



índice de  
transparencia  
departamental

## Resultados de Gobernaciones y Contralorías Territoriales 2008-2009

ítD



Corporación  
**TRANSPARENCIA  
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



**Índice de Transparencia Departamental  
2008-2009**

itc





# Contenido

íto

- 3 Presentación  
Alertas y retos de mejoramiento institucional
- 5 **Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009**
- 6 Índice de Transparencia Departamental 2008 -2009  
Una mirada con lupa a los riesgos de corrupción regionales
- 8 Factores e indicadores de medición
- 13 Ranking general Índice de Transparencia Departamental 2008 -2009  
Santander, la gobernación mejor calificada
- 14 Resultados por regiones
- 15 Resultados generales ITD 2008 - 2009  
Mejora la capacidad para enfrentar riesgos de corrupción en las gobernaciones colombianas
- 18 Resultados por factores  
Visibilidad: poca información al alcance de todos  
Institucionalidad: una evaluación a fondo de cuatro ejes centrales de la gestión  
Control y Sanción: un factor que abre interrogantes
- 29 **Índice de Transparencia de las Contralorías Territoriales 2008 - 2009**
- 30 Índice de Transparencia de las Contralorías Territoriales 2008 - 2009  
Exámen a los encargados del control y vigilancia en las regiones
- 32 Factores e indicadores de medición
- 36 Ranking del Índice de Transparencia de las Contralorías Departamentales 2008 – 2009  
Contralorías del Valle del Cauca y de Antioquia: las mejores
- 37 Ranking del Índice de Transparencia de las Contralorías Municipales 2008 – 2009  
Contralorías de Bello y Manizales: las mejores
- 38 Resultados generales  
Leves mejoras en los resultados de las contralorías territoriales
- 39 Resultados por factores  
Visibilidad: no hay cultura de la disposición pública de información  
Institucionalidad: procesos y estructuras débiles en las contralorías territoriales  
Control y Sanción: solo se cumple con lo básico



Presentación

# Alertas y retos de mejoramiento institucional

Íto

Transparencia por Colombia entrega a gobernadores y contralores municipales y departamentales, a organizaciones sociales, a gremios regionales, a grupos de investigación, a entidades públicas del nivel nacional y local, a los medios de comunicación, y en general, a la ciudadanía interesada en la gestión pública, los resultados del Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009 que mide las 32 gobernaciones departamentales y 59 Contralorías Territoriales de todo el país.

Los resultados del Índice generan alertas institucionales, que de no corregirse eficiente y oportunamente, pueden llevar a situaciones de corrupción administrativa. Pero también son un punto de partida para la formulación de planes y políticas de mejoramiento institucional de corto, mediano y largo plazo. En este sentido, no solamente son un instrumento para la elaboración de diagnósticos sobre riesgos de corrupción, sino una contribución para lograr una gestión pública más transparente e íntegra.

El Índice 2008 – 2009 es una herramienta renovada técnicamente y validada con diversos actores nacionales y regionales. Mucho más sólida y precisa para medir los riesgos de corrupción administrativa en departamentos y contralorías municipales y departamentales.

Los aspectos evaluados en esta quinta versión del Índice han buscado caracterizar en profundidad asuntos que siguen siendo cruciales y frente a los cuales aún los avances institucionales son insuficientes. Tal es el caso de la gestión de la contratación, la gestión de los recursos humanos y la garantía del derecho de acceso a la información.

En este sentido es importante señalar que si bien se han realizado esfuerzos y hay logros en la consolidación de una institucionalidad que busca ser más proba y eficiente, los resultados son apenas aceptables. Con un promedio de 62.2/100 para las gobernaciones, 69.2 para las contralorías municipales y 64.2 para las contralorías departamentales, la construcción de instituciones fuertes que puedan prevenir y luchar contra la

corrupción es una meta por alcanzar. Ninguna de las gobernaciones se ubicó en bajo riesgo de corrupción, es decir, ninguna obtuvo puntajes totales superiores a 89.5/100.

Los resultados muestran, por ejemplo, que tanto en gobernaciones como en contralorías los procesos de contratación no son suficientemente públicos, no es frecuente el monitoreo a los contratos de obra, no se identifican de manera previa los riesgos en la contratación, se presentan pocos proponentes en los procesos licitatorios, y la contratación directa es una modalidad recurrente.

Los resultados del Índice también indican que los perfiles de los funcionarios no son los definidos en los manuales de funciones, no se realizan concursos para elegir a los que son de libre nombramiento y remoción, las evaluaciones de desempeño no son generalizadas, y los contratistas pueden, en algunos casos, llegar a ser más de la mitad de los funcionarios de planta.

Transparencia por Colombia invita a las organizaciones de la sociedad civil a fortalecer su papel de control frente al desempeño de gobernaciones y contralorías, y convoca a gobernadores y contralores a comprometerse con procesos de toma de decisiones públicos y transparentes, en los que se promueva el bienestar general y no los intereses particulares, y a concentrar esfuerzos tanto en la prevención de los hechos de corrupción como en la sanción de las conductas indebidas. Para ello, propone algunas líneas de política en las que se hace prioritario trabajar en los siguientes frentes:

1. **Aumentar la capacidad del Estado para cumplir y hacer cumplir las normas que regulan la gestión pública en temas relacionados con:** promoción y publicidad de las decisiones y acciones públicas, gestión de la contratación estatal, gestión contable y desempeño financiero. Es claro que no es suficiente con la promulgación de leyes si las autoridades no tienen la capacidad o la voluntad para cumplirlas y hacerlas cumplir. Esta situación desfigura la función del Estado como garante de la ley y es síntoma de la crisis de valores del país frente a la gestión de los asuntos de interés público.
2. **Revisar y promover ajustes institucionales que garanticen el equilibrio de poderes y la acción eficaz y eficiente de cada uno de ellos.** Si bien en esta medición se destaca que el promedio de calificación de las contralorías es superior al de las gobernaciones, es necesario que los controles institucional, político y social funcionen. Es este un imperativo en la lucha contra la impunidad de los delitos relacionados con corrupción.
3. **Fortalecer la normatividad vigente en un tema neu-rálgico como el empleo público:** pese a que Colombia suscribió las Convenciones contra la Corrupción de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, la normatividad que regula el empleo público en Colombia es aún deficiente y no contempla las nuevas realidades institucionales (por ejemplo, más contratistas que funcionarios de planta). Por ello, urge su actualización y cumplimiento.
4. **Fortalecer el principio de máxima publicidad como elemento central de la garantía del derecho de acceso a la información:** los avances se han concentrado más en el medio que en el contenido. Se han desarrollado las políticas y programas de Gobierno en Línea –aspecto, por supuesto, muy relevante– pero se han dejado de lado los elementos sustantivos del derecho como son la capacidad del Estado para producir oportunamente y custodiar información pública en temas centrales para la vida de los colombianos.
5. **Hacer de la rendición de cuentas a la ciudadanía una función permanente y sustantiva en la gestión pública:** se requiere promover la adopción de los lineamientos

del CONPES de Rendición de Cuentas a la ciudadanía, haciendo de este un proceso continuo que permita que la ciudadanía cuente con información permanente sobre los procesos de gestión; que la información que se le entregue a la ciudadanía sea de calidad y oportuna; y que la ciudadanía no sólo reciba información sobre lo que se hizo, sino sobre cómo se hizo.

Estos elementos son fundamentales para la formulación de una política integral de lucha contra la corrupción del Estado Colombiano. Una política que contemple el marco normativo, pero que lo trascienda. Que involucre a los funcionarios públicos, pero que además incluya a la ciudadanía y al sector privado. Y que asuma el compromiso y demuestre la voluntad política de combatir la corrupción en todos los niveles y esferas de la sociedad.

Convencidos de que la responsabilidad de la lucha contra la corrupción es un asunto colectivo al que todos estamos obligados a aportar, Transparencia por Colombia promoverá durante el primer semestre de 2011 un conjunto de ejercicios de discusión y profundización de los resultados en las distintas regiones del país con actores gubernamentales departamentales y municipales, de la sociedad civil, el sector privado, la academia y los medios de comunicación.

Finalmente, quiero agradecer muy especialmente al Programa CERCAPAZ ejecutado a través de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ y a la Embajada Británica su incondicional apoyo técnico y financiero para llevar a buen término el Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009.

Espero que los resultados de esta quinta versión del Índice de Transparencia orienten el camino hacia una institucionalidad departamental comprometida con la integridad y el respeto por lo público.

*Elisabeth Ungar Bleier*  
Directora Ejecutiva  
Transparencia por Colombia

**Índice de Transparencia Departamental  
Gobernaciones**

2008  2009

ítc

# Una mirada con lupa a los riesgos de corrupción regionales

La quinta versión del Índice de Transparencia Departamental evalúa las 32 gobernaciones departamentales del país con una herramienta de segunda generación, renovada técnicamente, validada con distintos actores nacionales y regionales, y mucho más sensible a los riesgos de corrupción locales. Ofrece alertas para el diseño de planes de mejoramiento y políticas públicas.

Buscando contribuir a la promoción de la cultura de la integridad y la transparencia en los procesos de la gestión pública, Transparencia por Colombia aplica desde el año 2003 el Índice de Transparencia Departamental -ITD, diseñado para identificar condiciones institucionales y prácticas de los actores gubernamentales que favorecen la transparencia o potencian los riesgos de corrupción en la gestión de las entidades públicas.

Esta nueva versión del ITD evalúa las gobernaciones de manera integral. En el pasado, se medían por separado las secretarías y las entidades descentralizadas del gobierno departamental.

## La nueva metodología

En un ejercicio conjunto con entidades nacionales y locales, Transparencia por Colombia reconstruyó las *rutras de la corrupción* en los departamentos colombianos en temas sensibles como contratación pública, administración del recurso humano, sanciones disciplinarias y fiscales, y oferta de bienes y servicios a la ciudadanía. Gracias a este proceso y a las observaciones y sugerencias del Departamento Administrativo de la Gestión Pública, el Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, se diseñó un nuevo modelo de medición más adecuado para los propósitos de la evaluación.

La versión 2008 - 2009 del ITD utiliza una nueva batería de indicadores y sub indicadores que hace más

robusta y eficiente la herramienta. Las razones que explican el ajuste son:

- ▶ **La lucha contra la corrupción y por la transparencia requieren de la adopción de procesos y prácticas que van más allá de lo formal:** con el desarrollo de la normatividad que regula la gestión pública en Colombia, es notorio el aumento de la capacidad de gestión de las entidades. Sin embargo, no es suficiente con cumplir formalmente la ley. El país requiere una cultura administrativa y política que permee las prácticas de la gestión. Por esta razón, hoy el Índice incorpora indicadores y sub indicadores que evalúan componentes que van más allá de lo formal.
- ▶ **Después de 25 años de descentralización en Colombia, los departamentos deben ser considerados como entidades con “mayoría de edad”:** por ello los parámetros de evaluación del ITD se ajustan a las exigencias de la normatividad colombiana y de las Convenciones Internacionales Anticorrupción.
- ▶ **La transformación permanente del fenómeno de la corrupción:** las dinámicas de la corrupción administrativa, de los actores involucrados y el alcance de su acción, sufre transformaciones e innovaciones que significan un reto para mediciones como la del Índice, al obligarlo a afinar la identificación de los riesgos de corrupción en los procesos de gestión administrativa. Mientras más acertado sea el Índice, mayor será su utilidad para las entidades.



- **Cambios en la legislación colombiana:** la promulgación de la Ley 1150 de 2007 sobre contratación pública implicó ajustes a la medición.

## Factores de medición

El ITD 2008 - 2009 utiliza tres factores de medición: visibilidad, institucionalidad, y control y sanción. Estos factores cambian en su composición, incorporando nuevos indicadores y sub indicadores<sup>1</sup>.

- **Visibilidad:** es la capacidad de la gobernación para hacer visible de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada sus políticas, procedimientos y decisiones. Se compone de ocho indicadores
- **Institucionalidad:** es la capacidad de la gobernación para que sus servidores públicos y la administración en su conjunto, cumplan las normas y estándares establecidos para todos y cada uno de los procesos de gestión. Se compone de cuatro indicadores
- **Control y sanción:** es la capacidad de la gobernación para realizar acciones de control y sanción derivadas de los instrumentos internos de las entidades, de los órganos de control, y de la intervención del ciudadano mediante la apertura de espacios de participación. Se compone de cinco indicadores.

## ¿Cómo se obtiene la calificación del ITD?

En la nueva medición se distribuyen de manera más equitativa los factores de evaluación: 33.3% para cada factor. Al interior de los factores se asigna un peso o ponderación diferenciada a cada indicador teniendo en cuenta dos criterios:

- La relevancia del tema evaluado en relación con la transparencia y la prevención de riesgos de corrupción en los procesos de gestión pública.
- Las innovaciones y esfuerzos en procesos de gestión pública que señalen un interés especial en la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Con base en el cumplimiento de los criterios, los indicadores se agrupan en indicadores *tipo 1* que son los que más peso tienen en la calificación final, le siguen los *tipo 2* y por último los indicadores *tipo 3*. (Ver la clasificación en la Tabla de factores e indicadores)

## Niveles de riesgo

La metodología propone una nueva escala de rangos en los niveles de riesgos de corrupción administrativa. Esta nueva escala se construye a partir de criterios técnicos desarrollados por la Corporación.

NIVELES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA	RANGO DE CALIFICACIONES
Riesgo BAJO	Entre 89.5 y 100
Riesgo MODERADO	Entre 74.5 y 89.4
Riesgo MEDIO	Entre 60.0 y 74.4
Riesgo ALTO	Entre 44.5 y 59.9
Riesgo MUY ALTO	Entre 0 y 44.4

Por todos los ajustes metodológicos mencionados, los resultados de la medición 2008 - 2009 no son técnicamente comparables con los resultados de las mediciones anteriores. Sin embargo, el espíritu del Índice de Transparencia Departamental continúa siendo el mismo: identificar condiciones de debilidad institucional que pueden convertirse en potenciales riesgos de corrupción administrativa y señalar alertas que permitan a las gobernaciones generar planes y acciones de mejoramiento.

## Recolección de la información

La información del ITD 2008 - 2009 fue recogida durante el año 2009 y el primer semestre de 2010. La información proviene de las siguientes fuentes:

- **La entidad evaluada:** mediante un aplicativo en línea que permite la alimentación directa por parte de cada gobernación de la información solicitada. Se garantiza así confiabilidad, seguridad y agilidad en el manejo y procesamiento de los datos. Los funcionarios de las gobernaciones recibieron capacitación en el manejo

<sup>1</sup> En la Tabla de Factores e indicadores se muestran las características de la nueva metodología de medición.

del aplicativo. Las entidades envían adicionalmente informes, videos, fotografías, actas de soporte que complementan los datos del formulario en línea.

► **Verificación por parte de Transparencia por Colombia** en los sitios web y a través de líneas de atención al ciudadano.

► **Entidades de control y regulación:** corresponde a información secundaria sobre el proceso de gestión de las gobernaciones, la cual es entregada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la República.



## Factores e indicadores de medición

### FACTOR VISIBILIDAD

PESO **33,3%**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Publicidad de la contratación (Tipo 1)	Publicación del plan de compras en el sitio web	NA*	Verificación del sitio web	6,67%
	Licitaciones publicadas en el Portal Único de Contratación PUC / licitaciones realizadas.		Formulario de recolección de información	
	Registro oportuno del plan de compras en SICE, antes 31/01/08		PUC- Gobierno en Línea.	
	Acceso directo al Portal Único de Contratación		SICE - CGR	
Publicidad del recurso humano (Tipo 2)	Publica: • Nombres de los funcionarios en cargos directivos • Estructura de la planta de personal	NA	Programa Gobierno en Línea	3,33%
	Publica: • Hojas de vida de los funcionarios en cargos de dirección • Asignaciones salariales de los funcionarios en cargos de dirección • Manual de funciones y competencias		Verificación del sitio web	
Publicidad de la planeación (Tipo 2)	Proceso de empalme	Acta de informe de gestión	Formulario de recolección de información	3,33%
	Publicidad de herramientas de planeación como el Plan de Desarrollo, el Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI y el presupuesto en sitio web	Publica en el sitio web el informe de empalme  Publica el plan de desarrollo, el POAI, el presupuesto histórico y el presupuesto en ejercicio en el sitio web de la entidad	Verificación del sitio web	
Sistema de atención al ciudadano (Tipo 2)	Atención al ciudadano en web	• Existencia del buzón de quejas y reclamos. • Los requerimientos se pueden presentar de manera anónima • En la página web existe información sobre cómo poner una queja y un reclamo	Verificación del sitio web	3,33%
	Derechos de petición en línea	• Respuesta al derecho de petición • Respuesta dentro del tiempo previsto por la Ley • Respuesta a lo solicitado		
	Atención telefónica al ciudadano	• En el conmutador se informa al ciudadano sobre cómo poner una queja. • Se puede poner un requerimiento telefónicamente • Los requerimientos se pueden presentar de manera anónima telefónicamente. • Es posible hacerle seguimiento a una queja o reclamo telefónicamente.	Formato de llamada/sondeo telefónico	

\* NA: no aplica.

