

**EVALUACIÓN DE LA IDONEIDAD Y UTILIDAD DEL INDICE DE
TRANSPARENCIA DE ENTIDADES PÚBLICAS**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - CIDER.

INFORME FINAL

Director de la consultoría:

Andrés Hernández Quiñones.

Equipo

Juan Gabriel Triana.

Investigador asistente

Carlos Alberto Cardona.

Asesor en análisis institucional y financiero.

Aura Milena Upegui.

Asistente

17 de Febrero de 2009

TABLA DE CONTENIDO

I METODOLOGIA.....	5
1.1 Metodología de análisis del IT: estudio de toda la documentación.....	5
1.2.1. Metodología del proceso de evaluación con los grupos focales.....	6
a. Categorías de la Información.....	6
b. Criterios de selección.....	6
1.2.2. Herramientas de recolección de información.....	7
a. Grupos Focales.....	7
c. Encuesta a Funcionarios Actuales.....	8
d. Matriz de Experiencias Internacionales.....	9
II. ANALISIS DE LA IDONEIDAD Y LA UTILIDAD DEL INDICE DE TRANSPARENCIA (IT).....	9
2.1. ¿Qué es el índice de transparencia? (IT).....	10
2.2. Factores que determinan la fortaleza, la solidez, la idoneidad y la confiabilidad del IT.....	11
2.2.1. Estándares idóneos de Medición. Visibilidad, institucionalidad, sanción, cumplimiento de normas y participación ciudadana.....	11
a. Visibilidad.....	12
b. Institucionalidad.....	13
c. Sanción.....	14
d. Cumplimiento de normas y estándares.....	14
e. Participación ciudadana.....	15
2.2.2. Metodología rigurosa y confiable para recoger, procesar y ponderar la información....	16
a. Fuentes de información y procedimientos de recolección.....	16
b. Metodología de ponderación de factores y agrupamiento de resultados.....	17
2.2.3. Flexibilidad y adaptabilidad.....	18
2.3. Problemas y/o desafíos del IT como instrumento de medición.....	18
2.3.1. El reto de avanzar en la precisión de la definición y comprensión de los factores e indicadores de medición.....	19
a. Necesidad de precisar la noción de Visibilidad y Rendición de cuentas y dejar más claro su relación.....	19
b. Problemas con la definición de participación ciudadana y su relación con el control social.....	21

2.3.2. El reto de ponderar los factores y los indicadores. Explicar la metodología y exponer públicamente sus ventajas.....	23
2.3.3. El reto de responder al oportunismo y a la adaptabilidad de los funcionarios para obtener buenas calificaciones sin modificar prácticas irregulares.....	24
2.3.4. El reto de la información: encontrarla, validarla, y acercarla a las definiciones.....	25
2.3.5. El reto de la interpretación de los datos y de las hipótesis que guían los análisis de los resultados de cada factor y del conjunto de indicadores.....	27
a. ¿Cómo leer los resultados correspondientes al factor de cumplimiento de normas?	27
b. ¿Cómo leer los resultados correspondientes al factor de sanción?	28
c. ¿Cómo leer los resultados de participación ciudadana?	29
2.4. Opiniones planteadas en los grupos focales en torno al ITM, el ITN y al concepto de riesgo de corrupción.	29
a. Opiniones frente al Índice de Transparencia Municipal.....	30
a.1 Visibilidad.	30
Rendición de Cuentas	31
Publicidad en la contratación.	33
<i>Acceso a la información</i>	34
<i>Página Web</i>	35
a.2. Cumplimiento de Normas y estándares.	36
<i>Gestión de la contratación</i>	36
<i>Gestión de recurso humano</i>	37
<i>Avances en el sistema de Control Interno</i>	38
<i>Indicador de desempeño Fiscal</i>	39
a.3 <i>participación Ciudadana</i>	39
b. Opiniones frente al Índice Nacional de transparencia (INT).	41
b.1 Visibilidad.	41
Publicidad en la contratación.	41
<i>Página Web</i>	42
<i>Sistema de quejas y reclamos</i>	43
<i>Tramites</i>	44
b.2 <i>Institucionalidad</i>	45
<i>Riesgos en la contratación</i>	46
<i>Meritocracia y evaluación de funcionarios</i>	46
<i>Implementación de sistemas de gestión de calidad</i>	47

<i>Declaración de bienes y rentas.</i>	47
<i>Cumplimientos de planes de mejoramiento.</i>	48
<i>Evaluación de Gestión de la entidad</i>	48
<i>Avances en el control interno.</i>	49
<i>b.3. Sanción.</i>	49
<i>Sanciones de control interno disciplinario.</i>	50
<i>Montos de fallos de responsabilidad fiscal.</i>	51
<i>Investigaciones penales.</i>	52
2.4.3. Opiniones frente al concepto de riesgo de corrupción.	52
a. Pertinencia del concepto.....	52
b. Alcances del concepto riesgo de corrupción y su relación con la transparencia.....	53
2.4.4 Opiniones frente a aspectos operativos.	54
a. Mecanismos para Validar y Verificar la Información y Resultados.	54
a. 1 Cruzar información con otras entidades.	55
a. 2 Verificación de la información que reportan las entidades.....	56
a.3 Validación de la información con la ciudadanía.....	56
b. Ajustes operativos del instrumento.	57
b.1 Diferenciación según la naturaleza de la entidad evaluada.	57
b.2. Periodicidad y oportunidad de la Medición.....	58
b.3 Herramienta para el control social	58
b.4 Selección del interlocutor de las entidades evaluadas.....	59
2.5. Utilidad del IT y sus alcances reales.....	60
2.5.1. El índice como herramienta para la generación de alertas tempranas.....	60
2.5.2. El índice como instrumento para identificar avances y retrocesos en la probidad y transparencia de la administración pública.	63
2.5.3. El índice como herramienta que promueve la disponibilidad de la información.....	63
2.5.4. El índice como herramienta de medición externa, independiente, estandarizada y no excluyente.	64
III. INFORME DE ANALISIS ADMINISTRATIVO, FINANCIERO Y DE ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES.	65
3.1. Componente Administrativo.	65
3.2 Componente Financiero.	66
3.3. Estrategia De Comunicación.....	72

I METODOLOGIA.

En este capítulo se presenta, de una parte, la metodología utilizada para hacer el análisis de la idoneidad del Índice de transparencia (IT) basándose en el estudio de toda la documentación proporcionada por Transparencia; y de otra parte, la metodología que se diseñó para hacer el análisis mediante el trabajo con los grupos focales.

1.1 Metodología de análisis del IT: estudio de toda la documentación.

Los pasos dados para el análisis del IT fueron los siguientes:

- a. Revisión a profundidad de todos los documentos entregados por la corporación Transparencia por Colombia: Informes de avances del programa; documentos conceptuales de diseño del IT; documentos metodológicos de diseño del Índice de transparencia Nacional, Departamental y Municipal; documentos de presentación de resultados del IT y informes de consultoría.
- b. Estudio y reflexión sobre las bases conceptuales y metodológicas del índice para aclarar su objeto y alcance, el enfoque que lo sustenta, los supuestos que le dan fundamento y los factores objeto de la medición.
- c. Estudio a profundidad de todos los factores, indicadores y variables utilizados por el IT en sus diferentes versiones así como de la metodología de cálculo y de recolección de la información.
- d. Estudio de todas las modificaciones realizadas por el IT desde sus inicios.

1.2. Metodología de trabajo con grupos focales.

En esta sección se expone, en primer lugar, la metodología que se utilizó para desarrollar el trabajo con los grupos focales: se describen las categorías de información, los procedimientos de convocatoria, los tiempos de la evaluación y los criterios utilizados para definir la muestra de las entidades evaluadas; en segundo lugar, se presentan las Herramientas de Recolección de Información y se exponen los instrumentos utilizados por el equipo de la evaluación para recopilar la información necesaria: revisión documental, grupos focales, cuestionarios a interlocutores y encuesta a funcionarios actuales.

1.2.1. Metodología del proceso de evaluación con los grupos focales.

Para la presentación del diseño metodológico del proceso de evaluación, a continuación se detallaran los siguientes componentes: a) *Categorías de la información*, presentando las principales categorías de información que guiaron todo el diseño, la recolección, el análisis y la sistematización de la información del proyecto; y finalmente, y b) *Criterios de selección*, definiendo cuales fueron los lineamientos que se siguieron para establecer el listado de entidades a consultar de cada uno de los tres índices.

a. Categorías de la Información.

A continuación se exponen las principales categorías de información utilizadas por el equipo de la evaluación y su propósito:

Idoneidad del índice. El propósito de esta variable es analizar varios aspectos: a) la idoneidad del índice para medir transparencia; b) ¿qué aspectos no se miden y como se podrían medir; c) ¿qué aspectos no se pueden medir?; d) ¿Cuál es la pertinencia del concepto de riesgo de corrupción?

Percepción sobre la utilidad del índice. El propósito de esta variable es medir la percepción sobre la utilidad del INDICE. Se incluyeron las siguientes preguntas: a) ¿ud cree que el índice es el instrumento que representa lo que es la transparencia de una entidad? (si o no); y b) ¿sirve el índice (si o no)?; y ¿qué tan útil es el instrumento?

