



índice de  
transparencia  
departamental

RESULTADOS 2005 y 2006

# Riesgos de corrupción: fisuras en la institucionalidad departamental en Colombia



Banco Interamericano de Desarrollo



## © Corporación Transparencia por Colombia

*Colección Documentos Observatorio de Integridad - No. 8*  
*Índice de Transparencia Departamental - Resultados 2005-2006*  
ISSN 1692 -1887 - Bogotá - Colombia, mayo 2008

### Proyecto desarrollado con el apoyo de:

Banco Interamericano de Desarrollo – BID – Fondo Japonés  
Programa CERCAPAZ – Agencia de Cooperación Técnica Alemana – GTZ

## CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

### *Junta Directiva*

Alejandro Linares Cantillo, Andrés Echavarría Olano,  
Catalina Ortiz Lalinde, Guillermo Carvajalino Sánchez,  
Gustavo Bell Lemus, Ramiro Santa García,  
Rodrigo Gutiérrez Duque, Rosa Inés Ospina Robledo,  
Rubén Darío Lizarralde

### *Consejo Rector*

Alejandro Linares Cantillo, Andrés Echavarría Olano,  
Gustavo Bell Lemus, Rodrigo Gutiérrez Duque,  
Rosa Inés Ospina Robledo

### *Directora Ejecutiva*

Margareth Flórez

### *EQUIPO DE INVESTIGACIÓN*

*Coordinadora Índices de Transparencia de las Entidades Públicas*  
Marcela Restrepo Hung

### *Investigadora responsable*

Ana María Páez Valencia

### *Investigador*

Fernando Augusto Segura Restrepo

### *Investigadoras asistentes*

Ana María Páez Morales  
Karina Andrea Cruz Parra  
Ana Paulina Sabbagh Acevedo

### *ASESORES*

#### *Asesoría Estadística*

Cesar Caballero Consultoría e Investigación Ltda.

#### *Asesoría en Sistemas*

Softlogic

### **Corporación Transparencia por Colombia**

Calle 92 No 16-30 - Piso quinto | PBX 622 65 62 - Fax 531 1114  
Correo electrónico: [transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)  
[comunicaciones@transparenciacolombia.org.co](mailto:comunicaciones@transparenciacolombia.org.co)  
Sitio web: [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

### *Dirección editorial y edición de textos*

Jannette Bonilla Torres

### *Diseño y diagramación*

Victoria Peters Rada | Daniel Fajardo Bautista

### *Impresión*

Gilpor Impresores

## Contenido

Ante las profundas fisuras en la institucionalidad departamental colombiana <b>Una invitación a actuar</b>	<b>4</b>
Índice de Transparencia Departamental 2005 y 2006 <b>Persiste riesgo de corrupción en el desempeño institucional de las entidades públicas departamentales</b>	<b>6</b>
<b>¿Qué muestran los factores de visibilidad, institucionalidad y sanción?</b>	<b>11</b>
Contralorías departamentales <b>Mejoran su calificación pero continúan en riesgo</b>	<b>19</b>
<b>La gestión de las entidades descentralizadas: débil y poco visible</b>	<b>24</b>
<b>La publicidad de los procesos de contratación pública departamental: deficiente e incompleta</b>	<b>30</b>
<b>Actores y condiciones para el imperio de la transparencia</b> Por: Darío Restrepo	<b>35</b>
<b>Resultados regionales</b>	<b>41</b>
<b>Anexo metodológico</b>	<b>51</b>
Diseño metodológico y cálculo del Índice	<b>52</b>



Ante las profundas fisuras en la institucionalidad departamental colombiana

# Una invitación a actuar

*Los resultados del Índice de Transparencia Departamental son una invitación para que los nuevos gobiernos departamentales asuman compromisos reales, claros y radicales por la transparencia en su gestión, de forma que se garantice un manejo íntegro de los recursos públicos territoriales. Una invitación a atender los riesgos de corrupción identificados y avanzar en romper el círculo vicioso de la corrupción, desde donde aún es posible hacerlo, el desempeño institucional*

**T**ransparencia por Colombia hace entrega de la tercera y cuarta versiones del ITD con los resultados de los años 2005 y 2006. El compromiso y el reto son grandes para los nuevos gobiernos departamentales. Los resultados señalan la persistencia de profundas fisuras en la institucionalidad departamental colombiana que el Índice entiende como riesgos de corrupción en el desempeño institucional, los cuales requieren atención urgente y consecuente y fuertes medidas de prevención para empezar a erradicarlos.

Las fisuras en la configuración de la entidad departamental profundizan el claro desequilibrio institucional y territorial que identifica la estructura estatal en Colombia, es decir, el desarrollo institucional del centro, que a pesar de requerir ajustes, avanza hacia la modernización del Estado, mientras que departamentos y municipios continúan estancados en lo que a institucionalidad moderna y democrática se refiere.

## El compromiso del gobierno central

Generar un desarrollo institucional más equitativo es una responsabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto. El gobierno nacional tiene la responsabilidad de proponer una política pública consistente frente a la descentralización, en la que, además del tema municipal, se aborde el debate sobre el ordenamiento territorial y el papel del nivel intermedio.

Fortalecer las regiones implica confiar en su potencial, estimular su autonomía, acompañarlos y entregarles instrumentos adecuados para su desempeño institucional, es decir, propiciar acercamientos respetuosos de su independencia que los cualifiquen. De no atacar las debilidades de la institucionalidad regional estas entidades seguirán siendo el escenario privilegiado de la acción clientelista y corrupta de los políticos tradicionales.

Estamos ante la necesidad de transformaciones estructurales que precisen el papel y en consecuencia, las competencias de los departamentos y el marco institucional para cumplir con sus funciones. Esta es la clave. La falta de definición del rol y la precariedad institucional están y seguirán condicionando los resultados en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

## El compromiso de las regiones

Los resultados ofrecen a los nuevos líderes de la gestión departamental, en gobernaciones y contralorías, claras señales sobre los puntos más vulnerables de la gestión administrativa de los departamentos. Si hay la voluntad política necesaria, encontrarán aquí claves para “blindarse” contra la corrupción. Es penoso y muy grave que cinco gobernadores<sup>1</sup> que ejercieron sus cargos durante los periodos evaluados estén investigados, sancionados y en algunos casos, suspendidos por hechos asociados a corrupción.

Si bien el Índice indica avances en el cumplimiento de los mínimos normativos, urge el compromiso de abrir las puertas de las gobernaciones, contralorías y entidades descentralizadas, ganar en visibilidad en todos los procesos de la gestión administrativa, especialmente, en la publicidad de la contratación para estimular la sana y libre competencia; hacer de la rendición de cuentas un dialogo cualificado y fructífero con la ciudadanía organizada; mejorar el ejercicio misional en todas sus dimensiones; seleccionar los equipos de gobierno en razón de sus meritos exclusivamente; evaluar los funcionarios de todos los niveles y tomar decisiones con base en dichas evaluaciones. Igualmente, mucho se ha dicho pero poco se ha hecho en la simplificación o eliminación de trámites y en la publicidad de los recursos de regalías. Disminuir los riesgos de corrupción en el desempeño institucional es una de las tareas pendientes en la búsqueda del desarrollo y el logro de la gobernabilidad en el país.

Los departamentos y la sociedad regional están abocados a gestionar el desarrollo social y territorial a partir de principios de equidad, justicia e integridad, para lo cual es necesario contar con estructuras administrativas y de ejecución con iguales calidades.

### El compromiso de Transparencia por Colombia

Como todo instrumento de medición, el Índice tiene alcances y límites: reconoce las debilidades institucionales que generan riesgos de corrupción en la administración

del Estado, pero deja por fuera otras manifestaciones de la corrupción tales como la captura del Estado por parte de actores legales e ilegales ya sea en el ejercicio de los gobiernos, en la financiación de las campañas, en la incidencia indebida en la formulación de leyes o en la manipulación de la acción de la justicia; temas en los cuales la Corporación viene adelantando otro tipo de estudios.

Transparencia por Colombia avanzará en aumentar la capacidad del Índice para acercarse cada vez más a los escenarios donde existe la probabilidad más alta de ocurrencia de hechos de corrupción. Y en este sentido, poder producir conocimiento pertinente y relevante para la prevención de la corrupción en lo regional. En generar un debate público y plural, e incidir en la formulación de políticas públicas alrededor de la prevención y el combate de éste fenómeno.

Finalmente, quiero reconocer y agradecer a todos los funcionarios de las 228 entidades evaluadas, entre gobernaciones, contralorías y entidades descentralizadas, que se interesaron y dieron rápida respuesta a las solicitudes de información de parte del Índice. Igualmente, al Banco Interamericano de Desarrollo, BID y a la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ por su apoyo técnico y financiero para llevar a cabo esta iniciativa que no es otra cosa que la materialización de un compromiso con la construcción de instituciones democráticas e integras para la generación del bienestar en el país.

**Margareth Florez**

Directora Ejecutiva  
Transparencia por Colombia

1 Gobernadores de *Guainía*, Efrén de Jesús Ramírez Sabana; *Vichada*, Manuel María Villalba Velásquez; *Cesar*, Rodrigo Canosa Guerrero; *Cundinamarca*, Pablo Ardila; *Córdoba*, Fernando Molina Araujo.



## Persiste riesgo de corrupción en el desempeño institucional de las entidades públicas departamentales

*Los resultados de las versiones 2005 y 2006 del Índice de Transparencia Departamental -ITD- señalan avances en el cumplimiento de los mínimos normativos y problemas estructurales en temas centrales de la gestión institucional como la publicidad de la contratación, la selección por méritos, la evaluación a funcionarios, la simplificación o eliminación de trámites y la publicidad de los recursos de regalías. La calificación promedio<sup>1</sup> obtenida en 2006 por los gobiernos departamentales es de 59.64/100*

**A** pesar de que los resultados generales no alcanzan los sesenta puntos, y más de la mitad de las 228 entidades evaluadas en los 32 departamentos, aún están lejos de una situación de riesgo manejable, los datos de estas dos mediciones reflejan una leve tendencia a la disminución de los riesgos de corrupción en las tres categorías consideradas por el ITD: gobiernos departamentales, contralorías departamentales y entidades descentralizadas<sup>2</sup>.

1 La calificación promedio corresponde a la media geométrica de los datos, una medida estadística de tendencia central más precisa.

2 Son entidades descentralizadas los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aunque gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

La calificación promedio obtenida por los gobiernos departamentales aumenta nueve puntos de 2003 a 2006 al pasar de 50.47 a 59.64/ 100. La de las Contralorías sube más de catorce puntos al pasar de 42.73 en 2003 a 57.59 en 2006 y la de las entidades descentralizadas aumenta cuatro puntos al pasar de 52 puntos en 2004 a 56.52 en 2006. (Ver gráfica 1)

### Avances en el cumplimiento de la norma

Esta leve mejoría de la calificación expresa mejores condiciones institucionales para el cumplimiento de los mínimos normativos asociados a la misión del nivel departamental, los cuales estaban muy rezagados en 2003.

Muchos de los logros en términos institucionales, se concentran en temas que han tenido algún seguimiento y/o acompañamiento desde el nivel central tanto de los organismos de control como de entidades o programas nacionales. Tal es el caso de los indicadores sobre existencia y contenidos de las páginas web, modelo estándar de control interno –MECI–, desempeño fiscal, viabilidad fiscal y desmonte de la contratación excepcional.

### Problemas en la contratación y en la administración del recurso humano

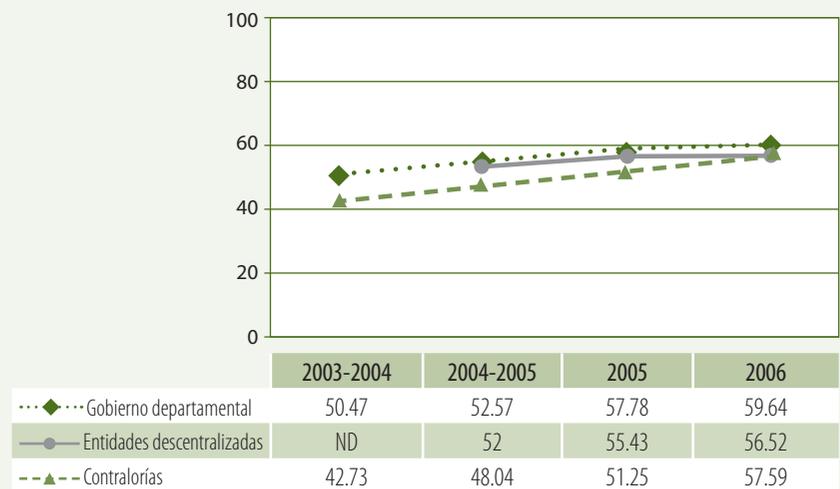
Se observa un estancamiento en la implementación de estándares y prácticas relacionadas con el desarrollo de la carrera administrativa y la administración del recurso humano, la

selección por méritos, la evaluación de funcionarios, la contratación de prestación de servicios y las brechas salariales interna y externa, entre otros aspectos.

También persisten las bajas calificaciones en los temas de publicidad de la contratación, publicación y registro en el SICE, simplificación o eliminación de trámites, y publicidad de los recursos de regalías, aspectos que no están claramente reglados y definidos.

GRÁFICA 1. Evolución del ITD 2003-2006

MEDIA GEOMÉTRICA



**Se observa un estancamiento en la implementación de estándares y prácticas relacionadas con el desarrollo de la carrera administrativa, la selección por méritos, la evaluación de funcionarios, la contratación de prestación de servicios y las brechas salariales interna y externa, entre otros aspectos**



# Ubicación por niveles de riesgo

De los tres grupos de entidades evaluadas en 2006 las que reportan mayor riesgo de corrupción son las entidades descentralizadas con un promedio de 56.52/100, le siguen las contralorías departamentales con 57.59/100. Los gobiernos departamentales logran obtener la calificación promedio más alta del grupo con 59.64/100.

Las contralorías departamentales aumentan su calificación en el periodo 2003 a 2006, en 14.86 puntos, y a pesar del bajo promedio que alcanzan, los resultados muestran que son las entidades que más trabajaron en hacer visibles sus acciones y adoptar procesos de gestión más institucionalizados.

Respecto de este comportamiento puede pensarse que la gestión institucional de las gobernaciones depende más directamente del marco normativo, por eso la tendencia a agruparse en niveles de riesgo similares, mientras que la gestión de las contralorías depende en mayor grado de variables políticas, que definen sus posibilidades financieras y de gestión, condiciones que son más cambiantes e incluso impredecibles en muchos casos.

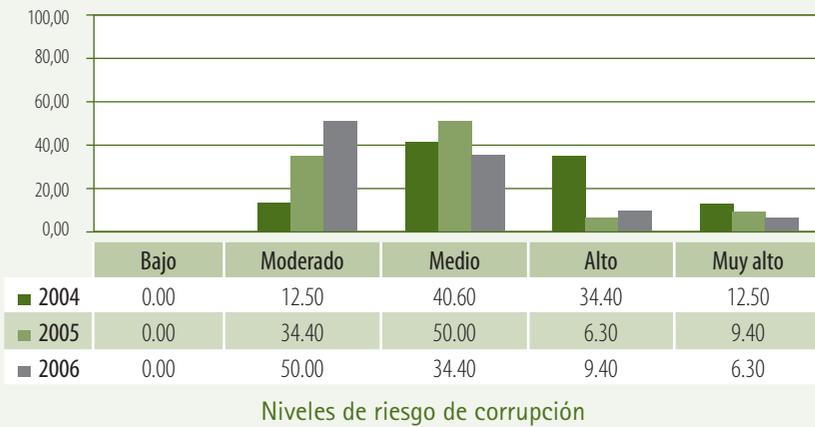
**TABLA 1. Número de entidades por nivel de riesgo de corrupción 2005 y 2006**

Gobiernos departamentales				
Nivel de Riesgo	2005		2006	
	Número	%	Número	%
Bajo	0	0.0	0	0.0
Moderado	11	34.4	16	50.0
Medio	16	50.0	11	34.4
Alto	2	6.3	3	9.4
Muy Alto	3	9.4	2	6.3
	32	100	32	100

Entidades descentralizadas				
Nivel de Riesgo	2005		2006	
	Número	%	Número	%
Bajo	0	0	1	2.5
Moderado	11	28	13	32.5
Medio	14	35	13	32.5
Alto	13	33	11	27.5
Muy Alto	2	5	2	5

Contralorías departamentales				
Nivel de Riesgo	2005		2006	
	Número	%	Número	%
Bajo	2	6.3	4	12.5
Moderado	10	31.3	11	34.4
Medio	8	25.0	7	21.9
Alto	7	21.9	7	21.9
Muy Alto	5	15.6	3	9.4

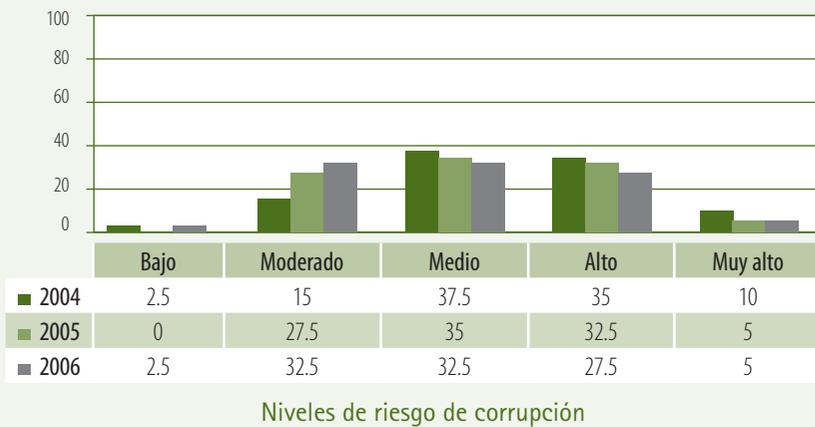
**GRÁFICA 2. Porcentaje de gobiernos en cada nivel de riesgo**



**Los gobiernos departamentales:**

muestran un aumento progresivo de sus niveles de transparencia y un comportamiento más homogéneo entre sí que el de las Contralorías. Han migrado del nivel de riesgo alto de los años anteriores y se concentran ahora en los niveles medio y moderado. Ninguno alcanza el nivel de riesgo bajo de corrupción.

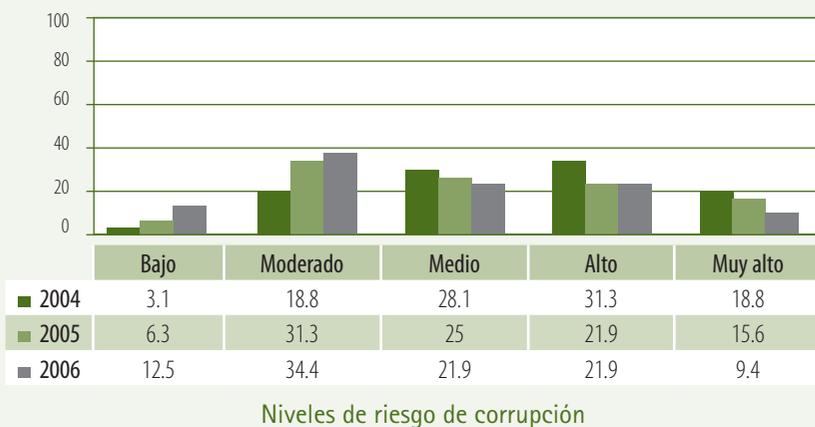
**GRÁFICA 3. Porcentaje de entidades descentralizadas en cada nivel de riesgo**



**Las entidades descentralizadas:**

este grupo se concentra en los niveles de medio y alto riesgo de corrupción a lo largo de las tres mediciones. Tan solo 2% de las entidades alcanzan el nivel de riesgo bajo.

**GRÁFICA 4. Porcentaje de contralorías en cada nivel de riesgo**

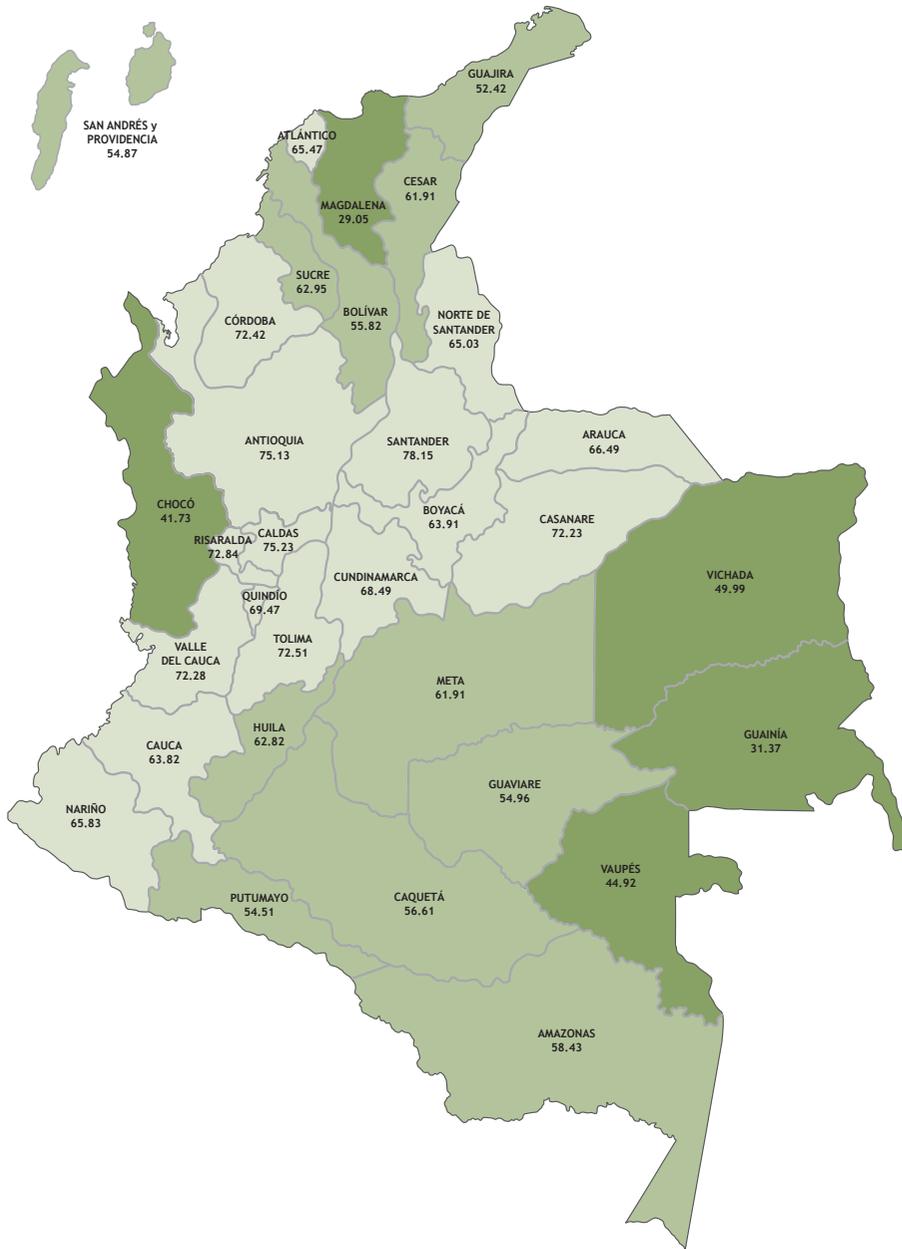


**Las contralorías:**

aún cuando las entidades que conforman este grupo tienen las mismas competencias y funciones en todo el país, no tienen un comportamiento similar entre sí y parecen operar más en función de las diferencias políticas que las caracterizan. Hay contralorías ubicadas en todos los niveles de riesgo.