**FACTOR VISIBILIDAD**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Sistema de atención al ciudadano (Tipo 2)	Informes de atención al ciudadano y/o peticiones, quejas y reclamos	La dependencia encargada elaboró uno o varios informes sobre el Sistema de Atención al Ciudadano	Formulario de recolección de información	3,33%
		<ul style="list-style-type: none"> <li>La periodicidad del informe es: anual, semestral, trimestral, mensual, otros.</li> <li>Contenido del informe: estadísticas, tiempos de respuesta y recomendaciones</li> </ul>	Revisión directa de los informes por parte de Transparencia por Colombia.	
Trámites (Tipo 3)	Información de trámites en la página web	NA	Verificación del sitio web	1,67%
	Un trámite se puede realizar en línea de forma parcial			
	La entidad cuenta con un grupo especializado, encargado de desarrollar el proceso de racionalización, simplificación o eliminación de trámites	Cuenta con un grupo especializado, encargado de desarrollar el proceso de racionalización, simplificación o eliminación de trámites.	Formulario de recolección de información	
Rendición de cuentas a la ciudadanía (Tipo 1)	La entidad realizó rendición de cuentas a la ciudadanía	Realizó procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía.	Formulario de recolección de información	6,67%
	Mecanismos utilizados para la realización de la rendición de cuentas a la ciudadanía	Audiencia pública, reunión con organizaciones sociales y/o instancias de participación, información publicada en el sitio web, otros.		
	Medios utilizados para la convocatoria a la ciudadanía para participar de la audiencia pública de rendición de cuentas	Radio, televisión, prensa, folletos, sitios web, ninguno, otros.		
	Medios utilizados para difundir la información presentada en la audiencia pública de rendición de cuentas	Radio, televisión, prensa, folletos, sitios web, ninguno, otros.	Formulario de recolección de información	
	Temas tratados en la audiencia pública de rendición de cuentas	Presupuesto, contratación, cumplimiento de metas del plan de desarrollo, recurso humano, proyectos y programas o inversiones futuras, otros.		
	Realización de evaluaciones de la audiencia pública de rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hizo evaluación del proceso de rendición de cuentas.</li> <li>Existe un documento de conclusiones de esta evaluación.</li> </ul>		
	¿Presentó informe de gestión a la Asamblea Departamental?	El/la Gobernador(a) presentó Informes de Gestión a la Asamblea Departamental.		
	¿Se publicó el informe de gestión en el sitio web?		Revisión directa por Transparencia por Colombia	
Publicidad de la información de regalías	Publicó información sobre regalías en su sitio web.	Verificación del sitio web		
Gobierno electrónico (Tipo 3)	<p>Se publican:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Misión y visión, objetivos</li> <li>Localización física, teléfonos y/o líneas gratuitas y fax, email de contacto</li> <li>Horarios y días de atención al público, directorio de entidades, agremiaciones y asociaciones</li> <li>Normas que rigen la entidad, proyectos de normatividad</li> <li>Boletines y publicaciones</li> <li>Noticias y calendario de actividades</li> </ul>		Gobierno en Línea	1,67%

**FACTOR VISIBILIDAD**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Entrega de información a Transparencia por Colombia (Tipo 1)	Sobre los temas de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Composición de la planta de personal, salarios, número de contratistas</li> <li>• Presupuesto, contratación, licitaciones y proponentes</li> <li>• Contratación mínima cuantía</li> <li>• Control interno disciplinario,</li> <li>• Diligenciamiento antes del 31 de enero</li> <li>• Entrega de las hojas de vida.</li> </ul>	Información completa, clara y disponible por parte de la entidad	Revisión directa por Transparencia por Colombia	6,67%

**FACTOR INSTITUCIONALIDAD**

**PESO 33,3%**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Gestión de la contratación (Tipo 1)	Metodología de tipificación de riesgos	Contiene documento con la tipificación, estimación y asignación de riesgos en los procesos de contratación	Verificación por parte de Transparencia por Colombia	12,12%
	Contenidos del Plan de Compras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalidad del contrato</li> <li>• Descripción del elemento, código del Catálogo Único de Bienes y Servicios CUBS,</li> <li>• Número de bienes a adquirir, precio de los bienes y servicios que se pretenden contratar</li> <li>• Fecha proyectada de pago o plan de pagos</li> <li>• Valor total del plan de compras.</li> </ul>	Verificación directa del Plan de Compras	
	Existencia y actualización de inventarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizó y/o elaboró inventario (conteo físico) de bienes, y cada cuanto se actualiza.</li> <li>• Realizó y/o elaboró inventario (conteo físico) de suministros, y cada cuanto se actualiza.</li> </ul>	Formulario de recolección de información	
	Contenido del Manual de contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La entidad cuenta con el Manual de contratación</li> <li>• El Manual de contratación cuenta con los contenidos mínimos</li> </ul>	Verificación del Manual de contratación	
	Existencia de comités para la elaboración de estudios previos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformaron comités para la elaboración de estudios previos.</li> <li>• Los comités son interdisciplinarios.</li> </ul>	Formulario de recolección de información	
	Existencia de comités para la evaluación de propuestas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen comités para la evaluación de propuestas.</li> <li>• Los comités están conformados por un número impar de personas.</li> </ul>		
	Interventoría en los contratos de obra pública	Nº de contratos de interventoría de la entidad suscritos en 2008/ Nº de contratos de obra pública suscritos por la entidad en 2008		
	Recurrencia en el uso de modalidades de contratación sin formalidades plenas	Valor de los contratos de urgencia manifiesta +valor total de los contratos Interadministrativos + valor de contratos inferiores al 10% de la menor cuantía / Valor total de la contratación de la entidad durante la vigencia 2008		
	Pagos por sentencias y conciliaciones en controversias contractuales	Valor del pago de sentencias por controversias contractuales en 2008/ Valor total del presupuesto de la entidad en 2008	Reporte de información de las Contralorías territoriales	
	Nº de proponentes de las licitaciones adjudicadas en el año 2008	NA	Formulario de recolección de información	
Terminación anormal de procesos	Nº de procesos licitatorios terminados anormalmente después de convocados / Nº total de licitaciones adelantadas			

**FACTOR INSTITUCIONALIDAD**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
<b>Gestión del talento humano ( Tipo 1)</b>	Estructura del Manual de funciones y competencias	Descripción de los cargos de los Secretarios de Hacienda, de Planeación, de Salud y/o de Educación	Verificación del Manual de Funciones y Competencias.	<b>12,12%</b>
	Ingreso a la carrera administrativa	Nº de autorizaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveerlos /Nº de cargos provistos en provisionalidad	Formulario de recolección de información	
	Ingreso por meritocracia de funcionarios de libre nombramiento y remoción	Nº de los funcionarios nombrados en 2008 a quienes se les aplicó proceso de competencia o concurso para su ingreso /Nº de funcionarios seleccionados		
	Consistencia en los cargos de la administración	Hojas de vida de los Secretarios de Hacienda, de Planeación, de Educación y/o de Salud		
	Evaluación a funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de funcionarios de libre nombramiento y remoción evaluados/total de funcionarios de libre nombramiento y remoción</li> <li>Número de funcionarios de carrera evaluados /total de funcionarios de carrera.</li> <li>Resultados de la evaluación de desempeño</li> </ul>		
	Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niveles capacitados</li> <li>Temas de capacitación</li> </ul>		
	Número de contratistas de servicios profesionales	Nº total de funcionarios de la planta/ Nº total de contratistas por servicios profesionales		
	Número funcionarios de apoyo	Nº total de cargos provistos/Nº de funcionarios de apoyo provistos		
	Brechas salariales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brecha interna: diferencias salariales entre niveles de las misma entidad</li> <li>Brechas externa: diferencias salariales para los mismos niveles en entidades similares</li> </ul>		
	Declaración de bienes y rentas	Nº de cargos provistos a los que se les solicitó actualizar las declaraciones de renta/ Total de cargos provistos.		
<b>Estructura de la planeación ( Tipo 2)</b>	Consulta al Consejo Departamental de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emitió concepto sobre el plan de desarrollo</li> <li>Realizó seguimiento al plan de desarrollo</li> </ul>	Formulario de recolección de información	<b>6,07%</b>
	Estructura del Plan de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contiene línea base sobre el diagnóstico del municipio (indicador de condición del municipio)</li> <li>Tiene metas cuantificables</li> <li>Tiene estrategias</li> </ul>	Revisión directa por Transparencia por Colombia	
	Estructura del Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI	Cuenta con el nombre de los proyectos, su valor, el cronograma o tiempo de ejecución y la Secretaría responsable		
	El Plan de Desarrollo contempla acciones para el Banco de Proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluye directrices para su desarrollo</li> <li>Ofrece la armonización entre el Plan de Desarrollo, Banco de Proyectos y otras herramientas de planeación</li> </ul>		
<b>Sistemas de información para la gestión (Tipo 3)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas tecnológicos de información</li> <li>Sistema de archivo</li> <li>Comité de Archivo</li> </ul>	La entidad cuenta con sistemas de información en las áreas de contratación, presupuesto, contabilidad, administración de personal. Tiene un sistema de archivo y un comité especial.	Formulario de recolección de información	<b>3,03%</b>



**FACTOR CONTROL Y SANCIÓN**

**PESO 33,3%**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Responsabilidad fiscal (Tipo 3)	Procesos y fallos	Nº de procesos archivados por resarcimiento + Nº de fallos con responsabilidad fiscal contra funcionarios de la entidad proferidos entre el 01 de enero de 2008 y el 31 de Junio de 2009 / No. de ordenadores del gasto	Contralorías Departamentales y/o Municipales	3,33%
Gestión disciplinaria (Tipo 2)	Fallos de responsabilidad disciplinaria por nivel	Nº de directivos sancionados en 2008 / Nº de cargos directivos provistos en 2008 Nº de funcionarios no directivos sancionados en 2008 / Nº de cargos no directivos provistos en 2008	Archivos SIRI de la Procuraduría y formulario de recolección de información	6,67%
	Control interno disciplinario	Denuncias recibidas / procesos abiertos de oficio + indagaciones preliminares - procesos tomados por la Procuraduría	Formulario de recolección de información	
Sanción en el giro de regalías (Tipo 3)	Ha tenido suspensión del giro de regalías en 2008		Departamento Nacional de Planeación	3,33%
	Se le ha levantado la suspensión en 2008			
Entrega de información a organismos de regulación y control (Tipo 2)	Entrega oportuna a la Contraloría Departamental	Entrega oportuna del acto administrativo de aprobación del presupuesto, de información de la ejecución del Plan de Desarrollo y de la ejecución presupuestal	Contraloría Departamental	6,67%
	Cumplimiento en el envío de informes contables a la Contaduría General de la Nación	Cumplimiento en el envío de informes contables a la Contaduría en el primero, segundo, tercer y cuarto trimestre de 2008	Contaduría General de la Nación	
Promoción de espacios para la participación ciudadana (Tipo 1)	La entidad promovió espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía por fuera de los espacios de planeación	La administración se reunió con organizaciones campesinas, veedurías ciudadanas, organizaciones juveniles, Juntas de Acción Comunal, organizaciones de mujeres y otros. La participación se llevó a cabo a través de mesas de diálogo o de encuentros ciudadanos para conocer necesidades y problemas	Formulario de recolección de información	13,33%
	Espacios de participación ciudadana en la planeación	En el Plan de Desarrollo y en el presupuesto departamental, entre otros. Momentos: identificación de problemas y necesidades; soluciones y propuestas; formulación de programas y proyectos		
		Participación en la formulación de planes: JAL, organizaciones juveniles, juntas de acción comunal, comerciantes y gremios, organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres, otros.		

Ranking del Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009

## Santander, la gobernación mejor calificada

Le siguen Caldas y Boyacá. Vaupés, Chocó, Amazonas y Guaviare son los departamentos con las calificaciones más bajas, y por tanto, tienen el más alto riesgo de corrupción. Ninguna gobernación alcanzó riesgo bajo de corrupción, que es el nivel deseable en el ITD.

RANKING	DEPARTAMENTO	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
1	Santander	73,5	78,4	100,0	84,0	Moderado
2	Caldas	80,0	70,8	94,2	81,7	Moderado
3	Boyacá	73,2	74,8	93,0	80,3	Moderado
4	Risaralda	75,8	70,5	88,9	78,4	Moderado
5	Quindío	72,8	79,8	82,2	78,3	Moderado
6	Cundinamarca	77,0	79,6	78,2	78,2	Moderado
7	Atlántico	74,3	76,2	83,1	77,9	Moderado
8	Norte de Santander	74,8	75,3	83,2	77,7	Moderado
9	Nariño	58,5	80,3	91,5	76,8	Moderado
10	Valle del Cauca	68,8	69,1	81,5	73,1	Medio
11	Antioquia	62,9	77,7	74,5	71,7	Medio
12	Arauca	71,9	64,5	77,8	71,4	Medio
13	Córdoba	67,5	79,2	66,0	70,9	Medio
14	Magdalena	44,3	74,9	89,4	69,5	Medio
15	Tolima	63,2	61,5	79,9	68,2	Medio
16	Bolívar	56,8	72,0	75,0	67,9	Medio
17	Caquetá	46,9	60,7	93,5	67,0	Medio
18	Meta	67,8	66,4	66,0	66,8	Medio
19	Huila	67,8	59,9	71,4	66,4	Medio
20	Sucre	58,9	65,6	71,3	65,3	Medio
21	Cauca	59,6	61,6	74,4	65,2	Medio
22	San Andrés y Providencia	66,6	67,8	57,5	64,0	Medio
23	Casanare	62,9	72,0	57,0	64,0	Medio
24	La Guajira	46,5	72,5	52,5	57,2	Alto
25	Vichada	46,0	62,9	55,6	54,8	Alto
26	Guainía	28,4	55,6	77,2	53,7	Alto
27	Putumayo	49,1	60,8	44,5	51,5	Alto
28	Cesar	54,8	66,9	32,3	51,4	Alto
29	Vaupés	46,9	54,3	47,5	49,6	Alto
30	Chocó	34,0	53,5	60,2	49,2	Alto
31	Amazonas	44,2	47,2	50,0	47,1	Alto
32	Guaviare	29,8	41,5	48,9	40,1	Muy Alto

## Ranking del Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009

# Resultados por regiones

### Región Amazonia

55,2

RANKING	DEPARTAMENTO	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
1	Caquetá	46,9	60,7	93,5	67,0	Medio
2	Putumayo	49,1	60,8	44,5	51,5	Alto
3	Amazonas	44,2	47,2	50,0	47,1	Alto

### Región Caribe

65,5

RANKING	DEPARTAMENTO	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
1	Atlántico	74,3	76,2	83,1	77,9	Moderado
2	Córdoba	67,5	79,2	66,0	70,9	Medio
3	Magdalena	44,3	74,9	89,4	69,5	Medio
4	Bolívar	56,8	72,0	75,0	67,9	Medio
5	Sucre	58,9	65,6	71,3	65,3	Medio
6	San Andrés y Providencia	66,6	67,8	57,5	64,0	Medio
7	La Guajira	46,5	72,5	52,5	57,2	Alto
8	Cesar	54,8	66,9	32,3	51,4	Alto

### Región Centro Oriente

75,8

RANKING	DEPARTAMENTO	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
1	Santander	73,5	78,4	100,0	84,0	Moderado
2	Boyacá	73,2	74,8	93,0	80,3	Moderado
3	Cundinamarca	77,0	79,6	78,2	78,2	Moderado
4	Norte de Santander	74,8	75,3	83,2	77,7	Moderado
5	Tolima	63,2	61,5	79,9	68,2	Medio
6	Huila	67,8	59,9	71,4	66,4	Medio

### Región Occidente

77,5

RANKING	DEPARTAMENTO	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
1	Caldas	80,0	70,8	94,2	81,7	Moderado
2	Risaralda	75,8	70,5	88,9	78,4	Moderado
3	Quindío	72,8	79,8	82,2	78,3	Moderado
4	Antioquia	62,9	77,7	74,5	71,7	Medio

### Región Orinoquia

57,2

RANKING	DEPARTAMENTO	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
1	Arauca	71,9	64,5	77,8	71,4	Medio
2	Meta	67,8	66,4	66,0	66,8	Medio
3	Casanare	62,9	72,0	57,0	64,0	Medio
4	Vichada	46,0	62,9	55,6	54,8	Alto
5	Guainía	28,4	55,6	77,2	53,7	Alto
6	Vaupés	46,9	54,3	47,5	49,6	Alto
7	Guaviare	29,8	41,5	48,9	40,1	Muy Alto

### Región Pacífica

66,1

RANKING	DEPARTAMENTO	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
1	Nariño	58,5	80,3	91,5	76,8	Moderado
2	Valle del Cauca	68,8	69,1	81,5	73,1	Medio
3	Cauca	59,6	61,6	74,4	65,2	Medio
4	Chocó	34,0	53,5	60,2	49,2	Alto

Resultados generales ITD 2008 - 2009

# Mejora la capacidad para enfrentar riesgos de corrupción en las gobernaciones colombianas

íto

Con un promedio de 66.2/100, el Índice Transparencia Departamental - ITD muestra los avances en la institucionalidad de algunas gobernaciones del país, a pesar de la persistencia de grandes riesgos de corrupción en los asuntos de apertura informativa, contratación y gestión de los recursos humanos en buena parte de los departamentos colombianos.

