas de las estrategias orientadas a mejorar en la transparencia de la gestión pública están en cabeza del DAFP con otras entidades, pero todavía al interior de la Entidad no es percibido ese rol tan clave en la sociedad. Su autoimagen sigue derivada de su capacidad para producir conocimiento técnico.

Para lograrlo es necesario el diseño de una estrategia orientada a generar un cambio en el abordaje de la temática en toda la entidad, para que a su vez pueda elaborarse plan operativo con enfoque de transparencia. En especial para el acompañamiento a los

territorio, dado el cambio de gobernantes que se avecina, puede ser un buen momento para reorientar hacia este propósito buena parte de las acciones del DAFP.

Sería muy importante la innovación no solo temática sino metodológica y ampliar la perspectiva de los funcionarios alrededor de apuestas estratégicas como esta. En este sentido podría crearse para empezar una comisión interna de carácter temporal que evaluara todas las herramientas e instrumentos para orientarlos hacia el propósito de apostarle a la transparencia de manera transversal.

Crear y Fortalecer Alianzas estratégicas

Generar cambios como los que se propone el DAFP con sus líneas estratégicas requieren del concurso de varios actores y la consolidación de alianzas. La primera por la naturaleza y vínculo que debe fortalecerse es con la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Para el DAFP debe constituirse en un soporte muy importante en especial si quiere ampliar su presencia territorial pues la ESAP cuenta con estructura de capacitación y académica en todo el territorio nacional. Si es la entidad que se encarga de formar y capacitar a los funcionarios públicos, se requiere una delimitación más clara y armónica de los desafíos.

Por una parte debe definirse de acuerdo a la naturaleza de las 2 entidades que le corresponde a cada una y como pueden trabajar armónicamente respetando la autonomía propia de cada una.

En el corto plazo y con el diseño institucional que tiene actualmente el DAFP no logra soportar la carga que tiene frente a las políticas de empleo público y al mismo tiempo hacer el despliegue territorial y las jornadas de capacitación y formación. En este sentido debe establecerse si el rol principal del DAFP va dirigido a diseñar políticas en los temas que hacen parte de sus objetivos misionales o si también deben ser ejecutores de los programas que diseñan y en ese caso, aprovechar mejor sus ventajas y recibir colaboración donde requiere apoyo.

Una primera tarea es hacer una revisión de los pensum y la oferta de capacitaciones que tiene la ESAP y evaluar de que manera incluyen el componente de transparencia y cómo podría mejorarse la oferta para lograr que las actividades misionales tengan como uno de sus principales ejes la transparencia.

A nivel territorial el ejercicio podría incluir a algunas universidades regionales además de la ESAP través de convenios. El DAFP debe producir material y generar un paquete integral de herramientas y metodologías conducentes a cumplir los propósitos de la línea estratégica y asegurar así la calidad de los contenidos que serán aplicados. Los aliados podrían ser el soporte del desarrollo y aplicación con lo cual la capacidad de incidencia podría crecer. Su liderazgo debe centrarse más en gestionar el conocimiento, posibilitar su difusión y hacer seguimiento que en pretender llegar a buena parte del territorio nacional.

Convenios internacionales: La cooperación internacional puede ser una aliada importante. Si bien no trabaja articuladamente a veces inclusive ni siquiera con el gobierno y más bien cada de ellas tiene unas tareas y regiones, el tema de transparencia es un eje transversal y en algunas forma parte de su objeto misional. Cuenta con recursos, realiza estrategias de mediano y largo plazo, en general goza de credibilidad, se ocupa de ser innovador metodológicamente hablando y tiene capacidad de recoger y sistematizar sus experiencias.

