

1-1-2018

# La cooperación como estrategia de lucha contra la corrupción en Colombia : análisis de caso del proyecto Actue-Colombia 2014-2016

Manuela Valencia Valbuena  
*Universidad de La Salle*

Follow this and additional works at: [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones)

---

## Citación recomendada

Valencia Valbuena, M. (2018). La cooperación como estrategia de lucha contra la corrupción en Colombia : análisis de caso del proyecto Actue-Colombia 2014-2016. Retrieved from [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones/111](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/111)

This Trabajo de Grado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Negocios y Relaciones Internacionales by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

LA COOPERACIÓN COMO ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN  
COLOMBIA: ANÁLISIS DE CASO DEL PROYECTO ACTUE-COLOMBIA 2014-2016

MANUELA VALENCIA VALBUENA

Trabajo de grado bajo la modalidad de pasantía para obtener el título de Profesional en Negocios  
y Relaciones Internacionales

Tutor: HUGO FERNANDO GUERRERO SIERRA PhD.

UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C.

2018

## TABLA DE CONTENIDO

Resumen .....	1
Abstract .....	1
Agradecimientos.....	2
1. Introducción .....	2
2. Síntesis de las fases de la pasantía .....	4
3. Relaciones existentes entre la práctica o pasantía realizada y el proceso de formación.....	6
3.1 Problemática abordada .....	6
3.2 Pregunta de investigación.....	7
3.3 Objetivos del proyecto.....	7
3.4 Metodología.....	8
4. Marco de referencia .....	8
5. Resultados, análisis y discusión.....	15
5.1 Cooperación Internacional de la Unión Europea .....	15
5.2 Proyecto ACTUE-Colombia .....	19
5.2.1 Eficacia del proyecto ACTUE-Colombia.....	21
5.2.2 Principales obstáculos y desafíos .....	31
6. Conclusiones y recomendaciones .....	31
7. Referencias bibliográficas.....	33

## **Resumen**

Durante la última década, la cooperación internacional se ha consolidado como una herramienta para fortalecer la lucha contra la corrupción, entendiendo esta última como el abuso ilegítimo de poder orientado a la obtención de intereses y beneficios particulares, lo cual se constituye en una amenaza para la estabilidad y la salud democrática de los Estados y sus sociedades. Colombia, interesada en establecer alianzas estratégicas para enfrentar el flagelo de la corrupción, en el año 2014, junto con la Unión Europea, impulsó la creación del proyecto Anti-Corrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia (ACTUE-Colombia). En este sentido, el presente trabajo de investigación analiza la eficacia de dicho proyecto de cooperación internacional en el periodo 2014-2016. Lo anterior se realiza a través de una metodología cualitativa en tres de sus modalidades: investigación documental cualitativa, estudio de caso e investigación exploratoria cualitativa. Como resultado de esta investigación se afirma que el proyecto si ha sido eficaz en el cumplimiento de sus objetivos durante sus tres primeros años de ejecución y se resalta que dentro de sus líneas estratégicas de acción la número dos ha sido la que más resultados ha alcanzado. Asimismo, al aplicar al proyecto el análisis de los cinco principios de eficacia de la cooperación internacional se corrobora que el proyecto cumple con estos, especialmente con los principios de apropiación y alienación.

**Palabras clave:** *corrupción, lucha contra la corrupción, Cooperación internacional, eficacia de la cooperación*

## **Abstract**

During the last decade, the international cooperation has consolidated as a tool to strengthen the fight against corruption, understanding the latter as an illegitimate abuse of power in order to obtain particular benefits or interests, representing a threat to the stability and the democratic health of the states and their societies. Colombia, interested in establishing strategic alliances to deal with the scourge of corruption, in 2014, with the European Union, prompted the “Anti-corruption and Transparency of the European Union for Colombia” project, also called ACTUE-Colombia (for its acronym in Spanish). In this regard, this research paper analyzes the effectiveness of this international cooperation project in the period of 2014-2016. This is done

through a qualitative methodology in three of its types: qualitative documentary research, case study and qualitative exploratory research. This research concludes that the project has been effective in fulfilling its objectives during its first three years of execution and that within its strategic lines of action, the second one has achieved the most results. Likewise, after applying to the analysis the five principles of effectiveness of the international cooperation it is confirmed that the project fulfills all of them, especially the principles of ownership and alignment.

**Key words:** *corruption, fight against corruption, international cooperation, effectiveness of cooperation*

### **Agradecimientos**

Agradezco en primer lugar a mi familia por su apoyo incondicional a lo largo de mi carrera, a la Universidad de La Salle por formarme no solo como profesional sino como persona, a mi tutor Hugo Fernando Guerrero Sierra por su apoyo y guía en el desarrollo de este trabajo de investigación, y finalmente a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia por brindarme la oportunidad de realizar mi pasantía y fortalecer mi proceso de formación como profesional.

## **1. Introducción**

La corrupción en Colombia, entendida como el uso indebido del poder con el fin de obtener intereses particulares, genera obstáculos para el correcto funcionamiento de las instituciones, y tiene no solo impactos económicos negativos en el erario sino en la relación de la sociedad civil con sus gobernantes (Bautista, 2009). A pesar del reconocimiento de esta problemática en el país por parte del Estado colombiano y el avance progresivo en la política anti-corrupción expresado en la aprobación del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), la creación de la Secretaria de Transparencia (Decreto 4637 de 2011), y la expedición del CONPES 167 de 2013 en el cual se establece la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), la corrupción en el país continua siendo un “problema de gran envergadura, complejo y mutante” (Secretaria de Transparencia, s.f.).

Por otra parte, durante los últimos años la corrupción se ha posicionado como uno de los principales temas de debate no solo en la agenda nacional sino también en la internacional, y la cooperación internacional entendida como “todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil tendientes a contribuir con el proceso de desarrollo de las sociedades” (Calduch, 1991, p.88), se ha consolidado como una herramienta útil y un aliado clave en la lucha contra la corrupción.

Bajo la solicitud explícita de asistencia técnica del presidente de Colombia Juan Manuel Santos a la Unión Europea, en el año 2012 se inició la formulación de un proyecto de cooperación internacional enfocado en la lucha contra la corrupción en el país. Dicho proyecto se materializó hasta el año 2014 en el convenio *Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia* (DCI-ALA/2012/023-476). Este convenio provee el andamiaje institucional bajo el cual el proyecto Anti-Corrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia – ACTUE-Colombia (nombre que adopta para las comunicaciones externas con el fin de visibilizar las acciones) funciona durante su periodo de aplicación del 8 de enero de 2014 hasta el 8 de junio de 2018. A través de este proyecto se busca “fortalecer las capacidades institucionales del Estado colombiano para prevenir la corrupción a través de un enfoque integral, sectorial, multi actor y transversal, bajo el principio de corresponsabilidad” (ACTUE-Colombia, 2017).

Es importante resaltar que este proyecto de cooperación se gestiona a través de un Acuerdo de Delegación (DCI-ALA/2013/330-003) firmado con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Este proyecto por lo tanto es un ejemplo de la cooperación delegada, la cual ha sido fundamental para el auge de ACTUE-Colombia y que es entendida como “una modalidad de cooperación internacional en la que un donante (...) traslada sus fondos a otro donante o agencia de cooperación para que ejecute las actividades en terreno con el objetivo de aumentar la eficacia en la ejecución de los proyectos y programas de cooperación” (FIIAPP, 2016).

Con base en lo anterior, el presente trabajo investigativo pretende analizar la eficacia del proyecto ACTUE-Colombia a través de una metodología cualitativa, la cual se divide en dos fases. La primera fase abarca una revisión de la literatura existente en la relación entre la cooperación internacional y la corrupción, y la revisión de fuentes primarias-institucionales. La segunda fase

comprende la realización de dos entrevistas presenciales no estructuradas, haciendo uso de una técnica de muestreo no probabilístico por informante clave.

Como resultado de esta investigación, se afirma que el proyecto si ha sido eficaz en el cumplimiento de sus objetivos en sus tres primeros años de aplicación, una revisión del marco lógico permite evidenciar el grado de cumplimiento en los indicadores del proyecto el cual es del 66%. Asimismo, al aplicar al proyecto el análisis de los cinco principios de eficacia de la cooperación internacional se corrobora que el proyecto cumple con estos, especialmente con los principios de apropiación y alienación.

Este informe final se encuentra dividido en siete partes; la primera abarca esta introducción; en la segunda parte se realiza una síntesis de las fases de la pasantía realizada durante el primer semestre del año 2017; en la tercera parte se presenta la relación de la pasantía con el programa de estudio así como la problemática abordada, la pregunta de investigación, objetivos y metodología empleada; en la cuarta parte se presenta el marco de referencia en el cual se discute el concepto de corrupción y se presenta el discurso construido alrededor de éste, así como el debate de la eficacia de la ayuda internacional en la lucha contra la corrupción; en la quinta parte se presentan los resultados de la investigación dentro de los cuales se resalta: la caracterización de la cooperación de la Unión Europea en materia de lucha contra la corrupción y el análisis de la eficacia del proyecto; en la sexta se presentan las conclusiones y recomendaciones; en la séptima y última parte se presentan las referencias bibliográficas empleadas en el desarrollo del informe.

## **2. Síntesis de las fases de la pasantía**

El presente informe es el resultado del periodo de la pasantía profesional en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, entidad que “tiene por objetivo gestionar, orientar y coordinar técnicamente la Cooperación Internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de Cooperación Internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo” (Decreto 4152, 2011, art. 5). Esta pasantía se desarrolló durante el periodo del 7 de Febrero al 7 de Agosto de 2017, en la Dirección de Gestión de Demanda de Cooperación Internacional y bajo la supervisión del director de la Dirección Andrés Uribe Orozco.

