

---

# Índice de Integridad de las Entidades Públicas

● ————— Resultados 2002

## Comparativo de los Poderes del Estado

---

# Índice de Integridad de las Entidades Públicas

● — Resultados 2002

## Comparativo de los Poderes del Estado

INDICE DE INTEGRIDAD DE LAS  
ENTIDADES PÚBLICAS  
COMPARATIVO DE LOS PODERES DEL ESTADO  
RESULTADOS 2002

SEPTIEMBRE DE 2002 • COLOMBIA  
AMÉRICA DEL SUR

●  
**CONSEJO RECTOR**

Juan Lozano Ramírez  
Alejandro Linares Cantillo  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Andrés Echavarría Olano

●  
**JUNTA DIRECTIVA**

Guillermo Carvajalino Sánchez  
Clemens Caicedo Wilhem  
Sabas Pretelt de la Vega  
Alejandro Arango López

●  
**DIRECTORA EJECUTIVA**

Rosa Inés Ospina Robledo

●  
**DIRECTORA DEL ESTUDIO**

Marcela Roza Rincón  
*Coordinadora Área de Gestión del Conocimiento*

●  
**INVESTIGADORES PRINCIPALES**

César Caballero Reinoso  
Ana María Torres Soto

●  
**INVESTIGADORES DE APOYO**

Marta Lucía Tamayo Rincón  
Carlos Arturo Téllez Murcia

●  
**ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN**

Paola Andrea Arjona Caycedo  
Natalia Franco Borrero  
Jaime Andrés Polanco Barreto  
Ximena Padilla Pérez  
Catalina España Díaz  
Luz Angela Prieto Martínez  
Angélica Sepúlveda Vizcaíno  
Leonardo Mateus Fonseca  
Diana Suárez Díaz

REALIZACIÓN EDITORIAL Y GRÁFICA  
Zeta Periodismo 

- La investigación adelantada por el Observatorio de Integridad de Transparencia por Colombia cuyos resultados se presentan en esta publicación fue financiada con recursos de la USAID y la Fundación AVINA gestionados por Transparencia Internacional. También recibió el apoyo financiero de la Fundación Merck y de la Fundación Corona.
- Se permite la reproducción no comercial de esta obra. Todos los derechos reservados.

NUEVOS INDICADORES PARA MEDIR LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA .....	5
---	---

DISEÑO METODOLÓGICO .....	7
---------------------------	---

ÍNDICE DE INTEGRIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS 2002 ...	13
---	----

COMPARATIVO DE INTEGRIDAD DE LOS PODERES DEL ESTADO 2002. .	19
---	----

Factor transparencia  
 Factor control y sanción  
 Factor eficiencia e institucionalidad

### CUADROS

Cuadro No. 1	Número de entidades e indicadores .....	9
Cuadro No. 2	Indicadores por factor .....	10
Cuadro No. 3	Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002 .....	14
Cuadro No. 4	Entidades sin información disponible en un factor .....	17
Cuadro No. 5	Análisis consolidado del factor transparencia .	24
Cuadro No. 6	Procuraduría General de la Nación procesos por cada mil funcionarios .....	26
Cuadro No. 7	Fallos de responsabilidad fiscal .....	27
Cuadro No. 8	Análisis consolidado del factor control y sanción .....	31
Cuadro No. 9	Índices de evacuación total y parcial del poder judicial .....	34
Cuadro No. 10	Análisis consolidado del factor eficiencia e institucionalidad .....	35

## GRÁFICAS

Gráfica No. 1	Información en páginas web. . . . .	20
Gráfica No. 2	Facilidades para atender quejas y reclamos y obtener información telefónica. . . . .	21
Gráfica No. 3	Calificación de transparencia y autonomía institucional. . . . .	22
Gráfica No. 4	Percepción de honestidad/deshonestidad de las entidades del Estado. . . . .	25
Gráfica No. 5	Fallos fiscales por cada 1.000 funcionarios 1995-2000. . . . .	27
Gráfica No. 6	Pagos por sentencias y conciliaciones 1996-1999 . . . . .	28
Gráfica No. 7	Número de denuncias por Pérdida de Investidura contra Senadores y Representantes. . . . .	29
Gráfica No. 8	Número de fallos por Pérdida de Investidura contra Senadores y Representantes. . . . .	29
Gráfica No. 9	Poder judicial - sanciones disciplinarias 1992-2000. . . . .	30
Gráfica No. 10	Calificación de simplicidad en los procesos, y existencia de controles internos. . . . .	32
Gráfica No. 11	Calificación de compromiso institucional e incentivos a empleados. . . . .	33

## NUEVOS INDICADORES PARA MEDIR LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO EN COLOMBIA

---

Si bien es cierto que Colombia ha avanzado en la toma de conciencia sobre la existencia del fenómeno de la corrupción y sus efectos, lo es también que hay una gran debilidad respecto al conocimiento objetivo sobre el tema, así como sobre sus dimensiones reales. Esto dificulta que se den mayores niveles de movilización ciudadana para el control de la corrupción y que los esfuerzos institucionales para combatirla sean eficaces.

Un primer esfuerzo en ese sentido lo constituye el *Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional*, cuyo principal valor es aumentar la conciencia pública sobre la gravedad del problema de la corrupción, pero sólo refleja un nivel de percepción general comparativo con muchos otros países del mundo, sin establecer información más precisa que apoye la definición de lineamientos de política por parte de los gobiernos nacional y de líneas de acción por parte de la sociedad civil.

En Colombia, en términos de la información disponible, la poca información pública especializada sobre el tema se encuentra dispersa y es poco conocida y consultada por el público. Son escasos los estudios realizados en el país sobre el tema y no existe una dinámica académica que se dedique, sistemáticamente, a recopilar estadísticas y a analizar la evolución de una serie de indicadores que permitan definir, con rigurosidad, los logros o retrocesos en la lucha contra la corrupción y en el fortalecimiento de una mayor integridad nacional.

En este contexto, entre el segundo semestre de 2001 y el primero de 2002, Transparencia por Colombia decidió asumir el reto de diseñar y aplicar nue-

vos indicadores para nuestro país, y con ésta preocupación en mente puso en marcha el *Observatorio de Integridad* cuyos dos primeros resultados: el *Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002* y el *Comparativo de los Poderes del Estado 2002*, se presentan en esta publicación.

Se decidió entonces, trabajar con la información secundaria que todos los colombianos suponemos y esperamos exista en el sector público. Así, se recogió información con bastante dificultad, en 88 entidades públicas del orden nacional correspondientes a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y a los organismos de control. También se utilizaron los resultados del estudio sobre *Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia*, realizado por el Instituto del Banco Mundial y la Vicepresidencia de la República con apoyo de Transparencia por Colombia, en el año 2001 y publicado en marzo de 2002.

El presente documento consta de tres partes. En la primera se presenta el diseño metodológico de la investigación; en la segunda, los resultados del *Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002*, y en la tercera, los resultados del *Comparativo de Integridad de los Poderes del Estado 2002* con base en los distintos factores e indicadores seleccionados en el estudio.

La Corporación espera que estos instrumentos, que pretende aplicar anualmente, se conviertan en aporte tanto para la definición de políticas públicas de lucha contra la corrupción, como para el ejercicio de un mejor monitoreo por parte de la sociedad civil sobre el desempeño de las instituciones gubernamentales.

### DEFINICIÓN DE LOS FACTORES OBJETO DE MEDICIÓN Y MONITOREO

El diseño de los instrumentos de medición estuvo dirigido a identificar aquellos elementos *representativos de un comportamiento íntegro del sector público* que pudieran ser calculados con base en la información disponible en un grupo de instituciones públicas. Como resultado, en cada uno de los poderes del Estado y en las entidades públicas que los integran, incluidas en el estudio, se midió la forma como se comportan tres factores que, de lograr un buen desempeño, generarán un círculo virtuoso que reforzará la capacidad del Estado y de la sociedad civil para contener de forma efectiva la corrupción y, en igual medida, lograr mayor integridad. Estos factores son:

#### Transparencia

---

Entendida no sólo como la publicidad de los actos oficiales sino también como el acceso a la información de las entidades por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular. Es posible afirmar que a mayor transparencia, mayor visibilidad, y como consecuencia, menores riesgos de corrupción.

#### Control y sanción

---

Una vez identificados hechos constitutivos de faltas por parte de los servidores públicos, es necesario que se produzcan investigaciones y sanciones oportunas y efectivas. Aquí se incluyen no sólo las sanciones disciplinarias y fiscales<sup>1</sup> sino también la llamada sanción social, expresada en las percepciones de los ciudadanos (entidades percibidas como honestas o deshonestas). De lograrse altos niveles de sanción, aumentarán los costos de las prácticas corruptas, tanto para funcionarios como para particulares. Si la sociedad logra alterar la relación costo-beneficio de realizar actos corruptos, seguramente disminuirán los incentivos para cometerlos.

---

<sup>1</sup> No se incluyen las penales, por falta de información clasificada por entidades, a las que pertenecen los servidores públicos responsables de delitos contra la administración pública.



## Eficiencia e institucionalidad

El cumplimiento de procedimientos establecidos y conocidos limita el margen de discrecionalidad de funcionarios, representantes políticos y particulares en ejercicio de funciones públicas. Además, si la complejidad de los trámites asociados a la gestión pública disminuyen, se alterará la *relación costo-beneficio* de las prácticas corruptas. Por ello, es posible afirmar que a mayor institucionalidad y eficiencia, menor será el margen de discrecionalidad y por tanto menor la oportunidad de corrupción.