Para la presencia territorial son muy importantes las distintas cooperaciones para ampliar la capacidad de acción del DAFP. Inicialmente debe hacerse un inventario de los programas y proyectos, las líneas y objetivos para apoyar aquellas iniciativas que puedan servir para potenciar los principales aportes del DAFP a la línea de transparencia. En el mediano plazo debe se debe tener detallado para cuáles de los cooperantes esta línea es importante y así buscar trabajar en un proyecto específico. PNUD, GIZ, USAID, UE, AECL tienen una larga trayectoria en el tema. Podría empezarse con ellas la alianza pero también buscar otros apoyos como el del programa Goberna de la Fundación Ortega y Gasset de España con la ESAP.

Promover intercambios horizontales con otros países y entidades similares es muy recomendable, así como identificar las posibles instituciones y organizaciones con la que se puede llevar a cabo un convenio en donde haya un aprendizaje mutuo, como es el caso de México y Colombia en el tema de racionalización de trámites.

La idea de contar con cooperación internacional es obtener herramienta innovadoras que permitan lograr resultados desde perspectivas que no habían sido tenidas en cuenta al interior de la entidad.

Capacitación y formación

A este respecto debe buscarse realinear las estrategias que se han usado en el pasado, reconociendo que los procesos de capacitación y formación especialmente en las entidades territoriales deben apuntar a mejorar la capacidad de la gestión. Estos procesos deben separarse de la visión instrumental, de la implementación de los manuales y guías desarrollados por el Departamento.

En el mediano plazo debe estructurarse una oferta de capacitación y formación al interior de la entidad con respecto a las tareas y labores de los servidores públicos, con el fin de diversificar los conocimientos que han adquirido en la entidad y lograr haya una visión integral de las labores que tiene el DAFP. Es necesario fortalecer las capacidades de los funcionarios que se desplazan al territorio, con el fin de garantizar que los servidores que se trasladan a las entidades territoriales tengan la capacidad de responder y atender de manera integral los temas que le competen al DAFP con el fin de optimizar las sesiones de formación y capacitación.

Para la línea de transparencia esto es algo particularmente importante y en la concepción del acompañamiento y la capacitación se requiere un cambio profundo. Los mensajes que se transmiten en diversos escenarios deben tener una intencionalidad clara que haga visible el tema porque la suma de capacitaciones dispersas no forma en integridad y transparencia. Se requieren mensajes explícitos.

En este sentido se requiere una priorización sobre los temas de gerencia pública que los funcionarios del Departamento deben conocer sin distinción del nivel en el que se desempeñen, y en este marco incluir los temas principales que hagan visible la transparencia en la gestión pública. La suma de capacitaciones sobre cada uno de los temas que el DAFP lleva a territorio no genera el impacto deseado, la estrategia de despliegue territorial, capacitación y formación debe basarse en el criterio de integralidad, garantizar que el funcionario que ejerce como formador conozca y comprenda claramente los temas de mayor relevancia para la entidad y que tienen mayor demanda en lo territorial con el fin de sacar el mayor provecho del despliegue.

Es necesario crear estrategias de priorización territorial⁷, por ejemplo en el tema de buenas prácticas y también debe pensarse de forma estructural la carrera administrativa

⁷ Como señala Alberto Maldonado a través de la Línea de Gestión Territorial es importante que el DAFP de "prioridad a los municipios menores de 100.000 habitantes. Considerando que la información disponible en sistemas o encuestas nacionales no es suficiente, el diagnóstico debe basarse en análisis específicos de municipios, ya sea los del

territorial, los concursos de mérito y las políticas de empleo en este ámbito, tal como lo dispone la PPIA sobre las contralorías regionales.

