



## **Transparencia y participación para generar confianza**

Evaluación de los aportes del Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera (SIAF) y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia

## **Transparencia y participación para generar confianza**

Evaluación de los aportes del Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera (SIIAF) y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH inició sus labores al comenzar el año 2011. La organización reúne las competencias y las experiencias de muchos años del Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED) gGmbH, de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH y de InWEnt – Capacitación y Desarrollo Internacional gGmbH.

---

Peter Luhmann  
Director Residente de la GIZ en Colombia

Peter Hauschnik  
Coordinador Programa Cercapaz

Cercapaz – Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz  
Cr. 13 No. 97-51 Of. 302  
Bogotá D.C.  
T +57 1 636 11 14  
F +57 1 635 15 52  
E [giz-kolumbien@giz.de](mailto:giz-kolumbien@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)  
[www.cercapaz.org](http://www.cercapaz.org)

Autora  
Silke Pfeiffer

Coautora  
Nubia Leal

Coautor  
Joerg Le Blanc

Consorcio COMO Consult/Berghof Foundation:  
Barbara Unger (coordinación)

Edición

Cercapaz:  
Sandra Botero (revisión editorial)

Consultor:  
Gino Luque Cavallazzi (corrección y diagramación)

Bogotá D.C., 2014

# Agradecimiento

Extendemos un especial agradecimiento a contrapartes y aliados por el trabajo realizado conjuntamente, por los aprendizajes que tuvimos en los procesos y por los logros que cosechamos. Sin su apertura y dedicación, estas experiencias y documentos no podrían ser una realidad.





# Índice

Siglas . . . . .	.7
1. El contexto del SIIAF y el Presupuesto Participativo . . . . .	.9
2. Acerca de la evaluación . . . . .	12
3. Las herramientas. . . . .	14
3.1 Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera . . . . .	.14
3.2 Presupuesto Participativo . . . . .	.16
4. Resultados de la evaluación . . . . .	18
4.1 SIIAF . . . . .	.18
4.1.1 Sostenibilidad y Eficiencia Administrativa . . . . .	.18
4.1.2 Transparencia y Rendición de Cuentas . . . . .	.21
4.1.3 Confianza . . . . .	.25
4.1.4 Algunos aspectos adicionales . . . . .	.27
4.1.5 Resumiendo: Resultados SIIAF . . . . .	.29
4.2 Presupuesto Participativo . . . . .	30
4.2.1 Sostenibilidad y Eficiencia Administrativa . . . . .	30
4.2.2 Transparencia y Rendición de Cuentas . . . . .	.36
4.2.3 Confianza . . . . .	.37
4.2.4 Resumiendo: Resultados PP . . . . .	.38

<b>5. Lecciones aprendidas</b>	<b>39</b>
5.1 En general	39
5.2 SIIAF	40
5.3 Presupuesto Participativo	41
<b>6. Oportunidades y Recomendaciones</b>	<b>43</b>
6.1 Oportunidades	43
6.2 Recomendaciones	44
6.2.1 Generales	44
6.2.2 Nivel Nacional	45
6.2.3 Nivel Departamental	45
6.2.4 Cooperación Internacional	46
<b>Anexo 1</b>	<b>47</b>
Factores de confianza	47
Estado de implementación de módulos del SIIAF	48
<b>Anexo 2</b>	<b>48</b>
<b>Notas</b>	<b>49</b>

## Siglas

Cercapaz	Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz
CGR	Contraloría General de la República
CTP	Consejo Territorial de Planeación
DNP	Departamento de Planeación Nacional
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> Agencia Alemana para la Cooperación Internacional
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ desde 2011)
IGA	Índice de Gobierno Abierto
ITD	Índice de Transparencia Departamental
MinTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
DAC/ OCDE	Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PMDG	Programa Mejor Gestión de los Departamentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Presupuesto Participativo
Prodespaz	Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SIIAF	Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera
USAID	Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional

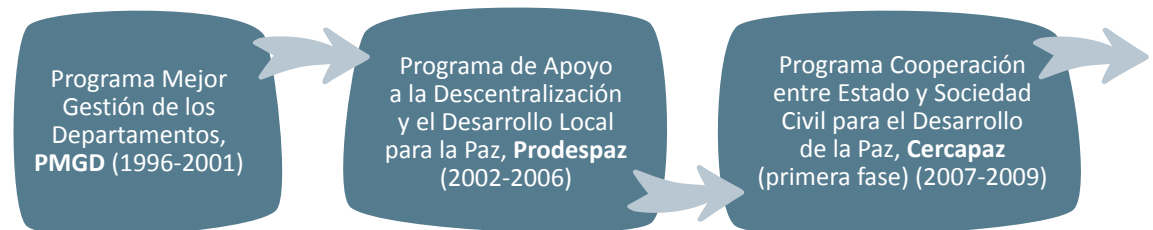
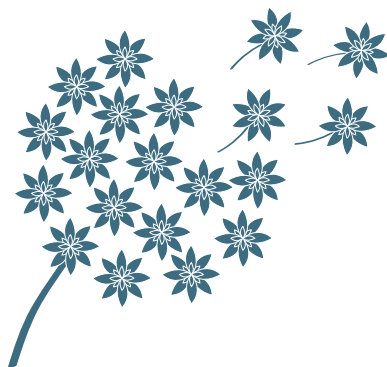






# 1. El contexto del SIAF y el Presupuesto Participativo

El fortalecimiento de instituciones estatales legitimadas democráticamente y, vinculado a ello, la promoción de la participación ciudadana en la formulación y vigilancia de políticas públicas, representan dos retos claves en la superación de las causas estructurales del conflicto armado en Colombia y en la construcción de una paz duradera. Es por eso que ante el contexto de la agudización del conflicto armado durante la década de los 90 y de los retos que implicaba la descentralización fiscal y administrativa establecida en la Constitución de 1991, la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ)<sup>1</sup> ha mantenido, durante muchos años, un enfoque en el fortalecimiento de la gobernabilidad territorial y, junto a eso, el fomento de relaciones de confianza entre los Estados territoriales y la ciudadanía. Concretamente, desde el año 1996 tres programas consecutivos de la GIZ han buscado incidir en la gobernabilidad territorial.



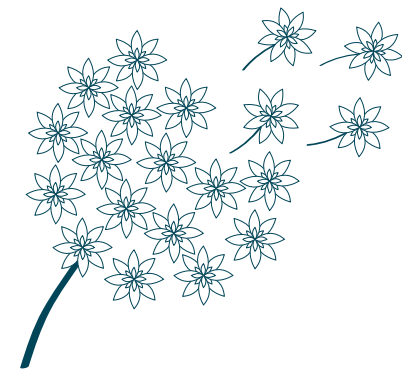
Una de las principales hipótesis de trabajo era: *Para que los Gobiernos Territoriales inspiren más confianza es importante invertir en su capacidad de gestión, en la transparencia y rendición de cuentas y en el control ciudadano*<sup>2</sup>. En este contexto se sitúan dos herramientas que son el objeto de esta evaluación y que se expondrán más adelante: el Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera (SIIAF) y el Presupuesto Participativo (PP). El apoyo a las dos herramientas se mantuvo hasta el final de la primera fase del programa Cercapaz. Como producto de cambios en los énfasis temáticos, el tema de transparencia fue perseguido con menor énfasis en la segunda fase del programa (2009-2011) y dejó de ser un tema de acompañamiento directo en la tercera y última fase (2012-2015), con lo que el apoyo al SIIAF y PP cesó.

En su momento, SIIAF y PP formaron parte de un amplio menú de intervenciones de la GIZ dirigidas al objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de los entes territoriales, así como las relaciones de confianza entre Estado y ciudadanía. Así, por ejemplo y de manera complementaria, se dio apoyo a la construcción de los Índices de Transparencia Departamentales y Municipales y a mecanismos de control social como son los Pactos de Integridad, actividades que desarrolló Transparencia por Colombia. Se realizaron talleres, foros y seminarios dirigidos a gobernadores y funcionarios públicos en temas de modernización de la administración pública, transparencia y rendición de cuentas. Se fomentaron instancias de diálogo y cooperación entre comunidades y Entidades Territoriales (ET), además de muchas otras actividades. Convencidos de la importancia de un enfoque integral, los tres programas abordaron diferentes niveles administrativos del Estado y trabajaron con Estado y Sociedad Civil.

Las actividades de los tres programas complementaron además otros programas de la GIZ y de otros agentes de la Cooperación Alemana, así como intervenciones de otros programas bilaterales y multilaterales dirigidos a fortalecer la gobernabilidad territorial. Actores importantes en este contexto fueron, entre otros, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Unión Europea.

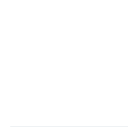
El SIIAF inicialmente se apoyó en los departamentos que venían siendo atendidos por el PMGD. La inclusión de nuevos departamentos se realizó luego en el marco de Prodespaz, a petición directa de los gobernadores. En total, se terminó trabajando con diez gobernaciones y una alcaldía. Para el caso del Presupuesto Participativo se trabajó en Risaralda, Quindío y Tolima.

En cuanto a contrapartes del nivel nacional, se trabajó con diversos actores a lo largo del tiempo, de acuerdo a temas, énfasis y prioridades de las agendas institucionales. Algunas de ellas fueron:



Evaluación ex post:  
Transparencia y participación  
para generar confianza  
Los aportes del Sistema Integral de Información  
Administrativa y Financiera (SIAF)  
y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia

el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los Ministerios de Hacienda y del Interior, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la Nación, la Contaduría General de la República, la Federación Colombiana de Municipios y Transparencia por Colombia y, a nivel territorial, las gobernaciones.



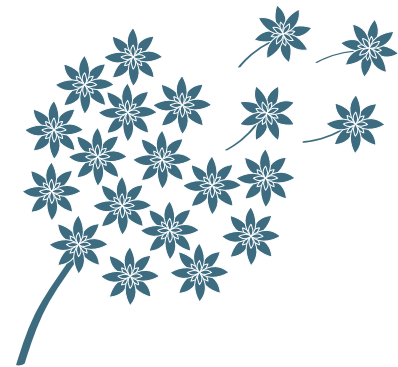
## 2. Acerca de la evaluación

Esta evaluación se centra exclusivamente en el SIIAF y el PP. Lo que se busca es comprobar si la hipótesis de trabajo (mencionada antes) resultó cierta en el caso de las dos herramientas.

En concreto, el objetivo de la evaluación consiste en: *Evaluar la sostenibilidad de las herramientas SIIAF y PP, así como su impacto en cuanto a su aporte al aumento de la eficiencia y transparencia administrativa y a la construcción de relaciones de confianza entre el Estado y la Sociedad Civil.*

Junto a eso y tomando en cuenta los criterios de evaluación del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (DAC/OCDE), la evaluación examinará la *relevancia* y la *eficacia* de la intervención de la GIZ en relación con las dos herramientas. A falta de información no se evaluará la eficiencia de la intervención.

A propósito de la transparencia se diferenciará entre transparencia hacia los entes de control y transparencia hacia la comunidad. Al tratar el tema de confianza, también se trabajarán diferentes públicos. Con respecto al tema de la confianza vale la pena aclarar, además, que esta evaluación solo puede arrojar algunas aproximaciones generales. Sobre todo en el caso del SIIAF —una herramienta enfocada primordialmente en temas de gestión interna— el impacto solo puede ser indirecto. Además, la metodología por la que se optó no permite medir movimientos de confianza en la población.





Finalmente, es importante tomar en cuenta que al tratarse de intervenciones relativamente puntuales realizadas en el marco de esfuerzos más amplios de la GIZ, que además fueron complementadas por actividades de otros actores, es difícil relacionar un impacto constatado directo y exclusivamente atribuido a estas dos herramientas.

**Propósito y clientes:** Los resultados en su conjunto serán de utilidad para entidades nacionales y regionales responsables de impulsar procesos de fortalecimiento institucional, transparencia y participación. Serán también de interés para la GIZ y otras agencias de la cooperación internacional para su futura programación. Particularmente, se espera que los resultados sirvan como referente en el diseño de estrategias y actividades en una fase de implementación de un posible acuerdo de terminación del conflicto armado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) (ver también capítulo 6).