Cada uno de estos tres factores está integrado por un número de indicadores simples que reflejan los comportamientos que se pretende medir.

## RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Durante cerca de siete meses, entre el año 2001 y el 2002, la Corporación utilizó tres mecanismos para la recolección de la información: solicitud directa a las dependencias gubernamentales mediante comunicaciones escritas; realización de reuniones con funcionarios responsables de las áreas de investigación, estudios o estadística, y seguimiento personal y permanente a los funcionarios involucrados en producir la información de primera mano.

Se reunió información ya existente y disponible. Transparencia por Colombia recogió directamente la información correspondiente a páginas web, mecanismos de atención de quejas y reclamos y de información telefónica al público.

Una de las principales lecciones aprendidas en el montaje del Observatorio de Integridad ha sido la dificultad en la recolección de información objetiva. Muchos de los indicadores originalmente diseñados no pudieron ser construidos, debido a la dificultad en obtener la información, e incluso ante la imposibilidad de contar con las cifras que permitieran construir series desde 1995 hacia adelante. Los problemas de calidad, dispersión, disponibilidad y entrega oportuna de la información solicitada, han sido variados y el establecimiento de contactos y mecanismos que permitan superarlos ha sido el mayor reto para el Observatorio<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Como resultado de este ejercicio, la Corporación cuenta con la documentación completa que refleja el proceso de recolección de información, donde se registran las entidades a las cuales se les hizo un requerimiento formal o una visita, el resultado que se obtuvo en cada caso y los tiempos de respuesta de cada una de las entidades. Como otro producto del Observatorio de Integridad, se producirá con esta información un análisis sobre el acceso de los ciudadanos a la información del Estado.

## DEFINICIÓN DE INDICADORES

Una vez recogida la información disponible, suficiente y útil para el cálculo de los indicadores, se construyeron 16 indicadores comunes a todos los poderes del Estado, así como dos particulares y adicionales para el poder legislativo y tres para el poder judicial.

## SELECCIÓN DE ENTIDADES

Las entidades seleccionadas para efectos de medición fueron básicamente aquellas donde se contó con suficiente información para calcular la totalidad o, en su defecto, la mayoría de los indicadores. En cualquier caso, se previó la necesidad de incluir las entidades más representativas de los distintos ámbitos funcionales del Estado, como son: definición de políticas, ejecución de planes y programas, financiación, legislación, regulación, control y sanción, de tal manera que estuvieran también adecuadamente representados los distintos poderes del Estado.

El resultado en términos de entidades e indicadores analizados por poder del Estado son:

CUADRO No. 1  
NÚMERO DE ENTIDADES E INDICADORES

PODER DEL ESTADO	No. DE ENTIDADES	No. DE INDICADORES
Ejecutivo (Orden Nacional)	78	16
Legislativo (Senado y Cámara de Representantes)	2	18
Judicial (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación)	5	19
Control Fiscal (Contraloría General de la República)	1	16
Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo)	2	16

La descripción de los indicadores utilizados se presenta a continuación.

**CUADRO No. 2**  
**INDICADORES POR FACTOR**

**TRANSPARENCIA**

INDICADORES COMUNES A LOS PODERES DEL ESTADO

- Información en las páginas web de las entidades públicas.
- Facilidades para atender quejas y reclamos y obtener información telefónica (oficinas y líneas 9800).
- Calificación de Transparencia otorgada por los propios funcionarios de las entidades, según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.
- Calificación de Autonomía Institucional otorgada por los propios funcionarios de las entidades según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.

INDICADOR PARTICULAR PARA EL PODER LEGISLATIVO

- Visibilidad de los congresistas. Programa Congreso Visible de la Universidad de los Andes.

**CONTROL Y SANCIÓN**

INDICADORES COMUNES A LOS PODERES DEL ESTADO

- Percepción de honestidad o deshonestidad de las entidades públicas por parte de funcionarios, empresarios y usuarios de servicios del Estado según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.<sup>a</sup>
- Número de quejas presentadas, aperturas, pliegos y fallos sancionatorios en primera y segunda instancia emitidos por la Procuraduría General de la Nación<sup>b</sup>, contra funcionarios de las entidades de cada poder del Estado.
- Número y valor de los fallos fiscales emitidos por la Contraloría General de la República contra funcionarios de las entidades de cada poder del Estado<sup>c</sup>.
- Valor de los pagos por sentencias y conciliaciones correspondientes a las entidades de cada poder del Estado según información de la Contraloría General de la República<sup>d</sup>.

INDICADORES PARTICULARES PARA LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

- Evolución de las denuncias y fallos por Pérdida de Investidura emitidos por el Consejo de Estado contra Congresistas.
- Sanciones proferidas por el Consejo Superior de la Judicatura y por la Procuraduría General de la Nación contra miembros del poder judicial (jueces, magistrados de tribunal y fiscales).

---

## EFICIENCIA E INSTITUCIONALIDAD

### INDICADORES COMUNES A LOS PODERES DEL ESTADO

- Nivel de simplicidad de los procesos organizacionales, con base en la calificación dada por los propios funcionarios, según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.
- Nivel de desempeño de la función de control interno, con base en la calificación dada por los propios funcionarios, según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.
- Nivel de los incentivos a empleados, con base en la calificación dada por los propios funcionarios, según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.
- Nivel de compromiso institucional del personal, con base en la calificación dada por los propios funcionarios, según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.

### INDICADORES PARTICULARES PARA EL PODER JUDICIAL

- Evolución de los índices de evacuación de procesos en los despachos judiciales de acuerdo con datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura.
- Opinión de empresarios y usuarios de los servicios del Estado sobre el funcionamiento de la justicia según resultados de la Encuesta del Banco Mundial.

- 
- a. Para efectos del Comparativo se analizaron los dos indicadores (honestidad y deshonestidad). En el Índice se incluyó solamente la percepción de deshonestidad.
  - b. Indicador calculado como proporción del número de funcionarios, mayo 2002.
  - c. En el Comparativo se consideraron los dos indicadores: número y valor; en el Índice, solamente número. El número de fallos está calculado como proporción del número de funcionarios a mayo de 2002 y el valor de las fallos por el presupuesto destinado a inversión y contratación de bienes y servicios en 2001.
  - d. Indicador calculado como proporción del presupuesto destinado a inversión y contratación de bienes y servicios en 2001.





Para el año 2002, este Índice corresponde a una calificación de integridad de 88 de las más importantes entidades públicas del orden nacional en relación con tres factores: transparencia, control y sanción, y eficiencia e institucionalidad.

El Índice se construyó con la información recogida para los 16 indicadores comunes en todas las entidades estudiadas<sup>3</sup>. La información de cada indicador fue analizada con métodos estadísticos para asegurar su consistencia, unificar los rangos de medición y construir las series de los indicadores correspondientes a los tres factores, con el propósito de hacer comparables los resultados para todas las entidades públicas.

Con las calificaciones obtenidas para cada factor, se calculó el promedio total para cada entidad. El Índice presenta tal promedio, así como la calificación obtenida por todas las entidades en cada uno de los tres factores. Esto permitirá a las entidades profundizar en los elementos particulares de su evaluación. Aquellas entidades para las cuales la falta de información impidió calificar un factor, se presentan en un grupo aparte puesto que su resultado no es comparable con las demás, es el caso de 12 entidades.

Transparencia por Colombia considera que sólo las entidades del Estado que alcanzan un Índice de Integridad por encima de 90 puntos tienen un nivel óptimo de desempeño, mientras que las entidades que están por debajo de 70 puntos presentan altos niveles de riesgo, que ameritan la definición de políticas y planes concretos dirigidos a elevar sus niveles de transparencia y la percepción de su integridad.

---

<sup>3</sup> En algunas entidades no fue posible contar con información para construir todos los indicadores que componen cada factor. Incluso, en algunas de ellas, la falta de información completa impidió construir un factor en su totalidad.

Observando los resultados, se encuentra que solamente una entidad, ISA, alcanza un nivel superior a 90 puntos. 53 entidades correspondientes a 70%, están por debajo de los 70 puntos, presentando un resultado bajo, y 22 entidades equivalente a 29%, presentan un desempeño apenas regular.

De otra parte, el encontrar que 12 de las entidades evaluadas obtienen calificaciones por debajo de los 50 puntos, es un llamado de alarma que invita a la movilización nacional. Entre estas entidades se encuentran la Cámara de Representantes, el Senado de la República, varios de los Ministerios, responsables del manejo de los mayores porcentajes de recursos del presupuesto nacional, –Transporte, Educación y Defensa–, y cuatro de los Fondos y Cajas encargados de los recursos de salud y seguridad social.

Preocupa también, el contraste entre la baja calificación del Ministerio de Defensa, comparado con los resultados obtenidos por las fuerzas que componen el sector.