Dentro de las principales funciones de la Dirección de Gestión de Demanda se encuentran: primero, diseñar estrategias de alineación de la cooperación internacional con las necesidades del país; segundo, identificar y gestionar las demandas de cooperación del país con las fuentes cooperantes, oficiales y no oficiales; en tercer lugar actualizar los sistemas de información y asegurar la difusión de los programas y proyectos de cooperación internacional; y en cuarto lugar, realizar análisis periódicos sobre el comportamiento de la cooperación internacional que recibe el país (Decreto 4152, 2011).

A lo largo de mi pasantía apoyé las tareas de generación de conocimiento, planeación, seguimiento y actualización de la Dirección de Gestión de Demanda. De igual forma, estuve a cargo de la preparación de insumos para las diferentes negociaciones y escenarios de cooperación, tales como ayudas de memoria, entre otros.

Inicialmente, mi trabajo se centró en apoyar el escritorio encargado de la cooperación proveniente de los Países Bajos. Durante este tiempo fue necesaria la capacidad de análisis y mi conocimiento en el idioma inglés para la generación de bases de datos que sintetizaran la cooperación en diferentes áreas y bajo diferentes modalidades que este país ha otorgado a Colombia durante los últimos años.

En la segunda fase de mi pasantía, mi trabajo se enfocó en apoyar el escritorio encargado de la cooperación proveniente de la Unión Europea. Por lo tanto, tuve la oportunidad de conocer más a fondo los diferentes tipos de cooperación que brinda la Unión Europea a Colombia, tales como los Apoyos Presupuestarios, el Fondo Fiduciario Europeo para la Paz en Colombia, entre otros. Asimismo, fui partícipe de varias reuniones de seguimiento de estos instrumentos de cooperación, las cuales fueron muy útiles para entender la forma en la que la Unión Europea y Colombia se relacionan y las prioridades que ambas partes han establecido en términos de cooperación. Es así como pude conocer el proyecto ACTUE-Colombia, el cual sirvió como estudio de caso dentro del presente informe y motivó el desarrollo del mismo.



### **3. Relaciones existentes entre la práctica o pasantía realizada y el proceso de formación**

Gracias a los conocimientos y las capacidades adquiridas a lo largo del proceso de formación dentro del programa de Negocios y Relaciones Internacionales, las tareas y las actividades a realizar a lo largo de la pasantía fueron mucho más sencillas de completar ya que había una relación directa entre la teoría adquirida a lo largo del programa y las funciones dentro de la pasantía. Tanto la experiencia como los conocimientos adquiridos dentro del bloque de materias de Relaciones Internacionales fueron de vital importancia ya que contaba con un mejor entendimiento del funcionamiento del sistema internacional. En específico, el espacio formativo de Cooperación Internacional, se consolidó como una herramienta crucial para el desarrollo de la pasantía ya que se logró tanto afianzar como llevar a la práctica todos los conocimientos adquiridos en dicho espacio.

#### **3.1 Problemática abordada**

En Colombia, el fenómeno de la corrupción se ha consolidado como un problema estructural que afecta al país y genera desconfianza en las autoridades (Transparencia Internacional, 2013), a pesar de la existencia de “leyes que imponen penas a las prácticas corruptas” (Mahecha, 2014, p. 42), y el avance progresivo en los lineamientos de política de lucha contra la corrupción. A su vez, “la opinión pública está abrumada por la corrupción y el Presidente está obsesionado por erradicarla” (Cepeda, 2011, p. xxvii). Teniendo en cuenta este panorama, el Gobierno quiso ampliar su alcance institucional y recurrió al sistema internacional para lograrlo, en el cual durante la última década se ha fortalecido el movimiento anti-corrupción y la cooperación internacional se ha consolidado como una herramienta para fortalecer la lucha contra dicho fenómeno (Charron, 2011).

Es así como en el año 2014 surge el proyecto Anti-Corrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia también llamado ACTUE-Colombia. Dicho proyecto se encuentra financiado por la Comisión Europea por la suma de € 8.200.000 y se ubica temporalmente en el periodo de 2014-2018. La forma en la cual se adelanta actualmente dicho proyecto, y el núcleo central del análisis del presente trabajo, es por medio de un Acuerdo de Cooperación Delegada con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

(FIIAPP). Bajo dicho Acuerdo de Delegación, la FIIAPP es la encargada de ejecutar el monto de € 7.475.000 del presupuesto total del proyecto durante el periodo de aplicación del mismo.

El objetivo principal de este proyecto de cooperación es fortalecer el denominado marco de la “Infraestructura de Integridad” en la gestión pública colombiana, resaltando enfáticamente la importancia del acceso a la información, la gestión de conflictos de interés y la cultura de legalidad, variables que muestran un pobre desempeño en el ámbito nacional (Secretaria de Transparencia, s.f). Ahora bien, transcurridos tres años desde la puesta en marcha de dicho proyecto, resulta necesaria una evaluación de mitad de término, en la cual se analice la eficacia en la consecución de los objetivos de este. Lo anterior, debido a la duda existente sobre la eficacia de la cooperación internacional en la lucha anti-corrupción expresada en la literatura actual sobre el tema.

### **3.2 Pregunta de investigación**

La pregunta de investigación que guía el presente trabajo es: ¿Ha sido eficaz la implementación del proyecto ACTUE-Colombia en sus tres primeros años de vigencia?

### **3.3 Objetivos del proyecto**

#### **Objetivo general**

Analizar la eficacia del proyecto de cooperación internacional conocido como ACTUE-Colombia en el periodo 2014-2016 en el país.

#### **Objetivos Específicos**

- Caracterizar la importancia de la cooperación internacional como herramienta válida en la lucha contra la corrupción.
- Identificar las prioridades y lineamientos establecidos por la Unión Europea en el marco de sus iniciativas de cooperación en materia de lucha anti-corrupción.
- Identificar los factores que han incidido en el desarrollo de los objetivos que impulsan el proyecto ACTUE-Colombia.

### **3.4 Metodología**

Con el fin de dar respuesta a la pregunta orientadora de la presente investigación la metodología empleada es de carácter cualitativo en tres de sus modalidades. Cabe resaltar que esta ha sido la metodología seleccionada debido al enfoque preventivo y al carácter fundamentalmente cualitativo del proyecto ACTUE-Colombia. En primer lugar, se realizó una investigación documental cualitativa, a través de la revisión de la literatura existente sobre la relación entre la cooperación internacional y la corrupción, tomando como textos bases los artículos académicos de Bukovansky (2006), Lapalombara (1994), Charron (2011) y el libro de Rose-Ackerman (2006). Del mismo modo, se realizó la revisión de fuentes primarias-institucionales.

En segundo lugar, con el fin de analizar la eficacia de la cooperación como estrategia de lucha contra la corrupción en Colombia, se empleó un estudio de caso enfocado en el proyecto ACTUE-Colombia en el periodo 2014-2016. En esta instancia se recopiló la información general del proyecto y los resultados alcanzados durante el periodo analizado, a través de la revisión de su marco lógico. La información recopilada se organizó en primer instancia en una tabla en la que se contrastan los lineamientos de la Unión Europea en materia de cooperación y el cumplimiento de estos por parte del proyecto ACTUE-Colombia; y en segunda instancia se presentaron de forma narrativa sus resultados generales de acuerdo a sus líneas estratégicas.

En tercer lugar, se empleó una investigación exploratoria cualitativa, a través de la realización de dos entrevistas presenciales no estructuradas, aplicando una técnica de muestreo no probabilístico por informante clave. Una de estas entrevistas se realizó a José Ignacio Palacios, gestor del proyecto y miembro de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). La otra entrevista se realizó a Tito Contreras, oficial de cooperación de la Delegación de la Unión Europea para Ecuador y Colombia.

## **4. Marco de referencia**

La corrupción es un concepto que cuenta con diferentes definiciones y engloba un sinnúmero de acciones que se manifiestan en el incorrecto funcionamiento de las instituciones del Estado. Varios autores e instituciones han abordado el concepto de corrupción, según Rose-Ackerman

(2006), la corrupción no es un problema uniforme, sino un síntoma de que las relaciones sociales y estatales en su operación quebrantan la legitimidad y credibilidad del Estado. A su vez Lapalombara (1994), afirma que la proliferación de la corrupción es una manifestación “de la pérdida de confianza pública en las instituciones y procesos democráticos” (p. 326). Se puede considerar por lo tanto que, la corrupción es un fenómeno que evidencia la crisis administrativa del Estado que permea todas sus instituciones.

En la actualidad, la definición de la corrupción tiene un énfasis en el racionamiento público, el cual es evidente no solo en la literatura académica sino en el discurso de las instituciones internacionales. Según Lapalombara (1994), para comprobar la existencia de la corrupción es necesaria una desviación del rol público. Rose-Ackerman (2006), afirma que la corrupción ocurre en situaciones en las que la riqueza personal y el poder público se superponen. A su vez, Boehm (2015), afirma que la definición de corrupción como un abuso de poder para la obtención de beneficios privados, involucra la delegación de poder y la existencia de un conflicto entre los intereses públicos y privados. Por su parte, la mayoría de las grandes instituciones internacionales según Bukovansky (2006), han llegado al consenso de definir la “corrupción como el uso del oficio público para las ganancias privadas, y el ejercicio de influencias inapropiadas sobre las decisiones de oficiales públicos” (p.186). Una muestra más del énfasis actual en la definición de corrupción, es la postura de Transparencia Internacional en Boehm (2005) en la cual “la corrupción se define como el abuso del poder público con fines privados (...) siendo abuso toda conducta que se desvía de reglas formales e informales” (p. 248).

Con respecto a la clasificación de las formas en las cuales se expresa la corrupción, Rose-Ackerman (2006) expone dos tipos de corrupción: la corrupción sistémica y la corrupción oportunista de pequeños retornos. La corrupción sistémica es aquella que tiene más alcance ya que afecta directamente y de forma más profunda el andamiaje estatal y su legitimidad; en contraposición, la corrupción oportunista de pequeños retornos, “conlleva la distribución ineficiente de los escasos recursos” y su impacto es en menor escala (Rose-Ackerman, 2006, p. xix).

