

# Resultados Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales

---

## Resultados 2003

Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales

Resultados 2003

ISSN: 1692-1887

#### CONSEJO RECTOR

Alejandro Linares Cantillo  
Andrés Echavarría Olano  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Gustavo Bell Lemus

#### JUNTA DIRECTIVA

Guillermo Carvajalino Sánchez  
Clemens Caicedo Wilhelm  
Ramiro Santa García  
Andrés Echavarría Olano  
Alejandro Linares Cantillo  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Gustavo Bell Lemus

#### DIRECTORA EJECUTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo

#### COORDINADORA ÁREA SECTOR PÚBLICO

Marcela Roza Rincón

#### INVESTIGADORAS PRINCIPALES

Ana María Torres Soto  
Martha Elena Badel Rueda

#### INVESTIGADORES DE APOYO

Carlos Arturo Téllez Murcia  
Marta Lucía Tamayo Rincón

#### ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Darío Valderrama Maya  
Paola Andrea Arjona Caycedo  
Juan Pablo Franco Jiménez  
Camila Patricia Cely Peña  
Carolina Sánchez Moreno

#### REALIZACIÓN EDITORIAL Y GRÁFICA

Zeta Periodismo  
Jannette Bonilla Torres  
Orlando González Martínez

## CONTENIDO

---

Introducción .....	5
Marco Conceptual .....	7
Diseño Metodológico .....	9
Resultados Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2003 .....	27
Análisis de Resultados .....	35

## INTRODUCCIÓN

---

**E**ste año, cumpliendo los compromisos adquiridos públicamente en el año 2002, Transparencia por Colombia ha fortalecido el Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales. Hoy el Índice tiene una cobertura de 146 entidades y está compuesto por un número mayor de indicadores, fortalecidos en su diseño para ofrecer mediciones más precisas.

Así mismo, se avanzó en la cualificación de los procedimientos de recolección y procesamiento de la información, hecho que se ve reflejado en la realización de la Encuesta de Desempeño Institucional 2003 y en el trabajo conjunto con las entidades fuente de información estatal.

Este importante logro, que supera en mucho lo planeado inicialmente por la Corporación hace un año, no hubiera sido posible sin el decidido apoyo de distintas entidades. Sea entonces esta la oportunidad para agradecer a todas y cada una de ellas la confianza puesta en Transparencia por Colombia y la solidaria colaboración para lograr un mejor resultado.

En primer lugar, queremos destacar el aporte de la Universidad Nacional, con quien hicimos un trabajo para profundizar los conceptos de integridad y los tres factores evaluados, y con quien además validamos la metodología utilizada para calcularlo. Producto de esta reflexión, durante el 2003, Transparencia por Colombia realizó un esfuerzo por fortalecer el diseño del Índice, efectuando ajustes de carácter técnico sobre algunos indicadores.

En segundo lugar, agradecemos a la Vicepresidencia de la República y al Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción por su compromiso y respaldo permanentes al Índice, como una herramienta que apoya la formulación de estrategias contra la corrupción. Así mismo, al

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- y al Departamento Nacional de Planeación -DNP-, miembros del Memorando de Entendimiento, por su valiosa colaboración en el proceso de recolección de información. Sus oportunas gestiones permitieron agilizar el levantamiento de información secundaria; su contribución en la adaptación del formulario de la Encuesta de Desempeño Institucional fue particularmente importante para lograr una mayor pertinencia del instrumento y mayor precisión en la medición de la percepción de funcionarios y empleados de las entidades sobre sus prácticas institucionales.

De manera especial destacamos el interés de los equipos directivos de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación por suministrar la información con la debida oportunidad, que permitió ajustar los indicadores correspondientes a los factores de investigación y sanción y de institucionalidad y eficiencia.

De otra parte, queremos expresar los reconocimientos de la Corporación a la Fundación Merck, que financió la totalidad de la operación del equipo de trabajo del Índice y el 20% de la Encuesta de Desempeño Institucional; al DANE que aportó el 18% del valor de la encuesta; y finalmente y no menos importante, al Programa para el “Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia”, suscrito entre USAID a través de Casals & Asociados y el Departamento Nacional de Planeación, que financió el 30% de la encuesta, correspondiente a la aplicación de la misma en las Corporaciones Autónomas Regionales e Institutos de Investigación ubicados fuera de Bogotá.

Transparencia por Colombia espera que la presente edición del Índice Nacional permita a la sociedad civil monitorear, de manera certera, la evolución del desempeño de las entidades evaluadas en términos de integridad y contribuya con el propósito gubernamental de definir políticas públicas de lucha contra la corrupción.

---

## MARCO CONCEPTUAL

---

El Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales<sup>1</sup> es un instrumento que permite medir riesgos de corrupción en entidades estatales del orden nacional. Esta herramienta busca evaluar el comportamiento de las entidades públicas seleccionadas como objeto de estudio, en tres factores representativos de un comportamiento íntegro: transparencia, investigación y sanción, e institucionalidad y eficiencia.

En los ajustes realizados al Índice Nacional en el año 2003, Transparencia por Colombia realizó un esfuerzo por fortalecer su diseño conceptual, para lo cual profundizó sobre el concepto de *integridad* que sustenta el Índice. Dicho concepto encuentra sus fundamentos en dos aproximaciones al tema: los principios de filosofía moral de John Rawls y el modelo del Sistema Nacional de Integridad, desarrollado por Transparencia Internacional.

De acuerdo con Rawls, la *integridad* es una condición necesaria para la construcción de una sociedad “bien ordenada”, y es una característica que se predica de las personas. De lo anterior se desprende que, para ser íntegra, una institución debe generar condiciones que favorezcan un comportamiento íntegro por parte de sus miembros. Es decir, debe propender por consolidar en sus miembros las virtudes propias de la *integridad* como son la sinceridad, la verdad, la prudencia, la claridad, el compromiso y la autenticidad.

En ese sentido, una institución que propenda por la creación de un referente colectivo al cual deban acudir quienes la conforman, en búsqueda de elementos de juicio para tomar decisiones cuando se encuentran ante un dilema moral, está favoreciendo la *integridad*.

De otra parte, Transparencia Internacional propone el modelo del Sistema Nacional de Integridad como fundamento para el diseño de estrate-

---

<sup>1</sup> En adelante nos referiremos al Índice de Integridad de las Entidades Públicas como Índice Nacional.

gias en la lucha contra la corrupción. El Sistema está soportado en pilares y articulado por ciertas reglas que favorecen la vivencia de la integridad en la sociedad en general, y que se corresponden con elementos de un régimen democrático. Los pilares se asimilan a las distintas instituciones estatales (legislativo, ejecutivo, judicial, órganos de control), y a otros actores de la sociedad: organizaciones sociales, empresarios, medios de comunicación y la cooperación internacional. Las reglas mínimas que favorecen la construcción de *integridad* al interior de los distintos pilares y en la sociedad, son: independencia entre poderes, controles estatales y sociales entre poderes, elecciones libres y justas, transparencia de la información pública, voz ciudadana, contratación pública abierta y competitiva, meritocracia, reglas sobre conflicto de intereses, ética en el servicio público y ayuda internacional mutua legal y judicial, entre otros.

Se propone que a partir de los pilares y de las reglas, el Sistema construya o fortalezca controles horizontales (entre poderes, al interior del Estado y con el poder ciudadano) y verticales (al interior de cada pilar) que se articulen, como pesos y contrapesos, para el cuidado de lo público, a manera de círculo virtuoso en el cual cada actor vigila y es vigilado para fortalecer el Sistema Nacional de Integridad.

Combinando, entonces, las dos aproximaciones al tema, la sociedad como un todo deberá buscar que las instituciones, pilares del Sistema, establezcan mecanismos para el desarrollo de las características propias de la *integridad* en las personas que las conforman, facilitando de esta manera que se consolide el círculo virtuoso que concibe el Sistema Nacional de Integridad.

En este contexto, para la construcción del Índice de Integridad la Corporación Transparencia por Colombia parte de la interrelación de tres factores – transparencia, investigación y sanción, e institucionalidad y eficiencia - asumidos como categorías de análisis que, de estar presentes en las entidades públicas<sup>2</sup>, reflejan el ejercicio de las características de integridad en sus miembros y facilitan el fortalecimiento del Sistema Nacional de Integridad.

---

<sup>2</sup> El Índice Nacional toma como unidad de análisis la entidad pública, tal como lo entienden los organismos de control, el Ministerio Público, Departamento Administrativo de la Función Pública y las demás fuentes de información.

# Diseño Metodológico



## DISEÑO METODOLÓGICO

---

El Índice Nacional de 2003 tiene una mayor cobertura en términos de entidades, está compuesto por un mayor número de indicadores y es más robusto. Además, la Corporación avanzó en la cualificación de los procedimientos de recolección y procesamiento de información, hecho que se ve reflejado en la realización de la Encuesta de Desempeño Institucional y en el trabajo conjunto con las entidades fuente de información estatal. La segunda edición del Índice nos permite empezar a utilizarlo para su propósito fundamental: monitorear la evolución anual del desempeño de las entidades en términos de *integridad*.

### ENTIDADES CALIFICADAS

Con el objeto de ampliar la cobertura de entidades públicas del nivel nacional, calificadas por el Índice, Transparencia aplicó una serie de criterios, buscando que el Índice evalúe entidades de todos los poderes del Estado, que estén representados los diferentes ámbitos de la gestión pública<sup>3</sup> y que se incluya información por sectores.

Adicionalmente, la selección de entidades del Índice 2003 tuvo en cuenta los efectos del Programa de Renovación de la Administración Pública<sup>4</sup>, por el cual seis entidades del orden nacional, incluidas en el Índice Nacional 2002 fueron fusionadas, siete liquidadas, y tres escindidas. También fueron creadas nuevas entidades, que concentran las funciones de algunas de las entidades liquidadas.

---

<sup>3</sup> Entidades responsables de la definición de políticas, ejecución de planes y programas, financiación, regulación, control, legislación, entre otros. Se excluyen del Índice los bancos de primer piso, debido al impacto que puede tener la calificación del Índice sobre la confianza de los usuarios en las entidades financieras.

<sup>4</sup> A través de este Programa, el Presidente de la República hizo uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 790 de 2002.

En cuanto a las entidades fusionadas en el 2002<sup>5</sup>, éstas se incorporan al Índice en su nueva condición. De otra parte, las entidades reestructuradas o escindidas<sup>6</sup> se incluyen en el Índice por última vez en 2003.