Aspectos operativos, procedimentales o técnicos. El objetivo de esta variable es identificar los aspectos que facilitan y o dificultan el aporte de información al índice.

Impacto de la Implementación de los Índices. El propósito de esta variable es tener una aproximación a los siguientes aspectos: a) el posicionamiento del instrumento, b) la percepción del impacto en la formulación de política pública; c) los comportamientos generados en las entidades evaluadas, y c) finalmente, otros factores que también han ayudado para la mejora en la transparencia de las entidades públicas

b. Criterios de selección.

Los criterios para definir el listado de entidades evaluadas a consultar, buscando una representatividad de los casos más relevantes para estudiar en cada uno de los niveles, fueron los siguientes: i) entidades que hubieran mejorado de manera constante durante los periodos de evaluación; ii) entidades que hubieran empeorado de manera constante durante los periodos de evaluación; iii) entidades que se hubieran mantenido estables durante el periodo de medición; iv) entidades que hubieran oscilado constantemente (ej. alto-medio-alto, medio-moderado-medio, etc...); y v) entidades de Control y Órganos de Representación

<i>Categoría de la Muestra</i>	<i>Número</i>
Entidades Nacionales	25
Departamentos	15
Municipios	61

1.2.2. Herramientas de recolección de información.

Las herramientas de recolección de información fueron las siguientes:

a. Grupos Focales

Se convocaron 8 grupos focales para profundizar en la discusión del diseño metodológico de los índices. Se adelantaron 4 grupos focales en Bogotá (Entidades de Control, ONGs, Académicos y Entidades Nacionales), 2 en Barranquilla (Entidades de Control y ONGs) y 2 en Medellín (Entidades de Control y ONGs – Académicos). Para asegurar una mejor discusión del índice, se suministró previamente a los asistentes el resumen metodológico del instrumento, además de presentar brevemente el instrumento al inicio de cada reunión.

El listado de asistentes a cada uno de los grupos fue el siguiente:

Grupo Focal 1 – entidades de Control (Bogotá)

Programa Anticorrupción presidencia, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Procuraduría General de la Nación, Auditoría General de la República Fiscalía y Contaduría General de la Nación.

Grupo Focal 2 – ONGs y Sociedad Civil (Bogotá)

Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación OCASA y Misión de Observación electoral

Grupo Focal 3 – Académicos (Bogotá)

Alberto Maldonado, Raúl Velásquez, Jairo Matallana, John Sudarski, Clemencia Escallon , Octavio Fajardo, Elizabeth Ungar, Oscar Pardo, Alfonso Reyes, Camilo Serna, Ana Maria Ramos Y Omar Peña.

Grupo Focal 4 – entidades nacionales (Bogotá)

Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Fuerzas Aérea Colombiana (FAC) y Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Grupo Focal 5 – entidades de Control (Barranquilla)

Contraloría General De La República, Gobernación Del Atlántico, Defensoría Del Pueblo, Procuraduría General De La Nación, Contraloría Departamental Del Atlántico Y Escuela Superior De Administración Pública E.S.A.P

Grupo Focal 6 – ONGs y Sociedad Civil (Barranquilla)

Corcaribe, Consejo Departamental De Planeación Del Atlántico, Universidad Del Norte, Protransparencia, Redcaribe, Barranquilla Como Vamos Y Concejo Como Vamos

Grupo Focal 7 – entidades de Control (Medellín)

Procuraduría General De La Nación, Contraloría General De La República, Fiscalía General De La Nación, Y Contraloría General De Medellín

Grupo Focal 8 – académicos y ONGs (Medellín)

Universidad De Antioquia, Jaime Obando Cárdenas, Guillermo Giraldo Díaz y Maria Soledad Betancourt

Las síntesis de las principales discusiones de los grupos, se encuentra recogida en los informes de relatoría de cada uno de ellos.

b. Cuestionarios Interlocutores Índice

Se elaboró un cuestionario para consultar directamente a los funcionarios que fueron interlocutores de los distintos índices. Para ello se formularon 24 preguntas que daban cuenta de las diferentes categorías presentadas anteriormente. Se contactó a la totalidad de interlocutores de las entidades definidas por la muestra por correo electrónico o por celular, a cada uno de ellos se les presentó el proyecto de evaluación, y se les invito a contestar el cuestionario. De la totalidad de interlocutores contactados, obtuvimos confirmaciones de XX interlocutores del índice nacional y XX interlocutores del índice municipal. Del total de cuestionarios enviados, obtuvimos respuesta de 20 interlocutores en total.

c. Encuesta a Funcionarios Actuales

Se diseñaron y aplicaron encuestas de consulta a Funcionarios Actuales. En estas se profundizaron algunos aspectos concretos acerca del conocimiento y posicionamiento del índice a nivel regional. Estas encuestas se implementaron en el marco de los eventos regionales de seguimiento y acompañamiento a la gestión municipal y departamental, liderados por la Federación Colombiana de Municipios, La Escuela Superior de Administración Pública y las entidades de control. El equipo del proyecto estuvo en los eventos de Villavicencio, Bucaramanga y Bogotá. De igual manera, el equipo del proyecto

acudió a la reunión del comité ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, la cual se llevó a cabo en la ciudad de Popayán el día 30 de octubre de este año. El total de funcionarios encuestados fue de 68: 24 Alcaldes y 44 funcionarios.

d. Matriz de Experiencias Internacionales

Se hizo una revisión de otras experiencias internacionales similares a los índices de transparencia. Los casos reseñados fueron: Medición de Transparencia en los Gobiernos Municipal y Central, Japón; Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, México; Corruptometro, Panamá; Índice de Soborno Urbano, Kenia; Instrumento de Evaluación Municipal, Nicaragua; y finalmente, la medición adelantada por el capítulo brasilero de transparencia internacional. Los aspectos que se profundizaron en esta reseña de otras experiencias fueron: Nombre de la Herramienta, Responsable, Pagina WEB, Información de Contacto, Primera implementación, Escala de trabajo, Alianza y relaciones con otros programas, Contexto, Implementación (Concepto, Variables, Indicadores y Proceso), resultados y recomendaciones.

II. ANALISIS DE LA IDONEIDAD Y LA UTILIDAD DEL INDICE DE TRANSPARENCIA (IT)¹.

En esta sección se analizan los factores que determinan la idoneidad del Índice de Transparencia y se señalan algunos problemas que se sugiere sean considerados en los ajustes futuros. Para realizar este trabajo se siguen los siguientes pasos: en primer lugar, se expone la forma como la Corporación Transparencia por Colombia concibe y define el Índice de Transparencia. En esta parte se presentan los factores (y/o dimensiones) que utiliza tanto el Índice Nacional como el Índice Municipal para identificar los riesgos de corrupción; en segundo lugar, se señalan los aspectos técnicos y metodológicos que hacen del índice una herramienta confiable, sólida e idónea para acercarse a la identificación de “las condiciones institucionales y las practicas gubernamentales” que pueden elevar o disminuir los riesgos de corrupción en el país; en tercer lugar, se presentan algunos problemas, fallas y/o riesgos que deben ser tenidos en cuenta por el Índice. Dichos problemas pueden afectar la capacidad de los índices como herramientas para dar cuenta de los riesgos de corrupción con una mayor precisión, y/o que pueden afectar la confiabilidad de algunos de los factores e indicadores que se utilizan. Se reflexiona, entonces, sobre

¹ Cuando se hable del Índice de Transparencia nos estamos refiriendo al Índice de Transparencia Nacional y al Índice de Transparencia Municipal.

aspectos que pueden impedir que el índice gane en precisión. En cuarto lugar, se presentan algunas de las conclusiones de los grupos focales en torno a los siguientes temas: a) la idoneidad del concepto de riesgo de corrupción, b) los factores e indicadores del Índice de Transparencia Nacional (ITN); c) los factores e indicadores del Índice de Transparencia Municipal (ITM); y f) los aspectos operativos para mejorar la aplicación de los índices. En quinto lugar, se identifican brevemente cuales son los principales desafíos que enfrentan los índices para ser una herramienta cada día mas precisa, confiable, sólida e idónea en la medición de los riesgos de corrupción.

Transparencia por Colombia ha desarrollado el índice en los tres niveles: el nacional, el departamental y el municipal. Aquí solo haremos una reflexión sobre la idoneidad de los índices nacional y departamental.

2.1. ¿Qué es el índice de transparencia? (IT).

La Corporación Transparencia por Colombia define el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas como una herramienta diseñada para “identificar las condiciones institucionales y las practicas de las autoridades gubernamentales y agentes públicos que puedan conducir a elevar o disminuir los riesgos de corrupción en la gestión de las entidades públicas². El riesgo de corrupción se entiende como la probabilidad de que se presenten prácticas corruptas en las entidades públicas por parte de los funcionarios. Estos riesgos se dan porque existen ciertas condiciones institucionales, prácticas de los funcionarios e incentivos que crean un escenario favorable a los hechos y comportamientos corruptos³. La hipótesis que se maneja es que existen mayores riesgos de corrupción cuando se dan algunas de las siguientes situaciones: “monopolio de la información y de las decisiones, alto grado de discrecionalidad de los servidores públicos, bajo desarrollo de los procesos y procedimientos institucionales, inexistencia o debilidad de contrapesos y controles al poder, y baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos”.