Haciendo referencia a las causas de la corrupción, estas son diversas y difíciles de identificar debido a la naturaleza de la misma; según Lapalombara (1994) el tamaño y alcance de los

gobiernos en el último siglo han generado el surgimiento de un sinnúmero de oportunidades para replicar comportamientos corruptos. Knack (2001), apoya la anterior posición argumentando que los “grandes sectores públicos crean más oportunidades para la corrupción” (p. 313). Sin embargo, de acuerdo con varios investigadores y economistas, la principal causa de la corrupción es la mala regulación ligada a las débiles políticas públicas que generan incentivos para actuar de forma corrupta (Rose-Ackerman, 2006). Por otra parte, variables históricas y geográficas como la “abundancia de recursos naturales, altos niveles de corrupción en los países vecinos y grandes distancias hacia los mayores centros comerciales del mundo, aumentan significativamente la corrupción” (Rose-Ackerman, 2006, p. 21).

Continuando con la identificación de las causas de la corrupción, Bautista (2009) afirma que existen dos clases distintas; las primeras son de origen externo y las segundas son de origen interno. En el conjunto de causas externas para la corrupción, el autor ubica factores socioculturales y los agrupa en cuatro tipos: políticos, económicos, administrativos y sociales. Barr y Serra (2006) apoyan a Bautista y reconocen los factores socioculturales a los que hace referencia este autor como una causa para explicar la corrupción; para ellos, la corrupción es de hecho un fenómeno cultural. De acuerdo con un estudio de individuos de 43 países realizado por Barr y Serra (2006), existe en realidad una correlación positiva entre el nivel de corrupción prevaleciente en el país de origen y la probabilidad de involucrarse en la corrupción. En contraposición a dicho conjunto, Bautista (2009) identifica factores internos o estados afectivos en el individuo que agrupan actos como la codicia, la avaricia, el anhelo de poder y el vacío existencial en los individuos.

Ahora bien, haciendo referencia a la relación entre el flagelo de la corrupción y la debilidad estatal, esta es de doble vía y crea círculos viciosos (Rose-Ackerman, 2006). El tamaño del Estado y su alcance en término de administración de recursos han generado oportunidades para caer en comportamientos corruptos. Según Lapalombara (1994), los grandes gobiernos conllevan burocracias incluso más grandes que, al administrar grandes cantidades de dinero, se enfrentan a las tentaciones de cometer actos corruptos; el argumento sobre la hegemonía política de Lapalombara, en el plano colombiano parece aplicarse. Dicho argumento expone la incidencia negativa de la larga permanencia de un partido político en el poder en los niveles de corrupción.

En aquellos Estados en los que la hegemonía política prevalece y las alternaciones en el poder no ocurren, se pueden evidenciar los más perniciosos efectos de la corrupción (Lapalombara, 1994).

Cuando la corrupción y sus consecuencias no son controladas efectivamente por el Estado, de acuerdo con Elliott (1997), la credibilidad del gobierno se ve seriamente afectada, los derechos de propiedad y la seguridad se erosionan, y el nivel de incertidumbre y riesgo en la economía aumenta. De igual forma, cuando la gestión de la política pública no se realiza adecuadamente y no ataca los comportamientos corruptos, se expresa la debilidad del Estado y conlleva problemas en la aplicación de leyes anti-corrupción. Por otro lado, cuando el Estado reduce el alcance del sector público, a través de la privatización y el desmantelamiento de las empresas estatales, con el fin de reducir la corrupción, en realidad se subvalora el efecto positivo del buen gobierno. Dicho buen gobierno, si cuenta con credibilidad y aplica las leyes, puede llegar a mitigar la corrupción. En este punto, un buen gobierno incluye el mantenimiento o creación de instituciones, vistas no como simples estructuras de incentivos sino como la expresión de la fortaleza estatal (Bukovansky, 2006).

Por otra parte, si se toma en cuenta el discurso actual anti-corrupción impulsado por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se puede evidenciar que este resalta la necesidad de la separación de poderes y la transparencia en el gobierno. Por lo tanto, se pretende atacar la debilidad estatal vista como la causa de la corrupción. Sin embargo, este discurso ignora el núcleo moral de la corrupción que de acuerdo con Bukovansky (2006), es central en el diseño de estrategias anti-corrupción.

Acercándonos al plano nacional, en el país la corrupción no es un fenómeno reciente. Según García (2012), el surgimiento de Colombia como un Estado independiente sentó las bases para su configuración, como uno débil “tanto en su capacidad de ejercer su autoridad, como en su implantación territorial” (p. 213), lo cual permite la existencia de modelos incompatibles con el marco normativo de la modernidad política, como lo es la corrupción. A su vez, de acuerdo con Zuleta (2015), la permisividad cultural hacia la obtención de recursos de forma ilícita ha permitido la instauración y generalización de la corrupción “al extremo de que en torno a esta se fue creando una especie de subcultura; la corrupción, es sin duda, un problema de Estado y es allí en donde se deben afinar los controles para combatirla” (p. 9).

En este sentido, dicha permisividad se evidencia en las instituciones que, sin el ejercicio adecuado de control a sus funcionarios consienten su accionar orientado a la conveniencia personal, el cual progresivamente modela su conducta y la reproduce a lo largo y ancho de la institución. Sin embargo, en este campo, varios autores afirman que la lucha contra la corrupción no solo se debe enfocar en el fortalecimiento del aparato estatal, ya que, de acuerdo a lo anterior, se trata también de un asunto social que atañe la consolidación de un entorno en el que la ética prevalezca. De acuerdo con Zuleta (2015), “la ética pública está relacionada o vinculada a las tareas prácticas de los funcionarios públicos, por ello su presencia o ausencia determina el funcionamiento de la estructura institucional establecida” (p. 10). Bautista (2009) por su parte, afirma que es necesario fortalecer un sistema estructurado mediante la ética pública, que se encuentre dirigido al interior del individuo, a su educación.

### ***La cooperación internacional y la corrupción***

Durante los últimos quince años en el sistema internacional se ha evidenciado un rápido desarrollo en los esfuerzos para combatir la corrupción en el campo del derecho internacional, convirtiendo a la corrupción en el foco de la gobernanza global (Khaghaghordyan, 2014). Este movimiento actualmente “se proyecta en el escenario global como una serie de políticas, regulaciones, iniciativas, convenciones, cursos de entrenamiento, actividades de monitoreo y programas para mejorar la integridad y la administración pública” (Sampson, 2010, p. 262). Se puede afirmar, por lo tanto, que el movimiento anti-corrupción se ha transformado de hecho en una industria en sí misma. Según Sampson (2010), este movimiento se ha convertido en una floreciente industria que mueve cientos de millones de dólares en proyectos, convoca a cientos de profesionales en el área de la lucha contra la corrupción acompañado por un sinnúmero de reportes, indicadores, convenciones y evaluaciones en torno a ella.

Dicho movimiento fue apoyado en su inicio por las principales organizaciones internacionales como: Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, OCDE y Transparencia Internacional. De acuerdo con Bukovansky (2006), toda la producción intelectual de dichas organizaciones se enfocó en la articulación de una lógica económica para combatir la corrupción dejando de lado su definición. Esta lógica económica, argumenta que la corrupción afecta el desarrollo económico y resalta la necesidad de restringir el accionar estatal; sin embargo, como se

mencionó anteriormente, reducir el alcance estatal no tiene en realidad el efecto positivo que se espera.

Ahora bien, el posicionamiento de la lucha contra la corrupción en el escenario internacional y por lo tanto en las agendas de cooperación internacional de los países ha seguido una trayectoria en la cual se toma el fenómeno que previamente se percibía como marginal y difícil de manejar, en este caso la corrupción, y se moldea y estandariza de tal forma que pueda ser puesto en la agenda internacional. Se puede evidenciar, por lo tanto, cómo gradualmente la lucha contra la corrupción que inicialmente comenzó como un movimiento, se ha institucionalizado, estandarizado, y globalizado. Como consecuencia, encontramos que la lucha contra la corrupción obtiene su propio presupuesto, algunas veces bajo el nombre propio de anti-corrupción o bajo las categorías de buena gobernanza o reforma de la administración pública, así como un lugar prioritario en la agenda de los países. A su vez, la lucha contra la corrupción “es incorporada en programas previamente establecidos o convertida en un asunto transversal en la política exterior” (Sampson, 2010, p. 273).

Un estudio de la literatura sobre la eficacia de la cooperación internacional en la disminución de la corrupción, arroja como resultado una falta de consenso y unanimidad; la literatura, por lo tanto, se encuentra dividida en dos corrientes: aquella que afirma la eficacia de la cooperación internacional en la disminución de niveles de corrupción y aquella que la refuta. Charron (2011), hace parte de la primera corriente, en su obra, el autor analiza el impacto del movimiento anti-corrupción que surgió en la década de los 90, específicamente en 1997, en los niveles de corrupción de los países receptores de ayuda internacional. Para Charron (2011), la relación entre la Ayuda Oficial al Desarrollo y la corrupción en los países en vías de desarrollo debe ser analizada de forma diacrónica; de lo contrario la compleja relación entre ambas puede ser pasada por alto (p.3). Su estudio arroja como resultado que la ayuda multilateral en el periodo posterior a dicho movimiento se encuentra asociada a menores niveles de corrupción, lo cual permite corroborar la eficacia del movimiento “en la reducción de los niveles de corrupción en los países receptores de la ayuda” (Charron, 2011, p. 21).

Siguiendo la misma corriente, Tavares (2002) en su obra afirma que a pesar de que la ayuda internacional genera un territorio fértil para el surgimiento de la corrupción, esta de hecho tiene



un efecto positivo en su disminución. De acuerdo con Lim (2013), cuando la ayuda internacional se dirige adecuadamente, esta puede ser de hecho una herramienta bastante útil para combatir la corrupción. Lim reconoce que “aunque la corrupción continúa siendo un problema que no puede ser eliminado de la noche a la mañana a través de cambios en políticos y financiamiento adicional, (...), una reducción en la corrupción puede ser alcanzada con la ayuda de la comunidad internacional” (2013, p. 43).

