

COLECCIÓN DE DOCUMENTOS

OBSERVATORIO DE INTEGRIDAD

15



# Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones y Contralorías

## Resultados 2013-2014

# itd





© Corporación Transparencia por Colombia  
Colección de Documentos Observatorio de Integridad N. 15  
Índice de Transparencia Departamental 2013 -2014  
ISBN: XXXXXXXX  
Bogotá – Colombia – Mayo 2015

**CONSEJO  
RECTOR**

Carlos Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés  
Andrés Echavarría Olano  
Margarita Garrido Otoyá  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Rosa Inés Ospina Robledo

**JUNTA  
DIRECTIVA**

Rosa Inés Ospina Robledo  
**Presidenta**

Eulalia Arboleda de Montes  
Fernando Cortés McAllister  
Ángela Escallón Emiliani

Esperanza González Rodríguez  
Fernando Jaramillo Giraldo  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

**DIRECTORA  
EJECUTIVA**

Elisabeth Ungar Bleier

**EQUIPO DE  
INVESTIGACIÓN**

Marcela Restrepo Hung  
**Directora del Área de Sector Público**

Karina Andrea Cruz Parra  
**Investigadora responsable Índice de  
Transparencia Municipal e Índice de  
Transparencia Departamental**

Annie Lorena Buitrago  
**Investigadora**

Juan Camilo Ceballos Oviedo  
Daniel Leonardo Gómez López  
Cindy Johana Orjuela Rodríguez  
**Asistentes de investigación**

Laura Daniela Guerrero García  
**Auxiliar de investigación**

Cámara de Comercio de Bucaramanga  
Angélica María Segura Restrepo  
Paula Vanessa Paez Barreto  
Francy Milena Alba Abril  
Ana María Páez Morales  
Juan Carlos Lozano Giraldo  
Claudia Marcela Castilla Sedas  
Melissa Andrea León Romero  
Mario Alejandro Blanco Navarro  
Ana Paulina Sabbagh Acevedo  
**Colaboradores**

**ASESORIAS**

Ecoanalítica Ltda.  
**Asesoría Estadística**

Jorge Hernán Beltrán Parra  
**Asesoría en temas de contratación pública**

Proyecto desarrollado con el apoyo financiero de:

- Comisión Europea
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
- Cámara de Comercio de Bucaramanga

Eduardo Arias Villa  
Bernardo González  
**Edición**

Azoma Criterio Editorial Ltda.  
**Diseño, diagramación e impresión**

Corporación Transparencia por Colombia  
Carrera 45A # No 93-61  
PBX: 6100822  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia.

*El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia o la Cámara de Comercio de Bucaramanga.*

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

# Contenido

Una institucionalidad departamental muy débil  
Presentación **[4]**

Sobre esta medición **[6]**

Factores e indicadores de medición Gobernaciones **[11]**

Ranking Índice de Transparencia Departamental - Gobernaciones **[13]**

ITD 2013-2014: diseños institucionales débiles  
y pobre gestión del talento humano **[15]**

Visibilidad: falta de iniciativa e incentivos para divulgar información **[19]**

Institucionalidad: estructuras frágiles para procesos exigentes **[22]**

Control y sanción: ausencia de sanciones y Canales de PQRS  
con escaso progreso **[26]**

## **Contralorías departamentales Resultados 2013-2014**

Contralorías departamentales: en entredicho  
su gestión institucional y misional **[31]**

Factores e indicadores de medición Contralorías **[33]**

Ranking Índice de Transparencia Departamental - Contralorías **[35]**

Visibilidad: poco interés por informar a la ciudadanía **[37]**

Institucionalidad: carencia de procesos eficientes para garantizar  
funcionarios idóneos **[39]**

Control y sanción: contralorías sin compromiso con la ciudadanía **[42]**



# Una institucionalidad departamental muy débil

## Presentación

Por cuarta vez el Índice de Transparencia Departamental evaluó las gobernaciones y las contralorías departamentales. En esta oportunidad las gobernaciones y las contralorías logran una calificación promedio de 59,1/100 y 55,5/100 puntos, respectivamente. De acuerdo con la clasificación de niveles de riesgo, ambas mediciones señalan un *alto riesgo de corrupción*. Algunos rasgos generales del mapa de alertas institucionales, que pueden favorecer los hechos de corrupción, señalan que, en primer lugar, las gobernaciones obtienen la calificación más baja en el factor *Institucionalidad*, siendo los temas más problemáticos la *Gestión del talento humano* y la puesta en marcha de *Políticas de comportamiento ético*. En segundo lugar, las contralorías muestran sus mayores deficiencias en el factor *Visibilidad*, y la calificación más baja la obtiene la *Divulgación de información de servicio al ciudadano*.

Los resultados de la evaluación muestran una institucionalidad departamental débil, plagada de fallas en el diseño de su proceso de gestión. Esta situación eleva la posibilidad de que la misión de estas entidades no se cumpla y que se arriesgue la gestión de los recursos públicos. No es una alarma menor que apenas 4 de las 32 gobernaciones logren riesgo moderado de corrupción, y que sólo dos órganos de control logren este nivel de riesgo. En estas condiciones el fenómeno de la corrupción encuentra un escenario de oportunidad muy propicio. Prácticas relacionadas con el abuso del poder, el clientelismo y la desviación de recursos se podrán desarrollar sin mayores dificultades, más aún cuando las calificaciones muestran que los órganos de control evaluados están en peores condiciones que sus sujetos de control.

La situación de la institucionalidad territorial requiere un trámite urgente y acertado. El gobierno territorial ve afectada su autonomía no sólo por recortes presupuestales, sino también por la incidencia de intereses particulares, legales o ilegales, en los asuntos públicos. Las metas del desarrollo y las del proceso de construcción de paz requieren una institucionalidad íntegra.

La presente publicación presenta un resumen<sup>1</sup> de los resultados obtenidos en las 32 gobernaciones y 32 contralorías evaluadas. La metodología que se utilizó en esta oportunidad ajusta los parámetros de la medición e incorpora varios de los desarrollos normativos asociados al proceso de reforma del Estado que lideró el presidente Juan Manuel Santos en 2011 y 2013.

<sup>1</sup> En el transcurso del segundo semestre del año el equipo de investigación del Área de Sector Público presentará informes adicionales sobre temas específicos. Estos se encontrarán en el sitio web de la Corporación [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co).

Finalmente, queremos agradecer el respaldo que le ha dado a esta iniciativa la Unión Europea, a través del contrato DCI-ALA/2013/325 522 *Incidencia de la Sociedad Civil en el diseño y adopción de políticas de anticorrupción en Colombia*, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC, a través del convenio de aporte de contrapartida No. 006 de 2014. Así mismo, reconocemos el trabajo de interlocutores y autoridades públicas al responder positivamente a la solicitud de información por parte de una organización de la sociedad civil.



▼  
**Elisabeth Ungar Bleier**

*Directora Ejecutiva*

*Corporación Transparencia por Colombia*



## Sobre esta medición

### 1 Definición y propósito

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) es una iniciativa de la sociedad civil que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado.

Para este ejercicio la corrupción es entendida como *“el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos”*<sup>2</sup>. Mientras tanto, los riesgos de corrupción administrativa hacen referencia a condiciones institucionales y prácticas de las autoridades públicas que pueden favorecer la ocurrencia de hechos de corrupción.

Y hay que decir que los riesgos de corrupción administrativa se incrementan en la medida en que son más bajos el desarrollo institucional -que se cumplan normas y protocolos, que actúen todos los controles- y la difusión de información de la gestión, factores que combinados pueden favorecer la acción de los corruptos.

De esta manera, la evaluación se concentra en tres tipos de riesgo:

- Débil capacidad para generar y entregar información pública, como baja socialización de información de las decisiones y los actos de las autoridades.
- Bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos para la toma de decisiones y su ejecución, lo cual puede permitir exceso de discrecionalidad por parte de las autoridades, es decir, de libertad para tomar decisiones sin atender reglamentación alguna.
- Inoperancia de los controles a la gestión, tanto el control social como el control institucional, ya sean estos externos (p.e. el ejercido por la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación) o internos (p.e. control interno de gestión y control interno disciplinario).

*La metodología que orientó esta medición se ajustó casi en su totalidad, razón por la cual estos resultados no pueden compararse con aquellos de anteriores mediciones.*

<sup>2</sup> Adaptación del concepto de corrupción elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia.

Los resultados de la evaluación, le permitirán a las entidades:

1. Identificar riesgos de corrupción administrativa y oportunidades de ajuste y mejoramiento en los ámbitos más claves de la gestión: contratación pública, empleo público, promoción de la participación ciudadana, rendición de cuentas y control interno, entre otras.
2. Mejorar el proceso de diseño y adopción de medidas y políticas anticorrupción.
3. Identificar falencias o debilidades en los diseños institucionales para garantizar el acceso a la información pública como derecho fundamental.

### Tres instrumentos

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas cuenta con tres instrumentos de evaluación:

1. El Índice de Transparencia Nacional, que evalúa entidades de las tres ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público; 2. El Índice de Transparencia Departamental, que evalúa la gestión centralizada de las gobernaciones y las contralorías departamentales y 3. El Índice de Transparencia Municipal, diseñado para evaluar la gestión central de las alcaldías, cuyos resultados se presentan en esta publicación.

## 2 Ajuste metodológico

Como ya es costumbre, la primera tarea del proceso de evaluación del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) es la revisión y ajuste de su metodología. El propósito es adecuar la herramienta a las exigencias que impone la corrupción como un fenómeno estructural, sistémico y cambiante al tiempo que reconocer ajustes y reformas que se han llevado a cabo dentro del Estado colombiano. Así, los resultados de la evaluación serán más precisos y podrán utilizarse como insumos de mapas y planes anticorrupción, trazando rutas para mejorar el desarrollo institucional y la capacidad de gestión, teniendo como norte la lucha contra la corrupción y la integridad.

El ajuste en esta oportunidad tuvo tres referentes:

- i. **Evaluar más la práctica que la formalidad.** La norma puede determinar la gestión. Sin embargo la voluntad de los actores, sean estos estatales, privados o ciudadanos, es la que termina por orientarla. Por lo tanto, el ITEP mantiene su tendencia de profundizar en la evaluación de las prácticas de la gestión, y de todas maneras se conservan algunos indicadores que evalúan el cumplimiento de los aspectos formales. Este referente para ajustar la medición implicó la redefinición de algunos indicadores, subindicadores y variables, y también exigió profundizar en las técnicas de investigación documental y análisis de datos agregados. El ITEP buscó ser más exhaustivo en la revisión, la valoración y la calificación.
- ii. **Inclusión de la anticorrupción y el acceso a la información como ámbitos centrales de la gestión pública.** Si bien el Estado colombiano ha incorporado, desde 1995<sup>3</sup>, en su diseño

<sup>3</sup> Algunos hitos normativos son: Estatuto Anticorrupción o Ley 190 de 1995; Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA adoptada en Colombia a través de la Ley 412 de 1997, y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada a través de la Ley 970 de 2005.

institucional acciones preventivas contra la corrupción, es en 2010 cuando estas se refuerzan a través de: i. inclusión del fenómeno de la corrupción en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; ii. sanción del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), iii. Adopción del Decreto 2641 de 2012. Así mismo, a pesar que al momento de la evaluación aún no estaba sancionada la Ley 1712 de 2014 (sobre transparencia y acceso a la información), entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil ya preparaban el terreno para su aprobación y puesta en marcha. Dado el espíritu de esta medición, fue necesario incorporar esta normatividad haciendo énfasis en la evaluación de las condiciones institucionales mínimas que se requieren para dar cuenta de estos ámbitos de gestión.

**iii. Rutinario ajuste en razón de los cambios a la normatividad que rige los asuntos que el ITEP evalúa en la gestión pública.** Como sucede en todos los años de medición, el equipo de investigación de Transparencia por Colombia revisó cada una de las piezas normativas y las políticas públicas de las entidades líderes con el fin de identificar posibles cambios en ellas.

### 3 Factores de la evaluación

El ITEP cuenta con tres factores de evaluación:

- **Visibilidad:** Es la capacidad de una entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada.
- **Institucionalidad:** Es la capacidad de una entidad para lograr que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión.
- **Control y sanción:** Es la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y espacios de participación ciudadana.

Cada uno de estos factores lo componen indicadores, subindicadores y variables que centran su indagación en procesos claves para la gestión institucional.

### 4 Cómo se obtiene la calificación

Los factores y los indicadores de evaluación tienen pesos diferenciados en el cálculo de la calificación final del Índice. El peso de cada factor e indicador se pondera de acuerdo con la importancia que se otorga (por libre consideración metodológica y conceptual) a cada factor e indicador. Específicamente, los criterios utilizados para la asignación de los pesos específicos son:

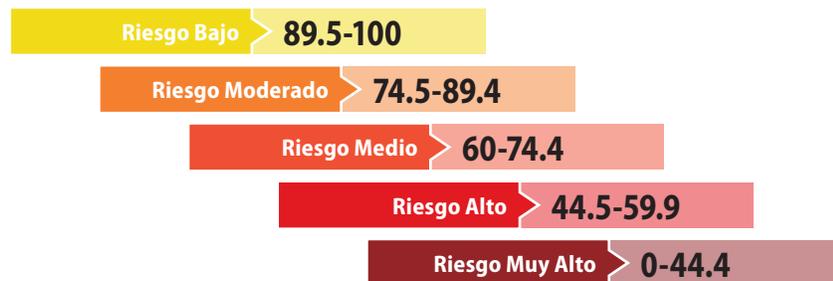
- La relevancia del tema en términos de transparencia y prevención de riesgos de corrupción en los procesos de la gestión pública.
- La actualización normativa respecto a instrumentos y herramientas de administración pública, tanto en existencia como en su contenido en pro de la transparencia.
- La mayor o menor dificultad para la puesta en marcha de medidas o acciones de mejoramiento. En este aspecto se tiene en cuenta que aquellos temas que requieran mayores esfuerzos pesan más en el momento de la medición.

