

COLECCIÓN DE DOCUMENTOS

OBSERVATORIO DE INTEGRIDAD

14



Índice de Transparencia Municipal

Resultados 2013-2014

itm





© Corporación Transparencia por Colombia
Colección de Documentos Observatorio de Integridad N. 14
Índice de Transparencia Municipal 2013 -2014
ISBN: XXXXXXXX
Bogotá – Colombia – Mayo 2015

CONSEJO RECTOR

Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
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 Páez 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



Contenido

Persiste el riesgo alto de corrupción
Presentación **[4]**

Sobre esta medición **[6]**

Factores e indicadores de medición **[10]**

Ranking
Índice de Transparencia Municipal **[12]**

El resultado general:
riesgo alto de corrupción
en la gestión administrativa **[14]**

Visibilidad: el vaso medio lleno **[19]**

Institucionalidad: contratación
y talento humano a prueba **[22]**

Control y sanción: gobiernos locales
a rendir cuentas a la ciudadanía **[26]**



Persiste el riesgo alto de corrupción

Presentación

La Corporación Transparencia por Colombia hace entrega de la cuarta evaluación de riesgos de corrupción en la gestión administrativa municipal para la vigencia 2103 – 2104. Esta evaluación tardó casi dos años en realizarse, pues debió esperar el desarrollo del proceso de reforma del Estado que lideró el presidente Juan Manuel Santos en 2011 y 2013.

Por tal motivo la medición incorporó varios de los planteamientos de la reforma, especialmente aquellas normas que buscan incidir en el fenómeno de la corrupción en las políticas de desarrollo administrativo. Por esa razón, además de mantener la mirada tradicional de identificación de riesgos de corrupción en ámbitos claves de la gestión administrativa, por primera vez monitoreó el diseño y la puesta en marcha de medidas y políticas de transparencia y anticorrupción.

La evaluación presenta cifras que merecen atención. Un promedio general de 57,3 sobre 100 puntos y una clasificación de *riesgo alto de corrupción* señalan un alto nivel de vulnerabilidad del proceso de gestión. Ninguna entidad territorial evaluada logró la calificación de *Riesgo bajo de corrupción* y solo el 7 por ciento obtuvo la de *Riesgo de corrupción moderado*. El cuadro de alertas reitera la opacidad en procesos claves de gestión, diseños institucionales más formales que reales, y una precaria ruta para el dialogo sociedad civil – Estado, todo esto concentrado en mayor medida en las capitales de los territorios con mayores niveles de pobreza y exclusión. El 46 por ciento de las entidades cuentan con diseños institucionales que ponen en alto riesgo la gestión del desarrollo y, por ende, la garantía de los derechos de las personas. La vulnerabilidad institucional de los municipios, identificada desde un enfoque de anticorrupción, es un obstáculo real para que se pueda cumplirle a los ciudadanos el mandato estipulado en la Constitución.

Como lo ha señalado Sergio Jaramillo, Alto Comisionado para la Paz, ésta debe considerarse *“como una gran palanca de cambio para hacer lo que no hemos logrado hacer en 50 años de guerra. Se requiere la energía de la paz para poner en marcha la transformación de las condiciones que han mantenido vivo el conflicto”*¹. El robustecimiento de la institucionalidad local, asociado al diálogo democrático y teniendo como norte la construcción de lo público como un bien colectivo, es uno de los ingredientes centrales de la paz y además servirá para desestimular la acción de los corruptos.

¹ Conferencia de Sergio Jaramillo en la Universidad de Harvard, 13 de marzo de los corrientes. En: <http://www.redprodepaz.org.co/noticias-red/1-general-/135-alto-comisionado-para-la-paz-conferencia-en-harvard>

Esta publicación presenta un resumen de los resultados obtenidos en las 41 alcaldías evaluadas. En el transcurso del segundo semestre del año el equipo de investigación del Área de Sector Público presentará informes adicionales sobre temas específicos, los cuales se publicarán en el sitio web de la Corporación www.transparenciacolombia.org.co.

Finalmente, agradecemos 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 a 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”*². 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.

² 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 1995³, en su diseño

³ 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:

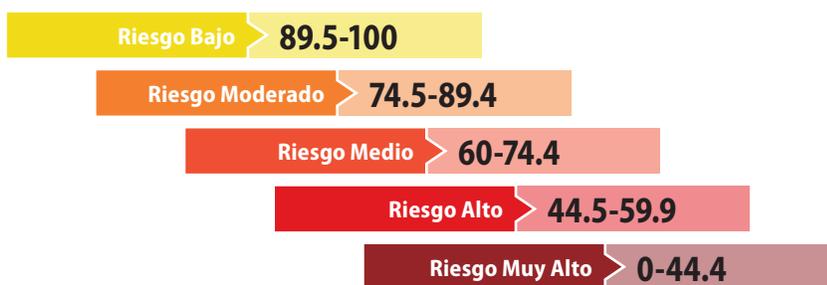
- La relevancia del tema en términos de transparencia y prevención de riesgos de corrupción en los procesos de la gestión pública.
- La actualización normativa respecto a instrumentos y herramientas de administración pública, tanto en existencia como en su contenido en pro de la transparencia.
- La mayor 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 posible⁴.

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.

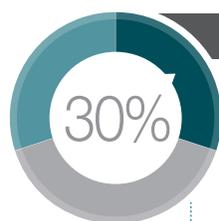
TABLA 1 TÉCNICAS DE ACOPIO Y FUENTES DE INFORMACIÓN

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.

⁴ Para obtener información detallada sobre el proceso de cálculo del Índice, remitirse al documento Metodológico Índice de Transparencia Municipal 2013 – 2104 en www.transparenciacolombia.org.co

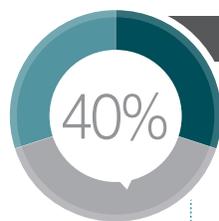


Factores e indicadores de medición



Visibilidad

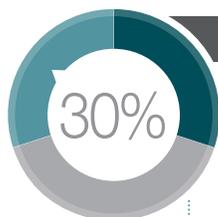
INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
Divulgación de información pública	Condiciones institucionales para la divulgación de información pública	14,3%
	Gestión documental y de archivo	
	Disposición a la apertura de datos en el sitio web	
Divulgación de la gestión administrativa	Información de planeación y gestión en el sitio web	28,6%
	Información de talento humano en el sitio web	
	Información sobre control interno y externo en el sitio web	
	Información de estrategias y medidas anticorrupción en el sitio web	
	Publicidad de la participación ciudadana en el sitio web	
Divulgación de bienes y servicios	Información básica sobre bienes y servicios en el sitio web	14,3%
	Información sobre criterios de elegibilidad de los subsidios de bienes y servicios en el sitio web	
	Información sobre listado de beneficiarios de bienes y servicios en el sitio web	
Divulgación de la gestión presupuestal y financiera	Información de gestión financiera en el sitio web	28,6%
	Información sobre contratación pública en el sitio web	
	Información sobre regalías en el sitio web	
Divulgación de los trámites y servicio al ciudadano	Información básica sobre los trámites de la entidad en el sitio web	14,3%
	Canales y/o espacios de acceso que se encuentran habilitados para la realización de trámites y/o servicios	
	Información general de servicio al ciudadano en el sitio web	