**Metodología:** La información primaria fue tomada de los departamentos de Risaralda, Quindío, Meta y Cesar y allí particularmente de las gobernaciones. El criterio de selección obedeció a que las cuatro gobernaciones representan diferentes características económicas, políticas y sociales, así como niveles de fortaleza institucional. Risaralda y Quindío desde el inicio figuraron entre los departamentos de prioridad de PMDG y Prodespaz.

La metodología siguió los siguientes pasos:

- Estudio de documentos y de sistematizaciones anteriores<sup>3</sup>.
- Entrevistas en Bogotá (nivel nacional) y en los cuatro departamentos (nivel departamental y municipal):
  - Funcionarios departamentales (Secretarías de Hacienda, de Planeación, Jurídica, áreas de Sistemas), funcionarios municipales.
  - Funcionarios de Contralorías Departamentales.
  - Funcionarios de entidades nacionales (Contraloría General de la República, Ministerio de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones, Secretaria de Transparencia, DNP).
  - Sociedad Civil (Consejeros de Planeación Territorial, Delegados del PP, periodistas, contratistas, Transparencia por Colombia)
  - Expertos, asesores (antiguos de la GIZ).
- Taller con Delegados de PP y funcionarios encargados de PP en Risaralda.



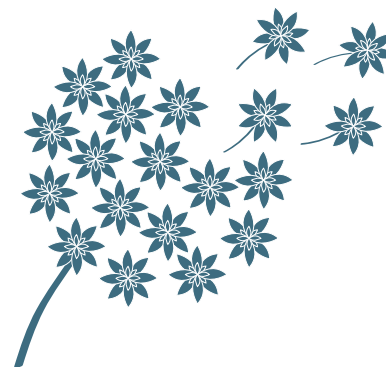
## 3. Las herramientas

### 3.1 Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera

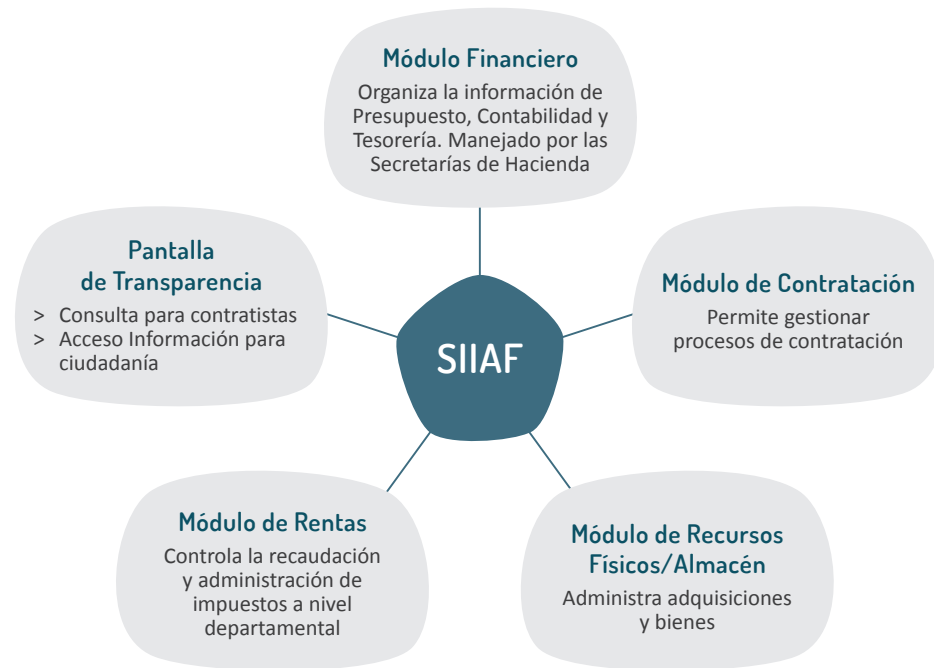
Los sistemas de información permiten a los entes públicos (y privados) organizar e integrar información de carácter financiero y administrativo. Con esto, se convierten en una herramienta de gestión fundamental para:

- aumentar la eficiencia administrativa y reducir riesgos de errores y de corrupción
- apoyar procesos de planeación, seguimiento y evaluación
- mejorar la rendición de cuentas hacia los entes de control y la ciudadanía.

Como herramientas informáticas, los sistemas pueden diferir en cuanto a ciertas características tecnológicas según las versiones existentes de *software* libre o licenciado. La herramienta SIAF que se eligió en el marco de los programas de la GIZ fue desarrollada por PCT Ltda., una empresa privada que contaba con el *software* diseñado para el sector público. Se compone de módulos relacionados con diferentes aspectos de la gestión interna, además de entregar información financiera para públicos externos:



Evaluación ex post:  
Transparencia y participación  
para generar confianza  
Los aportes del Sistema Integral de Información  
Administrativa y Financiera (SIIAF)  
y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia



Los primeros cuatro módulos (de gestión interna) del SIIAF fueron desarrollados en el marco del PMGD por parte de la firma PCT, y con el aval por parte del Ministerio de Hacienda. Este proceso se dio en colaboración con la GIZ. El módulo 'Pantalla de transparencia' se desarrolló e implementó en el marco de Prodespaz (2002-2006). A través de la ventana de consulta, la ciudadanía tiene acceso a los estados de ejecución de gastos y de ingresos recaudados por unidad ejecutora.

Con base en un convenio que PCT firma con el ente territorial respectivo, la empresa brinda apoyo técnico y actualiza los módulos a cambios normativos. Por este servicio los entes territoriales pagan 20 millones de pesos Colombianos (COP) anuales por módulo. Durante una primera etapa (programa PMGD) los costos iniciales de adquisición e instalación del sistema fueron asumidos en su totalidad por la GIZ. Las gobernaciones y alcaldías que buscaron vincularse en las dos etapas posteriores cofinanciaron esta inversión inicial. Con el tiempo PCT fue desarrollando nuevos módulos que algunos entes fueron adquiriendo por cuenta propia. Una tabla que da cuenta del estado de uso de todos los módulos se encuentra en el Anexo 2.

### 3 Las herramientas

A finales del año 1999, las siguientes gobernaciones adoptaron el SIIAF (PMGD):	En una segunda etapa (a partir de 2002, Prodespaz) se sumaron:	A partir de 2005 dos entes adicionales buscaron la vinculación con el programa GTZ-Prodespaz y adoptaron el sistema:
Magdalena	Cesar	Santa Marta
La Guajira	Cauca	Córdoba
Risaralda	Tolima	Municipios del Cesar*
Quindío	San Andrés	
Meta		

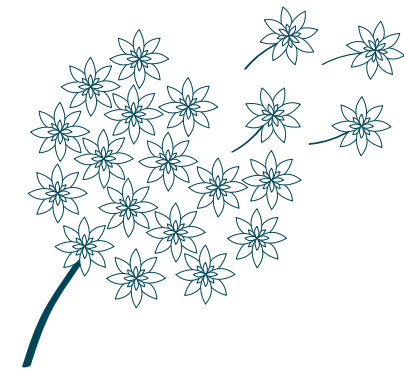
\* La adopción e implementación del SIIAF en los municipios fue promovida por la Gobernación del Cesar sin apoyo directo de la GIZ.

Más allá de la adquisición del sistema, el aporte de la GIZ consistió en un acompañamiento constante a los equipos en las gobernaciones. Esto incluyó un diagnóstico participativo inicial, identificando rutas de procesos y procedimientos, espacios físicos, funciones y cargos existentes para luego ajustar el sistema a las necesidades encontradas<sup>4</sup>. El apoyo consistió, además, en labores de sensibilización y capacitación de equipos profesionales, técnicos y auxiliares.

## 3.2 Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo es una herramienta que permite a las comunidades decidir sobre parte de las inversiones que se realizan en sus municipios. Para eso se destina un porcentaje del presupuesto y se establece un proceso participativo de desarrollo y selección de proyectos de inversión. La primera experiencia de PP se realizó en Porto Alegre, Brasil, en el año 1989. Hoy en día se implementa en más de 1.500 ciudades alrededor del mundo. La experiencia más prominente a nivel municipal de PP en Colombia es la de Medellín, donde un 5 por ciento del presupuesto se destina al proceso.

La GIZ acompañó ejercicios de PP en los departamentos de Risaralda (de 2002 a 2007), Quindío (de 2005 a 2006) y Tolima (en 2005). En Risaralda y Quindío el PP fue una apuesta conjunta de





Evaluación ex post:  
Transparencia y participación  
para generar confianza  
Los aportes del Sistema Integral de Información  
Administrativa y Financiera (SIIAF)  
y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia



las gobernaciones con los municipios del departamento. En Tolima, el PP surgió como iniciativa exclusiva de la Gobernación. El apoyo de la GIZ consistió en (i) la asesoría para el diseño colectivo del proceso junto con actores de la Sociedad Civil y funcionarios públicos; (ii) la sensibilización y el diálogo político para contar con voluntad<sup>5</sup>; (iii) la asesoría técnica para fomentar capacidades de los funcionarios departamentales y municipales, lo cual incluyó reuniones y talleres de reflexión que condujeron al reglamento del proceso; (iv) el fomento de capacidades técnicas de la Sociedad Civil, incluyendo formación en mecanismos de control social y asuntos de lo público como contratación, formulación de proyectos y estructura del Estado, entre otros. También se realizó en 2004 un seminario internacional que posicionó el tema en la agenda pública y permitió el intercambio con otros países.



## 4. Resultados de la evaluación

Los resultados se organizan según los criterios establecidos en el objetivo de la evaluación: sostenibilidad, eficiencia administrativa, transparencia y confianza. Las tablas resumen al final de cada sección consideran también los criterios de relevancia y eficacia de la inversión.

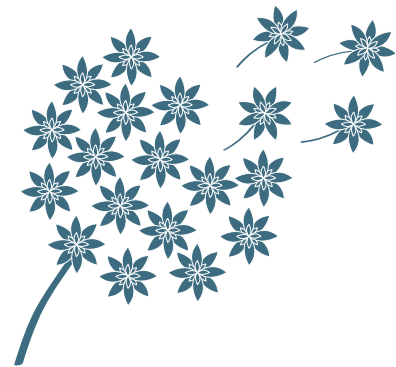
### 4.1 SIIAF

#### 4.1.1 Sostenibilidad y Eficiencia Administrativa

Todos los departamentos que adoptaron el sistema en el marco del convenio con la GIZ continúan utilizándolo, si bien no todos utilizan todos los módulos. El módulo financiero es el que se ha implementado de manera más continua y completa (ver Anexo 2). Igualmente, el SIIAF ha tenido éxito más allá de los programas de la GIZ. Actualmente se usa en cuatro gobernaciones adicionales, así como en diversas alcaldías<sup>6</sup> y otras entidades y dependencias públicas a nivel nacional y territorial

#### *El módulo básico: el financiero*

Todos los entes continúan usando el módulo financiero. Al respecto, la retroalimentación recibida de parte de los funcionarios de las Secretarías de Hacienda, de Planeación y las áreas de Sistemas en las cuatro gobernaciones que visitamos, fue muy positiva. Todos destacan el



avance que trajo el aplicativo en comparación con la situación anterior, en la que las diferentes áreas de las gobernaciones organizaban su información de manera independiente, en parte con aplicativos informáticos. En consecuencia, las áreas de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería no se encontraban integradas y la pérdida o duplicación de la información era frecuente<sup>7</sup>. El sistema se prestaba para errores e irregularidades y era fácilmente manipulable.

Los beneficios del SIIAF se relacionan con gestión interna, con transparencia y confianza. A continuación se describen en detalle.

Los beneficios que se relacionan con la gestión interna, son los siguientes:

- **Organización y eficiencia:** El aplicativo ayuda a organizar y ordenar la información. Permite tener la contabilidad al día y garantiza la coherencia de la información. La información está disponible en tiempo real. Todo eso acelera procesos e implica grandes ganancias en tiempo.
- **Reducción del margen de errores y de la manipulación:** “Ahora la caja cuadra”, nos decía una funcionaria de Hacienda del Quindío<sup>8</sup>. Esto produce una sensación de seguridad en las diferentes áreas frente a la información. El sistema permite identificar a la persona que introduce la información. Cualquier movimiento contable se vuelve visible con lo que se impiden los secretos o confidencialidades sobre los datos financieros.
- **Control financiero:** El aplicativo facilita el seguimiento interno a los flujos y las metas financieros.
- **Coordinación y apoyo a la planeación:** Con el acceso de las diferentes Secretarías al aplicativo, se facilita la consulta en tiempo real, lo que mejora la coordinación interna, apoya los procesos de planeación y seguimiento y genera eficiencias (los funcionarios de Hacienda ya no tienen que atender consultas personalmente).