Resultado de las consideraciones anteriores, la selección de entidades evaluadas en el Índice de Integridad 2003 es la siguiente:

**TABLA No. 1**  
**NÚMERO DE ENTIDADES**

PODER PÚBLICO	No. ENTIDADES
Ejecutivo	133
Legislativo (Senado y Cámara)	2
Judicial (Altas Cortes y Fiscalía)	5
Control Fiscal (Contraloría)	1
Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría del Pueblo)	2
Órganos Electorales (Registraduría Nacional)	1
Entidades Autónomas (Banco de la República y Comisión Nacional de Televisión)	2
<b>TOTAL</b>	<b>146</b>

El resultado de este ejercicio, sobre un universo de 301 entidades registradas en el Departamento Administrativo de la Función Pública, es el siguiente:

- Incremento del 66% en el número de entidades calificadas respecto al año 2002, llegando a 146 entidades.
- Cobertura del 49% sobre el número de entidades del orden nacional registradas por la Función Pública (el Índice 2002 cubrió 29%).

<sup>5</sup> Ministerio de Protección Social (Ministerios de Salud y Trabajo y Seguridad Social), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Ministerios de Desarrollo Económico y Comercio Exterior) y Ministerio del Interior y Justicia (Ministerios del Interior y de Justicia).

<sup>6</sup> Empresa Colombiana de Petróleos S.A - ECOPETROL, Caja Nacional de Previsión - CAJANAL, e Instituto de Seguros Sociales - ISS, escindidas en 2003.

- Exclusión de seis entidades<sup>7</sup> por no cumplir con el mínimo de criterios obligatorios establecidos.

## ● RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para efectos del cálculo del Índice Nacional, en los aspectos relacionados con información de percepción de los funcionarios y empleados sobre sus propias instituciones, Transparencia emprendió un proceso de recolección de información primaria a través de la Encuesta de Desempeño Institucional aplicada con el apoyo del DANE. Además, realizó la recolección de información secundaria de cada una de las instituciones a evaluar.

### Encuesta de Desempeño Institucional 2003

La Encuesta es una de las acciones de mejoramiento más importantes que Transparencia realizó para fortalecer la calidad de los indicadores de percepción utilizados en el Índice Nacional. La Corporación asumió el compromiso y la responsabilidad de llevar a cabo la Encuesta, con el apoyo del DANE, con el fin de motivar al Gobierno Nacional a asumir este proceso de recolección de información a partir de 2004, de manera sostenible, y de facilitar al DANE la generación de la capacidad institucional para hacerlo. Sólo así la Encuesta se constituirá en un instrumento estadístico de periodicidad anual que permita medir la evolución del desempeño institucional del sector público.

La Encuesta pretende conocer la percepción de una muestra representativa de los funcionarios y empleados ubicados en las sedes principales de las entidades del orden nacional<sup>8</sup>, frente a las prácticas institucionales de la entidad durante la gestión del año 2002.

---

7 Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero - FOREC, Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE, PROEXPORT, Fondo de Infraestructura Carcelaria - FIC, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Consejo Nacional Electoral - CNE, dado que es un órgano consultivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y no es sujeto directo de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, por lo que no se evalúa de manera separada en 2003.

8 Las personas encuestadas desempeñan sus funciones en las sedes localizadas en Bogotá, y en las ciudades donde están ubicadas las sedes principales de las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos institutos de investigación pertenecientes al nivel nacional.

El cuestionario utilizado fue el resultado de una adaptación del formulario de funcionarios y empleados de la Encuesta de Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad, realizada por la Vicepresidencia de la República y el Banco Mundial en 2001. Consciente de la importancia de este ejercicio, Transparencia adelantó un proceso de mejoramiento en el que recibió aportes de la Universidad Nacional, el DANE, el DNP y la Vicepresidencia de la República.

En desarrollo de esta actividad fue necesario clarificar algunas de las preguntas, eliminar otras e incluir algunas de mayor pertinencia para efectos de la construcción de los nuevos indicadores, relacionados con la ocurrencia de irregularidades, la existencia de controles y estilo gerencial, entre otros. Adicionalmente, se modificó la escala de valoración de las respuestas con el ánimo de simplificarla. Otro de los avances en el fortalecimiento del instrumento fue la reagrupación de preguntas para obtener mayor precisión en la medición de los indicadores.

La Encuesta aplicada este año tiene mayor cobertura que la del Banco Mundial y la Vicepresidencia, la cual se aplicó a cerca de 1200 funcionarios. En 2003, se encuestaron un total de 6502 funcionarios de diversos niveles jerárquicos (directivo, asesor, ejecutivo, profesional y técnico, operativo y administrativo). Esta ampliación de cobertura se realizó con el fin de garantizar la representatividad de los resultados al interior de cada entidad.

Así mismo, se logró que el operativo de recolección de información permitiera a los encuestados responder el cuestionario con la mayor tranquilidad, gracias a las garantías de confidencialidad sobre la información recolectada<sup>9</sup>.

Con esta metodología, los indicadores de percepción tienen una mayor calidad y registran, con mayor precisión, la opinión de los funcionarios sobre situaciones que evidencian la presencia de mayores o menores riesgos de corrupción en su entidad.

### La información secundaria

El proceso de consecución de la información secundaria para el segundo ejercicio del Índice se caracterizó por una reducción en el tiempo de respuesta de la mayoría de las entidades fuente y por un trabajo conjunto con las

---

<sup>9</sup> Los encuestados fueron citados previamente en Corferías para autodiligenciar el cuestionario y, cuando fue necesario, recibieron asistencia por parte de un funcionario capacitado para hacerlo.

mismas. Esto último fue fundamental para lograr una mayor comprensión de la información disponible en las bases de datos y/o sistemas de las entidades, así como de las necesidades de la Corporación en materia de calidad y oportunidad de la información para construir los indicadores.

Durante cerca de diez meses, la Corporación utilizó varios mecanismos para el levantamiento de la información. La experiencia demuestra que sólo después de un intenso seguimiento a las solicitudes, entidad por entidad, se logra crear conciencia en los funcionarios sobre la importancia de las cifras solicitadas y el objetivo específico de los indicadores.

Es importante señalar que los contactos con los equipos directivos de los organismos de control y el intercambio de opiniones con los funcionarios de estas entidades sobre los indicadores, mostraron ser muy útiles para hacer efectiva la atención a las solicitudes de información. Lo mismo ocurrió con los funcionarios responsables de manejar la información en otras entidades fuente. Incluso, estas relaciones condujeron a la introducción de una serie de modificaciones en la forma de administrar la información al interior de algunas dependencias<sup>10</sup>.

A pesar de lo anterior, aún persiste demora en la atención de solicitudes y baja calidad de la información disponible en muchas de las entidades responsables de consolidarla. El proceso permitió observar también las deficiencias en la administración de la información de algunas entidades, bien sea por la abundancia de bases de datos o sistemas de información, usualmente rígidos, que impiden producir diversos tipos de reportes, o por el exceso de información que no está siendo utilizada para producir análisis<sup>11</sup>. Así mismo, se presentaron casos en los que, para dar respuesta a la solicitud de la Corporación sobre cifras recientes y confiables, fue necesario que la entidad efectuara el proceso de almacenamiento de información documental que aún no había sido registrada en el sistema<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Caso de la Contraloría General para las etapas previas a los fallos por responsabilidad fiscal, o de la Agenda de Conectividad, donde Transparencia efectuó una serie de sugerencias que fueron acogidas en la evaluación de las páginas web en el segundo semestre del año.

<sup>11</sup> Este último es el caso de la Fiscalía, donde el sistema de información no cuenta con un campo para registrar la entidad a la cual pertenece el sindicado cuando el mismo es funcionario público, lo que impide la construcción de un indicador en el factor de investigación y sanción, relacionado con procesos penales contra los funcionarios de cada una de las entidades.

<sup>12</sup> Es el caso de la Dirección de Defensa Judicial del Ministerio del Interior y de Justicia, que no cuenta aún con una base de datos confiable y completa que permita analizar las cifras de pagos por sentencias y conciliaciones.

De otra parte, se evidenció con preocupación una enorme dificultad para conseguir la información agregada sobre personal de las instituciones a evaluar, la cual se supondría debería ser fácilmente accesible a través del Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, por lo menos en lo relacionado con las entidades del Poder Ejecutivo. Esta situación pareció particularmente inexplicable en medio de la implantación del Programa de Renovación de la Administración Pública. Para superar este obstáculo, fue necesario acudir a las entidades directamente.

En conclusión, aun cuando se presentaron mejorías evidentes en el proceso de recolección de información objetiva, persisten problemas de calidad, dispersión y disponibilidad de la información solicitada, que constituyen un reto permanente para el Observatorio de Integridad de Transparencia por Colombia<sup>13</sup>.

En este contexto, Transparencia suscribió en el mes de junio de 2003 un Memorando de Entendimiento junto con la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, para fortalecer la información que permita mejorar los ejercicios de medición sobre corrupción e integridad en el país. En el marco de los objetivos del Memorando se discutieron algunos temas de importancia para la producción del Índice y se efectuaron algunas gestiones para agilizar el acceso a la información requerida. Se espera que el compromiso del Gobierno Nacional en este tema redunde en una mayor disponibilidad de datos duros y en una mejor calidad de la información para efectos del cálculo del Índice Nacional 2004.

## INDICADORES QUE COMPONEN EL ÍNDICE

Para el Índice Nacional 2003, Transparencia por Colombia emprendió un importante trabajo para robustecer los indicadores que lo componen.

En esta versión, los indicadores de datos duros están compuestos por un mayor número de variables, y de mejor calidad, que permiten hacer más cualificada y más exigente la calificación. La proporción entre

<sup>13</sup> La Corporación cuenta con la documentación completa que refleja el proceso de recolección de información, en la que 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.

indicadores duros y de percepción se mantiene en los mismos niveles del Índice de 2002.

La mayor calidad de los indicadores de percepción permite que éstos recojan de mejor manera la credibilidad y confianza en las instituciones, como un reflejo de la existencia de mayores o menores riesgos de corrupción.

Transparencia seguirá esforzándose por incluir nuevos indicadores contruidos con información objetiva en la medida en que tenga acceso a más y mejor información<sup>14</sup>.

**TABLA No. 2**  
**FACTORES E INDICADORES**

Factor	Número total de Indicadores	Indicadores basados en datos duros	Indicadores basados en datos de percepción
Transparencia	5	4	1
Investigación y Sanción	3	2	1
Institucionalidad y Eficiencia	10	4	6
Total	18	10	8
		56%	44%

## ● FACTOR TRANSPARENCIA

El concepto de transparencia tiene un doble alcance en el Índice: frente a los miembros de la institución y frente a la sociedad. Una institución es transparente si su misión es conocida, los procedimientos con los que opera son claros para todos los interesados y compartidos por sus miembros, y si sus resultados pueden ser sometidos a un juicio externo. En este sentido, la transparencia en una entidad no sólo se entiende como la publicidad de los actos oficiales sino también como el acceso a la información de la misma, por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular. A mayor transparencia, mayor visibilidad y, por lo tanto, menor riesgo de corrupción.

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el 2004, se espera poder contar con información dura disponible en el Sistema de Información de Contratación Estatal - SICE y en el Portal Único de Contratación sobre la gestión de contratación de las entidades.