A su vez, Okada y Samreth (2012), afirman que “la ayuda internacional generalmente reduce los niveles de corrupción y, en particular, su efecto reductor es mayor en países con niveles bajos de corrupción” (p. 243). Ahora bien, si se quiere distinguir la fuente de ayuda más eficaz, tanto Okada y Samreth (2012) como Charron (2011), aseguran que la ayuda multilateral tiene un mayor impacto en la reducción de la corrupción que la ayuda bilateral. Esta última fuente argumentan los autores, es un determinante insignificante en los niveles de corrupción de los países receptores, se alega que la ayuda bilateral está ligada y responde netamente a los intereses geopolíticos y geoestratégicos del cooperante en el país.

El Banco Mundial resalta que además del establecimiento de un marco de medición para los programas o estrategias orientadas a la lucha contra la corrupción, el éxito radica en que estos estén diseñados y orientados a la calidad existente de la gobernanza de los países (Huther y Shah, 2000). Elliott (1997) amplía la argumentación en este tema, y sugiere que la comunidad internacional juega un rol importante en la reducción de la corrupción a través de dos mecanismos; en primer lugar, a través del apoyo y la promoción de las reformas internas necesarias en los países; y en segundo lugar, a través del enfrentamiento de las fuentes internacionales y consecuencias de la corrupción.

En contraposición, se encuentra Svensson (2000), quien afirma que en realidad existe una relación negativa entre la ayuda internacional y la corrupción, en aquellos países en los que existe un grado de competencia por rentas entre grupos sociales. Svensson afirma por lo tanto que los “efectos de la ayuda dependen críticamente del equilibrio político del país receptor” (2000, p. 439). A su vez Knack (2001), asegura que mayores niveles de ayuda internacional erosionan la calidad de la gobernanza y tienen efectos adversos en la incidencia de la corrupción. Por su parte Alesina y Weder (2002), demuestran en su estudio que de hecho un aumento en la cantidad de

ayuda internacional que recibe un país conlleva a un mayor nivel de corrupción. De acuerdo con Alesina y Weder (2002), no hay evidencia alguna de que la ayuda internacional reduzca los niveles de corrupción del país receptor, la razón principal es la falta de claridad en cuáles son en realidad los determinantes de la corrupción.

En este punto coincide Sampson (2010), quien afirma que no es claro si el movimiento anti-corrupción esté teniendo algún efecto en dicho flagelo. De igual forma, argumenta que la razón por la cual la lucha contra la corrupción es tan popular en la actualidad, radica en la dificultad para medir su impacto y/o éxito (Sampson, 2010). Haciendo referencia a la medición del impacto de los programas o las estrategias en el marco de la lucha contra la corrupción, el Banco Mundial, tras lanzar en 1997 su estrategia de lucha contra la corrupción, presentó su propuesta de posibles factores de evaluación de programas anti-corrupción. En esta propuesta, se incluyen cuatro elementos: 1) relevancia, 2) eficacia, 3) eficiencia, y 4) sostenibilidad.

Con respecto a la relevancia, se expresa la importancia de que los objetivos del programa o la estrategia sean consistentes con las prioridades de desarrollo del país. En la eficacia, se incorpora “la medida en la que los objetivos del proyecto se cumplieron, o se espera que se cumplan, tomando en cuenta su relevancia en la reducción de la corrupción” (Huther y Shah, 2000, p. 11). En la eficiencia, se analiza si se ha generado una mayor reducción en la corrupción y mayores ganancias relacionadas con el bienestar al menor costo. Y finalmente, en la sostenibilidad, se analiza la resiliencia del programa o estrategia frente a riesgos políticos, económicos, culturales y sociales.

## **5. Resultados, análisis y discusión**

### **5.1 Cooperación Internacional de la Unión Europea**

La Unión Europea es única entre la comunidad de donantes, donde juega un rol crucial como el principal donante global de ayuda oficial al desarrollo (AOD), aportando en el año 2016 75.500 millones de euros en AOD (Comisión Europea, 2017), y cooperando con 160 países y organizaciones regionales alrededor del mundo (Comisión Europea, s.f.). Las raíces históricas de la cooperación internacional con países en desarrollo de la Unión Europea, se remontan a 1957, año en el cual se creó la Comunidad Económica Europea. La acción de la Unión Europea en

materia de cooperación internacional se realiza de manera conjunta y con previo acuerdo de todos los miembros. Esta previsión se realizó a través de la firma del Acto Único Europeo, donde se acordó que los Estados miembros de la integración “deberían informar y consultar recíprocamente sus acciones con el fin de asegurar que su influencia combinada es ejercida tan efectivamente como sea posible a través de la coordinación, la convergencia de sus posiciones y la implementación de la acción conjunta” (Bindi, 2010, p. 24).

En dicho estadio de la integración europea, se desarrollaron instrumentos orientados a la cooperación “como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y toda una serie de acuerdos, convenios y asociaciones” (Comisión Europea, 2017). A través de dichos instrumentos, ha aumentado progresivamente el desarrollo de países de regiones como: África, América Latina y el Caribe, Medio Oriente y Mediterráneo, y Asia.

Uno de los hitos más importantes en la historia de la cooperación internacional en la Unión Europea fue la creación de la Oficina de Cooperación Exterior también llamada EuropeAid en el año 2001. Tras diez años de funcionamiento, en el 2011, “la Oficina de Cooperación EuropeAid y la Dirección General de Desarrollo y Relaciones con los Estados ACP se fusionaron para formar la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid” (Comisión Europea, 2017). Para el año 2015, la Dirección General pasó a llamarse *Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo*.

La Dirección General para la Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea es la institución encargada de diseñar la cooperación internacional europea y de entregar ayuda alrededor del mundo (Comisión Europea, 2017). La cooperación que brinda se adapta a las necesidades de los países socios de la Unión Europea y comprende la cooperación orientada a las diferentes etapas del desarrollo a través de herramientas como la asistencia bilateral al desarrollo. De igual forma, la Dirección General por medio de su accionar, espera convertir las políticas e iniciativas en acciones reales, mejorar las condiciones de vida de las personas alrededor del mundo y aumentar la calidad y rapidez en la entrega e implementación de la cooperación internacional (Comisión Europea, s.f.).

La Dirección General, formula la política y las temáticas de desarrollo de la Unión Europea con el fin de reducir la pobreza en el mundo, la cual se ubica en el centro de su política de

cooperación; sin embargo, otras temáticas de cooperación que abarca son: asegurar la sustentabilidad económica, y el desarrollo social y ambiental, promover la democracia, asegurar el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto a los derechos humanos (Comisión Europea, 2017). La cooperación internacional que otorga la Unión Europea a través de la Dirección General se distribuye en cuatro principales áreas geográficas que son: a) Europa, países vecinos y Medio Oriente, b) América Latina, c) África Sub-sahariana, el Caribe, y el Pacífico, y d) Asia y Asia Central (Comisión Europea, s.f.)

En los ejes de gobernanza, democracia, derechos humanos, promoción del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la justicia, se señala la corrupción como una prioridad, debido a que ha sido reconocida como un obstáculo para el desarrollo. La Unión Europea afirma estar comprometida en la lucha contra la corrupción, por lo tanto, “promueve la adopción y la implementación de marcos legales apropiados y políticas nacionales” (Comisión Europea, 2015, p. 14), a través de proyectos que para el año 2014 según la Comisión Europea llegaron a los 77 millones de euros.

La lucha contra la corrupción con la cual está comprometida la Unión Europea, se adelanta a nivel interno con los países miembros, y a nivel externo con los países candidatos a la membresía, y con el resto del mundo. Cualquiera que sea el alcance de esta lucha “se ha enfocado usualmente en reformas legislativas e institucionales” (Transparencia Internacional Unión Europea, 2017).

De igual forma, la Unión Europa establece que: 1) con el fin de contar con la necesaria credibilidad, resulta esencial que los líderes y responsables de los países “muestren claramente su determinación frente a la corrupción y partiendo de que no existen recetas universalmente aplicables, conviene elaborar y aplicar estrategias o programas de lucha contra la corrupción nacionales, que incluyan medidas tanto preventivas como represivas” (EUR-Lex, 2003); 2) “si bien es importante contar con una legislación contra la corrupción, es aún más importante su aplicación por órganos de lucha contra la corrupción competentes y visibles” (EUR-Lex, 2003); 3) se deben “establecer códigos de conducta en el sector público, cuya aplicación debe ser controlada” (EUR-Lex, 2003); 4) “es preciso incrementar la integridad, responsabilidad y transparencia de la Administración Pública” (EUR-Lex, 2003); 5) es imperativo “establecer

incentivos para disuadir al sector privado de prácticas corruptas, tales como códigos de conducta o «listas blancas» con las empresas de mayor integridad” (EUR-Lex, 2003).

Si bien, las estrategias anti-corrupción de la Unión Europea fueron inicialmente implementadas a nivel interno, a nivel externo, la Unión Europea redujo el alcance de sus estrategias y mecanismos a sus países vecinos. Esta primera instancia de la lucha contra la corrupción desde la Unión Europea, se adelantó en el marco de la conocida Política Europea de Vecindad, la cual se desarrolló en el año 2004 con el fin de “evitar el surgimiento de nuevas líneas divisorias entre la ampliada Unión Europea y sus vecinos y en su lugar fortalecer la prosperidad, estabilidad, y seguridad de todos los involucrados” (Comisión Europea, 2004). Los países que comprenden esta política son: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marrueco, Moldavia, Territorio Palestino, Siria y Ucrania.