Los beneficios superaron las resistencias iniciales, que eran en parte de naturaleza ‘política’, por la perspectiva de perder control sobre el manejo financiero. Entre los funcionarios existía además temor frente a una posible reducción de personal ante los aumentos en eficiencia que el SIIAF prometía. Estos cortes efectivamente se produjeron con la introducción del sistema.

### ***El módulo de contratación***

El módulo que más resistencias provocó y por ende se ha estado implementando de manera menos completa y con interrupciones, es el módulo de contratación.



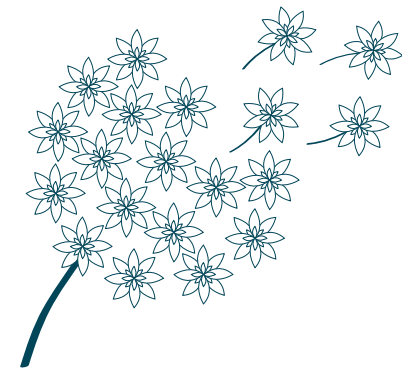
Gobernación	Estado de implementación
Cesar	Se implementa para la fase precontractual solamente. Ya no se contrata el soporte técnico de PCT con lo que el módulo debe estar muy desactualizado.
Meta	La implementación avanzó hasta la etapa precontractual. Luego se desactivó. Hay interés en volver a impulsarla.
Quindío	Se implementa para la fase precontractual.
Risaralda	Desactivado en 2013. La sistematización del 2008 constata: “2006/07 donación de GIZ que no se implementó y fue retirada por GIZ. 06 Gobernación compra licencia, implementación y soporte (al precio de alianza PCT-GIZ). Inicia proceso de capacitación y logra que módulo se encuentre en un 70% (queda por implementar de la legalización de la minuta en adelante, de la etapa contractual en adelante). Se frenó el avance del proceso con las modificaciones esperadas de la Ley 80” <sup>9</sup> .

Como aspectos positivos algunos funcionarios de Planeación destacaron que el aplicativo ayuda a organizar el proceso de contratación, introduce orden lógico y disciplina y reduce errores. El módulo obliga al pago por consecutivo con lo que se dificulta el trato preferencial a contratistas.

Al mismo tiempo abundaron las quejas, sobre todo de parte de los funcionarios de las áreas jurídicas. Estas básicamente se relacionan con dos aspectos:

- La aparente falta de adaptación del aplicativo a los frecuentes cambios normativos en el tema de contratación.
- La rigidez de la herramienta frente a las realidades políticas de los departamentos.

En relación con el primer aspecto, es cierto que la normatividad colombiana en el tema de la contratación pública ha estado muy dinámica. En los últimos siete años ha cambiado cinco veces la normatividad. Si bien la actualización del módulo está a cargo del proveedor (servicio que según fuentes de Risaralda no siempre se presta oportunamente), los cambios en el sistema implican costos de adaptación y capacitación para los funcionarios. A esto se agrega la existencia de una multiplicidad de herramientas y sistemas nacionales (Sistema Electrónico de Contratación Pública —SECOP—, Colombia Compra Eficiente), que implican obligaciones para los entes territoriales, lo que estos muchas veces perciben como una sobrecarga.



El argumento de la rigidez de la herramienta refleja los altos niveles de informalidad e improvisación con los que se suelen manejar los procesos de contratación en las gobernaciones evaluadas y en muchos otros entes territoriales. Son producto de ciertas realidades políticas y se convierten en importantes riesgos de corrupción. Así, por ejemplo, es notoria la ausencia de rigurosos procesos de planeación de la contratación, lo que frecuentemente termina generando presiones de ejecución, situaciones en las cuales el aplicativo no ofrece la agilidad deseada.

#### 4.1.2 Transparencia y Rendición de Cuentas

##### *Hacia entes de control*

En las Contralorías Departamentales encontramos, por lo general, una valoración muy positiva del acceso, la oportunidad y la calidad de la información enviada por las gobernaciones a partir de la introducción del SIIAF. Las Contralorías tienen acceso directo al sistema, lo que permite la consulta y revisión de la información en tiempo real<sup>10</sup>. Dependiendo del grado de funcionamiento de otros módulos, se facilita el control directo o no de estas otras áreas. En una escala de 1 a 5, siendo 5 el mejor valor, el nivel de satisfacción con la información del Secretario General de la Contraloría del Meta es de 4,6<sup>11</sup>. La Contralora Adjunta de Quindío destacó que “las veces que he necesitado información, la recibí de una”<sup>12</sup>.

Más allá de la posibilidad del acceso directo al sistema, el SIIAF facilita la producción de los reportes de rendición de cuentas. Considerando las variedades en (i) las estructuras presupuestales que se usan en diferentes entes públicos y (ii) los formatos de rendición de cuenta que establecen diferentes entes de control, el SIIAF permite la parametrización y la homologación de la información financiera para los requerimientos de los entes de control nacionales. Para ello, el sistema arroja información en archivos planos que los funcionarios pueden cargar (manualmente) en los formatos de las entidades. El sistema no produce la información en los formatos requeridos por los entes de control territoriales con lo que los funcionarios la tienen que producir y traspasar ellos mismos.

Si bien el SIIAF facilita el proceso de rendición de cuentas, el que mucha información aún se tenga que traspasar manualmente a los diferentes formatos genera ineficiencias y riesgos de manipulación. Muchos funcionarios de Hacienda perciben este traspaso de datos como engorroso. Según un funcionario de Hacienda del Cesar la información para los diferentes formatos no siempre sale completa y algunos formatos se rompen al generarlos automáticamente<sup>13</sup>.

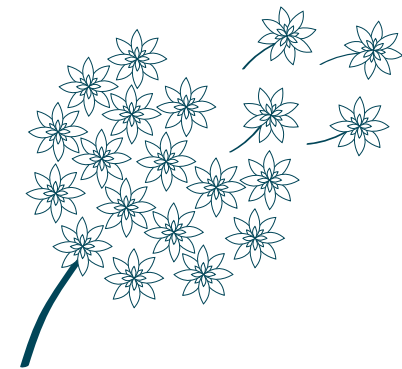
A nivel de la Contraloría General de República (CGR) también se reconocen las mejoras en la organización y la calidad de la información en comparación con la situación anterior. El funcionario Delegado para Asuntos de Economía la calificó de 4 en escala 1 a 5. Según él permanecen deficiencias en el reporte, pero “de todos los entes departamentales, los hechos con PCT son de mayor calidad”<sup>14</sup>. Se reconoce que las deficiencias en parte se deben a la problemática descrita arriba: existencia de diferentes formatos de control para entes departamentales y entes nacionales, como la CGR, DNP, etc. y la falta de coincidencia de las estructuras presupuestales. Se reporta que hay un esfuerzo en curso a nivel nacional (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones —MinTIC—, DNP) para uniformar los formatos de rendición de cuentas (ver también capítulo 6).

### ***Hacia la comunidad***

Antes de referirnos al aporte del SIAF para la transparencia hacia la comunidad cabe aclarar que, en el curso de los últimos diez años, Colombia ha vivido una importante evolución normativa y de política pública hacia mayores niveles de transparencia y rendición de cuenta del Estado<sup>15</sup>. Este desarrollo culminó recientemente en la sanción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014, ver capítulo 6). Estos nuevos estándares y obligaciones claramente se han traducido en una mayor actividad en cuanto a rendición de cuentas por parte de los entes territoriales. Hoy en día se publica más en las páginas web de las gobernaciones. Las audiencias públicas de rendición de cuentas se han convertido en rutina y se divulga información a través de redes sociales, boletines y canales de televisión.

En cuanto al aporte del SIAF, es evidente que el sistema provee un insumo básico y esencial para la rendición de cuentas: la información financiera. A partir de esta información se producen los diferentes informes consolidados que por ley se ponen a disposición del público (ingresos, gastos, deudas, etc.). Adicionalmente, como la información financiera se usa para darle seguimiento de las metas y los proyectos de las diferentes Secretarías, se convierte en insumo importante para los informes de gestión (programática). Resumiendo, un funcionario de Hacienda del Meta nos confirmó que para la rendición de cuentas tomaban un 50 por ciento del SIAF<sup>16</sup>.

A modo de referencia, en el último Índice de Transparencia Departamental (ITD) de Transparencia por Colombia (2008-2009), que mide las 32 Gobernaciones del país basado en tres factores de medición (visibilidad, institucionalidad, control y sanción), todas las gobernaciones incluidas en el convenio con la GIZ, con excepción del Cesar, mejoraron su desempeño con respecto a la



Evaluación ex post:  
 Transparencia y participación  
 para generar confianza  
 Los aportes del Sistema Integral de Información  
 Administrativa y Financiera (SIIAF)  
 y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia



medición anterior (2004/2005)<sup>17</sup>. En una escala de 0 a 100, en la que 100 indica cero riesgos y 0 muy alto riesgo de corrupción administrativa, esta fue la calificación de los departamentos sujetos de esta evaluación:

	Risaralda	Quindío	Meta	Cesar
<b>Gobierno Dptal. 2004/05 - 2008/09</b>	66,10 - 78,4	70,75 - 78,3	50,51 - 66,8	55,75 - 51,4
<b>Visibilidad</b>	75,8 (2008/09)	72,8 (2008/09)	67,8 (2008/09)	54,8 (2008/09)
<b>Insitucionalidad</b>	70,5 (2008/09)	79,8 (2008/09)	66,4 (2008/09)	66,9 (2008/09)
<b>Control Social</b>	88,9 (2008/09)	82,2 (2008/09)	66,0 (2008/09)	32,3 (2008/09)

El Índice de Gobierno Abierto (IGA) elaborado por la Procuraduría General de la Nación da cuenta de un desarrollo similar. El Índice mide el cumplimiento de normas y principios anticorrupción a partir de tres grupos de indicadores: control interno y organización interna de la información, exposición de la información y diálogo de la información<sup>18</sup>.



	Promedio Nacional 2010/11 - 2012/13	Risaralda 2010/11 - 2012/13	Quindío 2010/11 - 2012/13	Meta 2010/11 - 2012/13	Cesar 2010/11 - 2012/13
<b>IGA</b>	55,6 - 73,9	62,0 - 86,3	63,2 - 72,2	67,3 - 82,9	65,9 - 70

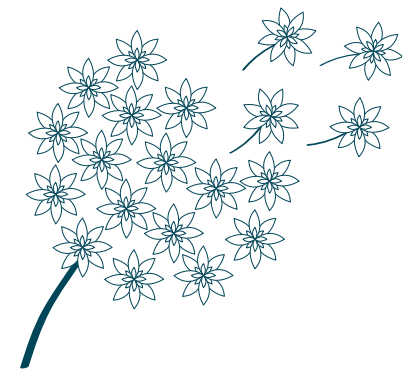
La información que el SIIAF produce directa y automáticamente para acceso de públicos externos es, sin embargo, muy limitada. Como reportamos arriba, el único módulo diseñado para tal efecto es la Pantalla de transparencia, que tiene una sección para contratistas y una para el público en general. Originalmente, el módulo ofrecía información acerca de procesos de contratación, incluidos estados de cuentas y pagos, para todo el público. El acceso a esta información se limitó,

sin embargo, con contraseña a raíz de problemas de seguridad (ocurrieron extorsiones a los contratistas cuyos nombres aparecían con datos del contrato, identificación y monto contratado). En la sección abierta para el público actualmente, solo se puede consultar alguna información financiera (estados de ejecución de ingresos y de gastos, así como giros y compromisos realizados). De los cuatro departamentos consultados, la pantalla solo está activa para Risaralda y se encuentra con dificultad (<http://190.128.91.166/PCTG/PCTWebTransparencia>). En los otros departamentos la información se presenta de manera consolidada a través de informes que se suben manualmente a la web.