TABLA No. 3  
**FACTOR TRANSPARENCIA - INDICADORES Y FUENTES**

INDICADOR	FUENTE
Disponibilidad de información de la entidad en la página web.	Evaluación de Transparencia por Colombia.
Sistemas de atención de quejas y reclamos.	Evaluación de Transparencia por Colombia.
Calificación de la transparencia en la entidad otorgada por funcionarios.	Encuesta de Transparencia por Colombia y DANE.
Disponibilidad de información sobre contratación en la página web.	Evaluación de Transparencia por Colombia.
Disponibilidad de información sobre trámites.	Evaluación del Departamento Administrativo de la Función Pública y Transparencia por Colombia

A diferencia del año anterior, este año Transparencia realizó la evaluación de la página web para la totalidad de las entidades que componen el Índice, adaptando para ello la metodología utilizada por la Agenda de Conectividad para evaluar los avances de los sitios web de las entidades del poder ejecutivo, frente a las metas definidas en la Fase I de la Directiva 02 de 2000<sup>15</sup>. Esto conlleva a una evaluación más minuciosa y exigente de las páginas y por ende algunas entidades pueden ver reducida su calificación en este indicador.

Además, se construyó un indicador independiente que evaluará el manejo de la información sobre contratación en la página web, dada la particular importancia de este proceso en los niveles de integridad de las entidades. El haberlo incluido en el factor hace más exigente la calificación del mismo, en tanto el año pasado solamente se evaluó la existencia de información sobre contratación como parte de la calificación de la página web. Este ajuste genera que algunas entidades regidas por un régimen privado, no consideren obligatorio presentar informes en igual nivel de detalle que las demás entidades públicas, obteniendo, por consiguiente, calificaciones más bajas.

<sup>15</sup> La Fase I tiene como objetivo acercar al ciudadano a la entidad, suministrándole servicios de información. Con su desarrollo se busca que las entidades publiquen en sus páginas web información mínima sobre temas como presupuesto, normatividad, trámites y mecanismos de rendición de cuentas, en un esquema que permita una fácil consulta de información actualizada.

El factor también incluye un indicador nuevo que evalúa, tanto la información disponible sobre los trámites que atienden las entidades, como la posibilidad de efectuar trámites en línea. La calificación del indicador tiene dos componentes:

- La evaluación de la información sobre trámites de la entidad disponible en la Guía de Trámites de la página web del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- La evaluación de la posibilidad de realizar al menos un trámite en línea a través de la página web. La inclusión de este indicador permite profundizar en el tema de trámites, con relación al ejercicio de 2002.

Estos dos nuevos indicadores, sumados a los otros que componen el factor, dan la posibilidad a las entidades que reportan juiciosamente su información de mejorar su calificación.

De otra parte, el indicador sobre atención a quejas y reclamos, fue cualificado respecto al del Índice 2002. El indicador en 2003 es más exigente pues se concentra en la integralidad de un sistema de atención. En este sentido, la evaluación hace énfasis en el funcionamiento de:

- Un sistema de atención, en el que se evalúa el adecuado manejo de la línea gratuita.
- Las dependencias que atienden quejas y reclamos, incluyendo la existencia de registros estadísticos y de monitoreo a los mismos.
- El uso de la página web como herramienta de la entidad que permite al ciudadano acceder al sistema de atención de quejas y reclamos de la misma.

También se mejoró el indicador que califica la percepción de transparencia entre los funcionarios de las entidades. Este indicador está compuesto por las respuestas a 12 preguntas sobre el nivel de conocimiento de los funcionarios frente a los criterios aplicados en los procesos de administración de personal, de gestión presupuestal<sup>16</sup> y de contratación; a la transparencia con la que se toman las decisiones en estos procesos,

---

<sup>16</sup> La gestión presupuestal incluye los procesos de programación del presupuesto y su ajuste a lo largo de la vigencia.

expresada en la sustentación de las mismas (planeación, formalización y documentación) y en su anuncio y publicación posterior. La encuesta incluye, además, preguntas relacionadas con la publicación de los planes de compras y de los procesos de evaluación de ofertas.

De otra parte, el indicador de autonomía institucional fue reubicado en el factor de institucionalidad y eficiencia, con el ánimo de que en este factor se mida específicamente lo relacionado con la transparencia de la institución frente a sus miembros y frente a la sociedad.

## ● FACTOR INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN

El factor de investigación y sanción supone que, identificados los hechos constitutivos de falta por parte de los servidores públicos, es necesario que se produzcan investigaciones y sanciones oportunas y efectivas. Aquí se incluyen no sólo sanciones disciplinarias y fiscales, sino también la llamada sanción social, expresada en la percepción de los funcionarios sobre la honestidad o deshonestidad con que son manejadas sus instituciones. La sanción penaliza el comportamiento que, desde la perspectiva institucional, no es íntegro y riñe con la normatividad vigente, e involucra

TABLA No. 4  
FACTOR INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN - INDICADORES Y FUENTE

INDICADOR	FUENTE
Percepción de los funcionarios sobre los niveles de deshonestidad en sus entidades.	Encuesta de Transparencia por Colombia y DANE.
Agregado de fallos y sanciones disciplinarias ejecutoriadas <sup>17</sup> contra funcionarios de las entidades.	Procuraduría General de la Nación, oficinas de control interno disciplinario, Consejo de Estado, Comisión de Acusaciones de la Cámara.
Agregado de procesos de responsabilidad fiscal de la Contraloría contra funcionarios de las entidades.	Contraloría General de la República.

<sup>17</sup> Un fallo ejecutoriado es aquel frente al cual ya no hay apelación posible, o sea que se encuentra en firme porque se ha agotado la vía gubernativa.

la perspectiva costo/beneficio en el ejercicio de prácticas corruptas<sup>18</sup>. De lograrse altos niveles de sanción, aumentan los costos de tales prácticas tanto para funcionarios como para particulares<sup>19</sup>. A mayor capacidad de investigación y sanción, menor es el riesgo de corrupción y menores los incentivos para los corruptos.

El Índice Nacional 2002 tenía ocho indicadores dentro del factor de Investigación y Sanción, que incluían cada una de las etapas del proceso disciplinario de manera separada, y en el caso de los procesos por responsabilidad fiscal, sólo los fallos proferidos por la Contraloría General de la República.

Para el Índice 2003, en términos de procesos disciplinarios se concentró la calificación en un indicador que muestra la sanción disciplinaria exclusivamente. Para construirlo, se consolidaron las cifras de los procesos adelantados por las oficinas de control interno disciplinario de las entidades, la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes en el caso de los magistrados de las Altas Cortes y el Fiscal General, y las cifras del Consejo de Estado sobre pérdida de investidura de los congresistas. Estas cifras se dividieron por el número de funcionarios.

En lo referente a los procesos por responsabilidad fiscal, con el fin de simplificar y evitar la duplicidad en la medición, se agregaron dos indicadores: el número de autos de imputación por funcionario y el número de fallos por funcionario, ponderados por la participación del valor de los fallos fiscales en el presupuesto de inversión<sup>20</sup> de cada entidad. Esta ponderación se realizó con el fin de poner un peso mayor sobre las entidades que administran más recursos de inversión. Este indicador supone que entre más alto sea el número de funcionarios para los cuales

---

<sup>18</sup> Klitgaard 1988.

<sup>19</sup> Las instituciones deben buscar que la corrupción sea “altamente riesgosa” y de “baja rentabilidad”. Pope, 2000.

<sup>20</sup> Las cifras de presupuesto corresponden a la ejecución presupuestal de los gastos de personal, y de adquisición de bienes y servicios e inversión. La información del Ministerio de Hacienda - Dirección General del Presupuesto Público Nacional- División de Consolidación Presupuestal- se utilizó para aquellas entidades que reciben más del 90% de su presupuesto de recursos de la nación, entre las que se encuentran establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales. Para los Ministerios fusionados se utilizó el dato del presupuesto apropiado para el año 2003 de la página del Ministerio de Hacienda y de estas entidades. En el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales, fue necesario solicitar la información a cada entidad, pues no existe una única fuente. Para las entidades del sector financiero y de seguros se utilizó la información correspondiente al presupuesto de inversión y gastos de personal cuando la información se encontraba publicada en la página web.

existen pruebas que comprometen su responsabilidad en la ocurrencia de un detrimento patrimonial, demostrada objetivamente, y mayor sea el número de fallos por responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría General de la República contra los funcionarios de esa misma entidad, se presenta un mayor riesgo de corrupción.

Además, se reubicaron en el factor de institucionalidad y eficiencia, los indicadores de quejas ante la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República y el de pagos por sentencias y conciliaciones. En el primer caso, la reubicación se efectuó con el ánimo de diferenciar la información que es netamente concluyente sobre los niveles de sanción a la que esta sometida una entidad, de aquella que puede estar indicando menores niveles de confianza de los ciudadanos en la entidad, lo que refleja una mayor vulnerabilidad a la corrupción.

El indicador sobre pagos por sentencias y conciliaciones se reubicó y se mejoró, en tanto sólo tiene en cuenta los pagos por concepto de controversias contractuales y no por acciones de nulidad con restablecimiento del derecho y/o acciones de reparación directa, como estaba en el Índice 2002.

De otra parte, el indicador de percepción de deshonestidad contiene las calificaciones otorgadas por los funcionarios de las entidades, al responder a 37 preguntas de la Encuesta de Desempeño Institucional, que recogen su percepción sobre la ocurrencia de irregularidades en los procesos de administración de personal, gestión presupuestal y contratación. En el año 2002 la calificación obedecía a la respuesta a una pregunta, efectuada a usuarios, funcionarios y empresarios sobre 30 entidades.

## ● FACTOR INSTITUCIONALIDAD Y EFICIENCIA

La institucionalidad tiene varios alcances: la definición explícita de la misión, la búsqueda de los medios para lograr los objetivos y la consecución de un resultado imparcial y equitativo. La eficiencia se puede definir como la cercanía entre el objetivo misional y los resultados.

Este factor supone que la observancia de procedimientos establecidos para cumplir la misión institucional limita el margen de discrecionalidad de funcionarios, representantes políticos y particulares en ejercicio de funciones públicas. Además, supone que si los costos de la gestión pública

disminuyen, también se altera la relación costo/beneficio de las prácticas corruptas. Por ello, es posible afirmar que a mayor institucionalidad y eficiencia en las entidades públicas, menor oportunidad de corrupción.