CUADRO No. 3  
ÍNDICE DE INTEGRIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS 2002

ENTIDAD	TRANSPARENCIA	CONTROL Y SANCIÓN	INSTITUCIONALIDAD Y EFICIENCIA	TOTAL FACTORES
ISA-Interconexión Eléctrica S.A.	87,88	99,75	96,05	94,56
Banco de la República	69,92	97,81	96,36	88,03
Ejército Nacional	84,99	91,94	79,28	85,40
Contaduría General de la Nación	71,28	100,00	75,47	82,25
CREG-Comisión de Regulación de Energía y Gas	65,38	100,00	79,92	81,77
FAC-Fuerza Aérea Colombiana	83,63	92,33	68,41	81,46
PROEXPORT	73,63	100,00	69,28	80,97
Armada Nacional	86,02	91,92	64,48	80,81
DNP - Departamento Nacional de Planeación	73,49	97,61	65,25	78,78
CRT- Comisión de Regulación de Telecomunicaciones	64,85	100,00	70,78	78,55
Superintendencia de Industria y Comercio	67,23	92,00	72,26	77,16
Consejo Superior de la Judicatura	60,89	88,06	79,68	76,21
Bancoldex	50,63	100,00	76,31	75,64

## CONTINUACIÓN ÍNDICE DE INTEGRIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS 2002

ENTIDAD	TRANSPARENCIA	CONTROL Y SANCIÓN	INSTITUCIONALIDAD Y EFICIENCIA	TOTAL FACTORES
FINAGRO-Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	55,85	95,66	73,89	75,13
FOREC-Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero	66,76	100,00	58,61	75,12
DAPRE- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	67,01	95,09	59,30	73,80
Defensoría del Pueblo	73,99	94,11	52,59	73,56
La Previsora	65,57	85,28	66,14	72,33
FINDETER-Financiera de Desarrollo Territorial S.A.	66,41	95,60	54,62	72,21
Contraloría General de la República	72,77	77,42	64,58	71,59
Ministerio de Comercio Exterior	68,66	84,16	61,81	71,55
Superintendencia Bancaria	81,63	77,56	55,45	71,54
FEN-Financiera Energética Nacional S.A.	52,28	91,67	69,46	71,13
Caja de Retiro Fuerzas Militares	78,29	80,44	51,16	69,97
Ministerio del Medio Ambiente	69,47	89,04	50,94	69,82
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	73,97	74,86	57,61	68,82
SENA-Servicio Nacional de Aprendizaje	73,79	80,76	51,61	68,72
Superintendencia del Subsidio Familiar	74,43	61,80	66,80	67,67
CNTV-Comisión Nacional de Televisión	55,92	88,21	58,40	67,51
Aeronáutica Civil	63,24	81,58	57,40	67,40
ICETEX-Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior	71,17	78,97	52,00	67,38
Ministerio de Minas y Energía	78,60	50,74	70,63	66,66
Ministerio de Salud	77,46	64,41	57,75	66,54
DIAN-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	72,53	66,59	60,19	66,44



## CONTINUACIÓN ÍNDICE DE INTEGRIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS 2002

ENTIDAD	TRANSPARENCIA	CONTROL Y SANCIÓN	INSTITUCIONALIDAD Y EFICIENCIA	TOTAL FACTORES
CNR-Comisión Nacional de Regalías	50,46	100,00	47,05	65,84
Superintendencia Nacional de Salud	61,68	88,57	44,26	64,84
Fiscalía General de la Nación	66,35	74,58	53,03	64,65
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	64,14	59,68	65,82	63,21
ECOPETROL-Empresa Colombiana de Petróleos	61,28	78,28	49,11	62,89
TELECOM-Empresa Nacional de Telecomunicaciones	55,45	70,55	61,21	62,40
Ministerio de Desarrollo Económico	59,44	73,87	53,35	62,22
Consejo de Estado	33,40	95,96	55,86	61,74
Ministerio de Cultura	59,65	97,40	27,70	61,58
Corte Suprema de Justicia	33,84	99,09	50,92	61,28
Procuraduría General de la Nación	48,58	80,79	52,60	60,66
Dirección Nacional de Estupefacientes	79,19	59,02	43,23	60,48
ICBF-Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	70,31	71,72	39,14	60,39
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	69,44	71,37	39,56	60,12
Red de Solidaridad Social	55,99	83,00	41,37	60,12
Ministerio del Interior	58,38	84,53	36,63	59,85
DRI- Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural	62,84	57,64	58,42	59,63
Policía Nacional	65,76	42,58	68,54	58,96
IFI-Instituto de Fomento Industrial	56,62	60,27	53,91	56,93
INPEC-Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	65,05	59,83	44,51	56,46
Fondo de Comunicaciones	37,53	99,94	30,89	56,12
Ministerio de Justicia y del Derecho	56,31	44,24	65,31	55,29
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	66,08	56,70	41,35	54,71
Consejo Nacional Electoral	38,59	68,35	52,45	53,13
Registraduría Nacional del Estado Civil	51,86	76,34	30,58	52,93

CONTINUACIÓN ÍNDICE DE INTEGRIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS 2002

ENTIDAD	TRANSPARENCIA	CONTROL Y SANCIÓN	INSTITUCIONALIDAD Y EFICIENCIA	TOTAL FACTORES
INURBE-Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana	80,30	25,88	52,46	52,88
ISS-Instituto de Seguros Sociales	63,82	67,61	26,02	52,48
Ministerio de Comunicaciones	63,00	49,19	43,62	51,94
INVIAS-Instituto Nacional de Vías	62,34	59,43	33,19	51,65
MINERCOL-Empresa Nacional Minera Ltda.	64,67	33,94	54,89	51,16
Fondo Nacional de Caminos Vecinales	76,45	22,01	50,88	49,78
INCORA-Instituto Colombiano de Reforma Agraria	53,18	41,52	51,96	48,89
Ministerio de Defensa Nacional	61,74	29,49	47,39	46,21
ECOSALUD-Empresa Colombiana de Recursos para la Salud S.A/ETESA-Empresa Territorial para la Salud	61,16	51,28	25,71	46,05
CAPRECOM-Caja de Previsión Social de Comunicaciones	44,35	56,96	36,35	45,88
Fondo de Previsión Social del Congreso	49,63	50,00	21,48	40,37
Superintendencia de Puertos y Transporte	37,26	53,53	40,79	43,86
Ministerio de Transporte	55,97	28,59	36,34	40,30
CAJANAL-Caja Nacional de Previsión Social	67,37	1,59	31,76	33,57
Senado de la República	31,60	41,48	13,34	28,81
Ministerio de Educación Nacional	44,21	9,79	23,80	25,93
Cámara de Representantes	12,36	32,76	3,82	16,31

**CUADRO No. 4**  
**ENTIDADES SIN INFORMACIÓN DISPONIBLE EN UN FACTOR**

ENTIDAD	T TRANSPARENCIA	C ONTROL Y SANCIÓN	I NSTITUCIONALIDAD Y EFICIENCIA	T OTAL FACTORES
Ministerio de Relaciones Exteriores	100,00	87,42	n.d	n.a
Superintendencia de Economía Solidaria	75,00	100,00	n.d	n.a
Superintendencia de Sociedades	100,00	73,11	n.d	n.a
Superintendencia de Valores	75,00	92,47	n.d	n.a
Superintendencia de Notariado y Registro	74,50	92,01	n.d	n.a
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	100,00	66,34	n.d	n.a
DIMAR-Dirección General Marítima	81,92	n.d	83,12	n.a
DANE-Departamento Administrativo Nacional de Estadística	75,00	79,97	n.d	n.a
DAS-Departamento Administrativo de Seguridad	75,00	74,04	n.d	n.a
CRA-Comisión de Regulación de Agua Potable	45,33	100,00	n.d	n.a
Corte Constitucional	35,50	95,35	n.d	n.a
Fondo del Magisterio	16,25	n.d	30,55	n.a

n.d: Información no disponible.

n.a: No aplica el cálculo del promedio por falta de información en un factor.

# Comparativo

DE LOS PODERES DEL ESTADO

Este instrumento es una evaluación comparativa de integridad entre las tres ramas del poder público y los órganos de control del Estado, según los indicadores que componen los factores de transparencia, control y sanción, y eficiencia e institucionalidad.

Al consolidarse la información para los distintos indicadores y realizar su análisis estadístico, se concluyó que la diferencia en la composición de los poderes del Estado es tan grande, en términos de su dimensión institucional (número de entidades) y en la información disponible para cada una, que no permite construir aún calificaciones por factor a partir de los indicadores simples, comparables entre sí, que nos pudieran llevar a un Índice de Integridad para los poderes del Estado.

Por lo anterior, el análisis comparativo es de carácter descriptivo y se presenta por factor. El resultado de cada indicador corresponde al promedio simple de la calificación obtenida por las entidades que componen los poderes del Estado.

Para efectos de obtener conclusiones sobre el desempeño de cada poder del Estado, en comparación con los demás, se realizó una conversión de las calificaciones obtenidas en cada indicador a una escala de 1 a 10. De manera consistente con el tratamiento dado al Índice de Integridad, Transparencia por Colombia asignó una valoración de desempeño *alto* a los indicadores que superan los nueve (9) puntos, una valoración de *medio* a las que obtuvieron entre ocho coma nueve (8,9) y siete (7) puntos, y de *bajo* a las situadas por debajo de siete (7) puntos.

Observando los resultados del comparativo, se aprecia que ninguno de los poderes tiene un desempeño óptimo, aunque el control fiscal es el que presenta un desempeño agregado relativamente mejor en los tres factores. El legislativo es el que arroja el peor resultado, ocupando el último lugar en cada uno de los tres factores y, por lo tanto, en el agregado. El poder judicial se ubica en el segundo lugar en términos comparativos, el Ministerio Público en el tercero, mientras que el poder ejecutivo ocupa el equivalente al cuarto lugar.