De acuerdo con lo anterior, los factores de *Visibilidad y Control y Sanción* tienen un peso de 30 por ciento cada uno sobre la calificación final del Índice, mientras que el factor de *Institucionalidad* cuenta con un peso de 40 por ciento. Por su parte, los indicadores de cada factor también cuentan con una ponderación diferenciada.

Para el desarrollo del cálculo del Índice, cada unidad de medición cuenta con una calificación específica que va de cero (0) a cien (100) siendo cien (100) la mayor calificación posible<sup>4</sup>.

### 5 Niveles de riesgo de corrupción administrativa

Después de obtener cada una de las calificaciones estas se clasifican en los distintos niveles de riesgo:



### 6 Técnicas de acopio y fuentes de información

El ITEP se realiza a partir de la revisión, la crítica y el análisis de información oficial. A esta información se accede como se muestra en la tabla 1.

TABLA 1 TÉCNICAS DE ACOPIO Y FUENTES DE INFORMACIÓN	
Información primaria	1. Información del proceso de gestión de las entidades, entregada a través del diligenciamiento de un formulario en línea.
	2. Información del proceso de gestión de las entidades verificada directamente por el equipo de investigación a través del sitio web de las entidades.
	3. Simulacros de petición de información a través de las líneas de atención al ciudadano y de derechos de petición.
Información secundaria	Información solicitada por Transparencia por Colombia a las entidades de control y de regulación a nivel nacional o territorial, según sea el caso.

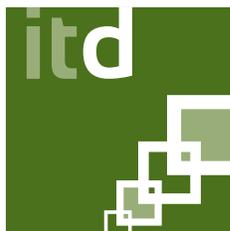
<sup>4</sup> Para obtener información detallada sobre el proceso de cálculo del Índice, remitirse al documento Metodológico Índice de Transparencia Departamental 2013 – 2104 en [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

### Entidades evaluadas por el Índice de Transparencia Departamental, ITD

En el ITD 2013 – 2014 fueron evaluadas las 32 gobernaciones en su gestión centralizada, y las 32 contralorías departamentales. A los dos tipos de entidades se les aplica la misma metodología, a excepción del indicador *Gestión del Control Fiscal* que solo aplica para las contralorías.

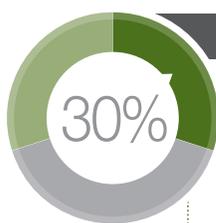
La presentación de datos se hace a través de la organización de grupos por regiones:

REGIONES	DEPARTAMENTO
Amazonia	Amazonas
	Caquetá
	Putumayo
Caribe	Atlántico
	Bolívar
	Cesar
	Córdoba
	Guajira
	Magdalena
	San Andrés
	Sucre
Centro Oriente	Boyacá
	Cundinamarca
	Huila
	Norte de Santander
	Santander
	Tolima
Occidente	Antioquia
	Caldas
	Quindío
	Risaralda
Orinoquia	Arauca
	Casanare
	Guainía
	Guaviare
	Meta
	Vaupés
	Vichada
Pacífica	Cauca
	Chocó
	Nariño
	Valle del Cauca



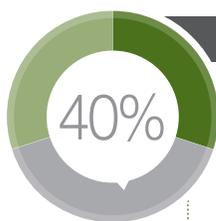
# Factores e indicadores de medición

## Gobernaciones



### Visibilidad

INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
Divulgación de la información pública	Condiciones institucionales para la divulgación de la información pública	16,7%
	Gestión documental y de archivo	
	Disposición a la apertura de datos en el sitio web	
Divulgación de la gestión administrativa	Publicidad de información sobre planeación y gestión en el sitio web	33,3%
	Publicidad de información de talento humano en el sitio web	
	Publicidad de información sobre control interno y externo en el sitio web	
	Publicidad de información sobre políticas y medidas anticorrupción en el sitio web	
	Publicidad de información sobre participación ciudadana en el sitio web	
Divulgación de la gestión presupuestal y financiera	Publicidad de información sobre la gestión financiera en el sitio web	33,3%
	Publicidad de información sobre contratación pública en el sitio web	
	Publicidad de información sobre regalías en el sitio web	
Divulgación de los trámites y servicio al ciudadano	Publicidad de información básica sobre los trámites ofrecidos por la entidad	16,7%
	Canales y/o espacios de acceso que se encuentran habilitados para la realización de trámites y/o servicios	
	Publicidad de información general sobre servicio al ciudadano en el sitio web	



### Institucionalidad

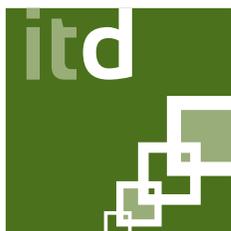
INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
Políticas y medidas anticorrupción	Medidas y estrategias anticorrupción	16,7%
	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano	
Gestión de la planeación	Consistencia de los documentos de planeación en temas de Salud	16,7%
	Consistencia de los documentos de planeación en temas de Educación	
	Consistencia de los documentos de planeación en temas de Saneamiento Básico	
	Consistencia de los documentos de planeación en temas de Víctimas del conflicto armado	
	Consistencia de los documentos de planeación en temas de Medidas Anticorrupción	
	Aprobación y seguimiento al Plan Departamental de Desarrollo	
Políticas de comportamiento ético y organizacional	Contenido mínimo de los lineamientos éticos	16,7%
	Comité de Ética	
	Socialización del Código de Ética y/o Buen Gobierno	

INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
<b>Gestión de la contratación pública</b>	Contenido mínimo del Manual de Contratación	25,0%
	Planeación contractual	
	Recurrencia en el uso de las modalidades de contratación directa	
	Interventoría y supervisión a los contratos de obra	
	Ejecución contractual	
	Caso práctico	
<b>Gestión del talento humano</b>	Condiciones institucionales para el talento humano	25,0%
	Competencias básicas en el Manual de Funciones y Competencias	
	Conformación del talento humano	
	Evaluación y seguimiento al desempeño	
	Capacitaciones	
	Mérito	
	Talento humano-Supervisores de los contratos	
<b>Gestión del control fiscal</b>	Proceso auditor	13,0%
	Calificación de la auditoría	
	Funciones de advertencia	



### Control y Sanción

INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
<b>Sistema de PQRS</b>	Condiciones institucionales del sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS)	14,3%
	Canales de investigación y de denuncias	
	Respuesta a solicitudes de la ciudadanía a través de derecho de petición	
	Verificación del sistema de PQRS a través de la línea telefónica.	
<b>Rendición de cuentas a la ciudadanía</b>	Informe de Gestión	28,6%
	Condiciones institucionales para la rendición de cuentas.	
	Audiencia pública de de rendición de cuentas Presencial Otro espacio presencial de rendición de cuentas.	
<b>Control social</b>	Condiciones institucionales para el control social	14,3%
	Promoción de espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía	
	Disposición de información a TPC	
<b>Control institucional</b>	Reportes de información a instancias de regulación y control	14,3%
	Sanciones disciplinarias, fiscales y penales	
<b>Control Interno de gestión</b>	Acciones adelantadas sobre obligaciones a medidas anticorrupción	28,6%
	Coherencia en las funciones y competencias del Jefe de Control Interno	



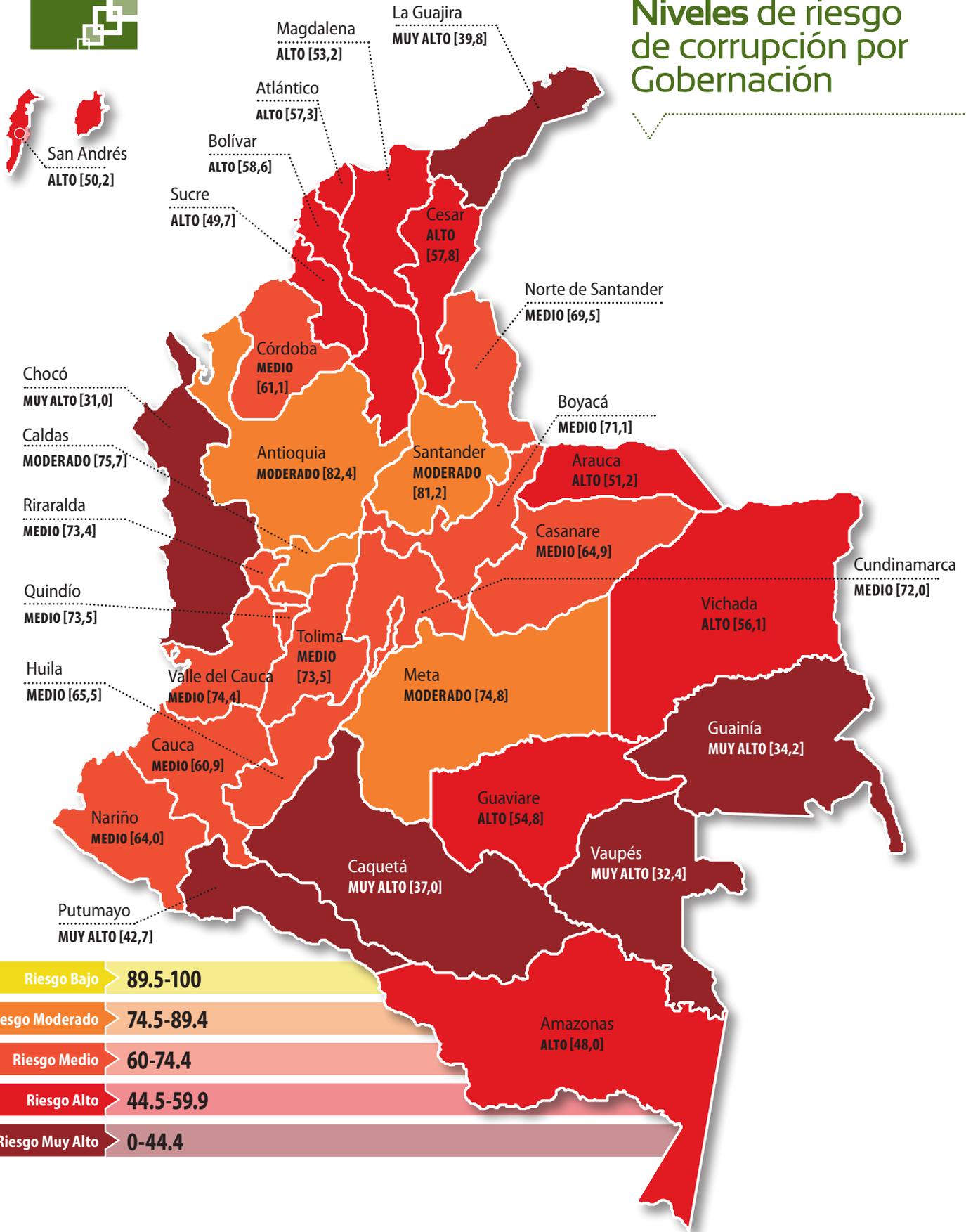
# Ranking

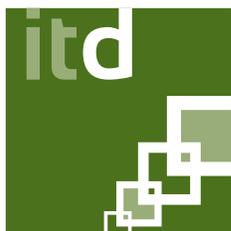
## Indice de Transparencia departamental - Gobernaciones

RANKING	DEPARTAMENTO	CATEGORÍA	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCION	ITD	NIVELES DE RIESGO
1	Gobernación de Antioquía	Especial	87,3	77,2	84,5	82,4	Moderado
2	Gobernación de Santander	Primera	86,3	79,7	78,3	81,2	Moderado
3	Gobernación de Caldas	Segunda	73,0	71,2	84,4	75,7	Moderado
4	Gobernación del Meta	Primera	78,1	70,4	77,5	74,8	Moderado
5	Gobernación de Valle del Cauca	Primera	78,8	65,7	81,7	74,4	Medio
6	Gobernación del Tolima	Segunda	71,4	65,4	86,4	73,5	Medio
7	Gobernación de Quindío	Tercera	67,7	72,0	81,3	73,5	Medio
8	Gobernación de Risaralda	Segunda	72,5	62,5	88,9	73,4	Medio
9	Gobernación de Cundinamarca	Especial	75,0	58,8	86,6	72,0	Medio
10	Gobernación de Boyacá	Primera	65,6	67,1	81,8	71,1	Medio
11	Gobernación de Norte de Santander	Segunda	61,0	71,9	74,9	69,5	Medio
12	Gobernación del Huila	Segunda	83,1	43,4	77,4	65,5	Medio
13	Gobernación de Casanare	Tercera	66,7	56,3	74,6	64,9	Medio
14	Gobernación de Nariño	Cuarta	55,8	71,7	62,0	64,0	Medio
15	Gobernación de Córdoba	Segunda	67,9	50,0	69,0	61,1	Medio
16	Gobernación de Cauca	Tercera	63,4	54,3	67,1	60,9	Medio
17	Gobernación de Bolívar	Primera	63,0	46,7	70,2	58,6	Alto
18	Gobernación de Cesar	Tercera	53,9	56,5	63,5	57,8	Alto
19	Gobernación de Atlántico	Primera	70,2	49,5	54,7	57,3	Alto
20	Gobernación del Vichada	Cuarta	41,8	61,8	62,9	56,1	Alto
21	Gobernación de Guaviare	Cuarta	42,2	46,1	78,9	54,8	Alto
22	Gobernación del Magdalena	Tercera	46,9	54,8	57,4	53,2	Alto
23	Gobernación de Arauca	Cuarta	58,5	48,0	48,3	51,2	Alto
24	Gobernación de San Andrés	Tercera	54,8	54,8	39,5	50,2	Alto
25	Gobernación de Sucre	Tercera	37,5	46,9	65,5	49,7	Alto
26	Gobernación de Amazonas	Cuarta	45,3	48,0	50,6	48,0	Alto
27	Gobernación de Putumayo	Cuarta	57,3	30,3	44,6	42,7	Muy alto
28	Gobernación de Guajira	Cuarta	69,8	23,1	32,0	39,8	Muy alto
29	Gobernación de Caquetá	Cuarta	44,4	31,4	37,1	37,0	Muy alto
30	Gobernación de Guainía	Cuarta	24,0	32,6	46,5	34,2	Muy alto
31	Gobernación de Vaupés	Cuarta	30,0	36,2	29,6	32,4	Muy alto
32	Gobernación de Chocó	Cuarta	43,4	19,2	34,3	31,0	Muy alto