# Gobiernos departamentales

El mapa contiene los resultados del año 2006.



B	Riesgo Bajo de Corrupción
Mo	Riesgo Moderado de Corrupción
Me	Riesgo Medio de Corrupción
A	Riesgo Alto y Muy Alto de Corrupción

## Resultados 2005 y 2006

Departamento	2005	2006
Amazonas	58.79	58.43
Antioquia	64.12	75.13
Arauca	59.11	66.49
Atlántico	63.70	65.47
Bolívar	56.73	55.82
Boyacá	62.56	63.91
Caldas	72.18	75.23
Caquetá	57.22	56.61
Casanare	65.38	72.23
Cauca	61.96	63.82
Cesar	58.23	61.91
Chocó	41.87	41.73
Córdoba	69.44	72.42
Cundinamarca	59.31	68.49
Guainía	32.25	31.37
Guajira	56.39	52.42
Guaviare	53.23	54.96
Huila	57.44	62.82
Magdalena	33.11	29.05
Meta	60.57	61.91
Nariño	62.69	65.83
Norte de Santander	64.12	65.03
Putumayo	52.02	54.51
Quindío	65.95	69.47
Risaralda	71.88	72.84
San Andrés	51.15	54.87
Santander	78.13	78.15
Sucre	67.55	62.95
Tolima	68.87	72.51
Valle del Cauca	71.77	72.28
Vaupés	36.09	44.92
Vichada	52.89	49.99

Media geométrica	2003-2004	2004-2005	2005	2006
Gobiernos departamentales	50.47	52.57	57.78	59.64

# ¿Qué muestran los factores de visibilidad, institucionalidad y sanción?

## 1 En visibilidad: esfuerzos validos pero insuficientes

*El factor visibilidad<sup>3</sup> presenta el acenso más significativo en las calificaciones del ÍTD, al pasar de 33.09 en 2003 a 54.57 en 2006. Sin embargo, aunque el aumento es de más de 20 puntos, sigue siendo el factor con las más bajas calificaciones en los tres grupos de entidades*

**Las calificaciones promedio están por debajo de 60 puntos en temas sensibles como la publicidad de los procesos contractuales y la rendición de cuentas a la ciudadanía**

**A**l observar los indicadores de este factor de manera individual, se evidencia que los departamentos han empezado a cumplir con los mínimos de visibilidad estipulados en la ley, pero están lejos de tener las condiciones de visibilidad deseables para una entidad de gobierno en ejercicio de funciones públicas. Las calificaciones promedio están por debajo de 60 puntos en temas sensibles como la publicidad de los procesos contractuales y la rendición de cuentas a la ciudadanía. (Ver gráfica 5)

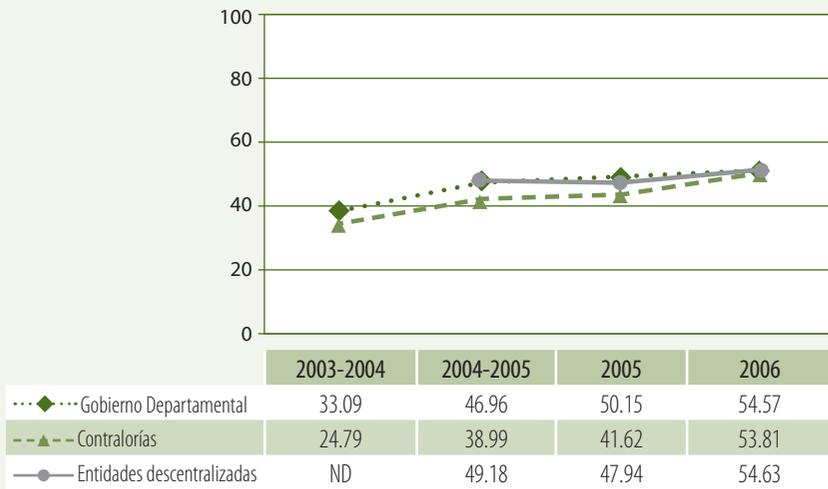
### Los mayores avances

**Página web:** este indicador muestra una evolución importante particularmente en los gobiernos departamentales, al pasar de un promedio de 37.93 puntos en 2003 a 73.51 en 2006. Para este año, más de 28 departamentos muestran calificaciones por encima de los sesenta puntos y sólo la gobernación del Guainía carecía de página web. El comportamiento no es igual para las contralorías: aunque de 2004 a 2006 disminuyeron de 19 a seis las contralorías sin página web, el

<sup>3</sup> En el anexo metodológico de esta publicación se encuentran la definición del factor y la descripción detallada de los indicadores y variables que lo componen.

**En 2006, catorce gobernaciones no publicaron sus contratos en el SICE; 18 entidades descentralizadas, de cuarenta evaluadas, tampoco lo hicieron**

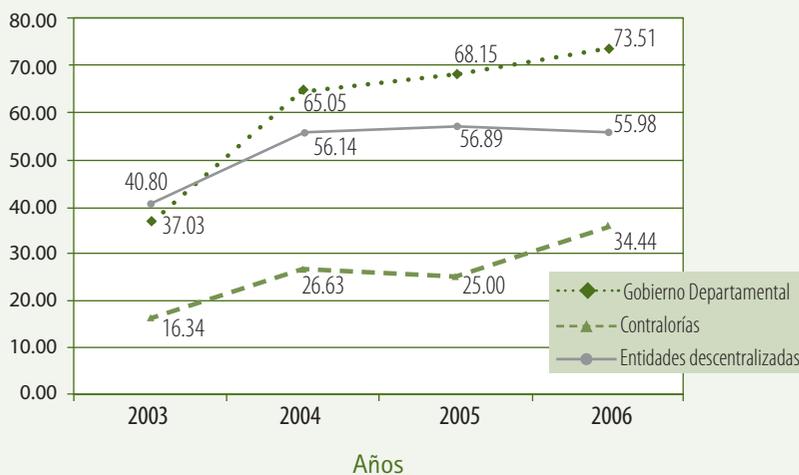
**GRÁFICA 5. Evolución del factor *visibilidad* -ITD- 2003-2006**



desarrollo de las mismas es muy pobre. Las entidades descentralizadas muestran un retroceso en la implementación de sus páginas web, de 2005 a 2006 se observa un descenso de casi un punto, de 56.89 a 55.98 (Ver gráfica 6).

**Control social:** este indicador evalúa la oferta y promoción de ejercicios de control social por parte de las entidades públicas departamentales. En 2006, 25 gobernaciones y treinta contralorías tenían en funcionamiento una dependencia encargada de promover acciones de capacitación y apoyo logístico relacionadas con el control social.

**GRÁFICA 6. Promedio de indicadores - página web 2003-2006**



**Rendición de cuentas a la ciudadanía:** 25 gobernaciones hicieron ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía en los dos años evaluados. El escenario no es igual para las contralorías: en 2006, quince de ellas no hicieron ningún tipo de rendición de cuentas y doce no entregaron a la ciudadanía información sobre su gestión, finanzas o presupuestos a través de algún medio.

## Alertas y retos en *visibilidad*

**Publicidad en los procesos de contratación:** entre los años 2003 y 2006, se evidencia un estancamiento en las calificaciones:

- Más de 46% de las calificaciones se concentran entre los 40 y 60 puntos
- Únicamente 16% de las dependencias de las gobernaciones alcanzan puntajes superiores a 80 puntos
- Sólo las gobernaciones de Antioquia y Valle del Cauca, publicaron el Plan de Compras de 2006 en su página web.

**La publicación y registro en el SICE:** las entidades departamentales no cumplen con la totalidad de sus obligaciones frente al SICE:

- En 2006, catorce gobernaciones no publicaron sus contratos en el SICE
- 18 entidades descentralizadas, de cuarenta evaluadas, tampoco lo hicieron
- La situación de las contralorías es aún más crítica si se tiene en cuenta que son ellas quienes están encargadas del control y seguimiento a este Sistema. En 2006, trece contralorías no publicaron su plan de compras dentro de los plazos establecidos por el SICE y seis no publicaron contratos.

**Simplificación y racionalización de trámites:** se identifica una debilidad importante frente a estos procesos:

- Más de quince gobernaciones reportan no haber realizado procesos de racionalización o simplificación de trámites en ninguno de los años evaluados.

**Publicidad de los recursos de regalías:**

- Cinco de los 22 departamentos que actualmente reciben regalías, Antioquia, Bolívar, Cesar, Cauca y Caldas, no publicaron el monto de los recursos recibidos ni los proyectos financiados con estos recursos a través de ningún medio.
- Once departamentos publicaron información sólo a través de un medio. Estos resultados cobran mayor relevancia por los recientes escándalos alrededor de los manejos irregulares de recursos de regalías en muchas entidades territoriales, dado que si la información es restringida, las posibilidades del control son muy pequeñas.

**Cinco de los 22 departamentos que actualmente reciben regalías, Antioquia, Bolívar, Cesar, Cauca y Caldas, no publicaron el monto de los recursos recibidos ni los proyectos financiados con estos recursos a través de ningún medio**

## 2 Lentos avances en la *institucionalidad* de la gestión departamental

*El factor institucionalidad<sup>4</sup> presenta mejores promedios que el de visibilidad, pero avanza con menor rapidez. Pasa de 55 puntos en 2003 a 61 en 2006. Puede entenderse que los aumentos marginales en este factor son más difíciles de lograr dado que los cambios institucionales requieren de mayores recursos y tiempo que los cambios relacionados con la visibilidad de la gestión*

**Más de la mitad de las gobernaciones están enfocando esfuerzos hacia la administración de riesgos institucionales que tienen que ver con su naturaleza o su función específica**

**L**as contralorías y las entidades descentralizadas avanzan aún más lentamente, la mejoría de estas entidades es apenas perceptible y son las entidades más débiles de la evaluación. (Ver gráfica 7)

### Los mayores avances

**En control interno:** los resultados del ITD indican que las entidades departamentales parecen haber incorporado el tema de control

interno en la agenda de gobierno, aunque sin la prioridad suficiente. En los gobiernos departamentales el promedio del indicador pasa de 32.89 puntos en 2003 a 73.81 en 2005 y a 65.63 en 2006, retroceso explicable por el cambio de metodología y la transición al MECI. Las contralorías por su parte, muestran un mejoramiento sostenido, pasando de 47.57 puntos a 59.79 en 2005 y 68.22 en 2006.

<sup>4</sup> En el anexo metodológico de esta publicación se encuentran la definición del factor y la descripción detallada de los indicadores y variables que lo componen.

**En la administración de riesgos institucionales:** más de la mitad de las gobernaciones están enfocando esfuerzos hacia la administración de riesgos institucionales que tienen que ver con su naturaleza o su función específica. Sin embargo, sólo once gobernaciones lo hacen en los cuatro temas fundamentales: presupuesto, contratación, control interno y recursos humanos. Por su parte, 21 de las 32 contralorías presentan calificaciones mayores a 50 puntos en este indicador y únicamente la mitad de las entidades descentralizadas implementaron sistemas de administración de riesgos.

**En la administración de los riesgos en el empleo público**

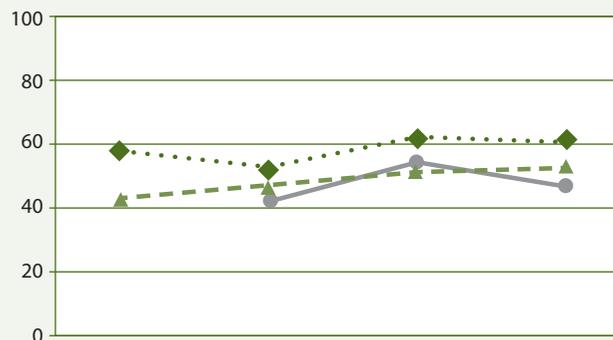
⊗ **Riesgos relacionados con la composición de las plantas de personal:** durante los últimos tres años, el porcentaje de contratistas respecto del total de funcionarios de la planta de personal y el por-

centaje de funcionarios de apoyo respecto del de funcionarios misionales es bajo en la mayoría de las gobernaciones, lo que le otorga buenas calificaciones a estas variables. Igualmente, la variable sobre el número de trabajadores contratados a través de cooperativas y/o empresas de trabajo asociado, también muestra mejores resultados.

⊗ **Riesgos relacionados con la brecha salarial externa:** en este indicador que observa las asignaciones salariales entre funcionarios pares -mismo cargo y nivel- de diferentes entidades, muestra resultados positivos: con un promedio de 82.32 para 2006 y 79.35 para 2005, al comparar departamentos de la misma categoría. Los resultados parecen indicar que los departamentos similares están remunerando a sus funcionarios de manera equivalente de acuerdo con la realidad del mercado laboral.

**Los resultados parecen indicar que departamentos similares están remunerando a sus funcionarios de manera equivalente de acuerdo con la realidad del mercado laboral**

**GRÁFICA 7. Evolución del factor institucionalidad ITD 2003-2006**



	2003-2004	2004-2005	2005	2006
◆ Gobierno Departamental	55.86	51.92	62.01	61.13
▲ Contralorías	46.26	48.75	51.72	54.03
● Entidades descentralizadas	ND	44.5	55.52	51.21



## Alertas y retos en *institucionalidad*

### Selección por méritos y evaluación a funcionarios

Ninguna gobernación llevó a cabo procesos de selección con criterios de mérito para funcionarios de libre nombramiento y remoción, y sólo ocho contralorías, Antioquia, Córdoba, Santander, Atlántico, Boyacá, Meta, Valle y Guainía y un instituto descentralizado, la Beneficencia de Antioquia, lo hicieron.

Aunque las entidades en general realizan procesos de evaluación a sus funcionarios, lo hacen mayoritariamente a funcionarios de carrera. Los de libre nombramiento y remoción no están siendo evaluados, sólo Valle y Casanare manifestaron hacerlo. Esto es particularmente preocupante si se tiene en cuenta que estos funcionarios no fueron elegidos mediante procesos de meritocracia y ocupan cargos en todos los niveles de la estructura de las entidades. Este es un tema que no ha logrado ser asumido por la cultura institucional de las entidades departamentales: en 2004 los resultados fueron igualmente pobres, y pasan ahora de un promedio general de 27 puntos a un intervalo entre 30 y 50 puntos.

### Riesgos en la administración del empleo público

- ⊗ **En la composición de los cargos de libre nombramiento y remoción:** más de la mitad de las dependencias departamentales que reportaron información fueron calificadas con cero: 69 de 138 en 2005 y 74 de 140 en el 2006. Esto significa que los cargos de libre nombramiento y remoción corresponden a funcionarios de todos los niveles y de todos los despachos, y no del nivel directivo y asesor como lo reglamenta la reciente ley de carrera administrativa.
- ⊗ **Declaraciones de bienes y rentas:** muestra un buen desempeño general. Sólo cinco gobernaciones manifiestan no exigir el diligenciamiento de las declaraciones de bienes y rentas: Tolima, Vaupés, Magdalena, Cauca y Guaviare. Los resultados indican que las oficinas de recursos humanos no hacen ningún tipo de verificación o seguimiento a esta información.
- ⊗ **Brechas salariales internas:** este indicador relacionado con las asignaciones salariales de los diferentes niveles dentro de una misma entidad, obtiene un promedio notoriamente bajo, 51.35 para 2006 y 49.56 para 2005. Esto significa que hay grandes distancias entre la asignación salarial de un nivel dado, respecto del nivel inmediatamente inferior. Estas grandes disparidades generan inconformidades que pueden incentivar la aparición de prácticas no éticas en la gestión institucional.

**Cinco gobernaciones manifiestan no exigir el diligenciamiento de las declaraciones de bienes y rentas: Tolima, Vaupés, Magdalena, Cauca y Guaviare**

### 3 Continúa el bajo nivel de sanción en la gestión departamental

Los resultados del factor sanción<sup>5</sup> muestran el bajo número de fallos fiscales y disciplinarios que reciben los funcionarios públicos departamentales. Es el factor que mayores retos ha representado para la medición por lo que se ha venido fortaleciendo. Se evidencia que las entidades descentralizadas son las menos sancionadas a lo largo de los cuatro años de medición, preocupa que a su vez sean las entidades que reportan mayor riesgo de corrupción

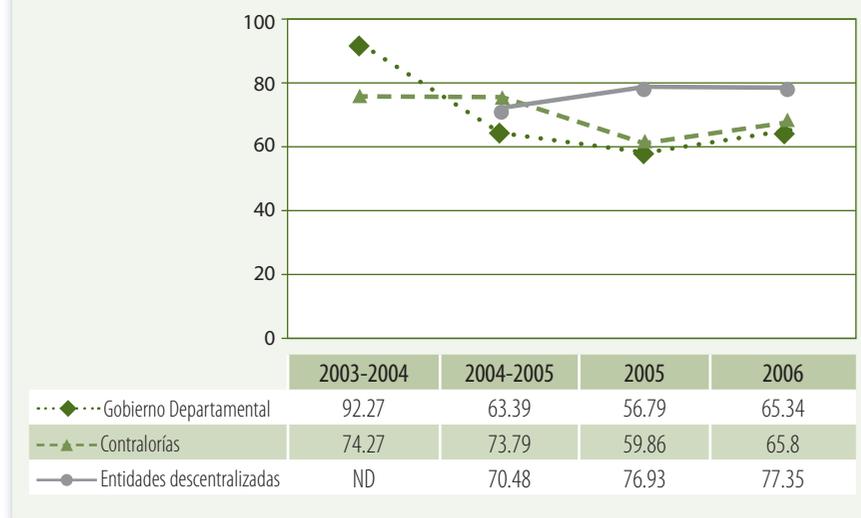
#### Los mayores avances

**Sanciones disciplinarias:** el nivel de sanción sigue siendo bajo respecto del número total de funcionarios de las entidades. Sin embargo, aumentan los fallos contra funcionarios de

los niveles directivo y asesor, de 1.576 fallos proferidos por la Procuraduría General de la Nación en 2006, 1.009, es decir 64% corresponden a fallos contra funcionarios de tales niveles.

**Aumentan los fallos contra funcionarios de los niveles directivo y asesor, de 1.576 fallos proferidos por la Procuraduría General de la Nación en 2006, 1.009, es decir 64% corresponden a fallos contra funcionarios de tales niveles**

GRÁFICA 8. Evolución del factor sanción ITD 2003-2006



5 En el anexo metodológico de esta publicación se encuentran la definición del factor y la descripción detallada de los indicadores y variables que lo componen.



**Menos de 50% de las denuncias recibidas por las oficinas de control interno disciplinario pasa a indagaciones preliminares**

## Alertas y retos en sanción

**Control interno disciplinario:** los resultados permiten identificar debilidades en el funcionamiento y eficacia de las oficinas de control interno disciplinario, 44% de los gobiernos departamentales obtienen menos de 20 puntos en este indicador, lo que significa que menos de 50% de las denuncias recibidas por las oficinas de control interno disciplinario pasa a indagaciones preliminares.

**Sanciones en el giro de regalías:** trece departamentos llevan dos o más años sancionados y por tal motivo han dejado de recibir los dineros que pueden ser asignados al desarrollo del departamento, ocasionando con ello un grave perjuicio a sus habitantes en programas centrales como salud, saneamiento básico e infraestructura.

## R Resultados por entidades

**TABLA 2. Entidades en bajo riesgo de corrupción**

Entidad	ITD 2006
Contraloría Departamental de Antioquia	91.18
Contraloría Departamental del Meta	89.66
Contraloría Departamental del Atlántico	88.31
Beneficencia de Antioquia	87.82
Contraloría Departamental del Huila	85.89

Llama la atención que cuatro entidades de este grupo sean contralorías departamentales.