Desde esta perspectiva, los diferentes Índices de Transparencia indagan, como se analizará luego, por una diversidad de factores que contribuyen a disminuir y/o aumentar los riesgos de corrupción. Estos factores son: a) la visibilidad de las acciones de las entidades y de los funcionarios públicos, y el acceso a la información por parte de los ciudadanos; b) el cumplimiento de normas y estándares de la gestión administrativa por parte de las entidades regionales y municipales; c) la existencia de reglas, controles y procedimientos claros y conocidos por los funcionarios en la entidades públicas nacionales y con ello el margen de

² <http://www.transparenciacolombia.org.co/%C3%8DNDICES/tabid/61/Default.aspx>

³ Todos los Índices de transparencia comparten esta definición de riesgo de corrupción. Ver Índice de transparencia municipal. Resultados 2005 y 2006, Bogotá, Transparencia por Colombia, Colección documentos observatorio de Integridad No 9, 2008, pag 8

discrecionalidad de dichos funcionarios, de los representantes políticos y particulares del nivel nacional en el ejercicio de sus funciones públicas; d) los fallos y sanciones relacionadas con faltas disciplinarias de los funcionarios o usos indebidos de los bienes y servicios encomendados por la administración pública; y e) las iniciativas del gobierno municipal para estimular y hacer posible la participación de los ciudadanos en la gestión pública y para exigir la rendición de cuentas.

2.2. Factores que determinan la fortaleza, la solidez, la idoneidad y la confiabilidad del IT.

El Índice de transparencia (en sus diferentes versiones: nacional, departamental y municipal) constituye una herramienta sólida, adecuada y confiable para identificar los riesgos de corrupción y señalar alarmas frente a la existencia de los mismos; representa un referente cuantitativo y valorativo de enorme utilidad. Reconocer que el IT representa hoy un marco o referente bastante sólido y riguroso para dar cuenta de los riesgos de corrupción; no implica desconocer la necesidad de hacer ajustes para ganar en precisión y consistencia y enfrentar la complejidad de la medición de los riesgos de corrupción, sin que ello afecte la estructura permanente del Índice.

Se pueden identificar tres factores que explican la solidez, la idoneidad, y la fortaleza del IT en sus diferentes versiones (Nacional, departamental y municipal). En primer lugar, el Índice de Transparencia ha definido estándares (factores o dimensiones) de medición claros y rigurosos para dar cuenta de los factores institucionales (en particular administrativos) y de las prácticas de agencias gubernamentales y de funcionarios públicos que favorecen o disminuyen los riesgos de corrupción; dichos factores son: Visibilidad, Investigación, Sanción, Institucionalidad, cumplimiento de normas, y Participación. En segundo lugar, el IT ha venido diseñando una metodología rigurosa y confiable para recoger, procesar y ponderar la información; finalmente, el índice ha mostrado flexibilidad para realizar adecuaciones y refinaciones ante fallas y deficiencias encontradas en los diferentes procesos de implementación del mismo⁴.

2.2.1. Estándares idóneos de Medición. Visibilidad, institucionalidad, sanción, cumplimiento de normas y participación ciudadana.

Uno de los mayores logros del IT es el de identificar estándares idóneos y rigurosos de medición para dar cuenta de la transparencia en la gestión pública. Estos estándares están compuestos por un conjunto de factores, indicadores y variables que intentan medir (o acercarse a la medición) los riesgos de corrupción y dar cuenta de la evolución de la

⁴ En esta entrega se desarrolla el primer factor relacionado con la definición de un referente cuantitativo

transparencia en la gestión pública. Los factores identificados y desglosados por el IT son los siguientes: visibilidad, institucionalidad, sanción, cumplimiento de normas y participación ciudadana.

Estos factores (al igual que el conjunto de indicadores y variables que los componen) se constituyen como un referente cuantitativo y valorativo riguroso para el estudio de la transparencia en la gestión pública. Si bien, no hay consenso general sobre los significados de muchos de los factores de medición y sobre los indicadores que se utilizan para dar cuenta de dichos factores, ni sobre las variables de los indicadores, ello no implica que los mismos dejen de ser un estándar o referente de medición (cuantitativo y valorativo) sólido, confiable y de gran utilidad para el estudio de los riesgos de corrupción en la gestión pública del país. Afirmar esto no implica desconocer que, como en toda medición, siempre existe el reto de: a) avanzar en una mayor precisión a la hora de definir los factores e indicadores, b) mejorar los procedimientos de recolección de la información, c) ajustar las ponderaciones de las variables, d) validar los supuestos axiológicos de la medición.

En las siguientes líneas se presentan los significados y las premisas que hay detrás de cada uno de los factores identificados y diseñados por el IT para medir las condiciones institucionales que favorecen o previenen los riesgos de corrupción. Como ya se menciona dichos factores son: visibilidad, institucionalidad, sanción, cumplimiento de normas y participación ciudadana.

a. Visibilidad.

El factor de visibilidad es definido en el IT como la “posibilidad de acceder en forma libre y fácil a la información de las diferentes entidades por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular”⁵.

La premisa que asume el Índice es que en la medida en que “las entidades públicas hacen visible su gestión y los procedimientos con los cuales operan, y permiten que sus resultados sean sometidos a un juicio externo, tienen una menor probabilidad de que se presenten hechos de corrupción”⁶. Se cree que uno de los factores que más contribuye a disminuir y

⁵ *Índice de Transparencia Nacional*, resultados 2004-2005, Transparencia por Colombia, Bogotá, <http://www.transparenciacolombia.org.co/%C3%8DNDICES/tabid/61/Default.aspx>

⁶ Este factor está compuesto de “siete indicadores que identifican estándares mínimos de transparencia, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes; indicadores que utilizan la información pública disponible de forma directa en las entidades o consolidada a través de los sistemas de información de entidades responsables, como el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal –SICE- de la Contraloría General de la República.

controlar los riesgos de corrupción es el de la visibilidad de las decisiones y de la gestión de las entidades públicas.

Los indicadores que dan cuenta del grado de visibilidad en el Índice de Transparencia Nacional son los siguientes: página web, sistema de quejas y reclamos, publicidad en la contratación, cumplimiento del SICE, rendición de cuentas, trámites y disponibilidad de la información. Por otro lado, los indicadores de visibilidad en el Índice de Transparencia Municipal son: rendición de cuentas, publicidad del plan de desarrollo y presupuesto, publicidad de la destinación de recursos de regalías, publicidad de la contratación, publicidad de la contratación el sistema de información sobre la contratación Estatal, publicidad de la administración de recursos humanos, publicidad de la oferta de bienes y servicios de la administración, acceso a la información, y página web 7.

b. Institucionalidad.

El factor de institucionalidad es definido en el Índice de Transparencia Nacional (ITN) como la presencia de reglas, controles, procedimientos claros y conocidos que “limitan el margen de discrecionalidad de los funcionarios, representantes políticos y particulares en el ejercicio de funciones públicas”⁸.

La premisa que asume el IT es que los riesgos de corrupción se controlan o disminuyen si en las entidades públicas existen y se cumplen reglas, controles y procedimientos. En el índice de transparencia Nacional del 2002 se señala con claridad esta premisa al afirmar que “el cumplimiento de procedimientos establecidos y conocidos limita el margen de discrecionalidad de funcionarios, representantes políticos y particulares en ejercicio de funciones públicas. Además, si la complejidad de los trámites asociados a la gestión pública disminuye, se alterará la relación costo-beneficio de las prácticas corruptas. Por ello, es posible afirmar que a mayor institucionalidad y eficiencia, menor será el margen de discrecionalidad y por tanto menor la oportunidad de corrupción”⁹.

Este factor está compuesto por nueve indicadores: 1) riesgos en la contratación, 2) riesgos en el empleo público, 3) meritocracia y evaluación a funcionarios, 4) avances en el sistema de control interno, 5) cumplimiento de planes de mejoramiento. 6) administración de riesgos, 7) evaluación de la gestión de la entidad, 8) declaración de bienes y rentas y 9) implementación de sistemas de gestión de calidad.

⁷ *Índice de transparencia municipal*. Op, cit., pp. 42-43

⁸ *Índice de Transparencia Nacional*, resultados 2004-2005, Documento Metodológico Transparencia por Colombia, Bogotá, 2006, <http://www.transparenciacolombia.org.co/%C3%8DNDICES/tabid/61/Default.aspx>

⁹ *Índice de Integridad de las Entidades públicas*, resultados 2002, Comparativo de los poderes del Estado, Transparencia por Colombia, Bogotá, 2002, pp. 8

c. Sanción.

El factor Sanción es definido por el IT como la existencia de fallos y sanciones relacionados con conductas asociadas a hechos corruptos de acuerdo a los estándares establecidos por la legislación colombiana.