Institucionalidad

INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
Políticas y medidas anticorrupción	Medidas y estrategias anticorrupción	12,5%
	Plan Anticorrupción y atención al ciudadano	
Gestión de la planeación	Coherencia/consistencia de los documentos de planeación en temas de salud	12,5%
	Coherencia/consistencia de los documentos de planeación en temas de educación	
	Coherencia/consistencia de los documentos de planeación en temas de saneamiento básico	
	Coherencia/consistencia de los documentos de planeación en temas de víctimas sociales	
	Coherencia/consistencia de los documentos de planeación en temas de programas sociales	
	Coherencia/consistencia de los documentos de planeación en temas de medidas anticorrupción	
	Aprobación y seguimiento al Plan de Desarrollo	

INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
Políticas de comportamiento ético y organizacional	Contenidos mínimos de lineamientos éticos	12,5
	Comité de ética	
	Socialización del Código de Ética	
Gestión de la contratación pública	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	
Gestión de bienes y servicios	Condiciones institucionales para la oferta de bienes y servicios	12,5%
	Más Familias en Acción	
	SISBEN	
Gestión del talento humano	Condiciones institucionales para el talento humano	25,0%
	Competencias básicas en el Manual de Funciones	
	Conformación del talento humano	
	Evaluación y seguimiento al desempeño	
	Capacitaciones	
	Mérito	
	Supervisores de los contratos	



Control y Sanción

INDICADOR	SUBINDICADOR	PESO
Sistema de PQRS	Condiciones institucionales del sistema de 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	
Rendición de cuentas a la ciudadanía	Informe de gestión	28,6%
	Condiciones institucionales para la rendición de cuentas	
	Audiencia pública de rendición de cuentas	
	Otro espacio de rendición de cuentas presencial	
Control social	Condiciones institucionales para el control social	14,3%
	Promoción de espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía	
	Disposición de información a Transparencia por Colombia	
Control institucional	Reportes de información a instancias de regulación y control	14,3%
	Sanciones disciplinarias y fiscales	
	Control institucional a los programas sociales	
Control Interno de gestión	Acciones adelantadas sobre obligaciones a medidas anticorrupción	28,6%
	Coherencia en las funciones y competencias del Jefe de Control Interno	



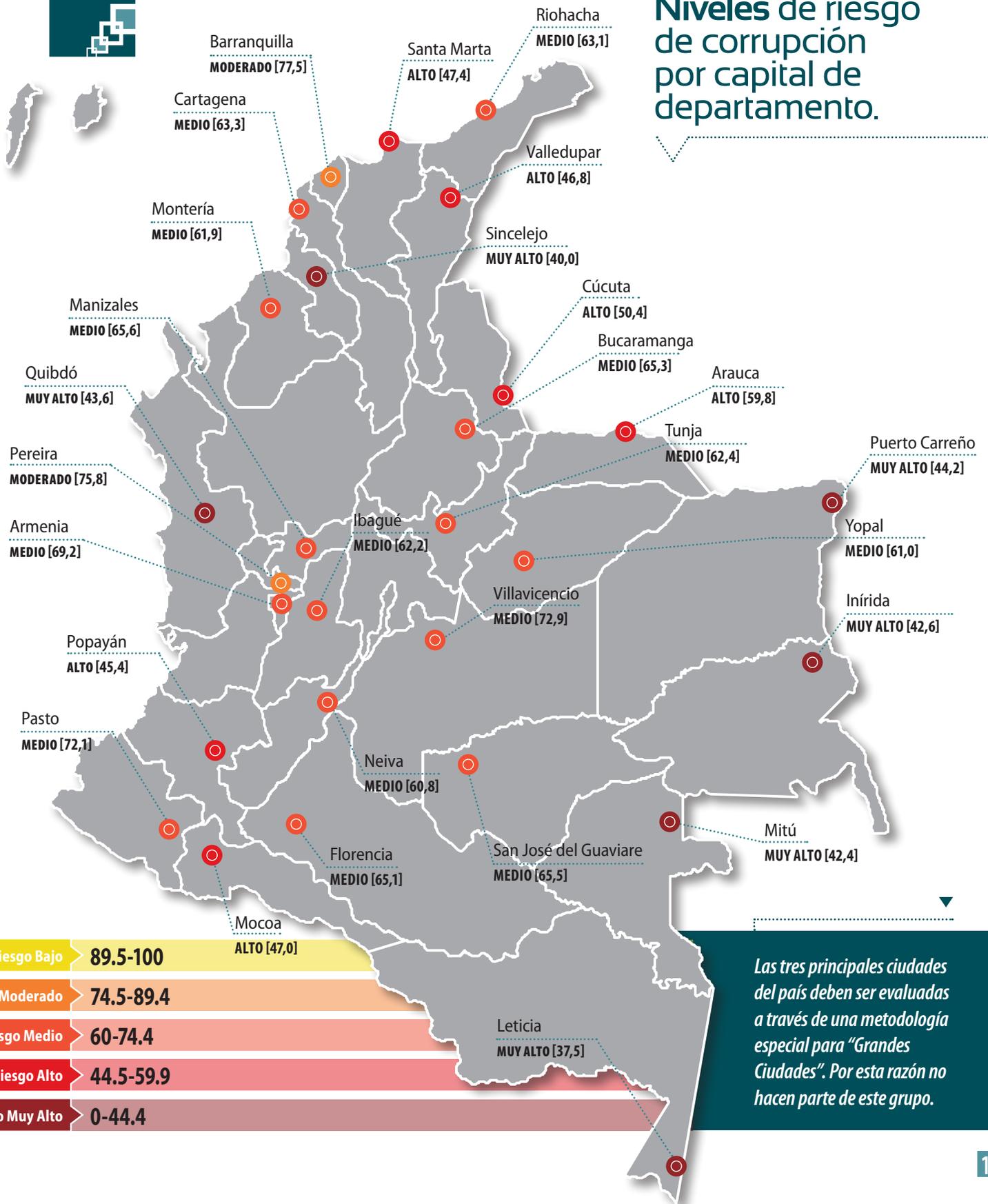
Ranking Índice de Transparencia Municipal