**TABLA No. 5**  
**FACTOR INSTITUCIONALIDAD Y EFICIENCIA - INDICADORES Y FUENTE**

INDICADOR	FUENTE
Percepción sobre incentivos a empleados y compromiso institucional.	Encuesta de Transparencia por Colombia y DANE.
Percepción sobre administración del recurso humano.	Encuesta de Transparencia por Colombia y DANE.
Percepción sobre manejo de la contratación.	Encuesta de Transparencia por Colombia y DANE.
Percepción sobre gestión presupuestal.	Encuesta de Transparencia por Colombia y DANE.
Percepción sobre autonomía en la toma de decisiones.	Encuesta de Transparencia por Colombia y DANE.
Percepción sobre supervisión y control de procesos.	Encuesta de Transparencia por Colombia y DANE.
Número de quejas recibidas por la Procuraduría contra funcionarios de la entidad, por funcionario.	Procuraduría General de la Nación.
Número de quejas recibidas por la Contraloría contra funcionarios de la entidad, por funcionario.	Contraloría General de la República.
Número de autos de apertura de investigación fiscal proferidos por la Contraloría contra funcionarios de la entidad, por funcionario.	Contraloría General de la República.
Valor de los pagos por sentencias y conciliaciones realizados por las entidades por concepto de acciones contractuales <sup>21</sup> .	Ministerio del Interior y de Justicia.

<sup>21</sup> Las controversias contractuales son aquellas por medio de las cuales se resuelven los conflictos que se presentan en torno a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos estatales.

En el ejercicio del Índice Nacional 2002, el factor de institucionalidad y eficiencia se conformó por cuatro indicadores de percepción. Este año, se aumentó el número de indicadores basados en datos duros y se incluyeron nuevos y mejores indicadores tomados de los resultados de la Encuesta de Desempeño Institucional, que permiten conocer más de cerca el comportamiento institucional de las entidades desde la perspectiva de los funcionarios.

El factor está formado por diez indicadores, de los cuales seis son de percepción y cuatro son construidos con información dura.

En relación con los indicadores de percepción, por su correlación se agruparon dos indicadores en uno, (compromiso e incentivos a empleados) construido con base en las respuestas a 24 preguntas de la Encuesta de Desempeño Institucional, que buscan conocer la percepción de los funcionarios sobre el nivel de motivación del personal de la entidad, su compromiso con la misión y con los objetivos institucionales, así como los factores que estimulan a los funcionarios a trabajar allí, incluyendo la existencia de incentivos institucionales. El indicador supone que la motivación y el compromiso de quienes trabajan en una entidad son fundamentales para desempeñar una gestión eficiente y contribuyen a desincentivar la corrupción.

De otra parte, el indicador de autonomía en la toma de decisiones, que en el año 2002 estaba ubicado en el factor de transparencia, se reubicó en el factor de Institucionalidad y Eficiencia. Supone que en la medida en que la percepción de los funcionarios indique que las decisiones de la entidad son autónomas, existe una institucionalidad sólida que no admite influencias y, por tanto, tiene un más bajo riesgo de corrupción.

El indicador relacionado con la existencia de controles internos fue objeto de mejoras. Está compuesto por un número mayor de preguntas de la Encuesta (16) los cuales recogen con mayor precisión la percepción de los funcionarios sobre mecanismos de supervisión y control de procesos al interior de la entidad, relacionados con la administración de personal, la gestión presupuestal y la contratación, incluyendo la realización de auditorías por parte de la oficina de control interno y de organizaciones externas. Si la percepción de los funcionarios indica que la entidad cuenta con adecuados mecanismos de supervisión y control sobre sus procesos, existen condiciones que permiten reducir los riesgos de corrupción en la misma.

Así mismo, se incluyeron tres nuevos indicadores de percepción sobre la administración del recurso humano, la gestión presupuestal y la contratación, respectivamente<sup>22</sup>. Estos indicadores buscan dar elementos para reflexionar sobre el manejo de procesos organizacionales sobre los que no existen datos duros incluidos aun en el Índice, y que pueden ayudar a las entidades a tomar decisiones concretas de política para mejorar sus procesos de gestión.

Estos indicadores contemplan la percepción de los funcionarios sobre las prácticas de transparencia, autonomía en la toma de decisiones y existencia de mecanismos de supervisión y control dentro de cada proceso. Además, el indicador sobre la administración del recurso humano, incluye respuestas sobre la existencia de perfiles de cargo y la utilización de sistemas de evaluación de desempeño. El indicador de la gestión presupuestal incluye también la percepción sobre la complejidad en los procedimientos, así como la ocurrencia de desvíos irregulares de fondos u otros abusos con los recursos presupuestales. Por último, el indicador sobre contratación tiene respuestas a la ocurrencia de prácticas indebidas en este proceso, incluyendo sobornos para incumplir normas establecidas o adjudicar contratos públicos.

En relación con los indicadores duros, este factor se complementó con los indicadores de quejas por funcionario, recibidas de la Procuraduría y la Contraloría y el correspondiente a los pagos por sentencias y conciliaciones.

Los dos primeros indicadores suponen que un mayor número de quejas o denuncias contra funcionarios de una entidad, indica menores niveles de confianza de los ciudadanos en la entidad, lo que refleja una mayor vulnerabilidad a la corrupción.

Como un nuevo indicador aparece también el número de autos de apertura de procesos de responsabilidad fiscal, por funcionario, suponiendo que mientras mayor sea el número de funcionarios a los que se les abre un proceso de responsabilidad fiscal en la Contraloría, mayores son las muestras de debilidad en los procesos de gestión institucional, aumentando la vulnerabilidad a la corrupción.

---

<sup>22</sup> En el primer caso, se toman 15 preguntas de la Encuesta, en el segundo 14 y en el tercero 24 preguntas.

El fortalecimiento de los indicadores que componen el factor de institucionalidad y eficiencia hace más precisa y exigente la medición en ciertos casos, razón por la que las calificaciones finales obtenidas por algunas entidades pueden ser menores a las obtenidas en el ejercicio del año 2002.

## ● CONSIDERACIONES SOBRE LOS RESULTADOS

En el próximo capítulo se presentan los resultados del Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales de 2003, ordenados de mayor a menor en términos de su nivel de integridad. Es importante recordar que las entidades de más alto nivel de integridad son las que enfrentan menores riesgos de corrupción, así como las de más bajo nivel de integridad están sometidas a más altos riesgos de corrupción.

Dado que el ingreso de nuevas entidades en este ejercicio modifica las posiciones relativas de los que aparecieron inicialmente en el Índice de 2002, el análisis de los resultados de 2003 debe hacerse en términos de la calificación obtenida y no de la posición en el Índice. El análisis de las posiciones no sería válido dado que las nuevas entidades se entremezclan con las calificadas el año pasado y generan un cambio en las posiciones relativas. Por tanto, es el análisis de las calificaciones el que permite a las entidades tanto compararse consigo mismas, año a año, identificando los factores y los indicadores en los que es preciso trabajar para efecto de mejorar su calificación en el Índice Nacional, como compararse con las otras de su sector y con las demás entidades evaluadas.

# Resultados Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003

---



## RESULTADOS ÍNDICE DE INTEGRIDAD DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS NACIONALES 2003

	ENTIDAD	Transparencia	Investigación y Sanción	Institucionalidad y Eficiencia	Índice 2003	Índice 2002
RIESGO BAJO	■ Comisión de Regulación de Telecomunicaciones - CRT	92,74	97,44	87,48	92,55	78,55
	■ Banco de Comercio Exterior de Colombia - BANCOLDEX	81,60	97,87	97,46	92,31	75,64
	■ Hospital Militar Central	87,70	90,38	92,25	90,11	-
	■ Banco de la República	67,35	95,98	100,00	87,78	88,03
	■ Superintendencia de Valores	84,89	94,36	73,87	84,37	-
	■ Superintendencia Bancaria	91,76	91,11	68,64	83,84	67,37
	■ Interconexión Eléctrica S.A. ISA	52,99	98,72	97,56	83,09	94,56
	■ Dirección General de Sanidad Militar	63,71	89,75	94,50	82,65	-
	■ Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN-	95,95	96,77	52,51	81,74	-
	■ Dirección General Marítima-DIMAR	87,92	92,04	64,50	81,49	-
	■ Armada Nacional	100,00	80,71	63,45	81,39	80,81
	■ Superintendencia de Sociedades	90,37	85,49	67,91	81,26	-
	■ Fuerza Aérea Colombiana- FAC	91,24	81,81	70,45	81,16	81,46
	■ Ministerio de Hacienda y Crédito Público	80,52	89,98	71,52	80,68	68,82
	RIESGO MEDIO	■ Agencia de Cooperación Colombiana Internacional- ACCI	78,96	97,66	62,76	79,79
■ Departamento Nacional de Planeación-DNP		79,21	87,65	71,32	79,39	78,78
■ Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta		85,36	90,21	62,56	79,37	-
■ Empresa Colombiana de Petróleos- ECOPETROL		84,60	81,22	70,71	78,84	62,89
■ Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC		95,18	74,60	64,67	78,15	-
■ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN		99,23	70,53	64,00	77,92	66,44
■ Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt		41,34	98,24	92,41	77,33	-
■ Fondo Nacional del Ahorro- FNA		81,11	84,64	65,67	77,14	-
■ Corporación Autónoma Regional del Dique-CARDIQUE		39,30	99,02	91,24	76,52	-
■ La Previsora S.A. Compañía de Seguros		93,24	80,66	55,45	76,45	72,33
■ Comisión Nacional de Televisión		73,49	87,82	67,52	76,28	67,51
■ Superintendencia de Industria y Comercio		77,22	89,04	62,18	76,14	77,16
■ Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -CORPONOR-		78,93	86,90	61,95	75,92	-
■ Departamento Administrativo de Seguridad-DAS		83,27	68,26	75,57	75,70	-
■ Universidad Nacional de Colombia		70,64	87,41	68,85	75,63	-
■ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		88,92	81,03	56,59	75,51	63,21
■ Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga-CDMB		84,47	88,64	51,40	74,84	-
■ Corporación Autónoma Regional de Chivor-CORPOCHIVOR		71,13	93,12	59,29	74,51	-
■ Departamento Administrativo de la Presidencia- DAPRE		68,52	87,59	67,13	74,41	73,80
■ Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG		57,96	94,96	69,69	74,20	81,77
■ Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA		93,03	73,99	54,98	74,00	68,72
■ Superintendencia de la Economía Solidaria		85,20	86,15	50,11	73,82	-
■ Policía Nacional		96,76	68,19	55,54	73,50	58,96
■ Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química -INGEOMINAS-		65,41	83,77	71,29	73,49	-
■ Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE		84,75	91,07	44,52	73,45	-
■ Comisión de Regulación de Agua Potable- CRA		74,04	88,21	57,96	73,41	-
■ Instituto Colombiano Agropecuario -ICA		91,57	87,01	41,50	73,36	-
■ Ministerio de Cultura		93,17	78,59	47,72	73,16	61,58
■ Contraloría General de la República		69,32	77,04	73,10	73,15	71,59
■ Red de Solidaridad Social		79,41	86,17	52,57	72,72	60,12
■ Ministerio de Minas y Energía	79,84	80,66	56,08	72,19	66,66	
■ Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología - COLCIENCIAS	77,90	92,78	45,04	71,91	-	

Continuación... **Resultados 2003 Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales**