Este promedio del ITD 2008 - 2009 ubica al conjunto de los departamentos en el nivel de *riesgo medio* de corrupción administrativa, el cual está entre 60 y 70.4/100. Ninguna gobernación alcanza calificaciones por encima de 89.5/100 que le permita situarse en el nivel ideal que es *riesgo bajo de corrupción*.

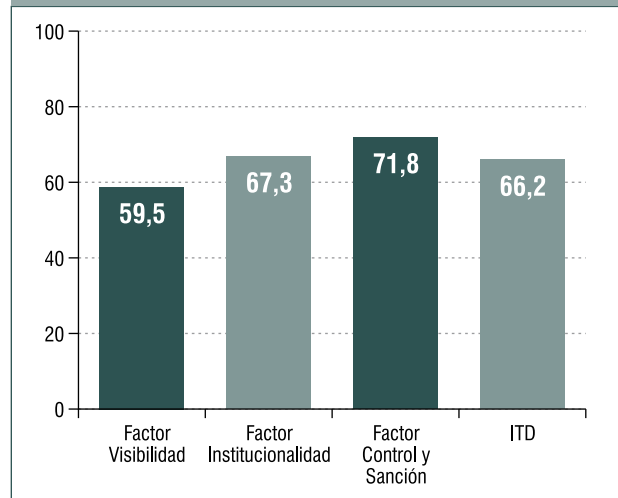
Al revisar los resultados por factores se encuentra que el factor de *control y sanción* es el que obtiene un mejor promedio con 71.8/100 puntos. Le sigue el factor *institucionalidad* con 67.3/100, mientras que *visibilidad*, con 59.5/100 puntos, continúa siendo el factor con más baja calificación en la gestión de los gobiernos departamentales.

## Resultados por niveles de riesgo

28% de las gobernaciones del país se ubica en *riesgo moderado* de corrupción, lo que significa que sus calificaciones están entre 74.5 y 89.4. 44% alcanza *riesgo medio* de corrupción, y otro 28% se localiza en *riesgo alto* y *muy alto* con calificaciones por debajo de 59.9/100.

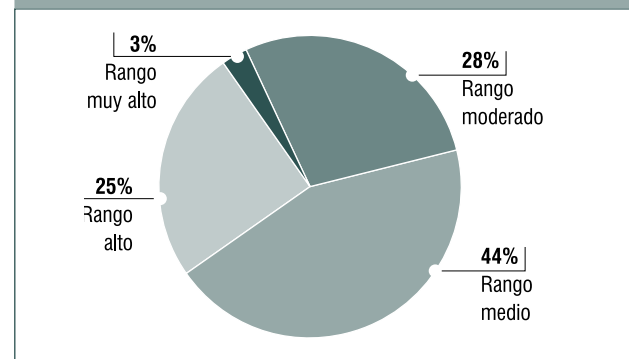
GRÁFICA 1

Promedio general y por factores  
Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009



GRÁFICA 2

Porcentaje de entidades por nivel de riesgo de corrupción  
Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009



### NIVELES DE RIESGO

Bajo	89.5-100
Moderado	74.5-89.4
Medio	60-74.4
Alto	44.5-59.9
Muy alto	0-44.4

## Calificaciones por región

Las calificaciones más altas de la medición se concentran en las regiones y departamentos históricamente mejor integrados al desarrollo del país. Los departamentos de las regiones Occidental y Centro Oriente tienen mayor desarrollo institucional y por tanto, mejores promedios. Los departamentos de las regiones Pacífica y Caribe apenas superan los 65/100 puntos. Y los resultados de los departamentos de las regiones de la Amazonia y Orinoquia no alcanzan los 60/100 puntos. -Ver Tabla 1-

## Hacia una agenda para la transparencia en la gestión pública

Los resultados del ITD señalan que temas como acceso a la información, contratación pública y gestión del talento humano necesitan ser robustecidos en las políticas de modernización del Estado, incorporando medidas para la garantizar la probidad y la transparencia.

**Garantizar el acceso y promoción de la información pública es un deber del Estado y un derecho ciudadano** indispensable para la transparencia. Permite además que los ciudadanos ejerzan su derecho a saber qué pasa con el manejo de los recursos públicos y a intervenir en la gestión.

El Estado y quienes desarrollan actividades públicas (partidos políticos, empresas privadas prestadoras de servicios públicos, empresas mixtas, etc.) están obliga-

dos a generar información, custodiarla y entregarla a la ciudadanía. Más información pública, más personas atentas, menos oportunidad para la corrupción.

Los resultados del ITD 2008 - 2009 muestran bajas calificaciones en los asuntos relacionados con la apertura informativa. Esto se constata, entre otras cosas, con el hecho de que siete de las 32 gobernaciones no entregaron información sobre licitaciones públicas, seis no entregaron información sobre salarios de la planta de personal y el indicador de rendición de cuentas a la ciudadanía sólo alcanzó 60/100 puntos.

Para que lo público sea público se requiere de información disponible para todos. Es necesario avanzar en el diseño e implementación de sistemas de información sobre la gestión, que permitan incrementar la eficiencia de la administración y aumentar la oferta de información útil al ciudadano, a los líderes sociales, a los empresarios y a los contratistas así como a los funcionarios públicos. La información sobre la gestión debe llegar a todos los interesados.

**Si bien el Estado colombiano ha modernizado la legislación y la gestión de los procesos de contratación pública, las calificaciones del ITD señalan que los esfuerzos son insuficientes.** Queda claro, una vez más, que esto no se resuelve sólo con nuevas normas o con la implementación de tecnologías de la información. Se requiere aumentar el conocimiento de las especificidades de los procesos contractuales, de forma que se avance en la protección y uso eficiente de los recursos públicos y en la apropiación de una cultura de transparencia y

TABLA 1

Promedios departamentales por regiones  
Índice de Transparencia Departamental 2008 - 2009

REGIONES	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITD	NIVEL DE RIESGO
Amazonia	46,7	56,2	62,7	55,2	Riesgo Alto
Orinoquia	50,5	59,6	61,4	57,2	Riesgo Alto
Caribe	58,7	71,9	65,9	65,5	Riesgo Medio
Pacífica	55,2	66,1	76,9	66,1	Riesgo Medio
Centro Oriente	71,6	71,6	84,3	75,8	Riesgo Moderado
Occidente	72,9	74,7	84,9	77,5	Riesgo Moderado



probidad en la gestión que reduzca el accionar corrupto y la alta impunidad en los delitos contra la administración pública.

**La gestión del talento humano es uno de los asuntos menos desarrollados en los procesos de modernización del Estado**, en el que ni siquiera innovaciones normativas han tratado de transformar la cultura clientelar y resistente a la meritocracia que prima en el Estado colombiano. Es necesario avanzar en el establecimiento de procesos acertados de selección de personal, evaluación y capacitación de los funcionarios, además de la conformación de plantas equilibradas que permitan un adecuado desarrollo de los principios de la función pública y cierren la puerta a la ineficiencia y a la corrupción.

Se observa la limitación de la norma para dar cuenta de las nuevas realidades burocráticas nacionales, departamentales y municipales. Hoy 59%<sup>1</sup> de los funcionarios de las gobernaciones es contratista.

Si bien la contratación de personal por prestación de servicios profesionales no es negativa en sí misma, dado que los procesos de flexibilización laboral y las premisas del ajuste fiscal han conducido a las entidades a esta realidad, la pregunta es cómo se logra garantizar que los contratistas de las entidades tengan las cualidades y condiciones que garanticen un ejercicio óptimo de la función pública. Es decir, es necesario que estos funcionarios -quienes muchas veces desempeñan funciones misionales-, sean:

- i. Capacitados en temas concernientes a la función que realizan
- ii. Estén sujetos a evaluaciones sobre el cumplimiento de su función y sus metas
- iii. Recaiga sobre ellos toda la responsabilidad disciplinaria y fiscal por fallas en el desempeño de labores relacionadas con el cumplimiento de las funciones del Estado.

<sup>1</sup> De acuerdo con los datos suministrados para el ITD 2008 – 2009 por las gobernaciones.

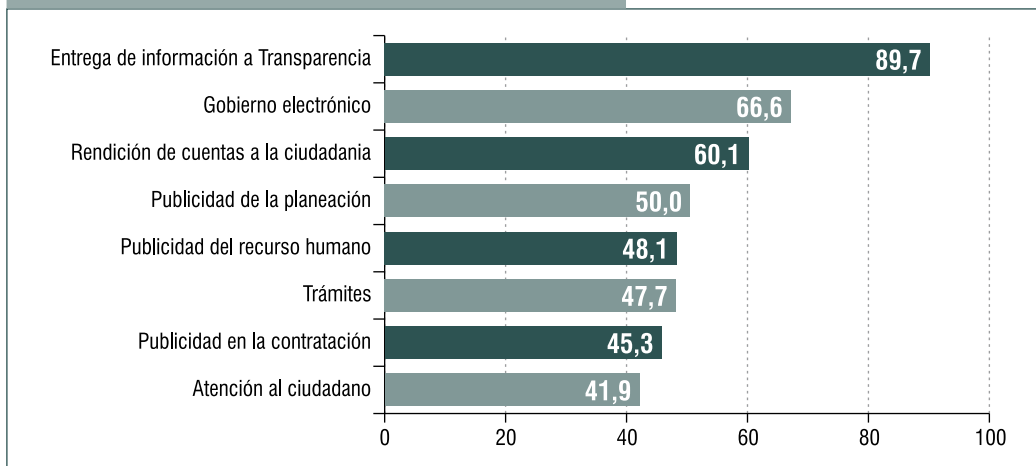
# Resultados por factores

## Visibilidad: poca información al alcance de todos

Es el factor con más bajas calificaciones en el ITD con 59.5 /100. El departamento de Caldas obtuvo la mejor calificación con 80.0/100 y Guainía la más deficiente con 28.4. Persisten las debilidades en la publicación de información que siendo pública, aún no lo es.

GRÁFICA 1

Factor Visibilidad: 59,5



► **El Sistema de atención al ciudadano tiene aún muchas debilidades:** con 41.9 puntos, el indicador del *sistema de atención al ciudadano* obtuvo el promedio más bajo del factor *visibilidad*. Este indicador evalúa el conjunto de instrumentos de la administración para que el ciudadano pueda comunicarse efectivamente con la gobernación y ésta a su vez logre retroalimentarse y mejorar su gestión. Para la evaluación del sistema se revisó la atención que se brinda a la ciudadanía en los sitios web de las gobernaciones, la información que se entrega vía telefónica, el cumplimiento en la respuesta a los derechos de petición y los informes que se producen en respuesta a las peticiones, quejas y reclamos que interpone el ciudadano. Algunos de los principales hallazgos son los siguientes:

Aunque las administraciones departamentales evidencian avances en el aumento y diversificación de los canales de comunicación con los ciudadanos, hay debilidades en las herramientas implementadas. En 59.3% de las gobernaciones es posible hacer requerimientos y seguimiento telefónico a una petición, queja o reclamo. Solo 12% de las gobernaciones dio respuesta dentro del término establecido al derecho de petición enviado por Transparencia por Colombia. Los departamentos de Atlántico, San Andrés, Amazonas, Chocó, Bolívar y Caquetá no tienen buzón de quejas y reclamos en su sitio web.

Aun cuando más de la mitad de las gobernaciones realizan informes sobre el sistema de atención al

ciudadano para identificar fortalezas y debilidades del sistema, solo 37.5% de ellas incorpora indicadores de comportamiento, 15.6% incluye cifras sobre tiempos de respuesta y 12.5% presenta recomendaciones, aspectos esenciales para conocer la evolución del sistema y mirar su eficiencia y efectividad.

En general, las gobernaciones de los departamentos de la Orinoquia y la Amazonia no tienen adecuados sistemas de atención al ciudadano. En contraste, en la región del Oriente, 90% de sus gobernaciones presta un eficiente servicio de atención a la ciudadanía.

- **Los procesos de contratación no son suficientemente públicos:** con un promedio de 45.3 puntos, el indicador de *publicidad de la contratación* muestra avances por parte de las gobernaciones en el registro oportuno del plan de compras en el Sistema de Información para la Contratación Estatal SICE: 90% de los departamentos cumplió con este requisito. Sin embargo, sólo tres gobernaciones lo hicieron público en su respectivo sitio web: Putumayo, Valle y Caldas.

Teniendo en cuenta que la contratación de las gobernaciones debe divulgarse en el Portal Único de Contratación -PUC-, se observa desinterés por hacer pública esta información. Únicamente quince gobernaciones tenían un acceso directo al motor de búsqueda del PUC desde sus sitios web, y durante el periodo evaluado, solo 50% de las licitaciones adjudicadas por las gobernaciones, se publicó en este mismo portal.

- **No existe apropiación de la ley de trámites:** el indicador de *trámites* obtuvo un promedio de 47.7 puntos. Aunque la Ley 962 del 2005 desarrolla los lineamientos y directrices sobre trámites, no existe una real adopción de la ley por parte de las gobernaciones y tampoco hay avances en la modernización de los procesos institucionales de la administración departamental en este tema. Tan sólo trece gobiernos tienen un grupo especializado encargado de analizar y estudiar los trámites para generar procesos de racionalización, simplificación y eliminación de los mismos. Únicamente las gobernaciones de Córdoba, Meta, Quindío y Caldas realizan ejercicios de simplificación de trámites. Las de Atlántico, Arauca,

Guainía, Guajira, Chocó y Sucre no incluyen en su sitio web ninguna información sobre trámites.