## Niveles de riesgo de corrupción por Gobernación





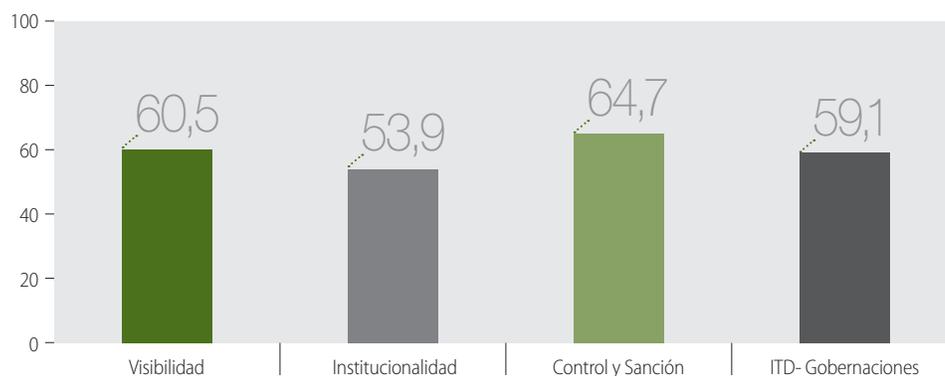
# ITD 2013-2014: diseños institucionales débiles y pobre gestión del talento humano

## Resultados Generales

La medición 2013 – 2014 del ITD señala un deficiente promedio de 59,1/100 puntos, calificación que marca un *riesgo alto de corrupción* como consecuencia de varios factores, entre ellos los débiles diseños institucionales para producir y entregar información pública, la deficiente información disponible sobre trámites y una pobre gestión del talento humano.

Este nivel de riesgo y los promedios por factor señalan que las mayores alertas se encuentran en el factor *Institucionalidad* (53,9/100). Igual los otros dos factores -*Visibilidad* y *Control y Sanción*- solo logran superar los 60 puntos en promedio (gráfica 1).

**GRÁFICO 1** → PROMEDIO GENERAL DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DEPARTAMENTAL 2013-2014

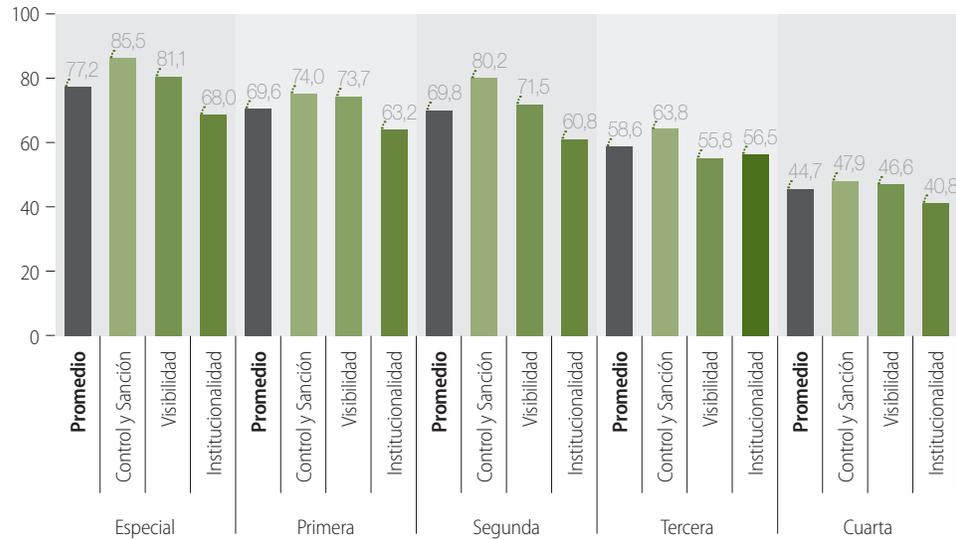


Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

Las entidades territoriales de categoría 3 y 4 son las más afectadas Amazonia, Orinoquia y Pacífica.

Como se ha venido afirmando en las diferentes evaluaciones del ITD, las entidades territoriales de categoría 3 y 4 son las más afectadas por estos riesgos (gráfica 2), y la mayor parte de ellos se localizan en las regiones de Amazonia, Orinoquia y Pacífica. Las asimetrías institucionales y territoriales hablan por sí solas: mientras la Gobernación de Antioquia obtiene una calificación de 82,4/100 puntos, la del Chocó apenas logra 31,0/100 puntos. Estas calificaciones, que reflejan los extremos de la evaluación, también representan los extremos de las inequidades sociales y de la calidad de la presencia del Estado en el territorio. Es, sin duda, una alerta máxima para un país diverso, extenso y con serias alertas para la integridad y la transparencia.

**GRÁFICO 2** PROMEDIOS DE CALIFICACIÓN POR CATEGORÍA DE DEPARTAMENTO



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

En todas las categorías – a excepción de la tercera – el factor de más bajo rendimiento es *Institucionalidad*. Esto significa que los diseños institucionales (procesos y procedimientos) son precarios y no se están cumpliendo (grafica 2). Un escenario institucional deficiente es terreno fértil para que las autoridades y los servidores públicos, así como los contratistas y políticos con intereses particulares, manejen de manera discrecional los recursos de las entidades territoriales.

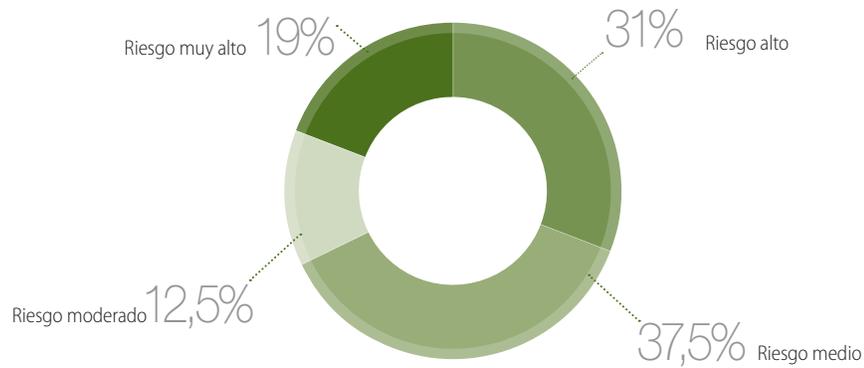
### Niveles de riesgos de corrupción en la gestión administrativa

De las 32 gobernaciones evaluadas, ninguna está clasificada en riesgo bajo de corrupción. En riesgo moderado están Antioquia, Santander, Caldas y Meta. Chocó, Vaupés, Guainía, Caquetá, La Guajira y Putumayo se encuentran en la categoría riesgo muy alto de corrupción.

La institucionalidad departamental es más bien débil, con deficiencias que no permiten garantizar que los recursos públicos estén protegidos de los intereses de la corrupción. Cuando se suman los niveles de riesgo de mayor alerta, se encuentra que el 50 por ciento de las entidades departamentales están allí clasificadas, mientras que apenas el 37,5 por ciento está en riesgo medio y sólo 12,5 por ciento en riesgo moderado.

Al observar las regiones donde se localizan las gobernaciones con mayores riesgos de corrupción se ratifica el desigual desarrollo institucional y territorial. La región con el mejor promedio en esta evaluación es la región de Occidente, seguida por la región de Centro Oriente. Luego el resto de las regiones se clasifican en *riesgo alto* y *muy alto* (tabla 1).

**GRÁFICO 3** PORCENTAJE DE GOBERNACIONES POR NIVELES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN 2013-2014.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

**TABLA 1** PORCENTAJE DE GOBERNACIONES POR NIVELES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN SEGÚN REGIÓN 2013-2014.

REGIÓN	ITD 2013 - 2014	NIVEL DE RIESGO
Occidente	76,3	Moderado
Centro Oriente	72,1	Medio
Pacífica	57,6	Alto
Caribe	53,5	Alto
Orinoquia	52,6	Alto
Amazonia	42,6	Muy alto

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

### Alertas y fortalezas frente a la corrupción

Esta evaluación señala fortalezas y también presenta alertas institucionales. Los promedios de los indicadores señalan que las gobernaciones tienen mayores capacidades para la *Gestión de la planeación* y el *Control interno de gestión* (gráficas 5 y 7). El resto de indicadores deben contemplarse en el mapa de riesgos de corrupción.

- Visibilidad:** El promedio obtenido por las gobernaciones en el factor de visibilidad es 60,5/100 puntos. Esto significa que se presenta un *riesgo medio de corrupción* por la manera como se divulga la información sobre la gestión pública. Se puede afirmar que las gobernaciones van un poco más allá de “a medio camino” en su capacidad para producir y difundir información pública veraz y de alta calidad. Así lo señalan calificaciones en el rango de los 50 puntos que obtienen los indicadores *Divulgación de los trámites y la atención a la ciudadanía* y *Divulgación de información pública* (gráfica 4). No se trata sólo de “mostrar” lo que le interesa a las autoridades o lo que la ley obliga a divulgar, sino también de generar información pública que le interese a la sociedad.

De las 32 gobernaciones evaluadas, ninguna está clasificada en riesgo bajo de corrupción.

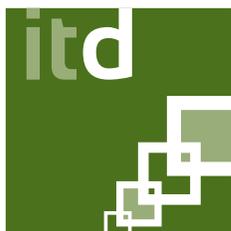
Las gobernaciones que lograron las calificaciones más altas en este factor son Antioquia, Santander, Huila, Valle del Cauca y Meta; mientras que las que obtuvieron las peores notas fueron Guainía, Vaupés, Sucre, Vichada y Guaviare.

- **Institucionalidad:** Este factor obtuvo el promedio más bajo de los tres. Los apenas 53,9/100 puntos señalan un *riesgo alto de corrupción*. Esta calificación obliga a la vigilancia y atención de autoridades y ciudadanos. Ámbitos de gestión prioritarios como *Contratación* y *Talento humano*, con 54,4/100 y 48/100 puntos respectivamente, describen la necesidad de atender estos asuntos con mucho más que ajustes y reformas menores (gráfica 5).

De otro lado, nuevos temas que entran a la agenda de autoridades y ciudadanos, como las *Medidas y políticas anticorrupción* y las *Políticas de comportamiento ético y organizacional*, obtienen calificaciones que indican altos niveles de riesgo de corrupción administrativa. Es este un tema nuevo, y las calificaciones señalan que aún se requiere de mayor decisión de los gobernantes y capacidad de las instituciones para realizar estas tareas de manera eficaz y transparente.

- **Control y sanción:** El promedio de este factor logra el nivel de *riesgo medio de corrupción* (64,7/100) gracias a que tres de sus cinco indicadores logran entre los 66 y 78 puntos (gráfica 7). En cambio, los Indicadores *Sistema de PQRS* y *Control institucional* tienen calificaciones muy bajas, de apenas 47,8/100 y 45,9/100 puntos, respectivamente. Este factor, que evalúa la relación de pesos y contrapesos en los procesos de gestión, está evidenciando que los sistemas de PQRS siguen sin responder oportunamente a los derechos de petición, y que aún son casi inexistentes los canales de denuncia e investigación sobre riesgos y hechos de corrupción. El control institucional, encargado de las sanciones fiscales y disciplinarias, muestra un promedio que pone en evidencia la fragilidad de las entidades encargadas de tales tareas.

Se requiere de mayor decisión de los gobernantes y capacidad de las instituciones para realizar estas tareas de manera eficaz y transparente.

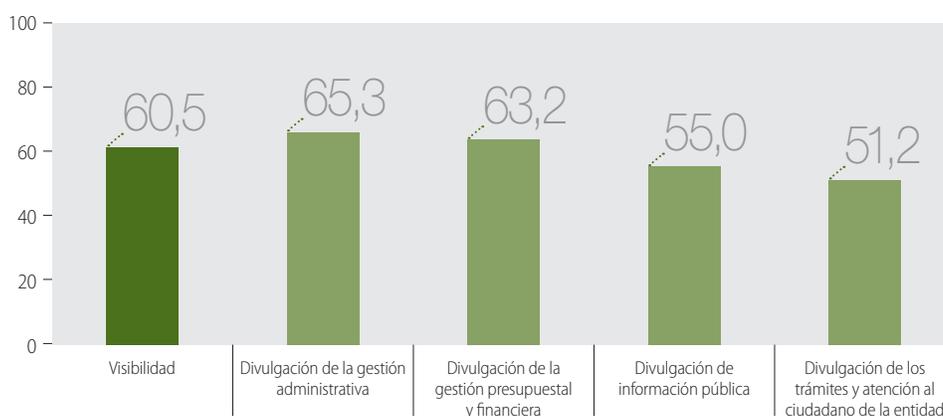


## Visibilidad: falta de iniciativa e incentivos para divulgar información

El primer componente del ITD, *Visibilidad*, mide las condiciones institucionales para el manejo de información pública, es decir, su producción, conservación y entrega. A su vez, evalúa hasta qué punto las entidades publicaron información sobre las áreas clave de la gestión en los sitios web oficiales, durante las vigencias 2013 y 2014.

El factor Visibilidad cuenta con una calificación promedio de 60,5/100. 14 entidades se encuentran en niveles de riesgo alto y muy alto en este factor, mientras Antioquia, Huila, Meta, Santander, Cundinamarca y Valle del Cauca alcanzan un nivel de riesgo moderado. Las que presentaron un desempeño bajo fueron Guainía, Vaupés, Sucre, Vichada y Guaviare. Las regiones con el desempeño más alto en este factor fueron Occidente y Centro Oriente.