	ENTIDAD	Transparencia	Investigación y Sanción	Institucionalidad y Eficiencia	Índice 2003	Índice 2002	
RIESGO MEDIO	■ Ministerio de Defensa Nacional	89,24	73,61	52,43	71,76	46,21	
	■ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC	76,82	75,80	62,46	71,70	56,46	
	■ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	92,40	70,33	52,21	71,65	69,82	
	■ Ministerio de Comunicaciones	97,24	72,90	44,17	71,44	51,94	
	■ Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-ICFES-	69,71	85,51	58,22	71,15	-	
	■ Consejo de Estado	64,38	94,98	52,81	70,72	58,95	
	■ Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM	65,95	92,15	52,89	70,33	-	
	■ Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO	73,65	92,65	44,47	70,25	75,13	
	■ Instituto Nacional de Cancerología	74,60	82,40	53,41	70,14	-	
	■ Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	71,07	82,32	56,01	69,80	58,87	
	■ Universidad Nacional Abierta a Distancia - UNAD	77,74	80,64	50,58	69,65	-	
	■ Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras - INVEMAR	40,19	95,49	72,61	69,43	-	
	■ Corporación Autónoma Regional de Risaralda - CARDER	55,14	93,57	58,33	69,01	-	
	■ Superintendencia Nacional de Salud	87,39	77,10	42,43	68,97	69,00	
	■ Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE	65,99	79,92	60,31	68,74	na	
	■ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	78,12	76,43	51,53	68,69	na	
	■ Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX	77,59	74,70	53,17	68,49	67,38	
	RIESGO ALTO	■ Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia -CORANTIOQUIA	57,45	91,90	54,39	67,91	-
		■ Ministerio de Protección Social	83,72	71,68	47,19	67,53	-
		■ Corte Suprema de Justicia	59,86	94,72	47,69	67,42	58,46
■ Caja de Retiro de las Fuerzas Militares		60,01	79,14	61,96	67,03	69,97	
■ Contaduría General de la República		82,35	82,64	35,66	66,88	82,25	
■ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF		89,74	79,20	29,90	66,28	60,39	
■ Aeronáutica Civil		85,86	74,67	36,53	65,69	67,40	
■ Instituto Nacional de Salud-INS-		54,10	82,35	60,19	65,54	-	
■ Corporación para el desarrollo sostenible del Urabá -CORPOURABA		57,20	88,74	49,60	65,18	-	
■ Escuela Superior de Administración Pública- ESAP		73,68	86,04	33,71	64,48	-	
■ Ministerio del Interior y de Justicia		70,29	66,07	56,14	64,17	-	
■ Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA		67,17	91,79	33,00	63,99	-	
■ Superintendencia de Subsidio Familiar		81,07	79,87	30,99	63,97	63,50	
■ Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA		27,18	92,03	72,22	63,81	-	
■ Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico -CDA		50,95	93,04	47,22	63,73	-	
■ Empresa Nacional Minera Limitada-MINERCOL		52,14	87,12	51,36	63,54	51,16	
■ Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS		32,15	85,03	71,93	63,04	-	
■ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		70,17	81,28	33,16	61,53	-	
■ Defensoría del Pueblo		60,18	84,63	38,28	61,03	73,56	
■ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.-IDEAM-		67,80	82,83	32,15	60,93	-	
■ Procuraduría General de la Nación	60,92	80,66	38,52	60,04	60,66		
■ Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER	93,77	81,90	3,93	59,87	72,21		
■ Ministerio de Relaciones Exteriores	61,47	75,44	42,47	59,79	-		
■ Consejo Superior de la Judicatura	62,90	80,34	36,13	59,79	76,21		

Continuación... **Resultados 2003 Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales**

ENTIDAD	Transparencia	Investigación y Sanción	Institucionalidad y Eficiencia	Índice 2003	Índice 2002
■ Dirección Nacional de Estupefacientes	79,59	55,48	44,20	59,76	60,48
■ Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC	53,26	86,83	38,73	59,61	-
■ Ministerio de Transporte	61,37	63,28	50,52	58,39	40,30
■ Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge-CORPOMOJANA	0,00	98,57	76,11	58,22	-
■ Corporación Autónoma Regional de la Guajira -CORPOGUAJIRA	6,69	91,72	76,23	58,21	-
■ Fiscalía General de la Nación	48,55	75,90	49,92	58,12	64,65
■ Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-	77,45	77,05	19,82	58,11	-
■ Corporación Autónoma Regional de Caldas -CORPOCALDAS	47,47	84,77	42,08	58,10	-
■ Comisión Nacional de Regalías	72,00	82,77	19,12	57,96	65,84
■ Corporación Autónoma Regional de Boyacá -CORPOBOYACA	42,24	84,32	44,66	57,07	-
■ Instituto Colombiano de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas -IPSE	80,33	76,13	14,65	57,04	-
■ Compañía de Informaciones Audiovisuales-AUDIOVISUALES	74,75	62,42	33,79	56,99	-
■ Administración Postal Nacional - APOSTAL	71,85	53,65	42,81	56,10	-
■ Instituto Nacional de Vías - INVIAS	70,32	63,00	33,74	55,69	51,65
■ Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar-CSB	2,57	91,89	69,97	54,81	-
■ Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC	78,20	71,76	14,43	54,80	-
■ Corporación Autónoma Regional del Guavio -CORPOGUAVIO	65,11	72,44	25,33	54,29	-
■ Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM	68,42	72,66	21,38	54,15	45,88
■ Financiera Energético Nacional-FEN	39,33	100,00	23,03	54,12	71,13
■ Ministerio de Educación Nacional	80,43	54,83	26,49	53,92	25,93
■ Instituto Colombiano de Radio y Televisión-INRAVISION	57,39	61,39	40,49	53,09	-
■ Instituto Colombiano de Deportes- COLDEPORTES	82,09	77,06	0,00	53,05	-
■ Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA	49,04	82,25	26,93	52,74	-
■ Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ	31,42	89,89	36,58	52,63	-
■ Registraduría Nacional del Estado Civil	35,47	71,11	50,49	52,36	52,93
■ Cámara de Representantes	61,94	55,33	38,74	52,00	15,28
■ Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico - IIAP	21,03	89,34	44,68	51,68	-
■ Superintendencia de Puertos y Transportes	63,67	69,98	20,07	51,24	52,19
■ Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-SINCHI	4,02	95,45	53,19	50,89	-
■ Corporación Autónoma Regional del Cesar -CORPOCESAR	16,54	87,47	48,24	50,75	-
■ Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA	27,60	64,95	59,14	50,56	-
■ Corporación Autónoma Regional de Sucre-CARSUCRE	1,19	86,40	63,38	50,33	-
■ Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare - CORNARE	31,28	79,15	40,48	50,31	-
■ Superintendencia de Notariado y Registro	46,87	58,98	44,18	50,01	-
■ Fondo de Previsión Social - FONPRECON	66,03	40,74	41,51	49,43	40,37
■ Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG	50,53	77,86	18,08	48,82	-
■ Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena - CORPOMACARENA	8,49	86,17	50,07	48,24	-
■ Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR	61,56	56,16	19,58	45,77	-
■ Caja Nacional de Previsión-CAJANAL	61,19	61,27	12,86	45,11	33,57
■ Corporación Autónoma Regional de Nariño-CORPONARIÑO	2,06	83,25	41,17	42,16	-
■ Senado de la República	47,23	64,02	11,46	40,90	26,17
■ Empresa Territorial para la Salud - ETESA	32,15	58,01	23,27	37,81	46,05
■ Instituto Colombiano de Seguros Sociales - ISS	70,76	0,00	42,45	37,74	52,48
■ Corporación para el Desarrollo Sostenible del Chocó - CODECHOCO	3,24	80,58	14,84	32,89	-
■ Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS	17,77	38,12	23,98	26,62	-

Nota. Las casillas vacías del Índice 2002 corresponden a Entidades que no estuvieron incluidas en ese año o que estando incluidas no obtuvieron calificación final.

## ENTIDADES EVALUADAS SIN CALIFICACIÓN FINAL EN EL ÍNDICE 2003

A continuación se presentan las entidades evaluadas que no cuentan con calificación final del Índice Nacional, porque no pudieron ser objeto de aplicación de la Encuesta de Desempeño Institucional, que arroja los indicadores de percepción. Cabe resaltar el caso del Ejército Nacional, entidad que no autorizó oportunamente la aplicación de la encuesta y de la Corte Constitucional que manifestó por escrito su negativa a responderla<sup>23</sup>.

Entidad	Razón para no ser encuestada
◆ Corporación Para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía Colombiana- CORPOAMAZONÍA	Problemas de orden público
◆ Corte Constitucional	Negativa a responder Encuesta
◆ Ejército Nacional	Falta de autorización oportuna
◆ Empresa Colombiana de Vías Férreas - FERROVIAS	Liquidada
◆ Empresa Nacional de Telecomunicaciones - TELECOM*	Liquidada
◆ Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI*	Liquidada
◆ Fondo de Comunicaciones	Nómina no independiente
◆ Fondo Nacional de Caminos Vecinales*	Liquidada
◆ Fondo Rotatorio del DAS-FONDAS	Nómina no independiente
◆ Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA*	Liquidada
◆ Instituto de Fomento Industrial-IFI*	Liquidada
◆ Instituto Nacional de Adecuación de Tierras-INAT	Liquidada
◆ Sanatorio de Agua de Dios	Costo de desplazamiento vs. No. personas a encuestar
◆ Sanatorio de Contratación	Costo de desplazamiento vs. No. personas a encuestar

\* Ubicados en el Índice 2002 en los rangos de alto o muy alto riesgo de corrupción.

<sup>23</sup> Comunicación dirigida a la Vicepresidencia de la República y a la Dirección del DANE, No. 2003ER13539 del 28 de agosto de 2003.

## ● CAMBIOS EN ENTIDADES EVALUADAS EN EL ÍNDICE 2002

Es interesante señalar que en el proceso de modernización del Estado, adelantado por el Programa de Renovación de la Administración Pública, el Gobierno Nacional tomó medidas frente a varias de las entidades que estuvieron ubicadas en los rangos de alto y muy alto riesgo de corrupción en el Índice 2002 –calificaciones inferiores a 70–.

Además de las cinco liquidadas que aparecen en el cuadro anterior (Entidades evaluadas sin calificación final en el Índice 2003), una más fue liquidada el Inurbe, tres fueron escindidas ISS, Cajanal y Ecopetrol y fueron fusionados los Ministerios del Interior, de Justicia, de Salud, de Trabajo y de Desarrollo Económico.