- **No se divulga la información sobre los recursos humanos:** con un promedio de 48.1 puntos, el indicador de *publicidad del recurso humano*, refleja la insuficiente información que sobre este tema se publica en los sitios web de las gobernaciones. Ninguna entidad cumplió con la publicación de los cuatro sub indicadores que componen este indicador. Solo los departamentos de Cundinamarca y Amazonas publicaron los nombres de los funcionarios principales, el organigrama, y las hojas de vida de sus funcionarios. Así mismo, los resultados muestran que aún no existe una intención clara por parte de las gobernaciones de hacer visible la información relacionada con las asignaciones salariales. Solo las gobernaciones de Amazonas, Vichada, Guajira, Cundinamarca y Caldas publican el Manual de Funciones y Competencias en su sitio web.
- **No se hace difusión de los procesos e instrumentos de planeación:** el promedio de 50 puntos del indicador de *publicidad de la planeación* genera alarma, por cuanto es evidente el déficit en la provisión de información a la ciudadanía en este tema central para la construcción del territorio. Si bien 81% de las gobernaciones recibió el informe de empalme de la administración anterior, ninguna entidad lo publicó en el sitio web. Las gobernaciones de Guaviare y Amazonas no presentan el Plan de Desarrollo en el sitio web y sólo trece gobernaciones hicieron público el POAI de la vigencia 2009. 48% de las gobernaciones publica en el sitio web el presupuesto histórico y 59% el presupuesto en ejercicio, lo cual dificulta la realización de ejercicios de control social.
- **Faltan esfuerzos en la rendición de cuentas a la ciudadanía:** estos ejercicios fueron realizados por más de 80% de las gobernaciones. 81% lo hizo mediante audiencias públicas en las que se abordaron temas como el cumplimiento de las metas de Plan de Desarrollo y el presupuesto. En 50% de los casos se presentó información sobre la contratación y en 29% sobre la gestión del recurso humano. Únicamente 45% de las 22 gobernaciones que reciben regalías, difundió información sobre el destino de estos recursos. 62% de quienes realizaron audiencias públicas

de rendición de cuentas, no hizo evaluación de las mismas. 69% de las gobernaciones tiene en el sitio web el informe de gestión.

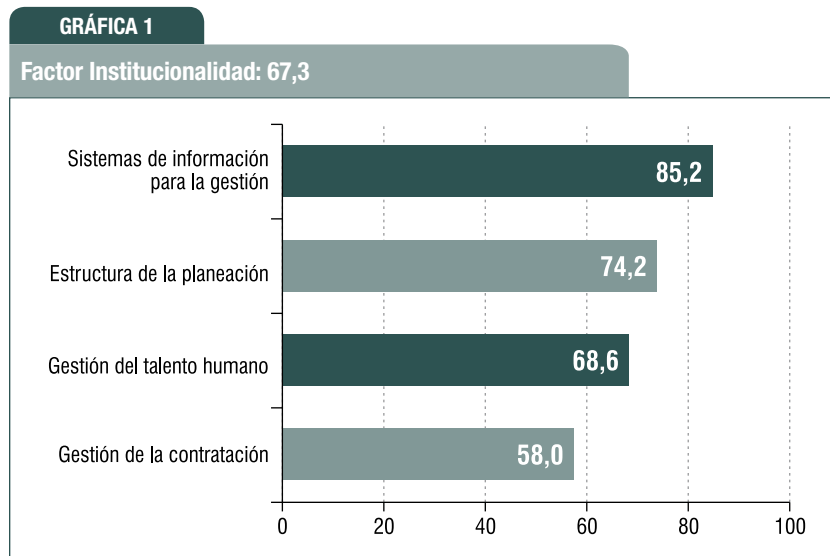
- › **Se requieren mejoras en la interacción de los sitios web:** el promedio de 66.6 del indicador de *gobierno electrónico* muestra que si bien los sitios web de las gobernaciones cuentan con los requisitos mínimos de navegabilidad, calificados por la estrategia de Gobierno en Línea, aún falta mucho por avanzar en el tema de interacción y acceso efectivo a información de calidad. Menos de 50% de las gobernaciones publica en su sitio web programas y proyectos de la gobernación, actualiza el calendario de actividades

y tiene un *link* de preguntas y respuestas frecuentes que permita orientar y acercar al ciudadano a la gestión departamental.

- › **Las entidades entregan a la sociedad civil mayor información:** el promedio de este indicador, 89.7 puntos, que evalúa la entrega de información completa, coherente y oportuna de las gobernaciones a Transparencia por Colombia para efectos de la medición, señala un avance en la posibilidad de acceder a información pública por parte de la sociedad civil. No obstante, persisten dificultades en el suministro de información relacionada con la contratación y los recursos humanos.

## Institucionalidad: una evaluación a fondo de cuatro ejes centrales de la gestión

Este factor del ITD evalúa los componentes centrales de la gestión: cómo se planea, cómo y a quién se contrata, cómo es la administración del personal y con qué sistemas de información se hace la gestión. La gobernación de Nariño obtiene la mejor puntuación con 80.3 y Guaviare la más deficiente con 41.5



### Gestión de la contratación

El ITD 2008 - 2009 utiliza once sub indicadores que desagregan cada una de las fases del proceso contractual y permiten observar de manera detallada cómo se desarrolla este aspecto central de la gestión en las gobernaciones, el más sensible en la generación de prácticas corruptas. Con un promedio de 58 puntos, los resultados indican que las dificultades en las adquisiciones e inversiones públicas, surgen de errores del proceso contractual y de problemas en las etapas previas y estructurales, lo que muestra una inadecuada planificación y organización en las gobernaciones.

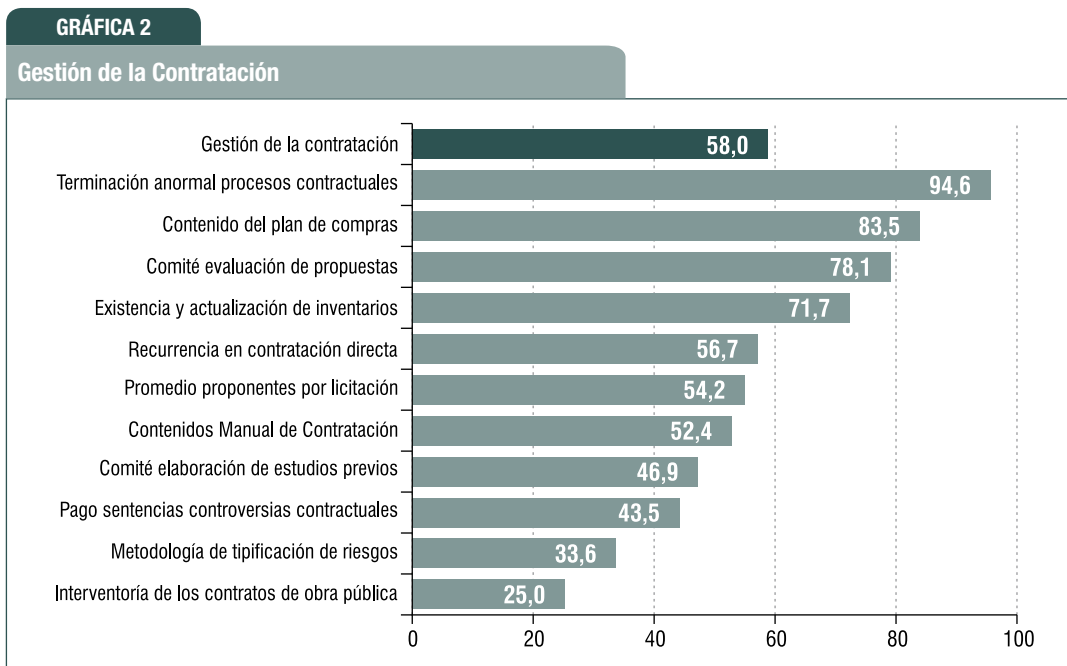
**No es frecuente el monitoreo a los contratos de obra:** aunque la ley define el monitoreo y seguimiento a los contratos de obra superiores al 10% de la menor cuantía, el porcentaje de entidades que lo realizan a más de 75%

de sus contratos, escasamente alcanza 40%. Así mismo, 10% de los gobiernos departamentales hizo interventoría a 25% de los contratos de obra de la vigencia 2008.

**No se identifican de manera previa los riesgos en la contratación:** la comprensión de la legislación contractual colombiana es un paso importante en el éxito de los procesos de contratación. Este análisis, que contempla una adecuada tipificación de riesgos, es una práctica novedosa que brinda claridad en la relación contratista-contratante. Los resultados del ITD 2008 - 2009 indican que 43% de las gobernaciones no realizó este ejercicio previo a la apertura del vínculo contractual y 21% lo ha iniciado de forma tan básica que no se logra una revisión rigurosa de los riesgos en la contratación.

**Sólo la mitad de las gobernaciones ha implementado comité de estudios previos:** el estudio previo de con-





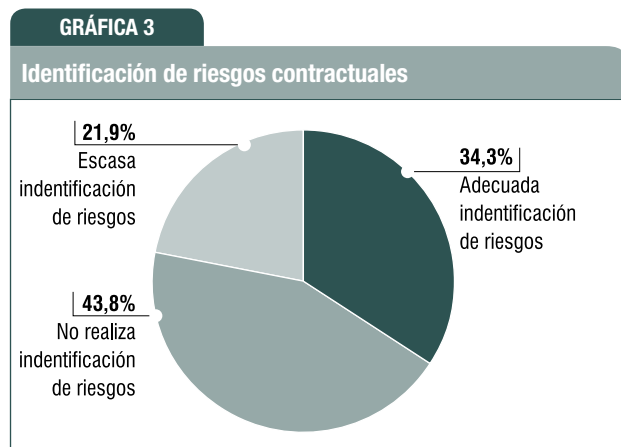
veniencia y oportunidad define los aspectos técnicos, financieros y jurídicos del proceso contractual. Sin embargo, sólo 50% de las gobernaciones del país ha implementado un comité encargado de su elaboración. En la región de la Orinoquia solo 15% de las gobernaciones cuenta con estos grupos. En la región Centro Oriente, 66% de los departamentos los ha creado y en la región Caribe, 75% tiene comités de estudios previos.

**Existe poco interés en los manuales de contratación:** esta tarea de obligatorio cumplimiento fue poco desarrollada por los gobiernos departamentales en 2008. El promedio de 52.4 puntos indica falta de interés de las

gobernaciones por definir reglas de juego claras y precisas para su contratación. Los datos muestran que la existencia de manuales de contratación por regiones es muy variada. Se destaca que 66% de las gobernaciones de la región Centro Oriente cuenta con manuales de contratación, y llama la atención que en las regiones de la Amazonia y la Orinoquia sólo 25% y 14% de las gobernaciones, respectivamente, tienen este instrumento para la estructuración de su contratación.

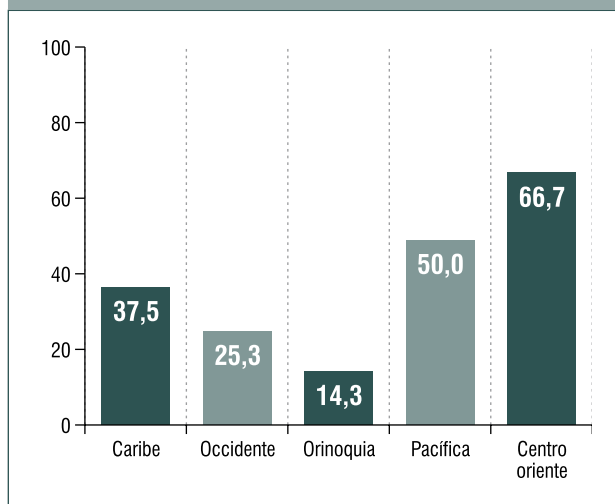
**Pocos proponentes en los procesos licitatorios:** en la medida en que se presente un mayor número de participantes a una licitación, puede deducirse una amplia difusión de la convocatoria y un adecuado diseño de los estudios previos, de acuerdo con las dinámicas del mercado. Sin embargo, los resultados del ITD 2008 – 2009 señalan que el promedio de proponentes por licitación fue de dos participantes. Se resalta que en la región Centro Oriente el promedio fue de cuatro proponentes por licitación, mientras que en las regiones de Amazonia, Orinoquia y Pacífica sólo se presentó un oferente por proceso.

**La contratación directa es una modalidad recurrente:** las cifras de ITD muestran que 30% de la contratación de las gobernaciones se adjudicó en 2008 sin concurso o llamado público. Las regiones con mayor porcentaje de recursos entregados de forma discrecional son la



GRÁFICA 4

### Publicación del Manual de contratación Porcentaje por regiones



Caribe y la Occidente que tienen más de 50% de sus contrataciones bajo esta modalidad. Las regiones Pacífica y Centro Oriente registran menor ocurrencia de la contratación directa, la cual no sobrepasa 25% del valor total de sus contrataciones.

**Los inventarios no se hacen con la periodicidad necesaria:** la realización de inventarios periódicos y ordenados garantiza el uso de recursos existentes y la pertinencia de las compras. 84% de las gobernaciones realizaron inventarios de bienes y suministros en la vigencia 2008 – 2009. El dato crítico está en la periodicidad del conteo: solo en 59% de los casos se realizaron actualizaciones anuales a estos registros. Los inventarios en las entidades públicas deben hacerse como mínimo dos veces al año.

**Hay avances en los comités de evaluación de propuestas:** 87% de las gobernaciones cuenta con estos espacios dirigidos a la valoración técnica y financiera de ofertas. 50% de estas gobernaciones definieron una composición impar para estos comités. Cuatro gobernaciones no constituyeron comités de evaluación de propuestas.

**Mejora la finalización anormal de contratos:** 79% de las gobernaciones ejecutó sin alteraciones los contratos realizados en 2008. En las entidades que presentaron dificultades en la contratación, la terminación anormal no supera 15% de los procesos. Tan sólo la gobernación

de Cundinamarca, tuvo un resultado preocupante: más de 60% de su contratación no se desarrolló adecuadamente y terminó de forma imprevista.

**Planes de compras mejor elaborados:** si bien 21 gobernaciones cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos por la ley para la elaboración de los Planes de Compras, cuatro obtuvieron calificaciones por debajo de 60 puntos y dos, Chocó y Guaviare, no tuvieron esta herramienta para la vigencia 2008.

### Gestión del talento humano

Este factor indaga en aspectos claves de la forma como se vincula al personal a las gobernaciones y las evaluaciones a las que están sometidos. Obtuvo un promedio de 68.6/100

**Hay avances significativos en la capacitación a funcionarios de las gobernaciones:** funcionarios de todos los niveles, con especial énfasis en profesionales, asistentes y técnicos recibieron capacitación sobre contratación, calidad y el Modelo Estándar de Control Interno MECI, lo cual genera el promedio de 90 puntos en ese indicador. Los resultados indican que no se hace capacitación en los temas de ética y anticorrupción, y presupuesto. La gobernación de Chocó fue la única que no realizó ejercicios de formación a sus funcionarios.

**Los gobiernos departamentales cuentan con manuales de funciones y competencias laborales:** con un promedio de 85,9 puntos, este sub indicador señala el avance de los gobiernos departamentales en este tema. 84% de las gobernaciones presentaron documentos con la definición de requisitos y funciones de los principales cargos de la administración. Estos documentos se diseñaron de acuerdo con las especificidades que propone el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Los perfiles de los funcionarios no son los definidos en el manual de funciones:** solo 67% de las gobernaciones tiene funcionarios que cumplen con más de 80% de los requisitos del manual. 24% de las administraciones departamentales lo hace de forma parcial, ignorando el cumplimiento de aspectos como la profesión o los años de experiencia para los cargos de coordinación y dirección. 7% tiene en los cargos directivos funcionarios que



no cumplen con los requisitos mínimos definidos en el manual de funciones de la entidad.

**No se realizan concursos para elegir funcionarios de libre nombramiento y remoción:** aunque la ley no obliga a vincular el personal de libre nombramiento y remoción mediante concurso, si establece los criterios *de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional*, como elementos de los procesos de selección del personal. Es alarmante que solo la gobernación de Cundinamarca haya aplicado estos criterios para seleccionar funcionarios de libre nombramiento y remoción con destino a cargos que tienen funciones decisorias y de dirección.

**No se hacen evaluaciones a los funcionarios de libre nombramiento y remoción:** los datos del ITD 2008 - 2009 muestran que la evaluación de desempeño se realizó a 90% de los funcionarios de carrera administrativa y a menos de 20% de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Es crítico el caso de las gobernaciones de Chocó, Caquetá y Amazonas, en las que no realizaron evaluaciones de desempeño a ninguno de los funcionarios.

**Se registra una excesiva contratación a través de la figura de prestación de servicios profesionales:** la contratación de personal mediante la modalidad de prestación

de servicios supera en 60% el personal vinculado a la planta de personal en las gobernaciones. Aunque la legislación nacional dispone la utilización de esta figura, sin profundizar en las responsabilidades disciplinarias y los derechos laborales de quienes se vinculan de esta manera, se hace necesario establecer como política nacional, regulaciones y controles a la misma, como garantía del buen desarrollo de la función pública. En las regiones Centro Oriente y Occidente, que cuentan con estructuras organizacionales más grandes, la contratación por prestación de servicios profesionales es superior a 50% de su planta de personal.