	NOMBRE DE LA ENTIDAD	DEPARTAMENTO	CATEGORÍA	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITM 2013-2014	NIVEL DE RIESGO
1	Barranquilla	Atlántico	Especial	78,1	79,6	74,3	77,5	Moderado
2	Mosquera	Cundinamarca	Segunda	74,7	73,6	85,2	77,4	Moderado
3	Pereira	Risaralda	Primera	69,8	75,9	81,8	75,8	Moderado
4	Villavicencio	Meta	Primera	74,4	68,8	76,9	72,9	Medio
5	Pasto	Nariño	Segunda	71,9	64,1	82,9	72,1	Medio
6	Armenia	Quindío	Primera	72,3	66,2	69,9	69,2	Medio
7	Girón	Santander	Primera	61,9	67,7	69,9	66,6	Medio
8	Manizales	Caldas	Primera	64,0	62,9	70,9	65,6	Medio
9	San José del Guaviare	Guaviare	Sexta	54,1	68,3	73,2	65,5	Medio
10	Bucaramanga	Santander	Especial	69,8	64,1	62,4	65,3	Medio
11	Florencia	Caquetá	Tercera	46,8	72,0	74,3	65,1	Medio
12	Floridablanca	Santander	Primera	66,2	70,4	53,8	64,2	Medio
13	Cartagena	Bolívar	Especial	55,0	65,1	69,3	63,3	Medio
14	Riohacha	La Guajira	Cuarta	58,0	65,3	65,2	63,1	Medio
15	Madrid	Cundinamarca	Tercera	50,0	61,4	77,7	62,8	Medio
16	Tunja	Boyacá	Segunda	54,3	56,7	78,0	62,4	Medio
17	Ibagué	Tolima	Primera	39,6	67,5	77,8	62,2	Medio
18	Montería	Córdoba	Segunda	48,1	66,2	70,0	61,9	Medio
19	Yopal	Casanare	Segunda	53,0	56,5	75,1	61,0	Medio
20	Neiva	Huila	Primera	75,9	50,8	59,1	60,8	Medio
21	Los Patios	Norte de Santander	Cuarta	65,3	56,4	59,8	60,1	Medio
22	Arauca	Arauca	Cuarta	53,0	55,5	72,3	59,8	Alto
23	Barrancabermeja	Santander	Primera	39,6	58,5	77,5	58,5	Alto
24	Sopó	Cundinamarca	Cuarta	47,2	56,6	66,1	56,6	Alto
25	Piedecuesta	Santander	Primera	42,4	54,3	68,9	55,1	Alto
26	Tocancipá	Cundinamarca	Segunda	39,6	59,6	51,5	51,2	Alto
27	Cúcuta	Norte de Santander	Primera	43,3	49,3	58,9	50,4	Alto
28	Durania	Norte de Santander	Sexta	45,3	52,8	51,6	50,2	Alto
29	Villa del Rosario	Norte de Santander	Cuarta	41,1	55,8	51,1	50,0	Alto
30	Santa Marta	Magdalena	Primera	36,0	50,8	54,2	47,4	Alto
31	Mocoa	Putumayo	Sexta	40,7	56,6	40,3	47,0	Alto
32	Valledupar	Cesar	Primera	36,5	56,7	43,8	46,8	Alto
33	Suesca	Cundinamarca	Sexta	48,4	45,1	46,3	46,5	Alto
34	Popayán	Cauca	Segunda	33,8	44,3	58,5	45,4	Alto
35	Puerto Carreño	Vichada	Sexta	36,1	50,7	43,7	44,2	Muy alto
36	Quibdó	Chocó	Sexta	29,3	58,0	38,8	43,6	Muy alto
37	Inírida	Guainía	Sexta	23,4	48,5	54,1	42,6	Muy alto
38	Mitú	Vaupés	Sexta	29,5	50,1	45,1	42,4	Muy alto
39	Sincelejo	Sucre	Tercera	54,2	23,1	48,5	40,0	Muy alto
40	El Zulia	Norte de Santander	Cuarta	44,1	48,6	24,1	39,9	Muy alto
41	Leticia	Amazonas	Sexta	32,8	35,9	44,3	37,5	Muy alto





Niveles de riesgo de corrupción por capital de departamento.



Las tres principales ciudades del país deben ser evaluadas a través de una metodología especial para "Grandes Ciudades". Por esta razón no hacen parte de este grupo.



El resultado general: riesgo alto de corrupción en la gestión administrativa

Entidades municipales evaluadas en 2013 - 2014

En este estudio se evaluaron 28 capitales municipales, entre las cuales no se encuentran Bogotá, Cali y Medellín⁵. También se tuvieron en cuenta 13 entidades municipales de los departamentos de Cundinamarca, Norte de Santander y Santander, en las que trabajó activamente el programa de cooperación Transparencia para la Paz y el Desarrollo, financiado por la Unión Europea y la Embajada Alemana, y ejecutado por una alianza de organizaciones de la sociedad civil⁶.

Resultados generales

La última medición de riesgos de corrupción en la gestión administrativa, aplicada a las capitales y entidades municipales arriba mencionadas, señala riesgos de corrupción asociados a la opacidad, a los bajos desarrollos institucionales y a los altos niveles de discrecionalidad y fragilidad de los sistemas de pesos y contrapesos.

En esta oportunidad dos factores obtienen calificaciones por debajo de los 60 puntos. Son ellos *Visibilidad* e *Institucionalidad*. Sólo el factor *Control y Sanción* logra 62,1/100 puntos (ver gráfica 1). Estos promedios por factor dan como resultado global un promedio general (ITM) de 57,3/100 y, por ende, la clasificación "*Riesgo alto de corrupción en la gestión administrativa*".

Niveles de riesgo de corrupción

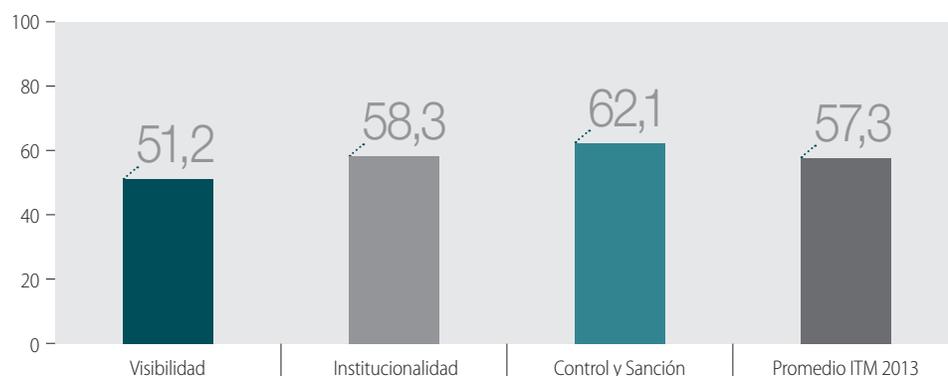
Tres municipios se clasifican en riesgo de corrupción moderado: Mosquera, Barranquilla y Pereira. Siete municipios están en riesgo de corrupción muy alto: Puerto Carreño, Quibdó, Inírida, Mitú, Sincelejo, El Zulia y Leticia.

En esta oportunidad dos factores obtienen calificaciones por debajo de los 60 puntos. Son ellos Visibilidad e Institucionalidad. Sólo el factor Control y Sanción logra 62,1/100 puntos

⁵ Las tres principales ciudades del país deben ser evaluadas a través de una metodología especial para "Grandes Ciudades". Por esta razón no hacen parte de este grupo.

⁶ El programa Transparencia para la Paz y el Desarrollo fue ejecutado por: Fundación para la Participación Comunitaria, Parcomun, Fundación para la Promoción de la Cultura y la Educación Popular (Funprocep), Corporación Ocasá, Fundación Foro Nacional por Colombia, Instituto de Investigación y Debate para la Gobernanza (IRG), y Transparencia por Colombia.

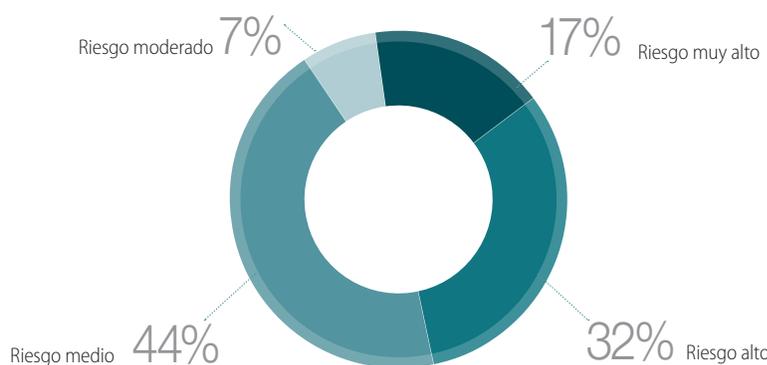
GRÁFICO 1 PROMEDIO GENERAL DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL 2013-2014



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

Al tomar las calificaciones y clasificarlas en los *Niveles de riesgo de corrupción* se nota una distribución llamativa. Las entidades se dividen casi a la mitad entre las que están en *riesgo medio* (44 por ciento) y las que están en los *riesgos alto y muy alto* (49 por ciento). Solo un bajo porcentaje logra *riesgo moderado* (7 por ciento). Es decir, mientras casi la mitad de las entidades muestran algunos desarrollos institucionales que pueden aprovecharse para mitigar los riesgos de corrupción, la otra mitad del grupo muestra que la gestión de recursos y bienes públicos se encuentra en una situación de máxima alerta.