## ● LAS 10 ENTIDADES QUE MÁS BAJARON 2002-2003

Entidad	Índice 2002	Índice 2003	Diferencia
Financiera Energética Nacional - FEN	71,1	54,1	-17,0
Consejo Superior de la Judicatura	76,2	59,7	-16,4
Contaduría General de la República	82,2	66,8	-15,3
Instituto Colombiano de Seguros Sociales - ISS	52,4	37,7	-14,7
Defensoría del Pueblo	73,5	61,0	-12,5
Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER	72,2	59,8	-12,3
Interconexión Eléctrica S.A. ISA	94,5	83,0	-11,4
Empresa Territorial para la Salud - ETESA	46,0	37,8	-8,2
Comisión Nacional de Regalías	65,8	57,9	-7,8
Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG	81,7	74,2	-7,5

## ● LAS 10 ENTIDADES QUE MÁS SUBIERON 2002-2003

Entidad	Índice 2002	Índice 2003	Diferencia
Cámara de Representantes	15,2	52,0	36,7
Ministerio de Educación Nacional	25,9	53,9	27,9
Ministerio de Defensa Nacional	46,2	71,7	25,5
Ministerio de Comunicaciones	51,9	71,4	19,4
Ministerio de Transporte	40,3	58,3	18,0
Banco de Comercio Exterior de Colombia - BANCOLDEX	75,6	92,3	16,6
Superintendencia Bancaria	67,3	83,8	16,4
Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL	62,8	78,8	15,9
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	56,4	71,6	15,2
Senado de la República	26,1	40,9	14,7

## Análisis de resultados

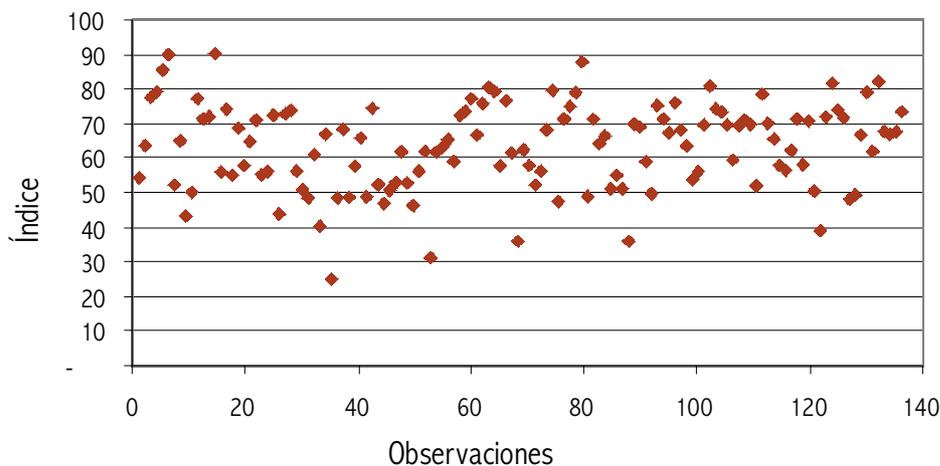
---



## ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados del año 2003 son similares a los obtenidos en 2002, en términos de la dispersión de las calificaciones.

**Gráfica 1. Dispersión Índice de Integridad 2003**



Se observa que la calificación mínima es 26.6 mientras que en 2002 fue 15.3; la calificación máxima en 2002 fue 94.5, mientras este año es 92.6. Igualmente en el Índice Nacional 2002 sólo se registraba una entidad con calificación superior a 90; este año aparecen 3.

Más de la mitad de las entidades (53%) calificadas en el Índice Nacional 2003 se encuentran en un alto y muy alto riesgo de corrupción, al tener calificaciones inferiores a 70. Apenas el 2% registra un riesgo bajo, como se observa en el siguiente cuadro:

Rango de Calificación	% Entid. 2002	% Entid. 2003	No. Entid. 2002	No. Entid. 2003
0-50 - Muy alto riesgo	13%	8%	11	11
50-70 - Alto riesgo	49%	45%	43	66
70-90 - Riesgo medio	24%	36%	21	52
90-100 - Bajo riesgo	1%	2%	1	3
Sin calificación final	14%	10%	12	14
No. entidades	88	146	88	146

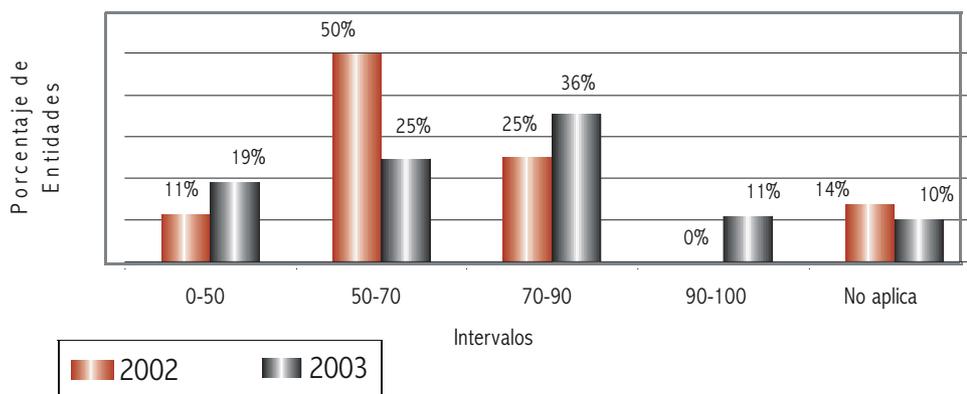
## ANÁLISIS POR FACTOR

Las calificaciones promedio por factor en 2002 y 2003 son las siguientes:

Factores	2002	2003
Transparencia	62	65
Investigación y Sanción	72	81
Institucionalidad y Eficiencia	53	51
Índice	62	65

### Factor Transparencia

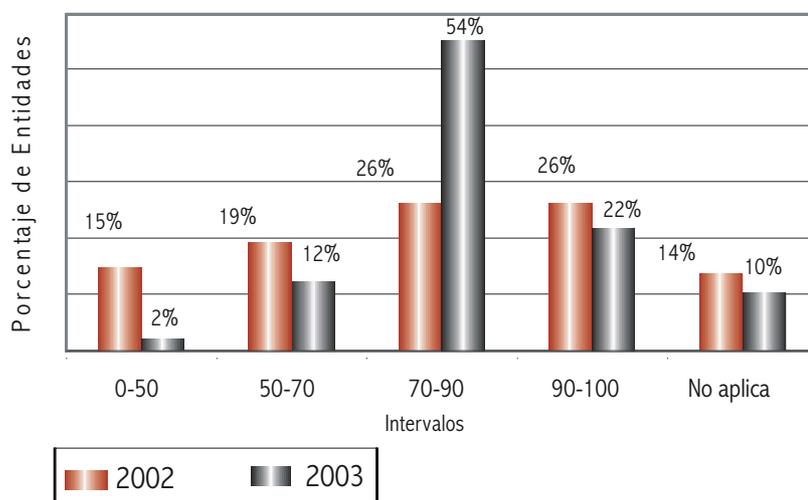
**Gráfica 2. Factor Transparencia 2002-2003**  
Distribución de entidades por rango



Las calificaciones en el factor de transparencia se concentran en el rango de riesgo medio (70-90), a diferencia de 2002, año en el que la mayoría de los resultados se ubicaron en el rango de riesgo alto (50-70). Esto puede indicar que las entidades han tomado acciones conducentes a mejorar los mecanismos de información y atención al ciudadano.

## Factor Investigación y Sanción

**Gráfica 3. Factor Investigación y Sanción 2002-2003**  
Distribución de entidades por rango



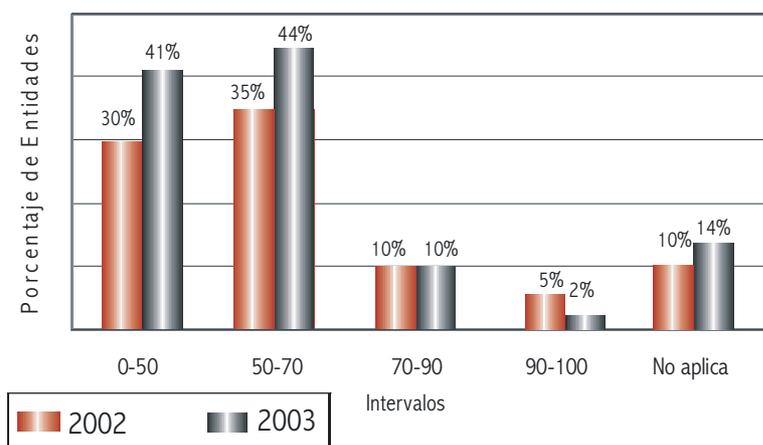
Los resultados de este factor también se concentran en el rango de riesgo medio (70-90), situación muy distinta al año anterior, en el que las calificaciones estaban distribuidas de manera más uniforme entre los cuatro rangos.

El haber agrupado los indicadores de investigación y sanción, eliminando los que estaban correlacionados, permitió a las entidades obtener mejores resultados en promedio. Además, el indicador de percepción de deshonestidad en las entidades, refleja una mejoría frente al resultado del año pasado.

## Factor Institucionalidad y Eficiencia

En la calificación para el factor de institucionalidad y eficiencia persiste, como en 2002, la concentración en los dos rangos de calificación más baja. Sin embargo, en 2003, el rango dominante pasa a ser el de muy alto riesgo (0-50), que concentra cerca de la mitad de las entidades evaluadas. Con relación a la disminución de la calificación promedio del factor de institucionalidad, esta se explica por las bajas calificaciones en los indicadores de percepción sobre contratación, autonomía en la toma de decisiones y administración de recursos humanos, además de los bajos puntajes obtenidos por las entidades en el indicador de pagos por sentencias y conciliaciones de carácter contractual.

