

Bogotá D.C. 17 de septiembre de 2021

Señores(as)

Departamento Nacional de Planeación

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

GrupoCONPES@dnf.gov.co

contacto@stransparencia.gov.co

Ciudad

Asunto: Observaciones sobre el borrador de Política de Transparencia, Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad e Innovación: Hacia Un Estado Abierto

Respetados Señores(as):

Este documento presenta las observaciones de las organizaciones de la sociedad civil que integramos el Comité de Estado Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto sobre el borrador del documento Conpes publicado para comentarios del público el pasado 1 de septiembre del año en curso (en adelante “PAS” o “Conpes”). Hemos participado en la preparación de este documento Corlide, DataSketch, Fundación Corona y el Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción. Este escrito está organizado en cuatro partes: (I) Comentarios generales, (II) Comentarios específicos, (III) Otras consideraciones, y (IV) Peticiones finales.

I. Comentarios generales

- Alcance conceptual: El Conpes realiza una conceptualización de Estado Abierto, pero no lo desarrolla en las líneas de implementación ni en las recomendaciones.
- Aspectos metodológicos: El Conpes tiene debilidades metodológicas que resumimos así:
 - Las líneas de acción son genéricas y no muestran ninguna innovación respecto a lo que ya se viene haciendo por parte de las entidades, no se explica cómo se involucrará a la ciudadanía, no marcan tiempos precisos, ni productos concretos a ser entregados. Esto imposibilita tener indicadores y el control ciudadano.
 - Las acciones no corresponden al diagnóstico, o al menos no explican cómo ayudarán a solucionar los problemas identificados en el mismo.
 - En varias ocasiones se mencionan “estrategias”, pero no se explica qué se considera una estrategia, ni qué actividades o productos incluye.
 - No es clara la relación entre las acciones priorizadas y el Estado Abierto.
 - No es claro cómo se han incluido los insumos ciudadanos y de otros actores que participaron en los talleres en el documento final, no se tienen en cuenta en el diagnóstico y no se reflejan en las acciones. Un Conpes que habla reiteradamente de confianza ciudadana no puede ignorar a los ciudadanos y defraudar su confianza.
- Ejecutivo Abierto vs. Estado Abierto: Es un documento del ejecutivo para el ejecutivo, que habla de Estado Abierto, pero que no contempla otras ramas del poder, ni a los órganos de control o a los entes territoriales y otros actores.

- Debilidades en el diagnóstico: El diagnóstico es débil y contradictorio.
 - Sobre el Conpes 167 de 2013, se dice que hubo un cumplimiento del 99,45%. Es una puntuación muy alta que no corresponde a la preocupación que expresa el párrafo en el que se menciona.¹
 - No hay cifras, datos o elementos de diagnóstico sobre el problema de la impunidad en las investigaciones por corrupción. Sugerimos usar los datos arrojados por el Observatorio de Justicia e Impunidad del Instituto Anticorrupción.
 - El borrador se refiere a la inclusión, pero solo tiene en cuenta a las mujeres, dejando de lado a otros colectivos. Los enfoques deberían ser más incluyentes, teniendo una visión más amplia de género e igualdad.
 - No hay datos confiables sobre los avances en materia de datos abiertos.
- Libertad de expresión: El Conpes no menciona la libertad de expresión o la necesidad de proteger a los ciudadanos y sociedad civil frente a la retaliación por denunciar la corrupción y exigir transparencia.
- Diálogo por imposición vs. Diálogo por acuerdo: El Conpes da por sentado que la ciudadanía va a dialogar con los actores estatales, ¿pero qué pasa si las posturas ciudadanas son negativas? ¿o si la ciudadanía impone exigencias, como le es legítimo hacerlo? Que no haya una predisposición al diálogo por parte de los ciudadanos no exime a los gobiernos de cumplir sus obligaciones y de escuchar sus peticiones.²
- Participación ciudadana: Un Conpes que pretenda denominarse “De Estado Abierto” debería incluir obligatoriamente la participación ciudadana. El hecho de que se esté creando otro documento específico sobre ese tema no exime que este Conpes deba contener acciones de involucramiento ciudadano.³
- Expectativas ciudadanas vs. Expectativas estatales: El punto 5, definición de la política, plantea: “Para el cumplimiento de la consolidación del modelo de Estado abierto con el fin de equilibrar las expectativas ciudadanas con la respuesta institucional, generar confianza y relacionamiento efectivo entre los actores de la sociedad, se plantean cinco líneas estratégicas que han avanzado en su implementación a velocidades diferentes.”

¹ ¿Se ha medido qué impacto ha tenido el Conpes 167? Si el Conpes 167 se cumplió casi al 100%, pero el país sigue enfrentando problemas serios de falta de transparencia y elevada corrupción, ¿cómo responde el PAS a ese problema?