GRÁFICO 2 PORCENTAJE DE MUNICIPIOS POR NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN



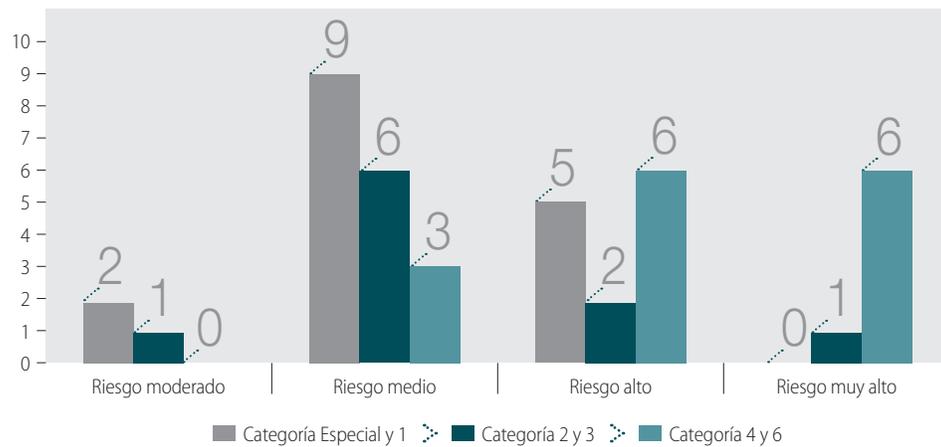
Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015.

Resultados y regiones

La región de Occidente logra 70,2/100 puntos en promedio, Centro Oriente apenas 60 puntos/100. Las demás regiones están por debajo de 60 puntos. La tendencia de los resultados en el ITM desde 2004 hasta hoy se conserva. Las zonas históricamente desarrolladas obtienen mejores calificaciones. Las costas del país y las zonas de frontera presentan las mas profundas debilidades.

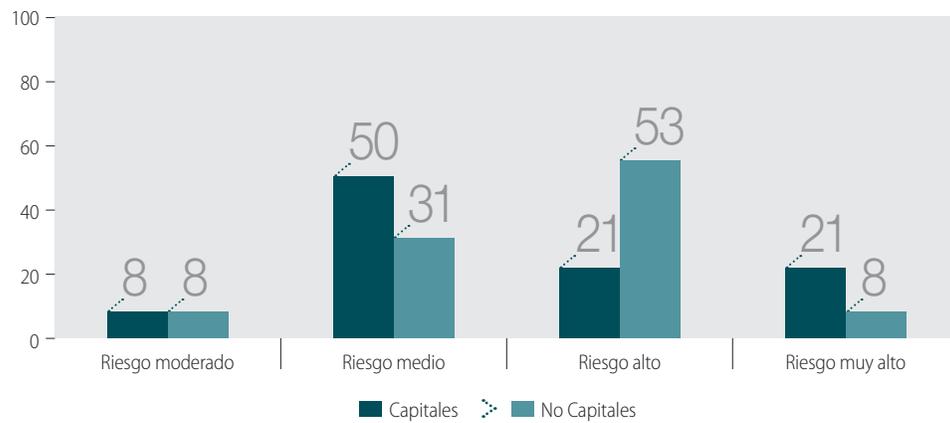
Como era de esperarse las mayores capacidades institucionales se identifican en municipios de categoría especial y 1. El 61 por ciento de ellos son capitales departamentales. En cambio, los municipios categoría 4 y 6 son los que más dificultades enfrentan (ver gráficas 3 y 4). Las ciudades capitales ubicadas en las regiones Occidente y Centro Oriente superan los 60 puntos (ver gráfica 5), así los promedios globales de cada región sean deficientes.

GRÁFICO 3 → NÚMERO DE MUNICIPIOS POR CATEGORÍA Y NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN



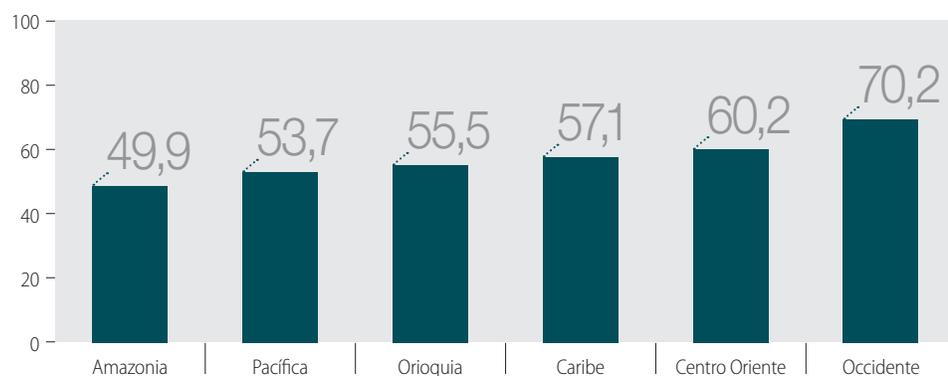
Fuente: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2013 – 2014. Corporación Transparencia por Colombia, 2015

GRÁFICO 4 → PORCENTAJE DE MUNICIPIOS CAPITALES Y NO CAPITALES POR NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN



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

GRÁFICO 5 PROMEDIO DE CALIFICACIÓN DE CAPITALES DEPARTAMENTALES POR REGIÓN



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

Resultados por factores e indicadores: mapa de alertas

Al observar los detalles, la medición arroja algunas buenas noticias así como alertas preocupantes. Entre las buenas noticias cabe anotar que temas que el país viene trabajando desde hace más de veinte años en los procesos que elevan la capacidad de gestión comienzan a obtener calificaciones destacadas. Es el caso de la *Gestión de Bienes y Servicios* (82/100) y la *Gestión de la Planeación* (74,8/100), que forman parte del factor *Institucionalidad*. Ambos indicadores señalan que existen diseños institucionales y que estos se aplican de manera correcta. Es importante resaltar que estos procedimientos son la base de la racionalidad en el funcionamiento del Estado.

Se destaca también el indicador *Control Interno de Gestión* con 84/100 puntos pues, a pesar de las tensiones que genera la poca madurez institucional para valorar la autorregulación, estas oficinas vienen fortaleciéndose cada vez más.

Ahora bien, como se indicó al comienzo de este análisis, las alertas de riesgo de corrupción existen y son las siguientes:

- Visibilidad:** Los resultados generales muestran que las entidades territoriales evaluadas no tienen como fortaleza la producción y entrega de información pública, básicamente en lo relacionado con su proceso de gestión. El promedio general del factor de 51,2/100 puntos da cuenta de deficiencias tan graves como los 26,1/100 puntos que obtiene la *Divulgación de bienes y servicios*, indicador que si bien sólo evalúa la información disponible en los sitios web, trata temas tan delicados como la información sobre programas sociales para la población víctima y en situación de pobreza. Por lo general esta información no se encuentra publicada en las páginas web oficiales. También inquietan los 46,3/100 puntos del indicador *Divulgación proactiva de la gestión presupuestal*. A pesar de ser un tema sobre el cual se trabaja desde hace ya bastantes años, la claridad y actualidad de esta información aún es deficiente.