**TABLA 3. Entidades en alto y muy alto riesgo de corrupción**

Entidad	ITD 2006
Contraloría Departamental de Magdalena	40.76
Unidad Administrativa Especial de Licores del Meta	39.77
Lotería del Libertador - Magdalena	39.64
Contraloría Departamental de Guainía	39.54
Contraloría Departamental del Chocó	39.12
Contraloría Departamental del Vaupés	34.93
Gobierno Departamental de Guainía	31.37
Gobierno Departamental de Magdalena	29.05
Contraloría Departamental del Cesar	27.15
Contraloría Departamental de Vichada	16.60

**Consulte en la sección resultados por regiones la calificación de cada una de las 228 entidades evaluadas por departamento**

Es preocupante que tanto el gobierno departamental como la Contraloría del Guainía se ubiquen en alto y muy alto riesgo de corrupción. Igualmente, el hecho de que en este grupo se encuentren seis contralorías es un alerta que debe ser atendida por la entidad encargada de vigilar las contralorías departamentales.



Contralorías departamentales

## Mejoran su calificación pero continúan en riesgo

*Los resultados del Índice de Transparencia Departamental 2005 y 2006 señalan que a pesar de los avances, la calificación promedio<sup>1</sup> de las contralorías tan sólo llega a 57.59/100. Situación que se refleja en dificultades para el cumplimiento de su misión como órganos de control fiscal, en las bajas coberturas de las auditorías que deben realizar y en el poco interés por publicar y entregar a la ciudadanía sus resultados*

**La dispersión en los resultados ratifica el hecho de que la gestión de las contralorías depende más de variables políticas tradicionales que definen sus posibilidades financieras y de acción, que de factores normativos e institucionales**

Los datos del ITD muestran que si bien las contralorías son las entidades que más han mejorado entre 2003 y 2006 al subir más de 14 puntos y pasar de 42.73 a 57.59 puntos, también tienen el comportamiento más disperso del grupo de entidades evaluadas. Cuatro contralorías departamentales se encuentran en bajo riesgo de corrupción con las mejores calificaciones del Índice – Antioquia, Meta, Atlántico y Huila- y seis en alto y muy alto riesgo de corrupción con los más bajos puntajes del Índice –Magdalena, Guainía, Chocó, Vaupés, Cesar y Vichada-. Es decir, existen contralorías ubicadas en los dos extremos de la medición.

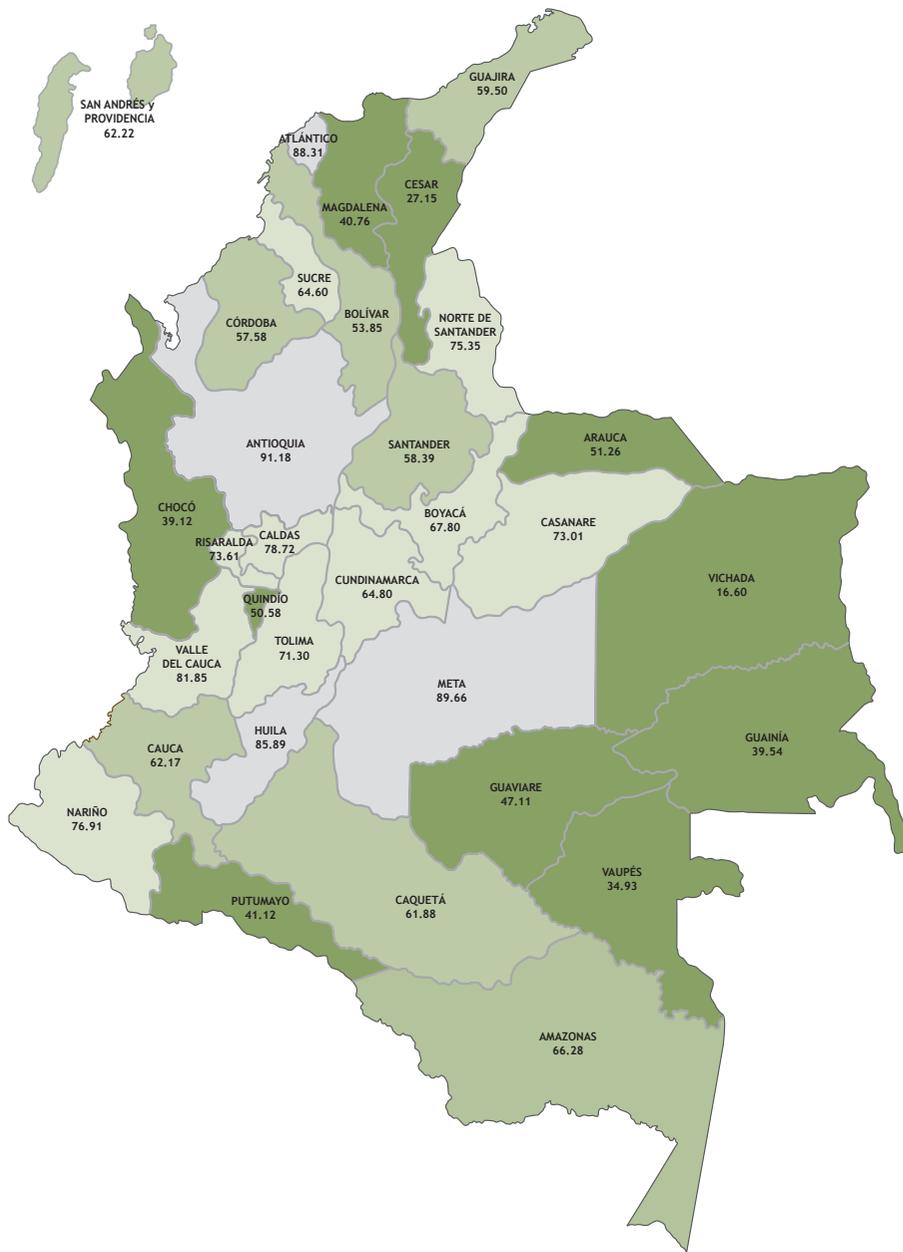
Teniendo en cuenta que tanto las unas como las otras tienen las mismas funciones y competencias, ésta dispersión en los resultados ratifica el hecho de que la gestión de las contralorías depende más de variables políticas tradicionales que definen sus posibilidades financieras y de acción, que de factores normativos e institucionales. Dichas variables derivadas de la cultura política clientelista, de la cooptación del órgano del control por intereses de partidos políticos y, en algunos casos, de la incidencia de los representantes del poder ejecutivo en las decisiones y acciones de las contralorías, están determinando la débil independencia de estos órganos para ejercer su función.

<sup>1</sup> La calificación promedio corresponde a la *media geométrica* de los datos, una medida estadística de tendencia central más precisa.



# Contralorías departamentales

El mapa contiene los resultados del año 2006.



## Resultados 2005 y 2006

Departamentos	2005	2006
Amazonas	53.18	66.28
Antioquia	87.24	91.18
Arauca	48.18	51.26
Atlántico	75.30	88.31
Bolívar	59.32	53.85
Boyacá	71.85	67.80
Caldas	82.75	78.72
Caquetá	52.41	61.88
Casanare	66.06	73.01
Cauca	58.64	62.17
Cesar	21.66	27.15
Chocó	34.39	39.12
Córdoba	43.12	57.58
Cundinamarca	65.87	64.80
Guainía	22.18	39.54
Guajira	40.40	59.50
Guaviare	43.18	47.11
Huila	73.63	85.89
Magdalena	40.61	40.76
Meta	70.93	89.66
Nariño	64.03	76.91
Norte de Santander	69.05	75.35
Putumayo	36.89	41.12
Quindío	54.30	50.58
Risaralda	68.65	73.61
San Andrés	42.05	62.22
Santander	61.39	58.39
Sucre	51.94	64.60
Tolima	59.99	71.30
Valle del Cauca	71.88	81.85
Vaupés	33.18	34.93
Vichada	20.99	16.60

Media geométrica	2003-2004	2004-2005	2005	2006
Contralorías departamentales	42.73	48.04	51.25	57.59

## Cumpliendo con los mínimos

El comportamiento de las contralorías en la mayoría de los indicadores es similar al de las gobernaciones, y refleja una tendencia hacia el logro de los mínimos. Sin embargo, se evidencia un mejoramiento del factor de *visibilidad* que pasó de 24.79 en 2003 a 53.81 en 2006 (Ver gráfica 9), en particular en los indicadores de página web y promoción del control social. Los resultados del factor *institucionalidad* indican cambios mínimos, casi imperceptibles.

De otra parte, las principales debilidades están alrededor de los temas de selección por mérito, evaluación de funcionarios, rendición de cuentas a la ciudadanía y cumplimiento de reporte en el SICE<sup>2</sup>.

**Selección por mérito:** sólo ocho de 32 contralorías: Antioquia, Córdoba, Santander, Atlántico, Boyacá, Meta, Valle y Guainía, realizaron procesos de selección por mérito para sus funcionarios, lo que muestra que la selección por mérito aún no es una práctica generalizada o institucionalizada.

**Evaluación de desempeño a funcionarios:** en este tema las contralorías están muy rezagadas. Sólo la

mitad de ellas realiza estas evaluaciones y de éstas, sólo 50 % tienen resultados efectivos en términos de ascensos, incentivos o sanciones. Frente a los funcionarios evaluados, se evidencia que al igual que en las gobernaciones, son mayoritariamente funcionarios de carrera. Las contralorías de Atlántico, Meta, Risaralda y Cauca son las únicas que evalúan a funcionarios de libre nombramiento y remoción.

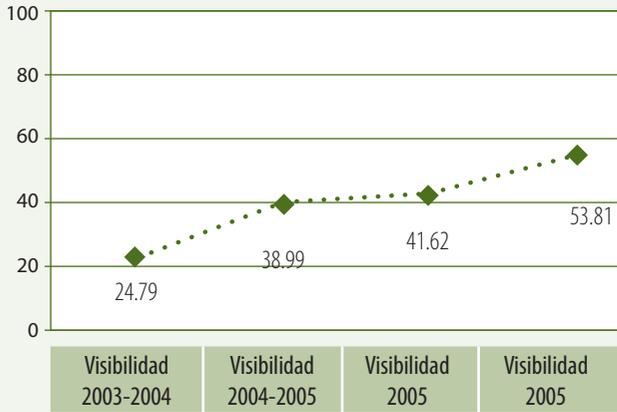
**Rendición de cuentas a la ciudadanía:** las contralorías obtienen las calificaciones más bajas de los tres grupos evaluados en este indicador. Durante 2006, quince contralorías no hicieron ningún tipo de rendición de cuentas y doce no entregaron a la ciudadanía información sobre su gestión, finanzas o presupuestos.

**Uso y reporte al SICE:** las contralorías territoriales no hacen evaluación ni seguimiento a lo publicado en el SICE por las entidades que vigilan, ni tampoco cumplen ellas mismas con la obligación de reportar al sistema lo que les corresponde. Dicha situación, plantea nuevamente la necesidad de evaluar los avances reales del SICE y su inserción como sistema de información en la dinámica institucional de los departamentos.

**Durante 2006, quince contralorías no hicieron ningún tipo de rendición de cuentas y doce no entregaron a la ciudadanía información sobre su gestión, finanzas o presupuestos**

2 Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal creado por la Ley 598 de 2000 y reglamentado por el Decreto 3512 de 2003.

**GRÁFICA 9. Factor visibilidad 2003-2006**  
-CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES-

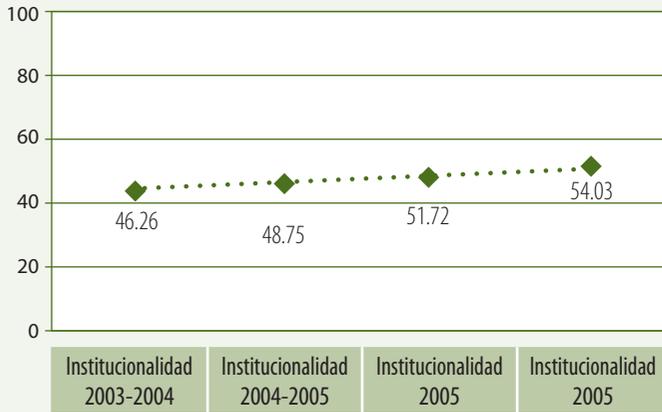


### La gestión de las contralorías frente a la gestión departamental

La debilidad de las contralorías departamentales influye de manera importante en la lenta evolución de los departamentos hacia una gestión más transparente. En particular, en las contralorías y departamentos más pequeños, en los que, de acuerdo con los resultados del ITD, la situación de gestión institucional es dramática.

En un sentido más amplio, las limitaciones de las contralorías, señalan un ejercicio incompleto del control fiscal, que sanciona poco y no audita todo lo que debería, sobre todo si se tiene en cuenta el bajo cumplimiento de los Planes Generales de Auditoría, formulados por cada una de las contralorías territoriales. Parece entonces insuficiente el aporte de las contralorías al logro de mayores niveles de eficiencia de los departamentos.

**GRÁFICA 10. Factor Institucionalidad 2003-2006**  
-CONTRALORÍAS DEPARTAMENTALES-



**Para la vigencia 2006 sólo ocho contralorías hicieron público su Plan General de Auditorías –PGA- y 16 de 32 no publicaron los informes de rendición de cuentas de sus sujetos de control y tampoco publicaron los resultados de las auditorías**

Los riesgos en el control fiscal:  
**La debilidad institucional de varias contralorías departamentales pone en riesgo su tarea de auditoras**

En las mediciones 2005 y 2006 se incluyeron dos indicadores asociados a la misión de control fiscal de las contralorías departamentales. En el factor *visibilidad* se incluyó el indicador de publicidad tanto del proceso auditor como de sus resultados. En el factor *institucionalidad* se incluyó la eficiencia del proceso auditor.

**Publicidad de los procesos:** las contralorías departamentales tienen grandes debilidades en la publicidad de los procesos relacionados con el control fiscal. Para la vigencia 2006 sólo ocho contralorías hicieron público su Plan General de Auditorías –PGA– y 16 de 32 no publicaron los informes de rendición de cuentas de sus sujetos de control y tampoco publicaron los resultados de las auditorías.

**Eficiencia en el control fiscal:** se evaluó que las contralorías tuvieran bases de datos actualizadas de sus sujetos de control, que hubieran realizado mapas de riesgo de los mismos para ayudarse a identificar la orientación del Plan General de Auditorías y, para observar el nivel de cumplimiento y la cobertura del Plan, se preguntó por el número de sujetos de control auditados vs. el programado en el PGA. Los resultados muestran que:

- La mayoría de las contralorías tienen bases de datos actualizadas
- Más de la mitad no hacen mapas de riesgo de sus sujetos de control
- 18 contralorías no cumplieron con 50% del PGA
- Solo nueve contralorías cumplieron más de 90% de su Plan.

Esta baja cobertura tiene consecuencias directas sobre el control a los recursos públicos que se gestiona en el territorio.

Los resultados de estos dos indicadores hacen pensar que la debilidad institucional de varias contralorías departamentales pone en riesgo su tarea de auditoras.

## La gestión de las entidades descentralizadas: débil y poco visible

*Los resultados del Índice de Transparencia Departamental 2005 y 2006 indican que de cuarenta entidades descentralizadas evaluadas, las cuales incluyen licoreras, loterías, entidades encargadas de administrar la salud y responsables del tránsito y transporte de 22 departamentos del país, más de la mitad están en riesgo medio y alto de corrupción. Obtienen para 2006 una calificación promedio<sup>1</sup> de 56.52 sobre 100*

**Las entidades descentralizadas con mayores riesgos de corrupción son las de tránsito y transporte que han mantenido los menores puntajes a lo largo de los tres años medidos por el Índice: de 43.05/100 en 2004 pasan a 50.70/100 en 2006**

Las entidades descentralizadas con mayores riesgos de corrupción son las de tránsito y transporte que han mantenido los menores puntajes a lo largo de los tres años medidos por el Índice: de 43.05/100 en 2004 pasan a 50.70/100 en 2006 (Ver gráfica 11). También son las que históricamente han sido percibidas por

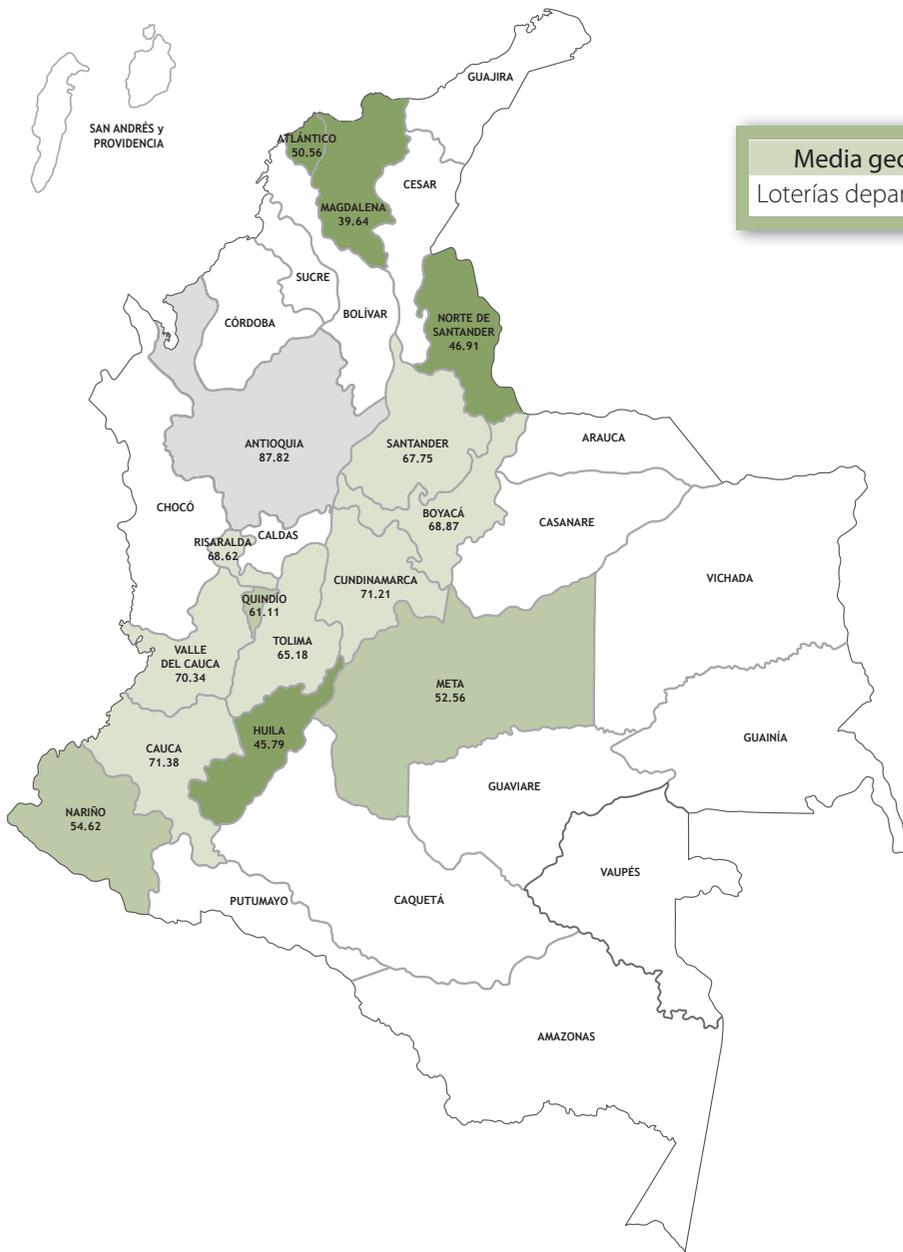
usuarios y funcionarios como las más politizadas y corruptas, en particular en lo relacionado con la gestión de trámites<sup>2</sup>. Le siguen las entidades del sector salud que obtienen en 2006, 56.71/100, las licoreras, 57.41/100 y con mejores resultados, las loterías que se ubican en riesgo medio con 60.21/100 en 2006 (Ver gráfica 11).

<sup>1</sup> Correspondiente a la media geométrica, medida estadística de tendencia central.

<sup>2</sup> El estudio apoyado por el Banco Mundial en el año 2002, la alianza nacional contra la corrupción y el Programa Presidencia de Lucha contra la Corrupción señala aspectos como los mencionados. Ver: Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia*. Basado en los resultados de la encuesta "governabilidad y anticorrupción" aplicada a 8308 personas (3493 usuarios de servicios públicos, 3472 funcionarios públicos y 1343 empresarios) y las memorias del Foro Lucha contra la Corrupción, Integridad y Gobernabilidad en Colombia: hacia un propósito colectivo. Realizado en Bogotá 21 de marzo de 2002.

# Loterías departamentales

El mapa contiene los resultados del año 2006.



