

COLECCIÓN DE
DOCUMENTOS
OBSERVATORIO
DE INTEGRIDAD

20



15
AÑOS

DE HALLAZGOS A LA INSTITUCIONALIDAD COLOMBIANA

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA
DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS
EVOLUCIÓN DE UN EJERCICIO DE CONTROL SOCIAL



UNIÓN EUROPEA



TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

itep

© Corporación Transparencia por Colombia
15 años de hallazgos a la institucionalidad colombiana

Bogotá, Colombia, abril de 2017



CONSEJO RECTOR

Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino Sánchez
Rosa Inés Ospina Robledo

JUNTA DIRECTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo -Presidenta
Eulalia Arboleda de Montes
Ángela Escallón Emiliani
Mónica Aparicio Smith
Fernando Cortés McAllister
Esperanza González Rodríguez
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila
Carlos Raúl Yepes Jiménez
Fernando Jaramillo Giraldo

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Marcela Restrepo Hung
Directora de Gestión del Conocimiento

Karina Andrea Cruz Parra
**Líder Programática en
Investigación y Sistematización**

Adriana Muñoz Criado
Líder Programática en Gestión Pública

Paola Andrea Pardo Cuervo
César Hernando Lozano Villa
Eyder Escobedo Escalante
Auxiliares de investigación

Ana María Avella Merchán
Mario Alejandro Blanco Navarro
Profesionales misionales

Eduardo Arias Villa
Edición

Azoma Criterio Editorial Ltda.
Diseño, diagramación e impresión

Proyecto desarrollado con el apoyo
financiero de la Unión Europea



UNIÓN EUROPEA

Corporación Transparencia por Colombia

Carrera 45A No. 93-61, Barrio La Castellana
PBX: 610 0822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
Twitter: @transparenciaco
Facebook: TransparenciaporColombia
Bogotá, Colombia.

*El contenido de este documento es responsabilidad
exclusiva de la Corporación Transparencia por
Colombia y en modo alguno debe considerarse que
refleja la posición de la Unión Europea.*

www.transparenciacolombia.org.co

CONTENIDO

Agradecimientos	5
ITEP: 15 años evaluando la gestión administrativa	7
Presentación	9
Acceso a la información pública: llevando la gestión pública a los ojos de los ciudadanos	11
Transparencia Activa: Publicidad en los sitios web.	11
Condiciones institucionales para el acceso a la información	16
Transparencia Pasiva: Sistema de PQRS.	17
Contratación pública: entre avances y rezagos	21
Condiciones institucionales de la contratación:	22
Pluralidad de proponentes	24
Contratación directa	26
Medidas anticorrupción: un nuevo reto para las instituciones	29
Talento humano: cuestiones de meritocracia	33
Rendición de cuentas: más que entrega de información	37
Muestra de entidades	41
Entidades del nivel nacional	41
Entidades del nivel departamental	43
Entidades del nivel municipal	44

itep



AGRADECIMIENTOS

Transparencia por Colombia expresa su agradecimiento a las diferentes agencias de cooperación que han creído en este ejercicio de control social, y que han permitido fortalecer la institucionalidad colombiana en los últimos 15 años.

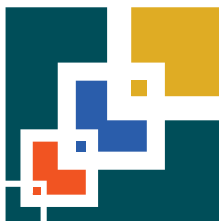
- Unión Europea.
- Embajada de Alemania en Bogotá.
- Embajada Británica en Bogotá.
- Embajada de los Países Bajos en Bogotá.
- Banco Interamericano del Desarrollo.
- Agencia de Cooperación Técnica Alemana GIZ.
- Laboratorio de Paz del Departamento Nacional de Planeación-DNP.
- Agencia para el Desarrollo Internacional-USAID
- Consejo Nacional de Planeación.
- Federación Colombiana de Municipios.
- Fundación Corona.
- Fundación Merck.
- Fundación AVINA.

A los investigadores y colaboradores que han participado en la construcción y evaluación de las diferentes mediciones y a las entidades públicas que han colaborado con el desarrollo de la herramienta y que la han usado para desarrollar mejores procesos y procedimientos internos que prevengan la corrupción.

itep



ITEP: 15 AÑOS EVALUANDO LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA



Mantener el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas durante quince años ha sido un reto importante debido a la complejidad y constante evolución y transformación del Estado colombiano y de la gestión administrativa de las entidades públicas¹. Atendiendo a esta realidad, el Índice ha sido una herramienta que se ha adaptado a los cambios en la institucionalidad colombiana y por lo tanto, se ha convertido en un referente de las entidades públicas y de organizaciones de la sociedad civil.

Este documento presenta algunos de los hallazgos más importantes a partir de los resultados del ITEP. Sin embargo no realiza un análisis profundo de los datos, debido a que el objetivo del documento es dar una mirada general sobre los cambios en temas de transparencia y lucha contra la corrupción del Estado Colombiano en los últimos 15 años.

En términos generales, se puede decir que algunos temas permanecen estancados, ya sea por la falta de una legislación que permita replantear los procesos tradicionales en las entidades o por falta de voluntad para la implementación de buenas prácticas en la administración pública.

Entre los temas que presentan menores avances se encuentra la gestión del talento humano, el desarrollo e implementación de procesos meritocráticos de competencia para el acceso a los cargos públicos, la reducción de la contratación directa, la efectividad de los sistemas de atención al ciudadano y el desarrollo de medidas efectivas de lucha contra la corrupción.

Por otro lado, temas que sí avanzaron tienen que ver con la publicación proactiva de información por parte de las entidades públicas (en especial posterior a la sanción de la ley 1712 de 2014), el desarrollo de sistemas de unificación de información como SECOP y el desarrollo de procesos más cercanos al ciudadano dentro de los ejercicios de Rendición de Cuentas.

Esperamos que los datos expresados en este documento sean útiles para obtener un panorama general del avance y el estancamiento de algunos temas relacionados con la gestión pública.

¹ La muestra de entidades del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas se detalla como anexo a este documento.



PRESENTACIÓN



Para la Corporación Transparencia por Colombia ha sido un orgullo consolidar por 15 años el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, una herramienta de control social de la sociedad civil que identifica riesgos de corrupción en la gestión administrativa de las entidades públicas del país. Durante estos años, este ejercicio ha brindado a las entidades una radiografía que les facilita identificar riesgos para cerrarle el paso a la corrupción, permitiendo así una lectura integral que permite dar respuestas y promover intervenciones eficaces en la lucha contra la corrupción.

Este documento presenta algunos de los datos más relevantes que se han obtenido de las mediciones a nivel nacional, departamental y municipal durante estos años de ejercicio. Por un lado, estos hallazgos nos han permitido observar la evolución de la institucionalidad colombiana en temas cruciales relacionados con la lucha contra la corrupción, tales como contratación pública, talento humano, participación ciudadana, acceso a la información, atención al ciudadano y rendición de cuentas, que hemos identificado como los más sensibles a los riesgos de corrupción. Y por otro lado, el proceso de evolución metodológica que hemos realizado con este ejercicio de control social desde la sociedad civil. Los resultados de cada medición pueden examinarse en detalle en los 19 documentos del Observatorio de Integridad de Transparencia por Colombia.

Durante estos años, la metodología se ha ajustando para responder a los cambios en la normatividad nacional, a los temas relevantes en la gestión pública y al proceso de modernización del Estado que se han realizado desde el 2002, cuando se realizó el primer Índice de Transparencia Nacional. A la fecha, hemos realizado ocho mediciones nacionales, seis departamentales y cinco municipales, que nos han dejado una herramienta robusta en términos cuantitativos y técnicos, sensible a la dinámica institucional de un país en constante evolución.

Queremos presentar los aprendizajes que nos ha dejado esta herramienta en estos 15 años, exponiendo los hallazgos consolidados de algunos de los temas que consideramos han trascendido en la institucionalidad colombiana para combatir la corrupción.

Finalmente, queremos agradecer el respaldo y apoyo de los diferentes cooperantes que han creído en nuestra labor, y a todas las personas que han participado y colaborado en este proceso, que le han dado sentido a nuestra misión de aportar a la construcción de una institucionalidad pública democrática comprometida con la prevención de la corrupción. Así mismo, desde la Corporación Transparencia por Colombia agradecemos la disposición de las autoridades públicas que durante estos años suministraron la información requerida para realizar este ejercicio.



Gerardo Andrés Hernández Montes
Director Ejecutivo
Corporación Transparencia por Colombia



Marcela Restrepo Hung
Directora
Dirección de Producción
de Conocimiento y Asesoría
Corporación Transparencia por Colombia

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LLEVANDO LA GESTIÓN PÚBLICA A LOS OJOS DE LOS CIUDADANOS



El derecho fundamental de acceso a la información es necesario para garantizar la libertad de opinión y de expresión, y es sin duda uno de los principales instrumentos para lograr la transparencia y luchar contra la corrupción.

En términos cualitativos, en 2002 el mejor resultado a la hora de publicar información a través de sitios web a nivel nacional lo tenía la rama ejecutiva, con 94,4 puntos², y la menor calificación la tenía la rama legislativa, con 26,0 puntos. Aunque la medición ha variado y se ha vuelto más exigente, este panorama no cambia. Para la vigencia 2015-2016 (factor Visibilidad³) el ejecutivo obtuvo 77,9 y el legislativo 64,1 puntos, la calificación más baja de las ramas. A nivel territorial, la evolución ha sido muy importante, las Gobernaciones, pasaron de 37,9 puntos sobre 100 en 2003 (indicador Sitio Web), a 73,5 en 2006 y 70,7 puntos en 2015-2016, (factor Visibilidad). El nivel municipal, por su parte, en su ejercicio piloto del 2004, obtuvo 56,3 puntos (factor Rendición de Cuentas y Visibilidad), y para la vigencia 2015-2016, donde ya se observa la evaluación de la Ley 1712 de 2014⁴, (factor Visibilidad) obtienen 59,3 puntos.

En las primeras evaluaciones del Índice (2002-2003), el acercamiento al factor Visibilidad se planteó a partir de la existencia de páginas web y su estructura, de acuerdo con las iniciativas del gobierno nacional con la Agenda de la Conectividad, que daba el primer paso para que se definiera la transparencia como antónimo de opacidad. Para 2004, los hallazgos nacionales empezaban a destacar los esfuerzos de la publicación contractual. A pesar que apenas alcanzaba 64,6 puntos⁵ ese indicador había subido de manera considerable.

Posteriormente, las disposiciones y los lineamientos de los líderes de política trascendieron hacia el gobierno en línea. En ese sentido se empezó a considerar desde este ejercicio la necesidad de incluir unos mínimos de información y un contenido específico que debería visualizarse en los sitios web de las entidades que estaban empezando a incluir sistemas electrónicos de quejas y reclamos⁶.

² El ITEP cuenta con una escala de calificación de 0 a 100 puntos, siendo las puntuaciones más bajas las que representan mayor riesgo de corrupción.

³ A lo largo de la evaluación del Índice, este se ha dividido en factores, que hoy en día son a saber: Visibilidad, Institucionalidad y Control y Sanción, dependiendo del tipo de riesgo al que hagan referencia.

⁴ De Transparencia y del derecho de Acceso a la Información Pública.

⁵ La publicidad en el SICE, Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal.

⁶ Este indicador hoy en día se ubica conceptualmente dentro del factor de Control y sanción.

La evolución de la temática de la transparencia activa como garantía del acceso a la información ha sido muy positiva en estos 15 años. En las más recientes evaluaciones (2013-2014 y 2015-2016) se da un avance importante del tema gracias a la aparición de la Ley 1712 de 2014. Por un lado, esta establece un mínimo de herramientas para generar condiciones institucionales para la publicación de esta información pública. Por el otro, promueve la publicación de contenidos web más incluyentes y detallados. Entre estas dos vigencias, el aumento de publicación abierta a los ciudadanos de información presupuestal y financiera es considerable, tanto en el nivel nacional, como municipal y departamental.

En términos de transparencia pasiva el tema está estancado. En 2003, apenas alcanzaba 63,0 puntos para entidades nacionales, diez años después (2013-2014) logra apenas 61,1 puntos en el nuevo indicador⁷, denominado Sistema de atención al ciudadano. A nivel territorial los resultados siguen siendo preocupantes. En 2005, sólo 38 % de las alcaldías contaban con sistemas de PQRS⁸ como tal. Diez años después (2015-2016) a pesar que la totalidad de entidades tiene dicho sistema, tan solo 30 % respondieron a una solicitud de información que se hizo desde Transparencia por Colombia para monitorear la calidad de la atención a los ciudadanos.

Así las cosas, estos 15 años de ejercicio han evidenciando que el tema ha tomado importancia y que el gobierno ha formalizado medidas significativas para promover el acceso a la información pública a través de la exposición de información en los sitios web y la puesta en marcha de sistemas de información nacionales. No obstante, todavía quedan desafíos importantes que los gobernantes deben afrontar para garantizar plenamente este derecho.

Transparencia Activa: Publicidad en los sitios web.

La revisión de sitios web como ejercicio de verificación directa fue evolucionando desde 2003, cuando el Índice de Transparencia realizó esa tarea por primera vez. En ese sentido, esta verificación directa⁹ examina cada uno de los sitios web de las entidades con un enfoque ciudadano. En un principio se revisaba la estructura de las mismas hasta su contenido. Al día de hoy se le adiciona la disposición de algunos documentos en formatos reutilizables¹⁰ para el ciudadano.