Finalmente, el indicador que evalúa si las entidades tienen *las condiciones institucionales para producir y entregar información pública*, obtiene un promedio de 50,2/100. Este indicador buscó indagar sobre los mínimos necesarios de las entidades para garantizar el acceso a la información – consagrado en la Constitución y en la Ley 1712 de 2014- y el resultado obtenido señala

La región de Occidente logra casi 70/100 puntos en promedio, Centro Oriente apenas 60 puntos/100. Las demás regiones están por debajo de 60 puntos.

que se va a requerir mucho trabajo para que la institucionalidad local se ponga al día con sus obligaciones (gráfica 6).

- **Institucionalidad:** 58,3/100 puntos no es la calificación esperada en un factor que indaga sobre los diseños institucionales y su puesta en práctica en temas tan centrales de la gestión pública como el talento humano y la contratación pública, así como la reciente puesta en marcha de medidas y políticas anticorrupción. Sigue en el tintero de la reforma del Estado el tema de empleo público; el indicador *de Gestión del talento humano* logra apenas 47,1/100 puntos, y la alerta más aguda en este rubro es el subindicador de *Selección meritocrática* que obtiene 0/100 puntos como promedio.

Los temas nuevos sobre *Anticorrupción y políticas de comportamiento ético y organizacional* obtienen calificaciones bajas: 51,4/100 y 47,6/100 respectivamente. No sobra advertir que son procesos de reciente inclusión que aún no están incorporados en la gestión. Igual, a pesar de los desarrollos normativos, la *Gestión de la contratación* sigue expuesta, ya que su calificación es de apenas 58,4/100 puntos (Ver gráfica 7).

- **Control y sanción:** Este es el único factor que supera los 60 puntos. Sin embargo, un promedio de 62,1/100 puntos es una alerta sobre la debilidad de los sistemas de control social e institucional. A pesar de los desarrollos de la política de servicio al ciudadano y de que el municipio es el nivel más próximo al mismo, sorprende que el indicador de *Sistema de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias (PQRS)* obtenga 45,5/100 puntos. Ésta muy baja calificación señala que los sistemas tienen precarios diseños y funcionan de manera bastante deficiente. No se atienden de manera diligente los derechos de petición y no existen canales eficaces para tramitar denuncias de riesgos o hechos de corrupción.

Así mismo, es muy preocupante el promedio de apenas 47,8/100 en el indicador *Control institucional*. Si bien la mayoría de las entidades cumplen con los reportes a los órganos de sanción, un gran número de directivos han sido objeto de sanciones disciplinarias y fiscales (Ver gráfica 9).



Visibilidad: el vaso medio lleno

La divulgación de información pública es un pilar fundamental de la democracia y el acceso igualitario a ella, sin impedimentos burocráticos, constituye un indicador de la calidad del sistema democrático. Mediante información valiosa, oportuna y útil, se hacen posibles la petición de cuentas, el voto a conciencia, el control social, la confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales y, también, una mejor gestión pública.

Por estas razones, el índice de Transparencia Municipal (ITM) evaluó el grado de madurez institucional para la divulgación de información pública y su nivel de publicidad en las áreas de Gestión del Talento Humano, Planeación, Prevención de la corrupción, Gestión de bienes y servicios, Gestión presupuestal y financiera, y Atención al ciudadano.

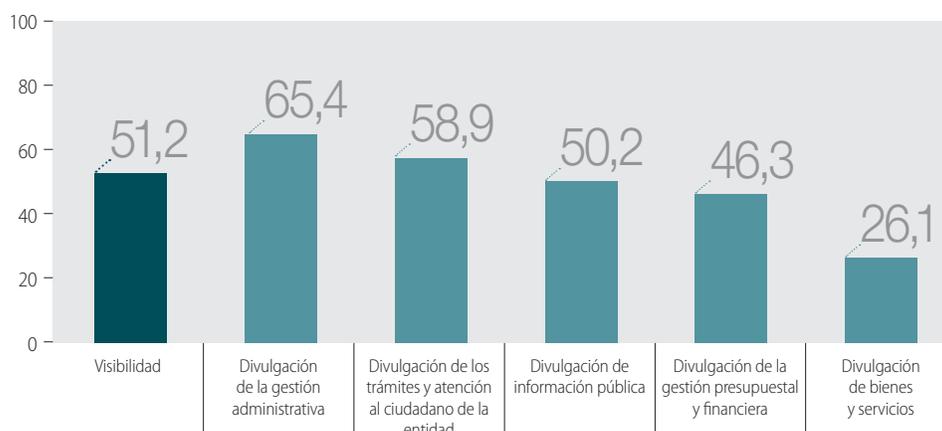
Los resultados evidencian un modesto grado de disposición de información sobre las áreas clave de la gestión pública y la existencia de una infraestructura institucional incipiente y de corto alcance en las entidades participantes en la medición. El factor *Visibilidad* apenas promedia 51,2/100 puntos y, por primera vez, se ubica como el componente con la media más baja en comparación con las anteriores mediciones del ITM.

El indicador que más se acerca al nivel moderado de riesgo de corrupción – *Divulgación de la gestión administrativa* – registra una lejana media de 65,4 puntos. Como se puede observar en la gráfica 6, los promedios de los restantes cuatro indicadores se ubican por debajo de 60 puntos, lo que los clasifica en niveles de riesgo *medio*, *alto* y *muy alto*. El anterior panorama plantea la inquietud sobre el punto hasta el cual las entidades evaluadas están preparadas para aplicar los nuevos mecanismos de acceso a la información pública, entre ellos los creados por la Ley de transparencia y acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014).

Déficit institucional en publicidad y manejo de información

La preparación institucional parte de considerar la existencia de lineamientos o políticas internas que establezcan los procedimientos para la divulgación de información. Apenas 26 entidades cuentan con lineamientos de divulgación de información pública. De ellas, 9 establecen la periodicidad de divulgación y los criterios de publicación, 13 identifican un esquema para la entrega de información y 12 disponen de una dependencia o funcionario encargado de la misma. Ninguna entidad conserva un inventario de información publicable.

GRÁFICO 6 PROMEDIO GENERAL DEL FACTOR VISIBILIDAD E INDICADORES



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

De igual forma, en la etapa de manejo y conservación de la información producida por la entidad, también se presentan falencias relacionadas con la aplicación de normas de gestión documental. De acuerdo con la información reportada por el Archivo General de la Nación, 51 por ciento de las entidades contó con un archivo municipal, pero sólo 65 por ciento de estas aprobó tablas de retención documental⁷ y 48 por ciento las aplicó.

Por otro lado, los resultados evidencian las fortalezas de las entidades para publicar documentos de planeación como el Plan de Acción 2013 y el Plan de Compras 2013 en formatos de datos abiertos (Excel y PDF con acceso a copia de texto), de manera que se permita reutilizar el archivo para los fines de quien los demande.

Un valioso acervo de información sin publicar

Los resultados revelan que las entidades evaluadas adelantan la publicación de información sobre planeación y gestión en cumplimiento de órdenes legales, pero enfrentan dificultades asociadas a la publicación del seguimiento y evaluación de las diferentes áreas y planes institucionales. Así, por ejemplo, la publicación de informes de interventoría de contratos de obra pública promedia 14,8 puntos; la publicidad de información sobre evaluaciones al desempeño de servidores públicos 19,5 puntos; la publicidad de informes de ejecución presupuestal 31,7 puntos; la publicidad de informes periódicos de PQRS⁸ 34,1 puntos, la publicidad de reportes de seguimiento periódico al Plan de Desarrollo 36,6 puntos y la publicidad de planes de mejoramiento emitidos por los órganos de control 41,5 puntos.