En cuanto al factor de Sanción se pueden identificar dos premisas en los documentos metodológicos de las diferentes versiones del Índice. Una primera premisa, queda claramente consignada en el documento de resultados del 2004 y 2005 del ITN; en dicho documento se señala que “en la medida en que los funcionarios y las propias entidades tienen un mayor número de sanciones disciplinarias y fiscales los procesos internos de tales entidades *no están siendo suficientemente blindados o protegidos* contra los riesgos de corrupción que les corresponden”¹⁰. Una segunda premisa que asume el IT es que una entidad con un mayor número de fallos y sanciones es una entidad que presenta *debilidades institucionales* en tanto permite que se produzcan faltas disciplinarias o usos indebidos de los bienes o servicios encomendados por la administración pública. Dichas faltas también evidencian *deficientes mecanismos de prevención internos*. Para el IT un mayor número de prácticas deshonestas “se asocia a la existencia de escenarios institucionales donde no existen o son deficientes los mecanismos de prevención internos”¹¹.

En el índice de transparencia nacional del 2005-2006 este factor cuenta con cuatro indicadores: a) el número de fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría; b) el número de fallos disciplinarios proferidos por la Procuraduría; c) la relación entre el valor de los fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría como proporción del presupuesto de la entidad; y d) el número de funcionarios sancionados por la oficina de Control Interno Disciplinario.

d. Cumplimiento de normas y estándares.

¹⁰ *Índice de Transparencia Nacional*, Documento metodológico Op, cit pp. 3 y 21

¹¹ *Índice de Transparencia Departamental*, Documento Metodológico. Resultados 2005-2006, Transparencia por Colombia, Bogotá, 2007, pp 14.

El Índice de Transparencia municipal del 2005-2006 define el factor “Cumplimiento de normas y estándares” como el factor que “evalúa la observancia, por parte de la administración municipal, del conjunto de normas y estándares establecidos para adelantar los procesos de planeación, presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos y control institucional en la gestión de las entidades públicas¹²”.

La premisa que se asume es que cuando los funcionarios públicos cumplen las normas y estándares establecidos por la ley los riesgos de corrupción disminuyen.

Los indicadores que se utilizan para medir este factor son: a) las metas cuantificables en el Plan de Desarrollo, b) el reporte del cumplimiento en la destinación de regalías, c) la gestión de la contratación, d) la gestión del Recurso Humano, e) la evaluación y capacitación del recurso humano, f) el reporte de información a organismos de control y entidades públicas y corporación pública local, g) el informe de rendición de cuentas al Concejo Municipal, h) los avances en el sistema de control interno de gestión, y el índice de desempeño fiscal y cumplimiento en los porcentajes de destinación de recursos del SGP

e. Participación ciudadana.

El índice de transparencia municipal del 2005-2006 define este factor como “el conjunto de iniciativas del gobierno municipal para estimular y hacer posible la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre prestación de servicios, definición de prioridades, uso de recursos, y en el ejercicio del control sobre el desempeño de las autoridades públicas”¹³. El IT utiliza el factor de participación ciudadana para medir el grado de inclusión de estrategias de fomento a la participación ciudadana en el proceso de gestión e implementación de programas, proyectos y políticas públicas, para medir ejercicios de control social.

El índice evalúa si esta inclusión se ve reflejada en los arreglos institucionales en términos de estructura administrativa, instrumentos de planeación y presupuesto. Las variables utilizadas para dar cuenta de esta modificación de los arreglos institucionales son: a) existencia de un programa de participación en el Plan de Desarrollo Municipal con objetivos, estrategias y metas; b) ejecución de recursos para participación ciudadana; c) existencia de programas y proyectos para la participación ciudadana, y d) existencia de un departamento o funcionario encargado de promover la participación ciudadana.

¹² *Índice de transparencia municipal*. Resultados 2005 y 2006, Bogotá, Transparencia por Colombia, Colección documentos observatorio de Integridad No 9, 2008, pp. 43.

¹³ *Índice de transparencia municipal* Op, cit, pp. 44

2.2.2. Metodología rigurosa y confiable para recoger, procesar y ponderar la información.

Un segundo logro del IT es el relacionado con el diseño de una metodología rigurosa y confiable para recoger, procesar y ponderar la información. En este apartado se exponen los componentes centrales de la metodología utilizados por el IT en sus diferentes versiones. El IT, por un lado, cuenta con fuentes de información objetiva, y tiene un procedimiento riguroso y complejo de recolección y ordenación de la información; y por otro lado, tiene un criterio sencillo pero sólido de ponderación de la información de los factores, indicadores y variables; y finalmente, ha mejorado los criterios de selección de entidades y ampliado la cobertura

a. Fuentes de información y procedimientos de recolección.

A partir del año 2003, el IT se genera con “base en información objetiva que es obtenida directamente de las entidades monitoreadas y de fuentes secundarias del ejecutivo y de los organismos de control”¹⁴. De esta forma, la información se obtiene de datos oficiales de las entidades, de la Procuraduría General de la Nación, del Departamento Administrativo de la Función Pública, de la Contraloría General de la República, del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Educación Nacional, de la Auditoría General de la República y de las Contralorías departamentales.

En cuanto al procesamiento y recolección de la información, el Documento metodológico del ITN lo explica muy bien:

“En primera instancia, se diseñó un formulario de recolección de información esquemático, enviado en medio magnético a las entidades, para ser diligenciado en el mismo medio y de esa manera facilitar el proceso de sistematización de la información reportada, así como disminuir la posibilidad de errores en la transcripción. De manera paralela, se solicitó la designación de un funcionario como **interlocutor** de cada entidad evaluada (...), el cual sería el responsable de recoger la información en las diferentes instancias al interior de la entidad, consolidarla y enviarla a Transparencia por Colombia y poder acudir a él para resolver inquietudes o solicitudes adicionales.

Después del envío del formulario, se inició el proceso de interlocución con las entidades para solucionar sus inquietudes respecto del mismo. En este proceso se hicieron precisiones respecto del tipo de información que se requería y se invitó a las entidades a complementar y hacer todas las aclaraciones pertinentes en documentos anexos, que serían tenidos en cuenta en el proceso de lectura y análisis.

El proceso de recolección, evaluación, verificación y análisis de la información reportada por cada una de las entidades se llevó a cabo durante poco más de tres meses. En desarrollo de esta etapa se hizo una revisión minuciosa del diligenciamiento de los formularios y de los soportes y anexos enviados, y se envió una segunda comunicación a cada entidad solicitando nuevamente el envío de soportes y anexos

¹⁴ *Índice de Transparencia Departamental*, Op, cit, pp 13.

faltantes, así como aclaraciones sobre los datos recibidos en los casos en que había lugar a inconsistencias¹⁵.

Como se puede observar la información solicitada en las diferentes fuentes se consolida en una única base de datos y cuenta con varios filtros de validación de la información.

b. Metodología de ponderación de factores y agrupamiento de resultados.

Una de las mayores fortalezas del IT es la metodología de ponderación, dicha metodología de cálculo utiliza promedios ponderados para cada factor y agrupa los resultados mediante clusters. En esta nueva metodología, que se adopta a partir del año 2003, el cálculo final del Índice “corresponde al promedio ponderado de los tres factores que lo componen. El peso o ponderación de cada factor, depende del número de indicadores de cada uno. Como no todos los indicadores aplican a todas las entidades calificadas, la ponderación puede ser diferente para cada una”¹⁶.

Como se puede observar, el IT diseñó una metodología sencilla de ponderación, donde el peso de cada factor depende del número de indicadores de cada uno. Esta metodología, tiene dos ventajas: la primera, permite resolver en forma sencilla el problema de la dificultad de comparación y ponderación de los factores e indicadores, al señalar que una vía óptima de la ponderación es la que la hace depender del “número de indicadores”. Esta técnica, asume que una vez identificados los factores y estándares relevantes de la medición, el problema de la ponderación de dichos factores debe basarse en “*la cantidad de indicadores*”. La segunda ventaja, relacionada con la anterior, es que se garantiza la estructura permanente del índice, reduciendo su vulnerabilidad a los cambios. La metodología de ponderación permite, por un lado, la comparación de las mediciones a lo largo del tiempo (año a año ver la calificación de las instituciones); y por otro lado, la comparación de cada institución en el transcurso del mismo. De esta forma, la metodología descrita en ningún caso permite ajustes particulares en la ponderación de los factores y los indicadores, lo que en cierta forma garantiza también, la confiabilidad y precisión del Índice.

Tal y como se señala en el IT del 2003-2004:

“la nueva metodología permite a las entidades compararse a sí mismas, identificar avances o retrocesos periódicos y agregar o suprimir, año tras año, nuevos indicadores a cada factor, sin que se altere la comparabilidad de los resultados entre los distintos años, pues el puntaje final de cada factor, sube o

¹⁵ *Índice de Transparencia Nacional*, Documento metodológico Op, cit pp 4.

¹⁶ *Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales*. Resultados 2003-2004, Colección Documentos. Observatorio de Integridad 4, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia, 2005, pp 8.

baja dependiendo de los valores que alcancen los indicadores y de la cantidad de los mismos, como ocurría en la metodología anterior”¹⁷.