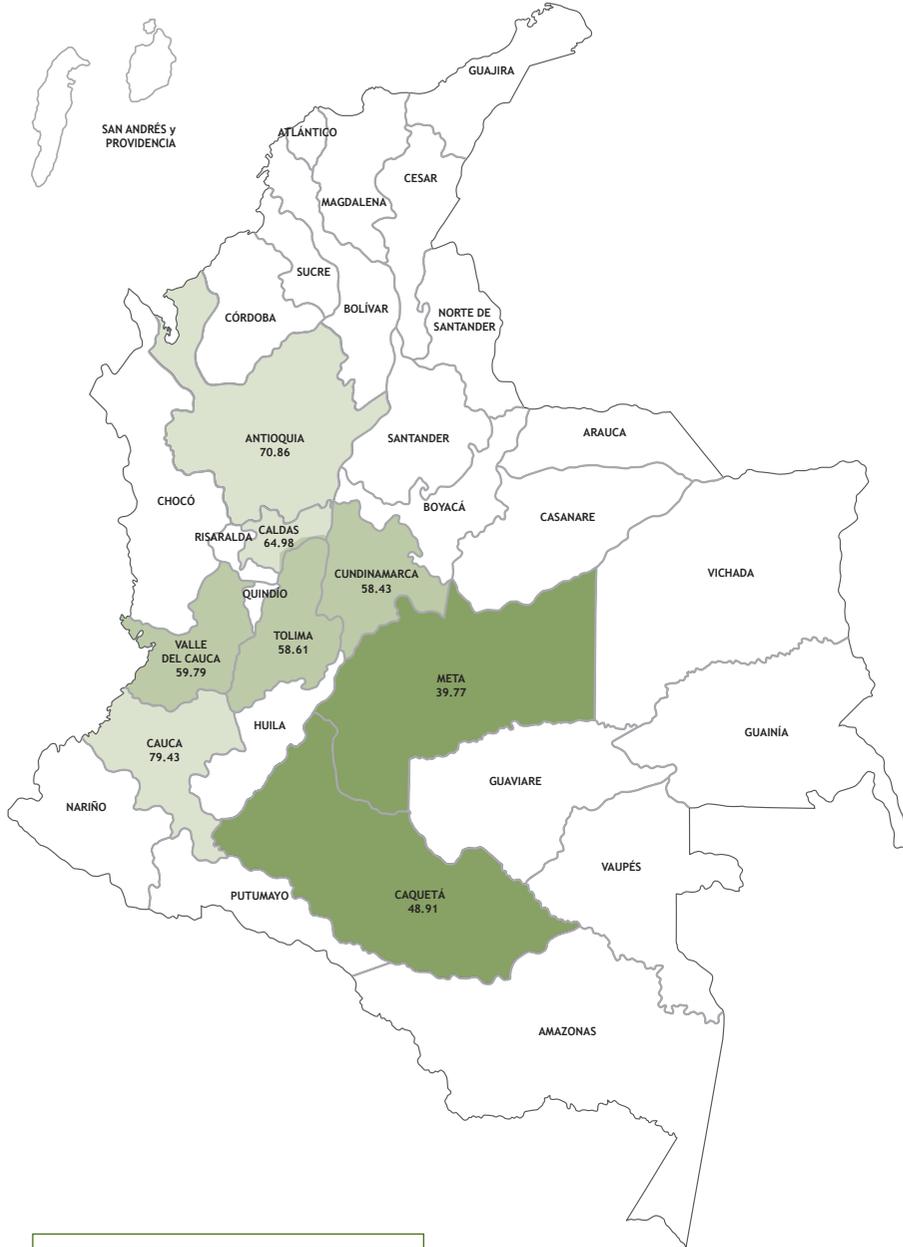
Media geométrica	2004	2005	2006
Loterías departamentales	59.48	61.04	60.21

B	Riesgo Bajo de Corrupción
Mo	Riesgo Moderado de Corrupción
Me	Riesgo Medio de Corrupción
A	Riesgo Alto y Muy Alto de Corrupción

Resultados 2005 y 2006		
Dependencia	2005	2006
Beneficencia de Antioquia	76.80	87.82
Lotería del Atlántico	53.61	50.56
Lotería de Boyacá	72.69	68.87
Lotería del Cauca	70.03	71.38
Lotería de Cundinamarca	71.85	71.21
Empresa de Lotería del Huila	51.23	45.79
Lotería del Libertador	45.60	39.64
Lotería del Meta	59.47	52.56
Lotería de Nariño	53.70	54.62
Lotería de Cúcuta	50.79	46.91
Lotería del Quindío	47.11	61.11
Lotería de Risaralda	72.48	68.62
Lotería de Santander	78.50	67.75
Lotería del Tolima	63.59	65.18
Lotería del Valle	62.55	70.34

# Licoreras departamentales

El mapa contiene los resultados del año 2006.



B	Riesgo Bajo de Corrupción
Mo	Riesgo Moderado de Corrupción
Me	Riesgo Medio de Corrupción
A	Riesgo Alto y Muy Alto de Corrupción

## Resultados 2005 y 2006

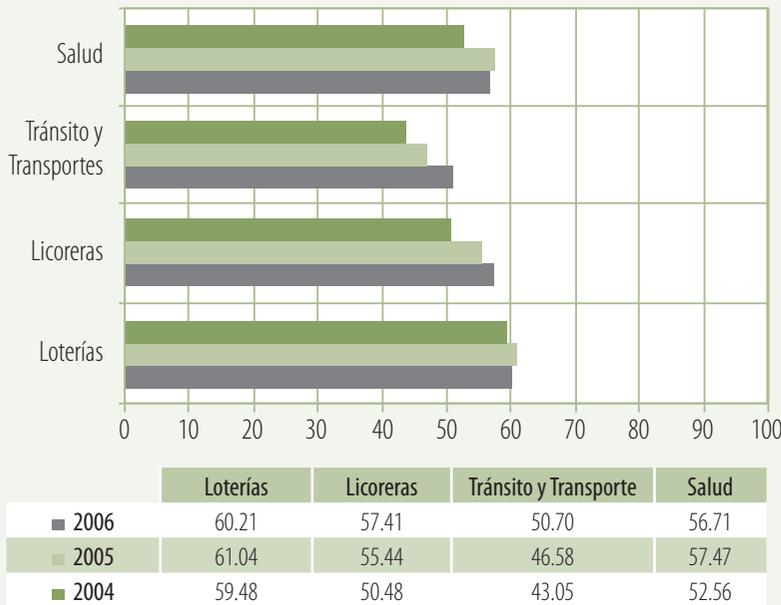
Dependencia	2005	2006
Fábrica de Licores de Antioquia*	61.58	70.86
Industria Licorera de Caldas	66.65	64.98
Empresa de Licores de Caquetá	58.55	48.91
Licorera del Cauca	67.06	79.43
Empresa de Licores de Cundinamarca	49.47	58.45
Unidad Administrativa Especial de Licores del Meta	44.03	39.77
Fábrica de Licores del Tolima	52.47	58.61
Industria de Licores del Valle	53.85	59.79

\*Esta es una entidad centralizada. Se incluye en el mapa con el propósito que pueda ser comparada con las demás licoreras del país.

Media geométrica	2004	2005	2006
Licoreras departamentales	50.48	55.44	57.41

**GRÁFICA 11. Entidades descentralizadas 2004-2006**

MEDIA GEOMÉTRICA



**Entidades descentralizadas: ruedas sueltas de la gestión departamental**

Si bien algunos de los propósitos de la gestión descentralizada en las entidades públicas, establecidos por la ley, son aumentar tanto el nivel de eficiencia administrativa como la rentabilidad económica de los negocios del Estado, parece que en muchas de las entidades evaluadas, esto no funciona. Sus altos niveles de riesgo señalan claras debilidades institucionales.

Aunque las entidades descentralizadas, tienen diferentes naturalezas jurídicas -empresas mixtas, fondos, etc.- y todas cuentan con autonomía,

personería jurídica e instancias de administración y dirección propias, sus políticas y acciones deben responder al programa de gobierno y a las directrices institucionales y políticas establecidas por la gobernación, sobre la base de que están administrando recursos públicos para la atención de necesidades colectivas.

Sin embargo, los resultados del ITD muestran una realidad diferente. Por una parte, las entidades descentralizadas no han logrado institucionalizar sus procesos de gestión, con igual avance que las dependencias centrales. Y por otra, es posible intuir que, en muchos casos, los lineamientos del

**En Atlántico, Arauca, Tolima, Nariño y Valle del Cauca, cuyas dependencias del gobierno central tienen calificaciones superiores a 70 puntos, sus entidades responsables de tránsito, salud y las loterías, con dificultad superan los 50 puntos**



gobierno central no son tenidos en cuenta en las entidades descentralizadas. Las gobernaciones trabajan por un lado y las entidades descentralizadas por otro.

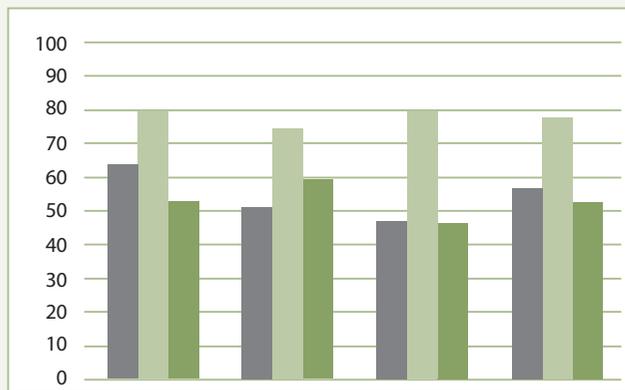
Lo más grave es que en 16 de 22 departamentos que tienen entidades descentralizadas, sus puntajes están por debajo de los de las dependencias del gobierno central, incluso en departamentos que alcanzaron niveles de corrupción bajo y moderado.

En Atlántico, Arauca, Tolima, Nariño y Valle del Cauca, cuyas dependencias del gobierno central tienen calificaciones superiores a 70 puntos, sus entidades responsables de tránsito,

salud y las loterías, con dificultad superan los 50 puntos.

En Bolívar, Caquetá, Cundinamarca, Huila, Meta y Norte de Santander, que están en riesgo medio de corrupción, con más de 60 puntos, las calificaciones de algunas de sus entidades descentralizadas están a más de treinta puntos de distancia de las dependencias centrales. Ejemplo de esto son el Fondo de Tránsito y Transporte de Bolívar y la Lotería del Huila. Con menos puntos de diferencia, pero en igual circunstancia están la Fábrica de Licores de Cundinamarca, el Instituto de Tránsito Departamental del Caquetá y su fábrica de Licores.

**GRÁFICA 12. Promedio por factor ITD 2006**



**Las entidades descentralizadas no han logrado institucionalizar sus procesos de gestión, con igual avance que las dependencias centrales. Es posible intuir que, en muchos casos, los lineamientos del gobierno central no son tenidos en cuenta en las entidades descentralizadas**

## Riesgos y alertas

Los resultados del Índice de Transparencia Departamental 2005 y 2006 señalan que las entidades descentralizadas departamentales en Colombia son débiles, de gestión poco visible y además, poco sancionadas, factor en el que todas obtienen más de setenta puntos.

**Entidades de tránsito y transporte:** obtienen los promedios más bajos de todas las entidades evaluadas en 2005 y 2006: 46.26/100 puntos en el factor *visibilidad* y 45.38/100 en *institucionalidad*. Los indicadores del factor *visibilidad* que generan mayores alertas son *rendición de cuentas* y *quejas y reclamos*, los cuales tienen un promedio de calificación para 2006 de 30.83 y 43.75 respectivamente.

En institucionalidad, el indicador de esfuerzos en la administración del riesgo es el que muestra las más bajas calificaciones, en 2006 el promedio es de 27.08. Sólo el Instituto de Tránsito y Transporte del Meta indica haber desarrollado esfuerzos en la identificación de riesgo en todas las áreas de su gestión.

**Entidades de salud:** su situación es muy grave: 51.58/100 en *institucionalidad* y 55.97 en *visibilidad*. El indicador de *rendición de cuentas* sigue siendo una de las principales debilidades en el factor *visibilidad* con 42.62 para 2006. En el factor *institucionalidad* los

resultados del indicador de *meritocracia* y *evaluación a funcionarios* son alarmantes: 28.36/100 en 2006, calificación no muy lejana a la obtenida en *administración de riesgos*, que es de 32.81 en 2006.

**Licoreras:** sus resultados son muy deficientes. Obtienen 50.40/100 en *visibilidad* y 58.52 en *institucionalidad*. Los procesos de *meritocracia* y *evaluación*, son una de sus principales debilidades con una calificación promedio de 26.93 en 2006, antecedido por el indicador de *Información en el SICE* del factor *visibilidad*, el cual tiene un promedio de 25.71 para 2006.

**Loterías:** aunque en *visibilidad* logran una mejor calificación, 62.57, en *institucionalidad* sólo alcanzan un penoso 51.96. Las loterías o beneficencias muestran resultados muy dispares entre sí. Mientras una de las entidades mejor calificadas en el Índice, es la Beneficencia de Antioquia con un ITD de 87.82 en 2006, otras como la Lotería El Libertador de Magdalena, o la Empresa Lotería del Huila, obtienen calificaciones de 39.64 y 45.79 respectivamente. Estas dos loterías no reportaron información a la Superintendencia de Salud sobre las transferencias de impuestos y rentas, lo cual les significó una calificación de "0" en el indicador de deudas de loterías.

## La publicidad de los procesos de contratación pública departamental: deficiente e incompleta

*Los resultados del ITD reflejan graves problemas en la visibilidad de la contratación pública departamental. Los procesos contractuales no son suficientemente públicos y abiertos y por tanto, no garantizan la igualdad y la libre competencia*

**Los resultados del ITD muestran que si bien las entidades no están incurriendo en excepcionalidades para la contratación y la mayoría de las convocatorias se hacen a través de licitaciones e invitaciones públicas, estos procesos no cuentan con la publicidad suficiente para garantizar transparencia en las adjudicaciones**

**E**l Índice de Transparencia Departamental valora con información objetiva posibles riesgos en la contratación pública a través de la revisión de los mecanismos utilizados para contratar y de la observación de la publicidad de los procesos.

De 2003 a 2006, el ITD toma una radiografía de un comportamiento que merece ser objeto de revisión por parte de las entidades departamentales, así como del gobierno nacional y la opinión pública.

### **Cambios en la contratación pero poca publicidad**

Los resultados del ITD muestran que si bien las entidades no están incurriendo en excepcionalidades para la contratación y la mayoría de las convocatorias se hacen a través de licitaciones e invitaciones públicas, estos procesos no cuentan con la publicidad suficiente para garantizar transparencia en las adjudicaciones.

En 2006, menos de 20% de los contratos de las gobernaciones se realizaron por *mínima cuantía*<sup>1</sup>. De igual forma, las variables de *contratación excepcional* por urgencia manifiesta y contratos con universidades, cooperativas y asociaciones han dejado de ser modalidades recurrentes. En esta variable más de noventa por ciento de las dependencias departamentales se ubica en riesgo bajo.

Sin embargo, el desempeño de las gobernaciones en lo que a publicidad se refiere no es satisfactorio. Entre las mediciones de 2003 y 2006 se observa un estancamiento en la visibilidad de los procesos de invitación y licitación pública. 48% de las calificaciones se concentran entre 40 y 60 puntos –baja publicidad– y sólo en 2006, 16% de las dependencias alcanzan calificaciones superiores a ochenta puntos. Si se tiene en cuenta que las entidades están recurriendo con más frecuencia a licitaciones públicas para elegir proveedores,

debe esperarse que estos procesos sean más visibles, permitiendo la participación del mayor número de proponentes posibles. Los resultados del ITD no reflejan esta tendencia.

### ¿Qué tanto publican las entidades que lo hacen?

Los resultados indican que las entidades acostumbran a colgar en sus páginas web los pliegos y no los pre-pliegos y, en otros casos, a retirar de los sitios web los pre-pliegos antes de colgar los definitivos.

De las 32 gobernaciones evaluadas, 82% publica los pliegos definitivos de los contratos y sólo 62% publica los pre-pliegos. ¿Qué está pasando? No es un secreto que en los procesos de licitación o invitación pública una de las prácticas más comunes de corrupción es el ajuste de los pliegos para favorecer a ciertos proponentes.

Los “arreglos”, en la mayoría de los casos, son realizados en la etapa de elaboración de pliegos definitivos; razón por la cual la no publicación de pre-pliegos facilita alterar las condiciones de las convocatorias impidiendo que los concursantes puedan hacer comentarios e indicar si las especificaciones están favoreciendo o no la competencia. El Decreto 066 de enero de 2008, que reglamenta parcialmente la Ley 1150 de 2007, busca establecer mayores controles para la modificación de los pliegos en los procesos de contratación<sup>2</sup>.

Frente a esta problemática es fundamental exigir a las entidades la publicación permanente de la totalidad de las etapas del proceso<sup>3</sup>, además de fortalecer el control a las condiciones de los contratos con el fin de garantizar el principio de igualdad y libre concurrencia de proponentes.

**La no publicación de pre-pliegos facilita alterar las condiciones de las convocatorias, impidiendo que los concursantes puedan hacer comentarios e indicar si las especificaciones están favoreciendo o no la competencia**

1 Entiéndase como “mínima cuantía” 10% del valor correspondiente a la “menor cuantía” de acuerdo con los valores y rangos establecidos en artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

2 Artículo 3°. Parágrafo 2°. *Los estudios previos podrán ajustarse o modificarse por la entidad con posterioridad a la apertura del proceso de selección* siempre que se trate de simples ajustes en los montos que no alteren las variables de su estimación o de cambios en elementos no esenciales del contrato a celebrar. De ser necesario efectuar ajustes o modificaciones que afecten los elementos sustanciales señalados en este artículo, la entidad deberá revocar el acto de apertura.

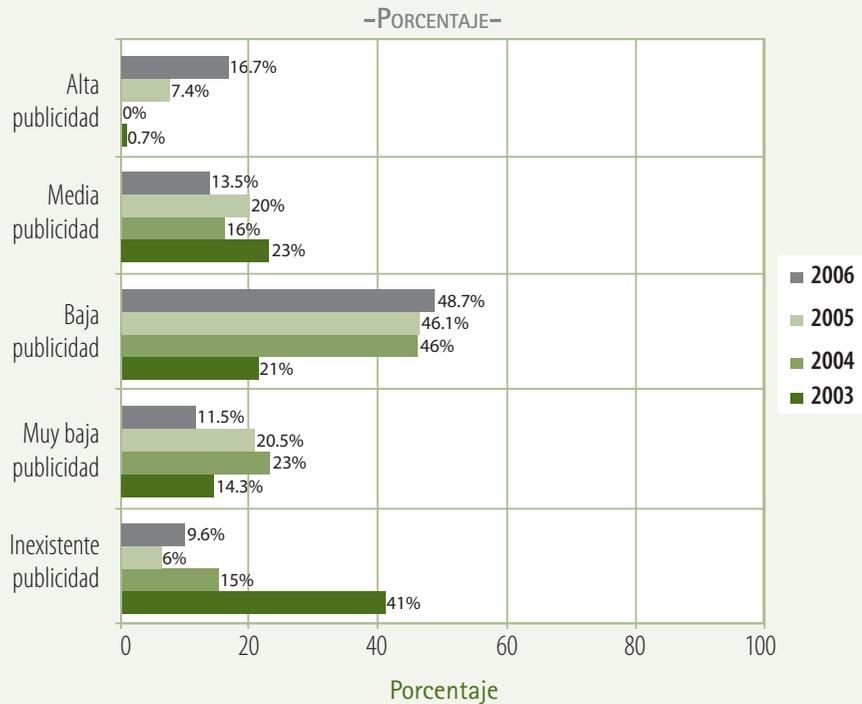
Artículo 7°. *Modificación del pliego de condiciones.* La modificación del pliego de condiciones se realizará a través de adendas. La entidad señalará en el pliego de condiciones el plazo máximo dentro del cual puedan expedirse adendas, o, a falta de tal previsión, señalará al adoptarlas la extensión del término de cierre que resulte necesaria, en uno y en otro caso, para que los

proponentes cuenten con el tiempo suficiente que les permita ajustar sus propuestas a las modificaciones realizadas. En ningún caso podrán expedirse y publicarse el mismo día en que se tiene previsto el cierre del proceso de selección, ni siquiera para la adición del término previsto para ello. Parágrafo. Las aclaraciones y respuestas a las observaciones presentadas por los proponentes durante el proceso de selección tendrán únicamente valor interpretativo.

3 Links con acceso al contenido de los pre-pliegos, a pliegos definitivos de los contratos, a fechas claras de apertura y cierre de los procesos, a esquema y contenido del objeto del contrato, a esquema y contenido de las actas de audiencias de aclaración, a esquema y contenido de informe de evaluación de las propuesta; a esquema y contenido del acta de adjudicación; a esquema y contenido de liquidación de los contratos; a esquema y contenido del histórico de contratos.

Sólo las gobernaciones de Antioquia y Valle del Cauca publicaron en su página web el plan de compras en 2005 y 2006. Ocho gobernaciones no cumplieron con la obligación de inscribir el plan de compras oportunamente en el SICE y catorce no registraron sus contratos de bienes y servicios en este sistema de información

GRÁFICA 9. Nivel de publicidad en la contratación ITD 2003-2006



### Uso de medios diferentes a la web

En un país en el que la conectividad no ha alcanzado la cobertura total, se requiere la utilización de medios alternativos y complementarios a la web para dar a conocer a la ciudadanía y a los interesados los proyectos de contratación y/o los lugares en donde se puede acceder a la información relacionada con los procesos.

Por lo anterior, para las mediciones 2005 y 2006 el ITD incluyó una nueva variable que busca dar cuenta de la publicidad de las convocatorias de contratación a través de medios diferentes a la web. Pese a la obligatoriedad dispuesta por la norma para la publicación de las convocatorias<sup>4</sup> los resultados de la variable "publicidad de convocatorias por medios diferentes a la web", son alarmantes: en los años evaluados, 18 goberna-

4 La Ley 80 de 1993 (vigente para las vigencias 2005 y 2006), señala: Artículo 30, numeral 3: Dentro de los diez (10) a veinte (20) días calendario anteriores a la apertura de la licitación o concurso se publicarán hasta tres (3) avisos con intervalos entre dos (2) y cinco (5) días calendario, según lo exija la naturaleza, objeto y cuantía del contrato, en diarios de amplia circulación en el territorio de jurisdicción de la entidad o, a falta de estos, en otros medios de comunicación social que posean la misma difusión.