Sobre **la publicación de información sobre planeación y gestión**, documentos como los informes de gestión, planes de desarrollo territoriales y planes de acción son hoy en día los que más se encuentran en los sitios web de las entidades públicas. La gráfica que se muestra a continuación presenta el número de entidades que para 2008, 2013 y 2015 tenían en su página web esos documentos.

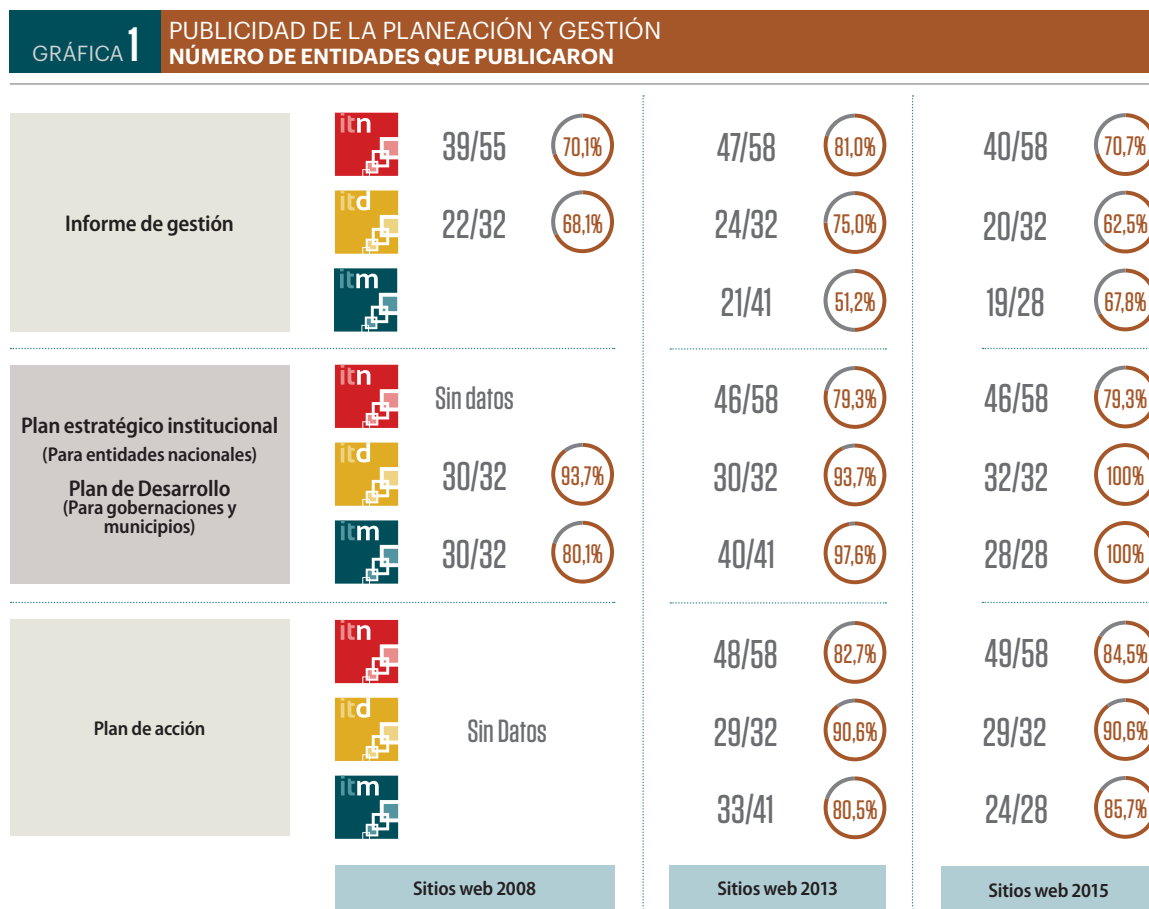
La información presupuestal es la que está mejor expuesta en los sitios web de las entidades públicas. La gráfica que se muestra a continuación está expresada en número de entidades que publicaron su presupuesto según el año examinado por el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas en el nivel nacional, departamental (gobernaciones y contralorías) y municipal.

⁷ Aunque se debe tener en cuenta que esta última evaluación adiciona algunos indicadores de evaluación, por lo que en este caso no se puede hablar de comparabilidad.

⁸ Sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias.

⁹ Dos investigadores diferentes en dos fechas diferentes, con un protocolo de investigación revisan la existencia, coherencia y descargue de información específica de los sitios web de las entidades.

¹⁰ Estos formatos permiten que el ciudadano use y procese la información de las entidades públicas.











FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia¹¹.

Para evaluar la publicidad del Talento Humano, el Índice ha examinado la manera en que los sitios web de las entidades informan sobre quiénes son los funcionarios principales, si describen sus perfiles profesionales, si los funcionarios de la entidad hacen parte de la nómina o si están vinculados a través de prestación de servicios y si ofrecen indicios de las escalas salariales que maneja la entidad. La gráfica a continuación está expresada en número de entidades que cumplen con el requisito. Esta información muestra pocos avances, a pesar de los esfuerzos nacionales en los últimos años con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público- SIGEP.

Los sistemas de información nacionales se han convertido en una herramienta muy importante para divulgar proactivamente la información pública, a pesar de que aún se mantengan muy distantes del ciudadano.




¹¹ En las gráficas siguientes ITN hace referencia a los resultados del Índice de Transparencia Nacional, ITD hace referencia al Índice de Transparencia Departamental (Gobernaciones o Contralorías) e ITM hace referencia al Índice de Transparencia Municipal.

GRÁFICA 2 ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
PUBLICIDAD DEL PRESUPUESTO (FRECUENCIAS)

		2008-2009		2013-2014		2015-2016	
Presupuesto en ejercicio		46/55	83%	46/58	81%	50/58	86%
		22/32	68%	24/32	75%	22/32	68%
		72/152	47%	22/41	65%	22/28	78%
GOBERNACIONES							
Plan de adquisiciones		41/55	74%	48/58	83%	56/58	96%
		29/32	90,6%	25/32	78%	26/32	81%
		18/152	12%	30/41	73%	25/28	89%
GOBERNACIONES							
Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI		13/32	37%	14/32	43%	18/32	56%
		25/152	16%	15/41	36%	12/28	42%

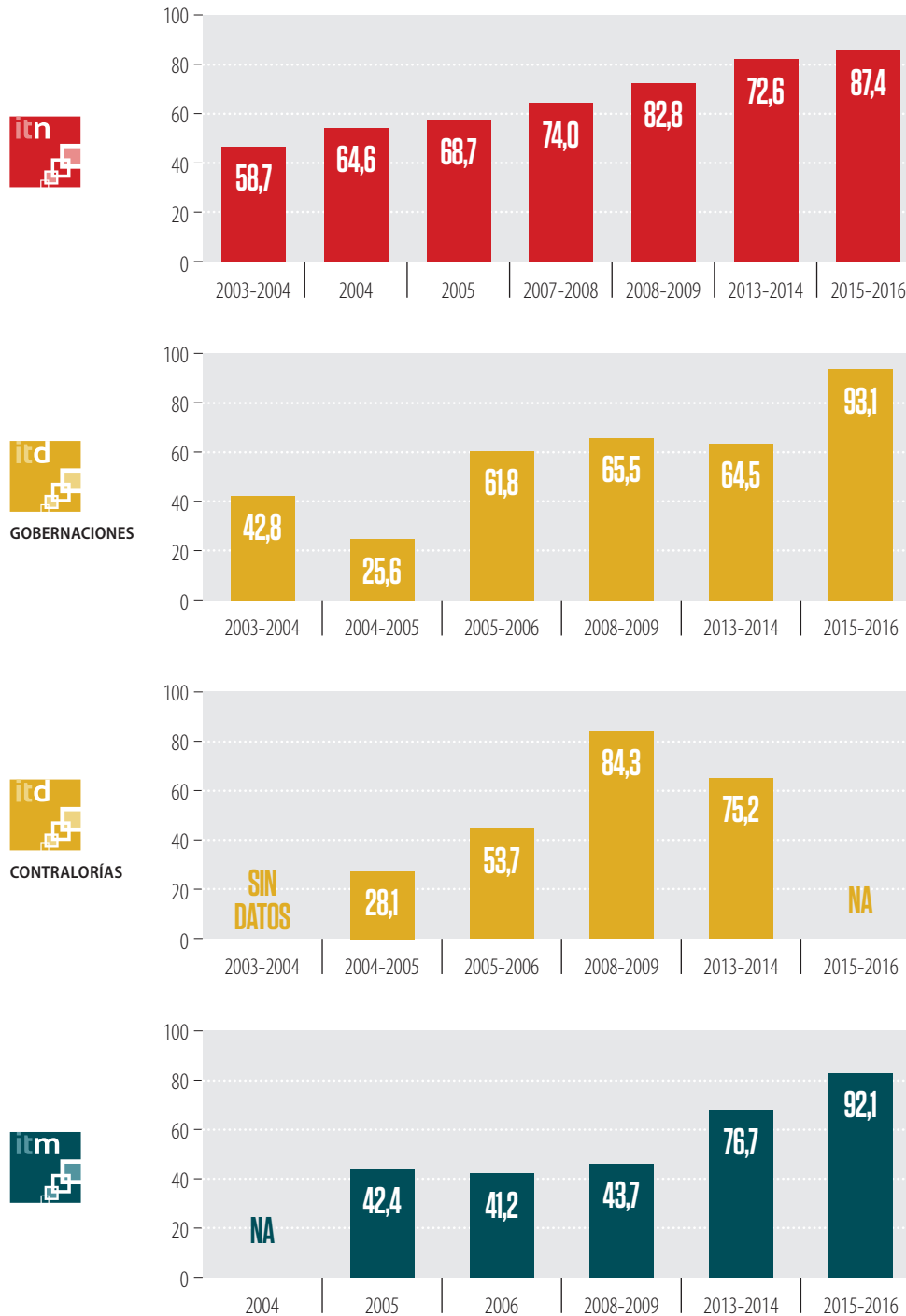
FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

GRÁFICA 3 PUBLICIDAD DEL TALENTO HUMANO
NÚMERO DE ENTIDADES QUE PUBLICARON

	Funcionarios principales	Escala salarial		Funcionarios principales	Contratistas	Escala salarial
	98,3%	65%		98,5%	72,4%	74%
	57/58	38/58		56/58	42/58	43/58
GOBERNACIONES	97%	40%		96,9%	53,1%	65%
	31/32	13/32		31/32	17/32	21/32
CONTRALORÍAS	81,3%	15,6%		93,8%	93,8%	50%
	26/32	5/32		30/32	30/32	16/32
	100%	36%		96,4%	32%	36%
	41/41	15/41		27/28	9/28	10/28
	Sitios web 2013			Sitios web 2015		

FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

GRÁFICA 4 PUBLICIDAD DE LA CONTRATACIÓN
SISTEMAS DE INFORMACIÓN (PROMEDIOS)

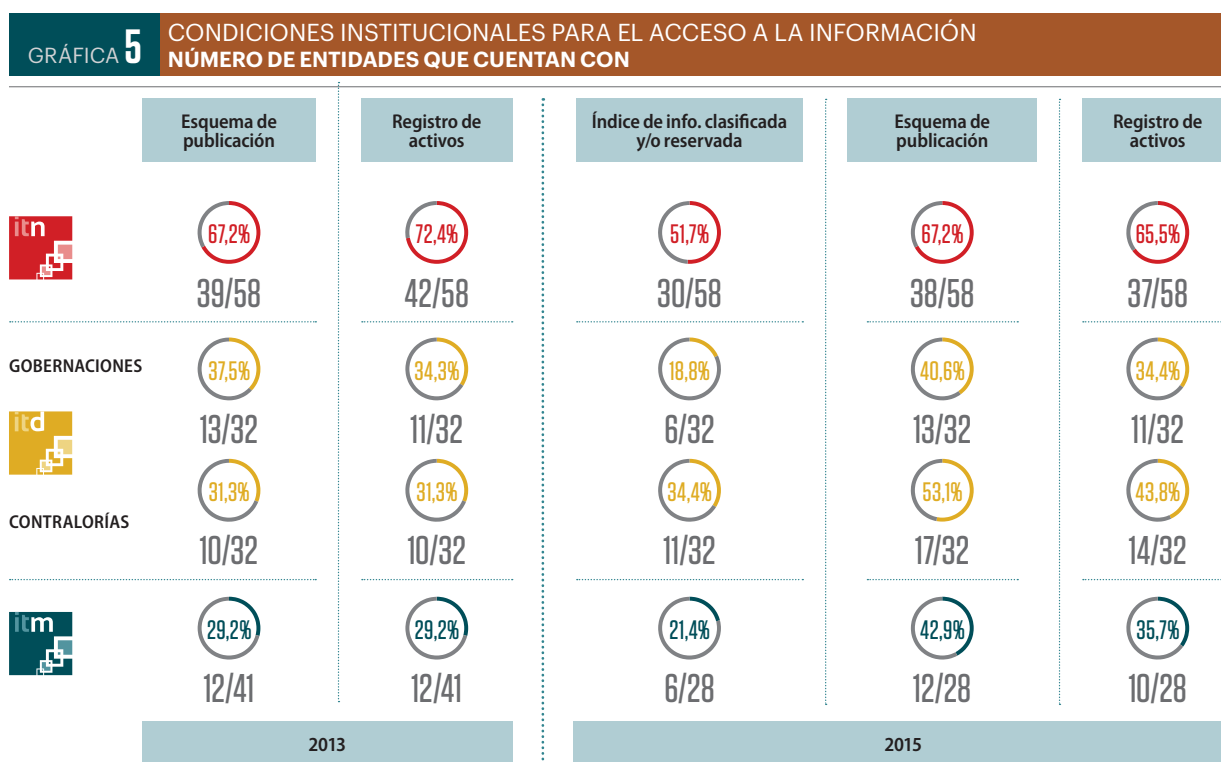


FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

Los Sistemas de Información donde se publica información de contratación, han tenido los mayores avances institucionales y normativos a través del tiempo, y han evidenciado mejores puntuaciones. Sin embargo, nuestro ejercicio de control social ha comprobado que tienen aún desafíos importantes que resolver, especialmente en la proliferación desordenada de los múltiples sistemas con el mismo fin. A continuación la gráfica muestra la calificación respecto de la relación de contratos de las entidades y su publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP-I.