Llama la atención que la información que las gobernaciones publican a manera de rendición de cuentas generalmente se encuentre en un estado bastante desorganizado, disperso, poco traducido para el público y en parte desactualizado. Para mencionar un ejemplo, en la página web de la Gobernación de Risaralda, la información financiera está repartida en varios lugares. Un link a 'Información financiera y contable' en el menú principal ofrece informes financieros consolidados, mientras que los estados actuales de ingresos y gastos que se presentan a través de la Pantalla de transparencia del SIAF se encuentran escondidos en el enlace 'Institucional', que pertenece a otro menú. Otro enlace, llamado 'Transparencia', no contiene información financiera alguna. Además, la información financiera, si no se vincula con información acerca del uso concreto que se ha dado a los recursos, tiene un valor limitado para el ciudadano.

Esta situación refleja la falta de prioridad que parece asignarse al tema de la transparencia en muchos entes territoriales. Pareciera que la publicación de documentos se hace más como un acto de cumplimiento de una norma que como acción para efectivamente entrar en comunicación con el ciudadano. Un síntoma de ello es el hecho de que los encargados del tema de transparencia en las gobernaciones (qué se sube a la web, a qué lugar, en qué formato) suelen ser los ingenieros de sistemas. Otro indicador de la baja prioridad del tema puede ser el hecho que los computadores que se habían montado en las sedes de las Gobernaciones de Quindío y Meta para facilitar la consulta ciudadana se desmontaron.

Estas apreciaciones coinciden con la retroalimentación (limitada) que recibimos de parte de representantes de la Sociedad Civil. Claramente se aprecia que existe más información y se percibe la modernización de procesos. La información se califica sin embargo de baja utilidad y de difícil comprensión. Refiriéndose a las audiencias públicas de rendición de cuentas un consejero del Consejo Territorial de Planeación (CTP) del Meta las describió como un "monólogo"<sup>19</sup>;







una consejera del CTP del Quindío los describió como un “canto a la victoria” o “ejercicio de autopresentación”<sup>20</sup> y, finalmente, una representante de la Sociedad Civil de Cesar como un “diálogo de sordos”<sup>21</sup>.

Para resumir, el SIIAF aporta un insumo básico y necesario para la transparencia y rendición de cuentas que es, principalmente, información financiera. Esta transparencia tiene, sin embargo, un valor limitado en la medida que (i) no se encuentre efectivamente integrada con una rendición de cuentas acerca de la provisión de bienes y servicios asociados, y que (ii) no esté acompañada por un esfuerzo de entregar la información de manera comprensible, oportuna y libremente verificable.

#### 4.1.3 Confianza

##### *Factores que inciden en la confianza*

Considerando el vínculo más bien indirecto entre el SIIAF y la ciudadanía, nos interesó entender qué factores incidían en la confianza de la ciudadanía hacia el Estado, según los representantes de la Sociedad Civil y los funcionarios públicos, para interpretar desde ahí el vínculo con el sistema<sup>22</sup>. Con la salvedad de que las respuestas no pueden ser representativas, sorprendió que no haya habido mayor divergencia entre los criterios de ambos públicos. Con ambos, la transparencia surgió como un factor de incidencia directa en la confianza. Sin embargo, es una transparencia que trasciende la publicación de documentos. Para los entrevistados está asociada a la noción de veracidad y a la de cumplimiento. Un Consejero del CTP del Meta afirmó: La confianza depende de “la información clara y oportuna, pero solo la información no logra los propósitos de la confianza; se deben cumplir los compromisos y acuerdos”<sup>23</sup>. Un delegado del proceso de Presupuesto Participativo de Risaralda calificó la transparencia que lleva a confianza como “que se puedan ver las obras”; “que la gente pueda ver todo lo que se haga”<sup>24</sup>.

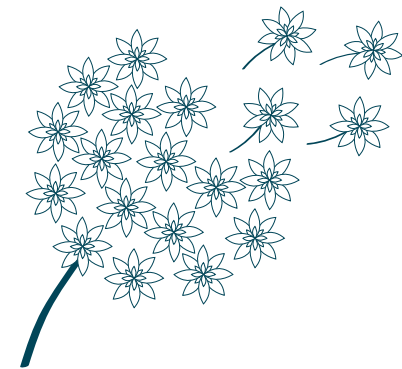
Al respecto, Transparencia por Colombia afirma: “Antes les decíamos (a los gobernadores): ‘Uds. tienen que contar más lo que hacen’, les implantamos un discurso de rendición de cuentas. Eso ha ido mejorando. Pero muchas veces la rendición de cuentas se convirtió en rendición de cuentos. Hoy les decimos que tienen que mostrar que son capaces de producir bienes y servicios de calidad, sin robarse el dinero. Tienen que mostrar que son capaces de cumplirle a la gente”<sup>25</sup>. Un funcionario de la Contraloría del Meta traduce este concepto en la posibilidad de control social: “Que se pueda verificar el objetivo, el producto, el resultado”<sup>26</sup>.

Cumplirle a la ciudadanía implica también buscar su retroalimentación. En la medida que los ejercicios de rendición de cuentas se perciban como monólogos o los representantes de la Sociedad Civil sientan que no se les tiene en cuenta, difícilmente puede haber incidencia positiva en la confianza. “¿Qué confianza puede tener un Consejo [de Planeación Territorial] cuando no se puede reunir ni siquiera con el Secretario de Planeación, sino con otras personas de la Secretaría?”, preguntó un Consejero del CTP en el Meta<sup>27</sup>. Igualmente, una consejera de Quindío se quejó que en dos años la gobernadora no se había reunido con el Consejo<sup>28</sup>.

Este último tema es también reflejo de una realidad en la que la confianza sigue siendo mucho más vinculada a personas que a procesos o instituciones. En la medida que se confía en la persona que gobierna, se aumenta la confianza en la información que se publica. Esta confianza en el o la gobernante se mina fácilmente a partir de sospechas o hechos de corrupción. “No confío cuando hay escándalos, rumores, investigaciones o sospechas”, nos dijo un contratista en el Meta<sup>29</sup>. La confianza es, por ende, un bien frágil y volátil.

Finalmente, para muchos funcionarios públicos entrevistados, la confianza se relaciona con procesos ágiles y respuestas rápidas. “La mala imagen arranca por la demora en pagos o en la respuesta lenta a lo que se solicita”, afirmó un funcionario de Hacienda en el Meta<sup>30</sup>.

Traduciendo estas afirmaciones al SIAF podemos decir nuevamente que el sistema brinda un insumo básico y necesario para aumentar la confianza: información financiera segura. El impacto que este insumo puede tener con respecto a la confianza depende de la prioridad que se asigne a la transparencia y rendición de cuentas y cómo estas se manejen frente a la ciudadanía. Esto, a su vez, estará condicionado por las dinámicas políticas, aspectos culturales y contextos territoriales. Por ejemplo, en situaciones en las que primen intereses privados u otros intereses, incluso ilegales, el responder a las preferencias de los ciudadanos a lo mejor no constituye una prioridad. Esto también puede explicar que aun si funcionarios públicos y representantes de la Sociedad Civil manejan conceptos similares con respecto a los factores que conducen a la confianza, los funcionarios pueden estar sujetos a realidades que influyen en que la inversión en estos factores no constituya una prioridad. Si no se incide en estas dinámicas políticas y culturales, el impacto que el SIAF puede tener sobre la confianza permanecerá muy limitado.





### ***El SIIAF y la confianza interna***

El SIIAF ha contribuido claramente a un aumento de confianza en el interior de las gobernaciones visitadas y en las contralorías departamentales frente a las gobernaciones. “El SIIAF ayuda a que la información sea correcta” nos dijo un funcionario de Hacienda en el Meta<sup>31</sup>. Una funcionaria de Hacienda de Risaralda declaró que “la confianza aumentó frente a los entes de control”<sup>32</sup>. Un funcionario de Hacienda del Cesar opinó que la “información es confiable dado que se pueden identificar las personas responsables de generar la información”<sup>33</sup>. La sistematización de la experiencia SIIAF del 2008 cita a una funcionaria de la Contraloría Departamental de Risaralda: “El contar con este punto de red, nos ha permitido contar con mayor tiempo para las labores propias de seguimiento y análisis, que realmente es más nuestra misión. Un aporte es el de la confianza y la transparencia que proporcionan los datos, tenemos la seguridad de que las cifras son las que son y las mismas para todos”<sup>34</sup>. El informe establece que el resultado “Construcción de confianza recíproca entre los funcionarios del área, por la garantía que da el sistema” se alcanzó<sup>35</sup>. En este contexto, el dominio de PCT sobre la herramienta es percibido por algunos funcionarios como garantía de calidad (“Germán Linares no quiere que se cambie la buena imagen de seguridad de su sistema”<sup>36</sup>).

#### **4.1.4 Algunos aspectos adicionales**

##### ***El alcance del SIIAF***

Los módulos que inicialmente se pusieron a disposición de los entes territoriales cubrían la gestión financiera y algunos procesos administrativos, tales como la contratación pública. El SIIAF no incluía inicialmente módulos para la gestión programática. Por esto, en la mayoría de los entes apoyados no se dio la integración de la gestión financiera con la parte de planeación, en particular con la gestión y el seguimiento de los planes de desarrollo departamentales. Solo esta integración permitiría sacar conclusiones más válidas sobre temas de eficiencia y eficacia de las administraciones. Actualmente, la retroalimentación entre estas dos áreas (Hacienda y Planeación) se lleva a cabo manualmente (Planeación suele tener acceso al sistema para consultas). En Meta y Quindío nos comentaban de planes para avanzar hacia la integración automática y PCT nos confirmó el desarrollo actual del aplicativo de ‘Metas y Proyectos’, en plan piloto con la Gobernación del Quindío, que estará orientado a la gestión y seguimiento del plan de desarrollo integrado con el sistema financiero.



### ***El ‘matrimonio’ con un proveedor privado***

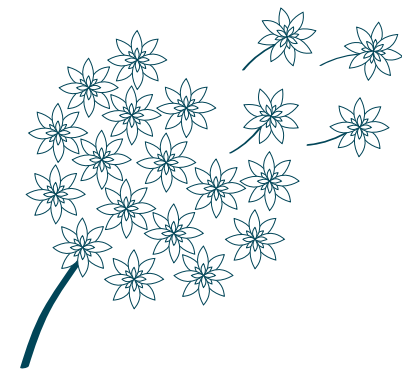
El SIIAF es un *software* licenciado. Se eligió inicialmente porque, al contrario de otros proveedores, PCT ofrecía la propuesta diseñada para el sector público. El hecho de depender de un proveedor privado para cualquier ajuste fue un tema recurrente en nuestras entrevistas. Entre las ventajas reportadas encontramos la seguridad que promete un sistema que solamente puede ser manipulado por el proveedor. Al mismo tiempo, muchos funcionarios denunciaron los altos costos que implica cada asesoría, que va más allá de lo estipulado en el convenio, así como la demora en asistencia que algunos funcionarios experimentan con PCT. Particularmente, de parte de los ingenieros de sistemas percibimos frustración frente al hecho de no poder manejar el sistema directamente. Otras quejas se refirieron al hecho de no estar basado en la web y de no adaptarse suficientemente a las nuevas tecnologías. Por supuesto, estas supuestas desventajas tienen que ser cuidadosamente contrapesadas con las características que traerían sistemas alternativos.

### ***El compromiso de las contrapartes nacionales***

Si bien al inicio de los procesos el SIIAF (y el PP) contaron con acompañamiento de entidades del orden nacional, muchas de ellas se fueron retirando con el tiempo, lo que dejó de contraparte directamente a las gobernaciones respectivas. El DNP dejó de apoyar el SIIAF en 2001. Al respecto, una funcionaria del DNP recuerda que “en esa época se pensaba que era importante promover el SIIAF y masificarlo; pero entonces hubo un concepto de jurídica en el cual manifestaban que una entidad como el DNP no podía promover un *software* de una empresa privada”<sup>37</sup>. El tema de la debilidad del compromiso del Gobierno Nacional con el SIIAF surgió en varias entrevistas. Según un funcionario de la Secretaría de Transparencia, el hecho de no haber entidad nacional apoyando el sistema hizo que la continuidad del SIIAF dependiera exclusivamente del compromiso y de las capacidades de los entes territoriales. Un exasesor de la GIZ nos comentó: “El Gobierno Nacional no hizo lo que tenía que hacer”<sup>38</sup>. En esta misma línea, una exasesora de la GIZ afirmó que “en el DNP se fue perdiendo el compromiso con el tema y de esta manera se fue perdiendo el interlocutor nacional”<sup>39</sup>.