En defecto de dichos medios de comunicación, en los pequeños poblados, de acuerdo con los criterios que disponga el reglamento, se leerán por bando y se fijarán por avisos en los principales lugares públicos por el término de siete (7) días calendario, entre los cuales deberá incluir uno de los días de mercado en la respectiva población. Los avisos contendrán información sobre el objeto y características esenciales de la respectiva licitación o concurso.

ciones, publicaron menos de 50% de las convocatorias a licitaciones e invitaciones públicas en medios diferentes. Seis gobernaciones informaron no convocar por ningún medio diferente a la Web.

### La publicidad de los planes de compra

Igualmente alarmante resulta la falta de publicidad de los planes de compra tanto en la página web de las entidades como en el portal del Sistema de Información para la Contratación Estatal – SICE- de la Contraloría General de la República.

Sólo las gobernaciones de Antioquia y Valle del Cauca publicaron en su página web el plan de compras en 2005 y 2006. Ocho gobernaciones no cumplieron con la obligación de inscribir el plan de compras oportunamente en el SICE y catorce no registraron sus contratos de bienes y servicios en este sistema de información.

### Un escenario poco alentador en las contralorías

Sólo tres de las 32 contralorías del país, recurrieron a la modalidad de licitación pública en los dos años evaluados. La mayor parte de la contratación de estas entidades es de inferior valor, que corresponde, en la mayoría de los casos, a mínima cuantía. Esta situación tiene un riesgo permanente en la selección de proveedores y en la transparencia de los procesos, dado que no es requerimiento de ley hacer visibles este tipo de contrataciones.

## Otros indicadores sobre contratación pública

**Encuesta de Probidad 2006, de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio – Confecámaras:** los resultados de este instrumento dejan al descubierto una serie de anomalías que confirman la importancia de implementar mejoras a la gestión institucional y la transparencia de los procesos de contratación:

- 84.4% de los empresarios encuestados se abstiene de participar en procesos de contratación con el Estado, pues consideran que la competencia no es justa, que hay politización en los procesos de contratación así como pagos no oficiales.
- La percepción de los empresarios proponentes respecto de la transparencia y confiabilidad de los procesos contractuales en los gobiernos territoriales es de 3.45/ 5.
- 31.74% de los empresarios afirma que en un proceso de contratación con el Estado, los sobornos son solicitados por los funcionarios públicos y 16.92% considera que el empresario interesado es quien los ofrece.

**Estudio de Transparencia por Colombia sobre implementación de prácticas contra el soborno en 537 pequeñas, grandes y medianas empresas colombianas:** los resultados de este estudio señalan que:

- 91% de los encuestados ofrecen sobornos dentro del giro de sus negocios
- 62% de los empresarios cree que la complejidad en trámites estatales es motivo de presión para dar u ofrecer sobornos.
- 54% de los empresarios cree que el soborno es una estrategia comercial para obtener mayor participación frente a la competencia.

La variable referida a la contratación por prestación de servicios también es motivo de alerta. Para 2006, los resultados muestran que la mayor parte del personal que trabaja en estos entes de control está vinculado a través de la modalidad de prestación de servicios. Las plantas de personal son cada vez más pequeñas y los auditores, al no tener vínculos laborales, no son sujetos directos de control disciplinario, situación que pone en permanente riesgo al trabajo de las contralorías.

**“En Colombia, una importante parte de la pérdida de recursos públicos no es por corrupción, penalmente abierta, sino por un conjunto de modificaciones en contrataciones perfectamente hechas en términos jurídicos, pero con unas falencias en su especificación contractual a nivel técnico, que pueden favorecer la realización de ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales e internacionales sin una debida justificación técnica, pero sí con una estricta validez legal”**

## Dificultades para identificar los mayores riesgos en la contratación

Las preocupaciones son mayores cuando se observa que con la información pública disponible sobre contratación sólo es posible acercarse de forma preliminar a la identificación de riesgos potenciales.

En la contratación pública departamental sigue habiendo irregularidades que se escapan de la medición de un instrumento cuantitativo como el Índice de Transparencia Departamental. Estas irregularidades continúan menoscabando, dentro del marco de la legalidad, los procesos de la contratación pública. Ejemplo de ello son los vínculos políticos y económicos que limitan la libre competencia, el monopolio de contratistas, el ajuste de pliegos y el cambio de reglas durante la ejecución de los contratos.

“En Colombia, señala Luis Jorge Garay<sup>5</sup> una importante parte de la pérdida de recursos públicos no es por corrupción, penalmente abierta, sino por un conjunto de modificaciones en contrataciones perfectamente hechas en términos jurídicos, pero con unas falencias en su especificación contractual a nivel técnico, que pueden favorecer la realización de ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales e internacionales sin una debida justificación técnica, pero sí con una estricta validez legal. Práctica que en últimas es imposible demostrar como fruto de corrupción abierta de funcionarios públicos o incluso de las empresas favorecidas por fallas en la especificación técnica de los términos y condiciones contractuales”.

De otra parte, Transparencia por Colombia considera que no todos los problemas que rodean la contratación pueden ser resueltos mediante la creación de las normas, pues todo indica que independientemente del tipo de reforma que se realice, ciertos problemas estructurales tienden a persistir o a adaptarse a la normatividad que se expida.

<sup>5</sup> Luis Jorge Garay en el “Foro de Lucha contra Corrupción, Gobernabilidad y Desempeño Institucional” realizado en marzo de 2002.

# Actores y condiciones para el imperio de la transparencia<sup>1</sup>

Darío I Restrepo\*

¿Qué es la transparencia, cuáles son sus actores más relevantes y cuáles las condiciones estatales, institucionales y sociales que la amenazan o la pueden generalizar? Esta nota quiere contribuir a esta puesta en escena de grandes determinantes de una administración pública eficiente y democrática, objetivos para cuyo alcance, las prácticas transparentes son un medio imprescindible

**La transparencia llevada a la administración pública reclama un ejercicio de cara a la opinión y a los órganos de control. Un poder estatal transparente es aquel que deja ver y acata las reglas que habitan el manejo de los bienes e instituciones públicas.**

La palabra transparencia evoca aquello que es traslúcido, que se deja apreciar con total nitidez y, por lo tanto, se puede conocer a cabalidad. La transparencia llevada a la administración pública reclama un ejercicio de cara a la opinión y a los órganos de control. Un poder estatal transparente es aquel que deja ver y acata las reglas que habitan el manejo de los bienes e instituciones públicas. También, la

transparencia permite el control social y estimula la participación ciudadana y comunitaria. Funciones, reglas, fines y programas de política pueden ser conocidos y popularizados, de tal manera que estimulen las miradas y los esfuerzos por incidir en la construcción colectiva de los poderes estatales. En fin, una administración sometida al escrutinio, respetuosa de las reglamentaciones, permeable al control ciudadano y a la participación social en sus estructuras y fines, aumenta considerablemente la eficacia y eficiencia.

Estos son tiempos en los que han crecido el repudio a la arbitrariedad y la corrupción de los poderes en el Estado y el mercado. La mayoría de las campañas políticas a nivel nacional y en muchas localidades se

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son de entera responsabilidad del autor.

\*Profesor a la Universidad Nacional de Colombia | Presidente de la Fundación para la Participación Comunitaria.

ganan mediante la promesa de conformar equipos de gobierno con figuras pulcras, transparentes y eficientes. La superación del clientelismo, el amiguismo en la política y el tráfico de favores que se hace con subsidios y servicios básicos, también ayudan a ganar elecciones. Una administración que no teme al contacto directo con la población y que hace una cuestión de honor explicar las actuaciones de la administración, completan las más importantes transformaciones en la cultura política, con base en la cual se multiplican estudios, evaluaciones, estadísticas y encuestas sobre corrupción, eficiencia y satisfacción ciudadana con las empresas e instituciones estatales y privadas.

### Un contexto que no favorece la transparencia

Sin embargo, no hay que llamarse a engaño. Las prácticas intimidantes del narcotráfico, la violencia política y de algunas grandes fortunas reprimen los ímpetus democráticos, corroen las costumbres políticas y manipulan los medios de comunicación. Por ejemplo, a abril del 2008, 30% del Congreso de la República se encuentra vinculado penalmente con el narcotráfico, los paramilitares y el enriquecimiento ilícito.

A pesar de un crecimiento sin freno del gasto público social desde finales de la década del ochenta, persiste una sociedad altamente desigual, con grados progresivos de concentración de los ingresos, de la propiedad de la tierra, y del acceso al crédito y a la educación superior. Ha disminuido la pobreza, más no la desigualdad. Y, en las sociedades inequitativas el desbalance del poder económico, social, político y territorial entre los grupos es un freno estructural al principio de igualdad en la ciudadanía para todos. Las consecuencias se conocen: persiste el asistencialismo como favor, en vez del derecho de acceso a los bienes meritorios para

**En el altar de la inequidad se quema toda expansión de la transparencia y de las reglas sabidas, estables y uniformes. La transparencia es un mecanismo para avanzar hacia una sociedad de derechos, pero no puede plenamente expandirse en condiciones inadecuadas.**

todos; se recrea el clientelismo que trafica con las carencias de los pobres; cunde el mesianismo paternalista y autoritario en contra de la representación autónoma de los grupos sociales.

Las estructuras centralizadoras del poder ejecutivo, en contra de las autonomías territoriales, hacen regresar las prácticas mendicantes de las periferias sobre el centro, y de los necesitados respecto de aquellos que intermedian en las decisiones sobre adjudicación discrecional de bolsas crecientes del gasto público. En el altar de la inequidad se quema toda expansión de la transparencia y de las reglas sabidas, estables y uniformes. La transparencia es un mecanismo para avanzar hacia una sociedad de derechos, pero no puede plenamente expandirse en condiciones inadecuadas.

Además del Estado y de las grandes empresas, la mirada también debe volcarse sobre el universo de las organizaciones gremiales y políticas, cuando estas comprometen de manera importante en los asuntos públicos. Mucha resistencia hay que superar en este terreno. Es característico de nuestra historia nacional el celo del mundo privado contra la injerencia de la regulación estatal. Por ejemplo, en la asamblea constituyente de 1991 fueron fácilmente derrotadas aquellas personas que quisieron obligar prácticas más transparentes y democráticas dentro de los partidos. Diecisiete años después, todavía se pagan las consecuencias de la inacción, hoy de manera más acuciante que ayer, como lo demuestra la brega porque los partidos se hagan responsables por sus dirigentes en prisión, sancionados por alianzas para delinquir, enriquecimiento ilícito y paramilitarismo. **La enseñanza: no se puede fortalecer el sistema democrático y la administración pública, si no se regulan los agentes del sistema, en particular, si estos se comportan como cajas negras, negación misma de la rendición de cuentas y la transparencia.**

De la misma manera como son múltiples los actores que inciden en los grados de transparencia, la democracia y la eficiencia de la administración pública, así mismo, varias son las condiciones estructurales que facilitan o inhiben las prácticas transparentes. Características generales del sistema político y de las instituciones, así como condiciones sociales y valores morales están a la base de la posibilidad de extender las prácticas transparentes en el Estado, el mercado y la sociedad.

## Las opciones del sistema político

Un sistema político que restrinja los derechos de oposición, que sintonice a los contradictores y condicione a los medios de comunicación por la vía de la contratación pública, con seguridad, anida la arbitrariedad, la corrupción y la ineficiencia, tanto en la administración pública como en las empresas privadas y sociales. En cambio, un sistema político que respete la separación de poderes, inscriba sus actos en el orden constitucional y legal, y legisle de cara al escrutinio ciudadano, con certeza, fomenta el debate, la transparencia y la confrontación de ideas para mejorar la calidad de las políticas públicas.

Un sistema político que concentra y centraliza las principales decisiones de Estado, en detrimento de una descentralización funcional y política del poder, genera las condiciones para la ampliación del favoritismo, el nepotismo y las relaciones de dependencia respecto de los administradores de turno. En cambio, un sistema político en el que sea posible la sanción y el premio electoral, la rotación de los líderes y la alternancia en el gobierno, muy probablemente valore la creación de reglas de juego adecuadas para el ejercicio del gobierno y de la oposición.

## El papel de la institucionalidad y de los valores sociales

Es muy improbable contar con instituciones transparentes si se confunde el gobierno con el Estado, es decir, si cada poder ejecutivo pretende subordinar la administración estatal a las mayorías políticas de turno. Un ejecutivo excesivamente militante dentro del Estado maltrata las autonomías relativas de la administración pública, corroe la estabilidad de las reglas y procedimientos para ajustarlas a pareceres y necesidades circunstanciales.

Las instituciones que logran la estabilidad suficiente para construir reglas conocidas, conocimiento específico, programas probados y mecanismos de control y evaluación de resultados, es muy probable

que aumenten en eficiencia y en transparencia. Sí las instituciones son presa fácil de poderes privados, partidistas o gremiales que se las apropian como bastiones propios, es natural que saboteen los controles externos, nublen los mecanismo de selección de funcionarios, e impidan evaluaciones independientes de gestión y resultados. Las instituciones que convocan a los actores interesados por sus competencias a formular, ejecutar y evaluar políticas, tienen mucha propensión a cultivar la rendición de cuentas, a nutrirse de la participación social y a practicar la transparencia como parte del modelo de gestión.

**Cuando una sociedad valora los bienes, el ahorro y las instituciones públicas, entonces es probable que sea exigente con los administradores, le interese la existencia de reglas que estimulen los buenos desempeños, demande actos de rendición de cuentas y premie los buenos resultados.**

Una sociedad en la que es normal irrespetar las reglas de la vida colectiva es imposible que construya un Estado que, a su vez, genere seguridad jurídica y someta su ejercicio de poder a reglas conocidas y estables. Por el contrario, cuando una sociedad valora los bienes, el ahorro y las instituciones públicas, entonces es probable que sea exigente con los administradores, le interese la existencia de reglas que estimulen los buenos desempeños, demande actos de rendición de cuentas y premie los buenos resultados.

Sí la sociedad considera normal y deseable que individuos y grupos aprovechen todas las oportunidades, legales e ilegales, para obtener beneficios a cualquier costo, justificará el interés particular sobre el respecto a reglas y valores colectivos. Muy diferente es cuando la sociedad acostumbra a indignarse con el abuso que los particulares hacen con los bienes públicos, o con el provecho económico que la ventaja del cargo estatal otorga.

Cuando en las escuelas, estatales o privadas, se vuelve costumbre aceptada que los alumnos se roben entre sí, y cuando en las universidades se populariza el plagio y se considera un derecho adquirido aprobar una materia como retribución al pago de la matrícula, entonces se for-

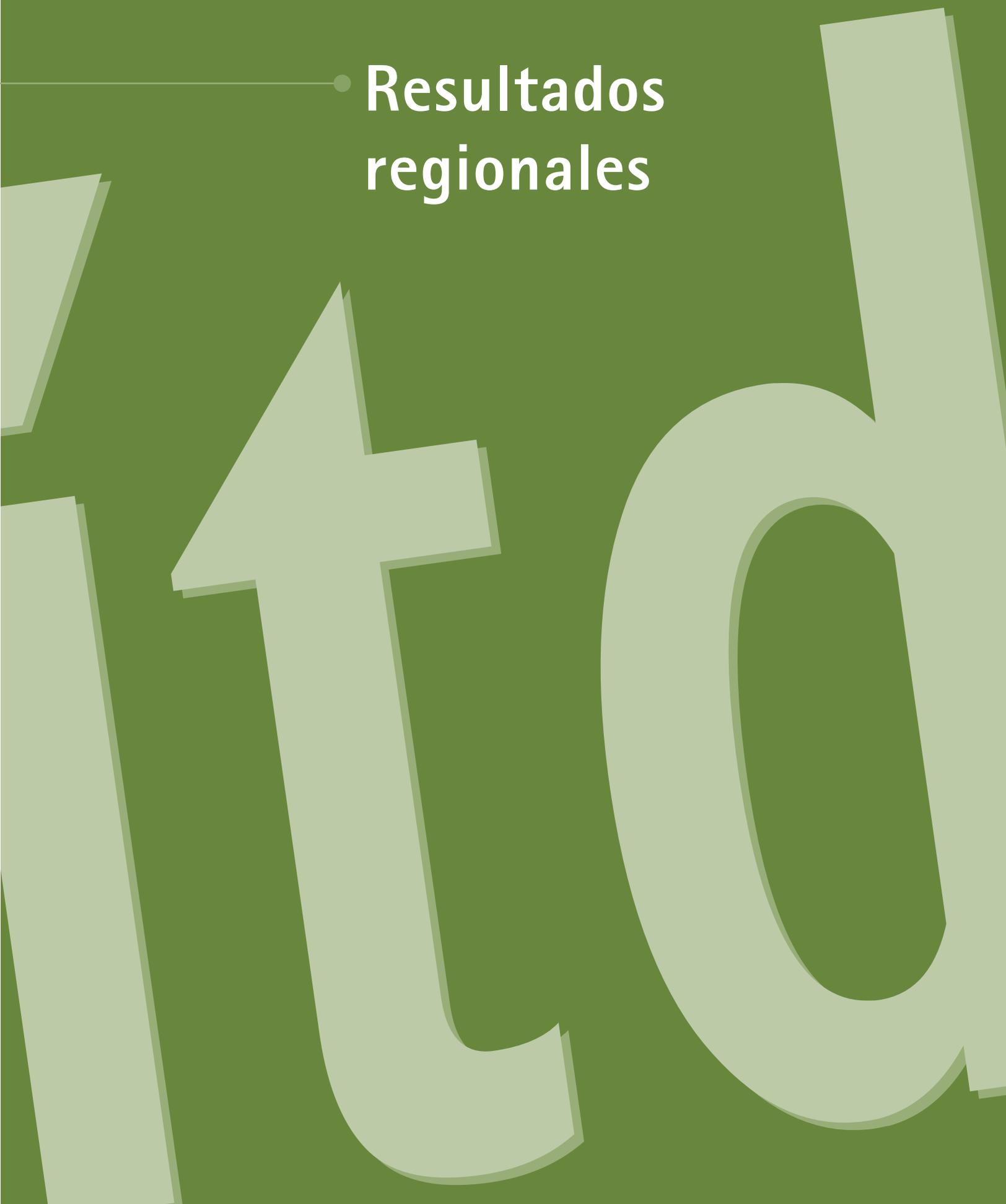
ma una elite que mañana hará gala del saqueo de los bienes públicos y considerará legítima la compra de derechos y programas públicos. Ciudadanos muy diferentes se forman en el culto a la tolerancia con la diferencia, la intransigencia en contra de la arbitrariedad y el irrespeto a la dignidad de las personas.

**Cuando en las escuelas, estatales o privadas, se vuelve costumbre aceptada que los alumnos se roben entre sí, y cuando en las universidades se populariza el plagio y se considera un derecho adquirido aprobar una materia como retribución al pago de la matrícula, entonces se forma una elite que mañana hará gala del saqueo de los bienes públicos y considerará legítima la compra de derechos y programas públicos.**

El futuro de la transparencia en la administración pública sería de más fácil presagio si las tendencias del sistema político, las instituciones y los valores sociales fueran en uno de los sentidos expuestos. Nuestra realidad se debate entre tendencias contradictorias, tan alentadoras y heroicas como decepcionantes y alarmantes. Es

necesario des-balancear el equilibrio catastrófico que caracteriza la compleja realidad colombiana. En esta apuesta no tenemos remedio, las organizaciones que hacen una profesión medir la transparencia y convocar al debate público sobre sus resultados, no son simples instrumentos pasivos que registran una historia. Ellas constituyen un factor imprescindible en la construcción de la democracia: la producción de la información, el derecho al conocimiento de los resultados, el debate público sobre las valoraciones y las opciones de política a seguir. Invitado está entonces el lector a valorar estas versiones tercera y cuarta del Índice de Transparencia Departamental, divulgarlos, recomendar cómo mejorar indicadores y factores, pero sobre todo, usarlos para acrecentar las exigencias sociales hacia una administración pública que defienda los intereses colectivos.