**GRÁFICO 4** PROMEDIO GENERAL DEL FACTOR VISIBILIDAD E INDICADORES.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

El indicador *Divulgación de información pública* obtuvo una calificación de 55 puntos. Esto significa que debe prestársele mucha atención a las condiciones que ofrecen los gobiernos departamentales para compartir y publicar la información, la documentación existente en la materia y la disposición de las entidades de permitir el acceso a la ciudadanía.

## Condiciones institucionales incipientes para la divulgación de información

Con una calificación de 41,9 puntos, el subindicador de *Condiciones institucionales para la divulgación de información* obtuvo el promedio más bajo en el factor visibilidad. Este subindicador evalúa la existencia y contenido de los lineamientos para la divulgación de información pública, así como la disponibilidad de un inventario de información publicable y un plan de apertura de datos. 13 de las 32 gobernaciones (es decir, 41 por ciento de ellas) no presentaron ninguno de los tres documentos. La mitad de las entidades territoriales no poseen ningún documento que evidencie una planeación para compartir la información que se produce con la ciudadanía, como tampoco los criterios de publicación, apertura de datos ni la dependencia encargada de llevar a cabo tal tarea, entre otros.

El 50 por ciento restante, que contaba con un documento de lineamientos para la divulgación de información, no cuenta con un documento consolidado para orientar la comunicación del nivel central de la gobernación con la comunidad. De estas, sólo cinco gobernaciones mencionan tiempos y criterios de publicación. Adicionalmente, se evidenció que 21 de las 32 gobernaciones (65 por ciento) no cuentan con un registro y control de la información que su entidad produce. La región que ofrece las mejores condiciones de divulgación de información es la Centro Oriental. La más débil es Amazonia.

### Recelo a la apertura de datos

Con 49,9 puntos, el subindicador de *Apertura de datos* es uno de los más preocupantes en la gestión departamental. Los servidores públicos se reservan compartir con la ciudadanía documentos que permitan manipulación y modificación puesto que lo consideran una práctica riesgosa. 21 gobernaciones no publican el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) en su sitio web y 9 no lo hacen con su presupuesto. El PDF con acceso de copia es el formato que predomina en las publicaciones de los sitios web de las administraciones departamentales (19 planes de adquisición y 12 presupuestos en ese formato), y dicho formato no permite suficiente manipulación para obtener información a partir de los archivos originales. Los servidores públicos temen que se vaya a alterar la información y se ponga en riesgo la reputación de sus administraciones, apreciaciones que invitan a capacitarlos y orientarlos en materias como transparencia de la información, derecho de acceso a ella, utilidad de la apertura de datos y practicas actuales, para permitirle a la ciudadanía aprovechar la información de la gobernaciones.

### Acceso a la información en el sitio web

El indicador con el desempeño más bajo fue el de *Divulgación de trámites y atención al ciudadano*, con apenas 51,2 puntos. 62,5 por ciento de las entidades se encuentran en niveles de *riesgo alto* y *muy alto*. La información más precaria fue la normatividad que respalda los trámites de la entidad. Sólo Antioquia, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander y Quindío publican en su sitio web la normatividad de cada uno de sus trámites.

De los canales habilitados para la ejecución de trámites son los centros integrados de servicio estático y la línea telefónica, aquellos a los cuales se les da menor uso para estos fines. La dispo-

▼

La región que ofrece las mejores condiciones de divulgación de información es la Centro Oriental. La más débil es Amazonia.

nibilidad de informes de PQRS<sup>5</sup> en el sitio web es muy escasa. Sólo Antioquia, Cauca, La Guajira, Norte de Santander, Valle del Cauca, Cundinamarca y Vichada presentan dicho documento en sus portales. Aunque todas las entidades cuentan con un buzón de PQRS en su sitio web, sólo Chocó y Cundinamarca preguntan por la satisfacción del ciudadano, lo que le permite conocer a los gobernantes lo que la persona necesita y espera de sus gobiernos locales.

Con una calificación global de 65,3 puntos, el indicador *Divulgación de la gestión administrativa* tuvo un comportamiento superior dentro del factor Visibilidad. En dicho indicador, los subindicadores con las calificaciones más bajas corresponden a *Información de políticas y medidas anticorrupción* e *Información de participación ciudadana*.

Por otro lado, con una calificación de 52,6 puntos, el subindicador de información de políticas y medidas anticorrupción refleja la necesidad de profundizar en los instrumentos y procedimientos para prevenir y mitigar las acciones que generan riesgo de corrupción. Aunque la divulgación del Plan Anticorrupción 2013 en los sitios web fue amplia, gobernaciones como Magdalena, Sucre y Norte de Santander no lo publicaron a tiempo. El panorama comienza a ser más desalentador en cuanto a los seguimientos de dichos planes: 34,4 por ciento de las entidades evaluadas no cuentan con un seguimiento publicado en sus sitios web. En relación a las campañas institucionales de lucha contra la corrupción el panorama es balanceado. Sólo 16 de las entidades publican en sus portales información relacionada con sus campañas anticorrupción. Se logró identificar que 19 entidades no cuentan con Código de Ética o Código de Buen Gobierno publicado en su sitio web y sólo Antioquia, Meta y Valle del Cauca cuentan con una Política de Transparencia publicada en su sitio web.

Si se compara el subindicador *Información del talento humano*, que en 2013 tuvo una calificación de 64,4 puntos, se observa una mayor publicación de ítems como los nombres y cargos de los funcionarios con respecto a investigaciones anteriores. Sin embargo, aún persisten ausencias porque las gobernaciones no consideran necesario ni beneficioso presentarle a la ciudadanía las evaluaciones de desempeño, los tipos de contrato o las asignaciones salariales de sus funcionarios; sólo Huila y Amazonas tienen publicado en su sitio web las evaluaciones de desempeño. 25 de 32 entidades no publican el tipo de contrato mediante el cual vinculan al personal. 59,4 por ciento de las gobernaciones no publican las asignaciones salariales de sus servidores. Así mismo, 37,5 por ciento de estas no tienen publicado en su sitio web el manual de funciones.

<sup>5</sup> La siga corresponde a peticiones, quejas, reclamos y sugerencias.

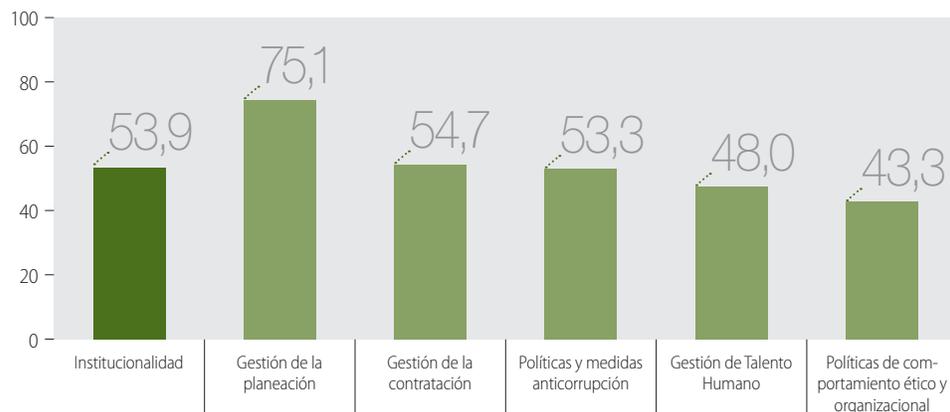


## Institucionalidad: estructuras frágiles para procesos exigentes

La planeación, la contratación pública y el talento humano constituyen las principales áreas de la gestión administrativa evaluadas en el componente de institucionalidad del ITD. Además, la presente edición contempla la incorporación reciente de normas y prácticas de buen gobierno sobre medidas anticorrupción y políticas de comportamiento ético y organizacional.

Con un promedio de 53,9 puntos, las gobernaciones se encuentran en un nivel de riesgo alto en el factor *Institucionalidad*, siendo este resultado el más preocupante de la medición. Las regiones con el desempeño más representativo para este factor fueron la Occidental y Centro Oriental.

**GRÁFICO 5** PROMEDIO DEL FACTOR INSTITUCIONALIDAD E INDICADORES.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

En el factor *Institucionalidad*, 20 gobernaciones se ubicaron en niveles de riesgo alto. Chocó, Guajira, Putumayo, Caquetá y Guainía obtuvieron el desempeño más bajo. Por su parte, Santander y Antioquia, con las calificaciones más altas, logran ubicarse en niveles de riesgo moderado.

### Políticas de comportamiento ético muy frágiles

Con una calificación de 43,3 puntos, el indicador *Políticas de comportamiento ético y organizacional* obtuvo la calificación más baja dentro de la batería de indicadores del factor y se ubicó en un nivel de riesgo muy alto.

Con 53,3 puntos, el subindicador *Contenidos mínimos de lineamientos éticos*, que evalúa la existencia y el contenido del Código de Ética de las gobernaciones, se ubica en un nivel de riesgo alto. Si bien 24 de las 32 gobernaciones cuentan con un código, 13 de esas 24 obtienen calificaciones inferiores a los 30 puntos. No se contó con información para evaluar las gobernaciones de Caquetá, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Guainía, Guajira, Putumayo y Vaupés.

Queda claro que la estandarización de principios y valores y su comunicación no son tareas relevantes para las gobernaciones. Desde el análisis de sus contenidos hasta el estudio de sus métodos de discusión y divulgación el panorama es desalentador. Ninguno de los criterios de evaluación superó los 44,5 puntos en el promedio de calificación. Entre los 24 códigos éticos disponibles, sólo 6 contemplan la designación de un funcionario que haga seguimiento a la materia, y una cantidad igual cuenta con políticas antifraude, 8 con políticas de integridad y 9 con políticas antisoborno.

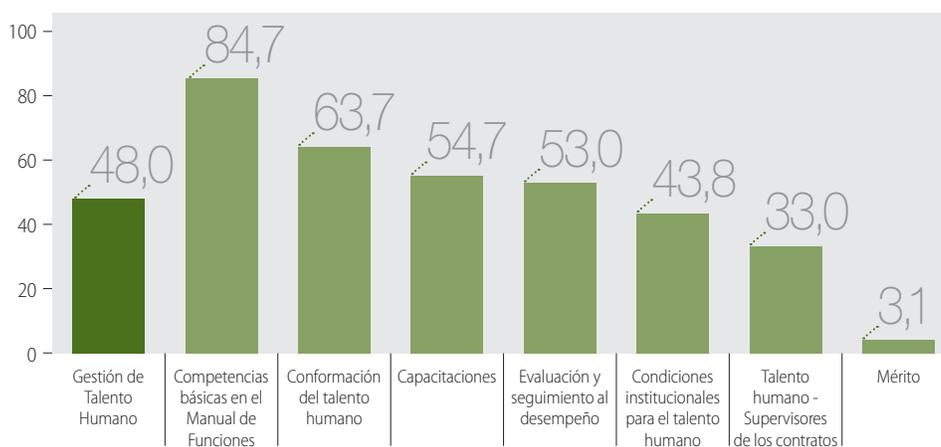
Sólo la mitad de las administraciones cuentan con un comité de ética y la inclusión del nivel asesor está presente en 7 de los 16 comités; 5 entidades de estas no divulgan este código entre sus funcionarios. Resulta inquietante imaginar una gestión gubernamental ética y transparente cuando el documento que le da soporte a los principios, las sanciones y el debido proceder es débil y son muy pocos los actores relacionados con su construcción y su puesta en marcha.

### La estructura del talento humano y sus tropiezos

Con una calificación de 48 puntos, el indicador *Gestión del talento humano* se ubicó en un nivel de riesgo alto. Con relación a las mediciones anteriores, el panorama sigue mostrando deficiencias en la selección por mérito, en el seguimiento al desempeño, altos niveles de contratación por servicios profesionales y brechas pronunciadas entre salarios.

Preocupa que en la vigencia 2013 Valle del Cauca haya sido la única entidad que realizó un proceso de selección meritocrática para vincular un cargo de libre nombramiento y remoción.

**GRÁFICO 6** PROMEDIO DE GESTIÓN DE TALENTO HUMANO Y SUBINDICADORES



Queda claro que la estandarización de principios y valores y su comunicación no son tareas relevantes para las gobernaciones.

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

Con relación a la capacitación, 6 gobernaciones no capacitaron a sus funcionarios en ningún tema para la vigencia 2013; las 26 restantes capacitaron por lo menos en un tema a sus servidores públicos. 19 de las 26 gobernaciones que realizaron ejercicios de capacitación los hicieron en contratación pública, 19 en talento humano y 16 en gestión financiera. Los niveles que reciben más capacitaciones son directivo (19 de 26), profesional (22 de 26) y asesor (14 de 26). Sólo 4 gobernaciones capacitaron en comportamiento ético y 6 en participación ciudadana. Las gobernaciones de Magdalena y Quindío cuentan con mayor cantidad de procesos de capacitación a lo largo de 2013.

Finalmente, con una calificación promedio de 53 puntos, el subindicador de *Evaluación del desempeño* se ubicó en un nivel de riesgo alto. Aunque solo Chocó, Guainía y Valle del Cauca no realizaron evaluaciones a los funcionarios de carrera, el promedio general en este aspecto de la evaluación fue de 83 puntos. No obstante, los otros dos seguimientos a evaluaciones de desempeño que se cotejaron no tuvieron un comportamiento tan satisfactorio. Para la vigencia 2013, 15 entidades no realizaron seguimiento a cargos provisionales y 15 no realizaron evaluación de desempeño a servidores de libre nombramiento y remoción. Es de destacar que 15 gobiernos locales cuentan con lineamientos de evaluación de desempeño en su institucionalidad.