Mediante información valiosa, oportuna y útil, se hacen posibles la petición de cuentas, el voto a conciencia, el control social, la confianza de la ciudadanía en las instituciones estatales y, también, una mejor gestión pública.

⁷ La Resolución 985 de 2014 del Archivo General de la Nación define las tablas de retención documental como “el listado de series, con sus correspondientes tipos documentales, a las cuales se asigna tiempo de permanencia en cada etapa del ciclo vital de los documentos”.

⁸ La sigla corresponde a peticiones, quejas, reclamos y sugerencias.

Baja publicidad en la oferta de programas sociales

En esta misma línea, los hallazgos dan cuenta del bajo nivel de publicidad de información básica sobre los programas sociales locales⁹. En promedio, la publicidad de criterios de selección alcanza 19,5 puntos, la publicación de listados de beneficiarios de los programas 19,7 puntos y la publicidad de información básica sobre estos 38,9 puntos. Si bien es cierto que algunos programas son más divulgados, en ningún caso el promedio supera 50 puntos.

El nivel de publicación de todos puede considerarse como deficiente, máxime cuando se trata de información general para los potenciales beneficiarios. Esta información es clave porque es a través de los programas sociales que la población más vulnerable se relaciona directamente con el Estado en el ámbito local.

Los riesgos de corrupción identificados en la medición del factor *Visibilidad* tienen que ver con el déficit institucional de divulgación de información pública y con la existencia de un valioso acervo de información pública que no había sido puesto a disposición de la población y los diferentes grupos de interés a través del sitio web durante las vigencias 2013-2014, lo que podría haber afectado el derecho de acceso a la información pública consagrado en la Constitución Política.

⁹ Los programas sociales evaluados por el ITM fueron: Adulto mayor, SISBEN, Más Familias en Acción, Red Unidos, subsidio de vivienda, cupos escolares y de alimentación, régimen subsidiado en salud y atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado.



Institucionalidad: contratación y talento humano a prueba

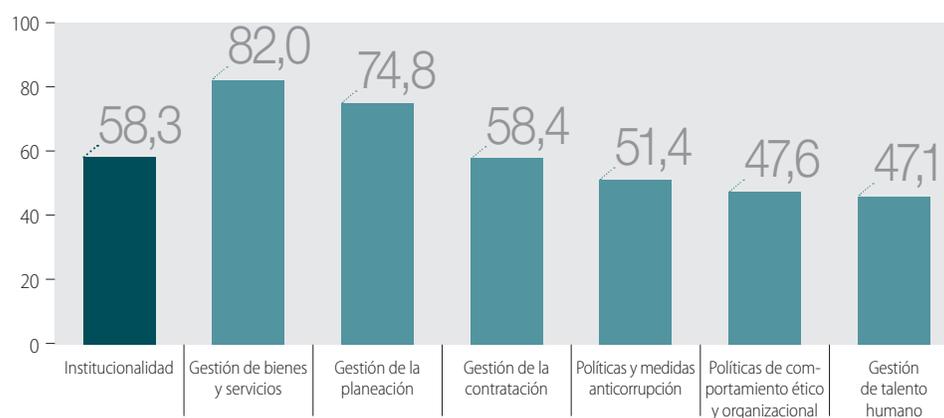
Los diseños institucionales en temas de gestión pública como talento humano, contratación pública y bienes y servicios, así como la puesta en marcha de medidas de lucha contra la corrupción y políticas de comportamiento ético, constituyen algunas de las temáticas que mide el factor *Institucionalidad* del Índice de Transparencia Municipal, ITM.

Como se aprecia en la gráfica 7, el promedio del factor en la medición de 2013 – 2014 fue de 58,3 puntos, lo que arroja un *nivel alto de corrupción administrativa* en las entidades participantes. Sobresalen dos indicadores: *Gestión de bienes y servicios*, y *Gestión de la planeación*, que con promedios de 82 y 74,8 puntos, respectivamente, se sitúan en nivel de *riesgo moderado*. Las máximas alertas se presentan en los indicadores restantes: *Gestión del talento humano* (47,1 puntos); *Políticas de comportamiento ético y organizacional* (47,6 puntos); *Políticas y medidas anticorrupción* (51,4 puntos) y *Gestión de la contratación pública* (58,4 puntos). Los esquemas institucionales, y las prácticas asociadas a estos últimos, enfrentan altos niveles de riesgo de corrupción administrativa.

Fortalezas en planeación y gestión de bienes y servicios

La gestión de la planeación para los sectores de Salud, Educación, Saneamiento básico, Programas sociales, Atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado y Políticas anticorrupción

GRÁFICO 7 PROMEDIO DEL FACTOR INSTITUCIONALIDAD E INDICADORES



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

ción obtiene un puntaje promedio de 74,8. De estas áreas, la mayor fortaleza se encuentra en el grado de coherencia entre las principales herramientas de planeación en asuntos relacionados con los programas sociales, que promedia 80,5 puntos

Por el contrario, las debilidades se presentan en el grado de relación en los temas de Atención y reparación integral de víctimas del conflicto armado y Medidas anticorrupción, con promedios de 70,1 y 54,3 puntos, respectivamente. Particularmente, los principales retos se plantean por la ausencia de líneas de acción y proyectos financiados para la lucha contra la corrupción en el Plan de Desarrollo, Plan de Acción y Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). Todo indica que las entidades aún deben trabajar para lograr un nivel de coherencia total entre la hoja de ruta establecida por el Plan de Desarrollo y los planes subsidiarios.

En materia de bienes y servicios, 31 entidades evaluadas disponen de lineamientos internos para la oferta y administración de los programas sociales de iniciativa local. De estas, 30 presentan informes anuales de gestión sobre la ejecución del programa Más Familias en Acción. Además, una fortaleza de las entidades evaluadas es la difusión de la oferta de los programas a través de medios de comunicación masiva, como el sitio web oficial, la radio local y la cartelera física.

Plan y políticas anticorrupción a medio camino

La puesta en marcha de medidas anticorrupción en las vigencias evaluadas es una de las principales preocupaciones de esta edición del ITM. El indicador que se ocupa de estos aspectos registra un bajo promedio de 51,4 puntos. Ello se debe, en general, al débil contenido del plan anticorrupción y de atención al ciudadano (promedio de 64,4 puntos), y en particular a la insuficiencia en el establecimiento del presupuesto (17,1 puntos), indicadores y metas para su seguimiento (43,9 puntos), así como de tiempos de ejecución (53,7 puntos).

Por otro lado, las entidades enfrentan riesgos relacionados con la falta de divulgación de estos planes entre los actores y grupos de interés de la entidad -actividad que solo realizaron 27 entidades participantes-, y de una política pública, estrategia o lineamiento de lucha contra la corrupción, dado que apenas el 48 por ciento de las entidades evaluadas cuentan con ella.