### ***La importancia del acompañamiento de la GIZ***

Muchos funcionarios enfatizaron la importancia de la asesoría y capacitación constante que la GIZ brindó hasta el 2009. Ciertamente, fue muy necesaria para no solamente capacitar a los equipos en el manejo (técnico) del sistema, sino también para que se apropiaran de la





herramienta en una perspectiva de lograr cambios en la cultura organizacional. Mientras que, por lo general, encontramos comprensión de parte de los funcionarios por la salida de la agencia en el 2009 (“ya nos volvimos adultos y nos tocó caminar solos”<sup>40</sup>), muchos afirmaron que el hecho de no contar con el apoyo y la asesoría fue difícil (“uno se sintió como huérfano en el momento”<sup>41</sup>). Según Transparencia por Colombia, “los procesos recién estaban germinando”<sup>42</sup>. También recibimos la impresión de que con la salida de la GIZ, algunos funcionarios se sintieron en una posición más débil frente al proveedor PCT. La pregunta acerca de si el momento de retirarse como cooperación fue el correcto no la puede contestar esta evaluación. Como ya lo indicamos, la salida obedeció a un cambio de enfoque del programa Cercapaz después de más de una década de apoyo en este tema, a través de los Programas mencionados.

#### 4.1.5 Resumiendo: Resultados SIIAF<sup>43</sup>

Criterios	Resultados
<b>Relevancia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El SIIAF claramente respondió a una necesidad y prioridad importante de los entes territoriales: la organización e integración de la información financiera y administrativa.</li> <li>• El vínculo del SIIAF con parte de los objetivos de los programas PMGD y Prodespaz fue directo. Para el caso de los objetivos de Cercapaz, es indirecto.</li> </ul>
<b>Sostenibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La inversión fue sostenible en la medida que todos los departamentos siguen utilizando el módulo financiero y que el sistema fue adoptado por entes públicos más allá del convenio con la GIZ. La experiencia del módulo de contratación fue menos exitosa; su rigidez no es compatible con las dinámicas políticas que aún condicionan los procesos de contratación y sobre las cuales la herramienta ha tenido poca incidencia.</li> </ul>



Criterios	Resultados
<b>Impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El SIIAF incidió directamente en un aumento de eficiencia y transparencia burocrática, reduciendo así riesgos de errores y corrupción.</li> <li>• El SIIAF contribuyó directamente a mejorar la rendición de cuentas financiera de las gobernaciones hacia los entes de control.</li> <li>• Al acompañar la inversión tecnológica con actividades de sensibilización, el SIIAF se aprovechó adecuadamente como entrada para iniciar un proceso de transformación de prácticas y cultura organizacionales, fomentando un nuevo estilo de gobernar. Estos esfuerzos requieren, sin embargo, una inversión de más largo plazo.</li> <li>• El impacto en la transparencia (hacia la ciudadanía) y confianza fue indirecto y limitado. El SIIAF provee un insumo básico y necesario pero no suficiente para incidir, de manera significativa, en estos dos factores.</li> </ul>
<b>Eficacia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La intervención logró producir los resultados programados en relación con la introducción del SIIAF para mejorar la información financiera.</li> <li>• Los resultados relacionados con la entrega de información a la ciudadanía a través del SIIAF se lograron solo a medias.</li> </ul>

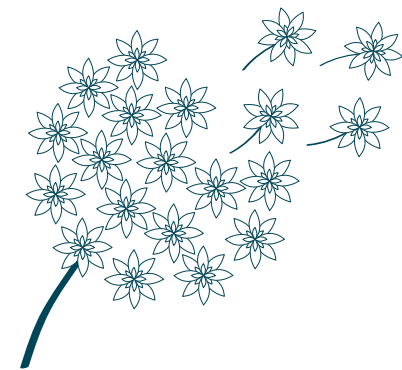
## 4.2 Presupuesto Participativo

### 4.2.1 Sostenibilidad y Eficiencia Administrativa

De los tres departamentos en los que la GIZ apoyó ejercicios de Presupuesto Participativo (PP), Risaralda los ha seguido practicando hasta la fecha. En Quindío, el PP se realizó en los años 2005-2006 y 2006-2007. En Tolima, donde, como ya lo indicamos, el PP surgió por iniciativa exclusiva de la Gobernación (sin contrapartidas municipales), el proceso solo arrancó una vez, en el 2005, y coincidió con el último año de gobierno, por lo que la administración no tuvo la oportunidad de ejecutar los proyectos seleccionados por la comunidad. El nuevo gobierno electo no retomó el proceso y no existió suficiente motivación de la comunidad para gestionar su continuidad.

#### **Risaralda**

En Risaralda, el primer ciclo de PP se implementó en el período 2003-2004 como apuesta conjunta entre la Gobernación y los 14 gobiernos municipales. En 2011, una ordenanza (No. 029) estableció la





obligación de implementar el PP. Más allá de regular el proceso hasta la aprobación de los proyectos, la ordenanza formaliza las instancias clave en torno del PP, entre ellos el Comité Departamental de Presupuesto Participativo, integrado por un representante de los delegados electos en cada uno de los 14 municipios del departamento. Junto con la Secretaría de Planeación Departamental, el Comité es encargado de la coordinación general del PP, de su monitoreo y su control.

El PP es financiado conjuntamente por la Gobernación y los municipios. Por lo general, la relación departamento/municipio es de 60/40 por ciento. Mientras que la Gobernación es responsable de la gestión y supervisión general del proceso, la ejecución de los proyectos de inversión corre a cargo de los municipios. Si el municipio aporta menos del 40 por ciento, la ejecución de los proyectos se vuelve responsabilidad de la Gobernación con supervisión por parte de los municipios.

#### Inversiones del PP (2003-2011) en COP

Gobernaciones: Elsa Gladys Cifuentes (2001-2003); Carlos Alberto Botero (2004-2007); Víctor Manuel Tamayo (2008-2011); Carlos Alberto Botero (2012-2015)

Año	Total Departamento	Total Municipios	Totales
<b>2003</b>	3.600.000.000	1.179.098.214	4.779.098.214
<b>2004</b>	3.246.466.128	715.417.102	3.961.883.230
<b>2005</b>	3.213.300.538	781.813.350	3.995.113.888
<b>2006</b>	1.500.000.000	972.494.613	2.472.494.613
<b>2007</b>	1.500.000.000	546.597.794	2.046.597.794
<b>2008</b>	1.500.000.000	1.102.542.851	2.602.542.851
<b>2009</b>	1.940.000.000	1.172.000.000	3.112.000.000
<b>2010</b>	1.835.452.854	1.040.181.142	2.875.633.996
<b>2011</b>	2.130.000.000	1.110.000.000	3.240.000.000
<b>Totales</b>	<b>20.465.219.520</b>	<b>8.620.145.066</b>	<b>29.085.364.586</b>

Fuente: [www.risaralda.gov.co/sitio/planeacion/index.php/plasectorial/presupuesto-participativo?tmpl=component&print=1&page=](http://www.risaralda.gov.co/sitio/planeacion/index.php/plasectorial/presupuesto-participativo?tmpl=component&print=1&page=)

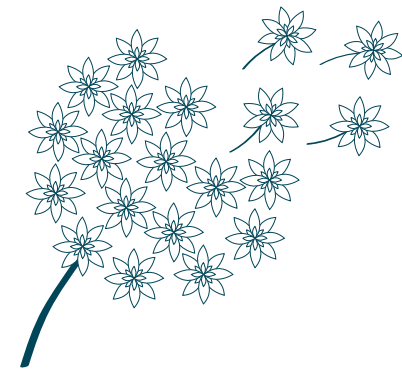


La ordenanza de 2011 establece que el 3 por ciento de los ingresos propios de libre destinación del departamento se inviertan en el PP, lo que hoy día corresponde a aproximadamente 2.500 millones de pesos colombianos.

Para cada ciclo, la Secretaría de Planeación Departamental junto con el Comité Departamental de PP y con representantes de las administraciones municipales desarrollan un reglamento que establece las reglas del juego del proceso del próximo ciclo. A grandes rasgos, estas incluyen los siguientes pasos:

- Asignación de presupuesto anual para cada municipio (teniendo en cuenta indicadores de calidad de vida, niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, así como niveles de participación).
- Asambleas por municipios con representantes de las comunidades en las cuales se identifican y priorizan problemáticas y se presentan proyectos que, según su viabilidad, son priorizados e incluidos en los tarjetones de votación.
- Jornadas de votación en cada municipio en las cuales la comunidad, mediante voto directo, elige los proyectos de inversión, así como también a sus delegados.
- Desembolso de los fondos y ejecución de proyectos.
- Ejercicio de rendición de cuentas a cargo del Departamento, los municipios y delegados.

El PP cuenta con un alto nivel de apoyo social. Según una encuesta de Napoleón Franco en 2003, después de los primeros dos ciclos, el 97 por ciento de los encuestados en todos los municipios mostraba un deseo por la continuidad del PP<sup>44</sup>. Llama también la atención el alto nivel de conocimiento espontáneo de los encuestados del PP (27 por ciento de los encuestados). Otro indicador poderoso es la participación en las votaciones, la cual aumentó a lo largo de los años:





Evaluación ex post:  
 Transparencia y participación  
 para generar confianza  
 Los aportes del Sistema Integral de Información  
 Administrativa y Financiera (SIAF)  
 y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia



MUNICIPIO/AÑO	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Apía</b>	3.001	1.697	2.040	717	1.015	1.903	1.102	2.128	2.344	2.044
<b>Balboa</b>	549	727	616	600	1.427	1.676	1.369	1.614	1.585	1.941
<b>Belén de Umbría</b>	2.402	1.993	736	1.595	2.473	2.542	2.853	3.907	3.396	2.657
<b>Dosquebradas</b>	516	248	153	1.980	171	2.862	1.845	2.910	1.441	7.386
<b>Guática</b>	543	573	1.790	935	489	1.262	980	1.770	1.156	2.449
<b>La Celia</b>	869	663	583	906	308	1.526	942	940	1.856	2.489
<b>La Virginia</b>	382	425	642	1.839	3.921	2.652	4.002	6.026	3.041	2.984
<b>Marsella</b>	800	1.419	622	404	1.403	1.364	2.081	1.169	1.337	2.140
<b>Mistrató</b>	863	1.821	1.626	1.206	1.203	2.180	2.935	1.629	1.314	2.119
<b>Pereira</b>		511	5.589	8.801	7.931	6.441	8.386	8.259	13.011	0
<b>Pueblo Rico</b>	520	1.258	1.418	784	742	986	1.469	750	2.358	2.130
<b>Quinchía</b>	980	2.176	2.552	4.108	4.108	4.083	3.095	2.502	4.149	5.399
<b>Santa Rosa de Cabal</b>	510	1.038	651	495	262	671	778	1.474	1.360	1.400
<b>Santuario</b>	902	1.028	756	515	498	1.196	1.277	1.633	2.745	1.760
<b>Plenarias Estratégicas</b>		6.315								
<b>Total</b>	<b>12.837</b>	<b>21.892</b>	<b>19.774</b>	<b>24.885</b>	<b>25.951</b>	<b>31.344</b>	<b>33.114</b>	<b>36.711</b>	<b>41.093</b>	<b>36.898</b>

Fuente: Secretaría de Planeación Risaralda

Comparado con los otros dos departamentos, Risaralda ha logrado la sostenibilidad del proceso hasta la fecha. El reto clave consistió en impulsar un compromiso político más allá de los cambios en la Gobernación. Habiendo sido uno de los proyectos bandera de la gobernadora Elsa Gladys Cifuentes, el incentivo de su sucesor Carlos Alberto Botero por darle continuidad en el 2004 era relativamente bajo. Frente a esta situación, los delegados, junto con las comunidades, lograron mediante foros durante la campaña electoral que todos los candidatos se comprometieran con el ejercicio. Basado en ello, el nuevo gobernador dio continuidad al proceso, modificando su

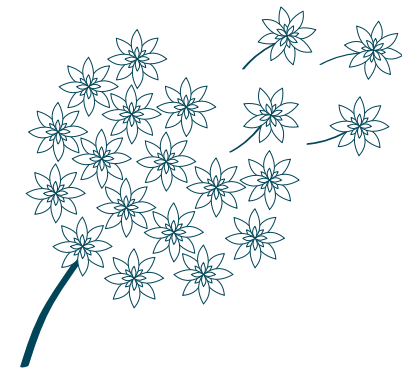
nombre y efectuando algunos cambios más de forma que de fondo. Esta sobrevivencia inicial fue clave para la sostenibilidad del proceso, la cual recibió luego más respaldo con la ordenanza del 2011.