### Pobres condiciones institucionales para el talento humano

Como en las mediciones anteriores se evidenció el incumplimiento de acuerdos y protocolos internacionales suscritos por Colombia o la insuficiencia normativa para abarcar las dimensiones del empleo público, Transparencia por Colombia hizo un esfuerzo por vislumbrar las condiciones institucionales de las gobernaciones para la correcta organización y funcionamiento del recurso humano. El subindicador *Condiciones institucionales para el talento humano* evalúa las herramientas de planeación estratégica del talento humano de la vigencia 2013, tales como el Plan anual de vacantes, el Plan anual de capacitaciones, el Plan estratégico del talento humano, los manuales de evaluaciones, el Manual de incentivos y promociones y el Plan de acción (sección talento/recursos humanos). La calificación promedio para dichas disposiciones fue de 43,8 puntos, reafirmando que la preocupación se mantiene. Así, 15 de las 32 gobernaciones no cuentan con planificación de su talento humano, obteniendo calificaciones de 0 en este subindicador.

En los documentos de planeación del talento humano a los que se tuvo acceso, se hace evidente la ausencia de procedimientos para el movimiento de personal (presente en sólo 4 de los 17 documentos disponibles) y la mención de procedimientos de mérito, que sólo aparece en ocho de los 17 documentos. Se destacan las gobernaciones de Cundinamarca y Cauca, que cuentan con una planificación completa de los procedimientos relacionados con el empleo público.

Con relación a las diferencias salariales entre los niveles administrativos, la brecha más pronunciada se encontró entre un nivel jerárquico y el inmediatamente inferior. Las diferencias más notorias se presentan en San Andrés y Risaralda, mientras que los puntos de mayor equilibrio se evidenciaron en la Gobernación de Caquetá.

Con una calificación de 54,7 puntos, el indicador *Gestión de la contratación* se ubicó en un nivel de riesgo alto.

## Gestión de la contratación

Con una calificación de 54,7 puntos, el indicador *Gestión de la contratación* se ubicó en un nivel de *riesgo alto*. Atlántico, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Sucre, Vaupés y Vichada no entregaron manual de contratación. 14 gobernaciones no cuentan con instancias de planeación y seguimiento a la planeación contractual. De las 18 entidades que cuentan con comité de contratación, 10 no disponen de funcionarios del nivel profesional en estos espacios.

21 gobernaciones transgreden las convenciones internacionales en las que se sugiere que la contratación directa de las entidades no supere el 30 por ciento de la contratación total de la entidad. En Boyacá, Caquetá, Cesar, Cundinamarca, Huila, Quindío y Sucre más del 75 por ciento de la contratación realizada en la vigencia 2013 se hizo de manera directa.

## Medidas y políticas anticorrupción con urgencia de atención

Con una calificación de 53,3 puntos, este indicador suscita una discusión respecto a los instrumentos de corto y largo plazo con los cuales cuentan las entidades para guiar acciones de prevención y mitigación de hechos de corrupción y para crear una cultura de la transparencia dentro de las mismas. Es necesario plantear desde las gobernaciones un lineamiento que permita declarar y tramitar los conflictos de intereses, pues para 2013 sólo 6 de las 32 entidades contaban con dicho instrumento. Además, las gobernaciones deben plantear una estrategia o política orientada hacia la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia, pues 12 entidades evaluadas no cuentan con ningún documento que se acerque a estas finalidades.

Si bien el Plan Anticorrupción es un documento que ha tenido una buena acogida por su carácter obligatorio, cobijado en el Estatuto Anticorrupción, entidades como Caquetá, La Guajira y Putumayo no facilitaron dichos planes para su estudio. Sin embargo, de los 29 documentos analizados fue posible inferir que los criterios de evaluación más precarios fueron: Presupuesto, (1 de 29); Indicadores y metas, (11 de 29), y Tiempos de ejecución, (13 de 29). En los espacios de divulgación y construcción de dichas herramientas los actores que menos participaron fueron los órganos de control.

## Buen desempeño en gestión de la planeación

Con una calificación de 75,1 puntos y ubicándose en un nivel de riesgo moderado, el indicador *Gestión de la planeación* es el que cuenta con las calificaciones más altas. Este indicador evalúa la coherencia y consistencia entre estrategias y objetivos con programas y proyectos, así como entre planes de inversiones y proyecciones de gasto. 16 de las gobernaciones tenían para la vigencia 2013 correctamente articulados su Plan de Desarrollo, Plan de Acción y POAI 2013 con los programas y proyectos en Salud, 15 con los programas en Educación y 14 con los programas en Saneamiento básico. Los planes de desarrollo de las 32 entidades fueron aprobados por sus respectivas Asambleas Departamentales. De estos, 29 fueron susceptibles de seguimiento, y se emitieron 28 informes periódicos de avance.



## Control y sanción: ausencia de sanciones y Canales de PQRS con escaso progreso

**E**l factor *Control y sanción* busca identificar los riesgos de corrupción asociados al ejercicio del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza la democracia representativa. Además, este componente reconoce que la rendición de cuentas a la ciudadanía, la participación ciudadana y el control interno son vectores fundamentales para disminuir la probabilidad de ocurrencia de hechos de corrupción.

Con una calificación promedio de 64,7 puntos, el factor *Control y sanción* obtuvo los mejores puntajes. Las cinco gobernaciones con las más altas calificaciones en este factor, las cuales alcanzaron un nivel de riesgo moderado fueron Risaralda, Cundinamarca, Tolima, Antioquia y Caldas. En el otro extremo, las entidades con las calificaciones más bajas fueron Vaupés, La Guajira, Chocó, Caquetá y San Andrés. Las principales alarmas evidenciadas en este factor son los procedimientos en control institucional y los sistemas de peticiones, quejas y reclamos (PQRS) de las gobernaciones. Las regiones con el mejor desempeño fueron Occidente y Centro Oriente.

**GRÁFICO 7** PROMEDIO DEL FACTOR CONTROL Y SANCIÓN E INDICADORES.

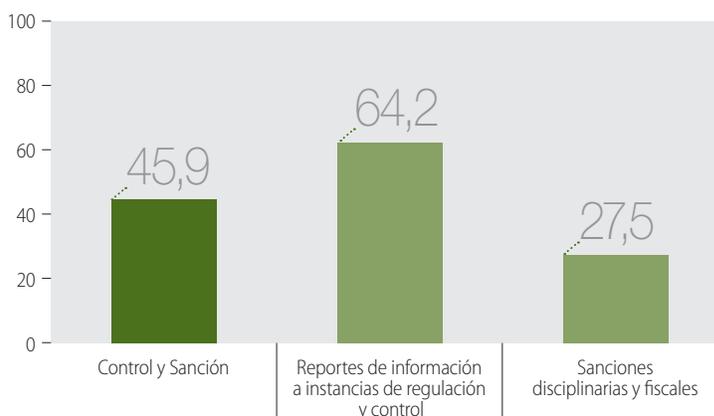


Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

## Control institucional deficiente

El propósito del indicador *Control institucional* es evaluar las condiciones institucionales de los gobiernos locales para ejercer su capacidad de aplicar sanciones y su cumplimiento en la entrega de información a organismos de control y regulación. Este indicador obtuvo una calificación de 45,9/100, la cual se evidencia en el registro de 29 gobernaciones que se encuentran en niveles de *riesgo alto* y *muy alto*.

**GRÁFICO 8** PROMEDIO DEL INDICADOR CONTROL INSTITUCIONAL Y SUBINDICADORES.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

En cuanto a *Sanciones disciplinarias y fiscales*, un subindicador cuyo desempeño tuvo una valoración de 27,5 puntos en la vigencia 2013, sólo se registraron tres a funcionarios del nivel directivo (Caldas, Risaralda y Vaupés) y cuatro a funcionarios del nivel no directivo (Amazonas, Antioquia, Caldas y San Andrés). Estos datos permiten evidenciar que el sistema de sanciones en la gestión pública aún no se encuentra institucionalizado.

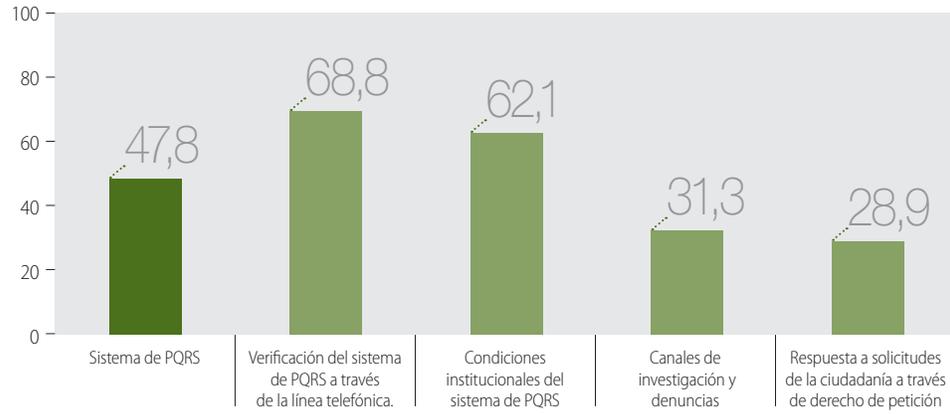
Con una calificación de 64,2 puntos, el subindicador *Reportes de información a instancias de regulación y control* se ubica en un nivel de riesgo medio. Para la vigencia 2013, 23 gobernaciones no hicieron entrega oportuna del acto administrativo de aprobación del presupuesto a la Contaduría General de la Nación, 16 incumplieron en la entrega de informes contables a la misma institución, y 8 incumplieron en la entrega oportuna del acto administrativo de aprobación del Plan Anual de Caja.

Durante los cuatro trimestres de la vigencia 2013, las gobernaciones de Cundinamarca, Guainía, Sucre y Vichada incumplieron en el envío de formularios de programación y ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos de regalías y la certificación de contratos suscritos por entidades beneficiarias del Sistema General de Regalías. Estas inconsistencias en el cumplimiento de los tiempos estipulados muestran un retraso en la institucionalidad del país, puesto que la Contaduría y el Departamento Nacional de Planeación dependen de la correcta gestión, la oportunidad y la capacidad de organizarse de las gobernaciones para poder efectuar sus labores.

*El factor Control y sanción busca identificar los riesgos de corrupción asociados al ejercicio del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza la democracia representativa.*

## Sistema de PQRS: el de más bajo desempeño

**GRÁFICO 9** PROMEDIO DEL INDICADOR SISTEMA DE PQRS Y SUBINDICADORES.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

Con una puntuación de 47,8, el indicador de Sistema de PQRS se ubica en los puntajes más bajos del factor *Control y sanción*. Este indicador evalúa la capacidad de las gobernaciones para dar un servicio efectivo, oportuno y ágil al ciudadano, a través de la planeación y los instrumentos y canales dispuestos para ello. La respuesta a las solicitudes de derechos de petición tienen las calificaciones más bajas, su promedio es de 28,9 puntos. 22 gobernaciones no dieron respuesta en el tiempo estipulado a los derechos de petición solicitados por Transparencia por Colombia. Sólo Casanare y Cundinamarca dieron respuesta oportuna y completa a los derechos de petición solicitados en línea y 14 respondieron parcialmente. Existe una necesidad de mejorar los tiempos de respuesta y responder específicamente lo que se está preguntando.

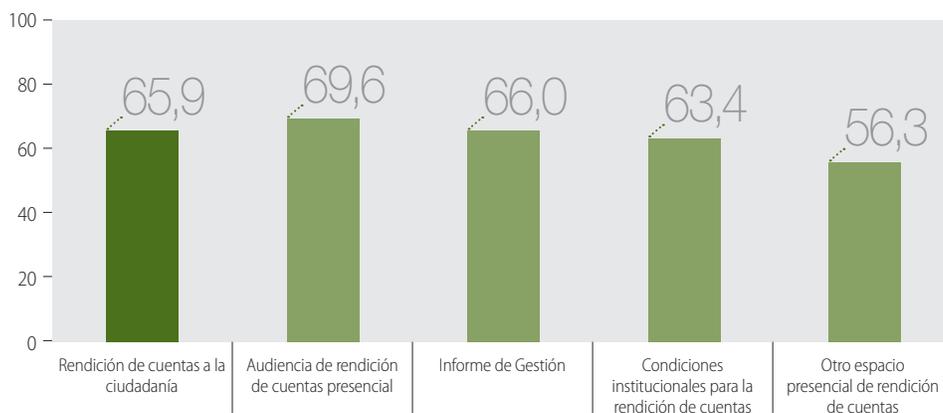
De igual forma fue posible evidenciar que sólo Antioquia, Tolima, Arauca y Valle del Cauca cuentan con una metodología de protección al denunciante. Así pues, es importante afianzar los canales de identificación de riesgos de corrupción, pues se halló que 16 entidades no cuentan con línea de atención para denuncias de hechos de corrupción.

Caquetá, Chocó y La Guajira obtuvieron calificaciones de cero cuando se estudiaron sus condiciones institucionales para el trámite de peticiones, quejas y reclamos (PQRS). Los mismos departamentos no cuentan con esa instancia. En 9 gobernaciones no existe un documento interno de lineamientos de la tramitación interna de PQRS; en 10 de ellas no existen informes de PQRS.

### Rendición de Cuentas

Los ejercicios de rendición de cuentas obtuvieron una calificación de 65,9/100 y su propósito principal fue valorar la planeación y los mecanismos y espacios que se usan para informar a la ciudadanía el avance y el cumplimiento en la gestión.

De igual forma fue posible evidenciar que sólo Antioquia, Tolima, Arauca y Valle del Cauca cuentan con una metodología de protección al denunciante.