Condiciones institucionales para el acceso a la información

En las dos vigencias más recientes se evaluaron las condiciones institucionales de las entidades para la publicación y disposición de información de interés público, a partir de las herramientas dispuestas por la Ley 1712 de 2014. En la vigencia 2013-2014 se evaluó una línea base de la preparación de las entidades frente a esta ley, mientras que en 2015-2016 se consideraron algunas de las disposiciones legales para implementación. Los datos a continuación están expresados en el número de entidades que cuentan con cada una de las herramientas evaluadas.



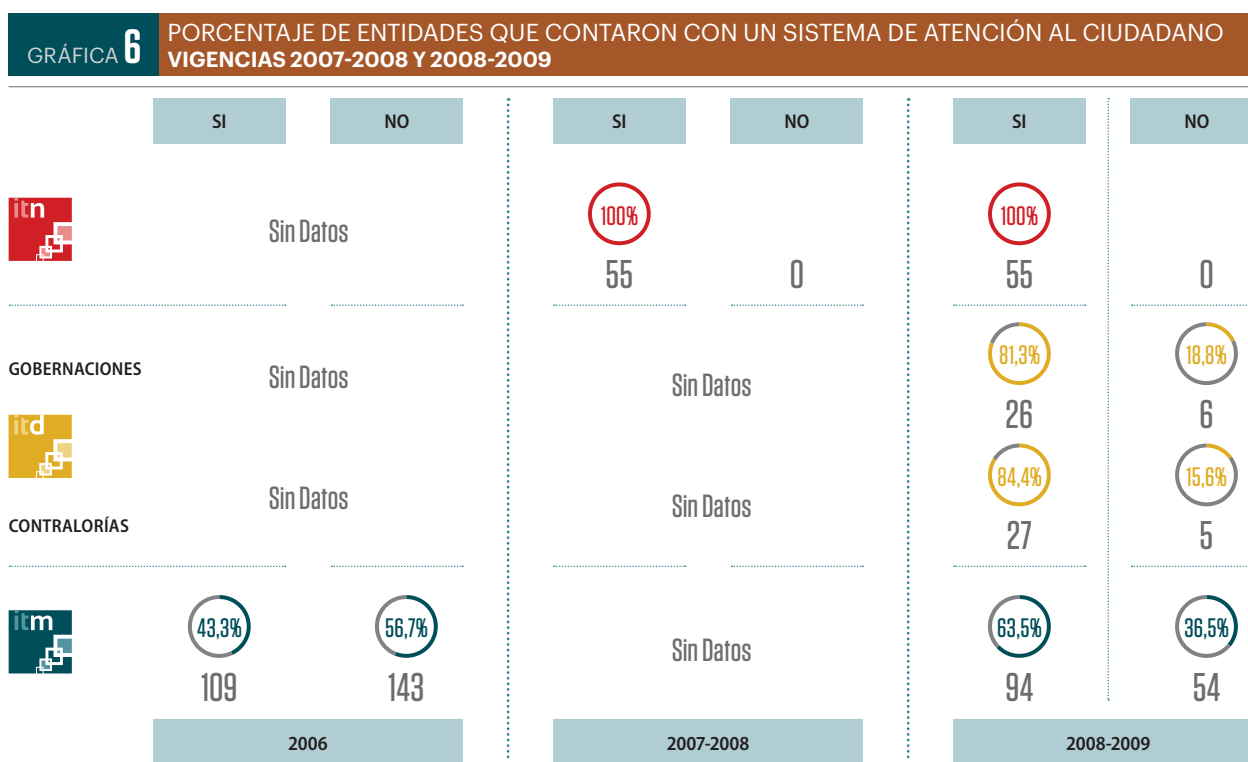
FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

Transparencia Pasiva: Sistema de PQRS

El primer acercamiento para evaluar el sistema de atención al ciudadano se dio en el 2003, donde se indagaba la existencia del sistema y el informe de quejas y reclamos. En los años siguientes, la evaluación tuvo en cuenta por un lado, la existencia de un sistema de atención al ciudadano y por el otro, cómo se comportaban los mecanismos de las entidades encargadas de las consultas y solicitudes de información ciudadanas. Esta medición se llevó a cabo mediante un ejercicio de transparencia pasiva¹², en donde se solicitó información a través de los canales dispuestos para el ciudadano, como el sitio web y la línea telefónica.

Existencia del sistema de atención al ciudadano

En este punto se evalúa la existencia del sistema y las directrices internas de la entidad para la atención al ciudadano. Después de diez años de evaluación las entidades del nivel territorial aún siguen en deuda. En líneas generales, los sistemas para atender las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias de los ciudadanos son precarias. Las siguientes gráficas muestran el porcentaje de entidades que cuentan con la existencia del sistema.



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.





¹² Se denomina transparencia pasiva al proceso de respuesta a solicitudes de información que se hacen a las entidades públicas. A diferencia de la transparencia activa que se refiere a la publicación proactiva de información (Procuraduría General, 2016).

Sondeo telefónico

Consiste en un ejercicio de verificación directa en donde se realiza una llamada telefónica¹³ identificando el estado del sistema de atención al ciudadano, el tratamiento que éste y el conocimiento que tienen los servidores públicos sobre su propio sistema. La siguiente gráfica muestra los resultados de las tres mediciones donde se ha realizado este ejercicio, y señala el número de entidades que respondieron a cada uno de los criterios evaluados.

Los resultados muestran mayores fortalezas en las entidades del nivel nacional, mientras que los municipios y las gobernaciones siguen presentando debilidades. Ocho años después del primer ejercicio de verificación vía telefónica se observa que aún no cuentan con capacidades instauradas para dar respuesta a las inquietudes ciudadanas a través de este canal.

GRÁFICA 7 NÚMERO DE ENTIDADES QUE RESPONDIERON AFIRMATIVAMENTE LOS CRITERIOS EVALUADOS EN EL SONDEO TELEFÓNICO DESDE LAS VIGENCIAS 2008-2009 HASTA 2015-2016

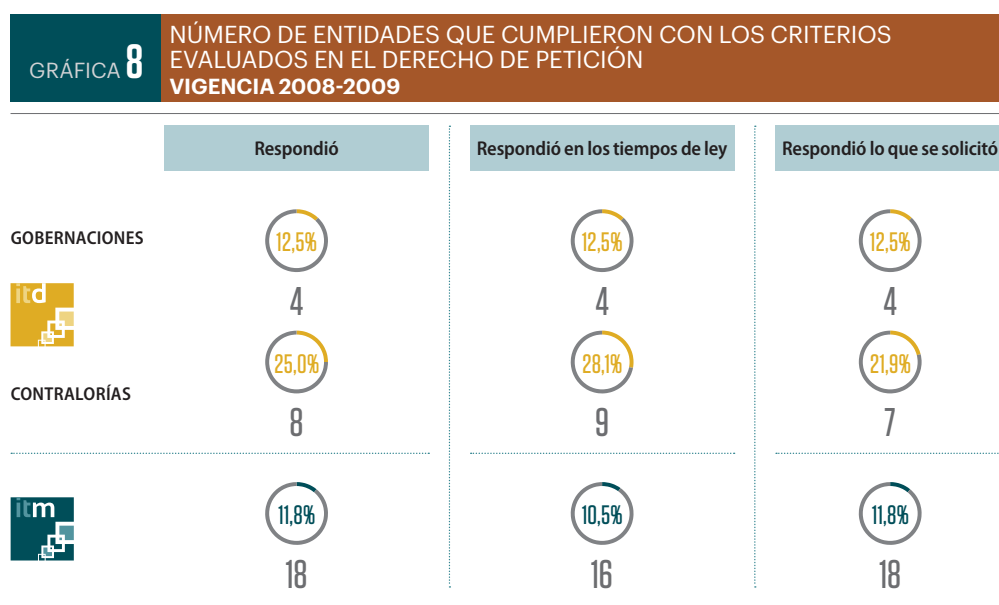
		2008-2009	2013-2014	2015-2016
 58 ENTIDADES NACIONALES	Funcionario conoce el sistema	Sin Datos	49 (83%)	51 (88%)
	Posibilidad de poner queja		40 (69%)	50 (86%)
	Posibilidad de hacer seguimiento		39 (67%)	46 (85%)
	Posibilidad de hacerla anónima		34 (59%)	20 (37%)
 32 GOBERNACIONES	Funcionario conoce el sistema	31 (91%)	23 (72%)	15 (47%)
	Posibilidad de poner queja	21 (59%)	24 (75%)	15 (47%)
	Posibilidad de hacer seguimiento	21 (59%)	20 (63%)	9 (28%)
	Posibilidad de hacerla anónima	19 (53%)	21 (66%)	7 (22%)
 32 CONTRALORÍAS	Funcionario conoce el sistema	30 (93%)	30 (94%)	23 (72%)
	Posibilidad de poner queja	30 (93%)	29 (91%)	26 (81%)
	Posibilidad de hacer seguimiento	28 (87%)	29 (91%)	26 (81%)
	Posibilidad de hacerla anónima	30 (93%)	30 (94%)	26 (81%)
 2008-2009 152 Alcaldías 2013-2014 41 Alcaldías 2015-2016 28 Alcaldías	Funcionario conoce el sistema	91 (61%)	28 (83%)	19 (81%)
	Posibilidad de poner queja	93 (61%)	33 (81%)	19 (68%)
	Posibilidad de hacer seguimiento	57 (38%)	32 (78%)	19 (68%)
	Posibilidad de hacerla anónima	56 (37%)	31 (76%)	15 (54%)

FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

¹³ Un investigador del equipo de los índices, realiza una llamada a título personal, con diferentes marcaciones en dos momentos del tiempo, toda vez que se pueda tener información telefónicamente.

Derecho de petición

Este es otro ejercicio de verificación directa. Se realiza a través del buzón de atención al ciudadano dispuesto en la página web o de un correo electrónico oficial, en donde se envía una petición sobre un tema en particular. La finalidad de este ejercicio inicialmente fue evaluar tres criterios i) respuesta al derecho de petición, ii) respuesta dentro de los tiempos de ley y iii) si la entidad respondió lo que se solicitó; posteriormente se agregó iv) si era posible hacer seguimiento a la solicitud por vía telefónica y v) si la entidad respondió en el formato solicitado (Excel). Las siguientes gráficas muestran el número de entidades que respondieron positivamente a los criterios evaluados.



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.




Los últimos resultados son alarmantes. En ocho años en que se han evaluado la respuesta al derecho de petición, la entrega en los plazos establecidos y la respuesta oportuna, el porcentaje de entidades no supera 41 % en el nivel territorial, mientras que el nivel nacional este porcentaje solo llega a 69 %. Ambos resultados son el reflejo de un Estado que aún presenta inmadurez institucional frente a la transparencia pasiva.

Los anteriores resultados muestran que ocho años después de creado el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano¹⁴, aún éste no ha cumplido su objetivo de fortalecer los canales de atención al ciudadano y el fortalecimiento de las dependencias encargadas de esta tarea.

¹⁴ Decreto 2623 de 2009

GRÁFICA 9

NÚMERO DE ENTIDADES QUE CUMPLIERON
CON LOS CRITERIOS EVALUADOS EN EL DERECHO DE PETICIÓN
VIGENCIAS 2013-2014 Y 2015-2016

	2013-2014					2015-2016					Entidades Evaluadas:
	Respondió	Respondió en el plazo legal	Respondió lo solicitado	Posibilidad de hacer seguimiento	Respondió en el formato solicitado	Respondió	Respondió en el plazo legal	Respondió lo solicitado	Posibilidad de hacer seguimiento	Respondió en el formato solicitado	
	62% 36	50% 29	31% 18	76% 44	NA	69% 42	55% 34	55% 33	74% 44	48% 29	58 ENTIDADES NACIONALES
GOBERNACIONES 	31% 10	25% 8	25% 8	34% 11	NA	16% 5	16% 5	16% 5	69% 22	13% 4	32 GOBERNACIONES
CONTRALORÍAS	56% 18	50% 16	50% 16	25% 8	NA	41% 13	31% 10	38% 12	53% 17	25% 8	32 CONTRALORÍAS
	24% 12	29% 10	24% 12	65% 27	NA	36% 10	29% 8	32% 9	75% 21	21% 6	ALCALDÍAS 2013-2014 41 2015-2016 28

FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

CONTRATACIÓN PÚBLICA: ENTRE AVANCES Y REZAGOS



Desde 2002 el Índice le ha prestado especial atención a este tema. A lo largo de estos 15 años han sido numerosos los cambios normativos que ha sufrido la contratación estatal. Por esta razón, la metodología ha tenido que adaptarse a estas transformaciones para evaluar la gestión contractual de las distintas entidades.