Dificultades en la aplicación de mecanismos sobre contratación pública

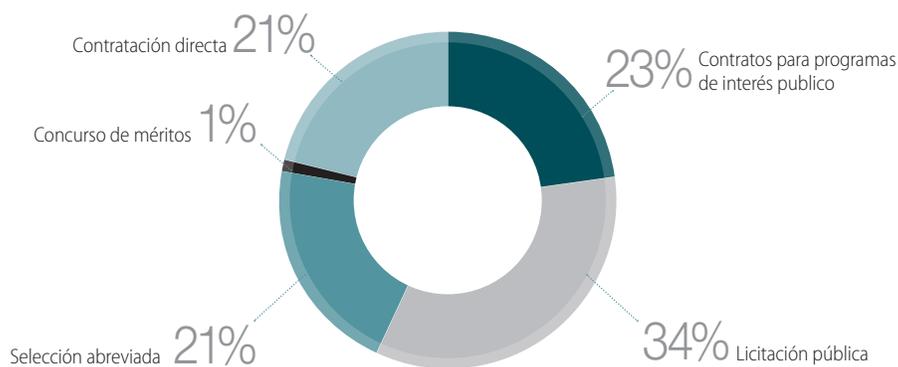
El conjunto de entidades evaluadas enfrentan dificultades para planear y hacer seguimiento permanente en áreas sensibles de la gestión pública como la contratación. Para resaltar algunos casos, 88 por ciento de las entidades obtienen calificaciones de menos de 60 puntos en la evaluación de contenido del manual de contratación. Estos instrumentos carecen de claridad en diferentes reglas de juego como son lineamientos sobre supervisores de contratos (7,3 puntos), garantía del derecho de turno para el pago (12,2 puntos), lineamientos para la cesión de contratos (22 puntos), políticas de supervisión (35,6 puntos), lineamientos sobre sanción y solución de controversias por parte de contratistas (42,7 puntos), disposiciones sobre estudios previos (46,3 puntos) y disposiciones sobre pliegos de condiciones (53,7 puntos).

Los esquemas institucionales y las prácticas asociadas a estos últimos enfrentan altos niveles de riesgo de corrupción administrativa.

Por otra parte, si bien en el 68 por ciento de las entidades existe un comité de contratación, en la práctica sólo 39 por ciento de estos sesionaron efectivamente para la revisión de un contrato registrado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y seleccionado de manera aleatoria. Para la evaluación de estos contratos hay pocas prácticas de participación de servidores con conocimiento técnico del objeto a contratar (hacen parte de 16 comités de 28). Mientras tanto, el nivel jerárquico que más representación garantiza es el directivo, con asiento en 25 comités.

Merece un análisis especial la distribución de la contratación pública según sus modalidades. Como se puede apreciar en la gráfica 8, las principales modalidades de contratación pública empleadas por las entidades¹⁰ durante las vigencias evaluadas fueron, en estricto orden: licitación pública (34 por ciento), contratos para programas de interés público (artículo 355 de la Constitución Política) (23 por ciento), selección abreviada (21 por ciento) y contratación directa (21 por ciento). Si bien la contratación directa no muestra fuertes signos de alerta, preocupa que, siendo la licitación pública la principal modalidad de contratación empleada, apenas 78 por ciento de los contratos suscritos bajo este esquema hayan sido supervisados u objeto de interventoría de obra pública.

GRÁFICO 8 MODALIDADES DE CONTRATACIÓN UTILIZADAS POR LAS ENTIDADES EVALUADAS EN EL ITM 2013-2014



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

Gestión del talento humano: mérito y evaluación del desempeño a examen

La gestión del talento humano es una de las primeras preocupaciones del ITM, razón por la cual la medición analiza las condiciones institucionales y las prácticas de las entidades en aspectos como mérito, idoneidad, capacitaciones y seguimiento al desempeño. Los resultados reflejan que el Estado sigue en deuda con la reforma del empleo público.

Si bien 58,5 puntos de entidades reconocen contar con políticas de gestión del talento humano, estas presentan vacíos en el establecimiento de lineamientos sobre mérito (promedio de 31,8

¹⁰ Se excluye a Cartagena de Indias, Cúcuta, Inírida, Mocoa, Quidbó, Sincelajo y Suesca, pues no fue posible obtener información sobre la contratación de estas entidades.

puntos), estrategias de movimiento de servidores o plan de vacantes (29,2 puntos) y mecanismos de seguimiento al desempeño (41,7 puntos). En la misma línea, inquieta el escaso número de entidades cuyos manuales de funciones y competencias, herramienta clave para la planeación del talento humano, mencionan la profesión requerida para ejercer cargos como Secretario de Planeación (16 de 41) y Secretario de Salud o Educación (16 de 41). El caso del cargo de administrador del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) es llamativo, pues existe en 22 entidades evaluadas y solo dos manuales de funciones indican la profesión de un candidato idóneo para ejercer esta labor.

Sin embargo, un interés importante de esta medición tiene que ver con la determinación del grado en el que las entidades han aplicado el criterio de mérito para la selección de diferentes cargos de libre nombramiento y remoción, como lo estipulan las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción. De acuerdo con la evaluación, ninguna entidad seleccionó servidores públicos de libre nombramiento y remoción por mérito en la vigencia 2013. Además, solo Manizales (Cal.) seleccionó al enlace de Familias en Acción y al administrador del Sisben bajo el mismo criterio.

Los anteriores datos sobre la meritocracia tienen que ver con la alta participación de contratistas por servicios personales en la conformación del talento humano. En el 76,5 por ciento de las entidades, más del 75 por ciento de servidores están vinculados bajo ese tipo de contrato. Esta situación podría dar al traste con los esfuerzos del Estado para fortalecer la burocracia a través de la profesionalización y los incentivos laborales.

Las entidades enfrentan retos importantes relacionados con la aplicación de mecanismos de seguimiento al desempeño de los servidores vinculados bajo diferentes modalidades. Así lo demuestran las bajas cifras de servidores públicos evaluados. 14,3 por ciento de entidades realizaron evaluaciones a funcionarios provisionales; 20 por ciento aplicó algún mecanismo de seguimiento a la labor de los servidores de libre nombramiento y remoción y apenas 58 por ciento de las entidades lo hicieron a todos los servidores de carrera administrativa. En materia de labores de supervisión de contratos, sólo 24 por ciento de las entidades evaluaron la idoneidad de los funcionarios para ejercer dicha labor.

De acuerdo con la evaluación, ninguna entidad seleccionó servidores públicos de libre nombramiento y remoción por mérito en la vigencia 2013.

Para concluir, en el factor *Institucionalidad* las entidades se destacan, en primer lugar, por el grado de coherencia entre sus principales herramientas de planeación: Plan de Desarrollo, Plan de Acción y POA; y en segundo lugar, por sus esquemas institucionales para la gestión de bienes y servicios ofrecidos a la población vulnerable. Sin embargo, existe evidencia sobre la fragilidad para aplicar mecanismos formales de planeación en áreas de la gestión como contratación y talento humano y dificultades para idear y aplicar prácticas de transparencia y buen gobierno en estas áreas.