De acuerdo con la legislación europea referente a la estrategia anti-corrupción de la Unión Europea, titulada *Una política global de la UE contra la corrupción*, “en su lucha contra la corrupción y como parte de su nueva política de vecindad, la Unión Europea examinó la posibilidad de intensificar su cooperación policial y judicial, y desarrollar la asistencia jurídica mutua con sus países vecinos” (EUR-Lex, 2005). La razón principal por la que la Unión Europea decide ampliar el alcance de su estrategia, es el hecho de que la corrupción es percibida como uno de los principales retos a superar con el fin de alcanzar el progreso en la instauración de la democracia en la región. Es por esto que la Unión Europea desarrolló diversos enfoques para apoyar las medidas anti-corrupción en los países vecinos tales como la asistencia financiera, asistencia técnica, condicionalidad positiva, fortalecimiento de la sociedad civil, diálogos políticos y cooperación regional (Martini, 2012).

Sin embargo, la estrategia anti-corrupción de la Unión Europea no solo se ha centrado en los países más cercanos a esta sino que por el contrario, se ha ampliado su alcance geográfico y es así como desde el año 2012, año en el que empieza la formulación del proyecto que es objeto de análisis de este trabajo investigativo, llega el territorio colombiano. En la siguiente sección se presenta a profundidad el proyecto ACTUE-Colombia.

## 5.2 Proyecto ACTUE-Colombia

El proyecto Anti-Corrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia (ACTUE-Colombia), es el resultado de la solicitud de apoyo técnico que el presidente Santos realizó a la Unión Europea en el marco de las acciones emprendidas desde el ejecutivo durante el periodo del 2011-2014 para afrontar el fenómeno de la corrupción. Se resaltan el capítulo sobre “Buen Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo del 2010; el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011); el CONPES 167 y la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) de 2013; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) y a finales de 2011 la creación de la Secretaría de Transparencia” (FIIAPP, 2015, p. 6). La Unión Europea y el gobierno colombiano, especialmente la Secretaria de Transparencia y otros actores del Estado colombiano desarrollaron dicho proyecto con el fin de prevenir la corrupción a través del fortalecimiento de las capacidades del Estado Colombiano. El proyecto tiene una duración total de 54 meses que va desde el 8 de enero de 2014 hasta el 8 de junio de 2018.

En cuanto al objetivo general del proyecto ACTUE-Colombia, “el Estado colombiano ha aumentado su integridad y rendición de cuentas en todas las esferas del Estado, fortaleciendo el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos, el imperio de la ley y la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción, incluyendo la recuperación de activos” (FIIAPP, 2015, p.7). Su objetivo específico, “Colombia cuenta con una cultura de legalidad y un sistema público y privado más transparente en el cual se entregan bienes y servicios públicos en sectores prioritarios de manera más eficiente, efectiva y justa” (FIIAPP, 2015, p.7).

Por otra parte, en el conjunto de resultados esperados se reúnen cuatro líneas estratégicas las cuales estructuran las actividades a desarrollar: 1) fortalecer la “infraestructura de integridad” pública colombiana, impulso, coordinación y monitoreo de las políticas anticorrupción; 2) fortalecer las estrategias sectoriales de transparencia e integridad; 3) promover el control ciudadano y de la participación del sector privado; 4) fortalecer la detección e investigación de actos de corrupción.

Dichas líneas estratégicas a su vez, cuentan con un total de 100 indicadores de logros contemplados dentro del marco lógico del proyecto, y estructuran las actividades a desarrollar las cuales son:

## ***1. Fortalecer la infraestructura de integridad pública colombiana, impulso, coordinación y monitoreo de políticas anti-corrupción***

1.1 Integrity Review: Un Informe sobre la infraestructura ética e integridad con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

1.2 Fortalecer el sistema de declaraciones juramentadas de bienes y rentas

1.3 Orientaciones / sistema para gestionar conflictos de interés

1.4 Fortalecimiento del comportamiento ético de los funcionarios públicos a través de la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

1.5 Sistema de protección de denunciantes

1.6 Fortalecer y reorientar el sistema de control interno

1.7 Elementos de Infraestructura de Integridad - Pilotos de implementación y capacitación en territorios

1.8 Fortalecer las capacidades de compras en territorios pilotos (Las actividades inicialmente previstas para ser apoyadas por parte del proyecto ACTUE se lograron antes de que el proyecto iniciara su periodo de implementación).

1.9 Consolidación y fortalecimiento del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción

1.10 Apoyo para la coordinación y el monitoreo de la PPIA

## ***2. Fortalecer las estrategias sectoriales de transparencia e integridad***

2.1 Estrategia de integridad y transparencia en el sector salud

2.2 Estrategia de integridad y transparencia en el sector minero

2.3 Impulso de una estrategia para cultura de legalidad

## ***3. Promover el control ciudadano y de la participación del sector privado***

3.1 Apoyo a la Comisión Ciudadana contra la Corrupción (esta actividad no se encuentra a cargo de la FIIAPP bajo el marco de Acuerdo de Delegación, y es ejecutado por un tercero – Corporación Transparencia por Colombia)

3.2 Fortalecer el control social

3.3 Fomento de alianzas pública privadas y del sector privado

3.4 Apoyo a los Índices de Transparencia (nacional, departamental, municipal) (esta actividad no se encuentra a cargo de la FIIAPP bajo el marco de Acuerdo de Delegación, y es ejecutado por un tercero – Corporación Transparencia por Colombia)

3.5 Fondo para investigación de experiencias y factores críticos de política(s) anti-corrupción

#### **4. Fortalecer la detección e investigación de casos de corrupción**

4.1 Fomento de investigaciones conjuntas

4.2 Fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Moralización (CRM)

4.3 Fortalecimiento de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UAIF)

##### **5.2.1 Eficacia del proyecto ACTUE-Colombia**

Antes de dar paso al análisis de la eficacia del proyecto, es necesario ampliar la definición del concepto así como los principios para la eficacia de la cooperación internacional y sus principales desafíos. La eficacia en este trabajo es entendida como “el grado de cumplimiento de los resultados previstos de una acción de desarrollo” (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 2001, p. 131)

Con respecto a los principios de la eficacia de la cooperación internacional, estos son cinco y se encuentran consignados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, la cual fue firmada en el año 2005 y pretendía “dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad, y afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda” (Sanahuja, 2007, p. 94).

Dichos principios son: 1) apropiación, la cual pretende que los países socios sean los que definan la agenda de cooperación; 2) alineamiento, el donante se alinea con la agenda de desarrollo del socio; 3) armonización, no se duplican los esfuerzos de los donantes y se simplifican los procedimientos; 4) gestión orientada a resultados, administración e implementación de la ayuda con el fin de alcanzar los resultados deseados y mejorar la toma de decisiones; y 5) mutua responsabilidad, tanto los donantes como los socios son responsables por los resultados obtenidos a través de la cooperación (OCDE, 2008).

Posteriormente, en la Declaración de Accra del 2008 se identificaron los tres principales desafíos que los donantes y socios debían enfrentar con el fin de “acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda” (OCDE, 2008, p. 2). Dichos desafíos y las acciones para enfrentarlos son: 1) la identificación del país respecto a sus políticas de desarrollo, lo cual requiere un fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo para gestionar sus propias políticas; 2) la



construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas, la cual es necesaria debido al ingreso de nuevos actores dentro de la cooperación como lo son el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil; y 3) el logro de resultados de desarrollo y la rendición de cuentas, ya que se entiende que “un mayor nivel de transparencia respecto del uso de los recursos de desarrollo – tanto internos como externos – es un importante motor del progreso” (OCDE, 2008, p. 6).

Con el fin de sistematizar la información recopilada, se recurrió a una tabla en la cual se consolidan los lineamientos de la Unión Europea en materia de lucha anti-corrupción, el cumplimiento del proyecto ACTUE-Colombia de dichos lineamientos y las evidencias que soportan las afirmaciones realizadas. Dicha tabla se presenta a continuación:

Tabla 1

*Eficacia del proyecto ACTUE-Colombia bajo los lineamientos de la Unión Europea*

<b>Lineamientos de la Unión Europea</b>	<b>Proyecto ACTUE-Colombia</b>	<b>Evidencias</b>
Enfoque en “reformas institucionales y legislativas” (Transparencia Internacional Unión Europea, 2017).	SI CUMPLE	En el objetivo general del proyecto se establece que se pretende fortalecer “el buen gobierno en la gestión de los asuntos públicos, el imperio de la ley la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción” (FIIAPP, 2015, p.7).  De igual forma, tras la entrevistas realizadas y como se ampliará mas adelante, se pudo evidenciar que a lo largo del proyecto a través de las asistencias técnicas a las entidades beneficiarias, se han generado una serie de herramientas institucionales y normativas que pretenden mejorar los mecanismos de control interno, mejorar sus estándares de transparencia activa de información, y establecer mejores herramientas para la rendición de cuentas sobre su gestión.
Los líderes y responsables de los países muestran claramente su determinación frente a la corrupción. Y a su vez se elaboran y aplican	SI CUMPLE	En primer lugar, como se evidenció anteriormente el presidente Santos fue quien realizó directamente la solicitud de asistencia técnica a la Unión Europea en el marco de las acciones emprendidas desde el