En la evaluación se contempla el proceso integral de la gestión contractual que comprende tanto la planeación y la ejecución, como la práctica. En 2003 se hizo el primer acercamiento al tema de gestión contractual en el Índice de Transparencia Nacional, y se evaluó la ocurrencia de prácticas indebidas en este proceso, entre ellos los sobornos para incumplir normas establecidas o adjudicar contratos públicos.

En la medición 2003-2004 del Índice de Transparencia Nacional y en el Índice de Transparencia Departamental 2004-2005 se evaluó por primera vez el indicador de riesgos en la contratación, el cual analizó valores de la contratación directa como: urgencia manifiesta, contratación con cooperativas, y la contratación por prestación de servicios, además del número de licitaciones desiertas frente al total de licitaciones, todo lo anterior, por ser procesos sensibles.

En 2004, el primer piloto del Índice de Transparencia Municipal, se creó el indicador de gestión de la contratación como se conoce hoy día. Ese indicador evaluó el porcentaje de contratación directa por debajo de 10 % de la mínima cuantía, determinó el porcentaje de contratación excepcional realizada por el municipio en 2004 y la existencia y porcentaje de ejecución de un plan de compras en la entidad territorial.

En la evaluación 2005 y 2006 se mantuvieron los mismos aspectos de la medición inmediatamente anterior y se involucró el porcentaje de recurrencia de la Contratación por Urgencia Manifiesta, contratación con cooperativas, asociaciones y universidades, y la conformación del comité de contratación. En la evaluación 2007-2008 se ajustó la evaluación del indicador de gestión de la contratación y se evaluó la aplicación y desarrollo de procesos contractuales que cumplieran con las condiciones de apertura, de libre competencia y convocatoria, que son importantes para disminuir los riesgos de corrupción.

La evaluación de la vigencia 2008-2009 incluyó indicadores de segunda generación. Gestión de la contratación involucró en su evaluación temas como interventoría, proponentes, contratación directa, estudios previos y la evaluación del manual de contratación y la metodología de riesgos.

La calificación del indicador en el Índice de Transparencia Nacional fue de 75,3 puntos y un nivel de riesgo moderado. El Índice Departamental marcó 58,0 puntos mientras que el Municipal registró 57,8 puntos, calificaciones que señalan un alto nivel de riesgo de corrupción.

Finalmente, en la evaluación de la vigencia 2013-2014 se crearon indicadores para responder al proceso de modernización del Estado colombiano. En temas como manual de contratación¹⁵, planeación contractual, recurrencia en el uso de modalidades de contratación directa, interventoría y supervisión de contratos, ejecución contractual y la evaluación de un caso práctico¹⁶.

En términos de ejecución de los procesos contractuales se analiza especialmente la contratación directa, ya que esta es la modalidad con mayores riesgos de corrupción y la que presenta generalmente mayor recurrencia en las entidades públicas; así mismo, se hace un acercamiento puntual al ejercicio de revisar cuántos proponentes en promedio se presentan en las modalidades que involucran procesos de selección objetiva.

La calificación del indicador en el Índice de Transparencia Nacional fue de 67,9 puntos con un nivel de riesgo medio. El Índice de Transparencia Departamental, obtuvo 54,7 puntos y el Índice de Transparencia Municipal 58,4 puntos, ambos ubicados en un nivel de riesgo alto de corrupción. Finalmente, para 2015-2016, el indicador obtuvo 73,1 puntos en el nivel nacional, 60,9 en las Gobernaciones y 62,4 en los Municipios, mostrando mejoras en todos los niveles evaluados.

Condiciones institucionales de la contratación:

Entendida como la existencia y el contenido mínimo de todas directrices producidas internamente por la entidad tales como manuales, circulares, resoluciones, procedimientos, decretos y/o lineamientos para adelantar todo lo relacionado con la gestión contractual.

En 2008, se hizo por primera vez la revisión de los manuales de contratación y sus metodologías de riesgos. La siguiente gráfica muestra la calificación promedio de las tres últimas mediciones para los tres niveles. Entre la primera y última evaluación del nivel nacional la calificación promedio se mantuvo en nivel de riesgo moderado, lo que indica que las entidades están cumpliendo con solo algunos de los mínimos evaluados en el manual. En el nivel departamental, para gobernaciones y contralorías, aunque éstas iniciaron con unas calificaciones deficientes, en la última medición lograron ubicarse en un nivel de riesgo medio. En Contraposición tenemos a los municipios cuyas calificaciones no lograron salir del nivel de riesgo alto.

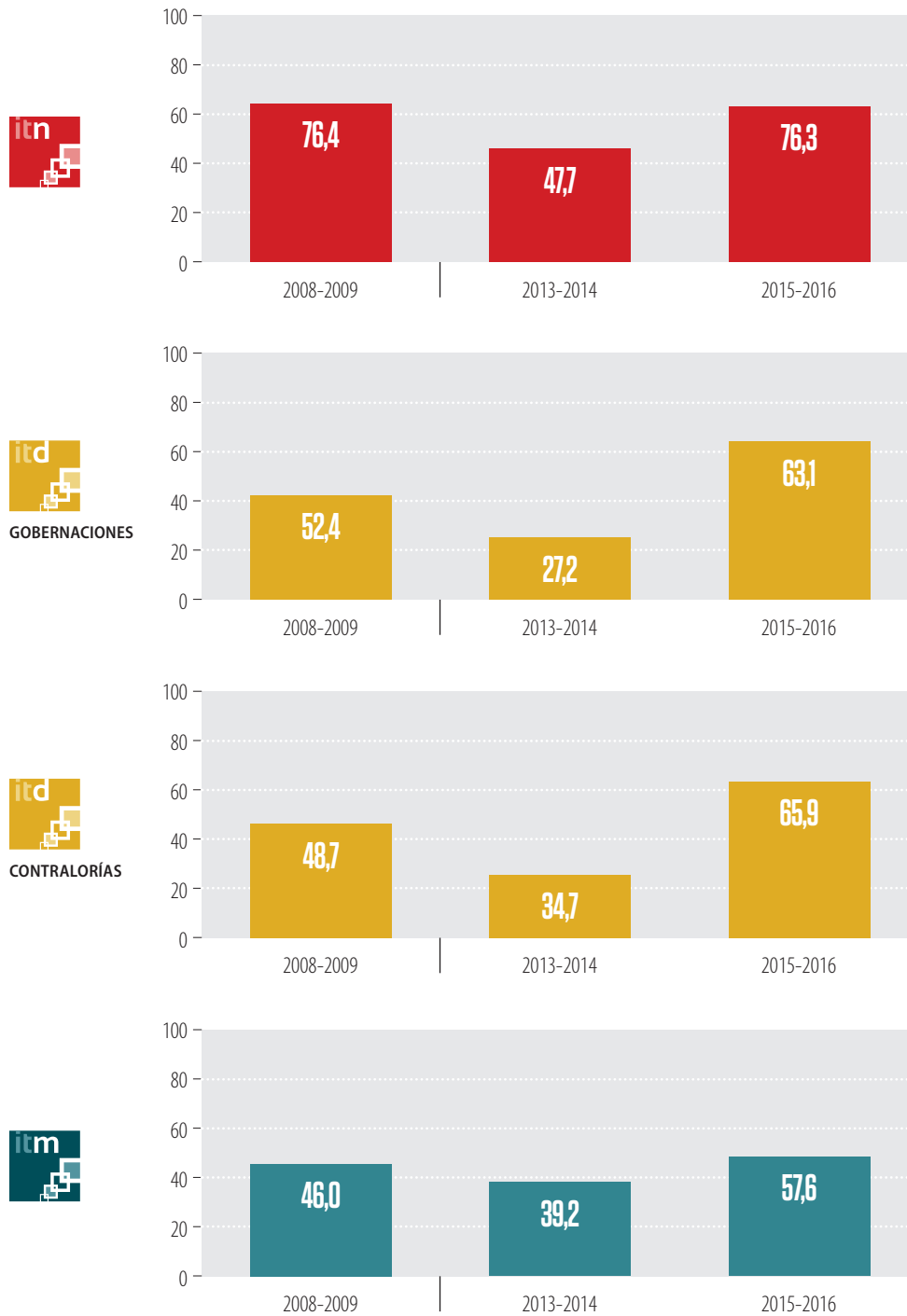
Estos resultados nos muestran una institucionalidad territorial deficiente en cuanto a generar instrumentos internos para blindar la su contratación de los riesgos de corrupción en sus procesos y su gestión contractual en general.

¹⁵ Aunque el manual es una herramienta de mucha importancia, el Estado colombiano no lo ha regulado de una manera precisa: las regulaciones más notables están relacionadas con el artículo 160 del Decreto 1510 de 2013, el cual establece que todas las entidades del estado colombiano deberán tener una manual de contratación de acuerdo a los lineamientos y directrices que estipule la agencia colombiana de contratación Colombia Compra Eficiente. Este mandato se ve reforzado por lo dispuesto en el decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.2.5.3. Finalmente los lineamientos en material de gestión contractual fueron reforzados con la promulgación del Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011.

¹⁶ El caso práctico sobre contratación estatal es un ejercicio en el que revisa la calidad de los procesos precontractuales de las entidades evaluadas. No se trata únicamente del cumplimiento estricto de la normatividad, sino de una serie de prácticas positivas o negativas en las que incurren las entidades públicas.

GRÁFICA 10

CALIFICACIÓN PROMEDIO POR VIGENCIAS PARA EL SUBINDICADOR
CONDICIONES INSTITUCIONALES DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
EVALUACIONES DE 2008 AL 2016



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

Pluralidad de proponentes

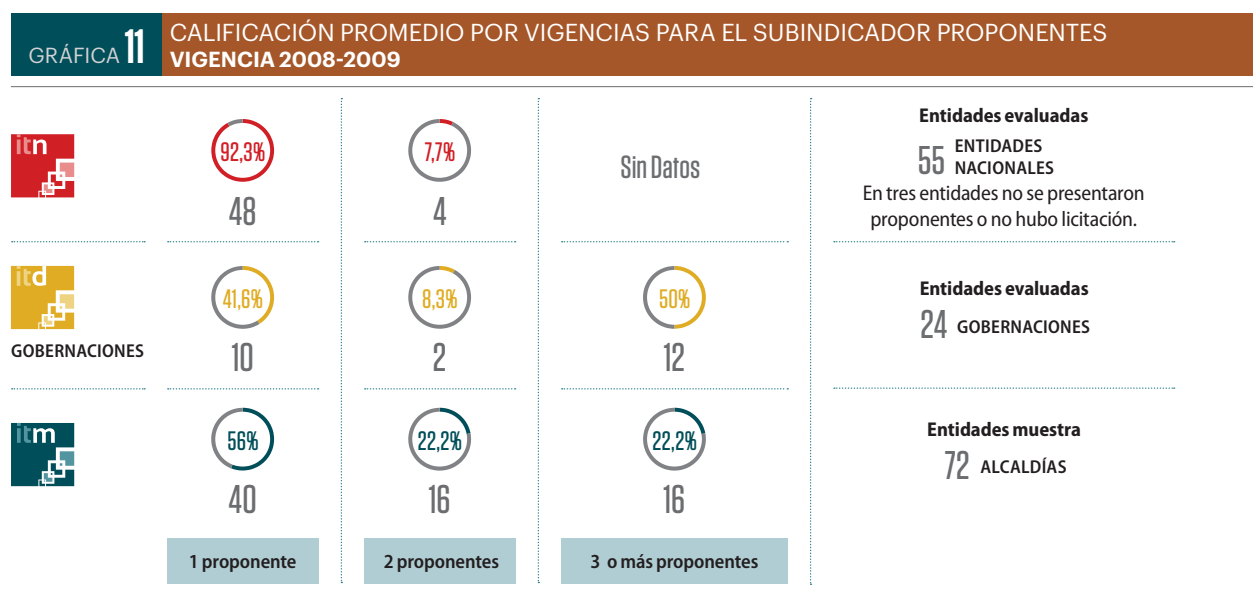
Este tema es de gran importancia puesto que garantiza escenarios de libre competencia. Esto permite cumplir con los principios de selección objetiva, transparencia y economía que rigen la contratación pública, y se ve representado en procesos de calidad y eficiencia para las administraciones. Los escenarios de competencia en la contratación pública se dan en la medida en que existen varios oferentes para un mismo proceso contractual, lo cual le permite a las entidades escoger al mejor proveedor.

Sin embargo, se ha identificado alto nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones pues la modalidad de contratación más usada es la contratación directa, la cual no está diseñada para espacios de concurso sino, por el contrario, para asignar los contratos de manera libre y sin necesidad de evaluar las calidades y competencias del contratista.

En los casos en que se opta por la licitación pública, la pluralidad de oferentes es baja puesto que en gran parte de procesos (especialmente en el nivel territorial) sólo se presenta un único proponente. Esto ocurre, entre varios aspectos, porque los requisitos habilitantes son desproporcionados o porque no existen proponentes cualificados que cumplan con dichos requisitos, lo cual impide la libre competencia; o, peor aún, porque se diseñan los requisitos de tal manera de que sólo un oferente (al que se le quiere asignar el contrato) pueda cumplirlos.