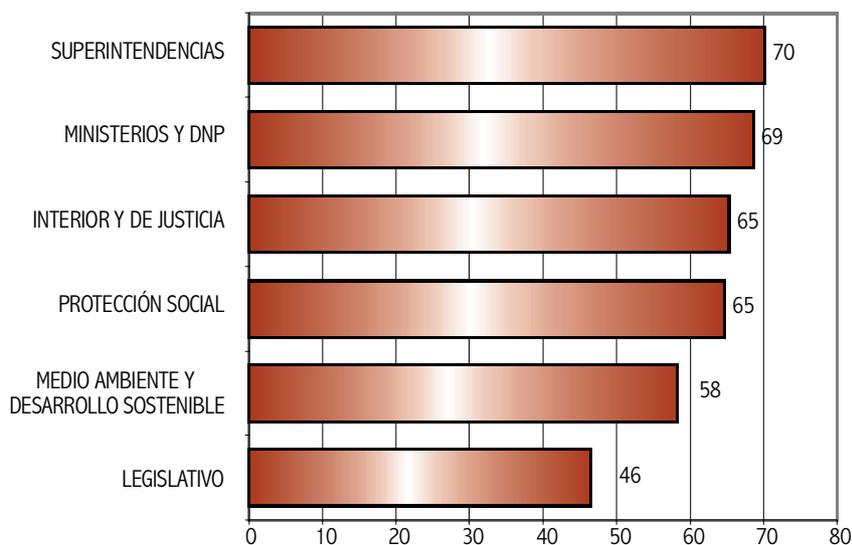
**Gráfica 4. Factor Institucionalidad y Eficiencia 2002-2003  
Distribución de entidades por rango**



## ANÁLISIS SECTORIAL

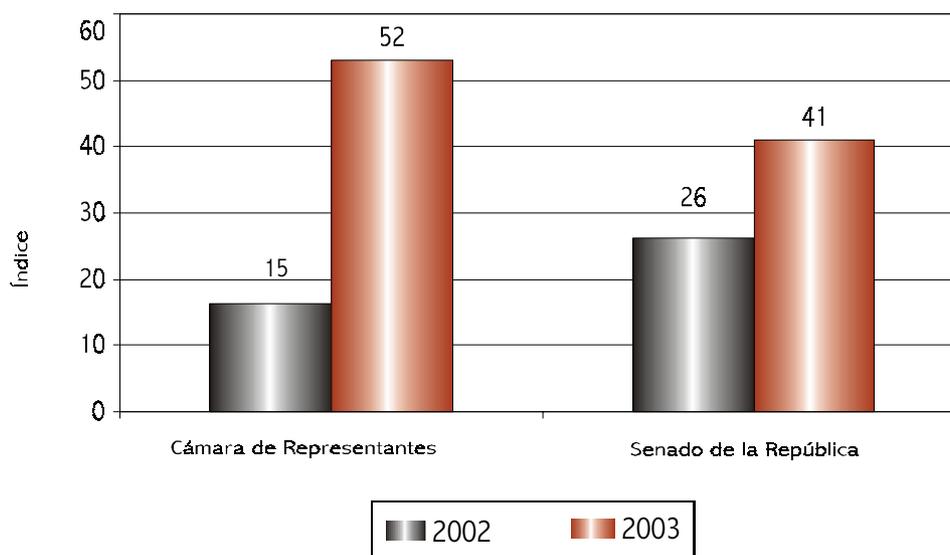
A continuación se presenta el análisis de los resultados del Índice Nacional 2003 para algunos sectores, conformados por entidades con una misión y unos objetivos comunes. Se incluyen los sectores Legislativo, Medio Ambiente, Interior y Justicia, Protección Social, Ministerios y DNP y Superintendencias, por ser aquellos que presentan resultados que ameritan un análisis particular.

**Gráfica 5. Promedios Índice de Integridad 2003  
por sectores**



## Sector Legislativo

Gráfica 6. Sector Legislativo 2002-2003



Tal como ocurrió en el año 2002, el sector que presenta el desempeño más preocupante es el legislativo, conformado por el Senado y la Cámara de Representantes, porque mantiene su ubicación en el rango de más alto riesgo, con una calificación promedio de 46.5. Aun cuando se observan incrementos en las calificaciones de las dos entidades, el Senado permanece en el rango de muy alto riesgo de corrupción y la Cámara apenas alcanza a superar los 50 puntos. Sin embargo, vale la pena resaltar que el cambio en la calificación de esta última refleja sus esfuerzos por mejorar su desempeño en la puesta en marcha de mecanismos de transparencia.

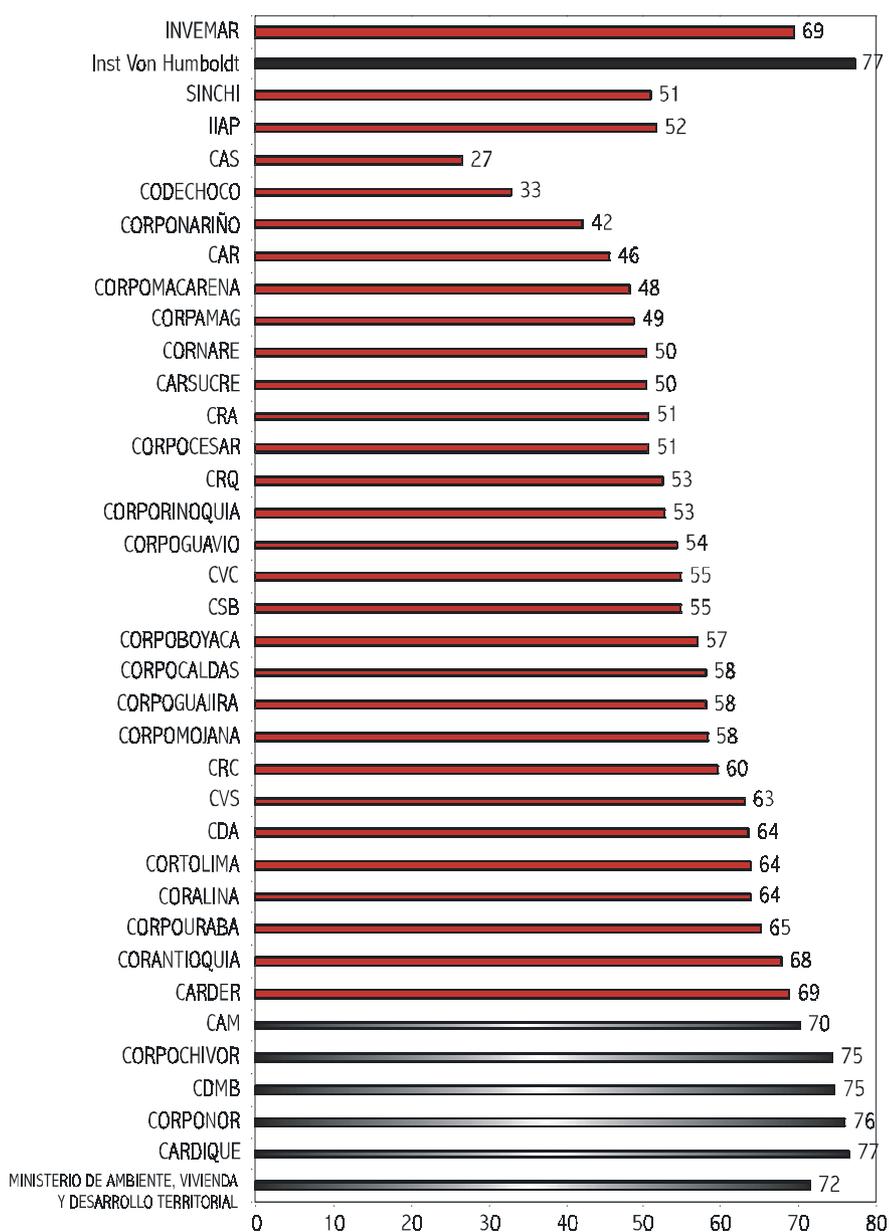
## Sector Medio Ambiente

Conformado por 32 Corporaciones Autónomas Regionales, tres institutos de investigación científica y el Ministerio del Medio Ambiente. Tiene un promedio de calificación en el Índice de 58.3, resultado preocupante si se considera que estas entidades administran un volumen importante de recursos propios<sup>24</sup>, sobre los que los sistemas de rendición de

<sup>24</sup> En una muestra de 14 Corporaciones, se observa que más del 71% de los recursos correspondientes a gastos de personal, adquisición de bienes y servicios e inversión, tienen los recursos propios de la entidad como fuente.

cuentas son menos rigurosos. Se observa que un 81% de estas entidades se encuentra en alto o muy alto riesgo (con calificaciones menores a 70). La entidad que obtuvo la menor calificación de las 146 entidades evaluadas este año es la CAR de Santander. Por su parte, la calificación más alta en este sector la obtuvo el Instituto de Investigaciones Biológicas Von Humboldt (77.3), que se ubica en el rango medio.

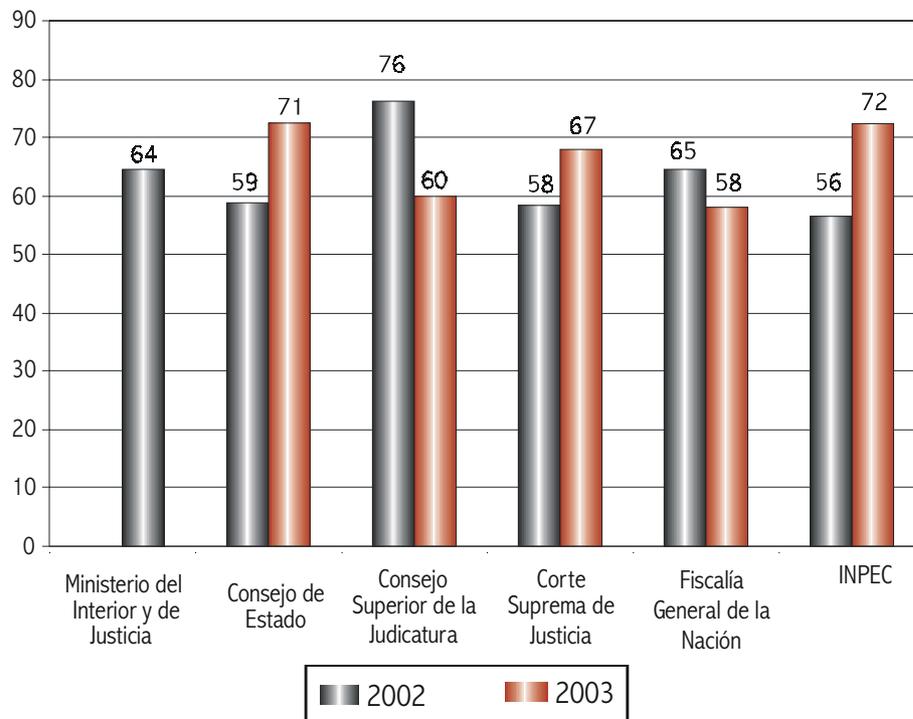
**Gráfica No.7 Índice de Integridad Sector Medio Ambiente 2003**



## Sector Interior y Justicia

En este sector se observa un comportamiento insatisfactorio. Cuatro de las seis entidades que lo integran obtuvieron calificaciones en el rango de alto riesgo (50-70), siendo el promedio sectorial de 65.3. Sólo se destaca la calificación del INPEC, entidad que presenta un incremento respecto a la de 2002 y sobresale la disminución en la calificación del Consejo Superior de la Judicatura.