**GRÁFICO 10** PROMEDIO DEL INDICADOR RENDICIÓN DE CUENTAS Y SUBINDICADORES

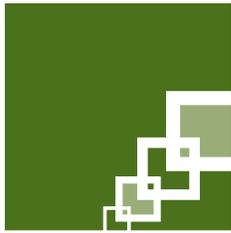
**Fuente:** Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

En relación al informe de gestión de la vigencia 2013, la calificación promedio fue de 66 puntos. De las 32 gobernaciones, solo Chocó no presentó dicho documento. Los temas más recurrentes en los informes de gestión fueron Cumplimiento de metas, que figura en 25 informes, y Presupuesto, presente en 24 gobernaciones. Aquellos temas con presencia más reducida fueron Talento humano, que sólo presentaron 16 gobernaciones, y Acciones para el mejoramiento institucional y fortalecimiento de la transparencia y lucha contra la corrupción, que sólo mostraron 15 gobernaciones.

# Contralorías departamentales

Resultados 2013-2014

itd



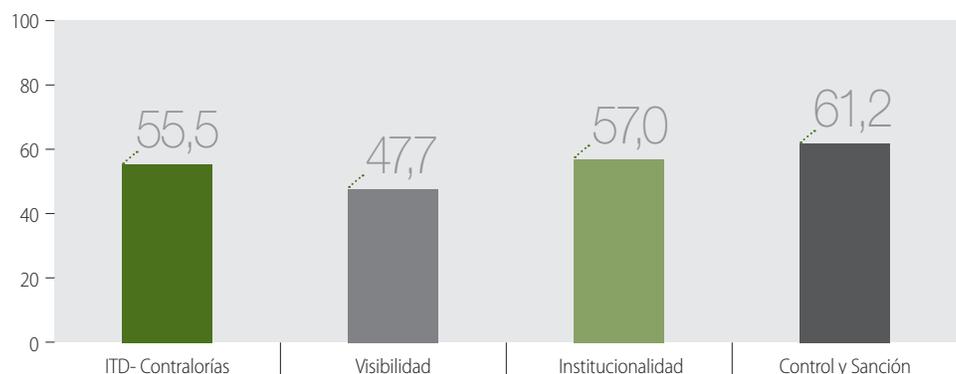
# Contralorías departamentales: en entredicho su gestión institucional y misional

## Resultados Generales

Los órganos de control territorial, encargados del control fiscal en los departamentos, obtienen una calificación promedio de 55,5/100 puntos, casi tres puntos por debajo del promedio de calificación que logran las gobernaciones, uno de sus sujetos de control (59,1/100). Este resultado permite aseverar que la fortaleza institucional para vigilar los riesgos de corrupción queda en entredicho. Tal puntaje pone a las contralorías en el rango de *riesgo alto de corrupción* en la gestión administrativa y señala una doble alerta, puesto que está en entredicho la gestión institucional y misional de las contralorías.

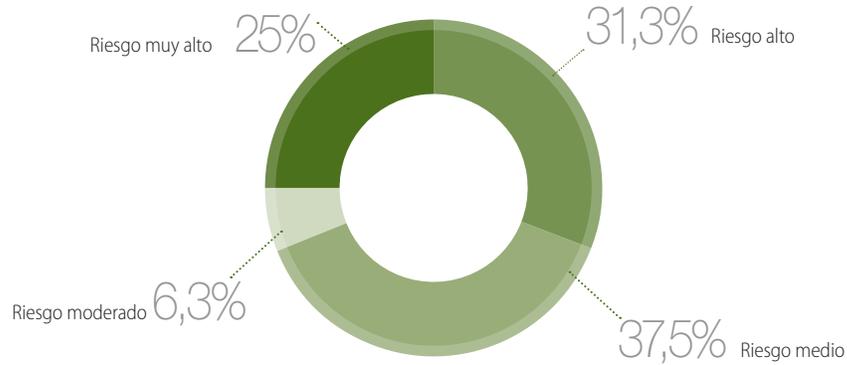
Solo las contralorías del Huila y Meta logran calificaciones que las ubican en *riesgo moderado*, mientras que 56 por ciento de las entidades evaluadas se clasifican en *riesgo alto* y *muy alto de corrupción*. En nivel de *riesgo medio* se ubica el 38 por ciento y el nivel de *bajo de riesgo de corrupción* queda desierto (gráfica 12).

**GRÁFICO 11** PROMEDIOS GENERALES DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DEPARTAMENTAL - CONTRALORÍAS PARA CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES 2013-2014.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

**GRÁFICO 12** → PORCENTAJE DE CONTRALORÍAS POR NIVELES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN

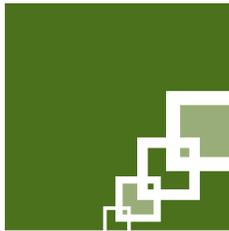


Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

### Mapa de riesgos

Los órganos de control territorial, encargados del control fiscal en los departamentos, obtienen una calificación promedio de 55,4/100 puntos, casi tres puntos por debajo del promedio de calificación que logran las gobernaciones, uno de sus sujetos de control (59,1/100).

- 1. Las contralorías cuentan poco.** Un puntaje de 47,7/100 muestra una tendencia hacia la opacidad en el proceso de gestión y en su desempeño misional. Estos entes de control son frágiles en su capacidad para entregar información pública de manera proactiva (ver gráfica 13). La información sobre el presupuesto de las entidades, el recurso humano y la atención a la ciudadanía es pobre o inexistente.
- 2. Diseños institucionales precarios.** El deficiente promedio de 57/100 en los diseños institucionales que pueden favorecer la toma de decisiones discrecionales muestra fragilidad. 5 de los 6 indicadores tienen promedios por debajo de 59,9/100 puntos, y sólo el indicador *Gestión del control fiscal* obtiene un promedio de 81,2/100. A pesar de esta buena noticia, el indicador también plantea la pregunta sobre cuál es la garantía de los procesos de control fiscal a cargo de entidades debilitadas (ver gráfica 14).
- 3. Pobre diálogo con la ciudadanía.** Que las contralorías mejoren en *Promoción del control social*, único indicador que en promedio obtuvo más de 75 puntos, contrasta con calificaciones deficientes en *Rendición de cuentas* (49,6/100) y *Sistemas de peticiones, quejas y reclamos* (57,7/100). Es claro que se le dificulta a los órganos de control territorial someterse al escrutinio público. El promedio del factor es de 61,2/100. (ver gráfica 15).



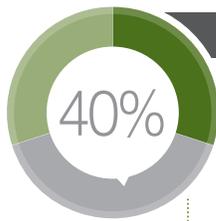
# Factores e indicadores de medición

## Contralorías



### Visibilidad

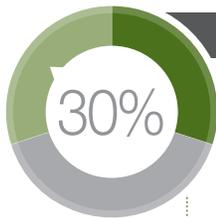
INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
Divulgación de la información pública	Condiciones institucionales para la divulgación de la información pública	20%
	Gestión documental y de archivo	
	Disposición a la apertura de datos en el sitio web	
Divulgación de la gestión administrativa	Publicidad de información sobre planeación y gestión en el sitio web	20%
	Publicidad de información de talento humano en el sitio web	
	Publicidad de información sobre control interno y externo en el sitio web	
	Publicidad del proceso de control fiscal en el sitio web	
	Información de políticas y medidas anticorrupción en el sitio web	
Divulgación de la gestión presupuestal y financiera	Publicidad de información sobre la gestión financiera en el sitio web	40%
	Publicidad de información sobre contratación pública en el sitio web	
Divulgación de información de servicio al ciudadano	Información general de servicio al ciudadano en el sitio web	20%



### Institucionalidad

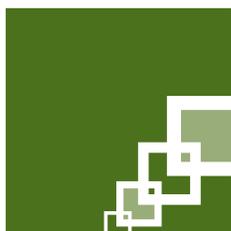
INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
Políticas y medidas anticorrupción	Medidas y estrategias anticorrupción	13%
	Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano	
Gestión de la planeación	Consistencia de los documentos de planeación en temas de Medidas Anticorrupción	13%
	Consistencia en la Promoción del control social	
	Consistencia en la Promoción del control Fiscal	
	Consistencia en las auditorías de empresas de servicios públicos	
	Consistencia en el Seguimiento a las recomendaciones del plan de mejoramiento	
Políticas de comportamiento ético y organizacional	Contenido mínimo de los lineamientos éticos	13%
	Comité de Ética	

INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
<b>Gestión de la contratación</b>	Contenido mínimo del Manual de Contratación	25%
	Planeación contractual	
	Recurrencia en el uso de las modalidades de contratación directa	
	Interventoría y supervisión a los contratos de obra	
	Ejecución contractual	
<b>Gestión de talento humano</b>	Condiciones institucionales para el talento humano	25%
	Competencias básicas en el Manual de Funciones y Competencias	
	Conformación del talento humano	
	Evaluación y seguimiento al desempeño	
	Capacitaciones	
	Mérito	
	Talento humano-Supervisores de los contratos	
<b>Gestión del control fiscal</b>	Proceso auditor	13%
	Calificación de la auditoría	
	Funciones de advertencia	



### Control y Sanción

INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
<b>Sistema de PQRS</b>	Condiciones institucionales del sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS)	14%
	Canales de investigación y de denuncias	
	Respuesta a solicitudes de la ciudadanía a través de derecho de petición	
	Verificación del sistema de PQRS a través de la línea telefónica.	
<b>Rendición de cuentas a la ciudadanía</b>	Informe de Gestión	29%
	Condiciones institucionales para la rendición de cuentas.	
	Audiencia pública de rendición de cuentas Presencial	
	Otro espacio de rendición de cuentas presencial	
<b>Control Social</b>	Condiciones institucionales para el control social	14%
	La entidad promovió espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía	
	Disposición de información a TPC	
<b>Control Institucional</b>	Sanciones disciplinarias, fiscales y penales	14%
<b>Control Interno de Gestión</b>	Acciones adelantadas sobre obligaciones a medidas anticorrupción	29%
	Coherencia en las funciones y competencias del Jefe de Control Interno	