Otra técnica utilizada por el Índice es la de “segmentación” conocida también como análisis de conglomerados (cluster análisis). Esta consiste en “separar los valores en un número de grupos prefijado (en el caso de la medición de los riesgos de corrupción cinco grupos¹⁸), de tal manera que cada valor del puntaje esté lo más cerca posible de su media y las medias de los grupos estén lo más alejadas posible entre ellas.

Los resultados del IT están ordenados en una escala de mayor a menor, en la que 100 es la calificación máxima que reflejara un desempeño transparente que se caracteriza por bajos riesgos de corrupción, y 0 es la calificación mínima que expresa baja integridad asociada a un alto riesgo de corrupción

2.2.3. Flexibilidad y adaptabilidad.

Un tercer logro del IT es que ha mostrado flexibilidad para realizar adecuaciones y refinaciones ante fallas y deficiencias encontradas en los diferentes procesos de implementación del mismo. Esta adaptabilidad se ha logrado sin romper con la estructura permanente del índice que permite hacer comparaciones año a tras año. Esto se deriva de la metodología de ponderación adoptada y de la actitud abierta de la Corporación para impulsar modificaciones del IT de forma que gane en precisión.

2.3. Problemas y/o desafíos del IT como instrumento de medición.

Señalar que el índice es confiable y sólido no debe llevar a desconocer los problemas, las limitaciones y/o las dificultades que puede enfrentar toda herramienta de medición. Identificar las dificultades y/o los problemas inherentes a toda herramienta de medición es una tarea prudente en tanto permite identificar los retos que enfrentan estos procesos. Los problemas aquí se analizan como desafíos, antes que como fallas de los IT.

En esta sección se presentan cinco tipos de problemas y/o retos que enfrenta el IT de las entidades públicas: El primer problema, es el de avanzar en precisión, solidez y coherencia de los estándares de medición; el segundo, es el de la ponderación de los factores y de los indicadores; el tercero, es el de el oportunismo y adaptabilidad de los agentes sujetos a la medición; el cuarto es el de la recolección y validación de la información.

¹⁷ *Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales*. Op, cit pp 8.

¹⁸ Para aplicar esta técnica al Índice de transparencia, se establecieron cinco grupos o rangos de riesgo de corrupción: riesgo bajo (B a 89,76), riesgo moderado (Mo a 68,26), riesgo medio (Me a 60,63), riesgo alto (A a 47,93), riesgo muy alto (Ma a 0,0).

2.3.1. El reto de avanzar en la precisión de la definición y comprensión de los factores e indicadores de medición.

Como ya se señaló el IT cuenta con estándares idóneos y rigurosos de medición para dar cuenta de la transparencia en la gestión pública. Si bien, los factores de visibilidad, institucionalidad, cumplimiento de normas, sanción y participación ciudadana representan un referente confiable para acercarse a la medición de los niveles de transparencia en la gestión pública y para prender alarmas ante riesgos de corrupción; necesitan como cualquier medición cuantitativa permanentes cambios para ganar en precisión.

La aspiración a construir un índice fuerte y sólido que cuente con la confianza de las entidades gubernamentales y de los agentes sociales que conforman el sistema nacional de transparencia exige, entonces, mantener el esfuerzo permanente por *precisar, mejorar, adecuar* aun mas los factores, los indicadores y las variables de medición para dar cuenta lo más que se pueda de los factores institucionales que incentivan o reducen los riesgos de corrupción. Transparencia por Colombia ha realizado esfuerzos para ganar precisión en la selección de los indicadores que den cuenta de los factores. A pesar de los avances, es necesario señalar que esta es una tarea que nunca termina. Los esfuerzos de precisión no impiden, sin embargo, reconocer que existen prácticas y comportamientos informales de captura del estado que son difíciles de medir.

El esfuerzo de precisión encierra varias tareas: Modificar o ajustar la definición de los factores cuando ello sea necesario, cambiar aquellos indicadores que no sean idóneos para medir los factores; ajustar la relación de orden y jerarquía entre los indicadores cuando se encuentren insuficiencias; y, por último, mejorar las variables utilizadas para definir a los indicadores, donde se encuentren problemas.

En las siguientes líneas se presentan dos ámbitos donde se requiere mayor precisión: el primero, relacionado con la forma cómo el IT define y mide visibilidad y rendición de cuentas y la relación que establece entre ellos. El segundo, referido a la forma como se define y mide el factor participación ciudadana.

- a. Necesidad de precisar la noción de Visibilidad y Rendición de cuentas y dejar más claro su relación.

Uno de los problemas del IT está relacionado con la relación que establece entre visibilidad y rendición de cuentas. Se asume que visibilidad es acceso a la información, y que rendición de cuentas se identifica con entrega de información al ciudadano sobre objetivos y resultados de la gestión del gobierno y de las entidades públicas. Esta visión de rendición de cuentas que asume el IT (en sus diferentes versiones) presenta tres fallas: a) una primera fallas, es que se asume una visión limitada de rendición de cuentas al reducirla solo a una

actividad de información y publicidad (visibilidad) de las actuaciones y decisiones de las entidades gubernamentales y agencias públicas. Hay que señalar, sin embargo, que el IT no ignora dimensiones relacionadas con una noción más amplia de Rendición de cuentas como son: a) el indicador de quejas y reclamos y b) el factor de sanciones. Una segunda falla del IT, relacionada con la anterior, es que concibe a la rendición de cuentas como un indicador del factor de visibilidad cuando, en realidad la relación es inversa: es decir, la visibilidad o información es una dimensión que define a la rendición de cuentas. Una tercera limitación, está relacionado con las variables que se utilizan para medir la rendición de cuentas, las cuales resultan insuficientes ya que dan cuenta solo de la actividad de información (se rinde o no cuentas) y de los medios y los temas tratados (el número de los medios en los que se hizo la rendición y el número de los temas).

Así las cosas pareciera que el IT (en sus diferentes versiones) no le asigna un lugar prioritario a la rendición de cuentas en la medición de las condiciones institucionales que generan o reducen los riesgos de corrupción, y no es así. Los índices de transparencia y los documentos metodológicos se ven afectados por una situación paradójica y es que a pesar de no presentar una definición de rendición de cuentas consistente, rigurosa y amplia, vinculada a los avances en las ciencias sociales; no por ello, no cuenta con una batería bastante avanzada de indicadores para medir dicha dimensión. El IT cuenta con múltiples factores e indicadores que pueden ser útiles para medir las tres dimensiones que caracterizan a la rendición de cuentas: información, justificación y sanción. A manera de ejemplo, como indicadores de justificación se encuentra el de quejas y reclamos.

Para resolver esta paradoja que afecta al IT (por un lado, asumir una definición reducida de rendición de cuentas y, por otro lado, contar con un conjunto de factores e indicadores que permiten medir la rendición de cuentas desde una perspectiva amplia) es importante dejar en claro en los documentos metodológicos de los índices cual es la interpretación que se hace de la rendición de cuentas, este ejercicio será de gran utilidad para reordenar varios indicadores que son utilizados por los índices de transparencia y recoger afirmaciones dispersas en los diferentes documentos.

Para avanzar en este camino es preciso dejar claro que una visión amplia de rendición de cuentas encierra como mínimo tres dimensiones: información, explicación, justificación, y sanción o disposición de funcionarios y gobernantes a sujetarse a castigos y recompensas. Como señalan Andrea Schedler la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre las decisiones y de justificarlas (o explicarlas) en público (*answerability*); y por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)¹⁹. Desde una perspectiva basada en la teoría de la agencia, la rendición de cuentas no se

¹⁹ SCHEDLER, Andreas., ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia #3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004, pp.12

limita a la relación principal-agente que existe entre ciudadanos y servidores públicos; sino que comprende, como mínimo tres agentes y tipos de relaciones: por un lado, aquellos agentes (funcionarios públicos, políticos) que tienen la obligación y la responsabilidad de rendir cuentas, de responder preguntas y de informar, justificar y explicar; por otro lado, las agencias del estado que tienen el mandato específico de controlar, vigilar, indagar y sancionar a políticos y funcionarios; y finalmente, los agentes (ciudadanos) que tienen el derecho a pedir cuentas y expresan actitudes proactivas para exigir y demandar a los servidores públicos que informen y justifiquen sus actos. Para ejercer este derecho o para desarrollar esta iniciativa, los ciudadanos requieren de oportunidades y espacios institucionales para hacerlo y de receptividad por parte de los servidores públicos.

- b. Problemas con la definición de participación ciudadana y su relación con el control social.

Respecto al factor de participación ciudadana, también existe un problema de precisión en su definición. Se trata de un factor que puede ser entendido de varias formas, aquí señalamos solo dos de ellas: la primera, como el “conjunto de iniciativas del gobierno municipal para estimular y hacer posible la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre prestación de servicios, definición de prioridades, uso de recursos, y en el ejercicio del control sobre el desempeño de las autoridades públicas”²⁰; la segunda, la participación ciudadana como contrapeso social a la gestión gubernamental. Contrapeso que se expresa en la apertura de espacios a la toma de decisiones, y en el desarrollo de ejercicios de control social que tienen como propósito exigir a las autoridades públicas que cumplan con las normas y que rindan cuentas.