Institucionalizar el ejercicio de tal manera que sea menos vulnerable a las preferencias del gobierno de turno es el reto más grande que enfrenta el PP, porque implementarlo parece traer pocos beneficios a los gobernantes. Implica mucho costo en recurso humano y apoyo logístico, a la vez que no le permite a los gobernantes llevar las riendas en el sentido de ejecutar los proyectos. “No les gusta entregar la plata y no quedarse con el control después”, nos comentó un funcionario de Planeación de Risaralda<sup>45</sup>. Construir una fuerte base social en apoyo al proceso, como se logró hacer en Risaralda, es un factor clave para superar el riesgo de no sostenibilidad.

La ordenanza ayudó a institucionalizar el proceso. Formaliza aspectos importantes del PP hasta el momento de la aprobación de los proyectos. Al mismo tiempo, llama la atención la falta de disposiciones claras con respecto a los tiempos y modalidades de ejecución de los proyectos y el control social de la misma. A esto se agrega la falta de formalización de los procesos a nivel municipal. De los 14 municipios, solo Pereira cuenta con un decreto municipal para el PP. Esto, según algunos delegados, implica la falta de ‘dientes jurídicos’ en importantes aspectos del proceso. Otros afirmaron que ante la falta de respaldo jurídico carecían de autoridad frente a los funcionarios.

Otro tema clave parece ser la necesidad de contar, en las gobernaciones y municipios, con funcionarios asignados explícitamente para el proceso. En cuanto a la Gobernación fue palpable el compromiso de los funcionarios respectivos, algo que también fue valorado positivamente por los delegados. En lo que respecta los municipios, si bien el reglamento del PP establece la obligación de cada gobierno municipal de “designar un equipo de coordinadores y facilitadores del proceso”, en la práctica, según los delegados, algunos funcionarios designados no muestran interés en el tema. Esta situación, según los delegados, puede implicar la ausencia de interlocutores claros para ellos a nivel municipal, así como una desconfianza desde los funcionarios hacia ellos.

La disponibilidad de fondos se presenta como otro reto para la sostenibilidad del PP, sobre todo en el caso de municipios pequeños, que con frecuencia no cuentan con suficiente capacidad de recaudación y dependen de transferencias nacionales o departamentales, lo que les dificulta poner su contrapartida para el proceso. El argumento de la falta de solvencia fue mencionado también por altos funcionarios de la Gobernación.



Como una apuesta común, el PP tiene el potencial de incidir de manera positiva en la relación entre los municipios y el departamento. El despliegue de este potencial puede estar afectado por una serie de factores. La capacidad técnica de algunos municipios puede ser baja, con lo que el control y la revisión de los proyectos por parte de la Gobernación se vuelve imprescindible, pero no siempre se percibe con buenos ojos. En algunos municipios se quejan de los tiempos largos hasta el desembolso de fondos por la Gobernación, lo que puede tener que ver con falta de voluntad política, pero muchas veces también está relacionado al cumplimiento de pasos administrativos. Todo ello implica la necesidad de asegurar una buena comunicación entre los niveles administrativos.



### **Quindío**

A diferencia de la experiencia en Risaralda, el PP en Quindío no sobrevivió el cambio de gobierno. Al asumir como gobernador a inicios de 2008, Julio César López Espinosa derogó la ordenanza que había formalizado el PP en 2007, a pesar de que durante su campaña había firmado un documento comprometiéndose con el proceso. En febrero de 2012, la Asamblea Departamental emitió una nueva ordenanza (014 del 27/02/2012) que establece el PP como política pública. No obstante, la gobernadora actual, Sandra Paola Hurtado Palacio, no lo ha habilitado. El único municipio que ha dado continuidad al PP hasta la fecha es Finlandia.



Inicialmente, el PP se introdujo en el marco de un Pacto por la Transparencia entre el gobierno de Amparo Arbeláez Escalante y la Vicepresidencia de la República en 2004, el cual establecía como un compromiso del departamento “formular y ejecutar el Plan de Desarrollo y el presupuesto anual de inversiones, en el componente de libre destinación, con participación activa de la ciudadanía”<sup>46</sup>. Para un primer ejercicio de PP en 2005-2006 la Gobernación aportó 1.000 millones de pesos colombianos que se asignaron a los 12 municipios, con base en una cantidad de variables sociales. Los municipios aportaron una cofinanciación de un mínimo de 15 por ciento<sup>47</sup>. En el segundo ciclo en 2006-2007 se invirtieron 1.100 millones de pesos colombianos de parte de la Gobernación.

En cuanto a la metodología del proceso, el Quindío se diferenció en algunos aspectos de su departamento vecino. Las comunidades no votaron por proyectos, sino por líneas de inversión establecidas por la Gobernación (tales como mejoramiento de vivienda, salud, educación o infraestructura). Los proyectos a ejecutar fueron diseñados luego por los delegados municipales en cooperación con funcionarios del departamento y de los municipios. En la mayoría de los

municipios las líneas de inversión se pusieron a votación de la población directamente. En otros, el voto se efectuó a través de representantes comunitarios, tales como el Comité de Participación Comunitaria, limitando así la participación directa de la ciudadanía.

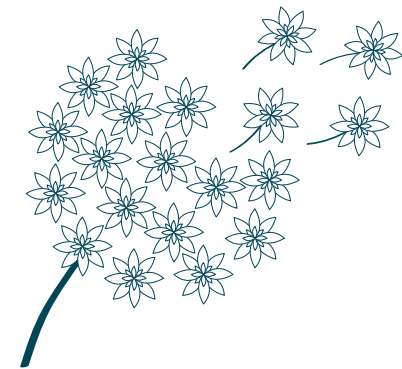
La situación en Quindío ilustra bien el reto que implica la falta de atractivo para la Gobernación por las razones esbozadas arriba. Una muestra de ello es el hecho de que en el segundo año de implementación del PP, la gobernadora decidió que los proyectos ya no fueran ejecutados por los municipios, sino por las Secretarías de la Gobernación. “Todo eso hizo que se perdiera mucho del entusiasmo”, nos contó una Consejera del CTP que participó activamente en el ejercicio<sup>48</sup>. Claramente, dos rondas de implementación del PP no fueron suficientes para institucionalizar el proceso de manera que, al abortarlo, pudiera haberse dado un reclamo social suficientemente fuerte como para lograr la continuidad.

#### 4.2.2 Transparencia y Rendición de Cuentas

El PP claramente genera transparencia con respecto al uso de los fondos públicos asignados al proceso. Dependiendo del nivel de participación de la gente, genera también transparencia con respecto a las preferencias de la comunidad. Adicionalmente, muchos delegados valoraron la transparencia del proceso de PP, refiriéndose al acceso y a la claridad de la información que la Gobernación brinda sobre el proceso.

La transparencia de la inversión está estrechamente vinculada con la ejecución del proyecto seleccionado en el municipio. Los contratiempos e irregularidades que se pueden producir en esta fase y que no se comuniquen adecuadamente pueden tener un gran impacto en la percepción de transparencia de la gente. “Nos tienen en cuenta hasta cuando votamos”, comentó un delegado para implicar que después ya no se recibía mucha información<sup>49</sup>. En el taller en Risaralda recibimos bastantes quejas de parte de los delegados con respecto a (i) la demora en la ejecución de proyectos (se nos comentó de proyectos sin ejecutarse desde el 2007) y (ii) a sobrecostos en la contratación. Esto último puede ser debido a hechos de corrupción y, también, a cierta ignorancia de la comunidad con respecto a normas y estándares en el sector público. Nuevamente, la comunicación y la formación de los delegados y de la ciudadanía en lo público es un factor clave.

Lo cierto es que la rendición de cuentas que existe con respecto a la ejecución de los proyectos es limitada. Las cartillas que se produjeron en el Quindío en los dos años en que se realizó el PP



contienen información detallada sobre líneas de inversión elegidas y recursos aportados para cada municipio (más allá de listar los nombres de los delegados por municipio). Así mismo, el sitio del PP de la página de la Gobernación de Risaralda presenta información sobre niveles de votación, presupuestos ejecutados en los diferentes años, así como beneficiarios alcanzados en diferentes sectores de inversión. En ambos departamentos no se encuentra, sin embargo, información detallada sobre los proyectos individuales que se debieron ejecutar en cada municipio, junto con los tiempos de ejecución.

### 4.2.3 Confianza

Basados en la retroalimentación que recibimos en Risaralda<sup>50</sup>, nos atrevemos a constatar que el PP tiene un potencial importante para (i) empoderar a la comunidad y (ii) fomentar relaciones de confianza entre las administraciones públicas y la ciudadanía. Con respecto a lo primero, prácticamente sin excepción, los delegados presentes en nuestro taller transmitieron un gran nivel de orgullo personal y de sus comunidades con respecto al PP. La posibilidad de incidir en los asuntos públicos y de “expresar lo que uno quiere” se calificó como un aspecto muy positivo. Entre los motivos de participación más votados en la encuesta de Napoleón Franco del 2003 sobresalieron “trabajar por el bienestar de la comunidad/por una mejor calidad de vida” y “para participar y proponer lo que beneficie a la comunidad”<sup>51</sup>. En eso, el hecho de que el presupuesto sobre el cual se tenga posibilidad de incidir sea relativamente pequeño no fue un tema recurrente en nuestras conversaciones, de lo que deducimos la importancia del valor simbólico que tiene la herramienta en el sentido de acercar la comunidad al Estado.

La incidencia en (parte de) los asuntos públicos, inevitablemente acerca a los ciudadanos que participan en el PP al Estado. Esta cercanía es una base importante para generar confianza. Sin embargo, no es garantía. Basados en la retroalimentación que recibimos durante nuestra visita, diríamos que:

- La confianza que se puede generar en torno al PP no se traslada automáticamente a la gestión pública en general<sup>52</sup>.
- La confianza aumenta en la medida que la gente sienta que es un proceso establecido legalmente, que no depende de la voluntad política de cada gobernante. (Como un factor que incide en la confianza, un delegado nos dijo que “Qué sea de Ley”<sup>53</sup>).
- La confianza aumenta en la medida que la gente sienta y vea que como resultado del proceso los gobiernos efectivamente responden a sus preferencias.

- En un entorno de desconfianza hacia los agentes públicos, la confianza fácilmente se socava y los prejuicios se consolidan rápidamente. Como factores que inciden negativamente en la confianza, los participantes del taller mencionaron:
  - cuando el proceso se instrumentaliza políticamente
  - cuando la gente no ve los resultados
  - cuando la gente siente una falta de compromiso de parte de los gobernantes (en la Gobernación tanto como en las alcaldías). Esta falta de compromiso se puede expresar en la reducción del presupuesto, en un trato negativo que se da a los delegados, etc.