² Este documento no debería dar lugar a que un gobernante o una institución se escude en la “corresponsabilidad” para no cumplir con sus responsabilidades.

³ El punto 3.1.4. dice lo siguiente “Cabe anotar que, si bien conceptualmente este componente incluye los ejercicios de participación ciudadana y colaboración, estos no serán desarrollados a profundidad en el presente documento, considerando que el Gobierno nacional adelanta una política específica en esta materia” y hace que el documento completo pierda gran parte del sentido si su objetivo es promover el Estado Abierto. Primero, no se explica cómo puede darse el diálogo ni la corresponsabilidad sin participación. Segundo, manda un mensaje contundente de la -no- importancia que se está dando a estos pilares dentro del modelo/ forma de relacionamiento/ tipo de gobernanza planteado.

En este caso el orden de los factores sí altera el producto y lo que se debería equilibrar es la respuesta institucional a las expectativas ciudadanas, y no al revés. El mandante es el pueblo, la ciudadanía; el gobierno y los agentes del Estado son sus mandatarios.

- Recomendaciones: Las recomendaciones del Conpes son en su mayoría operativas -nivel iniciativa- sin lineamientos de política pública que permitan implementar un enfoque de Estado Abierto. Falta desarrollar recomendaciones por cada apuesta del Conpes y una forma de verificar avances desde un nivel más estratégico y no de iniciativa.
- Falta de lenguaje claro e incluyente: El Conpes usa un lenguaje paternalista y poco inclusivo con los ciudadanos y la sociedad civil. Esto se refleja en todo el Conpes, empezando por el resumen ejecutivo en el que se reconocen retos, pero en el que solo se hace referencia a los “arreglos institucionales” como única vía posible de mejora.

II. Comentarios Específicos

- Justicia abierta: El documento no tiene ningún elemento que permitan movilizar la agenda de justicia abierta. El Estado colombiano ha logrado avances importantes gracias a los compromisos asumidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Esa agenda debe acelerarse e intensificarse.
- Órganos de control abiertos: El documento tampoco tiene elementos que permitan impulsar la rendición de cuentas y la apertura de información de los órganos de control, incluyendo al Ministerio Público y la Contraloría General de la Nación y las contralorías territoriales, así como la Auditoría General y la Contaduría.
- Gobierno territorial abierto: Departamentos como Antioquia y Caldas, y ciudades como Bogotá y Palmira, han logrado avances importantes en materia de gobierno abierto, en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Sin embargo, la mayoría de municipios y gobernaciones avanzan de forma lenta en esa agenda. El Conpes debería impulsar una agenda intensa de gobierno territorial abierto.
- Datos abiertos: El Conpes no contempla estrategias concretas para impulsar la agenda de datos abiertos en aspectos de relevancia e interés para las organizaciones de la sociedad civil. A modo de ejemplo, aspectos de gran relevancia, como la necesidad de contar con datos abiertos adicionales en la financiación de campañas electorales, ni siquiera se mencionan.
- Transparencia y acceso a la información: Se habla en el Conpes de los sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014. Ese inventario tiene más de sesenta mil sujetos obligados. El Conpes debería establecer de manera clara como una de sus acciones la publicación de ese inventario, de forma tal que la ciudadanía tenga claridad sobre qué entidades deben cumplir dicha norma.
- Inexactitudes: El Conpes no refleja la historia real de la evolución de la lucha contra la corrupción. Ej. La Comisión Nacional de Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción no se crearon con la expedición del Estatuto Anticorrupción de 2011, tal como dice el Conpes. Existen desde 1995, con la expedición del Estatuto Anticorrupción de ese año.