El IT acoge fundamentalmente la primera visión de participación, aunque con algunos elementos del segundo enfoque, que en principio, debería ser primordiales. Es importante que Transparencia por Colombia redefina su visión de participación ciudadana y construya una definición que enfatice no solo en la existencia de arreglos institucionales que permitan la participación ciudadana en las decisiones sobre prestación de servicios, definición de prioridades y uso de recursos; sino en la existencia de arreglos institucionales que fomenten la participación ciudadana como contrapeso, que generen condiciones para exigir a los gobernantes locales que rindan cuentas en escenarios formales de participación como los Consejo Territoriales de Planeación, y que incentiven los múltiples instrumentos y prácticas de *control social* existentes en nuestra legislación y su impacto en la lucha contra la corrupción o en la exigencia de rendición de cuentas, como las audiencias públicas.

En esta dirección una de las fallas del IT se refiere a la falta de indicadores precisos que permitan ponderar aquellos espacios donde la ciudadanía no solo gana poder de contrapeso,

²⁰ *Índice de transparencia municipal* Op, cit, pp. 44

sino que ejerce control social sobre los procesos de planeación y elaboración del presupuesto, y sobre políticas públicas específicas²¹. Para superar esta deficiencia, resulta útil definir indicadores que indaguen por la existencia o no en los municipios de tres tipos de reglas institucionales que pueden incidir en la expansión y fortalecimiento del control social: a) planes y estrategias de incentivo al control social impulsadas desde las agencias de rendición de cuentas horizontal (por ejemplo, presentación de informes anuales y/o semestrales a los concejos territoriales de planeación); b) Implementación y/o desarrollo de instrumentos legales en manos de los ciudadanos para ejercer el control social en los municipios. Aquí es necesario indagar por el desarrollo de cuatro tipos de herramientas: la primera, las relacionadas con la presencia o no de acciones en manos de los ciudadanos que les permiten acceder a la autoridad judicial para defender derechos, proteger y vigilar los intereses públicos y la legalidad (por ejemplo, acciones populares, de cumplimiento, tutelas); la segunda, las referidas a los instrumentos de participación ciudadana para exigir rendición de cuentas a los funcionarios y a la administración pública como: los derechos de petición, las audiencias públicas, las quejas y reclamos, las consultas de las comunidades indígenas; la tercera, las que tienen que ver con la existencia de nuevas formas de participación ciudadana que les permiten a beneficiarios y ciudadanos ejercer control social sobre programas públicos, y vigilar la calidad, la oportunidad y la efectividad de las intervenciones públicas (las veedurías, los espacios de consulta); y por último, los instrumentos de participación directa como son: la revocatoria del mandato, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la consulta popular, y el voto programático, como herramientas para definir mandatos sobre los representantes. Aunque no es posible dar cuenta de todas, si debe hacerse una reflexión con el fin de definir indicadores midan la existencia o no de alguna de estas herramientas.

Las variables con las que se puede medir la existencia y el desempeño de formas de control social pueden identificarse, también, a partir de algunas pistas dadas por Transparencia en su página web cuando habla de los fines del control social. El Índice de Transparencia podría recoger algunas de las siguientes preguntas a la hora de medir el desempeño de prácticas de las diferentes herramientas de participación ciudadana en la gestión pública: a) hacen visible y difunden al público información pública?, b) recomiendan medidas para hacer más transparente la información, las reglas de actuación y/o la toma de decisiones; c) denuncian o demandan judicial, disciplinaria o fiscalmente, con fines de corrección y/o de sanción; d) hacen seguimiento para verificar cumplimiento de actividades con fines de

²¹ Los indicadores del ITM enfatizan en: a) la medición de programas de participación ciudadana en el plan de desarrollo, b) en la existencia o no de recursos, proyectos, y c) en la presencia de funcionarios dedicados a la participación. Respecto a estos tres indicadores resulta aconsejable dejar de lado el indicador de existencia de proyectos de participación. En lugar de este indicador se pueden plantear un indicador diferente que indague sobre la existencia de ejercicios de control social específicos (como audiencias públicas o otros) y es necesario hacer una ponderación diferente que favorezca aquellos ejercicios que además de disputar las decisiones impliquen un fortalecimiento de prácticas de control social.

prevención, corrección o información al público; e) miden factores de desempeño institucional con fines de debate, crítica o corrección; f) hacen seguimiento al cumplimiento de compromisos y metas de las autoridades, con fines de debate, crítica o corrección; g) promueven compromisos éticos entre y/o con servidores públicos sobre asuntos generales o particulares de interés general; y h) exigen rendición de cuentas a las autoridades

Con estas reflexiones y variables sugeridas más que dispersar y complejizar el tema, se pretende señalar las múltiples opciones que hay para redefinir los indicadores de participación ciudadana en función de medir cuanto han avanzado los gobiernos municipales en el estímulo e incentivos de prácticas de control social.

Es importante no olvidar los referentes democráticos y de lucha contra la corrupción de la participación ciudadana orientada al control social: ser un mecanismo para reducir las asimetrías de poder entre proveedores de servicios y bienes públicos y usuarios; para reducir la brecha entre políticos y funcionarios y ciudadanía y para vigilar la acción del gobierno; para debilitar las patologías presentes en la administración y en las políticas públicas como el clientelismo y la corrupción, para denunciar las diferentes modalidades de apropiación de lo público. En la medida en que el control social tenga como referente construir una ciudadanía interesada en lo público y en la exigencia de rendición de cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos, y profundizar la democracia tiene un amplio potencial de convertirse en el mecanismo por excelencia de exigencia de rendición de cuentas a las autoridades públicas, y con ello romper la ambigüedad existencia de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

2.3.2. El reto de ponderar los factores y los indicadores. Explicar la metodología y exponer públicamente sus ventajas.

Algún lector desprevenido podría preguntarse por la metodología que utiliza el IT para ponderar los factores y los indicadores. Aquí el problema principal es el desconocimiento y desinformación que existe frente a la metodología de ponderación que utiliza el IT; en esta dirección, el reto es el de explicar la metodología y exponer las ventajas de la misma. Como ya se mencionó, el peso o ponderación de cada factor del IT, depende del número de indicadores de cada uno²².

Esta metodología tiene varias ventajas: Una primera ventaja es que resuelve en forma sencilla el problema de la comparación y la ponderación entre los factores: en primer lugar, señala que todos los factores (visibilidad, cumplimiento de normas, sanción, institucionalidad y participación ciudadana) son igualmente importantes para medir los

²² Agradezco a Diego Escobar la explicación de la metodología de cálculo del IT.

riesgos de corrupción, y reconoce que no existe una metodología objetiva para definir *cuál* factor es más importante que el otro, ni para calcular *cuánto* es más importante; en segundo lugar, afirma que una salida satisfactoria a las dificultades de ponderación es asumir como premisa que el IT tiene una buena caracterización y definición de los factores para medir el riesgo de corrupción. Y a partir de esta aceptación definir una metodología de cálculo que asigne los pesos de cada factor por la cantidad de indicadores. De esta forma, si se desea modificar la ponderación entonces hay que disminuir o aumentar los indicadores.

Hay que dejar claro que en esta metodología cada indicador pesa igual, más no los factores que tienen un peso desigual desde el inicio. De esta forma, si se desea hacer cambios en las ponderaciones, la metodología que se debe usar es la de depurar el número de indicadores por factor, y/o cambiar las variables que definen los indicadores de forma que ganen en poder de discriminación. Las preguntas que se deben hacer para cambiar las ponderaciones son dos: a) se debe o no quitar, incluir o modificar los indicadores en cada factor?; y b) las variables para dar cuenta de cada indicador son las adecuadas?.

Una segunda ventaja, es que esta metodología de ponderación basada en “la cantidad de indicadores” garantiza la estructura permanente del índice, reduciendo su vulnerabilidad a los cambios permanentes. Como ya se menciono, la metodología de ponderación permite, por un lado, la comparación de las mediciones a lo largo del tiempo (año a año ver la calificación de las instituciones); y por otro lado, la comparación de cada Institución en el tiempo.

2.3.3. El reto de responder al oportunismo y a la adaptabilidad de los funcionarios para obtener buenas calificaciones sin modificar prácticas irregulares.

Un tercer problema que enfrenta el IT es el de la conducta oportunista de los funcionarios y agentes públicos quienes se adaptan a las preguntas de Transparencia con el fin de obtener buenas calificaciones sin modificar prácticas irregulares. Es preciso señalar que este es un problema que se enfrenta en el proceso de recolección de la información.

Para Oliver Williamson, uno de los representantes más reconocidos de la economía institucional el “*oportunismo*” es “la búsqueda del interés propio. Esto incluye algunas formas más flagrantes tales como la mentira, el robo y el engaño, pero no se limita a ella. Más a menudo, el oportunismo comprende algunas formas sutiles del engaño”²³. Hay formas activas y pasivas de oportunismo. Williamson, señala también, que el “oportunismo se refiere a la revelación incompleta o distorsionada de la información, especialmente a los esfuerzos premeditados para equivocar, distorsionar, ocultar, ofuscar o confundir de otro

²³ Williamson, Oliver., *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989, pag 57.

modo”²⁴. El oportunismo es una fuente importante de incertidumbre frente a la certeza de la información que se recoge y frente al cambio en las prácticas de los agentes públicos.