**No parecen existir criterios unificados para el pago de salarios en las gobernaciones:** los resultados del indicador de brechas salariales que analiza las diferencias salariales entre funcionarios de un mismo cargo en gobernaciones distintas y las distancias entre los niveles jerárquicos de una misma entidad, muestran, para el primer caso, homogenización de los salarios en las gobernaciones, con excepción de Caldas, Quindío y Córdoba, cuyos salarios están por encima de los de las demás gobernaciones del país.

Para el segundo caso, se observó que las distancias salariales entre los distintos niveles jerárquicos de las gobernaciones, en general, es bastante amplia. La mitad de las gobernaciones presenta esta situación y

solo la gobernación de Quindío registra una planta con salarios apropiadamente diferenciados.

## Estructura de la planeación

**Adecuados Planes de Desarrollo:** 90% de las entidades incorporan en su Plan de Desarrollo líneas de base de medición, lo que evidencia un trabajo juicioso en la elaboración de diagnósticos sobre el estado del departamento al iniciar la nueva administración. 93% de los Planes de Desarrollo presenta metas cuantificables en salud, educación y saneamiento básico y en 89% de los planes se definen estrategias para el cumplimiento de dichas metas.

**No todas las gobernaciones elaboraron el POAI:** a pesar de ser una herramienta de obligatorio cumplimiento, 20% de los departamentos no elaboraron el Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI en la vigencia 2008. Del 80% de las gobernaciones que si lo hicieron, 25 entidades incluyen el nombre y valor del proyecto, 17 indican la secretaría a la cual pertenece y solo la Gobernación de Guainía registra tiempos de ejecución y fecha de iniciación de los proyectos.

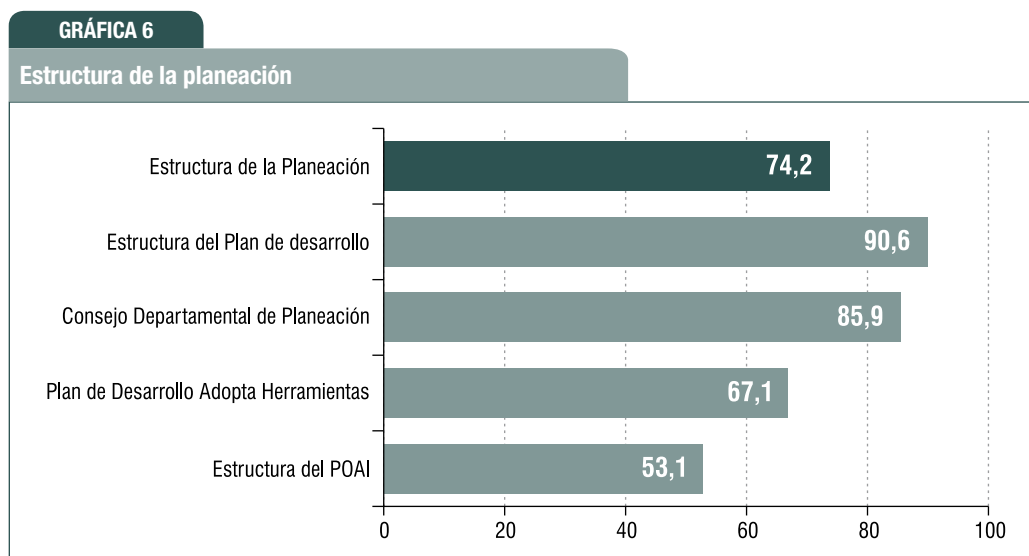
**Deficiente armonización entre el Plan de Desarrollo y el Banco Departamental de Programas y Proyectos:** aún cuando 26 gobernaciones plantean en su Plan de De-

sarrollo directrices para el funcionamiento del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPPI, solo la mitad de estas, propone la obligatoria coordinación o armonización entre las herramientas de planeación POAI, plan de acción y BPPI.

**Algunos Consejos Departamentales de Planeación no están cumpliendo con su función constitucional:** 85% de las gobernaciones obtuvo el concepto de este órgano para la aprobación del Plan de Desarrollo y 83% contó durante 2008 con el seguimiento que este órgano debe realizar a los respectivos Planes.

## Sistemas de Información para la gestión

Con un promedio de 85.2 este indicador verifica que las gobernaciones cuentan con archivos suficientemente organizados que permitan el ciclo de creación, procesamiento, difusión y custodia de la información. 84% de las gobernaciones tiene sistemas de información, aplicados en 100% de los casos a la gestión de presupuesto y en 96% a la gestión de los procesos contables. No obstante, solo 19 gobernaciones han implementado sistemas de información en contratación y recursos humanos. Resulta paradójico que mientras 91% de las administraciones departamentales tiene en funcionamiento comités de archivo, sólo 81% posee un sistema de archivo.



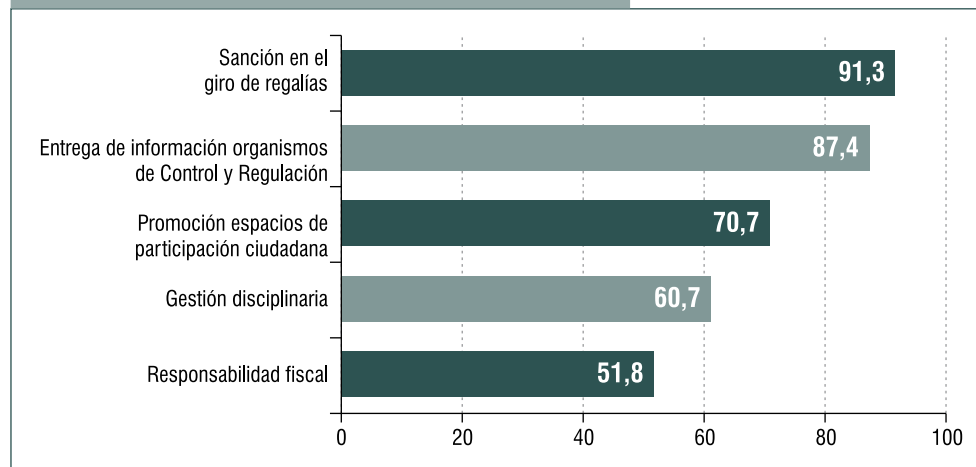
## Control y Sanción: un factor que abre interrogantes

ító

Pese a que es el factor con más alto promedio del ITD 2008 -2009, los resultados ponen sobre la mesa asuntos en los que es necesario profundizar. El departamento de Santander alcanzó 100.0 de la calificación y Cesar el menor puntaje con 32.3.

GRÁFICA 1

Factor Control y sanción: 71,8



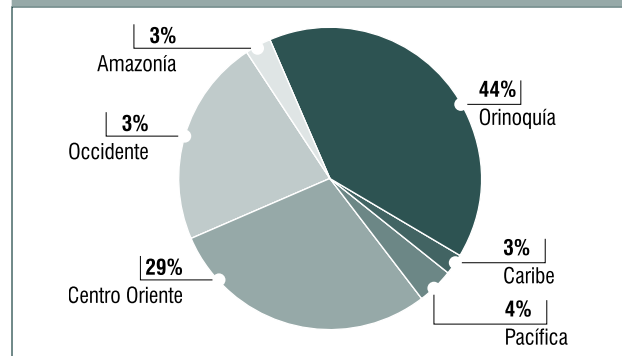
**Alerta frente al alto número de fallos de responsabilidad fiscal:** los 51.8 puntos de promedio de este indicador muestran el alto número de fallos en contra de las gobernaciones expedidos por las Contralorías Territoriales de cada departamento. Esto refleja una delicada situación en torno al adecuado manejo de los recursos públicos. 40% de los fallos emitidos en la vigencia se concentra en las gobernaciones de los departamentos de la región de la Orinoquia. Llama la atención que en la región Caribe, sólo se registra un 2% de los fallos, lo que genera dudas sobre la eficiencia del control fiscal en la región.

**Muy pocos funcionarios sancionados por los sistemas de control disciplinario:** los datos del SIRI<sup>1</sup> de la Procuraduría General de la Nación muestran que frente al alto número de funcionarios vinculados a las guber-

naciones, hay un bajo nivel de sanciones disciplinarias contra funcionarios de niveles no directivos (asesor, profesional, técnico y asistencial).

GRÁFICA 2

Fallos de responsabilidad fiscal emitidos por las Contralorías Territoriales



1 SIRI: Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad

En los casos de las administraciones departamentales de las regiones Occidente y Centro Oriente que concentran el mayor número de servidores públicos, 3.372 y 2.628 de planta respectivamente, solo fueron sancionados cinco y 16 funcionarios respectivamente. Es decir, menos del 1% de los vinculados. Sin embargo, las razones del bajo porcentaje no son claras. Puede ser el resultado del mejoramiento en el control interno disciplinario de las gobernaciones lo que reduce el número de funcionarios sancionados en la región, o por el contrario, puede ser el resultado de una precaria gestión disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación frente los entes territoriales.

De otra parte, la región Occidente no tuvo funcionarios directivos sancionados y en la región Centro Oriente se sancionó a un 2% de ellos. En la región Pacífica sólo a un 1%, en la Caribe 3%, en la Amazonia 7.7% y en la Orinoquia, 14%.

Los resultados del ITD también muestran debilidades en la gestión de las oficinas de Control Interno Disciplinario de las gobernaciones. En la región Occidente solo la mitad de las gobernaciones tramita cerca de 90 % de las denuncias recibidas por estas Oficinas. En las regiones Amazonia y Pacífica solo 33% de las gobernaciones alcanza este 90%. En la región Caribe, únicamente 28% de las entidades gestiona el porcentaje mencionado y en la región Centro Oriente apenas 16% de las gobernaciones hace una adecuada gestión de las denuncias.

**La sanción en el giro de regalías no parece un mecanismo efectivo:** la información de la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación indica que durante la vigencia 2008 solo se les suspendió el giro de estos recursos a las gobernaciones de Putumayo, Córdoba y Guajira. De estos tres departamentos, Putumayo y Córdoba lograron que se les levantara la suspensión el mismo año. Guajira continuó con la suspensión durante toda la vigencia. También en 2008 se le levantó la suspensión que tenía el departamento de Guainía desde años anteriores. Después de observar el reducido número de suspensiones por año, surge la

pregunta si realmente existe un control efectivo al manejo de estos recursos o si el control es un seguimiento formal incapaz de detectar irregularidades en la utilización y destinación de las regalías.

**Adecuada entrega de información a los organismos de control y regulación:** 75% de las gobernaciones obtuvieron en este indicador una calificación de 100 puntos. Cumplieron para la vigencia 2008 con lo estipulado por la Ley y entregaron a la Contraloría Departamental el Acto Administrativo de Presupuesto, la información sobre la ejecución del Plan de Desarrollo y el informe de la ejecución presupuestal. Sin embargo, dos gobernaciones, Córdoba y Cesar, presentaron sólo uno de los tres informes y la gobernación del Vichada no entregó ninguno.

De otra parte, 75% de las gobernaciones cumplió con el envío de informes contables a la Contaduría General de la Nación en los cuatro trimestres del año. Preocupan la gobernación de Chocó que sólo entregó un informe y la de San Andrés y Providencia que no entregó ninguno.

**Mayor participación del sector privado que de los grupos de veeduría ciudadana:** el indicador de promoción de espacios de participación ciudadana diferencia aquellos promovidos en el marco de los ejercicios de planeación y los generados fuera de ella. 87.5% de las gobernaciones promovió mesas de diálogo y encuentros ciudadanos por fuera de la etapa de planeación. El principal interlocutor en estos espacios de participación fueron las Juntas de Acción Comunal. Los comerciantes, los gremios y las organizaciones juveniles una participación de 93%. Las organizaciones campesinas y los grupos de veedurías ciudadanas registran una participación de 79% y 43%, respectivamente.

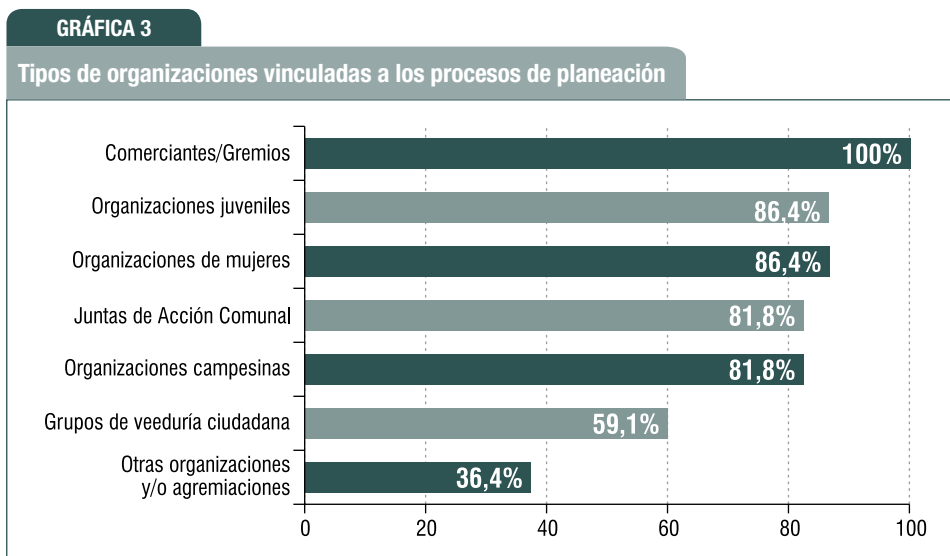
Por otro lado, en los ejercicios de planeación, sólo 68% de las gobernaciones incentivaron espacios de participación para la formulación y discusión pública del Plan de Desarrollo. De éstas, apenas 18.2% vinculó a la ciudadanía en la formulación del presupuesto. Sin embargo, es necesario señalar que si bien un porcentaje

superior a 95% de las gobernaciones invitó a la ciudadanía a hacer análisis de temas como la identificación de problemas y la formulación de posibles soluciones, sólo 14 gobernaciones incluyeron a la ciudadanía en la elaboración específica de planes, programas o proyectos.

Cabe resaltar que 100% de las gobernaciones convocó al sector privado a la discusión de los planes y progra-

mas, seguido de los grupos de poblaciones vulnerables, como organizaciones de mujeres, de jóvenes y de campesinos.

Resulta paradójico que las organizaciones de veedurías ciudadanas ocupen los últimos lugares en su vinculación a la formulación de planes, programas y proyectos.





**Índice de Transparencia  
de las Contralorías Territoriales**

**2008**  **2009**

**ítc**

Índice de Transparencia de las Contralorías Territoriales 2008 - 2009

# Exámen a los encargados del control y vigilancia en las regiones

Desde hace seis años, Transparencia por Colombia realiza seguimiento al comportamiento de los riesgos de corrupción en las contralorías departamentales, y durante este periodo, por primera vez, mide las contralorías municipales. Con indicadores y sub indicadores particulares para estas entidades que tienen a su cargo la vigilancia y control de los recursos públicos y la identificación y castigo de los actos de corrupción, el Índice de Transparencia se acerca a la gestión de 59 contralorías territoriales.

Las contralorías territoriales son entidades técnicas con autonomía administrativa y presupuestal creadas con el propósito de ejercer la función pública del control fiscal en el nivel territorial del país. Las contralorías departamentales son de origen constitucional y las municipales se crean en municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera, dependiendo de sí el municipio alcanza un monto específico de recursos, suficiente para tener su propia contraloría. En los demás casos, los recursos municipales son vigilados por las respectivas contralorías departamentales.

El Índice de Transparencia parte de la premisa que para ejercer un adecuado control fiscal en las administraciones departamentales y municipales, es necesario contar con órganos de control organizados y fuertes que puedan incentivar, desde su experiencia, el buen manejo de los fondos y bienes públicos. La medición busca identificar debilidades y esfuerzos de las contralorías territoriales por prevenir la corrupción a su interior y en las entidades que son sujeto de su control.

## La nueva metodología

El Índice de Transparencia 2008–2009 midió 32 contralorías departamentales y 27 contralorías municipales con una nueva batería de indicadores y sub indicadores que hace más robusta y eficiente la herramienta, y la convierte en un instrumento de segunda generación.