- **Resultados  
regionales**



# Región Centro Oriente

## Boyacá

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD 2006	ITD 2005	ITD 2004	ITD 2003
		2006	2005	2006	2005	2006	2005				
Mo	Lotería de Boyacá	77.08	67.22	84.86	93.93	57.11	73.43	68.87	72.69	66.28	74.33
Mo	Secretaría de Infraestructura Pública	68.48	61.14	91.11	64.72	58.89	66.96	66.43	64.12	63.70	69.99
Mo	Secretaría de Educación	68.48	61.14	91.11	64.72	58.89	66.96	66.43	64.12	67.59	66.32
Mo	Secretaría de Salud	68.48	62.03	91.11	64.72	58.38	66.45	66.20	64.29	66.80	69.19
Mo	Despacho	68.48	61.49	91.11	64.72	56.34	64.41	65.28	63.13	66.36	53.24
Mo	Secretaría de Hacienda	68.48	61.09	91.11	64.72	55.32	63.39	64.82	62.49	63.67	65.38
A	Instituto de Tránsito de Boyaca (ITBOY)	56.75	45.02	72.00	65.00	40.91	50.50	51.15	49.49	54.88	50.86
Mo	* Gobierno Departamental	67.80	59.49	87.21	68.30	54.75	64.24	63.91	62.56	64.05	63.64
Mo	Contraloría Departamental	71.65	63.67	95.00	100.00	57.90	73.79	67.80	71.85	79.82	45.76

## Cundinamarca

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD 2006	ITD 2005	ITD 2004	ITD 2003
		2006	2005	2006	2005	2006	2005				
Mo	Secretaría de Hacienda	66.58	54.82	66.41	70.94	79.21	61.24	72.25	59.32	56.50	61.36
Mo	Lotería de Cundinamarca	70.19	57.81	100.00	100.00	65.83	79.65	71.21	71.85	63.77	73.04
Mo	Secretaría de Obras Públicas	64.63	55.47	66.41	70.94	78.49	61.24	71.05	59.61	50.32	62.67
Mo	Secretaría de Salud	64.27	54.45	66.41	70.94	76.35	60.46	69.92	58.81	51.64	47.67
Mo	Secretaría de Tránsito y Transporte	64.50	55.60	66.41	70.94	75.74	59.10	69.75	58.71	54.60	50.71
Mo	Despacho	60.41	58.78	66.41	70.94	76.35	58.39	68.18	59.82	57.76	45.01
Mo	Secretaría de Educación	62.48	54.82	66.41	70.94	74.24	60.53	68.16	59.00	51.33	40.17
Me	Empresa de Licores de Cundinamarca	41.53	36.13	90.00	80.00	68.36	56.04	58.45	49.47	48.04	65.01
Mo	* Gobierno Departamental	61.18	52.97	72.61	75.17	74.18	61.75	68.49	59.31	54.05	54.67
Mo	Contraloría Departamental	62.72	64.51	100.00	100.00	59.06	59.64	64.80	65.87	62.64	64.23

## Huila

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD 2006	ITD 2005	ITD 2004	ITD 2003
		2006	2005	2006	2005	2006	2005				
Mo	Secretaría de Salud	76.28	60.85	6.67	0.93	74.58	77.36	68.55	62.29	64.56	52.67
Mo	Secretaría de Vías e Infraestructura	73.54	60.87	6.67	0.93	75.09	76.70	67.55	62.00	65.49	27.50
Mo	Secretaría de Educación	77.11	62.62	6.67	0.93	70.84	75.22	67.24	62.12	64.73	38.57
Mo	Despacho	72.70	64.18	6.67	0.93	74.43	75.83	66.88	63.10	63.81	43.64
Mo	Secretaría de Hacienda	77.06	59.01	6.67	0.93	65.64	69.67	64.88	58.00	65.77	57.75
Me	Inst. de Tránsito y Transporte del Huila	81.63	51.87	100.00	70.00	34.82	34.55	62.40	45.89	43.62	45.05
A	Empresa de Lotería del Huila	46.43	44.96	100.00	100.00	33.09	46.66	45.79	51.23	47.31	64.41
Me	* Gobierno Departamental	71.10	57.38	14.45	3.35	58.10	62.68	62.82	57.44	58.59	45.58
B	Contraloría Departamental	97.56	73.40	84.00	50.00	74.65	79.11	85.89	73.63	79.26	60.31

\*Resultado agregado de las entidades y dependencias del gobierno departamental.

## Norte de Santander

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Instituto Departamental de Salud	74.06	59.94	100.00	100.00	80.81	65.80	79.69	66.58	56.58	62.35
Me	Despacho	69.26	65.70	31.67	30.08	78.13	79.05	69.50	68.14	73.08	60.71
Mo	Secretaría de Infraestructura	67.20	62.05	31.67	30.08	78.99	79.48	68.96	66.70	72.20	71.37
Mo	Secretaría de Educación	65.73	65.70	31.67	30.08	73.32	81.60	65.74	69.29	76.04	34.58
Mo	Secretaría de Hacienda	70.05	65.70	31.67	30.08	68.33	81.60	65.43	69.29	76.87	72.56
Mo	Dirección Operativa de Tránsito	63.14	66.06	31.67	30.08	71.66	61.48	63.83	60.40	70.58	55.17
A	Lotería de Cúcuta	43.25	35.97	36.75	50.00	52.83	65.79	46.91	50.79	59.15	69.93
Mo	* Gobierno Departamental	63.87	59.06	38.12	38.40	71.40	73.08	65.03	64.12	68.78	59.42
Mo	Contraloría Departamental	62.85	53.89	100.00	100.00	82.36	77.32	75.35	69.05	64.18	65.60

## Santander

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Sec. de Transporte e Infraestructura	78.63	71.03	98.33	94.11	82.58	85.39	82.37	79.80	65.86	61.00
Mo	Secretaría de Salud	76.95	67.44	98.33	94.11	83.74	85.49	82.15	78.23	64.85	44.00
Mo	Despacho	79.33	71.03	98.33	94.11	79.91	82.60	81.49	78.54	54.49	53.48
Mo	Secretaría de Educación	71.60	67.17	98.33	94.11	81.67	81.60	78.80	76.36	59.63	20.17
Mo	Secretaría de Hacienda	75.88	68.47	98.33	94.11	74.19	82.61	77.37	77.39	67.16	61.28
Mo	Lotería de Santander	72.48	81.54	58.88	62.00	65.00	79.14	67.75	78.50	71.42	69.24
Mo	* Gobierno Departamental	75.75	70.95	90.28	87.79	77.56	82.78	78.15	78.13	63.66	48.04
Me	Contraloría Departamental	45.41	43.89	65.00	100.00	69.91	70.32	58.39	61.39	48.99	43.92

## Tolima

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Salud	75.67	69.68	93.33	80.00	75.06	77.78	77.16	74.35	68.15	60.54
Mo	Secretaría de Hacienda	75.54	66.43	90.56	77.56	74.55	77.27	76.60	72.42	60.98	55.53
Mo	Despacho	75.21	70.97	90.56	77.56	74.55	75.74	76.45	73.78	70.23	39.59
Mo	Departamento de Tránsito y Transporte	75.95	71.07	90.56	77.56	73.74	75.37	76.41	73.65	61.58	40.86
Mo	Secretaría de Educación y Cultura	75.30	66.43	90.56	77.56	74.04	76.76	76.26	72.19	68.37	59.93
Mo	Secretaría de Desarrollo Físico	73.59	64.61	90.56	77.56	75.06	77.78	75.95	71.83	64.64	50.43
Mo	Lotería del Tolima	70.23	62.57	100.00	100.00	52.38	56.52	65.18	63.59	69.43	59.77
Me	Fábrica de Licores del Tolima	60.71	56.86	100.00	100.00	47.32	37.51	58.61	52.47	50.64	42.65
Mo	* Gobierno Departamental	72.60	65.92	93.18	82.97	67.36	67.56	72.51	68.87	63.94	50.44
Mo	Contraloría Departamental	72.61	46.11	100.00	100.00	63.62	64.98	71.30	59.99	54.91	49.08

## Atlántico

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Infraestructura	76.74	73.84	50.48	66.72	79.20	73.26	75.22	72.87	59.21	57.49
Mo	Secretaría de Hacienda	73.57	64.18	50.48	66.72	77.71	69.26	73.12	66.72	59.05	66.87
Mo	Despacho	72.47	72.79	50.48	66.72	78.28	71.11	72.88	71.43	68.64	66.78
Mo	Secretaría de Educación	73.77	69.80	50.48	66.72	74.45	65.05	71.75	67.35	58.26	59.49
Mo	Secretaría de Salud	70.47	64.71	50.48	66.72	70.91	66.15	68.67	65.56	53.39	57.49
Me	Inst. Deptal. de Transportes y Tránsito	47.94	41.68	70.00	100.00	51.21	51.12	51.62	51.76	55.72	50.66
A	Lotería del Atlántico	62.62	57.87	50.00	76.86	38.62	44.18	50.56	53.61	59.51	59.18
Mo	* Gobierno Departamental	67.50	62.58	52.82	72.13	65.24	61.96	65.47	63.70	58.95	59.48
B	Contraloría Departamental	87.38	69.07	100.00	100.00	86.64	76.04	88.31	75.30	69.43	33.86

## Bolívar

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Obras Públicas	55.61	57.72	61.33	70.00	77.45	76.79	66.01	67.53	57.02	66.53
Mo	Secretaría de Educación	58.93	61.93	61.33	70.00	71.55	71.21	64.85	66.91	62.58	31.30
Me	Despacho	59.05	60.82	61.33	70.00	67.26	71.23	62.97	66.42	63.21	66.53
Me	Secretaría de Hacienda	55.75	58.58	61.33	70.00	69.16	69.45	62.34	64.61	57.73	66.31
Me	Secretaría Seccional de Salud	53.57	57.62	61.33	70.00	69.74	68.99	61.62	63.97	53.14	52.97
Ma	Fondo de Transporte y Tránsito	13.96	13.66	100.00	100.00	28.73	23.82	29.21	26.87	18.44	57.78
Me	* Gobierno Departamental	44.78	46.43	66.54	74.29	61.03	59.52	55.82	56.73	48.34	55.14
Me	Contraloría Departamental	47.04	57.35	100.00	100.00	50.41	52.25	53.85	59.32	58.23	51.98

## Cesar

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Educación y Deporte	62.23	59.70	73.33	66.67	63.54	60.82	63.93	60.90	57.25	49.58
Me	Despacho	62.88	62.94	55.00	33.33	63.54	60.82	62.39	59.03	63.29	33.93
Me	Secretaría de Hacienda	61.13	59.70	55.00	33.33	63.54	60.82	61.60	57.57	53.65	63.10
Me	Secretaría de Infraestructura	59.61	56.67	55.00	33.33	63.54	60.82	60.92	56.20	60.17	56.75
Me	Secretaría de Salud	59.28	59.70	55.00	33.33	63.54	60.82	60.77	57.57	54.18	53.25
Me	* Gobierno Departamental	61.01	59.71	58.26	38.29	63.54	60.82	61.91	58.23	57.60	50.26
Ma	Contraloría Departamental	22.22	8.33	100.00	100.00	15.90	17.57	27.15	21.66	20.27	32.51

## Córdoba

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Educación	81.22	74.51	77.83	86.44	69.26	64.99	75.50	71.42	55.96	39.83
Mo	Secretaría de Desarrollo de la Salud	77.49	74.73	77.83	86.44	65.69	62.08	72.22	70.21	54.61	29.50
Mo	Secretaría de Tránsito y Transporte	79.18	71.05	77.83	86.44	63.63	59.67	72.05	67.47	50.46	47.50
Mo	Secretaría de Infraestructura	76.68	74.51	77.83	86.44	65.38	62.05	71.71	70.09	54.77	27.00
Mo	Despacho	78.30	74.51	77.83	86.44	63.59	58.54	71.63	68.51	53.82	37.13
Mo	Secretaría de Hacienda	78.95	74.51	77.83	86.44	62.60	59.67	71.48	69.02	53.89	39.60
Mo	* Gobierno Departamental	78.62	73.95	77.83	86.44	64.99	61.13	72.42	69.44	53.89	36.11
Me	Contraloría Departamental	50.48	24.44	100.00	50.00	55.26	60.26	57.58	43.12	47.51	50.44

\*Resultado agregado de las entidades y dependencias del gobierno departamental.

# Región Caribe

## Guajira

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Me	Secretaría de Educación	47.01	56.45	64.92	57.50	59.05	60.18	54.22	58.24	29.69	35.83
Me	Secretaría de Salud	46.83	56.45	64.92	57.50	57.01	58.14	53.22	57.32	28.54	45.00
Me	Secretaría de Obras Públicas	47.19	56.45	64.92	57.50	54.74	55.70	52.36	56.22	30.00	44.17
Me	Secretaría de Hacienda	47.19	56.45	64.92	57.50	54.23	55.19	52.13	55.99	31.95	54.61
Me	Depto. Adm. de Tránsito y Transporte	49.14	54.64	64.92	57.50	51.22	52.68	51.65	54.04	20.08	51.43
A	Despacho	47.19	60.35	64.92	57.50	51.68	52.64	50.98	56.60	34.19	39.65
Me	<i>* Gobierno Departamental</i>	47.42	56.78	64.92	57.50	54.59	55.69	52.42	56.39	28.69	44.66
Me	Contraloría Departamental	55.59	36.11	68.00	100.00	61.51	31.44	59.50	40.40	46.40	30.78

## Magdalena

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
A	Lotería del Libertador	40.90	49.00	100.00	67.33	24.96	37.37	39.64	45.60	42.91	69.80
Ma	Sec. de Desarrollo de la Educación	31.68	30.80	ND	ND	23.76	33.55	27.72	30.64	66.49	49.49
Ma	Despacho	31.18	35.59	ND	ND	23.76	33.55	27.47	32.79	63.18	52.78
Ma	Sec. de Gestión Financiera Integral	30.47	30.80	ND	ND	23.76	33.55	27.11	30.64	58.67	61.36
Ma	Sec. de Desarrollo de la Infraestructura	30.47	30.80	ND	ND	23.76	33.55	27.11	30.64	59.26	59.15
Ma	Secretaría de Desarrollo de la Salud	30.47	30.80	ND	ND	23.76	33.55	27.11	30.64	58.11	46.15
Ma	<i>* Gobierno Departamental</i>	32.33	34.09	100.00	67.33	23.95	34.16	29.05	33.11	57.57	55.91
A	Contraloría Departamental	35.00	33.89	50.00	50.00	44.47	45.25	40.76	40.61	32.34	40.34

## Sucre

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Educación	59.44	63.91	87.51	89.13	77.83	80.60	70.52	73.94	62.67	55.42
Mo	Secretaría de Infraestructura	58.58	63.23	87.51	89.13	77.32	79.07	69.90	72.95	65.96	61.84
Mo	Despacho	59.30	63.23	87.51	89.13	70.05	68.04	66.96	67.99	61.69	67.06
Mo	Secretaría de Hacienda	58.85	63.23	87.51	89.13	68.97	77.03	66.27	72.03	61.07	56.40
A	Departamento Administrativo de Seguridad Social en Salud	50.63	62.87	72.50	100.00	33.71	33.20	45.20	53.23	43.49	37.14
Me	<i>* Gobierno Departamental</i>	57.25	63.29	84.28	91.21	62.84	64.41	62.95	67.55	58.36	54.51
Mo	Contraloría Departamental	51.67	49.44	100.00	100.00	69.68	43.75	64.60	51.94	52.35	46.06

## San Andrés

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Me	Secretaría de Educación	46.15	41.06	96.48	97.35	55.69	48.79	55.47	50.17	51.29	58.71
Me	Secretaría de Hacienda	47.44	42.43	96.48	97.35	54.01	49.19	55.30	50.96	49.74	58.55
Me	Despacho	45.76	49.17	96.48	97.35	54.01	49.19	54.54	54.00	66.14	43.79
Me	Secretaría de Infraestructura y Obras	45.69	41.06	96.48	97.35	54.01	49.19	54.51	50.35	48.25	58.71
Me	Secretaría de Salud	45.69	41.06	96.48	97.35	54.01	49.19	54.51	50.35	50.96	44.50
Me	<i>* Gobierno Departamental</i>	46.14	42.85	96.48	97.35	54.34	49.11	54.87	51.15	52.92	52.35
Me	Contraloría Departamental	59.67	27.78	100.00	100.00	56.38	43.44	62.22	42.05	50.09	38.41

## Cauca

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Licorera del Cauca	73.32	65.25	97.50	83.67	81.52	65.17	79.43	67.06	74.07	72.66
Mo	Lotería del Cauca	67.93	52.42	100.00	100.00	68.48	80.98	71.38	70.03	41.34	69.57
Me	Secretaría de Infraestructura	61.45	56.09	74.17	96.94	57.51	56.11	60.95	60.18	49.45	66.39
Me	Secretaría de Educación y Cultura	58.64	51.09	74.17	96.94	57.05	55.20	59.48	57.53	45.45	38.39
Me	Despacho	63.32	56.20	74.17	96.94	48.11	55.71	57.56	60.05	53.64	41.94
Me	Secretaría Administrativa y Financiera	55.65	51.09	74.17	96.94	54.81	56.11	57.13	57.93	50.25	64.23
Mo	<i>* Gobierno Departamental</i>	63.12	55.15	81.59	95.08	60.35	60.92	63.82	61.96	51.45	57.11
Me	Contraloría Departamental	74.93	58.78	64.00	100.00	49.01	49.31	62.17	58.64	60.56	51.19

## Chocó

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
A	Secretaría de Educación Departamental	36.23	26.83	50.00	45.23	52.58	59.37	44.96	43.31	20.13	64.63
A	Despacho	34.05	29.08	50.00	45.23	51.92	58.72	43.69	44.03	20.68	42.96
A	Secretaría de Hacienda	33.05	27.58	50.00	45.23	52.58	59.37	43.53	43.65	22.66	60.54
A	Sec. de Planeación e Infraestructura	32.55	27.58	50.00	45.23	52.58	59.37	43.31	43.65	21.56	68.13
Ma	Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social	25.00	27.81	60.00	60.00	37.56	37.57	34.15	35.42	26.11	50.60
A	<i>* Gobierno Departamental</i>	31.93	27.77	51.86	47.86	49.03	54.06	41.73	41.87	22.13	56.57
A	Contraloría Departamental	26.67	27.78	100.00	100.00	38.06	26.42	39.12	34.39	41.99	31.80

## Nariño

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Hacienda	75.34	69.86	47.22	41.67	83.63	74.37	76.26	69.07	65.81	64.97
Mo	Secretaría de Infraestructura y Minas	73.31	69.86	47.22	41.67	84.47	77.43	75.72	70.45	68.97	70.91
Mo	Despacho	75.94	72.65	47.22	41.67	80.46	80.96	75.10	73.29	66.42	50.40
Mo	Secretaría de Educación	74.97	71.16	47.22	41.67	79.75	71.52	74.35	68.37	69.32	43.57
Me	Instituto Departamental de Salud	65.16	77.19	40.08	60.00	52.29	63.83	56.86	69.46	62.35	58.11
Me	Lotería de nariño	57.24	40.45	100.00	100.00	41.92	56.66	54.62	53.70	58.85	49.28
Me	Inst. Deptal. de Transportes y Tránsito	56.85	32.50	35.00	35.00	54.27	52.67	53.50	41.83	43.77	56.44
Mo	<i>* Gobierno Departamental</i>	67.92	59.24	49.20	48.52	65.89	67.45	65.83	62.69	61.58	55.56
Mo	Contraloría Departamental	84.22	60.26	73.50	90.00	70.36	62.04	76.91	64.03	66.46	66.98

## Valle del Cauca

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Salud	79.18	83.36	77.62	71.19	74.41	77.46	76.88	79.49	66.25	51.67
Mo	Secretaría de Educación	79.27	83.36	77.62	71.19	72.68	75.73	76.14	78.71	66.61	63.76
Mo	Secretaría de Infraestructura	79.09	83.36	77.62	71.19	72.78	75.82	76.10	78.75	71.00	57.26
Mo	Secretaría de Hacienda	79.18	83.36	77.62	71.19	70.01	74.19	74.90	78.02	69.47	66.46
Mo	Despacho	78.95	82.45	77.62	71.19	67.07	70.13	73.47	75.78	60.03	55.10
Mo	Lotería del Valle	78.02	63.56	70.00	48.42	62.73	64.67	70.34	62.55	61.19	40.89
Me	Industria de Licores del Valle	57.00	42.43	52.00	58.67	64.32	64.21	59.79	53.85	52.63	73.02
Mo	<i>* Gobierno Departamental</i>	75.36	72.71	72.23	65.54	69.01	71.56	72.28	71.77	63.60	57.44
Mo	Contraloría Departamental	82.32	77.67	70.00	60.00	84.01	68.73	81.85	71.88	75.36	52.33

\*Resultado agregado de las entidades y dependencias del gobierno departamental.