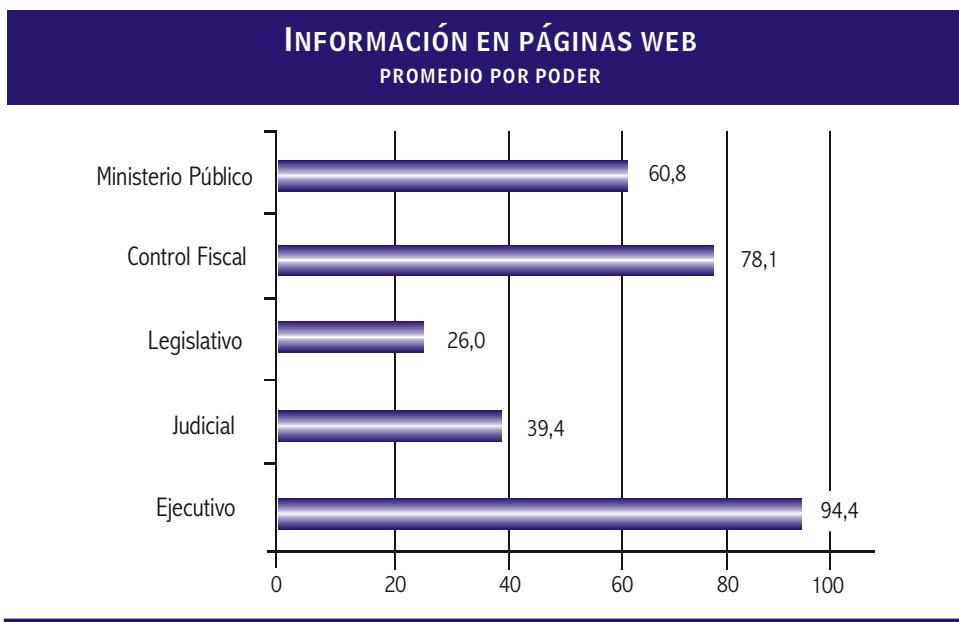
## FACTOR TRANSPARENCIA

### INFORMACIÓN EN PÁGINAS WEB

Respecto de este indicador, la Corporación adaptó la metodología utilizada por la Agenda de Conectividad<sup>4</sup>, para evaluar el nivel de cumplimiento de la Directiva Presidencial No. 002 de 2000<sup>5</sup>.

La calificación más alta la obtiene la entidad que cuente en su página web con la totalidad de la información descrita en la Directiva, con unos criterios de calidad (políticas y estándares) definidos por la Agenda. En este primer ejercicio Transparencia por Colombia decidió dar mayor peso a la disponibilidad de la información que al cumplimiento estricto de los estándares de calidad<sup>6</sup>, por encontrarse la Agenda en una primera etapa de desarrollo, y la aplicó adicionalmente a las entidades de los poderes legislativo, judicial, de control fiscal y Ministerio Público que, aunque no están incluidas en la Directiva, se esperaba que por iniciativa propia asumieran políticas de publicidad frente a su gestión, similares a las del poder ejecutivo.

GRÁFICA No. 1



Fuente: Revisión de páginas Web adelantada por Transparencia por Colombia. Abril 2002

A la fecha de recolección de la información, los resultados para las entidades de los poderes legislativo y judicial no fueron positivos. No fue posible

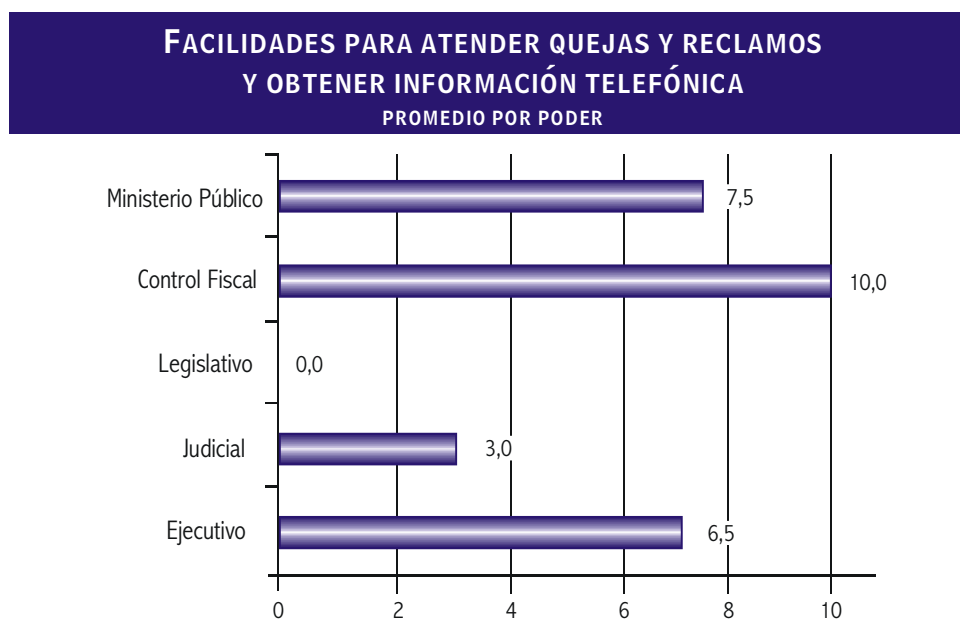
acceder a la página de la Cámara de Representantes y el sitio correspondiente al Senado obtuvo una calificación de 53 sobre 100. Al evaluar la página web de la rama judicial que administra el Consejo Superior de la Judicatura, se encontró que contiene enlaces a información sobre las altas Cortes, pero estas subpáginas tampoco permitieron el acceso. La página web de la Fiscalía obtuvo una calificación de 55/100.

En este indicador el mejor desempeño lo presenta el poder ejecutivo mientras que el de control fiscal obtiene un resultado medio.

FACILIDADES PARA QUEJAS Y RECLAMOS E INFORMACIÓN TELEFÓNICA<sup>7</sup>

Como se observa en la gráfica, en este indicador, el control fiscal supera a los demás poderes. Por su parte, el Ministerio Público obtiene una calificación media de 7,5/10.

GRÁFICA No. 2



Fuente: Sondeo telefónico de Transparencia por Colombia. Marzo de 2002.

- 4 Política gubernamental para masificar y difundir el uso de las tecnologías de la información en el país.
- 5 En una primera etapa, la Directiva ordena a todas las entidades del nivel nacional del poder ejecutivo ofrecer información en sitios de internet sobre su organización, funciones, funcionarios, normatividad, trámites y servicios, planes y programas, presupuesto y contratación, mecanismos de control y rendición de cuentas.
- 6 80% disponibilidad - 20% calidad.
- 7 Se evaluó de acuerdo con lo previsto en el Estatuto Anticorrupción - Ley No. 190 de 1995.

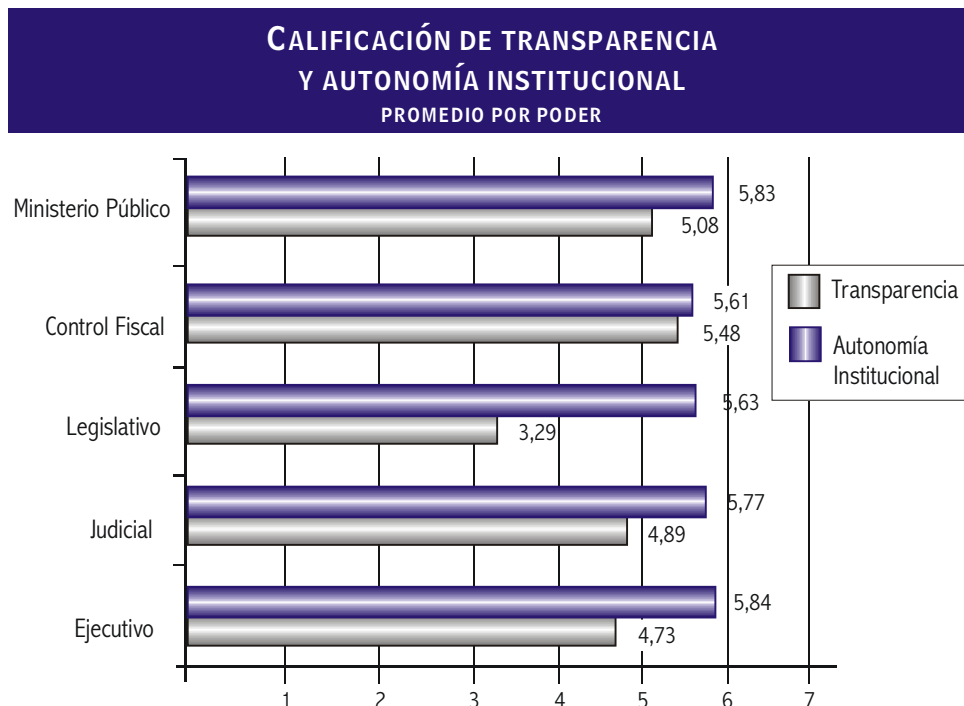
Estos resultados contrastan con los del poder legislativo, donde ninguna de las dos cámaras que lo conforman tiene a disposición del público este tipo de facilidades. En las entidades del poder judicial se observa con preocupación que la mayoría de las altas Cortes (Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional) tampoco cuenta con estos mecanismos de atención a la ciudadanía.