No fueron evaluadas las contralorías distritales de Bogotá, Medellín y Cali<sup>1</sup>.

El ITD 2008 - 2009 utiliza tres factores de medición: visibilidad, institucionalidad, y control y sanción<sup>2</sup>, que en conjunto tienen quince indicadores. Se diseñó para cada factor un indicador relacionado directamente con el trabajo de las contralorías territoriales. En el factor *visibilidad* se incluyó el indicador de *publicidad del proceso del control fiscal*, para el factor *institucionalidad* se creó el indicador de *desempeño del control fiscal* y en el factor *control y sanción* se adicionó el indicador de *promoción del control social*

- ▶ **Visibilidad:** es la capacidad de la contraloría territorial para hacer visible de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada sus políticas, procedimientos y decisiones. Tiene siete indicadores.
- ▶ **Institucionalidad:** es la capacidad de la contraloría territorial para que sus servidores públicos cumplan las normas y estándares establecidos para todos y cada uno de los procesos de gestión. Tiene cuatro indicadores.
- ▶ **Control y sanción:** es la capacidad de la contraloría territorial para realizar acciones de control y sanción derivadas de los instrumentos internos de las entidades sujeto de control, de las suyas como organismo de control fiscal, y de la intervención

<sup>1</sup> Para garantizar la homogeneidad de la presente medición no se incluyeron estas contralorías distritales, porque pertenecen a ciudades que no fueron evaluadas en el Índice de Transparencia Municipal.

<sup>2</sup> Ver Tabla de factores e indicadores de medición.

del ciudadano en espacios de control social. Tiene cuatro indicadores

## ¿Cómo se obtiene la calificación?

En esta medición se distribuyen de manera más equitativa los factores de evaluación: 33.3% para cada factor. La composición de cada factor tiene estándares más altos y pesos diferenciados para cada uno de los 15 indicadores que componen este Índice. Los pesos fueron asignados teniendo en cuenta dos criterios:

1. La relevancia del tema en términos de transparencia y prevención de riesgos de corrupción en los procesos de gestión pública.
2. El grado de exigencia y de compromiso que implica para la entidad el cumplimiento del indicador.

Los 15 indicadores que componen el ITC, se clasifican en tres grupos: los de *tipo 1* son los indicadores de mayor importancia y pesan el doble de los de tipo 2; los de *tipo 2* tienen un valor intermedio y a su vez pesan el doble de los indicadores *tipo 3*; y estos últimos son los de menor peso en el conjunto general de la calificación.

## Niveles de riesgo

La metodología propone una nueva escala de rangos en los niveles de riesgos de corrupción administrativa. Esta nueva escala se construye a partir de criterios técnicos de la Corporación.

Por todos los ajustes metodológicos mencionados, los resultados de la medición 2008 - 2009 no son técnicamente comparables con los resultados de las mediciones anteriores en el caso de las contralorías departamentales. Sin embargo, el espíritu del Índice

NIVELES DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA	RANGO DE CALIFICACIONES
Riesgo BAJO	Entre 89.5 y 100
Riesgo MODERADO	Entre 74.5 y 89.4
Riesgo MEDIO	Entre 60.0 y 74.4
Riesgo ALTO	Entre 44.5 y 59.9
Riesgo MUY ALTO	Entre 0 y 44.4

de Transparencia continúa siendo el mismo: identificar condiciones de debilidad institucional que pueden convertirse en potenciales riesgos de corrupción administrativa y señalar alertas que permitan a las contralorías territoriales diseñar e implementar planes y acciones de mejoramiento.

## Recolección de la información

La información del ITD 2008 - 2009 fue recogida durante el año 2009 y el primer semestre de 2010. La información proviene de las siguientes fuentes:

- **La entidad evaluada:** mediante un aplicativo en línea que permitió la alimentación directa por parte de cada contraloría territorial de la información solicitada, garantizando con ellos confiabilidad, seguridad y agilidad en el manejo y procesamiento de los datos. Las entidades envían adicionalmente informes, videos, fotografías, actas de soporte que complementan los datos del formulario en línea.
- **Verificación por parte de Transparencia** en los sitios web y a través de líneas de atención al ciudadano.
- **Entidades de control:** corresponde a información secundaria sobre el proceso de gestión, la cual es entregada por la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la República.



## Factores e indicadores de medición

### FACTOR VISIBILIDAD

PESO **33,3%**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Publicidad de la contratación (Tipo 1)	Publicación del plan de compras	NA*	Verificación en el sitio web	6,35%
	Registro oportuno del plan de compras en el SICE	Registró antes del 31 de enero de 2008	SICE – Contraloría General de la República	
	El sitio web de la entidad permite el acceso directo al Portal Único de Contratación	NA	Verificación en el sitio web	
Publicidad del recurso humano (Tipo 3)	Publicidad de la estructura de la planta de personal, de las hojas de vida y asignaciones salariales de funcionarios principales, del manual de funciones y competencias	NA	Programa Gobierno en Línea y verificación en el sitio web	1,59%
Sistema de atención al ciudadano (Tipo 2)	Oficinas de atención de peticiones, quejas y reclamos	Sistema para recibir quejas sobre sus sujetos de control y sistema para recibir quejas contra funcionarios de la Contraloría.	Formulario de recolección de información	3,17%
	Atención al ciudadano en web	Existencia del buzón de quejas, los requerimientos, quejas y/o reclamos se pueden presentar de manera anónima a través de la web, existe información sobre cómo poner una queja o un reclamo, el sitio web tiene un buzón para Q, R y S.	Verificación en el sitio web	
	Derecho de petición en línea	Respondió el derecho de petición, antes de la fecha límite y se respondió lo solicitado	Solicitud desde Transparencia por Colombia	
	Atención telefónica al ciudadano	La persona que contesta el conmutador sabe informar y/o direccionar al ciudadano sobre cómo poner una queja y/o reclamo. Se puede poner telefónicamente un requerimiento, queja, reclamo o denuncia contra funcionarios de la Contraloría o de las entidades vigiladas. Es posible hacer seguimiento a las quejas o reclamos	Formato de llamada	
	Informe de atención al ciudadano sobre quejas y reclamos contra sus funcionarios	La periodicidad del informe es anual, semestral, trimestral, mensual y el tipo de contenidos del informe.	Revisión del informe enviado por la Contraloría	
	Informe de atención al ciudadano con denuncias contra sus sujetos de control	La periodicidad del informe es anual, semestral, trimestral, mensual y el tipo de contenidos del informe.	Revisión directa de los informes	
Rendición de cuentas a la ciudadanía (Tipo 1)	La entidad realizó rendición de cuentas a la ciudadanía	Durante el periodo enero de 2008 - junio de 2009	Formulario de recolección de información	6,35%
	i) Qué mecanismos utilizó para realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía	Audiencia pública, reuniones con organizaciones sociales, información publicada en el sitio web, otros		
	ii) Medios utilizados para hacer la convocatoria a la ciudadanía a participar en la audiencia pública	Radio, televisión, prensa, folletos, sitios web, otros		
	iii) Medios utilizados para informar sobre los resultados de la audiencia pública.	Radio, televisión, prensa, folletos, sitios web, otros		
	iv) Temas tratados en la audiencia pública.	Presupuesto, resultados de gestión y procesos, resultados frente a sus sujetos de control, recursos humanos, otros.		
	v) Realización de evaluaciones de la audiencia pública.	Se hizo evaluación del proceso de rendición de cuentas		

\* NA: no aplica.

**FACTOR VISIBILIDAD**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Gobierno electrónico (Tipo 2)	Se publica información en la web sobre misión y visión, funciones, objetivos, localización física, teléfonos y/o líneas gratuitas, fax, correo electrónico de contacto, horarios y días de atención al público. Normatividad y otros actos administrativos, boletines, publicaciones. Noticias, calendario de actividades.	Verificación en el sitio web	NA	3,17%
Entrega de información a Transparencia por Colombia (Tipo 1)	Entrega de información sobre composición de la planta de personal, salarios, número de contratistas, presupuesto, contratación, mínima cuantía, control interno disciplinario, información sobre fallos de responsabilidad fiscal de los sujetos de control. Información sobre valor del pago sentencias y conciliaciones en controversias contractuales, entrega de información de sus sujetos de control.	Información de la entidad para construir indicadores	Información entregada por las Contralorías	6,35%
Publicidad del proceso de control fiscal (Tipo 1)	Publicidad en el sitio web del plan estratégico y/o plan de gestión de cuatro años de las contralorías. Publicación de los planes anuales de acción, del plan general de auditorías y de los resultados del proceso auditor.	NA	Revisión directa de Transparencia por Colombia en el sitio web	6,35%

**FACTOR INSTITUCIONALIDAD**

**PESO 33,3%**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Gestión de la contratación (Tipo 1)	La entidad realiza tipificación, estimación y asignación de riesgos en los procesos de contratación	Metodologías para la tipificación, estimación y asignación de riesgos en los procesos de contratación	Formulario de recolección de información	12,12%
		Calificación al Manual de Contratación	Evaluación del anexo	
	Contenidos del plan de compras	Tipo de contrato, funcionarios responsables de la elaboración del plan de compras, descripción del elemento, Código del Catalogo Único de Bienes y Servicios CUBS, número de bienes que se van a adquirir, precios de los bienes, fecha proyectada de pagos, valor total.	Verificación directa del plan de compras	
	Existencia y actualización de inventarios	La entidad elaboró inventario (conteo físico) de bienes. Fue actualizado, cada cuánto o no fue actualizado	Formulario de recolección de información	
		La entidad contó y/o elaboró inventario (conteo físico) de suministros, mensualmente, trimestralmente, semestralmente, anualmente; o no fue actualizado		
	Contenido del Manual de Contratación	La entidad cuenta con Manual de Contratación	Manual de Contratación	
		Contiene los procesos de seguimiento y control, los formularios, reportes e informes que apoyan la gestión de las autoridades locales.		
Existencia de comités para la evaluación de propuestas	La entidad conformó comités para la evaluación de propuestas. El comité es impar	Formulario de recolección de información		
Recurrencia en el uso de modalidades de contratación directa	Valor total de los contratos de urgencia manifiesta, de los contratos interadministrativos, de los contratos inferiores al 10% de la mínima cuantía, frente al valor total de la contratación.			

**FACTOR INSTITUCIONALIDAD**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Gestión del talento humano (Tipo 2)	Ingreso por meritocracia de funcionarios de libre nombramiento y remoción	Procesos de selección para proveer cargos de libre nombramiento y remoción	Formulario de recolección de información	6,06%
		Número de funcionarios seleccionados		
		De los funcionarios seleccionados en 2008 a cuáles se les aplicó proceso de competencia o concurso para su ingreso		
	Evaluación a funcionarios	La entidad realizó evaluaciones		
		Número de funcionarios de libre nombramiento y remoción evaluados / total de funcionarios de libre nombramiento y remoción		
		Número de funcionarios de carrera evaluados / total de funcionarios de carrera		
	Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se capacitó a los funcionarios en 2008</li> <li>Niveles capacitados: directivo, asesor, profesional, técnico, asistencial</li> <li>Temas de las capacitaciones: contratación, presupuesto, MECÍ y calidad, gestión, ética y anticorrupción.</li> </ul>		
	Contratos de prestación de servicios profesionales - Funcionarios de Planta	No. total de funcionarios de la planta/ No. total de contratistas por servicios profesionales		
	Funcionarios de apoyo - total de funcionarios	No. total de cargos provistos / No. de funcionarios de apoyo provistos		
Brechas Salariales	Brechas en las asignaciones salariales entre niveles de la misma entidad y para los mismos niveles en entidades diferentes.			
Declaración de bienes y rentas	La oficina de recursos humanos de la entidad o quien hace sus veces, llevó control y registro de las declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios públicos vinculados a la entidad			
Sistemas de información para la gestión (Tipo 3)	La entidad cuenta con: <ul style="list-style-type: none"> <li>Sistemas tecnológicos de información</li> <li>Sistema de archivo</li> <li>Comité de archivo.</li> </ul>	La entidad cuenta con un sistema de información en: contratación, contabilidad, presupuesto, administración de personal	Formulario de recolección de información	3,03%
Desempeño en el control fiscal (Tipo 1)	La entidad tiene: <ul style="list-style-type: none"> <li>Bases de datos actualizadas de sus sujetos de control</li> <li>Mapas de riesgos de sus sujetos de control-</li> <li>Datos de cumplimiento del plan general de auditorías</li> </ul>	Datos actualizados de sus sujetos de control, mapas de riesgos de sus sujetos de control, número de auditorías programadas, presupuesto de las auditorías.	Formulario de recolección de información	12,12%
	Estructura de los planes de acción y de gestión	Metas del cuatrienio Seguimiento y monitoreo	Revisión directa por parte de Transparencia por Colombia	
	Evaluación de la gestión de las contralorías territoriales		Auditoría General de la República	

**FACTOR CONTROL Y SANCIÓN**

**PESO 33,3%**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUB INDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Responsabilidad Fiscal (Tipo 3)	Procesos y fallos	No. de Procesos archivados por resarcimiento/No. de Fallos de responsabilidad fiscal contra funcionarios de la entidad	Contralorías departamentales y/o municipales	3,70%
Gestión Disciplinaria (Tipo 2)	Fallos de responsabilidad disciplinaria por nivel	Número de funcionarios de nivel directivo y asesores con fallos disciplinarios /Número de cargos del nivel directivo provistos	Procuraduría General de la Nación	7,41%
		Número de funcionarios no directivos ni asesores con fallos disciplinarios /Número de cargos del nivel Asesor provistos		
	Control interno disciplinario	La entidad cuenta con una oficina y/o dependencia de control interno disciplinario	Formulario de recolección de información	
	Gestión de control interno disciplinario: No. de Indagaciones preliminares abiertas por la OCID contra funcionarios de la entidad / No. de denuncias recibidas por las OCID + No. de procesos de oficio abiertos - No. de procesos tomados por la Procuraduría	Formulario de recolección de información		
Promoción del control social (Tipo 1)	Dependencia o funcionario encargado	Existe en la Contraloría una dependencia y/o funcionario encargado de promover espacios de control social	Formulario de recolección de información	14,81%
	Acciones encaminadas a la promoción del control social	Capacitación, sensibilización, soporte y apoyo logístico y apoyo financiero para promover el control social		
	Plan estratégico del cuatrienio	Existencia de estrategias para la promoción del control social	Evaluación directa por parte de Transparencia por Colombia al Plan del cuatrienio	
Entrega de Información a organismos de regulación y control (Tipo 2)	Informes de gestión al Concejo Municipal o la Asamblea Departamental	El/la Contralor(a) presentó informes de gestión al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental	Formulario de recolección de información	7,41%
	Rendición oportuna de la cuenta a la Auditoría General de la República	Entregó la rendición de la cuenta a la Auditoría General de la República antes del 28 de Febrero de 2009	Auditoría General de la República	



Ranking del Índice de Transparencia de las Contralorías Departamentales 2008 – 2009

## Contralorías del Valle del Cauca y de Antioquia: las mejores

Los resultados ubican a estas dos contralorías departamentales en riesgo bajo de corrupción administrativa. Alerta frente a las calificaciones de las contralorías de Arauca, Chocó, Vaupés y Vichada que se ubican en muy alto riesgo de corrupción con calificaciones por debajo de 41 puntos.