## Antioquia

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD 2006	ITD 2005	ITD 2004	ITD 2003
		2006	2005	2006	2005	2006	2005				
B	Beneficencia de Antioquia	85.18	65.79	87.86	100.00	90.46	82.64	87.82	76.80	74.82	75.95
Mo	Secretaría Seccional de Salud	70.32	63.86	71.41	71.15	81.97	64.14	75.67	64.72	74.30	67.25
Mo	Secretaría de Infraestructura Física	71.73	61.92	71.41	71.15	77.21	63.89	74.16	63.73	72.65	70.95
Mo	Secretaría de Hacienda	72.01	61.81	71.41	71.15	76.56	60.39	74.00	62.11	65.31	67.15
Mo	Despacho	70.13	66.19	71.41	71.15	74.86	56.67	72.39	62.40	72.57	54.00
Mo	Secretaría de Educación para la Cultura	69.76	59.13	71.41	71.15	74.86	53.91	72.22	57.98	68.13	60.62
Mo	Fábrica de Licores de Antioquia	62.55	59.43	71.41	71.15	79.05	63.89	70.86	62.61	67.12	61.34
Mo	* Gobierno Departamental	71.41	62.54	73.55	74.70	79.12	63.12	75.13	64.12	70.61	64.97
B	Contraloría Departamental	90.44	88.33	100.00	57.50	89.95	92.75	91.18	87.24	80.36	73.46

## Caldas

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD 2006	ITD 2005	ITD 2004	ITD 2003
		2006	2005	2006	2005	2006	2005				
B	Secretaría de Infraestructura	88.06	77.23	88.67	95.83	77.10	77.84	83.19	79.37	72.70	75.67
Mo	Secretaría de Educación	84.26	70.46	88.67	95.83	78.94	79.68	82.31	77.14	65.61	38.95
Mo	Despacho	88.67	77.17	88.67	95.83	73.88	78.35	82.01	79.57	70.94	54.61
Mo	Secretaría de Hacienda	88.34	74.30	88.67	95.83	69.29	71.92	79.80	75.38	67.57	65.24
Mo	Industria Licorera de Caldas	58.13	61.25	50.86	67.50	74.97	71.85	64.98	66.65	55.26	74.36
Me	Dirección Territorial de Salud	58.67	51.15	100.00	100.00	57.49	55.07	62.27	57.80	52.66	50.37
Mo	* Gobierno Departamental	76.36	67.87	82.46	91.04	71.56	71.91	75.23	72.18	63.65	58.32
Mo	Contraloría Departamental	77.15	77.57	100.00	100.00	75.56	84.09	78.72	82.75	68.10	68.66

## Quindío

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD 2006	ITD 2005	ITD 2004	ITD 2003
		2006	2005	2006	2005	2006	2005				
Mo	Inst. Seccional de Salud del Quindío	77.25	75.35	100.00	97.50	74.26	78.46	78.18	78.97	82.66	57.22
Mo	Secretaría de Infraestructura	65.50	65.04	51.29	41.29	83.77	85.67	72.30	71.95	77.09	59.68
Mo	Secretaría de Hacienda	65.80	67.19	51.29	41.29	77.63	79.95	69.67	70.34	72.45	52.09
Mo	Secretaría de Educación	65.40	63.04	51.29	41.29	77.67	79.04	69.51	68.07	70.59	37.83
Mo	Inst. Departal. de Tránsito del Quindío	57.54	50.33	80.00	80.00	78.19	72.78	69.08	63.40	52.62	ND
Mo	Despacho	67.59	66.54	51.29	41.29	71.26	72.69	67.61	66.78	70.02	53.21
Me	Lotería del Quindío	58.07	41.67	100.00	12.50	55.51	60.24	61.11	47.11	68.15	69.69
Mo	* Gobierno Departamental	65.03	60.30	66.14	43.25	73.51	75.15	69.47	65.95	69.94	54.06
A	Contraloría Departamental	54.76	48.41	60.00	84.00	44.30	53.59	50.58	54.30	57.32	58.44

## Risaralda

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD 2006	ITD 2005	ITD 2004	ITD 2003
		2006	2005	2006	2005	2006	2005				
Mo	Secretaría de Hacienda	70.69	69.18	66.75	59.56	81.18	75.90	75.02	71.24	67.94	71.16
Mo	Secretaría de Infraestructura	69.59	64.89	66.75	59.56	80.95	82.53	74.42	72.30	63.98	56.86
Mo	Secretaría de Salud	64.89	64.89	66.75	59.56	83.59	85.16	73.49	73.48	64.53	51.55
Mo	Despacho	71.87	69.18	66.75	59.56	75.75	76.70	73.10	71.60	71.58	67.18
Mo	Secretaría de Educación	69.54	64.89	66.75	59.56	76.89	77.95	72.57	70.23	64.53	32.73
Mo	Lotería de Risaralda	68.41	53.88	100.00	100.00	61.86	84.96	68.62	72.48	63.25	74.43
Mo	* Gobierno Departamental	69.13	64.26	71.40	64.93	76.34	80.44	72.84	71.88	65.91	56.95
Mo	Contraloría Departamental	71.33	56.56	70.00	84.00	76.69	77.32	73.61	68.65	60.12	59.68

# Región de la Orinoquia

## Meta

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Educación	72.93	71.34	64.43	37.47	67.84	68.14	69.79	66.51	67.70	55.01
Mo	Despacho	72.22	71.79	64.43	37.47	67.64	67.93	69.38	66.62	61.72	56.03
Mo	Secretaría de Planeación y Desarrollo	69.95	71.34	64.43	37.47	69.68	68.65	69.27	66.74	63.90	32.58
Mo	Secretaría de Salud	69.95	71.34	64.43	37.47	66.31	66.61	67.76	65.82	61.12	62.51
Mo	Secretaría Financiera y Administrativa	69.95	71.34	64.43	37.47	65.80	67.06	67.53	66.02	64.78	62.68
Mo	Instituto de Tránsito y Transporte	65.06	38.37	100.00	73.50	62.28	64.87	67.31	53.81	33.63	52.88
Me	Lotería del Meta	60.66	47.57	50.00	100.00	45.04	62.37	52.56	59.47	57.33	59.31
A	Unidad Adm. Especial de Licores	26.25	33.89	100.00	100.00	39.90	41.73	39.77	44.03	26.19	47.13
Me	<i>* Gobierno Departamental</i>	60.80	57.22	69.67	52.10	59.45	62.73	61.91	60.57	51.99	52.55
B	Contraloría Departamental	91.27	58.89	100.00	50.00	85.74	87.62	89.66	70.93	58.71	59.51

## Arauca

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Infraestructura Física	67.75	66.85	75.77	48.86	85.14	72.59	76.38	67.63	61.38	37.50
Mo	Secretaría de Educación	67.93	66.69	75.77	48.86	83.98	72.33	75.94	67.44	62.02	37.50
Mo	Secretaría de Hacienda	67.93	64.42	75.77	48.86	81.57	63.30	74.85	62.36	68.97	40.83
Mo	Despacho	67.79	66.04	75.77	48.86	81.06	64.78	74.56	63.75	63.36	45.33
Me	Unidad Adm. Especial de Salud	57.06	45.13	70.00	100.00	45.16	41.69	53.00	49.07	53.20	25.14
A	Instituto de Tránsito y Transporte	40.15	32.99	100.00	100.00	49.58	51.28	50.38	47.92	55.10	42.47
Mo	<i>* Gobierno Departamental</i>	60.40	55.18	78.31	62.03	68.78	59.86	66.49	59.11	60.44	37.50
A	Contraloría Departamental	57.37	43.33	100.00	100.00	34.31	41.52	51.26	48.18	43.76	26.00

## Casanare

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Mo	Secretaría de Educación	64.31	68.23	66.69	54.57	84.80	58.28	73.77	62.39	72.47	63.50
Mo	Secretaría de Obras y Transportes	65.94	72.31	66.69	54.57	81.31	69.76	72.93	69.39	70.74	39.67
Mo	Despacho	66.03	72.49	66.69	54.57	78.67	60.24	71.78	65.18	60.36	50.84
Mo	Secretaría de Hacienda	64.68	68.59	66.69	54.57	79.08	63.89	71.36	65.07	58.94	57.12
Mo	Secretaría de Salud	64.68	68.59	66.69	54.57	79.08	63.89	71.36	65.07	57.44	53.83
Mo	<i>* Gobierno Departamental</i>	65.12	70.01	66.69	54.57	80.56	63.09	72.23	65.38	63.69	52.37
Mo	Contraloría Departamental	63.33	49.44	100.00	100.00	76.69	75.14	73.01	66.06	57.77	41.63

\*Resultado agregado de las entidades y dependencias del gobierno departamental.

## Guainía

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Ma	Secretaría de Educación	13.30	19.34	ND	ND	51.63	52.04	32.46	34.72	52.82	18.00
Ma	Despacho	10.58	12.54	ND	ND	51.63	52.04	31.11	31.66	35.86	17.46
Ma	Secretaría de Hacienda	10.58	12.54	ND	ND	51.63	52.04	31.11	31.66	40.08	39.95
Ma	Secretaría de Planeación	10.58	12.54	ND	ND	51.63	52.04	31.11	31.66	ND	ND
Ma	Secretaría de Salud y Seguridad Social	10.58	12.54	ND	ND	51.63	52.04	31.11	31.66	40.16	18.00
Ma	<i>* Gobierno Departamental</i>	11.08	13.67	ND	ND	51.63	52.04	31.37	32.25	41.79	21.80
A	Contraloría Departamental	48.44	21.11	0.00	0.00	39.43	28.17	39.54	22.18	31.68	45.71

## Guaviare

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Me	Secretaría de Hacienda	51.81	42.55	76.64	72.29	60.26	62.03	58.10	54.29	50.64	49.50
Me	Secretaría de Obras Públicas	51.81	42.55	76.64	72.29	60.26	62.03	58.10	54.29	48.78	38.00
Me	Secretaría de Salud	51.03	42.36	76.64	72.29	59.08	60.76	57.21	53.63	49.58	41.38
Me	Secretaría de Educación	49.66	42.55	76.64	72.29	60.07	63.56	57.04	54.97	52.02	39.17
Me	Despacho	49.54	42.55	76.64	72.29	59.75	61.52	56.84	54.06	47.62	23.37
A	Instituto de Tránsito y Transporte	40.00	33.52	100.00	100.00	35.56	51.92	44.00	48.45	42.25	51.30
Me	<i>* Gobierno Departamental</i>	48.78	40.86	80.12	76.30	54.90	60.17	54.96	53.23	48.38	39.25
A	Contraloría Departamental	32.22	30.56	100.00	100.00	50.24	43.17	47.11	43.18	43.07	35.44

## Vaupés

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
A	Secretaría de Salud	36.04	18.05	100.00	60.00	46.10	52.07	46.97	37.55	18.96	38.20
A	Despacho	36.04	18.05	100.00	60.00	42.53	48.50	45.36	35.95	24.98	20.70
A	Secretaría de Hacienda	33.90	18.05	100.00	60.00	44.32	50.28	45.20	36.75	27.31	47.23
A	Secretaría de Obras	33.90	18.05	100.00	60.00	40.75	46.71	43.59	35.14	24.79	51.67
A	Secretaría de Educación	33.90	18.05	100.00	60.00	40.75	46.71	43.59	35.14	31.22	50.00
A	<i>* Gobierno Departamental</i>	34.74	18.05	100.00	60.00	42.84	48.81	44.92	36.09	25.12	39.53
Ma	Contraloría Departamental	23.89	31.67	100.00	0.00	31.51	42.07	34.93	33.18	11.08	38.82

## Vichada

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
A	Secretaría de Hacienda	39.85	40.86	74.54	93.33	56.82	60.89	50.96	55.12	49.24	50.95
A	Secretaría de Educación y Cultura	39.94	40.86	74.54	93.33	56.62	60.09	50.90	54.76	54.09	53.33
A	Despacho	39.40	40.41	74.54	93.33	55.10	57.95	49.98	53.59	53.33	22.48
A	Sec. de Planeación y Desarrollo Territorial	34.80	29.98	74.54	93.33	58.05	61.52	49.24	50.51	44.84	48.00
A	Secretaría de Salud	37.81	33.62	74.54	93.33	54.31	58.23	48.91	50.67	57.62	27.50
A	<i>* Gobierno Departamental</i>	38.31	36.86	74.54	93.33	56.16	59.72	49.99	52.89	51.63	38.13
Ma	Contraloría Departamental	15.00	9.22	50.00	100.00	10.78	15.21	16.60	20.99	35.93	13.51

# Región de la Amazonia

## Amazonas

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Me	Despacho	53.80	45.17	32.22	58.33	68.88	73.11	58.43	59.06	34.88	26.86
Me	Sec. de Hacienda y Crédito Público	53.80	43.67	32.22	58.33	68.88	73.11	58.43	58.38	35.08	45.69
Me	Sec. de Planeación Departamental	53.80	43.67	32.22	58.33	68.88	73.11	58.43	58.38	ND	ND
Me	Secretaría de Educación	53.80	45.17	32.22	58.33	68.88	73.11	58.43	59.06	38.55	38.33
Me	Secretaría de Salud Departamental	53.80	45.17	32.22	58.33	68.88	73.11	58.43	59.06	31.73	40.83
Me	<i>* Gobierno Departamental</i>	53.80	44.56	32.22	58.33	68.88	73.11	58.43	58.79	34.98	37.23
Mo	Contraloría Departamental	52.30	46.11	100.00	0.00	72.77	72.07	66.28	53.18	45.45	15.00

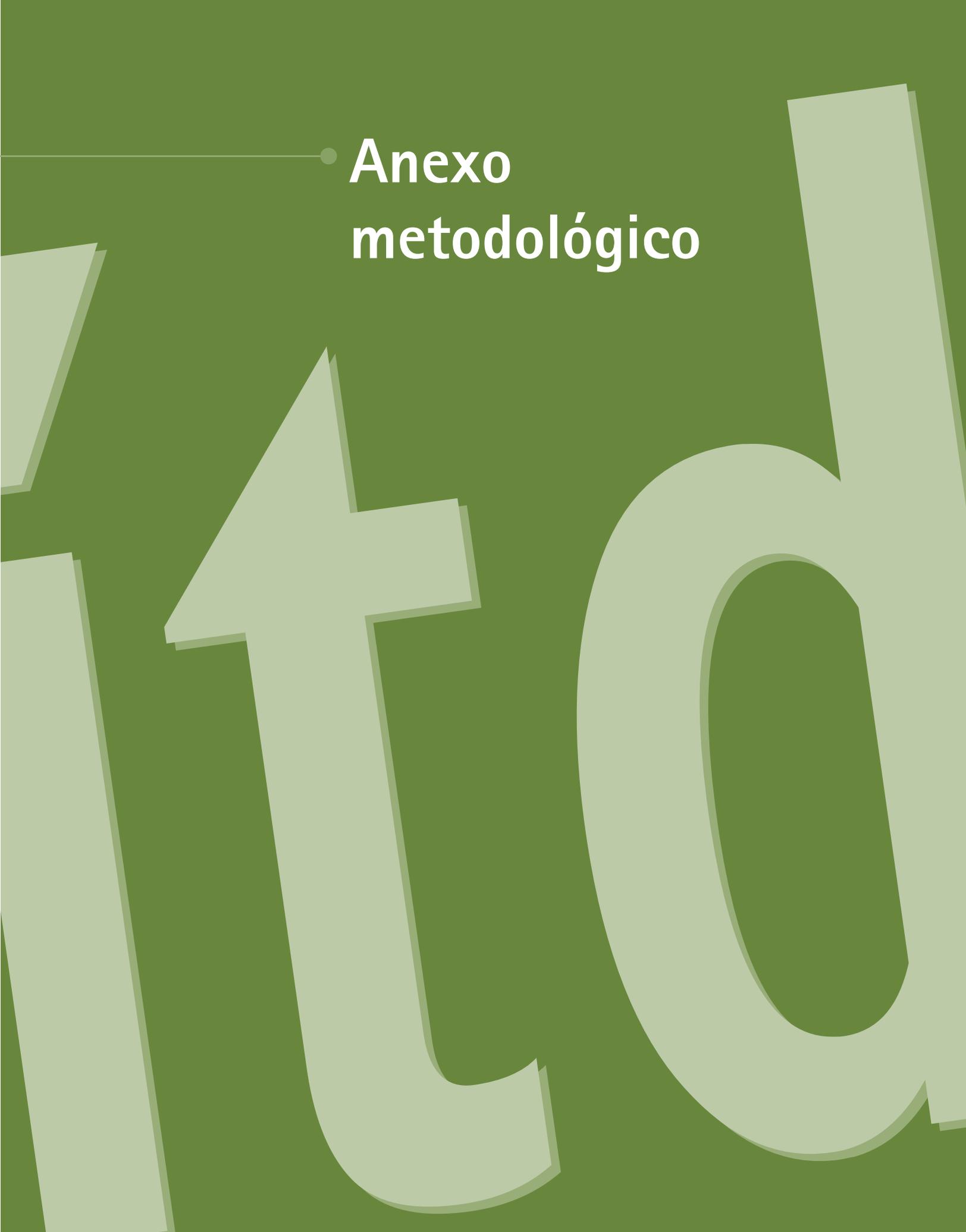
## Caquetá

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Me	Despacho	55.07	43.96	87.50	83.59	64.34	68.31	62.48	58.88	42.93	45.49
Me	Secretaría de Hacienda	55.07	46.81	87.50	83.59	64.34	68.31	62.48	60.16	56.08	64.12
Me	Secretaría de Educación	55.07	43.96	87.50	83.59	64.34	68.31	62.48	58.88	47.80	43.94
Me	Sec. de Transporte e Infraestructura	54.57	43.51	87.50	83.59	64.34	68.31	62.26	58.68	44.36	50.13
Me	Instituto Departamental de Salud	60.98	52.94	100.00	100.00	48.60	60.27	59.31	60.94	62.77	60.79
A	Empresa de Licores	51.38	61.43	49.50	70.00	46.31	53.13	48.91	58.55	60.86	61.33
A	Instituto de Tránsito Departamental	42.33	39.43	61.75	50.00	37.94	51.59	42.30	45.96	49.23	50.13
Me	<i>* Gobierno Departamental</i>	53.21	46.97	78.22	77.69	54.69	62.19	56.61	57.22	51.49	53.17
Me	Contraloría Departamental	64.35	51.11	100.00	100.00	50.95	43.13	61.88	52.41	53.78	47.29

## Putumayo

Riesgo 2006	Entidad / Dependencia	Visibilidad		Sanción		Institucionalidad		ITD	ITD	ITD	ITD
		2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2004	2003
Me	Despacho	50.69	41.42	39.74	50.14	61.86	63.62	54.62	52.28	49.36	29.42
Me	Secretaría Financiera	50.37	40.51	39.74	50.14	61.86	63.62	54.48	51.87	44.99	52.29
Me	Secretaría de Infraestructura	50.37	40.96	39.74	50.14	61.86	63.62	54.48	52.07	44.66	51.79
Me	Secretaría de Educación	50.37	40.51	39.74	50.14	61.86	63.62	54.48	51.87	47.60	40.26
Me	<i>* Gobierno Departamental</i>	50.45	40.85	39.74	50.14	61.86	63.62	54.51	52.02	46.61	42.32
A	Contraloría Departamental	41.15	18.33	0.00	100.00	50.24	41.43	41.12	36.89	13.05	35.30

\*Resultado agregado de las entidades y dependencias del gobierno departamental.

The background features large, stylized, light green letters 'M', 'E', and 'T' in a bold, sans-serif font. The letters are slightly offset and layered, creating a sense of depth. The 'M' is on the left, the 'E' is in the center, and the 'T' is on the right. The overall color scheme is a gradient of green, from a darker shade at the top to a lighter shade at the bottom.

- **Anexo  
metodológico**



## Diseño metodológico y cálculo del Índice

*Las versiones del Índice de Transparencia Departamental fueron realizadas con un instrumento que busca ser cada vez más sólido y pertinente para medir los riesgos de corrupción en el desempeño institucional de las entidades públicas evaluadas*

Para las versiones 2005 y 2006, el ITD fue objeto de revisiones y ajustes conceptuales, metodológicos y técnicos para aumentar la confiabilidad de los datos. Se avanzó en la formulación de indicadores más sensibles a los riesgos de corrupción de las entidades, algunos de ellos se actualizaron a la luz de la normatividad vigente y se formularon otros nuevos.

### A Algunos elementos conceptuales<sup>1</sup>

**Es el Estado el principal responsable de brindar información sobre su quehacer, y estar dispuesto a someter dicha información al escrutinio público**

#### La confianza y la transparencia

La confianza se fundamenta en la presunción de que cada uno de los actores que viven en la sociedad desarrollan su rol en el marco de la ley, y el Estado como principal actor representa la institucionalidad que garantiza la gestión íntegra de lo público, en la que el interés colectivo prevalece sobre los intereses privados.

En esta lectura, la *transparencia* aparece como un medio que permite a los diferentes sujetos sociales conocer lo que hacen unos y otros, siendo para todos lo más importante, conocer y saber qué hace el Estado, dado que su acción es de interés público. Por ello, es el Estado el principal responsable de brindar información sobre su quehacer, y estar dispuesto a someter dicha información al escrutinio público.

<sup>1</sup> Estos elementos conceptuales han sido tomados del documento metodológico del Índice de Transparencia Departamental. Consúltelo en [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

Así, la *transparencia* en la gestión pública es una de las condiciones necesarias y favorables que sumadas a otras como el desarrollo institucional, la habilidad política para gestionar las demandas sociales, el nivel de confianza y la existencia de escenarios de diálogo que permitan la deliberación pública, constituyen condiciones de gobernabilidad en el Estado moderno.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas y, dentro de éste, el Índice de Transparencia Departamental, centra su atención en las características de la arquitectura de las entidades públicas<sup>2</sup> y en las prácticas de los individuos<sup>3</sup> que las gestionan – servidores públicos – en aras de señalar qué condiciones y cuáles prácticas pueden generar un *riesgo de corrupción*, específicamente sobre aquella corrupción que se da en el ámbito de la administración pública.

### ¿Qué se entiende por riesgo de corrupción?

La categoría analítica de *riesgo de corrupción* es entendida por el Índice de Transparencia como la probabilidad de que ocurran hechos de corrupción derivados de la existencia de ciertas condiciones institucio-

nales y de ciertas prácticas de los actores institucionales.

La categoría de riesgo<sup>4</sup> es una noción en construcción en la que se destaca la existencia de un estado intermedio entre la seguridad y la destrucción; la identificación de este espacio genera la “percepción del riesgo” y define el pensamiento y la acción de los individuos. En el caso que nos ocupa, los *riesgos de corrupción* en las entidades públicas no existen hasta que una indagación, investigación o evaluación los pone de presente ante los ojos y las ideas de los servidores públicos y de la ciudadanía.

El propósito primordial con la evaluación de los niveles de riesgo de las entidades, desde el Índice de Transparencia es impulsar cambios institucionales producto de las transformaciones en las ideas y actitudes de los servidores públicos, específicamente en lo relacionado con la gestión de lo público. El aporte del Índice se hace desde la sociedad civil, es uno en medio de varias iniciativas para la modernización y democratización del Estado que surgen del mismo Estado, de la academia, de otras organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

**El propósito primordial con la evaluación de los niveles de riesgo de las entidades, desde el Índice de Transparencia es impulsar cambios institucionales, producto de las transformaciones en las ideas y actitudes de los servidores públicos, específicamente en lo relacionado con la gestión de lo público**

2 Entendidas como los arreglos institucionales en términos de reglas, funciones, competencias, actores y sistemas que estructuran la acción administrativa y de gobierno.

3 Entendidas como el comportamiento de autoridades y servidores públicos en relación con las condiciones institucionales.

4 Ver los desarrollos teóricos de la sociología del riesgo, representados en los textos producidos por Ulrich Beck.

**Los riesgos de corrupción disminuyen si la gestión es transparente y se acoge a las normas y a los estándares establecidos**

## Los escenarios de riesgo para el Índice

La base de la evaluación del Índice de Transparencia se fundamenta en la hipótesis que señala: Los riesgos de corrupción disminuyen si la gestión es transparente y se acoge a las normas y a los estándares establecidos. A partir de esta lectura y como punto de partida de la evaluación, algunos escenarios de riesgos son:

- Monopolio de la información y de las decisiones que afectan la colectividad
- Un alto grado de discrecionalidad de los servidores públicos
- Un bajo desarrollo de los procesos y procedimientos institucionales
- Ausencia o debilidad de contrapesos y controles al poder; sean controles institucionales – internos y externos – y/o el control ciudadano
- Nula o baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos.