<p>“estrategias o programas de lucha contra la corrupción nacionales, que incluyan medidas tanto preventivas como represivas” (EUR-Lex, 2003).</p>		<p>ejecutivo durante el periodo del 2011-2014 para afrontar el fenómeno de la corrupción. En segundo lugar, a través de la entrevista realizada al gestor del proyecto y la revisión del objetivo general, se pudo evidenciar que el proyecto tiene un enfoque fundamentalmente preventivo, resaltándose el siguiente apartado del objetivo general “fortaleciendo (...) la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción” (FIIAPP, 2015, p.7).</p>
<p>Aplicación de una legislación contra la corrupción “por órganos de lucha contra la corrupción competentes y visibles” (EUR-Lex, 2003).</p>	<p>SI CUMPLE</p>	<p>Tras la lecturas de las fuentes primarias-institucionales, en este caso informes de aplicación, se pudo evidenciar que el proyecto a través de sus actividades, pretende fortalecer la Secretaría de Transparencia y ha logrado “el posicionamiento de esta como la entidad interlocutora líder del gobierno nacional en los temas de transparencia y políticas anti-corrupción” (FIIAPP, 2017, p. 54).</p>
<p>Se deben “establecer códigos de conducta en el sector público, cuya aplicación debe ser controlada” (EUR-Lex, 2003).</p>	<p>SI CUMPLE</p>	<p>El proyecto dentro de su línea estratégica 1 define como una actividad el <i>fortalecimiento del comportamiento ético de los funcionarios públicos a través de la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información</i>. Se resalta el apoyo del proyecto a “Función Pública en el desarrollo de herramientas para la construcción de códigos de integridad y buen gobierno adaptados a las entidades públicas del Estado colombiano” (ACTUE-Colombia, 2017).</p>
<p>Es necesario “incrementar la integridad, responsabilidad y transparencia de la Administración Pública” (EUR-Lex, 2003).</p>	<p>SI CUMPLE</p>	<p>Dentro de la línea estratégica 1 del proyecto se realizan actividades orientadas a <i>Fortalecer la infraestructura de integridad pública colombiana, impulso, coordinación y monitoreo de políticas anti-corrupción</i>.</p> <p>Dentro de dichas actividades se resaltan: 1) el apoyo técnico a las entidades beneficiarias para la efectiva implementación de la Ley de Transparencia y del</p>

		Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014); 2) el apoyo integral al fortalecimiento de la iniciativa Alianza de Gobierno Abierto (AGA) en Colombia, una iniciativa de carácter multilateral a través de la cual se pretende “asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia” (Open Government Partnership, 2018).
Establecer “incentivos para disuadir al sector privado de prácticas corruptas, tales como códigos de conducta o «listas blancas» con las empresas de mayor integridad” (EUR-Lex, 2003).	SI CUMPLE	Gracias al apoyo de ACTUE-Colombia a la Secretaría de Transparencia, se pudo consolidar el <i>Registro de Empresas Activas en Cumplimiento Anticorrupción (EACA)</i> . Esta iniciativa es un programa gratuito y voluntario, que consolida un “listado de empresas que trabajen en integrar los temas anti-corrupción en su gestión de negocios” (Empresas Activas Anticorrupción, s.f.). En la sección que abarca los resultados en la línea estratégica 3 se puede ver con más detalle los logros alcanzados dentro de esta iniciativa.

Ahora bien, dentro del informe y como se mencionó previamente en la sección 3.4 que aborda la metodología empleada, se tenía prevista la realización de dos entrevistas a informantes clave para poder analizar la eficacia del proyecto ACTUE-Colombia. Dichas entrevistas fueron realizadas de manera presencial a José Ignacio Palacios, quien es el gestor del proyecto y a Tito Contreras, quien es el oficial de cooperación de la Delegación de la Unión Europea para Ecuador y Colombia. A los entrevistados se les realizaron tres preguntas principales con el fin de guiar la entrevista las cuales fueron:

1. ¿Cuál considera usted que es el verdadero alcance del objetivo general del proyecto? ¿Se ha logrado fortalecer “el imperio de la ley y la capacidad para prevenir y combatir más eficazmente la corrupción del Estado colombiano”?
2. En términos del cumplimiento de los objetivos tanto general como específico, ¿considera usted que el proyecto ha sido eficaz?

3. ¿Considera usted la cooperación internacional como una herramienta eficaz en la lucha anti-corrupción en el caso del Estado colombiano?

Al indagar sobre la eficacia del proyecto los entrevistados resaltan que “no es fácil de medir el impacto o la eficacia de las medidas de lucha contra la corrupción, cuando estas medidas tienen un enfoque cualitativo como el del proyecto” (J.I. Palacios, comunicación personal, 16 de noviembre de 2017).

Ambos hacen especial hincapié en la formulación del proyecto ACTUE-Colombia, resaltando que este partió de la base que “el fenómeno de la corrupción no se podía abordar solamente desde una óptica sancionatoria sino que realmente tenía que tener un enfoque mucho más integral” (Palacios, 2017). Y por lo tanto, se previó desde un inicio “fortalecer las capacidades de las entidades públicas para prevenir la corrupción y toda la serie de mecanismos institucionales y normativos que ayudasen a ello” (T. Contreras, comunicación personal, 23 de noviembre de 2017); así como impulsar la transparencia y brindarle a la ciudadanía herramientas para que pueda ejercer control social, lo cual se encuentra específicamente en la tercera línea estratégica del proyecto.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que la naturaleza del proyecto es brindar asistencia técnica a las entidades, tanto del orden nacional como territorial, que están encargadas de implementar acciones que están contempladas en el marco de la política anticorrupción, el análisis de la eficacia del proyecto se dificulta aún más. La razón principal es que el alcance del proyecto y su posible impacto no se puede limitar a las acciones emprendidas y coordinadas por la FIIAPP, ya que este trabaja con las entidades beneficiarias del proyecto, y por lo tanto, hay elementos externos que no se pueden controlar y dependen de la voluntad política que de acuerdo con Contreras “es el gran vacío del proyecto” (2017).

A lo largo del proyecto, se han generado una serie de herramientas institucionales y normativas con el fin de dejar una capacidad instalada en las entidades beneficiarias, lo cual es crucial para la eficacia de un proyecto de cooperación internacional. Sin embargo, se resalta que “pueden acontecer cambios de carácter político que pueden incidir en la eficacia de las acciones” (Palacios, 2017).

El enfoque fundamentalmente preventivo del proyecto es un obstáculo para la medición cuantitativa de su eficacia. Cuando se trabaja en la búsqueda de cambios de conducta que es uno de los enfoques preventivos del proyecto, la medición de un cambio de mentalidad se consolida como un desafío. Por lo tanto, el gestor del proyecto afirma que la eficacia no necesariamente se basa en cifras “que de alguna manera den cuenta del éxito o del fracaso del proyecto, hay que tratar de plantear un enfoque un poco distinto, no todo se puede medir con unos datos cuantitativos, lo cual no quiere decir que no contribuya” (Palacios, 2017).

A pesar de todo lo anterior, tras la revisión del marco lógico del proyecto en el cual se incluyen los 100 indicadores de logros establecidos para las actividades a desarrollar dentro de las líneas estratégicas de ACTUE-Colombia, se pudo evidenciar que durante el periodo de 2014-2016 el proyecto ha logrado cumplir con 66 de los indicadores por lo tanto se presenta un cumplimiento del 66% (ACTUE-Colombia, 2017). Teniendo en cuenta lo anterior, ambos entrevistados aseguran que el proyecto en efecto “si ha contribuido de manera eficaz a tratar de apoyar al Estado colombiano en la lucha contra la corrupción” (Palacios, 2017) y que la cooperación internacional en efecto “es una herramienta válida y bastante útil en la lucha contra la corrupción en un país con cierta solidez institucional como lo es Colombia” (Contreras, 2017).

Por otra parte, si se aplica al análisis los principios de eficacia de la cooperación internacional consagrados en la Declaración de París de 2005 se puede afirmar que el proyecto si es eficaz ya que cumple con los cinco principios. En primer lugar, Colombia en este caso el socio, desde el ejecutivo fue el que definió la agenda de cooperación tras solicitar directamente al donante, es decir a la Unión Europea, asistencia en su lucha contra la corrupción. En segundo lugar, el donante alineó sus acciones con la agenda de desarrollo del socio, en este caso se corrobora que dentro del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014 se resalta la necesidad de una reformulación de una política integral contra la corrupción en la cual se incorporen medidas preventivas, una adecuada investigación y sanción, y la coordinación interinstitucional (Departamento Nacional de Planeación, 2011). En tercer lugar, no se duplican las acciones del donante ya que constantemente la Unión Europa que delegó la cooperación a la FIIAPP y la Secretaria de Transparencia principal beneficiaria del proyecto, se encuentran en constante comunicación lo cual ha garantizado “la continuidad de las líneas de acción generales y particulares que el proyecto ha venido adelantando” (FIIAP, 2017, p.8). En cuarto lugar, la

FIAPP quien es la encargada de implementar las acciones del proyecto, en sus informes de aplicación periódicamente reporta los resultados alcanzados en cada una de las líneas estratégicas del proyecto y cuenta con indicadores para verificar el cumplimiento de estas. Por último, en quinto lugar, desde su formulación “las iniciativas de ACTUE-Colombia reconocen la corresponsabilidad de todos los actores y buscan llegar a entidades del sector público, organizaciones del sector privado y de la sociedad civil” (ACTUE-Colombia, 2017); cumpliendo así el principio de la responsabilidad mutua.

De acuerdo a lo presentado en la sección 5.2, ACTUE-Colombia contiene cuatro líneas estratégicas. A continuación, se presenta un resumen de los principales resultados de cada una de ellas, que según los entrevistados sirven como argumento para corroborar la eficacia del mismo.

***Línea estratégica 1: Fortalecer la infraestructura de integridad pública colombiana, impulso, coordinación y monitoreo de políticas anti-corrupción***

Las acciones de las diez sub-líneas que se encuentran en esta línea estratégica, están orientadas principalmente a reforzar las capacidades institucionales de entidades nacionales para mejorar mecanismos de control interno, mejorar sus estándares de transparencia activa de información, y establecer mejores herramientas para la rendición de cuentas sobre su gestión.

Dentro de esta línea, se resalta como satisfactoria la asistencia técnica “a la Secretaría de Transparencia, la Función Pública, a la Procuraduría General de la Nación, y a otras entidades líderes de la política de transparencia y acceso a la información para la efectiva implementación” (ACTUE-Colombia, 2017) de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014). ACTUE-Colombia asistió en primer lugar, la consolidación del marco normativo y de coordinación interinstitucional, a través del apoyo para la elaboración del Decreto 1013 de 2015 “que define los contenidos mínimos que deben ser publicados y los canales de disposición de la información” (ACTUE-Colombia, 2017). En segundo lugar, la generación de indicadores de medición de los avances y la percepción de la Ley 1712 de 2014. En tercer lugar, el diseño de una estrategia de capacitación nacional en el uso y la implementación de la ley de Transparencia dirigida a ciudadanos y funcionarios públicos. Y en cuarto lugar, el desarrollo del inventario de sujetos obligados por la Ley de Transparencia (ACTUE-Colombia, 2017).