RANKING	CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITC	NIVEL DE RIESGO
1	Valle	83,8	87,3	100,0	90,4	Riesgo Bajo
2	Antioquia	85,3	84,6	100,0	90,0	Riesgo Bajo
3	Caldas	78,4	88,5	100,0	89,0	Riesgo Moderado
4	Quindío	77,1	69,9	100,0	82,3	Riesgo Moderado
5	Huila	57,3	78,4	100,0	78,5	Riesgo Moderado
6	Meta	63,4	79,5	88,9	77,2	Riesgo Moderado
7	Cundinamarca	64,7	74,7	88,9	76,1	Riesgo Moderado
8	Caquetá	66,1	71,9	88,9	75,6	Riesgo Moderado
9	Córdoba	57,5	74,2	95,0	75,6	Riesgo Moderado
10	Norte de Santander	47,6	81,6	88,9	72,7	Riesgo Medio
11	Risaralda	43,7	70,3	100,0	71,3	Riesgo Medio
12	Tolima	61,8	54,3	95,0	70,3	Riesgo Medio
13	Casanare	54,6	66,2	89,4	70,1	Riesgo Medio
14	Cauca	52,4	64,0	88,9	68,5	Riesgo Medio
15	Atlántico	37,4	72,4	95,0	68,3	Riesgo Medio
16	Magdalena	44,2	71,1	86,1	67,1	Riesgo Medio
17	Nariño	51,3	68,8	80,2	66,7	Riesgo Medio
18	Boyacá	56,9	56,9	83,9	65,9	Riesgo Medio
19	Bolívar	48,8	62,6	72,2	61,2	Riesgo Medio
20	San Andrés	43,5	60,1	79,0	60,8	Riesgo Medio
21	Amazonas	44,4	55,2	80,2	59,9	Riesgo Medio
22	Guaviare	45,3	59,1	72,7	59,1	Riesgo Alto
23	Putumayo	31,3	71,2	74,1	58,9	Riesgo Alto
24	Sucre	32,6	64,8	75,3	57,6	Riesgo Alto
25	Cesar	44,7	43,9	83,9	57,5	Riesgo Alto
26	Guajira	37,4	41,0	81,1	53,2	Riesgo Alto
27	Guanía	26,7	46,4	83,9	52,3	Riesgo Alto
28	Santander	40,6	43,3	65,1	49,6	Riesgo Alto
29	Arauca	28,6	39,7	55,6	41,3	Riesgo Muy Alto
30	Chocó	19,7	36,8	44,4	33,7	Riesgo Muy Alto
31	Vaupés	10,4	36,2	37,0	27,9	Riesgo Muy Alto
32	Vichada	18,9	24,9	37,0	26,9	Riesgo Muy Alto

Ranking del Índice de Transparencia de las Contralorías Municipales 2008 – 2009

## Contralorías de Bello y Manizales: las mejores

Los resultados ubican a estas dos contralorías municipales en riesgo moderado de corrupción administrativa. Preocupa la calificación final de las contralorías de Soacha, Tunja, Cúcuta, Dosquebradas y Buenaventura, todas en riesgo alto de corrupción administrativa con calificaciones por debajo de 59 puntos.

RANKING	CONTRALORIA MUNICIPAL	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITC	NIVEL DE RIESGO
1	Bello	91,7	78,9	94,9	88,5	Riesgo Moderado
2	Manizales	83,3	78,7	100	87,3	Riesgo Moderado
3	Itagui	68,7	82,9	100	83,9	Riesgo Moderado
4	Envigado	66,5	80,2	100	82,2	Riesgo Moderado
5	Cartagena	77,9	72,4	94,4	81,6	Riesgo Moderado
6	Armenia	68,3	58	100	75,4	Riesgo Moderado
7	Barrancabermeja	56,9	68,8	100	75,2	Riesgo Moderado
8	Santa Marta	48,9	70,8	100	73,2	Riesgo Medio
9	Bucaramanga	51,8	78,6	88,9	73,1	Riesgo Medio
10	Pasto	62,7	64	88,9	71,8	Riesgo Medio
11	Villavicencio	53,4	73,3	88,9	71,9	Riesgo Medio
12	Neiva	63,4	55,2	93,3	70,7	Riesgo Medio
13	Barranquilla	65,1	52,7	87,5	68,4	Riesgo Medio
14	Valledupar	51,4	58,4	88,9	66,2	Riesgo Medio
15	Yumbo	48,1	66,1	83,9	65,9	Riesgo Medio
16	Popayán	54,3	67,6	74,9	65,6	Riesgo Medio
17	Palmira	36,6	63,5	94,9	65,0	Riesgo Medio
18	Ibagué	41,2	52,8	100	64,7	Riesgo Medio
19	Pereira	50,1	61,3	82,2	64,5	Riesgo Medio
20	Montería	35,4	66,3	90,1	63,9	Riesgo Medio
21	Soledad	51,7	50,7	88,9	63,8	Riesgo Medio
22	Floridablanca	26,5	63	100	63,2	Riesgo Medio
23	Soacha	58,8	48,4	70,8	59,3	Riesgo Alto
24	Tunja	38,6	54,4	83,9	58,9	Riesgo Alto
25	Cúcuta	38,1	61,2	76,3	58,6	Riesgo Alto
26	Dosquebradas	25,9	61,6	73,5	53,7	Riesgo Alto
27	Buenaventura	29,9	62,1	61,6	51,2	Riesgo Alto

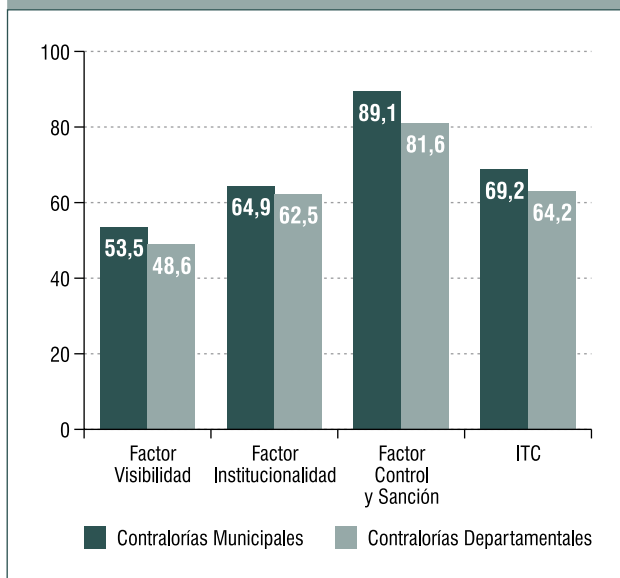
## Resultados generales

# Leves mejoras en los resultados de las contralorías municipales

El promedio de calificación en el Índice de Transparencia de las Contralorías Territoriales es de 69.2/100 para las municipales y de 64.2 para las departamentales. Estos resultados ubican a los dos grupos de contralorías en riesgo medio de corrupción administrativa. Los mayores problemas están en la visibilidad de la información y en la gestión de la contratación. Entre menos sujetos de control tengan las contralorías territoriales, mayor la posibilidad de hacer bien su tarea.

GRÁFICA 1

Promedio Factores Contralorías



En conjunto, el factor *visibilidad* registra las más bajas calificaciones tanto en las contralorías departamentales, que obtienen 48.6/100 puntos, como en las municipales, que alcanzan 53.5 puntos. La información que ofrecen las contralorías es insuficiente y sin las condiciones de calidad, oportunidad y veracidad que deberían tener dado su papel de órganos fiscalizadores. Los sitios web de estas entidades son poco amigables y en la publicación de información sobre asuntos como la administración del recurso humano, el presupuesto, la contratación y los resultados del ejercicio de control fiscal, obtienen calificaciones inferiores a 40 puntos.

El factor *Institucionalidad*, que evalúa la forma como se desarrollan los procesos internos de contratación, recursos humanos, desempeño en el control fiscal y sistemas de información, obtuvo en el caso de las contralorías municipales 64.9, y 62.5 en las departamentales. Este factor hace un acercamiento a la eficiencia con la que se realizan la vigilancia y el control de las contralorías, y busca establecer la relación entre probidad, organización de los procesos de las entidades e incidencia positiva en su desempeño. En la medida en que existen reglas y estándares definidos al interior de las entidades, se generan avances en las condiciones institucionales que permiten una mejor relación con el ciudadano y con los sujetos de control.

Con un promedio de 81.6 para las contralorías departamentales y 89.1 para municipales, el factor *control y sanción*, tiene la mejor calificación en el Índice de las Contralorías. Se observan esfuerzos por fortalecer el control interno de la entidad, por mejorar sus resultados frente a la Auditoría General de la República y la Procuraduría General de la Nación y avances en la promoción del control social.

**Entre menos sujetos de control, mayor la posibilidad de ejercerlo bien:** los resultados muestran que las contralorías municipales que se ocupan de un único sujeto de control tienen mejores posibilidades de hacer bien su tarea que las departamentales encargadas de vigilar un mayor número de municipios. Su capacidad no les permite llegar a todos sus sujetos de control y además, las auditorías son aleatorias.



# Resultados por factores

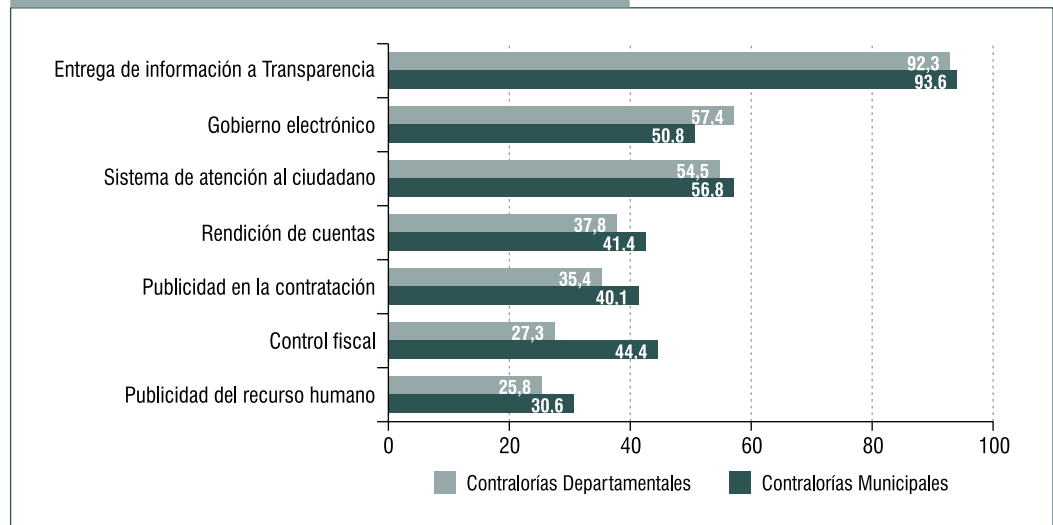
## Visibilidad: no hay cultura de la disposición pública de información

íto

Con un promedio de 53.5 para las contralorías municipales y 48.6 para las departamentales, es el factor con menor puntaje del Índice en los dos grupos de contralorías. Preocupa la poca visibilidad en los temas de gestión del recurso humano, contratación y control fiscal. Las mejores en este factor, son las contralorías del municipio de Bello con 91.7 y la del departamento de Antioquía con 85.3. Las de calificaciones más deficientes: las de los municipios de Dosquebradas y Floridablanca y las de los departamentos de Vaupés y Vichada.

GRÁFICA 1

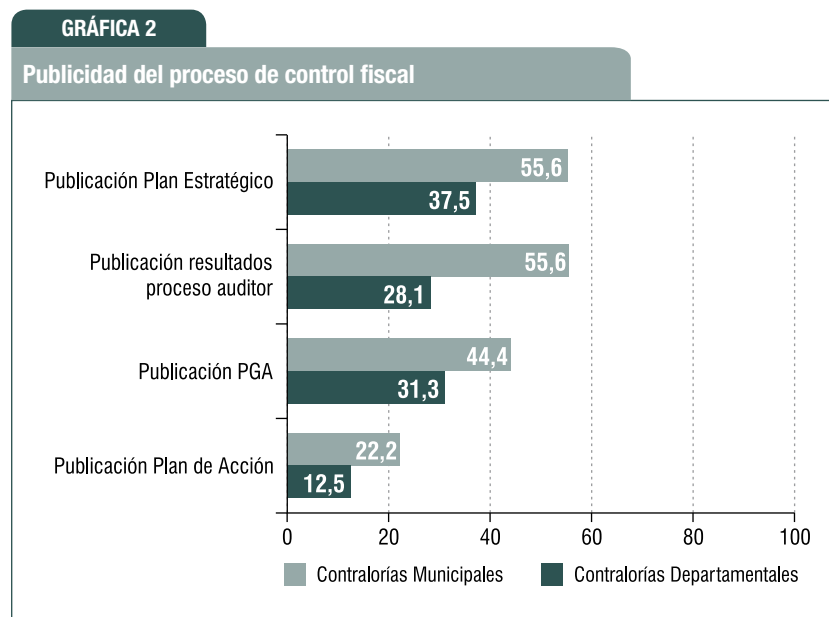
### Factor Visibilidad



**No se divulga información sobre asignaciones salariales ni se publican los manuales de funciones y competencias:** el indicador de publicidad del recurso humano registra en el Índice 25.8/100 para las contralorías departamentales y 30.6 para las municipales. No está disponible en ninguna de las contralorías municipales la información sobre las asignaciones salariales de los funcionarios y en las departamentales, solo se hace pública en la contraloría de Antioquia. Únicamente la contraloría municipal de Villavicencio y las de Caquetá, Antioquia y Casanare divulgan el manual de funciones y competencias. El aspecto con mayor porcentaje de publicación en los sitios web, es la estructura

de la planta de personal de la entidad. Sin embargo, las cifras de este sub indicador siguen siendo bajas.

**No es pública la información sobre el proceso de control fiscal, la principal tarea misional:** las contralorías departamentales obtienen 27.3/100 en el indicador de publicación de los resultados del control fiscal y 44.4, las municipales. Estos resultados del Índice generan alarma, dada la poca información que se hace pública sobre las tareas misionales. Sólo seis contralorías municipales y cuatro departamentales hacen visible los Planes de Acción, herramienta fundamental de planeación institucional. La divulgación del Plan General de



Auditorías fue realizada por 31.2% de las contralorías departamentales y por 44.4% de las municipales. Apenas doce contralorías departamentales y quince municipales publican en el sitio web el plan estratégico. Nueve contralorías departamentales visibilizaron los resultados del proceso de auditor.

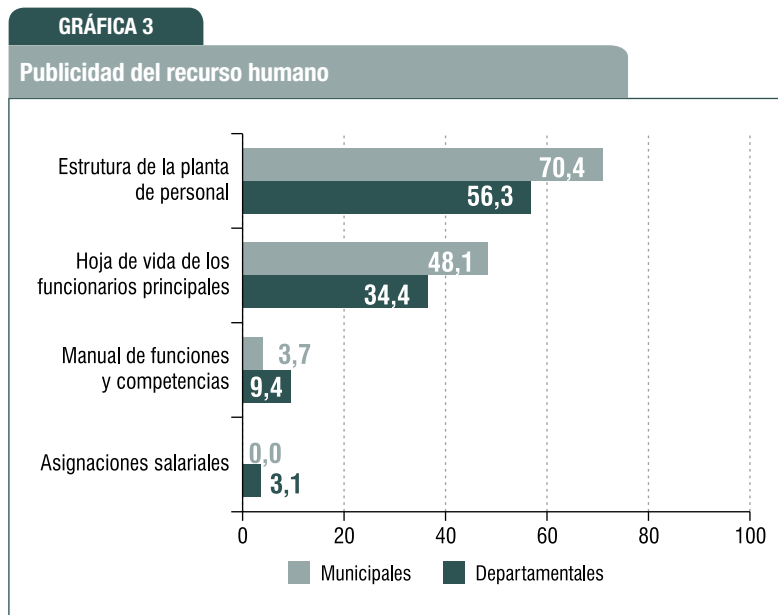
**Las contralorías no publican la información sobre contratación:** los resultados en este sub indicador son muy deficientes, 35.4/100 puntos para las contralorías departamentales y 40.1 para las municipales. Solo seis contralorías departamentales y cuatro municipales: Manizales, Envigado, Bello y Cartagena publicaron en su sitio web el plan de compras de la entidad. Únicamente la contraloría de Cundinamarca y 19% de las contralorías municipales tiene en su sitio web un link de acceso directo al Portal Único de Contratación. De otra parte, a pesar de que registrar el plan de compras en el SICE<sup>1</sup> es una obligación legal, 15% de las contralorías municipales y departamentales no lo hacen.

**Muy débiles los ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía:** las contralorías departamentales apenas alcanzan 37.8/100 puntos y las municipales 41.4 en el

indicador de rendición de cuentas. De 93% de las contralorías municipales que realizan estos ejercicios, 52% lo hace mediante audiencias públicas. De 75% de las departamentales que rinden cuentas a la ciudadanía, sólo 54% utiliza audiencias públicas. Así mismo, los resultados del Índice arrojan debilidades en el proceso de convocatoria a los ejercicios de rendición de cuentas: apenas 31% de los entes de control municipal utiliza más de tres medios para hacer la respectiva invitación y 27% de las contralorías departamentales no realiza ningún tipo de llamado a la ciudadanía. Los resultados, 21.3/100 para las contralorías municipales y 26.6 puntos para las departamentales, muestran que las contralorías territoriales tienen poca capacidad para difundir de forma masiva la información entregada en las audiencias públicas.