En estos escenarios de riesgo los asuntos públicos dejan de serlo para convertirse en privados por la existencia de procesos de gestión y de gobierno que se cubren por el "manto del secreto". Por esta razón, en la evaluación del Índice, la principal apuesta la constituye la búsqueda de mayores niveles de transparencia en la acción de los actores públicos estatales. Es decir, que los actos de los gobiernos sean visibles, se rijan por normas y procedimientos claramente establecidos y conocidos por todos, y finalmente, puedan ser sometidos al escrutinio público.

La formula es sencilla: a mayor transparencia en los procesos de gestión de las entidades públicas, menores serán los riesgos de corrupción y por ende será menor la ocurrencia de los hechos de corrupción.

# A Aspectos metodológicos

## Entidades y dependencias evaluadas

En las versiones 2005 y 2006 del ITD se evaluaron 228 dependencias y entidades públicas de los 32 departamentos, incluidas gobernaciones, secretarías departamentales, entidades descentralizadas y contralorías.

Entidad y/o Dependencia	No.
Despachos	32
Secretarías de Hacienda	32
Secretarías de Infraestructura, desarrollo físico y/u obras	32
Secretarías de Educación y/o Cultura	32
Secretarías de Salud	20
Institutos Descentralizados de Salud	9
Secretarías de Tránsito y Transporte	6
Institutos Descentralizados de Tránsito y Transporte	10
Contralorías Departamentales	32
Loterías	15
Licoreras	8
<b>Total</b>	<b>228</b>

**El Índice se genera con base en información objetiva obtenida directamente de las entidades monitoreadas y de fuentes secundarias del Ejecutivo y de los organismos de control**

Es necesario señalar que en esta oportunidad el Índice de Transparencia Departamental no incluye las Asambleas Departamentales, dado que al analizar el instrumento con representantes de estas corporaciones se concluyó que varios de los indicadores no les aplicaban y la radiografía que arrojaba el instrumento no

alcanzaba a leer la dinámica política e institucional real de estos cuerpos colegiados. Transparencia por Colombia, trabaja en la revisión de la metodología de evaluación de estas entidades, de tal manera que en una siguiente medición, las Asambleas Departamentales puedan volver a ser tenidas en cuenta.

## Fuentes de información

El Índice se genera con base en información objetiva obtenida directamente de las entidades monitoreadas<sup>5</sup> y de fuentes secundarias del Ejecutivo y de los organismos de control, mediante los siguientes procesos:

- 1 Aplicativo en línea diseñado por la Corporación: las entidades diligencian el formulario de recolección de información primaria.
- 2 Las entidades entregan información y documentos soporte, complementarios al formulario.
- 3 El equipo de investigación del ITD copia información mediante la revisión y evaluación del sitio web de las entidades evaluadas y de otros documentos como Planes de Desarrollo e informes de gestión, entre otros.

<sup>5</sup> Las entidades designan al interior un funcionario interlocutor en el proceso de recolección de la información con el objetivo de centralizar tanto las solicitudes de información a la entidad como la entrega de la misma.

La información secundaria se obtiene de las siguientes entidades:

- ☉ Departamento Nacional de Planeación
- ☉ Ministerio de Educación Nacional
- ☉ Contraloría General de la Nación
- ☉ Auditoría General de la República
- ☉ Contralorías Departamentales

### Procesamiento y validación de la información

El conjunto total de la información recopilada se consolida en una única base de datos y se procesa para calcular los indicadores y el Índice para cada entidad monitoreada, con base en las fórmulas definidas en el diseño metodológico. En este proceso se aplican diferentes filtros de validación de la información.

Los cálculos realizados por el equipo de investigación, se envían a las entidades a modo de resultados preliminares para el respectivo proceso de conocimiento y validación, antes de su publicación. En esta etapa se aclaran las dudas de las entidades sobre el procesamiento y el cálculo, y se escuchan observaciones frente a posibles interpretaciones inadecuadas de alguna información para efectos de incorporar los ajustes correspondientes. Posteriormente, se procede a la publicación de los resultados.

### Nuevos desarrollos técnicos

Durante este periodo, el Índice de Transparencia Departamental avanzó en dos aspectos centrales, desde el punto de vista metodológico y técnico:

#### ☉ **La construcción de los núcleos de indicadores:**

el ITD cuenta ahora con dos núcleos de indicadores, uno estructural y otro móvil. Estos dos núcleos tienen ponderaciones fijas que permiten mayores niveles de comparabilidad entre las diferentes mediciones anuales.

#### ☉ **Desarrollo de un aplicativo en línea:**

para las versiones 2005 y 2006 se implementó un aplicativo en línea que permite la captura de información primaria de manera ágil y segura. Las entidades departamentales reciben una clave y una instrucción para manejar el aplicativo. Consignan directamente los datos en un formulario que está asociado a una base de datos que recibe y procesa la información. Los aplicativos cuentan con una versión "off line" con el fin de que las entidades que no tengan conectividad puedan cargarlos en sus equipos y diligenciar la información requerida

**El conjunto total de la información recopilada se consolida en una única base de datos y se procesa para calcular los indicadores y el Índice para cada entidad monitoreada, con base en las fórmulas definidas en el diseño metodológico**

### Indicadores fortalecidos

El Índice avanzó hacia el robustecimiento de algunos indicadores para hacerlos más sensibles a los riesgos de corrupción de las entidades evaluadas, hacia su actualización frente a la normatividad vigente y hacia la inclusión de algunos nuevos, así:

- En el indicador de *quejas y reclamos* se tiene en cuenta ahora sí el contenido de los informes de quejas y reclamos tiene estadísticas, indicadores, recomendaciones y análisis
- En el indicador de la *promoción del control social por parte de los gobiernos departamentales* se indaga por la existencia de oficinas de quejas y reclamos o personas encargadas de promover el tema y por el tipo de acciones que desarrollan y si estas están consideradas en el plan de desarrollo
- En el *indicador de trámites* se incorpora la variable de trámites en línea
- En el indicador de *fallos disciplinarios* se incluye la evaluación sobre el nivel de sanción de los funcionarios del nivel directivo y asesor
- Se incluyó un nuevo indicador sobre la *publicidad de los instrumentos de planeación* –PDD- y el plan plurianual de inversiones en los sitios web de las entidades evaluadas
- Se introdujo un indicador de *indagaciones de control interno disciplinario* que mide la eficiencia de esta función en los departamentos
- Se adicionó un indicador *sobre la implementación de procesos o ejercicios de administración de riesgos* en presupuesto, contratación, recurso humano y control interno
- Para las contralorías se definieron dos nuevos indicadores que buscan mostrar los mecánicos de publicidad y desempeño de control fiscal.

**El Índice avanzó hacia el robustecimiento de algunos indicadores para hacerlos más sensibles a los riesgos de corrupción de las entidades evaluadas, hacia su actualización frente a la normatividad vigente y hacia la inclusión de algunos nuevos**

## Importancia de los resultados del Índice

Los resultados del Índice no son indicativos del nivel de corrupción de una entidad o sector, sino de los *riesgos de corrupción* que enfrenta con base en su desempeño. Es por ello, que representan un insumo para que las entidades determinen las áreas y acciones puntuales para contrarrestar los riesgos de corrupción identificados y la ciudadanía cuente con información sobre la gestión de las entidades encargadas de liderar los procesos de desarrollo.

## Factores e indicadores de medición

**El diseño metodológico tiene una estructura permanente con el fin de garantizar la comparación de las mediciones a lo largo del tiempo y en cada una de las entidades**

El diseño metodológico del Índice recoge un conjunto de factores e indicadores que dan cuenta de los procesos institucionales adelantados por las entidades en relación con la transparencia de su gestión. Aun cuando el diseño metodológico tiene una estructura permanente con el fin de garantizar la comparación de las mediciones a lo largo del tiempo y en cada una de las entidades, permite la realización de ajustes, producto de cambios normativos o deficiencias en la información.

El Índice califica mediante el análisis de 25 indicadores los riesgos de corrupción de las entidades, asociados a tres factores indicativos de una gestión transparente: visibilidad, institucionalidad y sanción.

**Visibilidad.** Evalúa el acceso a la información de la entidad, por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular. En la medida en que las entidades públicas hacen visible su gestión, los procedimientos con los que operan y permiten que sus resultados sean sometidos a un juicio externo, tienen menor probabilidad de que se presenten hechos de corrupción. Este factor incluye doce indicadores.

**Institucionalidad.** Evalúa la existencia en las entidades evaluadas de reglas, controles y procedimientos claros y conocidos por los funcio-

narios para el cumplimiento de la misión institucional de cada entidad, sobre la base de que la existencia y conocimiento de estos aspectos limita el margen de discrecionalidad de los funcionarios y, por ende, los riesgos de corrupción se controlan o disminuyen. Este factor tiene nueve indicadores.

**Sanción.** Evalúa por una parte, el número de fallos y sanciones recibidos por la entidad, relacionados con conductas asociadas a lo que nuestra legislación considera corrupción y por otra, las sanciones de control interno disciplinario. Los indicadores de este factor se han construido considerando que cuando los órganos de control fallan en procesos de responsabilidad disciplinaria o fiscal contra funcionarios de una entidad, se entiende que los procesos internos de la entidad no están siendo suficientemente blindados o protegidos contra los riesgos de corrupción que les corresponden. Los indicadores examinan el comportamiento histórico y apuntan a que un mayor número de prácticas deshonestas se relaciona con deficientes mecanismos de prevención internos.

A las sanciones de control interno disciplinario, se les otorga en el Índice una lectura positiva orientada a reconocer la gestión de investigación de las oficinas de control interno disciplinario.

El Índice de Transparencia Departamental 2005 – 2006 se compone de 25 indicadores agrupados en los tres factores evaluados. Estos indicadores representan estándares mínimos de transparencia institucional en los gobiernos y contralorías departamentales.

VISIBILIDAD	Indicador	Descripción / Fuente de información / Periodo de referencia
	1 Página web	Evalúa la estructura y contenido de la página web como una herramienta eficaz para acercar a las entidades públicas y la ciudadanía. <i>(Página Web de la Entidad /I - II semestre 2005 /I Semestre 2007)</i>
	2 Sistema de quejas y reclamos	Califica el funcionamiento del sistema de atención a las peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía, grupos de interés o demás agentes externos que tengan relación con la entidad, a través de la existencia de un sistema, elaboración de informes consolidados e información en la Web. <i>(Informes 2005 y 2006 / Página Web de la entidad y sondeo telefónico /I - II semestre 2005 /I Semestre 2007)</i>
	3 Publicidad en la contratación	Evalúa el esquema y contenido de cada una de las etapas de los procesos de contratación disponible en la página web de la entidad y la publicidad a través de medios diferentes a la página Web. <i>(Página Web de la entidad, Formulario diligenciado por la entidad /I - II semestre 2005 /I Semestre 2007)</i>
	4 Publicación de la contratación en el SICE	Evalúa que las entidades obligadas hayan publicado información de manera completa y oportuna en el portal del SICE: Registro del plan de compras dentro de los plazos establecidos y registro de contratos de bienes y servicios. <i>(Portal SICE y Contraloría General de la República. /2005 /2006)</i>
	5 Promoción del control social	Evalúa las estrategias, acciones e inversiones de las entidades evaluadas en la promoción del control social a los procesos de la gestión pública a través de la existencia de una oficina, desarrollo de acciones o programas, Inversión realizada y existencia en el PDD estrategias para la promoción. <i>(Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006)</i>
	6 Rendición de cuentas a la ciudadanía	En este indicador se evalúa el proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las entidades, a través de su página Web y otros medios. <i>(Página Web de la entidad, Formulario diligenciado por la entidad /I - II semestre 2005 /2006 y I Semestre 2007)</i>
	7 Publicidad de los instrumentos de planeación de las gobernaciones	Evalúa la publicidad y disponibilidad de instrumentos de planeación como son el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan Operativo Anual de Inversiones. <i>(Página Web de la entidad /NO APLICA /I Semestre 2007)</i>
	8 Trámites	Este indicador evalúa la claridad y facilidad que ofrece la entidad a los ciudadanos para la realización de los trámites en las entidades a través de su página Web, así mismo la posibilidad de realizar trámites en línea y el desarrollo de procesos de racionalización, simplificación o eliminación de trámites. <i>(Página Web de la entidad, Formulario diligenciado por la entidad /I - II semestre 2005 /2006 y I Semestre 2007)</i>

**VISIBILIDAD**

Indicador	Descripción / Fuente de información / Periodo de referencia
<p><b>9</b> Sistemas de información para la gestión</p>	<p>Se evalúa la existencia de sistemas de información que recopilen la información más importante de los distintos procesos de la gestión pública de forma clara, visible y clasificada. (Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006)</p>
<p><b>10</b> Inversión de recursos de regalías</p>	<p>El indicador evalúa que los departamentos que reciben recursos de regalías directas o indirectas, publiquen en medios de difusión masiva (página Web, carteleras, periódicos regionales, etc.) información relacionada con: La cantidad de recursos que le fueron girados específicamente por concepto de regalías y los proyectos concretos en los cuales se han invertido tales recursos. (Página Web de la entidad, Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006 y I Semestre 2007)</p>
<p><b>11</b> Acceso a la información</p>	<p>En este indicador se evalúa la entrega de información de las entidades evaluadas para efectos del cálculo del Índice de Transparencia Departamental, sobre sus procesos administrativos internos y la entrega oportuna de la misma. Tiene como base el principio constitucional de publicidad, el derecho de Petición y el derecho de acceso a documentos públicos (artículos 23 y 74 de la CP), así como la Ley 489 de 1998 y el decreto 2170 de 2002, entre otros. (Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006)</p>
<p><b>12</b> Publicidad del proceso de control fiscal</p>	<p>En este indicador se evalúa la publicidad que las contralorías departamentales le dan a el Plan General de Auditorías y a los resultados de los procesos de auditoría a través de la publicidad en la página Web, la rendición de la cuenta de sus sujetos de control y el resultado del proceso auditor en medios como página Web, carteleras, periódico regional, etc. (Página Web de la entidad, Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006 y I Semestre 2007)</p>

**SANCIÓN<sup>6</sup>**

<p><b>1</b> Sanción disciplinaria</p>	<p>Este indicador observa el número de fallos sancionatorios proferidos por la Procuraduría General de la Nación por conductas relacionadas con hechos de corrupción, ponderado por el número de funcionarios de cada entidad y el nivel de los cargos de los funcionarios sancionados. (Procuraduría General de la Nación, Formulario diligenciado por la entidad / 2005 /2006)</p>
<p><b>2</b> Sanciones de control Interno disciplinario</p>	<p>Evalúa la relación entre el número de denuncias y procesos abiertos de oficio por irregularidades en el comportamiento de los funcionarios, frente al número de indagaciones preliminares abiertas por la oficina de Control Interno Disciplinario. (Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006)</p>
<p><b>3</b> Sanciones en el giro de regalías</p>	<p>El indicador observa las sanciones administrativas proferidas por el DNP contra las entidades departamentales por irregularidades en el manejo de los recursos de regalías. (Departamento Nacional de Planeación /2005 /2006)</p>

<sup>6</sup> No se incluyen fallos de responsabilidad fiscal proferidos por las Contralorías Departamentales, dado que no fue posible acceder a información oportuna y de calidad sobre el tema.

**INSTITUCIONALIDAD**

Indicador	Descripción / Fuente de información / Periodo de referencia
<b>1</b> Desempeño fiscal en los departamentos	<p>Retoma la calificación obtenida por los Departamentos en el indicador de desempeño fiscal departamental, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. Este tiene como propósito evaluar el desempeño fiscal de las entidades territoriales integralmente. <i>(Departamento Nacional de Planeación /2005 /2006)</i></p>
<b>2</b> Pagos por sentencias y conciliaciones	<p>Evalúa el impacto en el presupuesto de la entidad del pago de indemnizaciones producto de condenas judiciales o fallos arbitrales y las que provengan de otro tipo de arreglos judiciales o extrajudiciales (conciliaciones y transacciones) a cargo de entidades estatales. <i>(Contaduría General de la República /2005 /2006)</i></p>
<b>3</b> Avances en control interno de gestión	<p>Evalúa el desarrollo de la función de control interno en las entidades de acuerdo a los puntajes del Departamento Administrativo de la Función Pública; toma como referencia para el año 2005 el reporte de Avances en la implementación del sistema de control interno y para el año 2006 el informe de avance que de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno – MECI. <i>(Departamento Administrativo de la Función Publica /2005 /2006)</i></p>
<b>4</b> Esfuerzos en la administración de riesgos	<p>Evalúa la realización de ejercicios de identificación de riesgos institucionales por parte de las entidades, especialmente en aquellos temas que tienen que ver con su naturaleza, su estructura o su función específica, como: presupuesto, contratación, recurso humano y control interno. <i>(Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006)</i></p>
<b>5</b> Riesgos en el empleo público	<p>Este indicador evalúa si las estructuras de planta de personal cumplen o no con parámetros de eficiencia, racionalidad y mérito que se estipulan en la Constitución Política y en la legislación colombiana. <i>(Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006)</i></p>
<b>6</b> Meritocracia y evaluación a funcionarios	<p>Evalúa el desarrollo de procesos de evaluaciones de desempeño y la aplicación de criterios de mérito para el acceso a las funciones públicas, tanto a funcionarios de libre nombramiento y remoción, como a los servidores de carrera administrativa. <i>(Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006)</i></p>
<b>7</b> Riesgos en la contratación	<p>El indicador busca determinar si la entidad evaluada está aplicando y desarrollando procesos contractuales abiertos, de libre competencia y convocatoria que disminuyan el riesgo de corrupción. <i>(Formulario diligenciado por la entidad /2005 /2006)</i></p>
<b>8</b> Evaluación de la gestión de las contralorías	<p>Este indicador retoma la evaluación sobre el fenecimiento o no de la cuenta que la Auditoría General de la República aplica a las Contralorías Departamentales. <i>(Auditoría General de la República /2005 /NO DISPONIBLE)</i></p>
<b>9</b> Desempeño en el control fiscal	<p>Evalúa el desempeño del control fiscal de las Contralorías Departamentales a través de variables como: existencia de bases de datos actualizadas de sus sujetos de control, existencia de mapas de riesgo de sus sujetos de control y porcentaje anual de cumplimiento del PGA. <i>(Formulario diligenciado por la entidad, Informes 2005 y 2006 /2005 /2006)</i></p>
<b>10</b> Deudas loterías	<p>Evalúa si las loterías departamentales cumplieron con la obligación de hacer oportunamente la totalidad de las transferencias al sistema de seguridad social en salud. <i>(Superintendencia de Salud /2005 /2006)</i></p>



# Método

## Metodología de cálculo

El Índice de Transparencia Departamental se compone de 25 indicadores. Cada indicador se evalúa en una escala de 0 a 100 puntos, en la que 100 es la máxima calificación y 0 la mínima.

El resultado final de cada entidad en el Índice es el promedio de la calificación obtenida en cada factor, ponderada por el peso del factor en el instrumento. La calificación de

cada factor es el promedio simple de las calificaciones obtenidas en los indicadores que lo componen.

Peso de los factores	
Visibilidad	45%
Institucionalidad	45%
Sanción	10%

Para obtener el resultado agregado de cada gobierno departamental, se calculó la *media geométrica* de las ca-

**Consulte el total del documento metodológico y cada una de las fichas con los resultados individuales de cada dependencia y/o entidad evaluada en:**  
[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

lificaciones obtenidas por cada una de las entidades y dependencias del departamento, incluyendo gobernación, secretarías departamentales, institutos descentralizados, licorera y lotería.

La media geométrica corresponde a la raíz n-ésima del producto de los números incluidos en el promedio. Esta medida estadística se ve menos afectada por la existencia de números extremos dentro de la muestra, lo que hace que el resultado final sea un dato de tendencia central más preciso.

### Rangos de riesgo de corrupción

Las calificaciones de Índice se ubican en una escala de riesgos de corrupción, dividida en cinco rangos: bajo, medio, moderado, alto y muy alto riesgo. Las entidades mejor calificadas tienen menores riesgos de corrupción y las de más bajas calificaciones, mayores riesgos de corrupción.

Para hacer el corte de los grupos de riesgo, según el puntaje obtenido, se procede a emplear una técnica de segmentación conocida como análisis de conglomerados (con la técnica de cluster jerárquico y el método del vecino más lejano). Esta técnica consiste en separar en un número de grupos prefijado (en nuestro caso cinco) los resultados de tal manera que los valores más distantes queden en grupos diferentes y los cortes entre cada rango sean más significativos.

La ubicación final de cada entidad dentro de un rango determinado depende no sólo del resultado propio sino también de los resultados de las demás entidades.

Para esta edición y teniendo en cuenta que contamos con una serie de cuatro mediciones, los rangos definitivos se determinaron con los promedios de los límites superiores e inferiores de cada rango en las cuatro mediciones. Los resultados son rangos de riesgo fijos, definidos para los años 2005 y 2006 y para las mediciones futuras, los cuales están acordes con los rangos utilizados en las mediciones anteriores.

Niveles de riesgo 2005 y 2006	
82,57 - 100	Bajo
63,82 - 82,56	Moderado
51,62 - 63,81	Medio
36,46 - 51,61	Alto
0 - 36,45	Muy alto

### La calificación ideal

Adicionalmente, se calcula para el Índice un *valor ideal*, que consiste en asumir en cada indicador el mayor resultado posible entre todas las entidades que participaron en el ejercicio. Contra este valor ideal cada entidad puede comparar su calificación.

Entidad	2005	2006
Gobernaciones	97,35	96,32
Contralorías	94,81	98,59
Descentralizadas	88,35	89,99