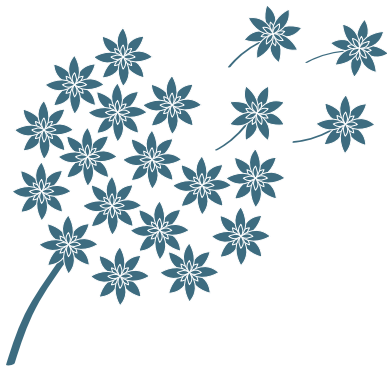
#### 4.2.4 Resumiendo: Resultados PP<sup>54</sup>

Criterios	Resultados
<b>Relevancia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El PP tiene un vínculo directo con los objetivos de transparencia y confianza de los programas de la GIZ.</li> <li>• Responde a una prioridad de las comunidades.</li> </ul>
<b>Sostenibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La sostenibilidad del PP es limitada. De tres departamentos, solo uno sigue practicando el PP. Las resistencias a nivel político representan un reto para la sostenibilidad, sobre todo en momentos de cambio de gobierno.</li> </ul>
<b>Impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los representantes de las comunidades que participan en el PP se sienten empoderados.</li> <li>• El PP genera transparencia con relación al uso de los recursos destinados al proceso.</li> <li>• El PP genera transparencia con relación a las preferencias de las comunidades (en la medida que participan).</li> <li>• El PP incide en un aumento de la confianza en la medida que la gente pueda ver los resultados (la inversión realizada). Esta confianza no automáticamente se traslada a la gestión pública en general, ya que inciden muchos otros factores.</li> </ul>
<b>Eficacia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En dos de los tres departamentos se puede hablar de la implementación exitosa de la herramienta (en Quindío esto se limita a un ciclo).</li> </ul>

# 5. Lecciones aprendidas

## 5.1 En general

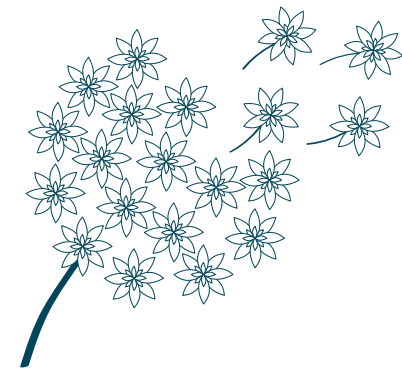
- La transparencia incide en la confianza cuando va más allá de la publicación de documentos. Implica brindar una información comprensible, oportuna y libremente verificable que muestre la capacidad de las autoridades de producir bienes y servicios de calidad. La gente tiene que poder ver los resultados. Implica también la promoción de la participación ciudadana en la formulación y vigilancia de la gestión pública.
- La confianza es un bien frágil en la medida que frecuentemente sigue siendo vinculada a personas más que a procesos o instituciones.
- Tiene mucho sentido invertir en herramientas y procesos puntuales que fomenten la transparencia. Para que haya sostenibilidad en el uso de estas herramientas y efectivamente puedan servir para fomentar la confianza, hace falta, sin embargo, incidir en las dinámicas políticas y las prácticas organizacionales que las rodean, cambios que las herramientas solas no pueden generar.



## 5.2 SIAF

- La gestión integral de la información financiera y administrativa es un requisito básico y necesario para aumentar la eficiencia de las administraciones públicas y reducir riesgos de corrupción. Constituye el fundamento sobre el que los entes públicos rinden cuentas a los órganos de control y a la ciudadanía. Con eso se convierte en una base importante para fomentar relaciones de confianza entre el Estado y la ciudadanía.
- Para aumentar el impacto en la eficiencia y eficacia administrativa y reducir costos de transacción, es importante integrar no solo la información de las áreas financieras, sino también la de otras áreas administrativas, especialmente la de gestión y seguimiento de planes de desarrollo.
- El SIAF es una herramienta técnica/informática. Como tal, ha incidido en el cambio de prácticas y culturas organizacionales en el sentido de introducir mayores niveles de disciplina y rigurosidad. Para que los funcionarios puedan responder efectivamente a los requerimientos y estándares del sistema, por un lado, y potenciar su utilidad para fines de transparencia, por el otro, hacen falta, sin embargo, otras intervenciones complementarias. La experiencia del módulo de contratación muestra que en la medida que no cambien ciertas dinámicas políticas, el sistema no sobrevive.
- Es importante evaluar bien las ventajas y desventajas de vincularse a un proveedor privado (del *software*) frente a otras opciones. Discusión que aún está vigente en el país y sigue sin ser resuelta.
- El SIAF habilita a los entes públicos a cumplir con (parte de) las normas y los estándares de transparencia. Sin embargo, el SIAF no produce automáticamente información de calidad para el ciudadano. Para que esto suceda, hace falta iniciar un debate en el interior de las gobernaciones acerca de la manera como se quieren relacionar con el ciudadano. Esta discusión tiene que incluir la participación de la ciudadanía. El manejo del tema de la transparencia no debe ser delegado a los ingenieros.

## 5 Lecciones aprendidas







### 5.3 Presupuesto Participativo

El PP ha mostrado tener un gran potencial para (i) fomentar la transparencia en la gestión e inversión pública, (ii) empoderar a los ciudadanos que participan en el proceso y (iii) promover relaciones de confianza entre los ciudadanos y las administraciones territoriales. Para que la herramienta pueda desplegar este potencial, hace falta una serie de requisitos:

- Es preferible aplicar una metodología que efectivamente acerque al ciudadano al proceso. Esto implica establecer varias instancias de participación ciudadana a lo largo del ciclo y permitir la votación directa de la comunidad. La votación por proyectos permite lograr resultados más tangibles que la votación por líneas de inversión.
- Es importante que el PP esté acompañado por esfuerzos de pedagogía y movilización ciudadana a fin de acercar a la gente al ejercicio y promover una mayor comprensión de los asuntos públicos. En eso los delegados municipales cumplen un rol importante. Igualmente claves son el compromiso y las labores de sensibilización y coordinación de los funcionarios en las Secretarías Departamentales y Municipales de Planeación.
- La sostenibilidad del proceso depende principalmente de dos factores. El reclamo social a favor del PP y el compromiso político de los directivos en la Gobernación y las alcaldías. Si el PP cuenta con un amplio respaldo social, es más fácil lograr el compromiso político.
- Para que se dé reclamo social y el PP contribuya a la generación de confianza es importante que la gente vea los resultados de su votación. En la medida que no se vea la ejecución de la inversión, la confianza fácilmente se socava y se nutren los viejos prejuicios.
- El PP sufre de poco atractivo desde la perspectiva de gobernadores o gobernadoras. Implica la inversión de recursos de libre destinación, así como labores de coordinación y apoyo logístico, sin tener el control sobre la ejecución de los proyectos. Para lograr la sostenibilidad de la herramienta es importante pensar en cómo aumentar el capital político que los gobernantes pueden sacar del PP.
- Los delegados cumplen un papel decisivo como intermediarios entre las administraciones y la ciudadanía. Para ello es importante invertir en su capacitación y generar las condiciones para que se respete y se responda a su labor de control social en las administraciones municipales.

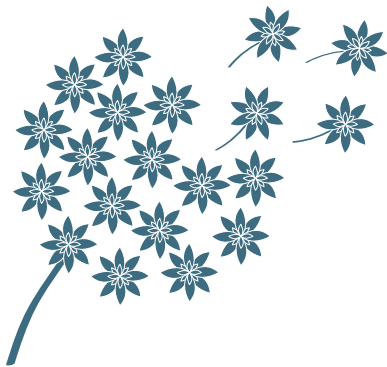
- Si bien no constituye un sello de seguridad, la formalización legal del PP representa un paso importante en el camino hacia la sostenibilidad de la herramienta más allá de las transiciones políticas. Idealmente, una ordenanza a nivel departamental debería ser complementada por marcos jurídicos municipales.
- La formalización del PP debe cubrir todo el ciclo. Es importante que establezca obligaciones detalladas de rendición de cuentas y procedimientos de control social.
- La rendición de cuentas se facilitaría con la instalación de sistemas de información a nivel de la Gobernación y de los municipios que den cuenta de los proyectos seleccionados y del estado de su ejecución en cada municipio.
- Si bien el valor principal del PP es simbólico, es importante mantener el presupuesto del PP en un nivel que efectivamente permita generar impacto. La reducción del presupuesto fácilmente se interpreta como gesto de falta de compromiso político.
- De la misma manera en que el PP puede incidir en el fomento de relaciones de transparencia y confianza, su impacto puede ser limitado por la realidad política que lo rodea. En un entorno en que el voto ciudadano no solo se tiene que ganar, sino también se puede comprar y la ejecución de proyectos promete ganancias de soborno, es difícil generar incentivos de las autoridades a favor del proceso.

## 6. Oportunidades y Recomendaciones

### 6.1 Oportunidades

Colombia vive actualmente una coyuntura que implica retos pero también oportunidades para los entes territoriales y que sería importante tomar en cuenta en el momento de diseñar nuevas intervenciones, tanto de parte de entidades nacionales o regionales, como de parte de la cooperación internacional. Entre los elementos importantes de coyuntura se encuentran:

- El proceso de paz. El actual proceso de negociación entre el Gobierno y las Farc ofrece la oportunidad de terminar medio siglo de conflicto armado con esta guerrilla. Siguiendo la idea de la ‘paz territorial’ planteada recientemente por el Alto Comisionado para la Paz<sup>55</sup>, la implementación de un posible acuerdo para la terminación del conflicto armado tendrá lugar en las regiones y, por tanto, implicará el gran reto de seguir fortaleciendo la institucionalidad en el territorio. En eso, los temas de la transparencia, participación y rendición de cuentas tendrán que jugar un rol importante.
- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información. El 6 de marzo de 2014 se sancionó la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 1712). Los principios de la norma, entre los cuales se cuenta el principio de máxima publicidad para titular universal, los de la no discriminación, de la gratuidad, de la calidad y de la divulgación proactiva de la información, marcan avances importantes con respecto a la normativa



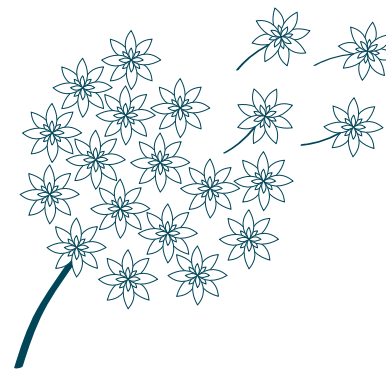
existente anteriormente. La Ley incluye garantías para el ejercicio del derecho de acceso a la información y establece responsabilidades, procedimientos y sanciones para hacer cumplir la norma. La implementación de sus disposiciones, para lo cual las entidades territoriales tendrán un año, implicará importantes ajustes institucionales y culturales en el interior de las entidades. Implicará, también, el gran reto para la Sociedad Civil de aprender a utilizarla.

- Paralelamente, el nuevo Viceministerio de Tecnología y Sistemas de Información en el MinTIC, está desarrollando *una nueva estrategia para la gestión de la información en el Estado* (prevista para julio de 2014), que será de obligatorio cumplimiento y que incluirá a los entes territoriales. Entre los objetivos de la estrategia se formula el objetivo de unificar lenguajes y de mejorar la rendición de cuentas. El Viceministerio brindará apoyo a los entes territoriales para implementar los nuevos estándares.

## 6.2 Recomendaciones

### 6.2.1 Generales

- Aprovechar la nueva Ley de Transparencia como oportunidad para fortalecer la legitimidad de los estados territoriales, con miras a los retos de una posible etapa posconflicto. Lograr que la norma no se perciba solamente como una obligación más consistente en colgar información en la página, sino para desarrollar mejores criterios de lo que significa e implica la transparencia. Invertir en una pedagogía para traducir la información pública a la ciudadanía y para acercar al ciudadano al Estado.
- Aprovechar la iniciativa y la interlocución del MinTIC, así como la Ley de Transparencia, para seguir invirtiendo en la gestión e integración de la información a nivel de los entes territoriales, como un insumo básico y necesario para la rendición de cuentas. Trabajar hacia la armonización de formatos y criterios en la gestión de la información y el reporte hacia entes de control en todo el territorio nacional.
- Reconocer el potencial de los recursos y herramientas de control ciudadano establecidos en Colombia, como medios para fomentar relaciones de confianza entre los estados territoriales y la ciudadanía, y como herramientas para mejorar la gestión de servicios y bienes de calidad por parte del Estado. Trabajar hacia un cambio cultural





y organizacional —tanto a nivel político, como a nivel profesional o técnico— para efectivamente aprovechar y fortalecer estos recursos. Invertir en la formación de la Sociedad Civil en temas de control social y en lo público. Generar las condiciones para institucionalizar procesos de control social.

- Aprovechar la experiencia acumulada en herramientas de control social, como el Presupuesto Participativo, para aplicarlos en el marco de procesos de Construcción de Paz, tales como la reparación integral de los derechos de las víctimas del conflicto. Reconocer y aprovechar el PP como mecanismo idóneo que pone en práctica principios de equidad e inclusión, al permitir que la misma comunidad beneficiaria tome la decisión de inversión frente a sus necesidades.
- Incidir en las dinámicas políticas que socavan la confianza y que hacen que las autoridades no tengan que orientarse por las preferencias de los ciudadanos. Trabajar en temas como el financiamiento de la política, el fortalecimiento de la justicia, etc.