De igual forma, se resalta la asistencia técnica a la iniciativa de Alianza de Gobierno Abierto – AGA en Colombia, la cual “es una iniciativa multilateral que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, capacitar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad” (Open Government Partnership, 2018). El proyecto ha asistido “técnicamente la formulación, monitoreo y coordinación interinstitucional” del II Plan de Acción de esta iniciativa en el país (ACTUE-Colombia, 2017). Gracias a esta asistencia “Colombia ha sido reconocido por sus pares como un país que se encuentra a la vanguardia dentro de las iniciativas de gobierno abierto que involucren a la ciudadanía de alguna manera a una construcción mas participativa de la política pública” (Palacios, 2017).

### ***Línea estratégica 2: Fortalecer las estrategias sectoriales de transparencia e integridad***

Esta línea estratégica partió de la base de que “la lucha contra la corrupción vista solamente desde una óptica preventiva a nivel transversal no era suficiente” (Palacios, 2017) y se requería aterrizar las acciones a sectores específicos los cuales son: salud, industrias extractivas y justicia abierta.

En el sector de salud, se destaca el acompañamiento de ACTUE-Colombia en el desarrollo del *Decálogo de medidas prioritarias de transparencia e integridad para el sector salud colombiano, con énfasis en la regulación de precios de medicamentos y la definición de plan de beneficios*, el cual fue presentado en mayo de 2015 y que permite no solo tener una información más transparente sobre los diferentes tipos de medicamentos y la regulación de sus precios, sino también la promoción de “la transparencia en las relaciones entre la industria farmacéutica y los profesionales de la salud” (ACTUE-Colombia, 2017).

En el sector de industrias extractivas, ACTUE-Colombia ha brindado un acompañamiento técnico y financiero al Estado colombiano para la implementación de la *Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva*, conocida como EITI por sus siglas en inglés. Esta iniciativa “es un estándar mundial que promueve la gestión abierta y responsable de los recursos del petróleo, gas y minerales” (EITI Colombia, 2016). El proyecto apoyó tres de las cuatro líneas de acción del Plan Nacional de Acción (PAN), el cual surge como requisito tras la solicitud de Colombia como candidato para adherirse al EITI en 2014, y que “tiene como objetivo proveer

información veraz, oportuna, contextualizada y socialmente útil para fortalecer la transparencia en la cadena de valor del sector extractivo en beneficio del desarrollo sostenible local y nacional” (EITI Colombia, 2016). El apoyo otorgado por ACTUE-Colombia a esta iniciativa se materializó directamente en el programa de formación virtual sobre EITI, y en la territorialización del EITI en 10 municipios; e indirectamente en la aceptación a inicios de 2016 de Colombia como candidato a esta iniciativa.

En el sector de justicia abierta, “ACTUE-Colombia y la Secretaría de Transparencia acordaron con el Consejo de Estado impulsar un ejercicio piloto de promoción de la justicia abierta” (ACTUE-Colombia, 2017), en el cual esta última entidad se comprometió a tomar medidas encaminadas a la rendición de cuentas. Dentro de estas medidas se resalta el desarrollo de informes de gestión y la publicación de las hojas de vida de los integrantes de la entidad así como su plan de acción. El proyecto “ha apoyado el trabajo de la Comisión de Transparencia a nivel del Consejo de Estado y les ha brindado herramientas para ejercer esa misión de brindar información a la ciudadanía y de rendir cuentas sobre su actuar” (Palacios, 2017). Con lo anterior se espera marcar un precedente y un ejemplo al resto de las entidades de la rama judicial para que se adhieran a la iniciativa.

### ***Línea estratégica 3: Promover el control ciudadano y de la participación del sector privado***

En esta línea que aborda el control social y la autorregulación, se subraya en primer lugar e El apoyo del proyecto a esta iniciativa se centró en financiar la creación de “la plataforma web que sirve de repositorio donde las empresas suben toda la información que debe ser evaluada y financiar la iniciativa en su conjunto, tanto el equipo, la plataforma, y el funcionamiento de la misma durante las dos primeras mediciones” (Palacios, 2017).

Esta iniciativa genera un estándar en materia de transparencia, prevención y manejo de riesgos de corrupción en el sector privado. Aunque “inicialmente tuvo dificultades de arranque, debido a que era una iniciativa novedosa y poco conocida por parte de las empresas” (Palacios, 2017), tras la culminación de los dos pilotos que se han realizado con la ayuda del proyecto “se ha visto una participación mas activa de las empresas, y se ha suscitado mucho interés ya que paulatinamente las empresas privadas están comprendiendo que el fenómeno de la corrupción les afecta directamente” (Palacios, 2017). Durante el periodo de 2014-2016 se resalta el registro de “12



grandes empresas internacionales y nacionales así como 19 pequeñas y medianas empresas (PYMES) nacionales” (FIIAPP, 2017, p.12). Para los responsables del proyecto esta iniciativa se consolida como un caso de éxito, ya que la Secretaria de Transparencia ahora continua impulsando el desarrollo de esta iniciativa por su cuenta, con su propio equipo y recursos financieros; por lo tanto, se logró dejar la tan anhelada capacidad instalada en la entidad que se busca con la cooperación internacional.

En segundo lugar, en la parte de control social, el proyecto ha tratado de apoyar varias instancias de la sociedad civil que están trabajando en materia de lucha contra la corrupción o mejora en la transparencia, a través de la Alianza Más Información – Más Derechos, que se encarga de hacer una veeduría a la implementación de la Ley 1712 de 2014. En este sentido, “ACTUE-Colombia apoya un ejercicio de cualificación de las capacidades ciudadanas para hacer vigilancia y control social al cumplimiento” de dicha ley (ACTUE-Colombia, 2017).

A pesar de que han habido ciertos aportes en el control social, el gestor del proyecto señala que se han encontrado con dificultades inesperadas en el caso del apoyo a la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, creada por el Estatuto Anticorrupción. Se señala que ésta es una instancia que a pesar de los esfuerzos, tiene “debilidades estructurales importantes, ya que la Comisión tiene problemas relacionados con su financiación, que aunque está consagrada en el Estatuto Anticorrupción, todavía el Estado colombiano no ha encontrado una fórmula apropiada o legalmente viable para financiar su funcionamiento” (Palacios, 2017).

#### ***Línea estratégica 4: Fortalecer la detección e investigación de casos de corrupción***

Esta última línea señala que el aporte fundamental del proyecto ha sido el fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) “instaladas en los 32 Departamentos de Colombia y cuyas funciones incluyen la promoción de la territorialización de la PPIA, la promoción del control social, y la coordinación interinstitucional para la investigación de casos de sospechas de corrupción” (ACTUE-Colombia, 2017, p.31). En este punto, el proyecto ofreció acompañamiento técnico a la Secretaria de Transparencia para conformar el equipo de trabajo que “durante dos años ha apoyado a las 32 CRM del país, ha contribuido a mejorar su funcionamiento operativo, sus planes de acción, y ha desarrollado diferentes mecanismos” (Palacios, 2017) tales como talleres y la elaboración de una cartilla de lineamientos para la

operación de las CRM.

### **5.2.2 Principales obstáculos y desafíos**

Dentro de los principales obstáculos y desafíos a los cuales se enfrentó el proyecto se encuentran la coyuntura de las elecciones presidenciales del 2014, la incertidumbre política del país durante la fase inicial de la implementación del proyecto, el cambio de liderazgo en la principal entidad beneficiaria, y las prioridades en la agenda política.

El cambio de liderazgo, la frágil consolidación institucional y organización interna de la Secretaría de Transparencia, se consolidaron como un desafío para el proyecto, ya que ésta es la principal entidad a nivel nacional que coordina las políticas anti-corrupción y de integridad, y principal beneficiario del proyecto ACTUE-Colombia. Durante los tres primeros años de aplicación del proyecto la Secretaria de Transparencia estuvo bajo la dirección de dos personas diferentes: Rafael Merchán y Camilo Enciso; lo cual da cuenta de la inestabilidad de la entidad.

Por otra parte, se presentaron dificultades relacionadas con la necesidad de revisión y reformulación de algunas actividades del proyecto debido al surgimiento de nuevas prioridades y enfoques durante el periodo de tiempo entre la formulación inicial del proyecto (primer semestre del 2012), y la puesta en marcha de este bajo el Acuerdo de Delegación con la FIIAPP (enero de 2014).

Finalmente, las prioridades en la agenda política y la voluntad del gobierno son consideradas como obstáculos para el desarrollo del proyecto, en la medida en que este se ve influenciado por ambos factores. El proyecto, “con base a su formulación y a una lectura del contexto político decide apoyar determinadas acciones que a lo mejor no tienen el resultado esperado y no tienen una ventana de oportunidad debido a la prioridad en la agenda política del país” (Palacios, 2017).

## **6. Conclusiones y recomendaciones**

Como conclusión de esta investigación se puede afirmar que el proyecto ACTUE-Colombia sí ha sido eficaz, para el año 2016 se reporta el cumplimiento del 66% de los indicadores de las actividades del proyecto establecidos dentro de su marco lógico. Se resalta que ha sido eficaz

especialmente en la línea estratégica dos, la cual pretende fortalecer las estrategias sectoriales de transparencia e integridad, avanzando así en el cumplimiento de su objetivo específico. En esta línea estratégica, de acuerdo con José Ignacio Palacios y Tito Contreras, gestor del proyecto y oficial de cooperación de la Unión Europea respectivamente, es en la cual se han visto más avances, resaltando el caso de la iniciativa EITI, de justicia abierta, y el decálogo de los precios en el sector salud. Con respecto a la consecución de los objetivos, se puede señalar que el proyecto ha logrado parcialmente cumplir con su objetivo general de aumentar la rendición de cuentas en las esferas del Estado, resaltando principalmente la iniciativa de justicia abierta con la que por primera vez el Consejo de Estado realizó el ejercicio de rendición de cuentas. Sin embargo, no se ha sido eficaz completamente, como lo es en el caso del apoyo a la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, el cual no ha logrado conseguir los resultados esperados debido a problemas con la financiación de esta.