**Se requiere fortalecer los sistemas de atención al ciudadano:** las contralorías municipales alcanzan 56.8/100, y las departamentales 54.5 en este indicador que evalúa atención oportuna y eficiente frente a las inquietudes de los ciudadanos. Se destacan los altos puntajes de 89.6 y 88.7 de las contralorías municipales y departamentales, respectivamente, en el servicio de atención telefónica a la ciudadanía, lo mismo que en la

<sup>1</sup> Sistema de Información para la Contratación Estatal SICE



existencia de un sistema de peticiones, quejas y reclamos, en el que los dos grupos de contralorías obtienen calificaciones cercanas a los 90 puntos.

La respuesta a los derechos de petición obtiene 40.7/100 en las contralorías municipales y 25 en las departamentales, lo cual hace evidente la falta de compromiso de los entes de control por cumplir los tiempos y obligaciones que plantea la ley en este asunto. Los menores puntajes de este indicador están en el sub indicador de informes de atención de quejas y reclamos contra los funcionarios de las contralorías, que alcanza 16.7/100 en las contralorías municipales y 24.6 en las departamentales.

**Urgen mejoras a los sitios web de las contralorías territoriales:** en el indicador de gobierno electrónico las contralorías departamentales registran 57.4 puntos y 50.8 las municipales. La medición muestra que las contralorías no publican en sus sitios web calendarios de actividades, funciones, noticias, boletines y horarios de atención.

**Las contralorías entregaron a Transparencia por Colombia toda la información solicitada:** con un puntaje de 93.6 municipales y 92.3 departamentales, se destaca la voluntad de los entes de control en atender de forma oportuna la solicitud de información realizada por la Corporación.

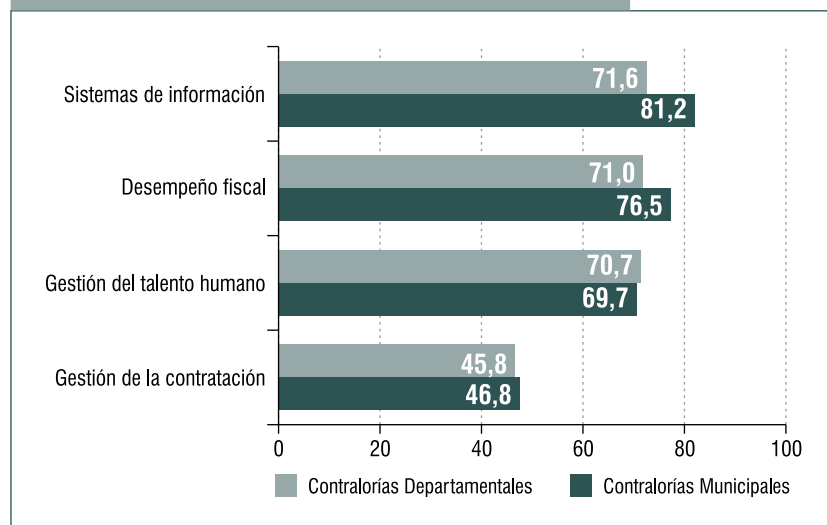
## Institucionalidad: procesos y estructuras débiles en las contralorías territoriales

Los promedios de este factor, 64.9 para las contralorías municipales y 62.5 para las departamentales, señalan debilidad institucional en temas centrales como la auditoría a sus sujetos de control, la gestión de la contratación y la del talento humano.

Se observan avances en capacitación y en sistemas de información. Las mejores, Caldas con 88.5, Valle con 87.3, e Itagüí con 82.9. Los resultados más deficientes están en la contraloría municipal de Soacha con 48.4 y en la de Vichada con 24.9

GRÁFICA 1

### Factor Institucionalidad



**No se cumple de forma precisa lo previsto en la legislación sobre la contratación:** sólo 14% de las contralorías municipales y 31% de las departamentales incluyeron dentro de sus prácticas contractuales la identificación de posibles riesgos tanto para el contratista como para el contratante.

Sólo 55% de los entes de control municipal y 65.6% de los departamentales implementaron los manuales de contratación, herramienta que garantiza el conocimiento real de las características institucionales y la permanente observación de su capacidad en la adquisición de bienes y servicios.

75% de los planes de compras municipales y 68% de los departamentales cumplen con más de 80% de

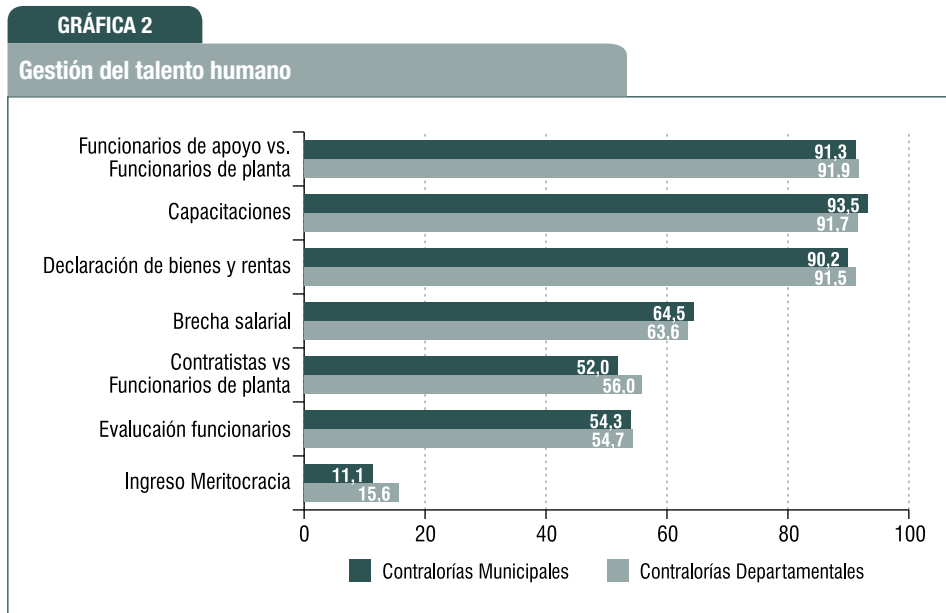
los requisitos exigidos por el SICE para su adecuado seguimiento y entendimiento.

93% de las contralorías municipales y 84% de las departamentales cuentan con inventarios de sus bienes y suministros, sin embargo, solo 57% de las primeras y 64% de las segundas realizan al menos dos conteos al año de sus suministros.

El indicador de *gestión de la contratación* de factor, registra una de las más bajas calificaciones de todo el Índice: 46.8 puntos para las municipales y 47.6 para las departamentales.

**Ni se aplica la meritocracia ni se evalúan los funcionarios:** los resultados de este indicador son bastante defi-





cientes. 15.6 puntos para las contralorías departamentales y 11.1 para las municipales. Sólo cuatro entes de control departamentales, y uno municipal –Palmira-, llevaron a cabo procesos de mérito para el ingreso de funcionarios de libre nombramiento y remoción -LNR.

Si bien la ley obliga a hacer evaluaciones anuales a los funcionarios, diez contralorías departamentales y ocho municipales no las realizaron. De forma agregada se encuentra que en las entidades que realizaron evaluaciones, de 1.045 funcionarios de carrera, se evaluaron 755, es decir, 70%, y de 564 funcionarios de LNR, se evaluaron 257, que equivale a 45%.

La relación entre contratistas de servicios profesionales *versus* funcionarios de planta, obtuvo una calificación de 54 puntos, lo que significa que en las contralorías el número de contratistas por prestación de servicios supera en 50% a los funcionarios de planta.

La relación entre funcionarios de apoyo *versus* funcionarios misionales, arroja que por cada diez funcionarios de carácter misional hay tres de apoyo, lo cual indica plantas balanceadas y acordes con lo que estima la Función Pública.

La calificación del sub indicador de brechas salariales, obtiene 64 puntos, lo cual señala que existe una

gran distancia salarial entre los diferentes niveles jerárquicos al interior de las contralorías, así como una notoria diferenciación entre los salarios de las distintas entidades.

Casi 90% de las contralorías municipales y 94% de las departamentales solicitan la actualización de las declaraciones de bienes y rentas al total de sus funcionarios.

De otra parte, sobresale el hecho que tanto entes de control municipales como departamentales promueven capacitaciones anuales en todos los niveles jerárquicos de las entidades y en temas sensibles para la lucha contra la corrupción.

**Débil proceso de auditoría a los sujetos de control:** este indicador busca conocer la capacidad institucional para realizar eficientemente las funciones propias de las contralorías. Los resultados del Índice muestran que todas las contralorías municipales, y 91% de las departamentales tienen una completa y actualizada base de datos de los sujetos de control. Sin embargo, solo 50% de las contralorías municipales y 40% de las departamentales cuenta con los mapas de riesgos de cada uno de los sujetos de control, que son una guía precisa para la identificación de las debilidades de los vigilados y un indicador de estrategias a trabajar con cada entidad pública.

La totalidad de las contralorías municipales y departamentales cumplió con la implementación del Plan General de Auditorías PGA. No obstante, este cumplimiento no fue completo. De los 1.184 sujetos de control que tienen las contralorías municipales, solo auditaron 59%. Y de 5.964 entidades a cargo de las contralorías departamentales, solo se llegó a 38% de estas.

Al analizar la estructura de los planes estratégicos de las contralorías se encuentra que solo 59% de las municipales y 66% de las departamentales plantean las metas de forma clara y concisa. En los planeas anuales de acción se observa que solo en 8% de las contralorías municipales y en 22% de las departamentales existen datos relevantes que les permitan hacer un acertado control fiscal, en el resto, la información que contie-

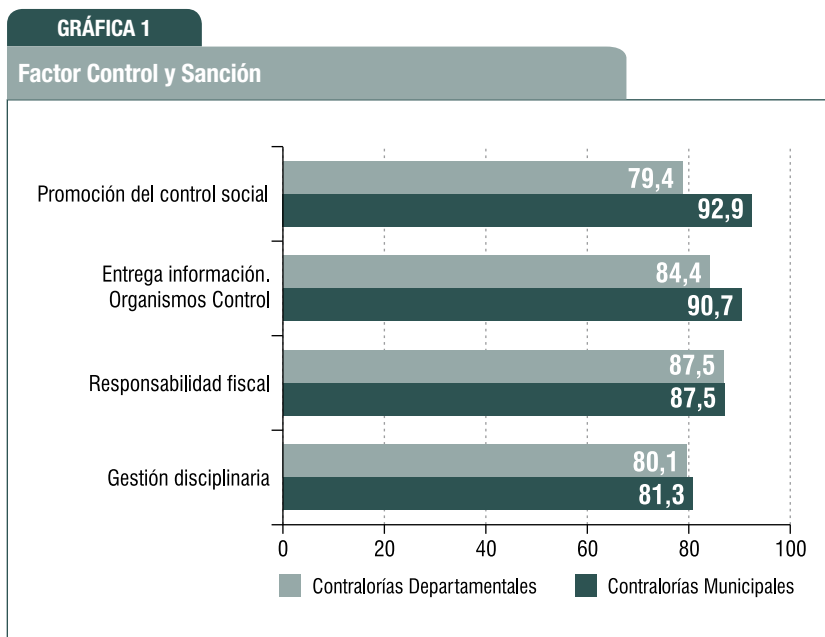
nen no permite hacer seguimiento y monitoreo a las metas propuestas.

**Significativos esfuerzos en las contralorías departamentales y municipales en el uso de sistemas de información:** estos han sido implementados para los procesos de contratación, presupuesto, contabilidad y administración de personal. El resultado promedio es de 78.8 puntos.

Respecto al manejo técnico de los archivos de las entidades, en el nivel departamental, veinte contralorías tienen un sistema de archivo y 23 cuentan con un comité de archivo. En el nivel municipal, 22 operan con sistemas de archivo, pero sólo veinte tienen comité de archivo.

## Control y Sanción: sólo se cumple con lo básico

Pese a los altos promedios, una mirada más profunda en los sub indicadores detecta problemas en los proceso de control y sanción de las contralorías territoriales. Como en los demás indicadores, las contralorías municipales, con 89.1 puntos, superan a las departamentales que obtienen 81.6.



**Avances en la promoción del control social en las contralorías municipales:** con un promedio general de 98.9 las entidades municipales superan a las departamentales, que tienen 79.4 en este sub indicador. Todas las contralorías municipales tienen una dependencia para la promoción del control social. Tres departamentales no la tienen: Arauca Chocó y Vichada.

**Cumplimiento parcial de los informes a los organismos de control:** en general, las contralorías territoriales cumplen con la entrega de informes al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental. Sin embargo, 25% de las departamentales y 11% de las municipales no presentan los informes a la Auditoría General de la República de forma oportuna ni con los aspectos requeridos.

**Pocos fallos de responsabilidad fiscal:** en los dos grupos de contralorías el promedio de la calificación estuvo en 87.5. En el caso de las contralorías municipales, solo las de Buenaventura, Pereira y Valledupar tuvieron fallos con responsabilidad fiscal, con un promedio de 2 fallos por cada una. En las departamentales, las de Cundinamarca, Guaviare y Santander tuvieron fallos con responsabilidad fiscal.

**Cumplen sólo con lo básico de la gestión disciplinaria:** la mayoría de las contralorías cuenta con oficina de control interno disciplinario, 84% de las departamentales y 89% de las municipales. Sin embargo, los resultados globales sobre su eficiencia y gestión no son los mejores. Solo 47% de las contralorías departamentales gestionan más de 90% de sus denuncias. En las muni-

principales, 23 entidades tramitaron 90% de las denuncias recibidas, cerca de la mitad no logra gestionar o resolver más de 20% de las mismas.

En el marco de la responsabilidad disciplinaria y los fallos emitidos por la Procuraduría General de la Nación contra funcionarios de diferentes niveles, se

evidencia que solo 1 y 2% de los funcionarios directivos de contralorías municipales y departamentales respectivamente fueron sancionados. Para el caso de los funcionarios no directivos la relación resulta menor: en las contralorías departamentales solo 0.8% fueron sancionados y en el caso de contralorías municipales, solo 0.3%.



# Íto

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA  
*Colección Documentos Observatorio de Integridad N. 11*  
*Índice de Transparencia Departamental – Resultados 2008-2009*  
ISSN 1692-1887 Bogotá – Colombia – Noviembre de 2010

**Proyecto desarrollado con el apoyo financiero de:**

Programa CERCAPAZ ejecutado a través de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ y la Embajada Británica.

**CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA**

**CONSEJO RECTOR**

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

**JUNTA DIRECTIVA**

Alejandro Linares Cantillo – Presidente  
Andrés Echavarría Olano  
Daniel Perea Villa  
Fernando Jaramillo Giraldo  
Guillermo Carvajalino Sánchez  
Esperanza González  
Patricia Martínez  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Rosa Inés Ospina Robledo

**DIRECTORA EJECUTIVA**

Elisabeth Ungar Bleier

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Marcela Restrepo Hung  
Directora del Índice de Transparencia de las  
Entidades Públicas y Estrategia Territorial

Martha Liliana Pilonieta Albarracín  
Fernando Augusto Segura Restrepo  
Investigadores responsables

Karina Andrea Cruz Parra  
Investigadora

Sergio Andrés Díaz Beltrán  
Lina Marcela Escobar Monsalve  
Investigadores Asistentes

Francy Milena Alba Abril  
Paula Vanessa Páez Barreto  
Camilo Enrique Rubio Castiblanco  
Colaboradores

**ASESORES**

Martha Badel Rueda  
Asesoría Metodológica

Ecoanalítica Ltda.  
Asesoría estadística

Hardy León Valencia  
Asesoría en temas de Contratación Pública

PCT Ltda.  
Asesoría en sistemas

Jannette Bonilla Torres  
Dirección editorial y edición de textos

aZoma - Criterio Editorial Ltda.  
Diseño y Diagramación

Offset Gráfico Editores Ltda.  
Impresión

Corporación Transparencia por Colombia  
Autopista Norte No. 114-78 • Primer piso  
PBX: 2146870

[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)

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









índice de  
transparencia  
departamental

ít d