### 6.2.2 Nivel Nacional

- Entes de control, DNP y otros deberían trabajar hacia la armonización de formatos y de requerimientos de rendición de cuentas hacia entes de control.
- MinTIC, Secretaría de Transparencia y otros podrían aprovechar la nueva Ley de Transparencia y la iniciativa del MinTIC para hacer buenos diagnósticos sobre las necesidades de apoyo y asesoría de los entes territoriales en temas de transparencia y sistemas de información. Más allá de aspectos técnicos, enfocar la asesoría en apropiación de normas y herramientas en una perspectiva de cambios de cultura organizacional.
- Difundir y apoyar procesos de Presupuesto Participativo.

### 6.2.3 Nivel Departamental

- Trabajar hacia la integración de la información de las áreas financieras y de planeación.
- Aprovechar la nueva Ley de Transparencia como oportunidad y los sistemas de información como medio, para generar y mostrar resultados frente a la ciudadanía y abrirse al control social.

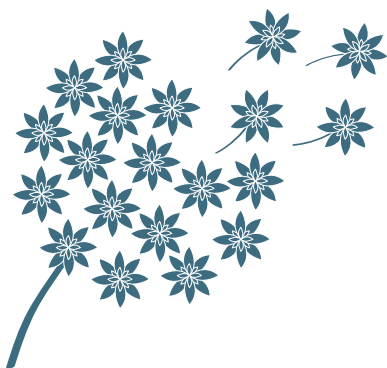
- Fortalecer e institucionalizar los espacios de participación y control social.
- Promover e implementar procesos de Presupuesto Participativo.

#### 6.2.4 Cooperación Internacional

- Promover y apoyar debate dentro de administraciones territoriales sobre cómo relacionarse con el ciudadano y cómo poner en práctica la transparencia. Aprovechar apoyo a herramientas técnicas (dirigidas a mejorar la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas) para trabajar sobre prácticas y culturas organizacionales. Sensibilizar y capacitar particularmente a funcionarios de rango medio.
- Apoyar ejercicios de participación y control social, entre ellos el Presupuesto Participativo. Ayudar a la difusión de los ejercicios para fomentar interés y apoyo en ellos. Trabajar en los incentivos de las autoridades (políticas) para aplicar las herramientas. Apoyar iniciativas de institucionalización de los procesos.
- Capacitar a organizaciones de la Sociedad Civil en herramientas de control social y en temas de gestión pública.

# Anexo 1

## Factores de confianza



Funcionarios públicos entrevistados:  
Para que los ciudadanos confíen más en la administración, ¿qué factores son importantes?

- Agilidad de los procesos
- Agilidad de pagos, respuesta rápida
- Procedimientos ajustados a la ley
- Información correcta
- Transparencia: poder ver todo lo que se haga
- Que sea verdad lo que se diga
- Que existan indicadores y que se puedan medir
- Que las leyes se cumplan
- Coherencia entre pensar, decir y hacer
- Cumplir las promesas
- Ofrecer proyectos realizables
- Acceso a la información
- Que se pueda verificar el objetivo
- Cumplimiento
- Transparencia
- Comunicación
- Rendición de Cuentas
- Organización
- Veracidad
- Transparencia en la ejecución de proyectos
- Compromiso en la alta dirección
- Comunicación permanente entre Estado y comunidad
- Empoderamiento de la comunidad en el control social

Representantes de la Sociedad Civil entrevistados:  
Para que usted confíe más en su administración, ¿qué factores son importantes?

- Que las obras sean visibles
- Que las cosas se hagan a su debido tiempo
- Comunicación y Diálogo
- Transparencia entendida como reglas de juego y acuerdos claros
- Información clara y oportuna, pero solo la información no logra los propósitos de la confianza
- Cumplir compromisos y acuerdos
- La corrupción en la compra de votos es un factor que afecta la confianza. La justicia no funciona y esto fomenta la corrupción

## Estado de implementación de módulos del SIAF

La siguiente tabla da cuenta del estado de implementación de los módulos del SIAF en distintas Gobernaciones en Colombia. Los módulos incluyen aquellos desarrollados en el marco de la alianza con la GIZ, así como nuevos módulos desarrollados por PCT.

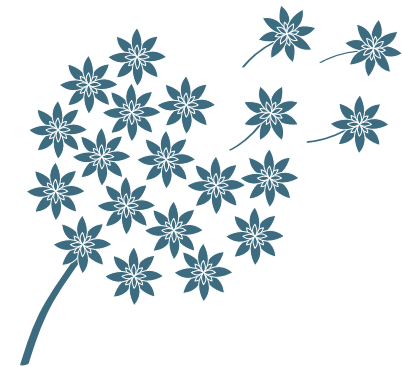
### Módulos:

- |                                  |   |
|----------------------------------|---|
| 1 Financiero                     | 7 Generador de Reportes Ministerio de Educación |
| 2 Recursos Físicos               | 8 Consultas Web                                 |
| 3 Contratación                   | 9 Transparencia Web                             |
| 4 Rentas                         | 10 Metas y Proyectos                            |
| 5 Sistema Único de Registro VUR  | 11 Sistema de Salud (RIPS)                      |
| 6 Interfaz de Integración Rentas |   |

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>Córdoba</b>	x	x					x				
<b>Guajira</b>	x	x					x				
<b>Risaralda</b>	x	x					x	x	x		
<b>Cauca</b>	x	x					x				
<b>Cesar</b>	x	x		x	x		x				
<b>Magdalena</b>	x	x					x				
<b>Meta</b>	x	x					x	x	x		
<b>Quindío</b>	x	x	x			x	x			x	x
<b>Tolima</b>	x	x	x				x				
<b>San Andrés</b>	x	x				x	x				

Fuente: PCT

## Anexo 2





# Notas

- 1 En el 2011, la GIZ cambió su nombre de Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por su sigla en alemán) a Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), producto de una fusión de varias agencias. En este documento se usará siempre la sigla GIZ aunque se refiera a intervenciones hechas todavía bajo el nombre de GTZ.
- 2 Ver presentación Prodespaz 2004 (ppt). Documento interno. Síntesis oferta Prodespaz. La oferta para la primera fase de Cercapaz establece que “el fortalecimiento de mecanismos participativos efectivos así como de procesos y estructuras transparentes, con obligación de rendir cuentas, sirve para construir una confianza en la actuación del Estado”. “Oferta para la ejecución del programa – Proyecto en cooperación: Desarrollo de la paz por medio de la promoción de la colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil”, p. 15.
- 3 Entre estos documentos se encuentran: “Sistematización de la Experiencia de Adopción e Implementación del Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera – SIIAF”, Ruth Bastidas para GTZ, Bogotá 2008; “El Presupuesto Participativo en el Quindío”, Claudia García para GTZ, Armenia 2006.7
- 4 Para más detalles, ver sistematización SIIAF 2008, pp. 33-38.
- 5 Para esto se incluyó una pasantía en Brasil para funcionarios del Ministerio del Interior y de la Gobernación de Risaralda y un intercambio con presencia del Vicepresidente de la República de ese entonces, Francisco Santos.
- 6 Boyacá, Vichada, Amazonas y Putumayo. Alcaldías de Villavicencio, Barrancabermeja, Soacha y Sopo
- 7 La Contadora que vivió la instalación del módulo en Risaralda manifestó: “En Risaralda, para el año 1998, no existía contabilidad [...] La contabilidad era una hoja de Excel que mandaban a la Contaduría General, donde resumían de cada dependencia los activos, iban a presupuesto y sacaban el gasto, y en contabilidad no había sistema de causación. No había un sistema contable establecido”. Entrevista del 29 de noviembre de 2007 realizada para sistematización SIIAF 2008.



- 8 Entrevista en Armenia, marzo 20 de 2014.
- 9 Sistematización SIIAF 2008, pp. 67-68.
- 10 Se consultan los estados de ejecuciones de ingresos y de gastos, los registros presupuestales, los com-promisos, los órdenes de pago y los libros mayores de contabilidad.
- 11 Entrevista en Villavicencio, marzo 20 de 2014.
- 12 Entrevista en Armenia, marzo 20 de 2014.
- 13 Entrevista en Valledupar, marzo 27 de 2014.
- 14 Entrevista en Bogotá, marzo 25 de 2014.
- 15 Para mencionar solo algunos ejemplos, la Ley 962 de 2005 (Ley “Anti-Trámites”), el Decreto 1151 de 2008 (Política de Gobierno en Línea), las diferentes normas relacionadas con la contratación pública, el Conpes 3654 de 2010 (Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos), el Conpes Social 167 de 2013 (Política Pública Integral Anticorrupción), todos incluyen disposiciones relacionadas con la entrega de información a la ciudadanía.
- 16 Entrevista, marzo 20 de 2014.
- 17 [www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=89&Itemid=498](http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=498). Hubo algunos cambios metodológicos entre el índice del 2004/05 y del 2008/09 por lo que las comparaciones requieren precaución.
- 18 <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>
- 19 Entrevista en Villavicencio, marzo 21 de 2014.
- 20 Entrevista en Armenia, marzo 20 de 2014.
- 21 Entrevista en Valledupar, marzo 27 de 2014.
- 22 Un listado de todos los factores que, según las personas entrevistadas, inciden en la confianza se encuentra en el Anexo 1.
- 23 Entrevista en Villavicencio, marzo 20 de 2014.
- 24 Taller en Pereira, marzo 18 de 2014.
- 25 Entrevista a Marcela Restrepo, directora del Área Sector Público, y a Andrés Hernández, director del Área Ciudadanía, abril 9 de 2014.
- 26 Entrevista en Villavicencio, marzo 20 de 2014.
- 27 Entrevista en Villavicencio, marzo 20 de 2014.
- 28 Entrevista en Armenia, marzo 19 de 2014.
- 29 Entrevista en Villavicencio, marzo 21 de 2014.
- 30 Entrevista en Villavicencio, marzo 20 de 2014.
- 31 Entrevista en Villavicencio, marzo 20 de 2014.

- 32 Entrevista en Pereira, marzo 18 de 2014.
- 33 Entrevista en Valledupar, marzo 26 de 2014.
- 34 Entrevista en Pereira, noviembre 29 de 2007, para Sistematización SIIAF 2008, p. 73.
- 35 Sistematización SIIAF 2008, p. 99.
- 36 Entrevista en Villavicencio, marzo 20 de 2014.
- 37 Entrevista en Bogotá, abril 29 de 2014.
- 38 Entrevista en Bogotá, marzo 25 de 2014.
- 39 Entrevista en Bogotá, marzo 21 de 2014.
- 40 Entrevista en Pereira, marzo 18 de 2014.
- 41 Entrevista en Pereira, marzo 19 de 2014.
- 42 Entrevista en Transparencia por Colombia, abril 9 de 2014.
- 43 Basado en criterios de evaluación establecidos por DAC/OCDE.
- 44 “Informe Final Evaluación del programa ‘Presupuesto Participativo en el Departamento Risaralda’”, Napoleón Franco, octubre de 2003.
- 45 Entrevista en Pereira, marzo 18 de 2014.
- 46 Plan de Desarrollo del Quindío 2004-2007, p. 9, citado en Sistematización PP en Quindío 2003, p. 6.
- 47 Con excepción de Armenia cuya cofinanciación excedió ampliamente el monto brindado por la Gobernación.
- 48 Entrevista en Armenia, marzo 19 de 2014.
- 49 Taller en Pereira, marzo 18 de 2014.
- 50 Al no haber tenido acceso a las comunidades directamente y de manera masiva, dependimos de los delegados del PP en Risaralda como interlocutores. Al mismo tiempo, hay que tomar en cuenta que los delegados tienen sus propios intereses y que el éxito del PP implica que no solo se logre establecer una relación de confianza entre ellos y la administración, sino también entre ellos y las comunidades.
- 51 Evaluación de Napoleón Franco, 2003.
- 52 En la encuesta del 2003, el juicio positivo acerca del PP aún no se había traducido en un mayor nivel de confianza. La mayoría de los encuestados consideraba que desde que estaba funcionando el PP, las relaciones comunidad-instituciones seguían igual.
- 53 Taller en Pereira, marzo 18 de 2014.
- 54 Basado en criterios de evaluación establecidos por el DAC/OCDE.
- 55 “‘No va a haber otra oportunidad para la paz’: Sergio Jaramillo”. *El Tiempo*, abril 6 de 2014.