De igual forma, dentro del análisis realizado se concluyó que el proyecto cumple con los lineamientos establecidos por la Unión Europea en materia de lucha anti-corrupción como se pudo evidenciar a través de la tabla 1, así como con los cinco principios de eficacia de la cooperación internacional consagrados en la Declaración de París de 2005. Se resalta en especial el cumplimiento de los principios de apropiación y alineación, ya que el socio en este caso el Estado colombiano fue quien definió la agenda de cooperación, y el proyecto se encuentra completamente alineado con el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014, específicamente con el capítulo de Buen Gobierno en el cual se resalta la transparencia y rendición de cuentas y las estrategias de lucha contra la corrupción, dos elementos que el proyecto abarca dentro de sus actividades.

Como se pudo evidenciar, el proyecto ha tenido que enfrentar varios obstáculos y desafíos. En primer lugar, se encuentran los cambios de dirección en las entidades. La Secretaría de Transparencia, principal beneficiario del proyecto, durante el periodo del 2014-2016 estuvo bajo la dirección de dos personas diferentes, lo cual representó para el proyecto en su primera fase de implementación una situación de incertidumbre debido a la ausencia de una hoja de ruta clara y una planificación estratégica donde se establecieran las prioridades del proyecto. En segundo lugar, se encuentra la coordinación de los procedimientos burocráticos tanto de las entidades beneficiarias como de la FIIAPP, en su rol de ejecutor del proyecto.

A su vez, la cooperación internacional sí se consolida como una herramienta eficaz y un aliado importante en la lucha contra la corrupción en Colombia, sin embargo, se resalta la necesidad de la voluntad política tanto del donante como del receptor de la cooperación. De igual forma, es crucial que el trabajo de la cooperación internacional no sustituya el trabajo de las entidades beneficiarias en el desempeño de sus funciones. Por lo tanto, la cooperación internacional debe manejarse estratégicamente con el fin de iniciar procesos que luego las entidades puedan acoger para darles continuidad y así lograr dejar una capacidad instalada en ellas.

Por último, algunas de las principales lecciones que ha dejado el proyecto en su implementación en Colombia en el periodo de 2014-2016 es la necesidad de fortalecer las estructuras y mecanismos de seguimiento de este. Y aunque el proyecto tiene un enfoque preventivo que versa sobre lo cualitativo, se ha identificado una debilidad en el desarrollo de unos indicadores sólidos que permitan evidenciar la eficacia del proyecto en términos cuantitativos.

## **7. Referencias bibliográficas**

ACTUE-Colombia. (2017). Códigos de ética. Recuperado Marzo 20, 2018, de <http://bit.ly/2FS5b2U>

ACTUE-Colombia. (2017). Marco lógico del proyecto ACTUE-Colombia (versión de 15/02/2017). Recuperado Enero 24, 2018, de <http://bit.ly/2FCvgQc>

ACTUE-Colombia. (2017). Alianza de Gobierno Abierto – AGA Colombia. Recuperado Enero 10, 2018, de <http://bit.ly/2H9HEaB>

ACTUE-Colombia. (2017). Justicia Abierta. Recuperado Enero 10, 2018 de, <http://bit.ly/2o1aHUV>

ACTUE-Colombia. (2017). Marco Institucional de ACTUE Colombia. Recuperado Enero 10, 2018, de <http://bit.ly/2o2vjfJ>

ACTUE-Colombia. (2017). Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública – Ley 1712 de 2014. Recuperado Enero 10, 2018, de <http://bit.ly/2G8MuDA>

- ACTUE-Colombia. (2017). Enfoque y Metodología de ACTUE Colombia. Recuperado Febrero 24, 2018, de <http://bit.ly/2ozloOX>
- Alesina, A. & Weder, B. (2002). Do corrupt governments receive less foreign aid?. *American Economic Review*, 92(4), 3-20. doi:10.1257/00028280260344669
- Barr, A. & Serra, D. (2006). Culture and corruption. *Global Poverty Research Group*, 2-27.
- Bautista, O. (2009). *Ética para corruptos*. Urdúliz: Editorial Desclée de Brouwer.
- Bindi, F. (2010). *The Foreign Policy of the European Union, assessing Europe's role in the world*. Washington: The Brookings Institution.
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional*, 7(13), 245-263.
- Boehm, F. (2015). Democracy and Corruption. *Dimensión Empresarial*, 13(2), 75-85. doi: <http://dx.doi.org/10.15665/rde.v13i2.558>
- Bukovansky, M. (2006). The hollowness of anti-corruption discourse. *Review of International Political Economy*, 13(2), 181-209. doi: 10.1080/09692290600625413
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ciencias Sociales.
- Cepeda, F. (2011). *Narcotráfico, financiación política y corrupción*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Charron, N. (2011). Exploring the impact of foreign aid on corruption: has the “anti-corruption movement” been effective. *The Developing Economies*, 49(1), 66-88. doi: 10.1111/j.1746-1049.2010.00122.x
- Comisión Europea. (2004). *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

Comisión Europea. (2015). *2015 Annual Report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2014*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Comisión Europea. (2017). *El resumen histórico de la cooperación y la ayuda al desarrollo de la UE*. Recuperado Mayo 30, 2017, de <http://bit.ly/2EBNenz>

Comisión Europea. (s.f.). *Global Challenges and European Priorities*. Recuperado de <http://bit.ly/2EojeMM>

Decreto 4152. Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia, 3 de Noviembre de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014: Prosperidad para todos, Tomo II*. Bogotá: Colombia. Imprenta Nacional de Colombia.

Elliott, K. (1997). "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations". En *Corruption and Global Economy* (pp. 175-233). Washington: Institute for International Economics.

EUR-Lex. (2003). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Una política global de la UE contra la corrupción*. Recuperado Marzo 20, 2018, de <http://bit.ly/2u5u3hX>

EUR-Lex. (2005). *Una política global de la UE contra la corrupción*. Recuperado Mayo 31, 2017, de <http://bit.ly/2G8MC62>

FIIAPP. (2015). *Primer Informe de Aplicación - Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la transparencia y la integridad*. Recuperado de <http://bit.ly/2sqYVca>

FIIAPP. (2016, Abril 7). *¿Qué es la cooperación delegada?* [Mensaje en un blog]. El Blog de la FIIAPP. Recuperado de <http://bit.ly/2EoHj6j>

- FIIAPP. (2017). Tercer Informe de Aplicación - Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la transparencia y la integridad. Recuperado de <http://bit.ly/2EF7Z25>
- García, E. (2012). ¿Es Colombia un estado corrupto? La corrupción como problema jurídico y como estado sociológico-moral. Una reflexión sobre el presente de Colombia en el tiempo de los “eveilleurs” (los desmitificadores de sueños). *Vniversitas*, (125), 187-217.
- Huther, J. & Shah, A. (2000). Anti-Corruption Policies and Programs. *World Bank Policy Research Working Paper*, 1-20.
- Khaghaghordyan, A. (2014). International Anti-corruption Normative Framework: the State of the Art. Hertie School of Governance. Recuperado de <http://bit.ly/2BUitti>
- Knack, S. (2001). Aid dependence and the quality of governance: cross-country empirical tests. *Southern Economic Journal*, 68(2), 310-329. doi: 10.2307/1061596
- Lapalombara, J. (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption. *Social Research*, 61(2), 325-350.
- Lim, J. (2013). Foreign Aid and Corruption (Tesis de Pregrado). Georgetown University, Pregrado en Economía Política Internacional, Estados Unidos.
- Mahecha, E. (2014). Educación y cultura de la legalidad. *Justicia Juris*, 10(2), 36-43. doi: <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v10i2.326>
- Martini, M. (2012). European Union strategies to support anti-corruption measures in neighboring countries. Transparency International, Anti-Corruption Resource Center. Recuperado de <http://bit.ly/2CgXn3Q>
- OCDE. (2008). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra. Recuperado de <http://bit.ly/2CLFgmY>

- Okada, K. & Samreth, S. (2012). The effect of foreign aid on corruption: A quantile regression approach. *Economic Letters*, 11, 240-243. doi: <http://doi.org/10.1016/j.econlet.2011.12.051>
- Open Government Partnership. (2018). Acerca de OGP. Recuperado Febrero 8, 2018, de <http://bit.ly/2o2YrDt>
- Rose-Ackerman, S. (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sampson, S. (2010). The anti-corruption industry: from movement to institution. *Global Crime*, 11(2), 261-278. doi: 10.1080/17440571003669258
- Sanahuja, J. (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. En *Anuario Ceipaz*, 71-102.
- Svensson, J. (2000). Foreign aid and rent seeking. *Journal of International Economics*, 51, 437-461.
- Secretaría de Transparencia. (s.f). Proyecto Anti-Corrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia. Recuperado Marzo 6, 2017, de <http://bit.ly/2CfCiXO>
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. (2001). *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores
- Tavares, J. (2003). Does Foreign Aid Corrupt?. *Economics Letters*, 79(1), 99-106. doi: [http://doi.org/10.1016/S0165-1765\(02\)00293-8](http://doi.org/10.1016/S0165-1765(02)00293-8)
- Transparencia Internacional. (2013). *Barómetro Global de la Corrupción 2013 Informe de Colombia*. Recuperado de <http://bit.ly/2En7JW7>
- Transparencia Internacional Unión Europea. (2017). EU & anti-corruption. Recuperado Mayo 30, 2017, de <http://bit.ly/2EkHXxy>



Zuleta, P. (2015). *La corrupción su historia y sus consecuencias en Colombia* (Tesis de Especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Especialización en Derecho Sancionatorio, Colombia.