### CALIFICACIÓN DE TRANSPARENCIA Y AUTONOMÍA INSTITUCIONAL OTORGADA POR LOS FUNCIONARIOS

El Estudio del Banco Mundial y la Vicepresidencia sobre corrupción en Colombia<sup>8</sup>, presenta dos indicadores relacionados con el factor de Transparencia. El primero de ellos tiene que ver con la calificación otorgada por los funcionarios de cada institución a la transparencia y sujeción a normas en la toma de decisiones sobre administración presupuestal, de personal y de procesos de contratación. Lo anterior en relación con la aplicación de criterios técnicos de evaluación de propuestas, candidatos y proyectos, auditoría y publicidad de las decisiones.

El segundo indicador está relacionado con la autonomía institucional para tomar decisiones, ajenas a vínculos políticos o familiares, pagos extraoficiales, influencias regionales o cambios de administración.

GRÁFICA No. 3



Fuente: Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia de la República. Datos abril de 2001.

Como se observa en la gráfica, la mayor calificación dada por los funcionarios, en una escala de 1 a 7 sin ser sobresaliente, corresponde al control fiscal, seguido por el Ministerio Público (la Procuraduría obtuvo una calificación de 4,55 y la Defensoría, 5,62). Nuevamente aparece el legislativo con la calificación más baja de los cuatro poderes. De otra parte, el ejecutivo presenta el mejor resultado relativo en la calificación de autonomía institucional, seguido por el Ministerio Público. Sin embargo, en este indicador no existe una diferencia significativa en la calificación obtenida por los diferentes poderes.

Resulta interesante observar que, aun cuando el poder judicial aparece con un alto nivel de autonomía institucional de acuerdo con las respuestas de los funcionarios, sólo 28% de los empresarios y 21% de los usuarios encuestados les reconocieron a las instituciones de esta rama, total independencia frente al gobierno.

#### ● NIVEL DE VISIBILIDAD DEL LEGISLATIVO

La estadística de *visibilidad*, calculada por el Programa *Congreso Visible* de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes, se tomó como un indicador particular que permite medir transparencia en el poder legislativo. El indicador es el número de *congresistas visibles* registrados en el Programa, incluyendo los remplazos. Un *Congresista Visible* es aquel Senador o Representante a la Cámara que ha entregado al Programa de manera voluntaria, información personal y sobre su labor legislativa, para que los ciudadanos interesados puedan consultarla<sup>9</sup>.

De acuerdo con las cifras de la página web del Programa ([cvisible.unidantes.edu.co](http://cvisible.unidantes.edu.co)), a marzo de 2002, 51 de 205 Senadores (24,88%) y 61 de 316 Representantes a la Cámara (19,3%) estaban registrados como *congresistas visibles*, cifras alarmantes considerando la responsabilidad de los miembros del Congreso.

Sin embargo, vale la pena mencionar que este es el único poder del Estado al que se le somete a esta evaluación, cuando el ideal es que la *visibilidad* de todos los funcionarios del Estado fuera igualmente medida.

---

8 Publicado en marzo de 2002, presenta el resultado de encuestas realizadas a 8.308 personas entre funcionarios, empresarios y usuarios de servicios del Estado.

9 Hoja de vida, mapa político, proyectos de ley, actos legislativos impulsados y actividades de control político ejercidas.



CUADRO No. 5  
ANÁLISIS CONSOLIDADO DEL FACTOR TRANSPARENCIA

PODER	PÁGINA WEB	Q Y R / LÍNEAS 9800	CALIFICACIÓN TRANSPARENCIA	CALIFICACIÓN AUTONOMÍA	VISIBILIDAD	COMENTARIOS
Ministerio Público	Bajo	Medio	Medio	Medio	n.a.	Presenta el segundo nivel de desempeño agregado en conjunto con el poder ejecutivo. Vale la pena un esfuerzo especial en el tema de páginas web.
Control Fiscal	Medio	Alto	Medio	Medio	n.a.	Presenta el mejor desempeño relativo en este factor, aunque puede mejorar en tres indicadores. Se destaca en atención de quejas y reclamos y línea 9800.
Legislativo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Presenta el desempeño más precario dentro del grupo, además con niveles muy bajos de visibilidad.
Judicial	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	n.a.	Ocupa el último lugar en este factor junto con el poder legislativo, aunque en casi todos los indicadores individuales sus resultados son ligeramente mejores que los de éste.
Ejecutivo	Alto	Bajo	Bajo	Medio	n.a.	Presenta el segundo nivel de desempeño agregado en conjunto con el Ministerio Público. Se destaca en el indicador de información en las páginas web.

\* Alto: 9-10. Medio: 7-8,9. Bajo: Menor de 7. Convirtiendo los puntos obtenidos a una escala de 1-10.

\* n.a.= no aplica.

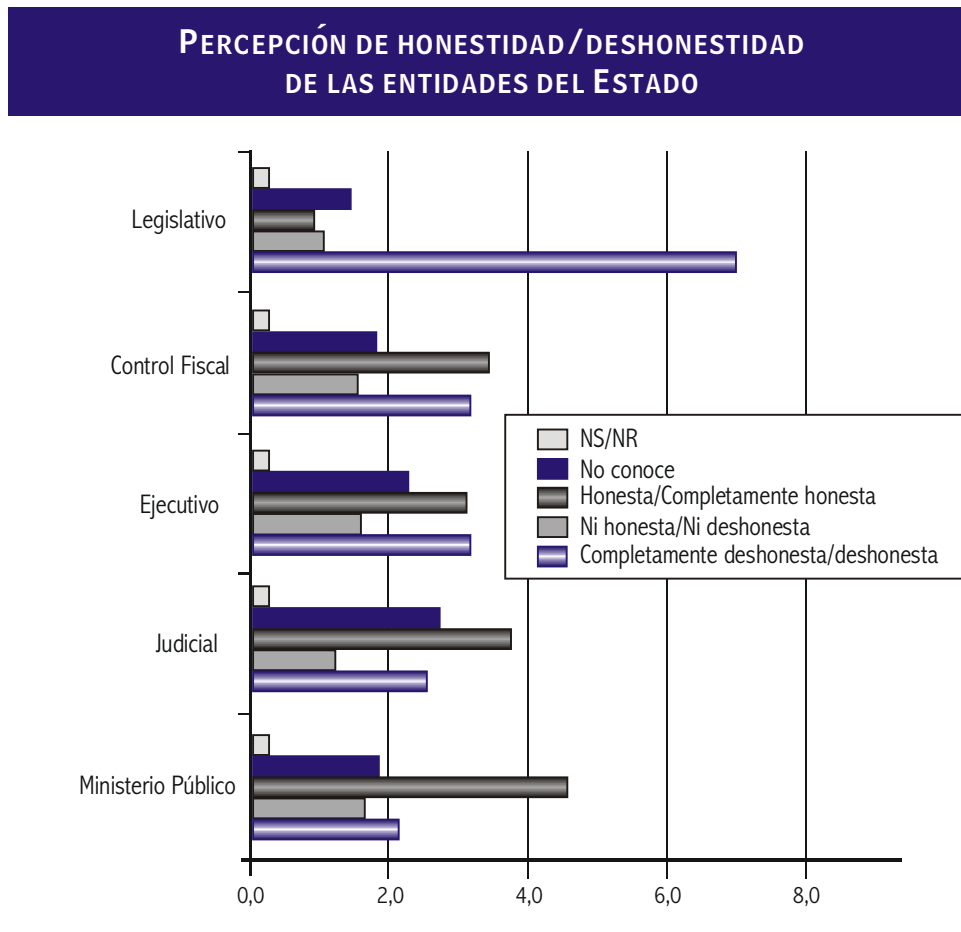
Si observamos el resultado agregado de la evaluación del factor Transparencia para los distintos poderes, encontramos que, a pesar de estar todos en un nivel muy regular, el mejor resultado lo obtiene el control fiscal. En el siguiente rango se sitúan el poder ejecutivo y el Ministerio Público, seguidos por el judicial y en último lugar el legislativo.

FACTOR CONTROL Y SANCIÓN

● PERCEPCIÓN DEL NIVEL DE HONESTIDAD/DESHONESTIDAD<sup>10</sup>

Los resultados muestran que el poder legislativo tiene la más *alta* percepción de deshonestidad. Esto contrasta con el obtenido por el Ministerio Público y el poder judicial, cuya percepción de honestidad supera la de deshonestidad, como se observa en la gráfica.

GRÁFICA No. 4



Fuente: Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia de la República. Datos a abril de 2001.

<sup>10</sup> El primer indicador es la percepción sobre la honestidad o deshonestidad de las instituciones, obtenido del Estudio del Banco Mundial y la Vicepresidencia. Este indicador resulta del promedio de las respuestas de los encuestados sobre la percepción de honestidad/deshonestidad de 28 entidades del Estado: 20 del poder ejecutivo, 2 del poder legislativo, 2 del Ministerio Público, 1 del control fiscal y 3 del poder judicial.

## PROCESOS ADELANTADOS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 1995-2000<sup>11</sup>

El segundo grupo de indicadores corresponde al número de quejas, aperturas, pliegos y sanciones en primera y segunda instancias reportados por la Procuraduría General de la Nación para el período comprendido entre 1995 y 2000, como proporción del número de funcionarios<sup>12</sup>.

A pesar de que las cifras sobre quejas son considerables, los resultados en términos de sanciones son prácticamente insignificantes. Lo anterior podría tener dos explicaciones: o estamos ante una situación de altísima impunidad, o existe una tendencia a presentar quejas sin justa causa por parte de la ciudadanía, situación que lleva a sobrecargar la institución. Este resultado nos señala una situación frente a la que vale la pena profundizar.