Control y sanción: gobiernos locales a rendir cuentas a la ciudadanía

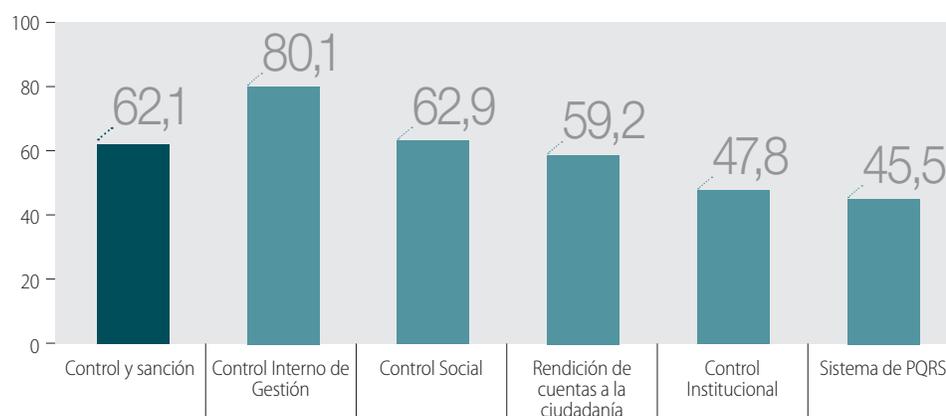
La rendición de cuentas es un componente muy importante de la democracia y la gestión pública. Hace visible el proceso de toma de decisiones, genera incentivos o castigos a los gobernantes y determina acciones correctivas sobre la gestión gubernamental del desarrollo de la comunidad. Se rinde cuentas porque el poder político reside en los ciudadanos y los representantes que ellos eligieron tienen la obligación de responder por sus decisiones. La otra razón es el ejercicio del sistema de pesos y contrapesos que fundamenta la democracia liberal.

En esa perspectiva, el ITM 2013 – 2014 evaluó tanto las condiciones institucionales como los aspectos prácticos relacionados con tres grandes ejes del proceso público en los que hay una relación directa de subordinación del gobierno a la ciudadanía y/o del gobierno a otras instituciones del Estado, a saber: el control social, la rendición de cuentas a la ciudadanía y el control institucional.

Como se observa en la gráfica 9, el factor registra un promedio de 62,1 puntos. De los cinco indicadores que lo conforman, tres registran medias inferiores a 60/100 puntos, es decir, se sitúan en *nivel de riesgo alto*: *Sistema de PQRS* (45,5 puntos), *Control institucional* (47,8 puntos) y *Rendición de cuentas a la ciudadanía* (59,2 puntos). Por su parte, el indicador *Control social* se ubica en la escala de *riesgo medio* al obtener un puntaje promedio de 62,9. El único indicador cuyo promedio señala un nivel de riesgo moderado es *Control interno de gestión* (80,1 puntos). En conclusión, 60 por ciento de indicadores apuntan a riesgo alto de corrupción administrativa y ninguno a riesgo bajo.

Vulnerabilidad del derecho a presentar peticiones ante el Estado

Los resultados del ITM en *Control y sanción* revelan que el conjunto de entidades evaluadas carecen de una estructura institucional para recibir, tramitar y dar respuesta a las peticiones presentadas por la ciudadanía en uso de sus derechos constitucionales al acceso a la información pública y al control del poder público. El promedio de la evaluación de las condiciones institucionales del Sistema de PQRS¹¹ apenas alcanza 54,5 puntos. Si bien 80 por ciento de las entidades reconocen contar con una dependencia o su homólogo encargado de las PQRS, las reglas o procedimientos que regulan sus funciones son muy débiles para determinar las responsabilidades de las áreas involucradas y el conducto a seguir. Baste mencionar que sólo Neiva y Floridablanca establecen un mecanismo o tratamiento diferenciado para las denuncias y 8 entidades disponen de un esquema que indique un procedimiento para responder las PQRS. Del mismo modo, dos entidades de las 41 evaluadas establecen un mecanismo para el tratamiento de PQRS en temas de contratación.

GRÁFICO 9 PROMEDIO DEL FACTOR CONTROL Y SANCIÓN E INDICADORES

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

Sin embargo, el hallazgo más inquietante es la vulnerabilidad de la ciudadanía frente al goce de su derecho a presentar peticiones ante las instituciones del Estado. El equipo de investigación del ITM presentó un derecho de petición a cada una de las entidades evaluadas y sólo el 29,3 por ciento, es decir, 12 entidades respondieron de manera oportuna. Lo anterior representa una violación a las garantías constitucionales para acceder a información pública, participar en la vigilancia y control del poder público y pedir cuentas a los gobiernos locales.

Gobiernos locales: la rendición de cuentas no es opcional

La rendición de cuentas a la ciudadanía sigue siendo una tarea pendiente para los gobiernos locales evaluados. Los informes de gestión distan de abarcar las principales áreas de la gestión pública según un esquema de resultados. Por ejemplo, del número de entidades que reportaron el informe de gestión, el porcentaje que incluye el sector de talento humano no llega a la mitad (48,6 por ciento), 41,5 por ciento de entidades mencionan el sector Contratación pública, 67 por ciento detallan la ejecución presupuestal durante la vigencia y 57 por ciento informan sobre acciones para el fortalecimiento institucional y de la gestión pública.

Se rinde cuentas porque el poder político reside en los ciudadanos y los representantes que ellos eligieron tienen la obligación de responder por sus decisiones.

Del mismo modo, los gobiernos locales presentan debilidades para llevar a cabo estos ejercicios democráticos. Si bien el 70,7 por ciento de las entidades evaluadas identifican una estrategia o planes para la rendición anual de cuentas, estos planes carecen de elementos indispensables para garantizar un diálogo fructífero con la ciudadanía. Para citar algunos ejemplos, 9 entidades de 41 estudiadas mencionan la estrategia de comunicaciones durante los eventos de rendición, 13 establecen distintos espacios de diálogo y 17 identifican los canales de entrega de información antes de la rendición.

Tocancipá (Cund.), El Zulia (N. de Sant.), Puerto Carreño (Vich.) y Mocoa (Put.) no celebraron ningún ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre la vigencia 2013, bien sea en audiencia pública o mediante otro mecanismo. Las audiencias públicas de rendición de cuentas, en la práctica, suelen ser espacios donde el gobierno local establece la agenda sin consultar los intereses de los ciudadanos participantes. A pesar de que el 88 por ciento de las entidades

evaluadas cuentan con una política de participación ciudadana, sólo Mosquera (Cund.), Armenia (Quind.), Barranquilla (Atl.), Los Patios (N. de Sant.) y Florencia (Caq.) celebraron consultas con grupos y sectores ciudadanos y organizados para la audiencia pública de rendición de cuentas. De allí que, como se mencionó anteriormente, los temas de rendición de cuentas cubran pocas áreas de la gestión pública local.

Para citar algunos ejemplos, durante las audiencias públicas celebradas en la vigencia 2013, 8 entidades presentaron una exposición del área de contratación, 12 entidades dieron tratamiento a los proyectos de la siguiente vigencia, 9 trataron temas de talento humano y 24 de la ejecución presupuestal.

Control institucional: regalías bajo la lupa

La entrega de información de manera oportuna a diferentes instancias de control institucional es una fortaleza de las alcaldías evaluadas, excepto en materia de regalías, donde el reporte de información al Departamento Nacional de Planeación (DNP) es sustancialmente más bajo. La medición del nivel de respuesta al diligenciamiento de los formularios de seguimiento por parte de las entidades beneficiarias del Sistema General de Regalías durante los cuatro trimestres de la vigencia 2013, obtiene un promedio de 18,4 puntos. Esta cifra señala la negligencia de las entidades ante su obligación de rendir cuentas sobre la gestión de proyectos financiados con ingentes recursos de este nuevo sistema.

En materia de sanciones disciplinarias, fiscales y penales se advierte un bajo nivel de investigación y fallo de las instancias respectivas. Mientras en el 61 por ciento de entidades no se iniciaron procesos disciplinarios a servidores de nivel directivo, en el 90,2 por ciento no se dio apertura a procesos que involucraron a servidores de nivel no directivo. Preocupa que en el 29 por ciento de entidades las contralorías departamentales presentaron hallazgos por mala gestión de programas sociales. Hubo un déficit de información del 41,5 por ciento de las entidades que permitiera establecer estas advertencias de control fiscal.