- **Arreglo institucional:** El Conpes no recoge las recomendaciones de la OCDE sobre la necesidad de independencia de la Secretaría de Transparencia, la cual no debería depender de la Presidencia o la Vicepresidencia. Debería ser un órgano independiente, que podría reportarle directamente a la Comisión Nacional de Moralización. Tampoco se ocupa de la necesidad de reformar la forma de elección de las cabezas de los órganos de control y la Fiscalía, entidades fuertemente capturadas por la politiquería.
- **Justicia anticorrupción:** El documento no presenta información, datos o evidencia que permita la construcción de una política pública en materia de lucha contra la corrupción y combate a la impunidad. Peor aún, el documento no se ocupa de la materia ni plantea ninguna estrategia para el fortalecimiento del combate a la impunidad asociada a casos de corrupción. Sugerimos usar para esto los reportes e información publicada por el Instituto Anticorrupción.
- **Co-creación:** El documento no refleja las fases de participación que se surtieron para su estructuración, tampoco incluye a los actores clave del ecosistema de Gobierno Abierto a nivel nacional, como por ejemplo AGA Colombia.
- **Transparencia activa:** El Conpes no contempla enfoques complementarios en donde la oferta (necesidades desde actores no-gubernamentales) sea un indicador de calidad de la información que se abre.
- **Rendición de cuentas del Conpes:** La rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Conpes está entendida desde los mecanismos formales tradicionales. No se contempla el mejoramiento de las herramientas/normativas actuales de rendición de cuentas desde un enfoque de innovación pública.
- **Presupuesto:** El presupuesto asignado para la implementación del Conpes es muy bajo, incluso teniendo en cuenta la reducida ambición de estrategias, acciones y metas que el mismo contiene. Se requiere un presupuesto mucho mayor para implementar un Conpes mejorado.
- **Innovación:** No es claro cómo se ve reflejada la innovación en las acciones del Conpes.
- **Contratación abierta:** El Conpes no se ocupa de analizar los graves problemas de falta de transparencia en la contratación pública nacional. La calificación obtenida por Colombia en el Ranking de Transparencia en la Contratación Pública es muy deficiente y el documento no la menciona.⁴ Tampoco se plantea una propuesta clara para avanzar en esta materia. Cerca del 48% de la contratación se adelanta por vía de régimen especial. Los datos capturados en el SECOP I y SECOP II en muchos aspectos no permiten aún identificar riesgos serios de corrupción. La opacidad en la contratación pública sigue siendo en muchos lugares la regla y no la excepción. Los “contrataderos” de régimen especial proliferan por todo el país sin que haya solución, lo cual se agrava por la falta de un inventario completo de sujetos obligados, tal como se menciona en otra parte de este documento.

III. Otras consideraciones

⁴ <https://www.tpp-rating.org/>

- Confianza vs. Solución de problemas públicos: A lo largo del documento se da a entender que el gobierno abierto solo sirve para generar confianza, no se habla de cómo ayuda a buscar soluciones a problemas públicos, lo cual debería ser el objetivo final del Estado Abierto.
 - Se presenta un ejemplo para justificar el comentario anterior: Que una entidad abra sus datos puede llevar a que una organización de la sociedad civil descubra que hay problemas y corrupción en los modelos de contratación, eso no mejora la confianza. La confianza mejorará únicamente si hay respuesta por parte de la entidad. La confianza tampoco mejora si hay participación pero siempre se invita a los mismos. Además, si no se tiene en cuenta ni se reconoce esa participación puede tener el efecto contrario: desconfianza.
 - El Estado Abierto funcionará cuando se entienda que esa confianza no solo se soluciona con diálogo, como plantea el borrador, sino con acciones que justifiquen, reconozcan y den respuesta a ese diálogo y a las expectativas como fruto del diálogo.
 - La definición de Estado Abierto propuesta habla de “equilibrar expectativas”, pero puede ser un concepto difuso, difícil de entender y que puede llevar a equivocaciones si no se actúa de buena fe. Si el esfuerzo por equilibrar las expectativas se hace por lo bajo, la posibilidad de sacar adelante cambios sustanciales en materia de Estado Abierto se reduce dramáticamente.
- Conceptos y lenguaje claro: En diferentes párrafos del borrador se habla del Estado Abierto como “forma de relacionamiento”, “modelo”, “tipo de gobernanza”. Para el Estado estos términos tienen distinto peso. Así, debería aclararse su significado, pues es confuso y puede llevar a equivocaciones en su interpretación.
- Enfoque equivocado sobre corresponsabilidad: La “corresponsabilidad” en política pública no debería ser entendida como “de los actores sociales y privados” (p. 10, párr. 3), si no “con los actores sociales y privados”. Generar política pública co-creada y corresponsable, no elimina ni traslada a otros la responsabilidad de los Estados/Gobiernos.

IV. Peticiones

Las organizaciones de la sociedad civil integrantes del Comité de Estado Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto solicitamos:

- Un espacio formal con el Director del Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Transparencia y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, para presentar comentarios adicionales al borrador de Conpes, que esperamos que sean tenidos en cuenta para la mejora del borrador de Conpes.
- La realización de al menos cinco mesas de trabajo con otras organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y regional, en las que se analice el alcance del Conpes, y en el que se puedan recoger observaciones y reacciones adicionales de la ciudadanía, que puedan servir de insumo para mejorar el Conpes.

- La entrega del registro completo de las propuestas de la sociedad civil que fueron presentadas de forma escrita o verbal durante el trámite de preparación del Conpes.
- La lista de las iniciativas, propuestas y planteamientos específicos de la sociedad civil que fueron incorporados en el borrador del Conpes.
- Abstenerse de aprobar el Conpes que por este medio comentamos, hasta que no haya un entendimiento real con la sociedad civil sobre el contenido, alcance, estrategia, acciones y metas que debe contener el Conpes para convertirse en una herramienta verdaderamente útil en el impulso de reformas para la transparencia, la integridad y la prevención y sanción de la corrupción.