En términos del desempeño comparativo de los poderes, se puede ver que el Ministerio Público es el que presenta una situación más grave en estos indicadores, dado que no tiene un organismo externo de control disciplinario. El ejecutivo se sitúa en un nivel intermedio y el mejor resultado lo obtienen, el judicial y el control fiscal.

CUADRO No. 6  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN  
PROCESOS POR CADA MIL FUNCIONARIOS

PODER	QUEJAS	APERTURAS	PLIEGOS	SANCIONES PRIMERA I.	SANCIONES SEGUNDA I.
Ejecutivo	63,66	9,29	2,9	0,89	0,39
Legislativo	218,23	32,72	2,49	1,2	1,2
Judicial	21,82	2,34	0,79	0,12	0,02
Ministerio Público	644,26	138,17	40,42	6,29	3,59
Control Fiscal	8,35	2,11	0,11	0	0,11

*Nota:* Datos del período 1995-2000—Procuraduría General de la Nación.

<sup>11</sup> Este indicador se basa en información de la Procuraduría, sin desconocer que existen otras instancias de control disciplinario como son las Oficinas de Control Interno, el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado. Las cifras correspondientes a éstos dos últimos se analizarán más adelante. No fue posible agregar todas las fuentes de sanciones disciplinarias por no estar clasificada la información, según los cargos de los sancionados.

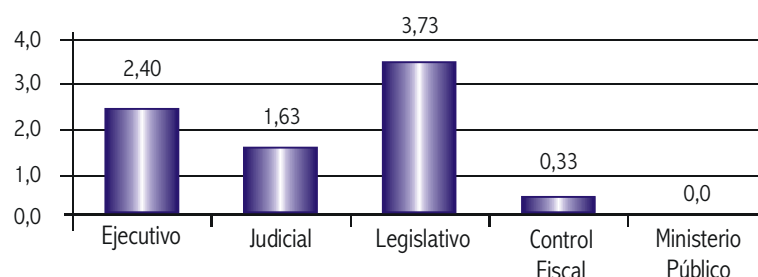
<sup>12</sup> Fuente de la información de número de funcionarios: Ministerio de Hacienda, Departamento Administrativo de la Función Pública y/o entidades evaluadas, mayo 2002.

## FALLOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL PROFERIDOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 1995-2000

Si se analiza el número de fallos fiscales por cada mil empleados, se encuentra que el nivel de sanción por este concepto no es particularmente alto, aunque en este caso no se cuenta con el número de denuncias formuladas para poder contrastar. Sin embargo, aún con números tan bajos, el poder legislativo, sigue presentando el peor desempeño, seguido de los poderes ejecutivo y judicial. Por su parte, es notablemente mejor el resultado para el control fiscal y el Ministerio Público.

GRÁFICA No. 5

### FALLOS FISCALES POR CADA 1000 FUNCIONARIOS, 1995-2000



Nota: Contraloría General de la República. Datos del período 1995-2000.

Es interesante ver la composición del total de los fallos de responsabilidad fiscal por poder, en términos del valor de los mismos, como proporción del monto del presupuesto destinado a inversión y adquisición de bienes y servicios en el año 2001.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, existe un nivel muy alto de pagos por parte del poder legislativo. Los demás poderes presentan porcentajes bajos de pagos. En el poder ejecutivo, aunque el monto pagado es considerable, su desempeño no es desfavorable por el alto monto de presupuesto que ejecuta.

CUADRO No. 7

### FALLOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL

PODER	VALOR TOTAL FALLOS POR RESPONSABILIDAD FISCAL 1995-2000	VALOR TOTAL FALLOS/PARA BIENES Y SERVICIOS 1991
Ejecutivo	\$ 17.156.938.026	0,10%
Judicial	\$ 70.386.853	0,13%
Legislativo	\$ 13.464.360.544	9,29%
Control Fiscal	\$ 27.676.891	0,21%
Ministerio Público	0	0,00%

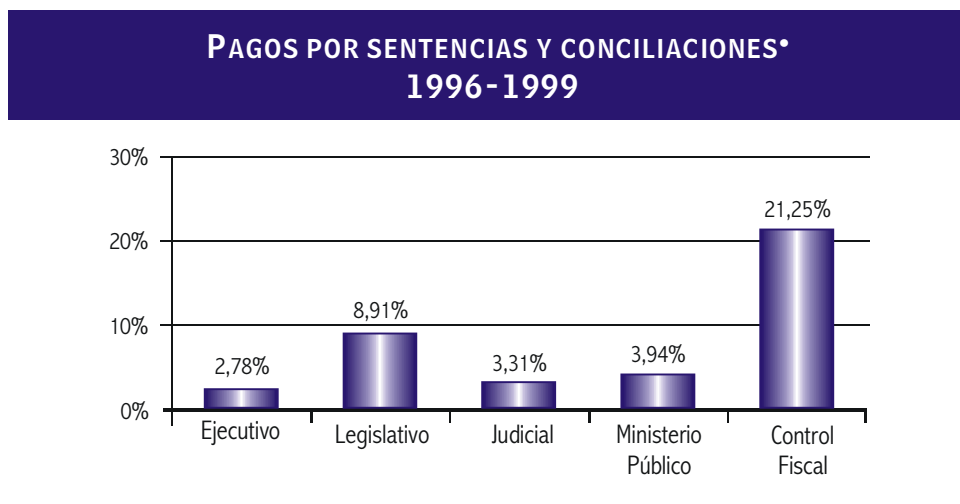
Fuente: Contraloría General de la República.

## PAGOS POR CONCEPTO DE SENTENCIAS Y CONCILIACIONES, 1996-1999

Si se analizan las cifras de pagos por sentencias contra el Estado y por conciliaciones desde 1996 hasta 1999, suministradas por la Contraloría General de la República, como proporción del presupuesto destinado a inversión y adquisición de bienes y servicios en el año 2001, encontramos que la ejecución de recursos por este concepto fue particularmente alta en el poder de control fiscal comparado con los demás poderes. En segundo lugar, aparece el poder legislativo, y con participaciones bastante más bajas el Ministerio Público y los poderes judicial y ejecutivo.

Cabe anotar que se toma en cuenta el dato de los pagos por sentencias y conciliaciones, considerando que la Contraloría General de la República los cataloga como causantes de detrimento patrimonial contra el presupuesto nacional.

GRÁFICA No. 6



*Fuente:* Contraloría General de la República. Informe sobre el Detrimento Patrimonial causado por sentencias y conciliaciones contra el Presupuesto Nacional. Enero de 2001.

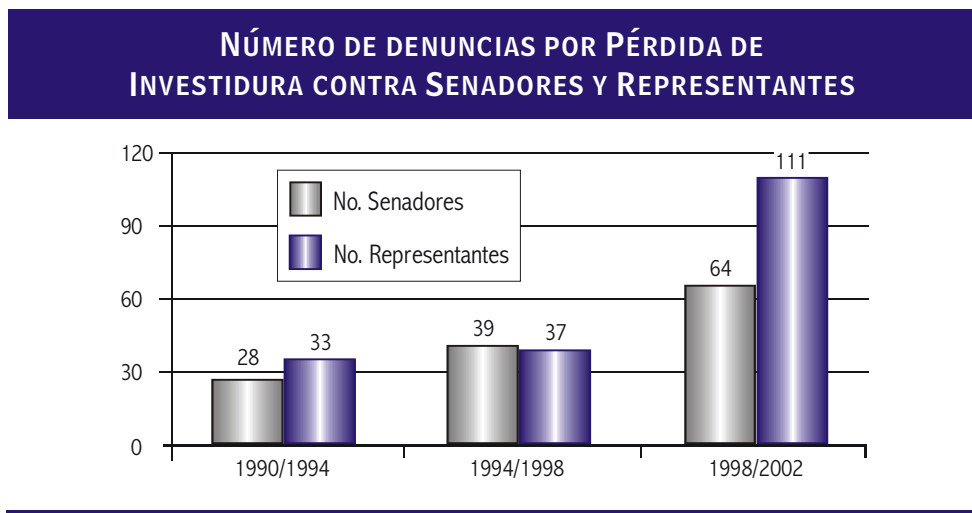
- Indicador construido como proporción del presupuesto destinado a inversión y a adquisición de bienes y servicios 2001.

## DENUNCIAS Y FALLOS POR PÉRDIDA DE INVESTITURA

Otro indicador que mide el desempeño del poder legislativo en lo relacionado con el factor de control y sanción, es el número de denuncias y fallos por Pérdida de Investitura según información del Consejo de Estado.

Si analizamos el número de denuncias, observamos una acumulación importante de las mismas en la última legislatura, con un crecimiento mayor para los Representantes que para los Senadores.