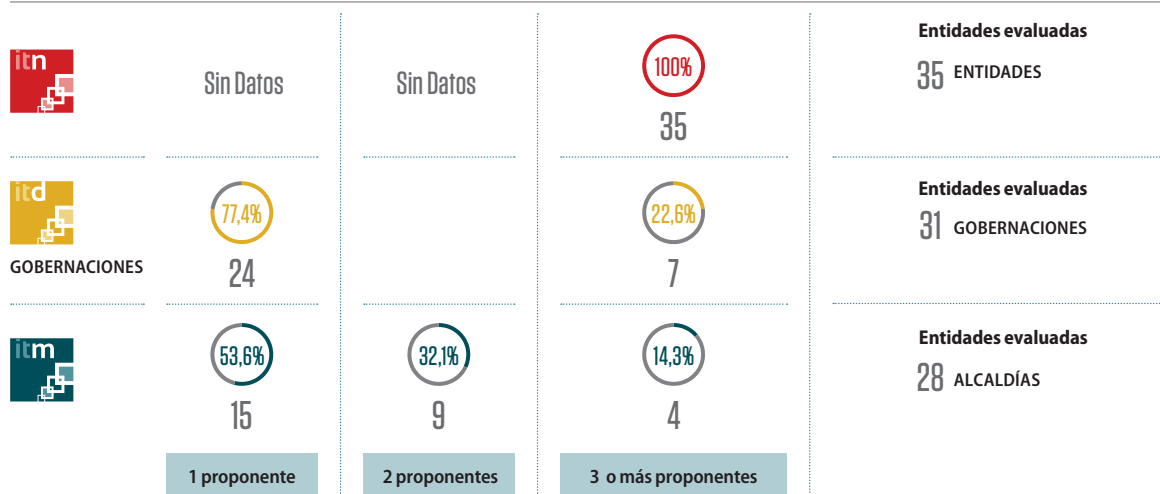
Por lo anterior, desde el año 2008 el Índice de Transparencia ha optado por hacer seguimiento a la pluralidad de oferentes en los diferentes procesos y modalidades de contratación pública (licitación pública, selección abreviada y contrato de obra pública) para promover escenarios que garanticen la libre competencia.

Las siguientes gráficas muestran el porcentaje de entidades de acuerdo al número de proponentes presentados para cada vigencia.



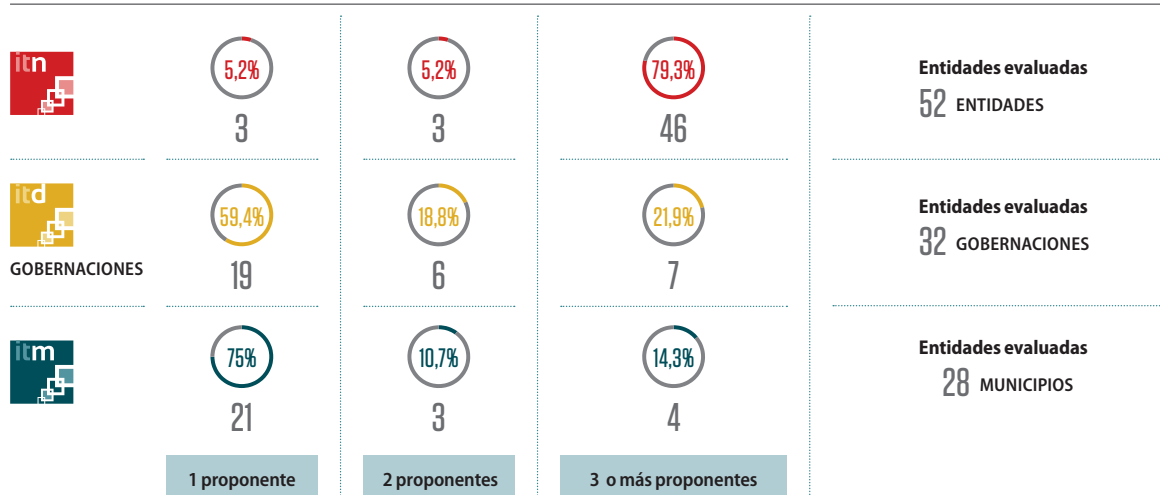
FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

GRÁFICA 12 CALIFICACIÓN PROMEDIO POR VIGENCIAS PARA EL SUBINDICADOR PROPONENTES
VIGENCIA 2013-2014



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

GRÁFICA 13 CALIFICACIÓN PROMEDIO POR VIGENCIAS PARA EL SUBINDICADOR PROPONENTES
VIGENCIA 2015-2016



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

Estos resultados nos muestran que los procesos de contratación en el nivel territorial ocurren con un bajo nivel de competencia, donde la pluralidad y la libre competencia no son la regla sino la excepción.

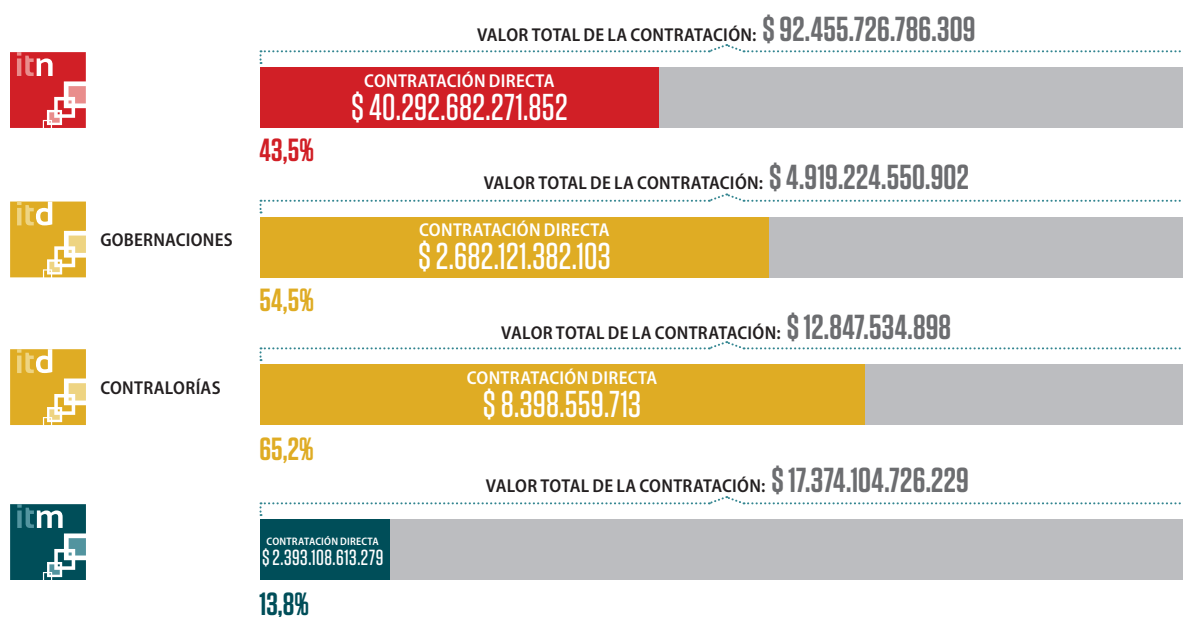
Contratación directa

De las modalidades de contratación pública en Colombia, la directa es quizás la que presenta mayores riesgos de corrupción, puesto que se hace una asignación discrecional de los contratos sin necesariamente valorar calidad y experiencia de a quienes les son asignados. Esto no quiere decir que contratar directamente se constituya como una mala práctica en todos los casos. Por el contrario, permite cumplir con los compromisos adquiridos por las administraciones. Lo que genera riesgo de corrupción en esta modalidad es su abuso, pues al no tener criterios de selección objetivos¹⁷ se abre la posibilidad de asignar procesos de acuerdo a los intereses particulares de quienes toman las decisiones en las entidades.

En el Estado Colombiano se debería generalizar las modalidades de contratación que estén enmarcadas en una selección objetiva, como lo establece el Consejo de Estado¹⁸, desafortunadamente en el Estado la modalidad de contratación directa es quizás la más recurrente. Debido a los altos riesgos de corrupción que genera esta modalidad, en la evaluación de la vigencia 2008-2009 se indagó por primera vez por el valor y el número de contratos ejecutados bajo la misma. Las siguientes gráficas muestran el valor total de toda la contratación en relación a la contratación directa en las tres últimas mediciones.

GRÁFICA 14

VALOR TOTAL DE TODA LA CONTRATACIÓN EN RELACIÓN
 AL VALOR DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA
 VIGENCIA 2008-2009

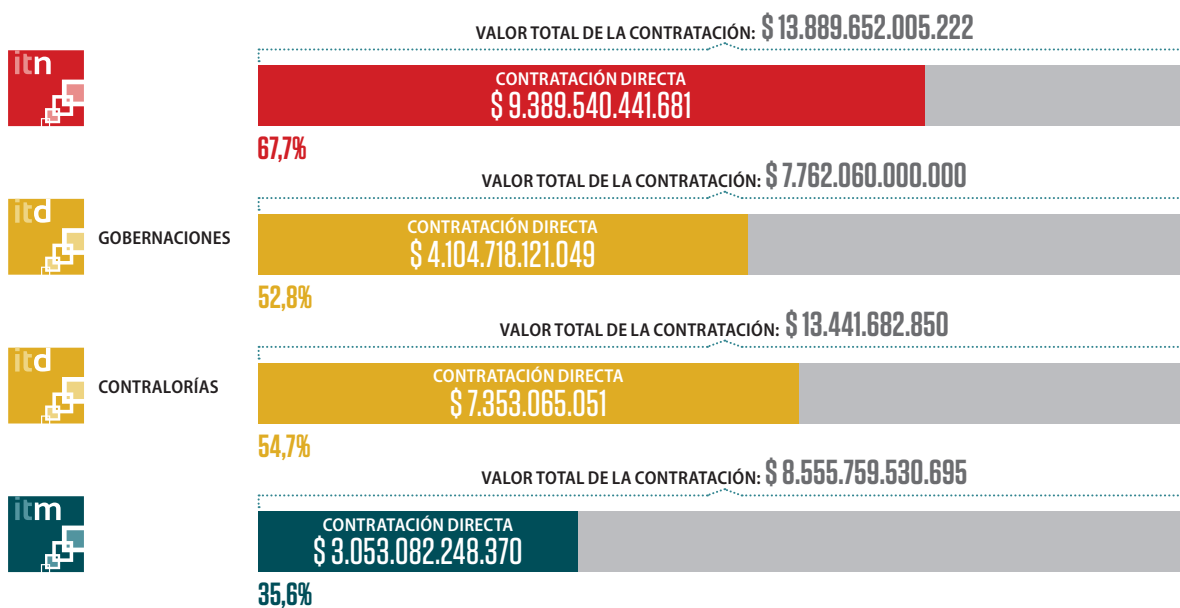


FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

¹⁷ Escogencia por principios evaluadores desprovistos de subjetividad.

¹⁸ En el concepto 1966 del 5 de octubre de 2009 de la Sala de Consulta y Servicio Civil

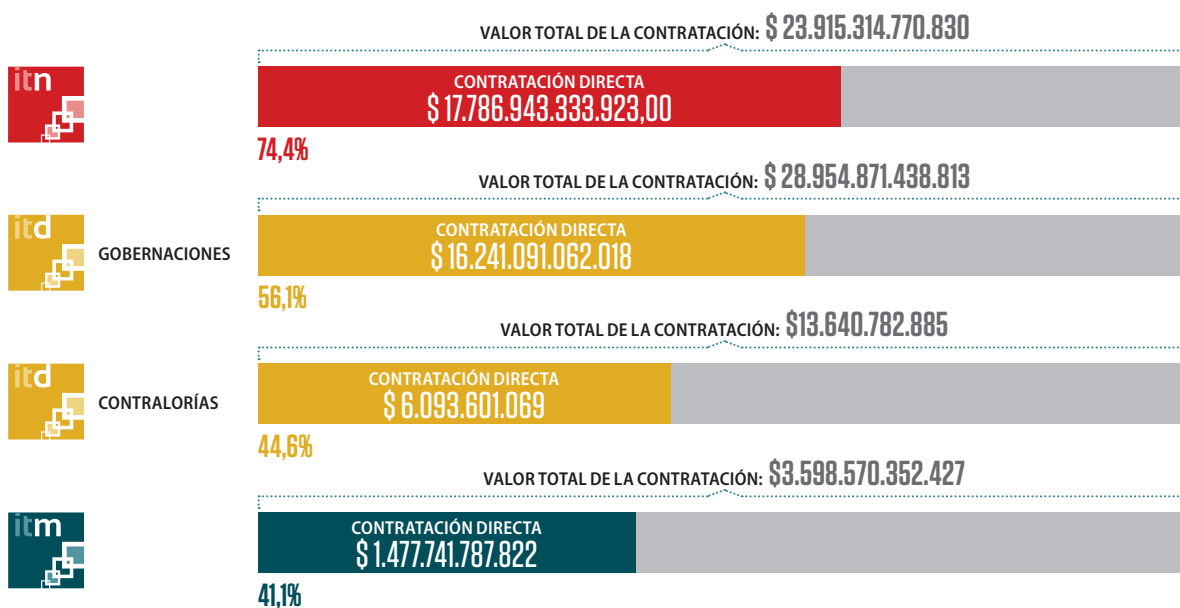
GRÁFICA 15 VALOR TOTAL DE TODA LA CONTRATACIÓN EN RELACIÓN AL VALOR DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA VIGENCIA 2013-2014



Para el ITN el valor de la contratación se calculó con base en la muestra de entidades de rama ejecutiva, depurando valores incoherentes. Algunas de las entidades tuvieron que ser eliminadas del cálculo para garantizar la fiabilidad de los datos.

FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

GRÁFICA 16 VALOR TOTAL DE TODA LA CONTRATACIÓN EN RELACIÓN AL VALOR DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA VIGENCIA 2015-2016

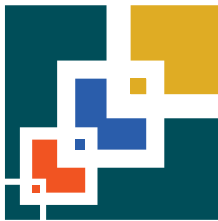


Para el ITN el valor de la contratación se calculó con base en la muestra de entidades de rama ejecutiva, depurando valores incoherentes. Algunas de las entidades tuvieron que ser eliminadas del cálculo para garantizar la fiabilidad de los datos.

FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

El comportamiento de la contratación directa desde 2008 a 2016 muestra que, en las entidades del nivel nacional prepondera la contratación directa, seguida de las entidades del nivel departamental y finalmente los municipios son los que menos recursos han contratado porcentualmente a través de la modalidad directa. La contratación pública en Colombia tiene retos exigentes de cara al futuro, uno de ellos es reducir la prevalencia de la contratación directa para asegurar la adjudicación de los contratos en un contexto de libre competencia.

MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN: UN NUEVO RETO PARA LAS INSTITUCIONES



Dando un paso delante de la transparencia, se comenzaron a identificar aquellas medidas y políticas particulares para la lucha contra la corrupción. Este es un tema que se empieza a plasmar en nuestros indicadores a partir de la vigencia 2013-2014, gracias al Estatuto Anticorrupción de 2011 que brindó el contexto normativo para evaluar la gestión institucional de las entidades en este aspecto. En ese sentido, este es uno de los temas más importantes desde el enfoque de Transparencia por Colombia. En las últimas vigencias (2013-2014 y 2015-2016) además de evaluar la existencia del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano PAAC, se evaluó el contenido del mismo, que en términos generales para ambas vigencias se acerca tan solo a los 60 puntos en el nivel territorial y poco más de 70 en el nivel nacional. El reto de este ejercicio anticorrupción es que sea realmente internalizado por la entidad. Desafortunadamente, se ha identificado que la coherencia desde la identificación, valoración, seguimiento y asignación de acciones de mitigación de los riesgos (2015-2016) apenas logra 62,2 puntos a nivel municipal y 56,8 puntos en los mapas de riesgo de las gobernaciones, lo que los pone en el nivel de alto riesgo de corrupción. Adicionalmente, son pocos planes los que incluyen recursos para su ejecución menos del 16 % en 2015-2016.

Adicionalmente, se hizo una apuesta por evaluar otros de los instrumentos anticorrupción de las entidades como la Política de Declaración y Trámite de los Conflictos de Interés. No obstante, se identificó que estas apuestas institucionales, junto con el Plan Anticorrupción y Atención al ciudadano-PAAC son insuficientes como estrategia para luchar contra la corrupción en el largo plazo. Es por esto que el Índice comenzó a indagar cuáles son las entidades que han apostado por una estrategia o una política anticorrupción de largo plazo.

A pesar que los avances normativos y de las entidades han sido significativos se requiere dar un paso más hacia desarrollos específicos en medidas anticorrupción que abarquen el largo plazo, que permitan asignación oportuna de recursos y que combatan riesgos y problemáticas específicas de cada una de las entidades y en temas generales como denuncia, reacción inmediata ante hechos de corrupción, políticas de identificación y de tratamiento de conflicto de intereses, de soborno, fortalecimiento de procesos de investigación y de acciones para el tratamiento de funcionarios más vulnerables a la corrupción, entre muchas otras.

- Son pocas las entidades que cuentan con un lineamiento lucha contra la corrupción de largo plazo como buena práctica. En la vigencia 2013-2014 este ejercicio indagaba sólo la existencia del lineamiento dentro de la institucionalidad y en ese sentido el nivel nacional se destaca-

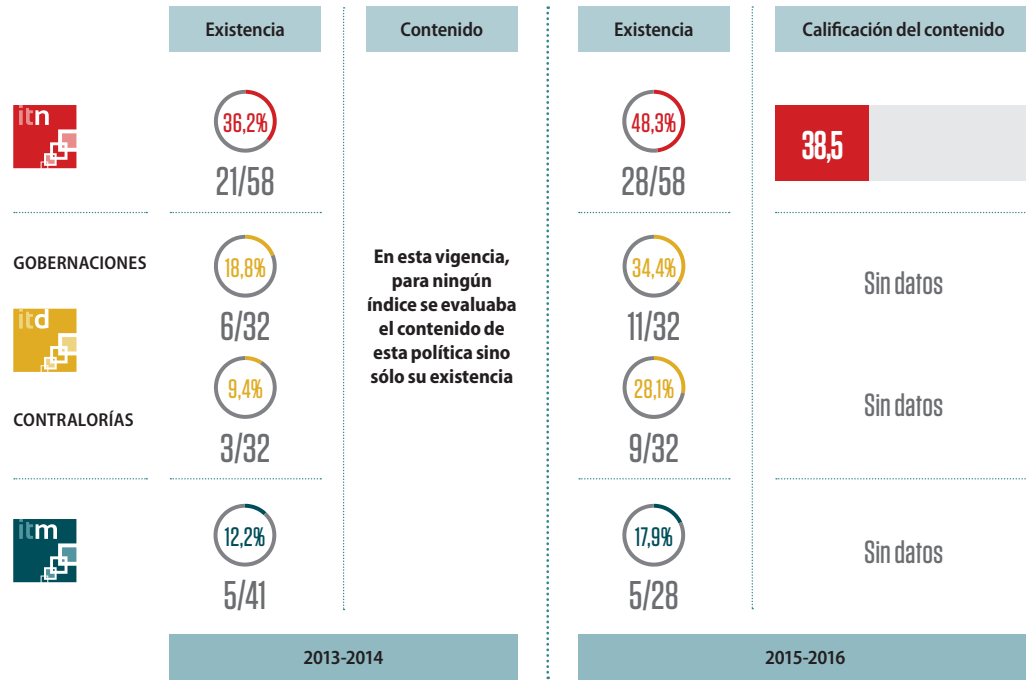
ba, sin embargo en la última vigencia el número de políticas de lucha contra la corrupción disminuyó de 31 a 16. El nivel territorial, ha tenido una iniciativa más dinámica pasando de 9 a 11 municipios con política. La gráfica a continuación muestra el número de entidades que contaban con lineamientos institucionales en 2013-2014 y 2015-2016, y la valoración de contenido adicionalmente para el año 2016.



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

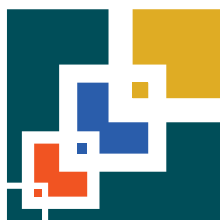
- Por su parte, la **declaración y trámite de conflicto de interés** ha tenido un desarrollo mucho más focalizado en las entidades nacionales. En 2015, al entrar a valorar el contenido de estas políticas, las entidades territoriales no tenían demasiados desarrollos, por lo que la evaluación no profundizó en los mismos. A continuación se presenta en la gráfica el número de entidades que contaban con lineamientos iniciales hacia políticas de conflicto de intereses.

GRÁFICA 18 EXISTENCIA DE POLÍTICAS O LINEAMIENTOS
DE CONFLICTO DE INTERESES



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

TALENTO HUMANO: CUESTIONES DE MERITOCRACIA



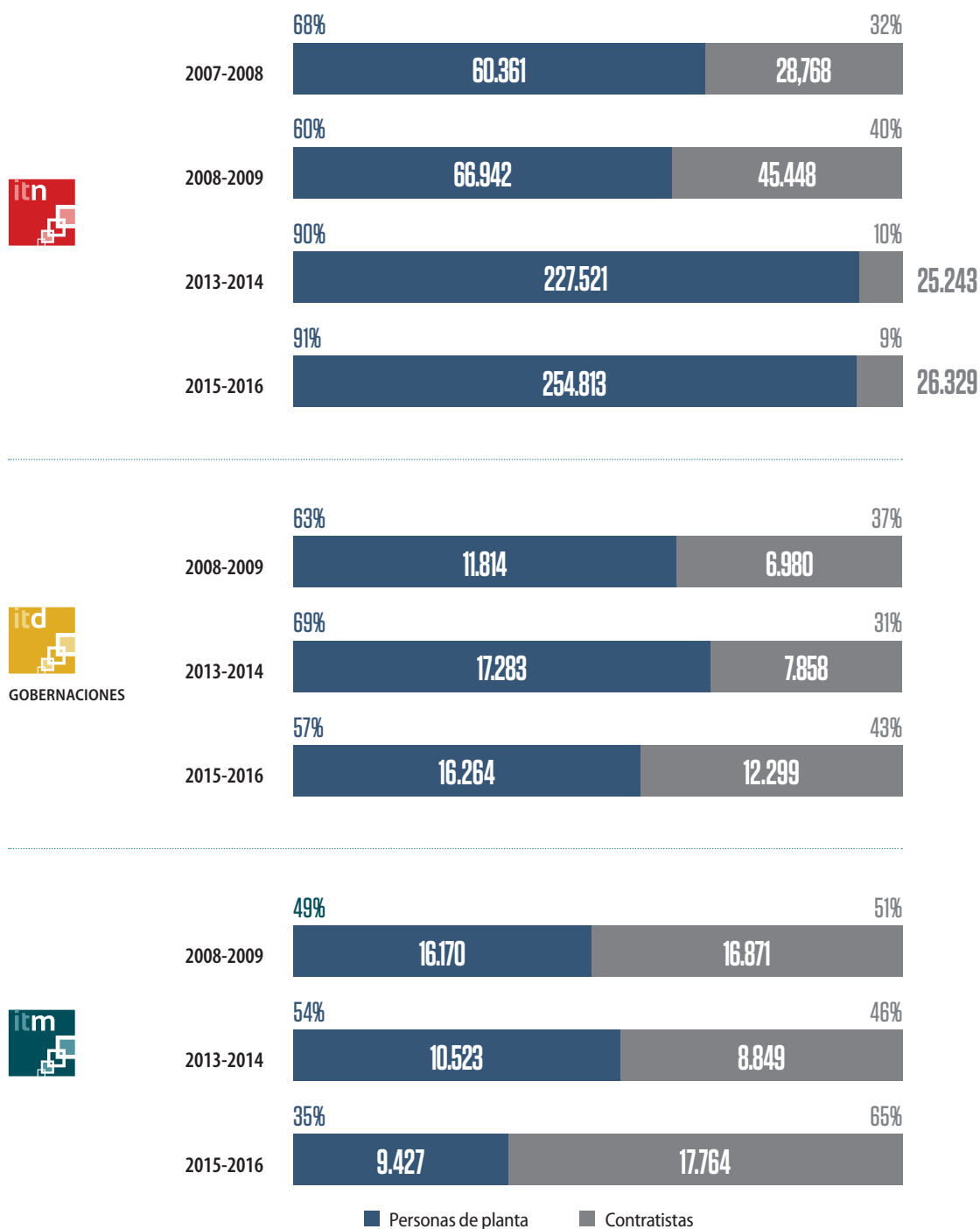
En los 15 años que lleva este ejercicio, el indicador Talento Humano es el que menos avances evidencia. La normatividad y la práctica se han quedado atrás de la activa dinámica laboral y el progreso en la modernización del Estado colombiano. El Índice ha buscado obtener y procesar información específica acerca de los procedimientos de planeación del recurso humano (ingresos, capacitaciones, evaluación y seguimiento al desempeño) y de la estructura de la planta de personal de las entidades, con el fin de determinar características de mérito y proporcionalidad dentro de la administración pública.

- Sobre la conformación del talento humano, el primer referente es la relación entre la planta de personal de las entidades públicas y el número de contratistas de prestación de servicios profesionales. A nivel nacional, en 2007 el número de contratistas equivalente al 32 % frente a la planta de personal, para 2015 equivaldría a 9 % lo que indica una progresiva reducción. Sin embargo, en el nivel territorial, las cifras son mayores, pues en las gobernaciones el número de contratistas es 45 % frente a la planta, mientras que en los municipios la cifra es alarmante pues llega al 65 % en 2015.

En cuanto a la proporción del total de funcionarios de carrera administrativa y de aquellos que trabajan de manera provisional, los resultados siguen siendo alarmantes. Preocupa que para 2015, el 7 % de funcionarios de carrera del nivel nacional sean provisionales, así como que a nivel municipal sea de 26 % y departamental 28 %. Adicionalmente, la siguiente gráfica presenta el número de personas provisionales con respecto a la planta de personal para diferentes vigencias del índice.

- Con respecto a la evaluación del ejercicio de **Meritocracia** en cargos de libre nombramiento y remoción, ha evidenciado que la vinculación en este tipo de cargos sigue siendo ante todo discrecional y no por concurso de méritos, lo cual incrementa los riesgos de corrupción. La gráfica que se presenta a continuación muestra el porcentaje de funcionarios por nivel que se vincularon a través de algún tipo de proceso de meritocracia.