# Ranking

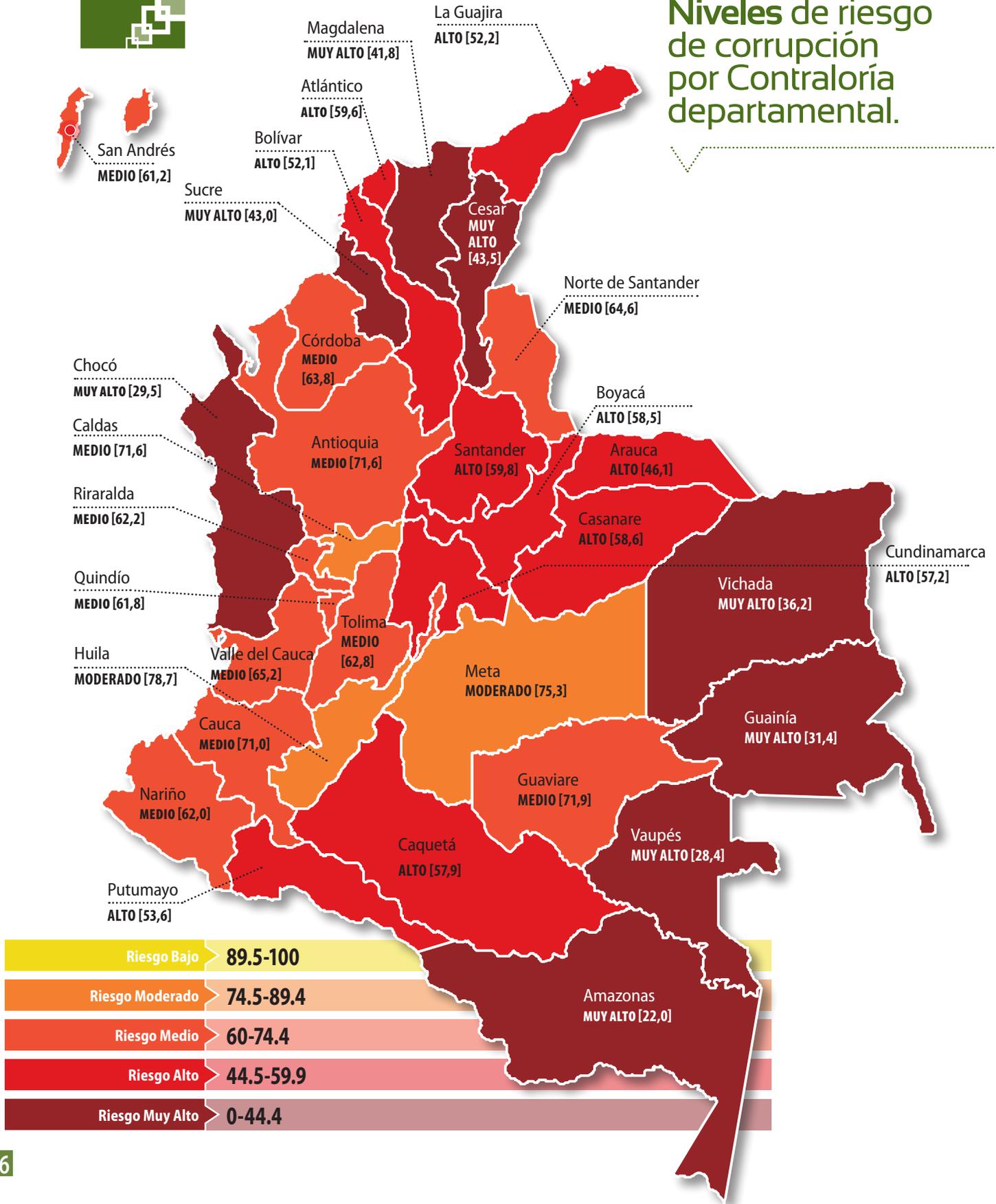
## Indice de Transparencia

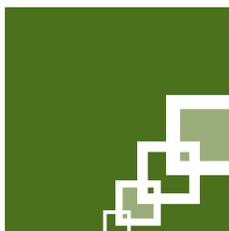
### Departamental - Contralorías

RANKING	DEPARTAMENTO	CATEGORÍA	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITC	NIVEL DE RIESGO
1	Contraloría del Huila	Segunda	80,2	68,1	91,5	78,7	Moderado
2	Contraloría del Meta	Primera	72,2	72,0	82,9	75,3	Moderado
3	Contraloría del Guaviare	Cuarta	67,2	71,5	77,2	71,9	Medio
4	Contraloría de Antioquia	Especial	53,3	70,8	91,1	71,6	Medio
5	Contraloría de Caldas	Segunda	53,8	74,2	85,8	71,6	Medio
6	Contraloría del Cauca	Tercera	81,2	62,1	72,7	71,0	Medio
7	Contraloría del Valle del Cauca	Primera	61,3	67,7	65,6	65,2	Medio
8	Contraloría de Norte de Santander	Segunda	60,3	61,5	73,0	64,6	Medio
9	Contraloría de Córdoba	Segunda	40,8	70,6	77,7	63,8	Medio
10	Contraloría del Tolima	Segunda	75,5	48,7	68,8	62,8	Medio
11	Contraloría de Risaralda	Segunda	65,3	48,9	76,8	62,2	Medio
12	Contraloría de Nariño	Cuarta	52,2	62,7	70,9	62,0	Medio
13	Contraloría del Quindío	Tercera	46,3	64,7	73,5	61,8	Medio
14	Contraloría de San Andres, Providencia y Santa Catalina	Tercera	58,0	59,5	66,5	61,2	Medio
15	Contraloría de Santander	Primera	60,6	58,4	60,8	59,8	Alto
16	Contraloría de Atlántico	Primera	48,9	59,9	70,0	59,6	Alto
17	Contraloría de Casanare	Tercera	37,7	63,3	73,4	58,6	Alto
18	Contraloría de Boyacá	Primera	42,0	57,3	76,5	58,5	Alto
19	Contraloría de Caquetá	Cuarta	36,5	65,9	68,6	57,9	Alto
20	Contraloría de Cundinamarca	Especial	53,6	55,3	63,1	57,2	Alto
21	Contraloría de Putumayo	Cuarta	38,5	58,6	62,2	53,6	Alto
22	Contraloría de La Guajira	Cuarta	37,3	61,7	54,5	52,2	Alto
23	Contraloría de Bolívar	Primera	45,6	59,1	49,4	52,1	Alto
24	Contraloría de Arauca	Cuarta	49,5	55,3	30,5	46,1	Alto
25	Contraloría del Cesar	Tercera	41,7	41,0	48,6	43,5	Muy alto
26	Contraloría de Sucre	Tercera	15,8	57,4	51,1	43,0	Muy alto
27	Contraloría del Magdalena	Tercera	23,3	49,8	49,4	41,8	Muy alto
28	Contraloría de Vichada	Cuarta	34,2	42,8	29,4	36,2	Muy alto
29	Contraloría de Guainía	Cuarta	26,9	38,3	26,8	31,4	Muy alto
30	Contraloría del Chocó	Cuarta	23,2	35,6	27,8	29,5	Muy alto
31	Contraloría del Vaupés	Cuarta	10,0	40,3	31,0	28,4	Muy alto
32	Contraloría de Amazonas	Cuarta	32,8	21,5	11,7	22,0	Muy alto



## Niveles de riesgo de corrupción por Contraloría departamental.

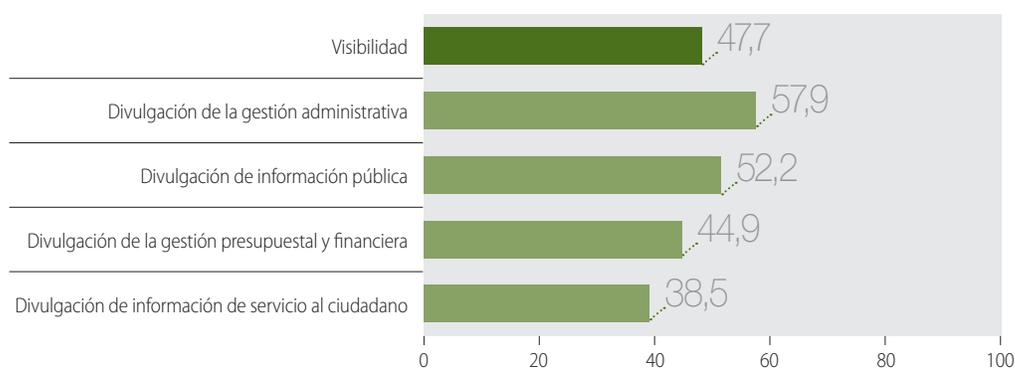




## Visibilidad: poco interés por informar a la ciudadanía

El factor de Visibilidad fue el peor librado del ITD / Contralorías, ya que apenas alcanzó un promedio de 47,7 puntos, por debajo del promedio general de 55,5 puntos, lo que constituye un *riesgo alto*. La contraloría con la mejor calificación en *Visibilidad* fue la del Cauca, con un promedio de 81,2/100 puntos, lo que la clasifica en el rango de riesgo moderado. La de menor puntaje fue Vaupés, con apenas 10 puntos, que se traduce en un riesgo muy alto de corrupción.

**GRÁFICO 13** PROMEDIO DEL FACTOR VISIBILIDAD E INDICADORES



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

*El factor de Visibilidad fue el peor librado del ITD / Contralorías, ya que apenas alcanzó un promedio de 47,7 puntos, por debajo del promedio general de 55,5 puntos, lo que constituye un riesgo alto.*

Los indicadores con las calificaciones más bajas fueron *Divulgación de información de servicio al ciudadano*, con un promedio de 38,5 puntos e *Información de la gestión presupuestal y financiera*, con 44,9 puntos. Esto evidencia que no se está acatando la norma sobre la publicidad de información presupuestal, que la ciudadanía no se está comunicando de manera efectiva con la entidad y que la entidad no recibe la retroalimentación adecuada sobre su gestión y la de sus funcionarios.

### Carencias en la planeación de divulgación de la información

El subindicador con el peor promedio de calificaciones fue *Condiciones institucionales para la divulgación de la información*, con 38,9 puntos, lo cual refleja el bajo compromiso de las entidades de ofrecer información útil a la ciudadanía. Se encontró que 10 de las 21 entidades que poseen

lineamientos de divulgación de información cumplen con los criterios de evaluación y que solo 9 de las 32 contralorías tienen lineamientos de "Open data".

El subindicador *Apertura de datos en el sitio web* alcanza tan sólo una calificación promedio 47,4 puntos. 9 contralorías no publicaron el Plan de Adquisiciones, 15 no lo hicieron para el presupuesto en ejercicio y 10 para planes de acción.

### **Bajas capacidades administrativas para el buen funcionamiento de la entidad**

Las prácticas que deben adoptar las contralorías por mandato legal no se están cumpliendo. Las entidades no publican en su totalidad el Plan Anticorrupción con su seguimiento. 8 de las 32 entidades no publicaron este plan en 2013. De las 24 que si lo publicaron, 13 no lo acompañaron del seguimiento del plan. Para la vigencia 2014 esta cifra aumentó significativamente a 18 entidades que no hicieron la publicación del plan. Sólo 10 de las 32 entidades publicaron el Código de Ética y Buen Gobierno y sólo 5 contralorías adelantaron campañas de prevención de la corrupción y políticas de transparencia.

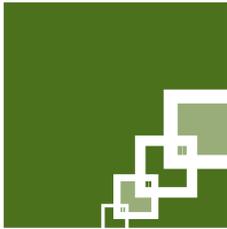
Tan sólo Antioquía y Cauca cumplen a cabalidad con la información sobre Talento humano. Asuntos como asignaciones salariales sólo los publican 5 entidades; tipo de vinculación de funcionarios, apenas 6, y el perfil de los funcionarios lo publican sólo 7 contralorías departamentales. Con respecto al subindicador *Información de la planeación*, 8 entidades no publican los informes de gestión. El reporte histórico de informes de gestión no lo publican 17 contralorías y 11 no publican el Plan de Acción.

### **Los temas del erario público: vitales pero escondidos**

La información de la gestión presupuestal y financiera no se está publicando. 15 de las 32 entidades no publican el presupuesto en ejercicio, otras 23 entidades no divulgan el histórico del presupuesto y 27 entidades no publican la ejecución del presupuesto. 27 entidades no publican el Manual de Contratación; 9 no publican el Plan de Adquisiciones y solo 19 entidades logran consistencia en la publicidad de la contratación directa.

En conclusión, 13 de las 32 contralorías no publicaron ninguna clase de información de la gestión financiera. Tan sólo Caldas cumplió con todos los parámetros de la publicación de información sobre contratación pública y 16 de las 32 entidades obtuvieron menos de 51 puntos en este subindicador.

Aunque las contralorías no tienen una cercanía tan marcada con el ciudadano como ocurre con los municipios y las gobernaciones, no pueden descuidar los canales de diálogo con la población. 26 de las 32 entidades no tienen chats o foros en sus páginas web. 27 contralorías no publican informes de peticiones, quejas y reclamos. 30 no permiten preguntar por la satisfacción a la respuesta dada, 14 no habilitaron un botón de seguimiento y tan solo 14 entidades tienen encuestas de opinión. Vaupés fue la única entidad que obtuvo una calificación de 0 puntos en este subindicador. 27 de las 32 contralorías se encuentran entre un *riesgo alto* y *muy alto de corrupción* y solo Valle del Cauca obtuvo 100 puntos en el subindicador.



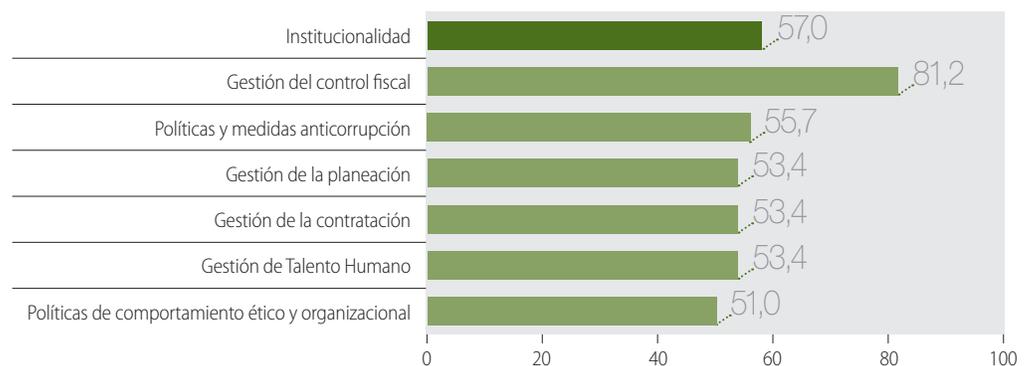
## Institucionalidad: carencia de procesos eficientes para garantizar funcionarios idóneos

El factor *Institucionalidad* en la presente edición del Índice de Transparencia se caracteriza fundamentalmente por dos aspectos: de una parte incorpora los recientes desarrollos normativos en temas como medidas anticorrupción y políticas de comportamiento ético y, de otra, se ocupa de identificar y evaluar las prácticas en áreas críticas como gestión del talento humano y contratación pública.

Las contralorías evaluadas que obtuvieron los promedios más altos en este factor fueron Caldas, con 74,2 puntos, Meta con 72,0, y Guaviare con 71,5. Las de menores calificaciones fueron Guainía, con 38,3 puntos; Chocó, con 35,6, y Amazonas, con 21,5.

Los indicadores en promedio se ubicaron en un *riesgo alto* a excepción de *Gestión del control fiscal*. Los otros cinco alcanzaron calificaciones inferiores a 59,9/100 puntos, lo que genera desconcierto puesto que la mayoría de las exigencias de la medición se concentraron en la normatividad vigente, la cual es de obligatorio cumplimiento.

**GRÁFICO 14** PROMEDIO FACTOR INSTITUCIONALIDAD E INDICADORES.



Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

### Estándares éticos bajos

El indicador *Políticas de comportamiento ético* tiene promedios bajos. 6 entidades no cuentan con un Código de Ética. Los desempeños más bajos se dieron en políticas antifraude y/o antiipi-

ratería, pues sólo la tienen 6 de ellas. Apenas 11 de las 32 contralorías cuentan con una política antisoborno y tan sólo 5 contemplan una política de integridad. De acuerdo con lo anterior, se infiere que 6 entidades, con 0,0 puntos, no cumplen con el mínimo de las políticas de comportamiento ético. Sólo 2 alcanzan un nivel de *riesgo bajo* y únicamente Arauca cumplió con el 100 por ciento de las exigencias de la medición. También se puede concluir que 14 entidades no tienen Comité de Ética, y de las 18 que si lo poseen sólo 9 cuentan con la presencia de los niveles directivo, asesor y profesional.

### Carencia de procesos eficientes para garantizar funcionarios idóneos

En el indicador *Gestión del Talento Humano*, el subindicador que menor calificación obtuvo fue Mérito, solo Valle del Cauca, Córdoba y Meta alcanzaron la puntuación máxima de 100 puntos, es decir, seleccionar a servidores públicos de libre nombramiento y remoción a través de un proceso meritocrático. Las 20 entidades restantes que entregaron información al respecto, no cumplieron con los procesos de mérito. En conclusión, de 141 funcionarios de libre nombramiento y remoción, tan sólo 21 fueron seleccionados por mérito, lo cual indica que no se está favoreciendo la igualdad e imparcialidad en la selección de funcionarios.

Así mismo, sólo en 9 entidades se evaluó el conocimiento y la experiencia de los supervisores para la asignación de los contratos. Lo anterior representa un grave riesgo en el proceso de gestión contractual, puesto que el bajo conocimiento en la materia es una oportunidad para la desviación de los recursos públicos y el incremento de la opacidad en los procesos.

El subindicador *Evaluación y seguimiento al desempeño de los servidores públicos* obtuvo 41,3 puntos en promedio. Sólo 6 de las 32 entidades tienen lineamientos de seguimiento y monitoreo de productos a contratistas. Tan sólo 5 contralorías le hacen seguimiento al desempeño de funcionarios provisionales; 6 lo efectúan en el caso de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, y 20 para los funcionarios de carrera administrativa.