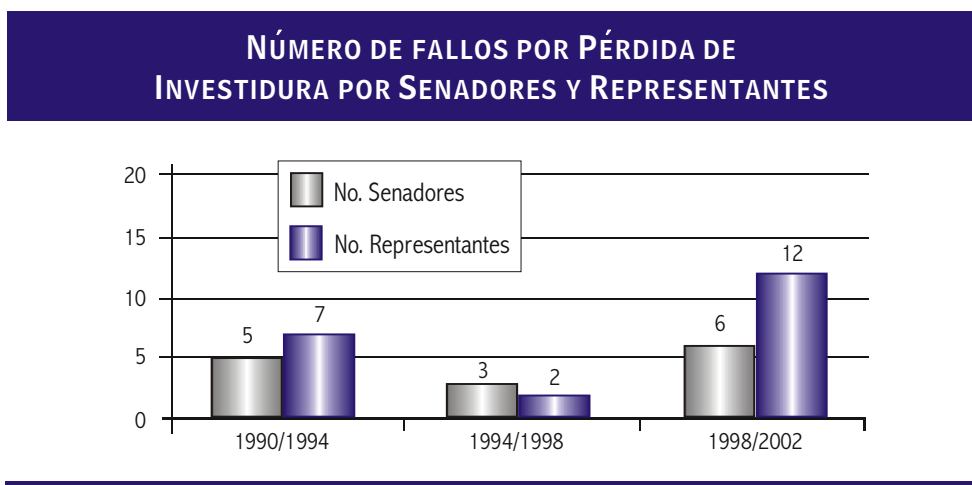
GRÁFICA No. 7



Fuente : Consejo de Estado.

En relación con el número de Pérdidas efectivas, se observa la misma tendencia y, además, al relacionar los dos datos, se concluye que en aproximadamente 10% de los casos denunciados hay una sanción condenatoria. Los motivos para Pérdida de Investidura son la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, del régimen de conflicto de intereses y la indebida destinación de dineros públicos.

GRÁFICA No. 8

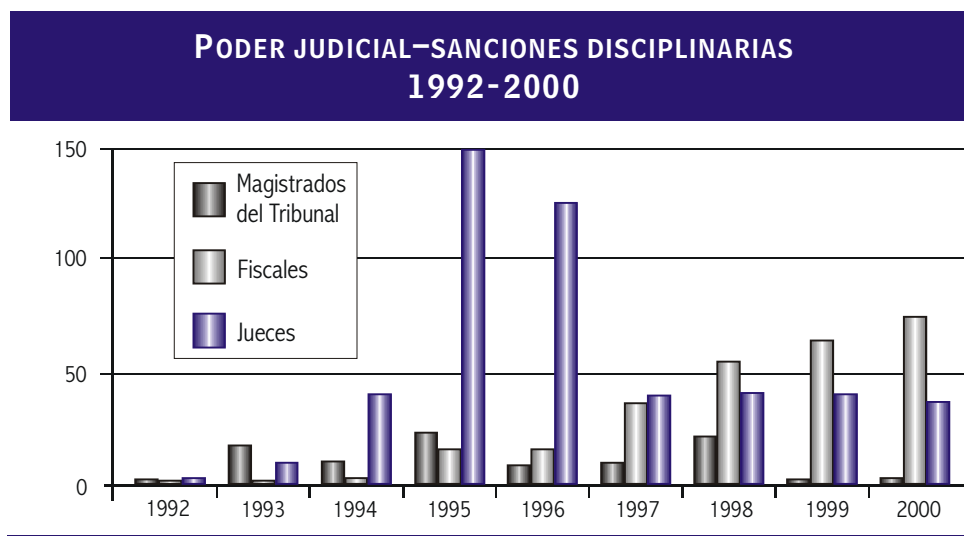


Fuente: Consejo de Estado.

## SANCIONES DISCIPLINARIAS CONTRA JUECES, MAGISTRADOS DE TRIBUNALES Y FISCALES

Para el poder judicial se incluye este indicador construido con información reportada por el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación para magistrados del tribunal, fiscales y jueces. Llama la atención el crecimiento en las sanciones correspondientes a los fiscales: para el período comprendido ente 1995 y 2000 el crecimiento fue de 600%. Entre 1996 y 1997 fue de 120% y entre 1997 y 1998 fue de 73%. Aunque la tasa de crecimiento anual ha ido disminuyendo, la tendencia sigue siendo positiva, lo que señala una alarma, considerando que el número de fiscales no ha variado en el período.

GRÁFICA No. 9



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura y Procuraduría General de la Nación.

En el caso de los jueces, se presenta una situación atípica en los años 1995 y 1996, con un muy alto volumen de sanciones (150 y 120 respectivamente), para la cual no se encontró explicación. Salvo el resultado para estos dos años, parecería haber un comportamiento vegetativo de alrededor de 35 sanciones anuales. El caso de los magistrados del tribunal también es relativamente estable.

Observando el desempeño general comparativo en el factor, el mejor resultado relativo lo obtuvo el poder judicial. En el tercer lugar se sitúa el Ministerio Público y el ejecutivo y el peor resultado lo presenta el legislativo.

**CUADRO No 8**  
**ANÁLISIS Y CONSOLIDADO DEL FACTOR CONTROL Y SANCIÓN**

PODER	PERCEPCIÓN		PROCESOS PROCURADURÍA*		FALLOS FISCALES		PAGOS SENTENCIAS Y CONCIL/PPTO*	PÉRDIDA DE INVERSIÓN	SANCIONES DISCIPLINARIAS	COMENTARIOS
	HONEST.	DESHONEST.*	QUEJAS*	SANCIONES*	NÚMERO*	VALOR/PPTO*				
Ministerio Público	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Medio	n.a.	n.a.	Ocupa el tercer lugar dentro del grupo con el poder ejecutivo. Convendría trabajar el volumen de quejas y sanciones contra funcionarios de la Procuraduría.
Control Fiscal	Bajo	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto	Bajo	n.a.	n.a.	Presenta el mejor desempeño relativo en el factor, junto con el poder judicial. Merece atención el alto nivel de pagos por sentencias y conciliaciones.
Legislativo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Creciente para Representantes a la Cámara	n.a.	Peor desempeño del grupo. Preocupa la altísima percepción de deshonestidad, así como el registro de quejas y un valor de fallos fiscales exorbitante en 2000. La situación se refuerza con resultados de pérdida de inversión.
Judicial	Bajo	Medio	Alto	Alto	Bajo	Alto	Medio	n.a.	Creciente para fiscales, estable para jueces y magistrados	Presenta el mejor desempeño relativo en el factor con el Control Fiscal. Vale la pena poner atención a las sanciones en el caso de los fiscales.
Ejecutivo	Bajo	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	n.a.	n.a.	Ocupa el tercer lugar en el factor, junto con el Ministerio Público. Vale la pena hacer esfuerzos para mejorar la percepción de honestidad.

\* Estos indicadores tienen una relación inversa con los niveles de integridad: un resultado mayor en el indicador implica menor integridad. Por tanto, para su valoración se ha invertido la escala de manera que un alto nivel de cualquiera de estos indicadores arroja una valoración baja de desempeño en el factor y viceversa.



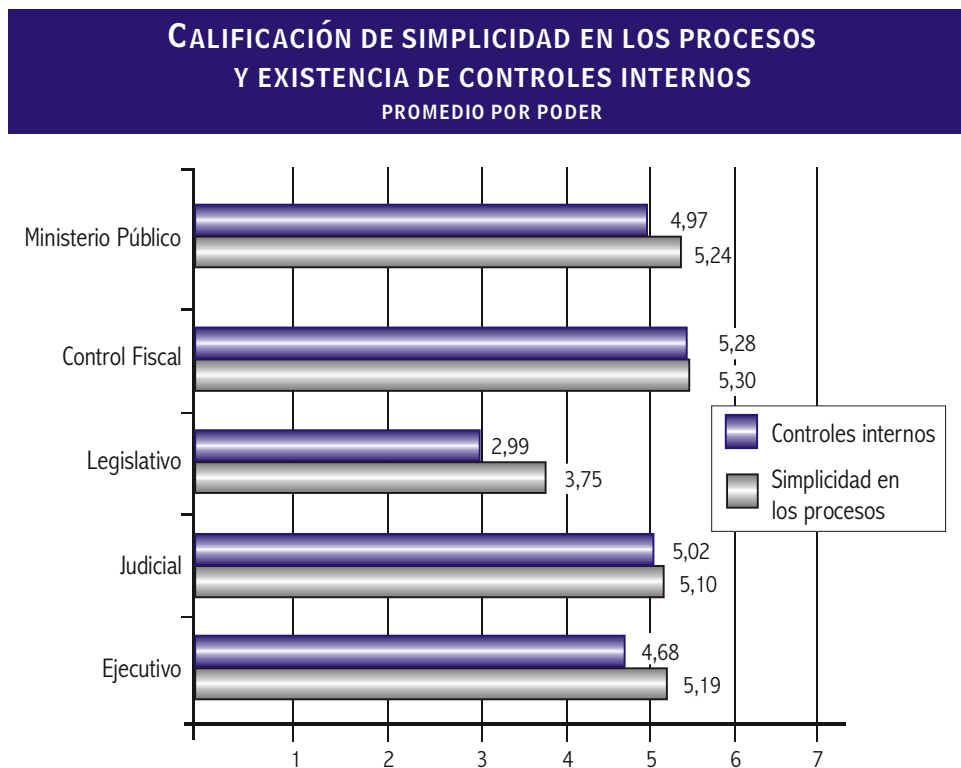
## FACTOR EFICIENCIA E INSTITUCIONALIDAD

### INDICADORES DERIVADOS DE LA ENCUESTA DEL BANCO MUNDIAL Y LA VICEPRESIDENCIA

Para medir este factor se utilizaron los resultados obtenidos en dicho Estudio para cuatro indicadores: simplicidad en los procesos, existencia de controles internos, incentivos a empleados y compromiso institucional. Los resultados recogen las calificaciones otorgadas por los funcionarios de las entidades evaluadas frente a sus propias instituciones, agrupadas en los poderes correspondientes.