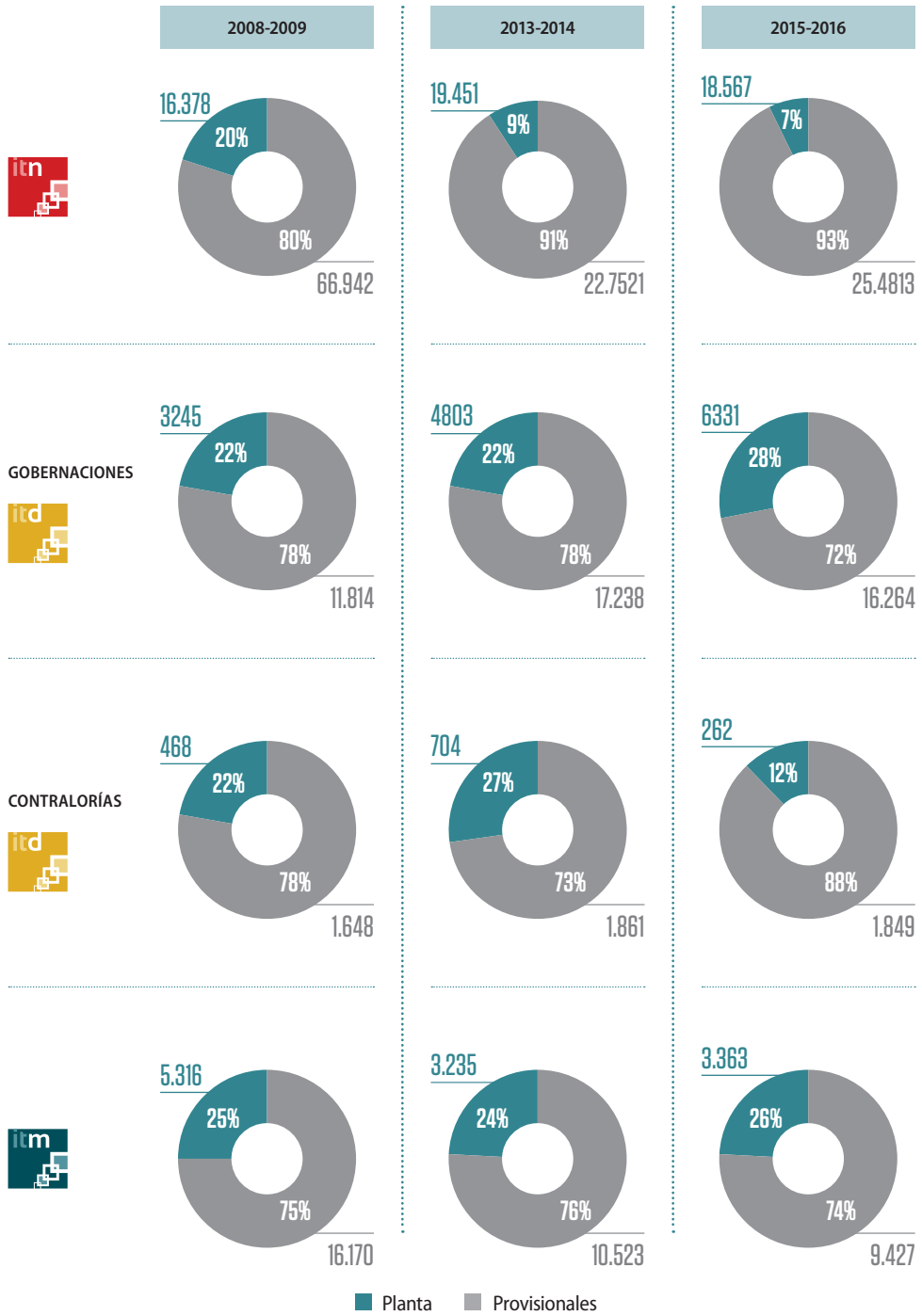
GRÁFICA 19 RELACIÓN DE FUNCIONARIOS DE PLANTA Y CONTRATISTAS¹⁹



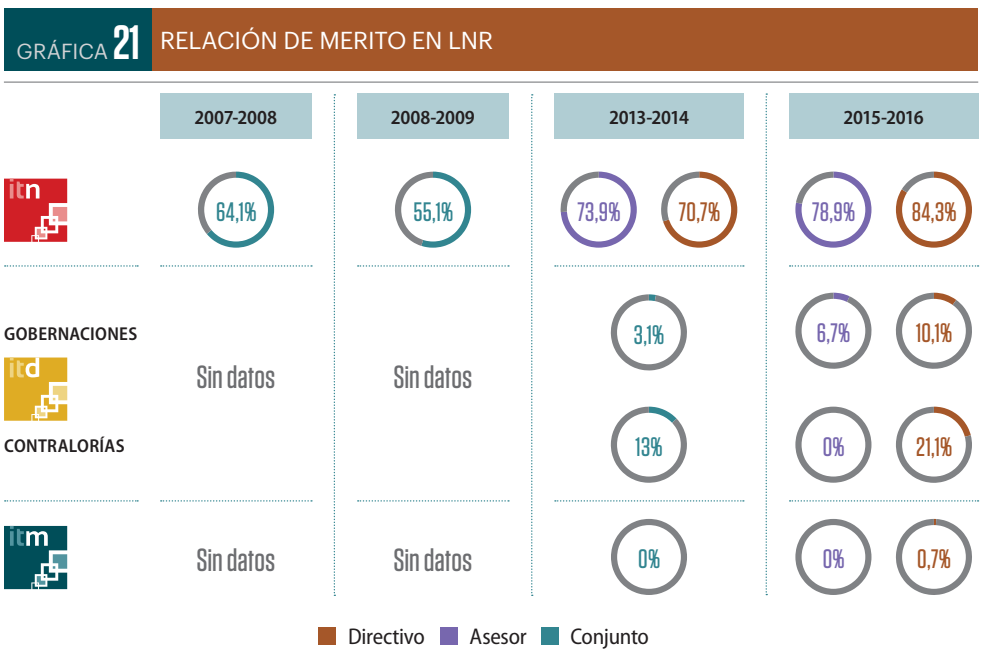
FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

¹⁹ Los porcentajes de la gráfica se calculan tomando como base la suma de personal de planta con el número contratistas.

GRÁFICA 20 RELACIÓN DE TOTAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y NÚMERO DE PROVISIONALES



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

RENDICIÓN DE CUENTAS: MÁS QUE ENTREGA DE INFORMACIÓN



Sin lugar a dudas la rendición de cuentas es una de las principales herramientas que contribuyen a la construcción de una ciudadanía proactiva en la protección de lo público y corresponsable en la lucha contra la corrupción.

Este tema ha contado con una evolución normativa que se hace evidente al comparar las diferentes mediciones. En sus primeros años la aproximación a este tema se limitaba a la exposición de información. Sin embargo, los avances en la modernización del Estado han ratificado que la rendición de cuentas va más allá. El acercamiento a la ciudadanía no se limita a informar sus logros sino también a explicar y justificar sus acciones, lo que genera diálogo e incentivos. Este tipo de ejercicios son un paso importante para fortalecer la transparencia, así como el concepto de responsabilidad del Estado con la ciudadanía.

Actualmente se pretende que la rendición de cuentas sea un ciclo que debe contar con ejercicios de planeación y estrategia, un informe de gestión completo y entregado oportunamente, multiplicidad de espacios presenciales y/o virtuales, interacción con la ciudadanía, y cumplimiento de los elementos fundamentales del proceso como lo son información, diálogo e incentivos²⁰.

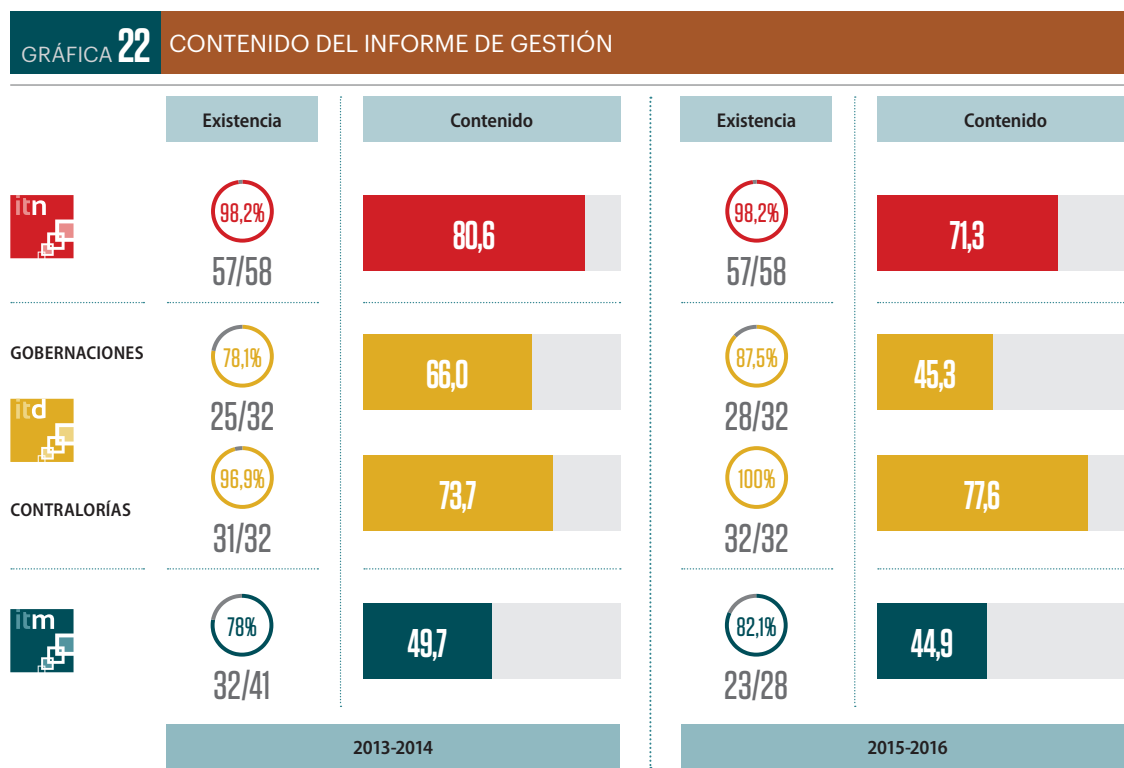
Un espacio magistral como las acostumbradas audiencias públicas donde se presente el informe de gestión no puede ser el único ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía. La dinámica ciudadana en estos eventos ha dado un vuelco importante a través del tiempo, por lo que es necesario que las entidades incorporen otros espacios para rendir cuentas, aprovechando la evolución de las comunicaciones virtuales.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta la estrecha relación que guarda la rendición de cuentas en Colombia con las políticas de lucha contra la corrupción, transparencia y acceso a la información, participación y atención ciudadana, modernización del Estado, entre otras tantas.

- El informe de gestión se constituye como uno de los elementos de información más valiosos en el proceso de rendición de cuentas de las entidades públicas, y se ha evidenciado que es el instrumento al que las entidades más recurren para exponer información. Sin embargo,

²⁰ Elementos del documento CONPES de Rendición de Cuentas 3654.

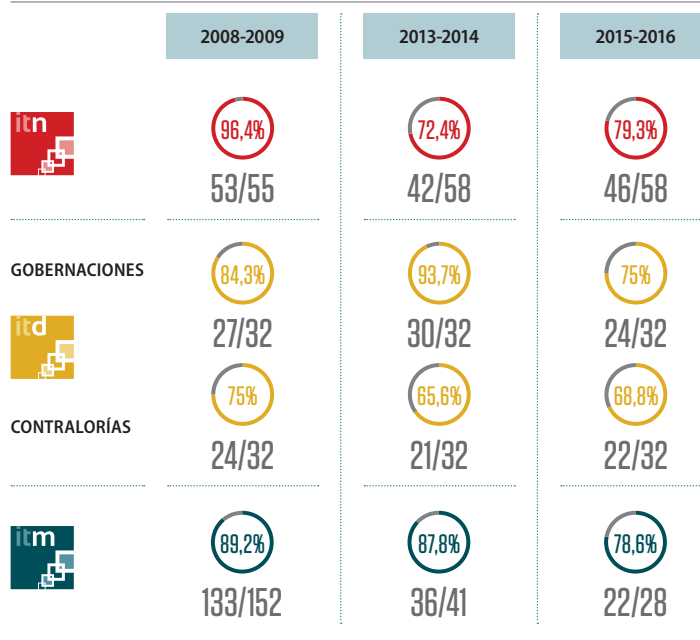
su contenido no es siempre completo o claro. La siguiente gráfica presenta el porcentaje de entidades que reportaron este documento y la calificación promedio de su contenido, entendido como la mención de temas como ejecución presupuestal, cumplimiento de metas e indicadores, el recurso humano y la contratación pública de la vigencia entre otras.