El oportunismo lo entenderemos aquí como la presentación de información maquillada o falsa para esconder prácticas y comportamientos irregulares o corruptos por parte de los funcionarios de las entidades públicas. En este sentido, es importante, prestar atención a lo que se señalo en más de un grupo focal y es que la práctica dominante de los funcionarios en varias entidades es utilizar la formalidad y el cumplimiento de los requerimientos y procedimientos de la ley, como mecanismo de validación ante observadores externos, o como mecanismo adaptativo para obtener buenas calificaciones a pesar de las malas prácticas. Este comportamiento oportunista distorsiona y le quita efectividad y utilidad a varios indicadores, por ejemplo, al indicador de publicidad en la contratación para diagnosticar riesgos en la contratación pública.

Los funcionarios pueden suministrar la información, incluso cumplir las normas y sin embargo mantener sus prácticas y reglas ilegales. Estas prácticas son informales y se hacen de espaldas al público. Los funcionarios no abandonan sus conductas corruptas, sus pactos secretos, sus lealtades a políticos, clientelas o intereses corporativos.

En este campo, el IT debe generar mecanismos de precisión de los factores e indicadores, y de modificación de la ponderación de forma que los indicadores no pierdan poder de discriminación. Debe también estar atento a la pérdida de capacidad de discriminación que afecta a varios indicadores del IT. Esta pérdida de la capacidad de discriminación puede explicarse por razones positivas como el hecho que los municipios adoptan las sugerencias planteadas por el IT y cumplen con los requisitos; o por razones negativas, como la conducta adaptativa de funcionarios que aprenden a llenar los formularios de Transparencia a pesar de mantener practicas informales que no cumplen las normas. Un ejemplo de esto es lo que sucede con el indicador de pagina web que inicialmente tenía capacidad de discriminación como indicador de medición y comparación porque no todas las agencias estatales la tenían, pero con el paso del tiempo un mayor número de entidades públicas a nivel nacional tiene páginas web y por ende se trata de un indicador que no discrimina. En este contexto es importante modificar las variables del indicador.

2.3.4. El reto de la información: encontrarla, validarla, y acercarla a las definiciones.

El reto de la información incluye reconocer tres dificultades y buscarle soluciones: la primera, la dificultad de encontrar información objetiva que alimente los factores e indicadores. Muchos indicadores diseñados no pueden ser construidos, debido a la dificultad en obtener la información. En más de una ocasión ha sido imposible contar con

²⁴ Op, cit, pag 57.

las cifras que permitieran construir series desde 1995 hacia delante como se señala en el Índice de Integridad Nacional del 2002. En este mismo índice se sostiene que “Los problemas de calidad, dispersión, disponibilidad y entrega oportuna de la información solicitada, han sido variados y el establecimiento de contactos y mecanismos que permitan superarlos ha sido el mayor reto para el Observatorio.

Una segunda dificultad, es la de obtener información que valide y haga confiable el diligenciamiento de los cuestionarios y las respuestas que dan los funcionarios. Varios indicadores del IT, en particular los de visibilidad se ven afectados por el problema de validar las respuestas de los funcionarios. Por ejemplo, el indicador de rendición de cuentas no tiene como conocer la calidad de los ejercicios de rendición de cuentas, ni como verificar quienes asisten a las rendiciones de cuentas, ni si estas son manipuladas; el indicador de publicidad del plan de desarrollo y presupuesto no cuentan con anexos que permitan verificar la información; el indicador de publicidad de tramites no cuenta con algún procedimiento que permita comprobar que tipo de información se le entrega a la ciudadanía sobre tramites; el indicador de publicidad de la administración de los recursos humanos no tiene forma de comprobar si la información que suministra la entidad es cierta o no; el indicador de publicidad de la oferta de bienes y servicios de la administración no cuenta con anexos, y no hay forma de comprobar el tiempo que se hace público esa información, ni la calidad de los medios que se utilizan para difundirla; el indicador de publicidad de la contratación en particular la difusión de convocatorias a licitaciones públicas y los medios utilizados para la publicación de los procesos contractuales no tiene como verificar la información sobre la publicidad del conjunto de convocatorias y contratos llevados a cargo por la entidad, no hay forma de revisar la calidad de la información publicada, no cuenta con una revisión de la publicidad del adjudicatario, ni los plazos para la ejecución de los contratos, no se revisa la pluralidad de oferentes, en síntesis, no hay manera de validar la información para saber si la convocatoria esta direccionada para favorecer a un proponente en especial²⁵; el indicador de rendición de cuentas no tiene como.

Ante la dificultad de validar la información entregada por los funcionarios, el IT como algunos señalan asume un “acto de fe” en la veracidad de la información que se entrega²⁶. En este campo, es preciso diseñar estrategias que intenten definir en cuales casos se puede contrarrestar esta dificultad, o modificar la forma como se está recogiendo y validando la información.

²⁵ Esta situación es más grave si se tiene en cuenta que las entidades son discrecionales para determinar el plazo de las fechas de presentación de propuestas, y para definir los criterios de selección y calificación.

²⁶ Taller con RINDE, Febrero del 2009.

La tercera dificultad en el campo de la información, está relacionada con la distancia que hay entre la definición de los factores e indicadores y la información que se utiliza para dar cuenta de dicha definición. Un ejemplo, de esto es la distancia que hay entre la forma como se concibe la rendición de cuentas y los indicadores que se utilizan para medirla. Existe una brecha entre definición y medición. Esto es evidente en el texto metodológico del ITN donde se señala que la Rendición de cuentas comprende, por un lado, la información al ciudadano de los objetivos y resultados de la gestión de gobierno; y por otro lado, la formación de espacios para la discusión entre ciudadanos y gobierno; para dar explicaciones, evaluar, mostrar las fortalezas y dificultades²⁷. Esta definición más amplia de rendición de cuentas se pierde y se estrecha a la hora de identificar los indicadores para medirla. El enfoque de rendición de cuentas se reduce cuando se pasa de la definición a la identificación de indicadores.

2.3.5. El reto de la interpretación de los datos y de las hipótesis que guían los análisis de los resultados de cada factor y del conjunto de indicadores.

Un quinto reto que enfrenta el IT es el de avanzar en el desarrollo de marcos conceptuales y/o de hipótesis para interpretar los resultados arrojados por el Índice en sus diferentes versiones. Si bien, los análisis que se han hecho cada año en la publicación de los resultados de los índices han aportado bastante en esta dirección; existen aun dudas sobre la mejor forma de interpretar o analizar algunos de los factores e indicadores, y sobre la solidez de algunas hipótesis. En este contexto, el problema de la interpretación y lectura que se hace de los resultados y de la información que arroja el IT, requiere de un trabajo donde se unan esfuerzos entre las tesis que lanzan los profesionales de la Corporación de Transparencia por Colombia en particular, y las lecturas que hacen los investigadores en general.

En las siguientes líneas, se presenta a manera de ejemplo, algunas dudas que pueden surgir en torno a las lecturas y a las hipótesis que se hacen sobre algunos factores e indicadores. En esta sección no pretende mostrar el conjunto de hipótesis que han aparecido en los diferentes informes del IT (porque no es el objeto de este trabajo), tan solo se presentan las dudas que surgen respecto a la lectura e interpretación que se da de algunos indicadores y factores. El hecho de presentar dudas no implica desconocer la solidez de varias tesis e interpretaciones que se han planteado en los diferentes Índices de Transparencia.

- a. ¿Cómo leer los resultados correspondientes al factor de cumplimiento de normas?

²⁷ Índice de Transparencia Nacional, Op., cit pp. 17.

Un ámbito en el que pueden surgir dudas en torno a la interpretación de los datos es el relacionado con el factor de cumplimiento de las normas y estándares de gestión. Los resultados arrojados por los indicadores de cumplimiento de normas pueden ser interpretado en diferentes formas²⁸: por un lado, pueden ser utilizados como una evidencia para mostrar que las diferentes entidades públicas están o no cumpliendo con las normas y con la misión institucional; por otro lado, pueden ser, también, utilizadas para dar cuenta del éxito o fracaso de los controles externos e internos, a la administración pública. De esta forma, si los indicadores de cumplimiento de normas arrojan una calificación baja, sería la expresión del fracaso de los controles. En este caso se evidenciaría que los funcionarios y las entidades públicas cuentan con un alto grado de discrecionalidad para cometer actos de corrupción, en tanto los controles internos son inocuos, y los controles externos (tanto los políticos, como los institucionales y sociales) no logran reducir las fallas de la gestión, ni propone fórmulas para mejorarlas. En las lecturas que se han hecho en los índices sobre los resultados que arrojan el factor de cumplimiento de la norma se ha enfatizado en la primera interpretación.

b. ¿Cómo leer los resultados correspondientes al factor de sanción?