Gráfica 8. Sector Interior y Justicia 2002 - 2003

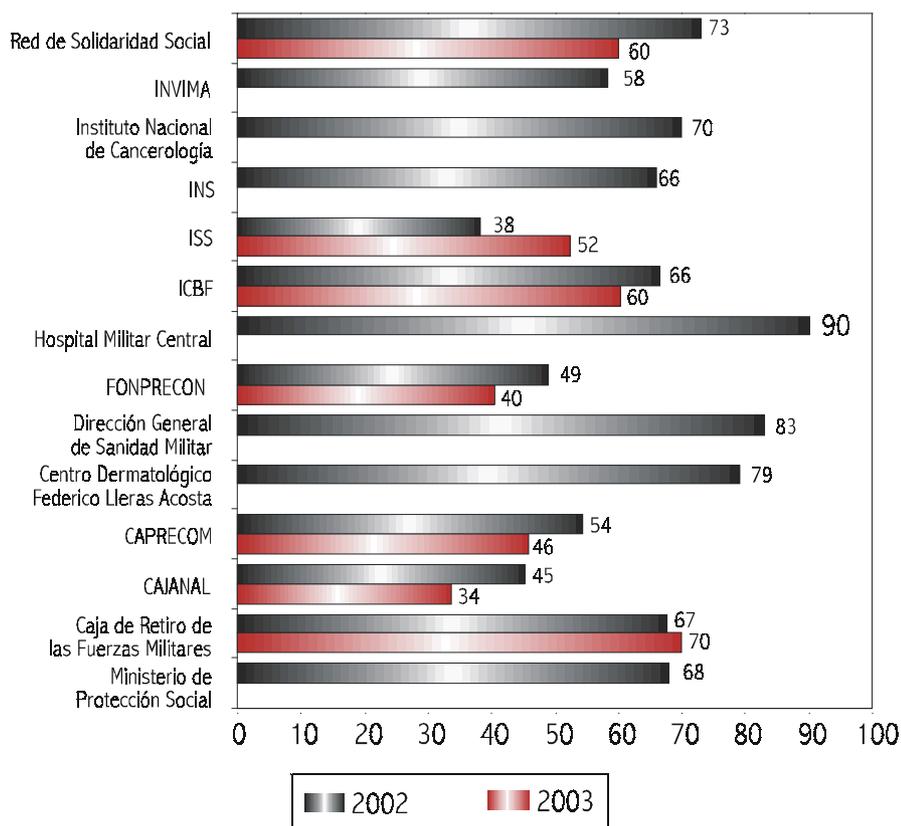


## Sector Protección Social

En este sector, llama la atención el resultado alcanzado por el Hospital Militar Central, el cual, a pesar de estar inmerso en dos actividades particularmente vulnerables a la corrupción (salud y defensa), obtiene la tercera mejor calificación entre todas las entidades evaluadas en el Índice Nacional 2003, y se ubica en el rango de altos niveles de integridad.

En contraste, este sector incluye dos de las entidades peor calificadas - CAJANAL y el ISS, que se ubican en el rango de muy alto riesgo de corrupción. La calificación promedio del sector es de 64.7 y el 50% de sus entidades están ubicadas en el rango de alto riesgo.

**Gráfica 9. Sector Protección Social 2002-2003**



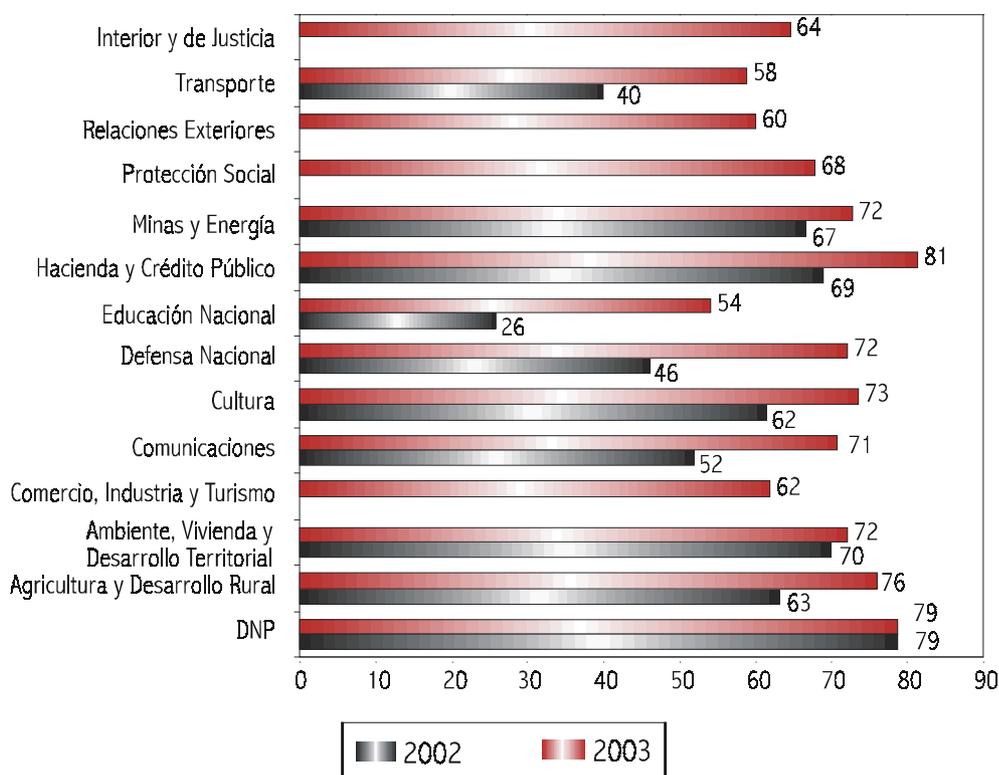
### Ministerios y Departamento Nacional de Planeación

Los Ministerios y el DNP obtienen una calificación promedio de 68.6 ubicada en el rango de alto riesgo. Esta calificación resulta preocupante si se tiene en cuenta la responsabilidad de estas instituciones en la definición de políticas públicas, lo que les exige un desempeño sobresaliente que sirva como ejemplo a las entidades adscritas y vinculadas.

No obstante, si comparamos los resultados de estas entidades con los del Índice 2002 se observa que, aunque cerca de la mitad se ubica en el

rango de alto riesgo (50-70), hay una tendencia a mejorar, dado que ningún ministerio obtuvo calificaciones inferiores a 50, como sí sucedió el año pasado. El Ministerio de Hacienda obtiene el mejor puntaje en este grupo y se destacan los Ministerios de Educación, Defensa y Transporte por incrementos que les permiten pasar del grupo de muy alto riesgo al de alto riesgo de corrupción.

**Gráfica 10.**  
**Ministerios y Departamento Nacional de Planeación, 2002 - 2003**



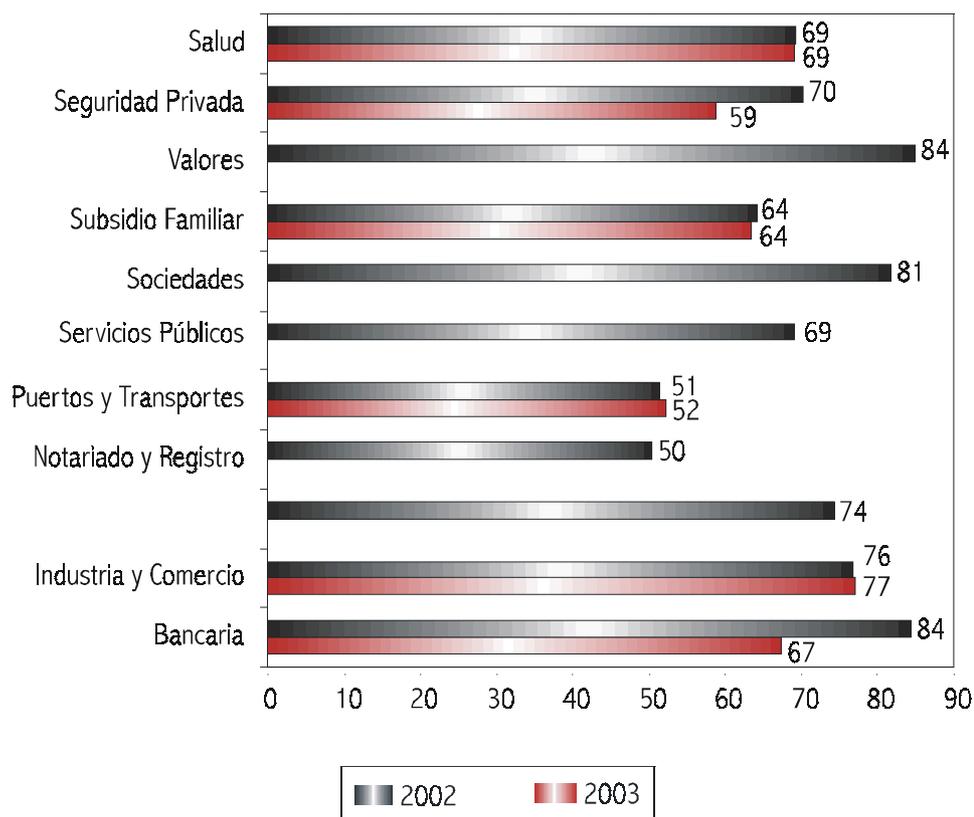
### Sector Superintendencias

Para el conjunto de las Superintendencias la calificación promedio del Índice es de 70.2, un resultado bastante regular y desalentador considerando que éstas entidades son responsables de la vigilancia y control de distintos sectores de la administración pública y del debido comportamiento del sector privado en el desarrollo de sus negocios.

El 55% de las Superintendencias se encuentra en el rango de alto riesgo. Llama la atención los bajos resultados de las Superintendencias de

Puertos y Transporte y de Notariado y Registro. El otro 45% aparece en un nivel medio de riesgo de corrupción, siendo las de mejor desempeño en este rango las Superintendencias de Valores y Bancaria.

**Gráfica 11. Superintendencias 2002-2003**



## ● RETOS PARA EL AÑO 2004

El Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales es un instrumento dinámico, que debe evolucionar y ajustarse en la medida en que:

- I) El Gobierno Nacional adelante mayores esfuerzos de lucha contra la corrupción en las entidades públicas.
- II) Se dé una acción decidida por parte de cada una de las entidades estatales para permitir un mayor acceso y disponibilidad de la información pública y mejores programas de lucha contra la corrupción.
- III) La sociedad civil exija una gestión pública cada vez más íntegra.

En este contexto, Transparencia enfrenta el reto de fortalecer y mejorar el Índice Nacional, con la información disponible en las entidades estatales, para que éste continúe siendo un instrumento de referencia de las entidades calificadas, en la toma de decisiones encaminadas a realizar cambios estructurales hacia un desempeño más íntegro.

El Índice Nacional 2004 se está afinando con nuevos indicadores.

En el factor de transparencia se pretende incluir, entre otros, un indicador que evalúe las prácticas en contratación en la entidad, utilizando información objetiva proveniente del Portal Único de Contratación y el Sistema de Información de Contratación Estatal - SICE. Adicionalmente, se busca mejorar el indicador de información disponible sobre trámites, en la medida en que logremos obtener un mayor acceso a la información del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En el factor eficiencia e institucionalidad se buscará incluir indicadores basados en información objetiva, relacionados con diferentes procesos internos, utilizando para ello la información del Sistema Integral de Riesgos Institucionales - SIRI de la Contraloría General de la República. También se evaluará la eficiencia de las entidades en el cumplimiento de sus Planes de Mejoramiento, formulados como resultado de las auditorías de las Contralorías Delegadas. Por último, se evaluará la existencia de instancias de denuncia interna y las condiciones ofrecidas por la entidad para proteger a los denunciantes.