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

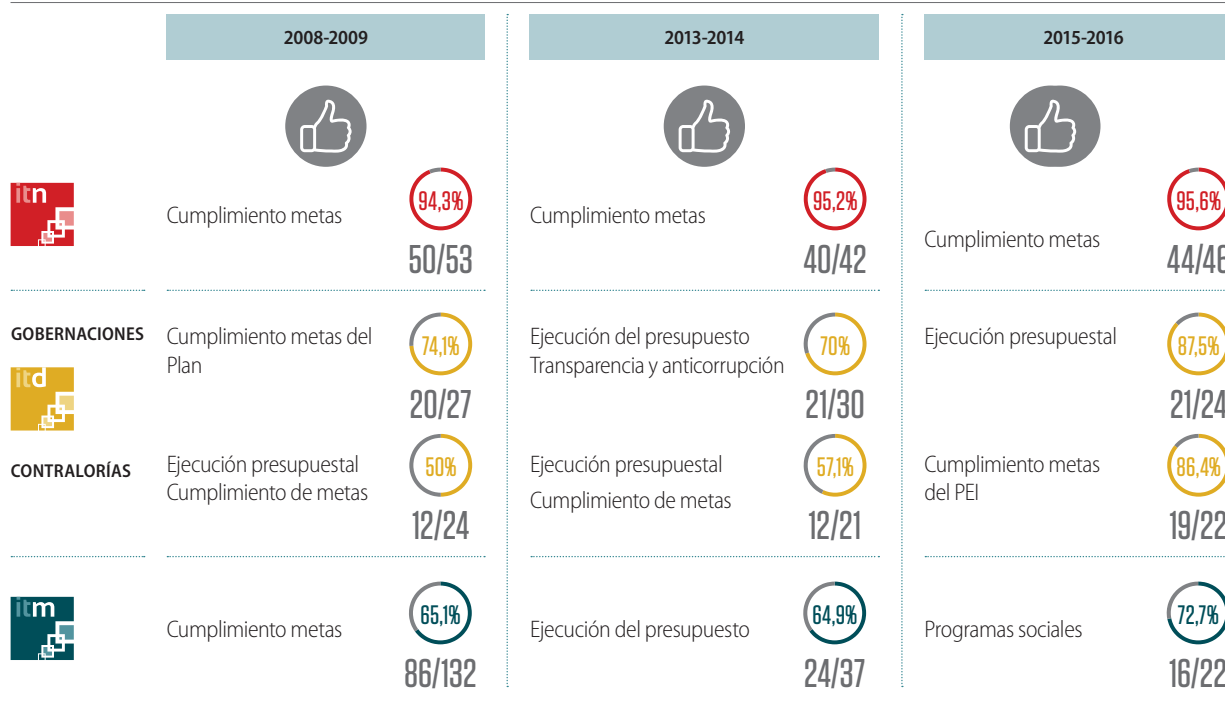
- Las entidades públicas tradicionalmente han rendido cuentas a través de una audiencia principal, sin embargo, el Índice ha sido flexible para evaluar cualquier otro tipo de espacio principal para rendir cuentas. Las gráficas que se ofrecen a continuación presentan la evolución de este tipo de espacios desde su existencia según la vigencia, los temas más tratados, y los menos tratados.

GRÁFICA 23 EXISTENCIA ESPACIO PRINCIPAL



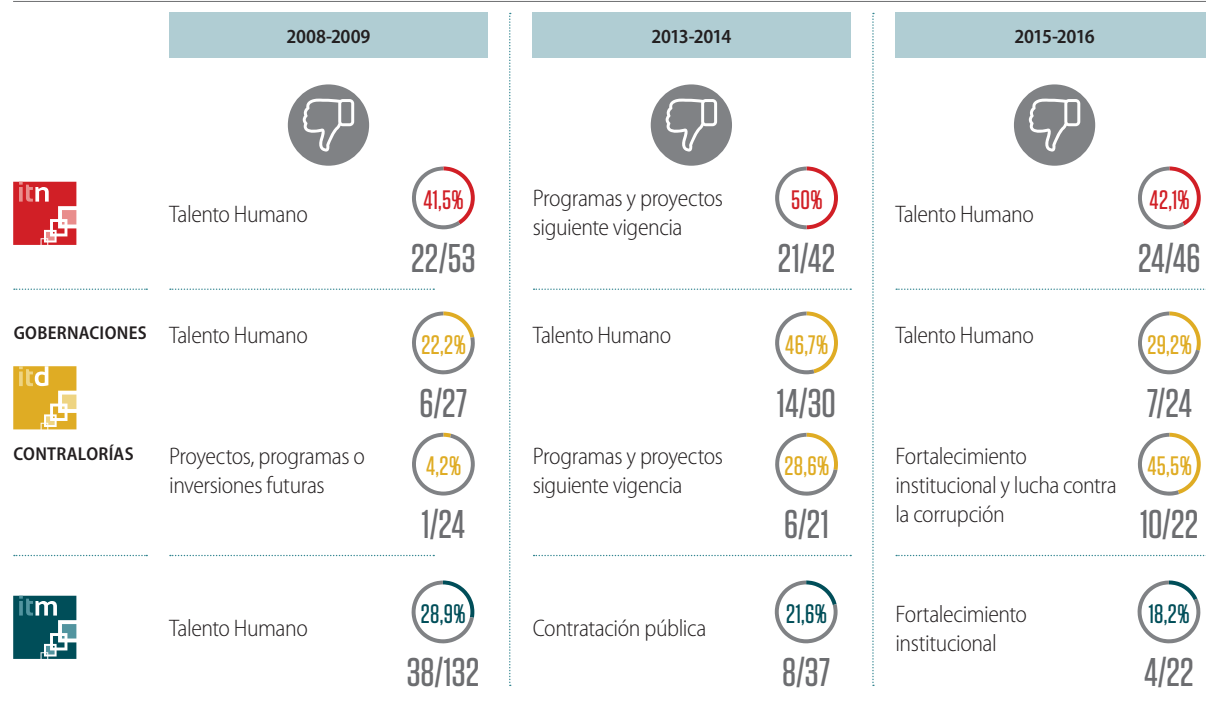
FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

GRÁFICA 24 TEMAS ESPACIO PRINCIPAL



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

GRÁFICA 25 TEMAS ESPACIO PRINCIPAL



FUENTE: Corporación Transparencia por Colombia.

MUESTRA DE ENTIDADES



ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL

DESCRIPCIÓN



El Índice de Transparencia Nacional cuenta con ocho mediciones correspondientes a la colección de documentos del observatorio de integridad de Transparencia por Colombia

Los sectores y ramas del poder evaluados desde la medición 2002 a la 2015-2016 son:

- **Rama ejecutiva:** Ministerios, departamentos administrativas, superintendencias, unidades administrativas, comisiones e institutos.
- **Rama legislativa:** Senado y Cámara de Representantes
- **Rama judicial:** Altas cortes, consejos, Fiscalía y Medicina Legal.
- **Órganos autónomos:** Electoral, control, emisor, instituciones de educación superior, Ministerio Público y CARs.
- **Sector descentralizado por servicios:** Empresas de servicios públicos domiciliarios, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del estado, y sociedades públicas por acciones.

ENTIDADES



Número de entidades por vigencia de evaluación:

2002

88 entidades conformadas así:

- 78 Rama ejecutiva
- 2 Rama legislativa
- 5 Rama judicial
- 3 Órganos autónomos
- Ninguna del Sector descentralizado por servicios

2003

146 entidades conformadas así:

- 133 Rama ejecutiva:
- 2 Rama legislativa
- 5 Rama judicial
- 6 Órganos autónomos
- Ninguna del Sector descentralizado por servicios

2003-2004

182 entidades conformadas así:

- 122 Rama ejecutiva
- 2 Rama legislativa
- 6 Rama judicial
- 52 Órganos autónomos
- Ninguna del Sector descentralizado por servicios

2004-2005

178 entidades conformadas así:

- 95 Rama ejecutiva:
- 2 Rama legislativa:
- 6 Rama judicial:
- 52 Órganos autónomos

- 23 Sector descentralizado por servicios

2007-2008

158 entidades conformadas así:

- 79 Rama ejecutiva
- 2 Rama legislativa
- 2 Rama judicial
- 55 Órganos autónomos
- 20 Sector descentralizado por servicios*

*No incluye Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

2008-2009

158 entidades conformadas así:

- 127* Rama ejecutiva
- 2 Rama legislativa
- 3 Rama judicial
- 5 Órganos autónomos
- 21** Sector descentralizado por servicios

* A diferencia de las otras vigencias, entes universitarios se incluye en Ejecutiva y no en Autónomos.

**No incluye Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

2013-2014

147 entidades conformadas así:

- 74 Rama ejecutiva
- 2 Rama legislativa
- 3 Rama judicial
- 68 Órganos autónomos
- 62 Entidades de educación superior
- 0 Sector descentralizado por servicios

2015-2016

75 entidades conformadas así:

- 66 Rama ejecutiva
- 2 Rama legislativa
- 2 Rama judicial
- 5 Órganos autónomos
- 0 Sector descentralizado por servicios

SELECCIÓN DE LA MUESTRA PARA EL ANÁLISIS DE LOS 15 AÑOS



Para este análisis de 15 años se tomó, en primer lugar, la decisión de seleccionar las entidades cuyos diseños administrativos fueran similares al nivel central departamental y local y, en segundo lugar, la trazabilidad de las entidades que se han mantenido desde las primeras mediciones hasta la última. Esto deja como resultado la muestra censal la rama ejecutiva y la rama legislativa, es decir, el total de entidades que conforman cada rama. Para los demás grupos se seleccionaron las entidades a evaluar bajo una muestra no probabilística por conveniencia, sumando en total 58 entidades.

Adicionalmente se consideraron las reformas administrativas (fusiones o divisiones, como en el caso de los Ministerios) y por esta razón la muestra ha llegado a reducirse a 55 entidades en algunas vigencias.



ENTIDADES DEL NIVEL DEPARTAMENTAL

Gobernaciones

DESCRIPCIÓN

En las primeras evaluaciones del Índice de Transparencia Departamental (2003-2004, 2004-2005 y 2005-2006) se obtenían calificaciones desagregadas por las dependencias de: el despacho del gobernador, la secretaría de hacienda, de salud, de educación, y de obras públicas o infraestructura física. Esto hacía complejo no sólo el análisis de observar a la gobernación en su conjunto, sino que también dificultaba el ejercicio comparado con las demás mediciones donde sólo se obtenía una calificación del nivel central.

Con base en lo anterior, se consolida, para las vigencias mencionadas una sola calificación para cada entidad a través de un promedio simple de las secretarías evaluadas que conforman el nivel central.

Además de esto, en algunas vigencias se medían las licorerías, loterías y asambleas departamentales, las cuales tampoco se tuvieron en cuenta para este análisis histórico, lo que quiere decir que para este ejercicio se consideró únicamente el central de las 32 gobernaciones.

SELECCIÓN DE LA MUESTRA PARA EL ANÁLISIS DE LOS 15 AÑOS

Es una muestra censal, es decir, el 100% de la población comprendida por 32 gobernaciones.

ENTIDADES

2004-2005

268 entidades conformadas así:

- Despacho del gobernador: 32
- Secretaría de hacienda: 32
- Secretaría de educación: 32
- Secretaría de obras: 29
- Secretaría de salud: 23
- Secretaría de tránsito y transporte: 7
- Institutos descentralizados de salud: 9
- Institutos descentralizados de tránsito y transporte: 12
- Licorerías: 10
- Loterías: 18
- Asambleas departamentales: 32

2005 y 2006

228 entidades conformadas así:

- Despacho del gobernador: 32
- Secretaría de hacienda: 32
- Secretaría de educación: 32
- Secretaría de infraestructura, desarrollo físico y obras: 32
- Secretaría de salud: 20
- Institutos descentralizados de salud: 9
- Secretaría de tránsito y transporte: 6
- Institutos descentralizados de tránsito y transporte: 10
- Licorerías: 8
- Loterías: 15
- Asambleas departamentales: 32

2008 - 2009

Nivel central de 32 gobernaciones

2013 - 2014

Nivel central de 32 gobernaciones

2015- 2016

Nivel central de 32 gobernaciones

Contralorías

DESCRIPCIÓN

La evaluación del Índice de Transparencia Departamental para contralorías ha variado menos frente a las entidades evaluadas. Tan sólo en la vigencia 2008-2009 se presenta una ampliación de la muestra, donde se evaluaron adicionalmente 27 contralorías municipales. Sin embargo, para este análisis histórico no se tuvieron en cuenta las contralorías municipales. Este ejercicio consideró solamente las 32 contralorías departamentales.

ENTIDADES

2004-2005
32 Contralorías Departamentales

2005 y 2006
32 Contralorías Departamentales

2008 - 2009
32 Contralorías Departamentales
27 Contralorías Municipales

2013 - 2014
32 Contralorías Departamentales

2015- 2016
32 Contralorías Departamentales

SELECCIÓN DE LA MUESTRA PARA EL ANÁLISIS DE LOS 15 AÑOS

Es una muestra censal, es decir, el 100% de la población comprendida por 32 Contralorías Departamentales.



ENTIDADES DEL NIVEL MUNICIPAL

DESCRIPCIÓN

La evaluación del Índice de Transparencia Municipal es la más nueva y ha sido, quizás, la evaluación con la muestra más cambiante después del nivel nacional.

La primera evaluación se realizó en 2004 como un ejercicio piloto donde se invitaron a participar de la medición a la totalidad de municipios del país y de ahí en adelante, los municipios evaluados en cada medición correspondían al área de trabajo de los cooperantes. En este sentido, ninguna de las evaluaciones del nivel municipal contó con el mismo número de alcaldías evaluadas.

Por lo anterior, se puede decir que el Índice de Transparencia Municipal se seleccionó a través de una muestra no probabilística por conveniencia, es decir, municipios que cumplieran el criterio de estar en el área de influencia del cooperante.

ENTIDADES

2004

- 146 municipios. Se realizó el primer ejercicio piloto donde la participación fue voluntaria.

2005-2006

- 252 municipios. Se configuró como la evaluación que tuvo la muestra mayor.

2008-2009

- 148 municipios

2013-2014
41 municipios:

- 13 municipios que hacen parte del área de trabajo de la Unión Europea.
- Las 28 capitales de departamento exceptuando a Bogotá, Cali y Medellín, que por tener condiciones institucionales diferentes requieren de un estudio especializado.

2015-2016

- 28 municipios capitales de departamento.

SELECCIÓN DE LA MUESTRA PARA EL ANÁLISIS DE LOS 15 AÑOS

Se tomó el conjunto de muestras de cada vigencia de evaluación y se realizaron pruebas de normalidad. Los resultados arrojados permitieron valorar positivamente el análisis del total de entidades evaluadas en cada vigencia.



Para mayor información sobre metodologías y detalles de las mediciones mencionadas consulte:

www.indicedetransparencia.org.co