El primero de ellos hace referencia al nivel de simplicidad de los procesos de administración de personal y presupuesto, en tanto son útiles para el cumplimiento de los objetivos institucionales, se aplican de manera estricta, no tienen un número excesivo de pasos, son claros, son supervisados y se basan en el plan general de contabilidad pública.

GRÁFICA No. 10



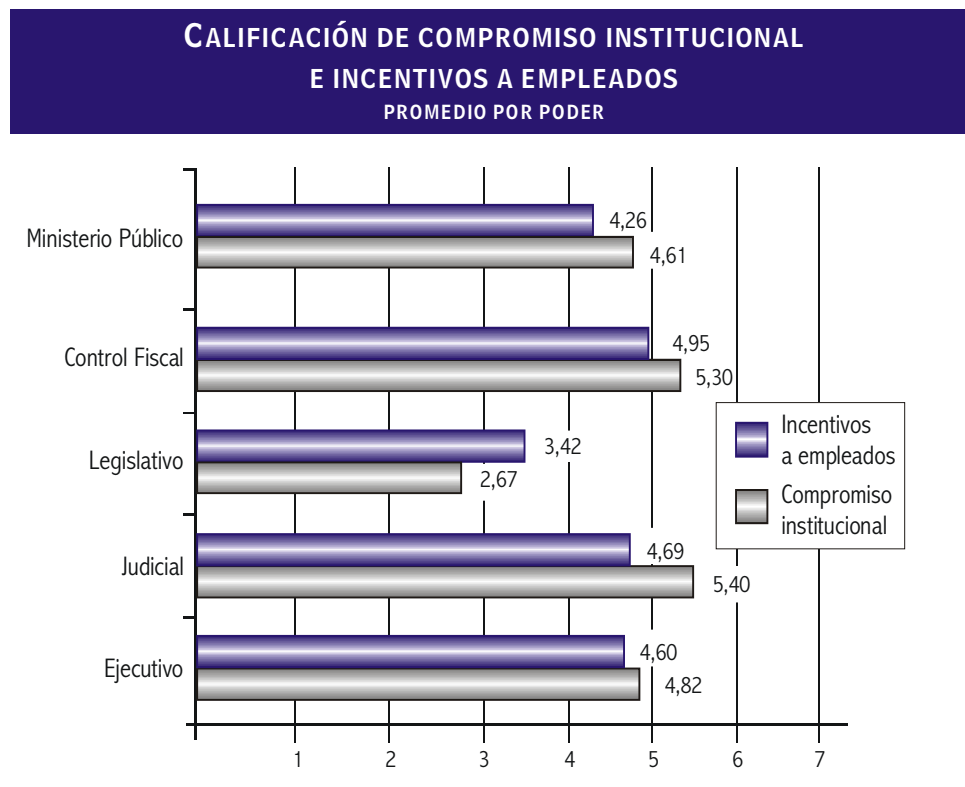
Fuente: Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia de la República. Datos a abril de 2001.

El segundo, el uso de controles internos, apunta a la existencia de comprobantes, instrumentos para la toma de decisiones gerenciales y sistemas de información, y la realización de pagos, respetando el orden de llegada de las cuentas de cobro, entre otros aspectos.

Los resultados muestran cómo, en simplicidad de procesos, los poderes de control fiscal, Ministerio Público, ejecutivo y judicial arrojan niveles de calificación medios sin mayor variación entre ellos. Por su parte, el legislativo presenta una calificación bastante inferior. En existencia de controles internos el mejor desempeño, sin ser sobresaliente lo obtiene el control fiscal, seguido por el poder judicial, el Ministerio Público y el ejecutivo. De nuevo, con un resultado mucho más bajo, en último lugar se sitúa el legislativo.

El indicador de incentivos a empleados se refiere a la existencia de oportunidades de capacitación, a la existencia de planta física y equipos que satisfagan las necesidades de los empleados y al nivel de calificación del personal de la entidad. El compromiso institucional hace referencia a los niveles de motivación e identificación del personal con los objetivos y estrategias institucionales, así como a la existencia de incentivos para funcionarios que generen una mejora en la calidad de los servicios que las entidades prestan, entre otros aspectos.

GRÁFICA No. 11



Fuente: Estudio Instituto del Banco Mundial y Vicepresidencia de la República. Datos a abril de 2001.

En incentivos a empleados el mejor desempeño relativo lo presenta el control fiscal, con calificaciones cercanas para el poder judicial, el ejecutivo y el Ministerio Público. Muy por debajo aparece el legislativo.

En compromiso institucional, sin destacarse ninguno, los puntajes más altos los obtienen el poder judicial y el de control fiscal. En un segundo nivel, el poder ejecutivo y el Ministerio Público, y con una calificación notablemente menor el poder legislativo.

Es interesante analizar más a fondo el caso del poder judicial en el cual, al complementar la información de las altas Cortes con la correspondiente a fiscalías seccionales y juzgados, los promedios de calificación en todos los indicadores bajan entre 10 y 17%.

Esta valoración se complementa con la percepción que sobre el sector tienen los empresarios y los usuarios encuestados en el Estudio citado. 77% de los usuarios y 70% de los empresarios consideran que la justicia no se aplica de manera equitativa entre ricos y pobres. 80% de usuarios y empresarios señalan que el principal factor que afecta la gestión en el poder es el excesivo tiempo que toman los procesos.

## ● ÍNDICES DE EVACUACIÓN DEL PODER JUDICIAL

El análisis anterior se refuerza con el resultado de los índices de eficiencia provistos por el Consejo Superior de la Judicatura para el poder judicial como son el índice de evacuación total y el índice de evacuación parcial<sup>13</sup>. Como se puede ver en el siguiente cuadro, el resultado de estos índices nos muestra cómo, los despachos judiciales están logrando un resultado medio en la atención de los procesos que les corresponden anualmente, sin lograr resultados significativos en términos de descongestión frente a procesos acumulados.

CUADRO No. 9  
ÍNDICES DE EVACUACIÓN TOTAL Y PARCIAL DEL PODER JUDICIAL

AÑO	PARCIAL 1995-1999	TOTAL 1995-1999
1995	62,1%	18,0%
1996	79,6%	23,0%
1997	82,8%	24,3%
1998	82,0%	23,7%
1999	84,8%	26,2%

CUADRO N° 10  
ANÁLISIS Y CONSOLIDADO DEL FACTOR DE EFICIENCIA E INSTITUCIONALIDAD

PODER	COMPROMISO INSTITUCIONAL	SIMPLICIDAD DE PROCESOS	CONTROLES INTERNOS	INCENTIVOS A EMPLEADOS	INDICES DE EVACUACIÓN	PERCEPCIÓN EMP. Y USUA.	COMENTARIOS
Ministerio Público	Bajo	Medio	Medio	Bajo	n.a.	n.a.	Ocupa el tercer lugar en desempeño. Podría lograr mejores resultados en clima organizacional.
Control Fiscal	Medio	Medio	Medio	Medio	n.a.	n.a.	Presenta el mejor desempeño en los indicadores de este factor.
Legislativo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	n.a.	n.a.	Presenta el peor desempeño en los indicadores de este factor.
Judicial	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio en Evacuación Parcial. Bajo en Evacuación Total.	Bajo	Desempeño medio con datos de las Altas Cortes. Preocupan resultados al incorporar otros despachos e indicadores particulares.
Ejecutivo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	n.a.	n.a.	Ocupa el cuarto lugar en desempeño. Tiene amplias posibilidades para mejorar.

El análisis consolidado del factor eficiencia e institucionalidad muestra que ninguno de los poderes obtiene resultados sobresalientes. Sin embargo, el mejor desempeño lo presenta el control fiscal, seguido del poder judicial, el Ministerio Público, el ejecutivo y, en último lugar, el legislativo.

<sup>13</sup> El Índice de Evacuación Parcial indica la proporción de procesos evacuados en un período respecto al volumen de ingresos al despacho en el mismo período. El Índice de Evacuación Total indica la proporción de procesos evacuados en un período respecto a la carga laboral durante el mismo período, que corresponde a la sumatoria del inventario inicial y el volumen de procesos nuevos.

## OBSERVATORIO DE INTEGRIDAD

La Corporación Transparencia por Colombia ha puesto en marcha el OBSERVATORIO DE INTEGRIDAD con el propósito de recoger, procesar, analizar y administrar información disponible sobre los distintos pilares, reglas y prácticas del Sistema Nacional de Integridad en Colombia, monitorear la evolución en el desempeño de sus componentes y poner dicha información a disposición del público interesado en el tema.

El Sistema Nacional de Integridad refleja una concepción integral de la responsabilidad de los distintos sectores de la sociedad en el desarrollo y control del problema de la corrupción, y fundamenta la puesta en marcha de una estrategia integral de lucha en su contra. El modelo sustenta que una mayor integridad depende de una adecuada estructura de mecanismos de control horizontal y vertical, entre los distintos grupos y sectores con capacidad y poder para afectar el manejo de los asuntos públicos.

El OBSERVATORIO DE INTEGRIDAD busca generar un mayor conocimiento sobre los temas de corrupción e integridad en Colombia, así como construir canales que garanticen un fácil acceso a la información sobre los mismos, en la perspectiva de contribuir al debate y aportar elementos para la definición de políticas de lucha contra la corrupción.