La no existencia de un proceso de seguimiento al desempeño de todos los servidores públicos impide conocer si están o no cumpliendo con las actividades de los cargos, lo cual puede producir ineficiencias en el desarrollo y el funcionamiento de la planta de personal bajo control, y baja calidad en los procesos administrativos, financieros y de gestión interna de la entidad.

### Poco interés en el erario público

El subindicador *Planeación contractual* tiene el mayor puntaje (74,8 en promedio), lo que indica que se está cumpliendo con el seguimiento y la planeación por parte de un órgano de deliberación y toma de decisiones, como lo es el Comité de Contratación. De allí que 15 entidades superan los 90 puntos. El subindicador *Recurrencia de la contratación directa* obtuvo un promedio de 72,5 puntos, como resultado de que 21 entidades realizaron menos del 30 por ciento de sus contratos a través de la modalidad de contratación directa.

El *Manual de Contratación* es un subindicador en el cual se debe esperar que todas las entidades tengan 100 puntos, pero no es así. 4 de las 32 entidades no cuentan con este documento y el puntaje máximo lo alcanzó Putumayo, con 55,6 puntos. Lo anterior indica que las funciones

De 141 funcionarios de libre nombramiento y remoción, tan sólo 21 fueron seleccionados por mérito, lo cual indica que no se está favoreciendo la igualdad e imparcialidad en la selección de funcionarios

internas en materia contractual, la delegación de las mismas y las tareas que se derivan de la vigilancia y control son muy deficientes en las contralorías, y por este motivo se encuentran en un nivel de *riesgo de corrupción alto*.

Por último, para el subindicador *Interventoría y supervisión a los contratos de obra* solo se encontró información en Meta, San Andrés y Cauca, que obtuvieron 100 puntos. El resto de las entidades no hacen contratación de obras.

### En camino hacia la buena planeación

La gestión de la planeación evalúa la coherencia entre el Plan Estratégico Institucional y el Plan de Acción<sup>6</sup>. Con base en este cruce de información en el subindicador *Auditoría a empresas de servicios públicos domiciliarios*, 28 entidades obtuvieron 0 puntos y de las entidades restantes la puntuación máxima fue de 50 puntos. Este es un resultado completamente desafortunado si se tiene en cuenta que las contralorías departamentales deben vigilar la ejecución presupuestal de las empresas de servicios públicos.

El subindicador *Planeación en temas anticorrupción* alcanzó un promedio de 28,9 puntos. Sólo Antioquía, Meta y Caldas obtuvieron 100 puntos. 14 de las 32 entidades cuentan con un programa o línea sobre transparencia y anticorrupción plasmado en el Plan Estratégico Institucional, y de estas sólo 4 tienen metas establecidas. Por último, tan sólo 8 entidades cuentan con líneas de trabajo en temas de corrupción, transparencia, integridad y cultura de la legalidad. En el seguimiento a los planes de mejoramiento se encontró que 12 entidades no contemplan la aplicación de esta herramienta y 11 la implementaron efectivamente.

Los subindicadores con mejores resultados fueron *Promoción fiscal* y *Promoción social*. Amazonas y Cundinamarca obtuvieron resultados de 0 puntos; Atlántico y Valle del Cauca, 50 puntos y las demás alcanzaron el máximo puntaje en promoción fiscal; por su parte solo Cundinamarca obtuvo 0 puntos y 29 entidades obtuvieron 100 puntos en *Promoción social*.

### Falta de conciencia sobre la importancia de mitigar la corrupción

El indicador *Medidas y estrategias anticorrupción* mostró que 8 entidades no cuentan con una política, estrategia o lineamiento orientado hacia la lucha contra la corrupción. Tan sólo Caldas, Valle del Cauca y Córdoba obtuvieron 100 puntos en política de conflicto de interés.

El análisis del subindicador *Plan anticorrupción y atención al ciudadano* muestra que Chocó y Guainía no cuentan con este documento. 21 de las 32 entidades cumplen con algunos criterios de la medición y tan sólo 7 logran 100 puntos. El *Seguimiento del plan* muestra que 6 entidades no sobrepasan los 44,4 puntos y por lo tanto se encuentran en un nivel de riesgo muy alto. Tan sólo 8 contralorías obtienen 100 puntos y 11 de las 32 entidades no proporcionaron información suficiente para evaluar esta variable.

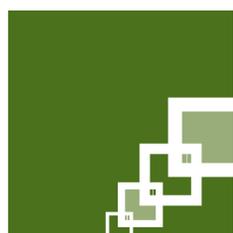
Con respecto al subindicador *Consultas participativas y divulgación* las calificaciones tampoco son alentadoras. De 32 entidades, sólo Vaupés, Casanare y Norte de Santander realizan consultas

<sup>6</sup> Hubo dos entidades (Vichada y Magdalena) que se califican con NA a causa de falta de información.

participativas para la elaboración del Plan, obteniendo así 100 puntos. En cuanto a la divulgación, 7 entidades no aportaron información suficiente para el cálculo de esta variable y tan sólo Valle del Cauca, Antioquía y Vaupés cumplen al 100 por ciento con los criterios de evaluación.

### La fortaleza de las contralorías

El indicador *Gestión del control fiscal* se analiza con información de las contralorías y de fuentes secundarias como la Auditoría General de la República; la certificación de la gestión de las contralorías la emite la Auditoría General. En este aspecto es de esperarse que todas las entidades obtengan 100 puntos. En el subindicador *Funciones de advertencia* 5 entidades obtuvieron 0 puntos y 25 de 32 obtuvieron 100 puntos. Por último, en el subindicador *Proceso auditor<sup>7</sup>*, donde se materializa la programación del Plan General de Auditorías, la calificación mínima fue de 63,5 puntos y 22 entidades obtuvieron más de 90 puntos.

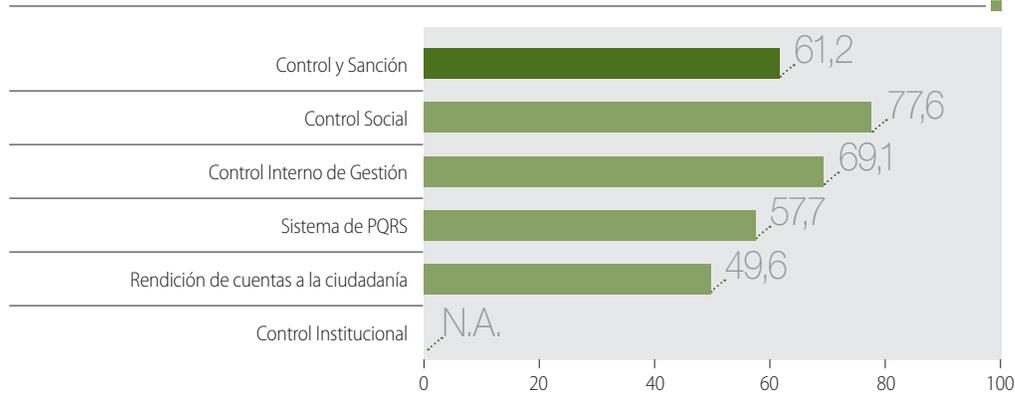


## Control y sanción: contralorías sin compromiso con la ciudadanía

**E**l factor de Control y sanción evalúa tres tipos de control a la gestión pública: social, institucional e interno. Por eso preocupan las profundas debilidades de las contralorías departamentales en relación a los procesos y prácticas asociadas a la interlocución con la ciudadanía.

Las contralorías obtuvieron un promedio general de 61,2 puntos en este factor, por lo que se ubican por encima del promedio de las calificaciones del ITD, en un *riesgo medio*. Aunque fue el factor en que se obtuvieron las más altas calificaciones, existen deficiencias. Se debe tener en cuenta que el indicador *Control institucional* se calcula con la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación, que indaga sobre información de sanciones disciplinarias, fiscales y penales de los funcionarios. Pero como solo se recibió información de las contralorías de Chocó, Cundinamarca, Sucre y Vichada, que reportaron una calificación de 0 puntos, se contempló este indicador como No Aplica, ya que no involucra a la mayoría de las entidades.

<sup>7</sup> Dos entidades (Chocó y Amazonas) tienen NA en este subindicador por falta de información.

**GRÁFICO 15** PROMEDIO DEL FACTOR CONTROL Y SANCIÓN E INDICADORES.

Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

## Deficiencia en los canales de diálogo con la ciudadanía

El indicador *Control social* evalúa qué tan involucrada está la ciudadanía en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos de la entidad. El subindicador con mejores calificaciones fue *Condiciones institucionales para el control social*, que obtuvo en promedio 93,8 puntos; 28 de las 32 entidades alcanzaron la máxima calificación, indicando que tienen lineamientos de política de participación y una oficina encargada de este tema.

En cuanto a la disposición de información a Transparencia por Colombia, que evalúa documentos esenciales de contratación, talento humano, planeación y documentos anticorrupción, la calificación promedio fue de 79,3 puntos, donde solo 8 entidades entregaron en su totalidad los documentos solicitados. Los documentos que menor porcentaje de entrega presentaron fueron los de talento humano, con una calificación promedio de 74,6. La hoja de vida del asesor de planeación no la entregaron 14 entidades y la del asesor jurídico no la presentaron 11. Del mismo modo, los documentos que hacen referencia a la lucha contra la corrupción, como lo son el Plan Anticorrupción, la matriz de riesgos y el seguimiento al plan, obtuvieron una calificación promedio de 68,8 puntos, ya que 8 entidades no entregaron ni el plan ni la matriz de riesgos, y 14 de las 32 entidades no entregaron el seguimiento al Plan Anticorrupción.

*El indicador Control social evalúa qué tan involucrada está la ciudadanía en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos de la entidad.*

La promoción de espacios de diálogo con la ciudadanía, que obtuvo en promedio 59,6 puntos, refleja fallas en los canales de comunicación con la población, en particular en la variable que indaga sobre si se involucra a la ciudadanía en la formulación de herramientas de planeación. Esta se ubica en un nivel de *riesgo muy alto*, con un puntaje de 16,7 en promedio, ya que 23 entidades presentan calificaciones de 0 puntos.

## En camino a la eficiencia del control interno

El indicador *Control interno de gestión*, que evalúa las acciones adelantadas con respecto a las obligaciones alrededor de medidas anticorrupción y la coherencia de las funciones y competencias del jefe de control interno, obtuvo en promedio 69,1 puntos, ya que 29 de las 32 entidades tienen lineamientos internos de la gestión de control interno. Sin embargo, sólo 21 hacen seguimiento

a los planes de mejoramiento, y 17 entidades tienen informes de reportes sobre hallazgos de corrupción. Lo anterior apunta a una debilidad de la oficina de Control Interno para mitigar y disminuir riesgos de corrupción. En el caso de la coherencia de las funciones y competencias del jefe de esta dependencia, solo 14 entidades cumplieron al 100 por ciento con los criterios mínimos de evaluación de su selección a partir del manual de funciones y las hojas de vida.

### **Carencia de comunicación interna para solucionar las demandas de la ciudadanía**

El indicador *Sistema de PQRS* evalúa la eficacia y eficiencia del Sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias de cada entidad. En la verificación realizada a través de la línea telefónica, Cesar y Vaupés obtuvieron calificación de 0 puntos y 28 entidades alcanzaron la máxima calificación. En *Condiciones institucionales del sistema de PQRS* ninguna entidad alcanzó los 100 puntos. Esto se debe a las deficiencias que presentan los documentos acerca de los lineamientos internos de la tramitación de PQRS, que debe contener un análisis, estadísticas y el tiempo de respuesta, para lo cual se encontró que 18 entidades obtuvieron calificaciones de 0. Del mismo modo, 20 de las 32 contralorías no cumplen con el contenido de PQRS contra sujetos de control.

Por último, se encontró que tan sólo 5 entidades cuentan con canales de investigación y denuncia. Es decir, que tienen una línea exclusiva de denuncias de hechos de corrupción y protección al denunciante. Así mismo se concluyó que 12 de las 32 contralorías no respondieron el derecho de petición enviado a las entidades, mientras que 28 atendieron las PQRS telefónicamente.

### **Contralorías sin compromiso con la ciudadanía**

La rendición de cuentas consta de varios documentos y actividades realizadas por las entidades. Se encontró que en el informe de gestión, un documento tan importante para que la ciudadanía se entere de la gestión de la administración, tan solo 11 entidades superaron los 60 puntos. A pesar de ser un resultado deficiente, las entidades presentan contenidos mínimos, como el presupuesto ejecutado, cumplimiento de metas, temas de contratación y talento humano. De las 31 entidades que cumplieron con ciertos parámetros del contenido del informe, 29 lo publicaron mediante canales de información básicos como página web, cartelera, publicaciones y periódicos.

Frente a las condiciones institucionales para la rendición de cuentas, la revisión de la estrategia de rendición de cuentas y la planeación de este mecanismo, arroja resultados preocupantes. Sólo 7 de las 32 entidades superaron los 80 puntos.

Así mismo, 21 de las 32 contralorías realizaron una audiencia pública y presencial de rendición de cuentas y de estas, sólo 7 superaron los 80 puntos ya que cumplieron de manera parcial con la entrega de información a la ciudadanía previa a la audiencia, contemplaron espacios de interacción con la ciudadanía, hicieron difusión de la audiencia pública y elaboraron un análisis para obtener retroalimentación.

Sólo 10 entidades llevaron a cabo un segundo ejercicio de rendición de cuentas. 6 obtuvieron una calificación de 0 puntos y tan sólo Norte de Santander alcanzó 75 puntos, al cumplir parcialmente con los requisitos señalados. Lo anterior refleja la falta de compromiso de las restantes contralorías de rendir cuentas a la ciudadanía sobre información de interés de la gestión de la administración.