Herramientas de gestión

Trámites: uno de los objetivos del DAFP es acercar el Estado al ciudadano y mejorar la confianza que este tiene en los procesos y las entidades, con base en esta premisa es fundamental que la política antitrámites siga impulsándose como medida prioritaria para disminuir la percepción de corrupción que genera, i) los trámites que el ciudadano considera que son dificultosos o innecesarios y ii) la atención que se brinda por parte de los funcionarios y servidores públicos a la ciudadanía en general. Así mismo, este debe ser un ámbito importante de trabajo a nivel territorial, no necesariamente dirigido solo a las entidades territoriales, pues las oficinas regionales de las entidades nacionales tienen una relación más directa con el ciudadano

Sistemas de información: a pesar de las limitaciones que se han identificado a este respecto, es necesario avanzar en la unificación de estos sistemas, en principio, al interior de la entidad, identificar concretamente en que se puede avanzar en el corto y mediano plazo, por ejemplo en el caso del SIGEP se identificó que, por el momento, es necesario concentrar sus esfuerzos en el nivel nacional, principalmente.

Banco de Éxitos: como se señaló con más detalle en apartados anteriores, es necesario generar mayor valor en la utilización de la información consignada a través del Banco. Pensar en un mayor número de estrategias y usos para esta información permitirá acortar las limitaciones que se tiene en el diálogo con los territorios, generar intercambios, y replicar iniciativas y elementos que hayan mejorado la gestión institucional en diferentes zonas del país. Es imperativo que el banco de éxitos forme parte integral de la cadena de aprendizaje para la entidad y hacia afuera.

Democratización de la gestión

Es importante señalar que las tareas orientadas a la rendición de cuentas, el control social y la atención al ciudadano se encuentran dispersas en la estructura del Departamento, lo que ha dificultado la consecución de resultados continuos en esta

materia. Desde la Línea Estratégica de Transparencia e Integridad se considera que una reestructuración al interior de la entidad, (como se había señalado anteriormente en torno al tema de funciones de los servidores del Departamento) que establezca un área de democratización de la gestión que incluya temas como la rendición de cuentas, el control social, las veedurías ciudadanas y la atención al ciudadano puede contribuir al logro de los objetivos relacionados acercar el Estado al ciudadano y generar mayor confianza en los procesos y las entidades del Estado colombiano.

Territorios

Establecer una manera de priorizar los territorios que debe trabajar la entidad es un asunto complejo y que depende de variables como capacidad de hacer presencia real, disponibilidad de recursos para viajes, alianzas, temas priorizados entre otros.

Deben definirse ciertos criterios para determinar que territorios son susceptibles de intervención,

- Puede priorizarse por la cantidad de ciudadanos que tiene la entidad territorial ya que puede haber una mayor afectación, como sería el caso de las ciudades grandes e intermedias.
- También podría determinarse con base en las limitaciones que tiene el DAFP para realizar este tipo de intervenciones. En este sentido, orientar las acciones donde se cuenta con aliados estratégicos o donde la presencia de cooperación internacional puede contribuir a dinamizar los temas.
- Puede determinarse, como lo señala Alberio Maldonado desde la Línea de Gestión Territorial, que el DAFP debe dar “prioridad a los municipios menores de 100.000 habitantes. Considerando que la información disponible en sistemas o encuestas nacionales no es suficiente” (p. 103).
- Impulsar en los distintos escenarios donde el DAFP participa algunas intervenciones integrales que potencien la naturaleza y el objeto de cada una de las entidades que participan.
- La atención dispersa y puntual en territorio de transformarse en una integral y de impacto que se pueda medir y evaluar aunque no se pueda llegar a todos los lugares del territorio.
- E igualmente determinar la intervención por ser una zona de interés del gobierno que permita establecer alianzas alrededor de problemáticas concretas.

Sectores

Al igual que en el caso de los territorios, puede determinarse según:

- La necesidad de atención, teniendo en cuenta el nivel de demanda de la ciudadanía.
- Aquellos sectores que tienen mayores debilidades o tienen menor porcentaje de avance en los modelos y sistemas de información.
- Aquellos sectores que demuestren un mayor nivel de avance en su gestión, con el fin de divulgar y publicitar la efectividad en sus procesos, esperando puedan replicarse en otros sectores.
- El CONPES subraya unos sectores particularmente importantes y sensibles. Estos deben considerarse en cualquier priorización que se haga.