Otro ámbito en el que se pueden presentar dudas en la interpretación de los resultados, es el relacionado con el indicador de “número de sanciones”. En este ámbito, la pregunta es: ¿un número mayor de sanciones es un avance o un retroceso en la disminución de los riesgos de corrupción? El indicador de número de sanciones pueden ser leído paradójicamente en dos formas opuestas: por un lado, este indicador puede ser leído en forma negativa como una variable que mide el aumento en los riesgos de corrupción y una expresión de la debilidad institucional para frenarla (De esta forma, el aumento en el número de sanciones es una expresión de aumento de los riesgos de corrupción y de debilidad institucional); pero, por otro lado, el indicador de número de sanciones puede ser visto en forma positiva como la capacidad de las instituciones para reducir o no la relación costo-beneficio de realizar actos corruptos (de esta forma, si aumentan las sanciones ello quiere decir que las instituciones son fuertes y que se disminuyen los incentivos a cometer actos corruptos). En este caso si la calificación es alta, estaría mostrando que hay un aumento de una de las dimensiones de la rendición de cuentas (la de la sanción) y que por ende hay más capacidad institucional para enfrentar la corrupción. Esta propuesta de lectura es planteada en el Índice de Transparencia Nacional del 2002. Allí se señala que “de lograrse altos niveles de sanción, aumentarán los costos de las prácticas corruptas, tanto para funcionarios como para

²⁸ Velasquez, Fabio., *Consultoría para orientar la validación y ajuste de los indicadores del Índice de Transparencia Municipal. Análisis y Recomendaciones para el ajuste del ITM*, Bogotá, Documento de Transparencia por Colombia.

particulares. Si la sociedad logra alterar la relación costo-beneficio de realizar actos corruptos, seguramente disminuirán los incentivos para cometerlos”²⁹.

c. ¿Cómo leer los resultados de participación ciudadana?

Un tercer ámbito donde las hipótesis de los factores se pueden replantear es en el caso de la participación ciudadana como variable para medir el aumento o disminución de los riesgos de corrupción. El IT asume la premisa que mas participación implica menos riesgo de corrupción.

Hay muchas evidencias para desmontar la premisa que afirma que “entre más estrategias y recursos para la participación ciudadana en la gestión pública los riesgos de corrupción disminuirán”. En el momento de definir el significado de participación ciudadana y de medir su impacto en la reducción de los riesgos de corrupción es importante pensar en el problema de la efectividad de los mecanismos y experiencias de participación en la reducción de la corrupción. Marc Warren señala, al respecto que: “el papel de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción es ambiguo. Aunque los profesionales de la anticorrupción están dispuestos a incluir en su lista a la participación ciudadana. Esta ocupa aun un segundo lugar entre los recursos de rendición de cuentas administrativas. Las razones no son difíciles de encontrar: los mecanismos clave de la participación democrática son con frecuencia ambiguos, y muchas veces se asemejan más a las causas de la corrupción que a la solución”³⁰. Es más, para algunos autores el control a la corrupción nunca puede descansar demasiado en la participación democrática, en la medida en que esta puede amenazar con volverse corrupta cuando se utiliza solo para buscar acceso y se convierte en un recurso poco plausible para asegurar la rendición de cuentas³¹.

2.4. Opiniones planteadas en los grupos focales en torno al ITM, el ITN y al concepto de riesgo de corrupción.

²⁹ - *Índice de Integridad de las Entidades públicas*, resultados 2002, Comparativo de los poderes del Estado, Transparencia por Colombia, 2002, pp. 7.

³⁰ Warren, Mark., La democracia contra corrupción, *Revista Mexicana de Ciencia políticas y sociales*, Enero-Marzo, año/vol. XLVII, No 193, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 109

³¹ Warren, Mark., pp.109

En esta sección se sintetizan las opiniones de los diferentes agentes que participaron en los grupos focales en torno a la idoneidad de los índices de transparencia Municipal y Nacional; y frente a la idoneidad del concepto de riesgo de corrupción.

a. Opiniones frente al Índice de Transparencia Municipal.

En esta sección se presentan las conclusiones en torno a la idoneidad de los factores y de los indicadores del Índice municipal de Transparencia. Los tres factores que establece el ITM son: el de visibilidad, el cumplimiento de normas y estándares, y el de participación.

a.1 Visibilidad.

Transparencia por Colombia entiende el factor Visibilidad en el Índice de Transparencia Municipal como una dimensión que indaga sobre “los mecanismos y estrategias utilizadas por las entidades gubernamentales para entregar información clara, completa, pertinente, necesaria y oportuna sobre el manejo de los asuntos públicos al ciudadano”³². Con este factor se pretende observar las posibilidades de la ciudadanía para acceder a esa información, procesarla, elaborar sus propias conclusiones y dialogar con las autoridades públicas sobre la gestión y sus resultados”³³.

Como lo expresa Fabio Velásquez “es visible una gestión que hace públicos sus actos y decisiones en un doble sentido: de un lado, que son producto de un procedimiento abierto, ajeno a cualquier pacto secreto entre actores; de otro, que están expuestos a la mirada ciudadana, de manera que cualquier persona pueda conocerlos en detalle y reaccionar ante ellos”³⁴. La visibilidad de una institución se mide, también, por el grado de conocimiento de la misión, por la claridad de sus procedimientos y por la factibilidad de los resultados para ser sometidos a juicio externo.

Los indicadores para medir visibilidad que utiliza transparencia son: rendición de cuentas, publicidad del Plan de Desarrollo y presupuesto, publicidad de la destinación de recursos de regalías, publicidad de la contratación, publicidad de la contratación el sistema de información sobre la contratación Estatal, publicidad de la administración de recursos

³² Índice de transparencia municipal. Resultados 2005 y 2006, Bogotá, Transparencia por Colombia, *Colección documentos observatorio de Integridad* No 9, 2008, pp. 42

³³ Índice de transparencia municipal Op, cit., pp. 42.

³⁴ Velásquez Fabio, Consultoría para orientar la validación y ajuste de los indicadores del índice de Transparencia Municipal, Análisis y Recomendaciones para el Ajuste del ITM. Documento en Transparencia por Colombia.

humanos, publicidad de la oferta de bienes y servicios de la administración, acceso a la información, y pagina web³⁵.

Los debates del factor de visibilidad se concentraron en mayor parte en tres indicadores: a) en el significado de rendición de cuentas como indicador para dar cuenta de visibilidad, sus obstáculos y algunas recomendaciones, b) en el indicador de publicidad en la contratación, c) indicador de acceso a la información, y d) en el indicador de la página web. En las siguientes líneas se presentan las principales conclusiones de los foros:

Rendición de Cuentas

El Indicador de Rendición es entendido por Transparencia como “la entrega de información al ciudadanos sobre los objetivos y resultados de la gestión del gobierno y de las entidades públicas con el fin de generar dialogo, construir confianza y mejorar el desempeño institucional”³⁶. Si bien se señala que con la entrega de esa información al ciudadano se pretende que se genere dialogo, se construya confianza y se mejore el desempeño institucional, las variables que se utilizan para dar cuenta de la rendición de cuentas enfatizan en el aspecto de información. Las variables que se miden son: la existencia o no de rendición de cuentas, el número de medios en los que se hizo la rendición y el número de temas tratados en la rendición de cuentas. A continuación se presenta la discusión dada en los grupos focales sobre este indicador.

Las variables incluidas en el indicador de rendición de cuentas, y el concepto de visibilidad no son suficientes para medir rendición de cuentas. Por un lado, lo que están midiendo las variables del indicador de rendición de cuentas es publicidad y difusión de información; por otro lado, el incorporar rendición de cuentas dentro de visibilidad implica asumir que la rendición de cuentas tiene que ver solo con publicidad de la información y esto es una visión parcial de esta dimensión.

Si se identifica rendición de cuentas con cuatro conceptos informar, justificar, exigir (que implica avalar, rechazar, dialogar), y consentir (que está relacionado con el grado de legitimidad que goza la rendición de cuentas), las variables que se utilizan en el índice para medir esta dimensión son insuficientes.

Fabio Velásquez también hace énfasis en la necesidad de diferenciar, por un lado, la información y por otro lado, la rendición de cuentas pues “son dos procesos independientes, aunque íntimamente relacionados” pues la información que las entidades construyen para la rendición de cuentas se convierte en un insumo para que la ciudadanía “avale o rechace las

³⁵ Op, cit., pp. 42-43

³⁶ Índice de transparencia municipal, Ficha metodológica

explicaciones dadas por el gobierno municipal y formule propuestas de cambio de conducta en el manejo de los asuntos públicos”³⁷, por ello “el factor visibilidad debe incluir variables e indicadores referidos a la construcción y entrega de información a la ciudadanía, de un lado, y a la rendición de cuentas, de otro”.

El concepto de rendición de cuentas que se utiliza en el índice es insuficiente, y las preguntas que se utilizan para medir su comportamiento son incompletas en tanto solo representan el primer componente del concepto, el relacionado con información. Hay otras dos variables que deben ser incorporadas para medir rendición de cuentas, adicionales a la de informar y publicar; por un lado la relacionada con la existencia o no de dialogo e interacción entre funcionarios y ciudadanos, y por otro lado, la relacionada con el grado de satisfacción y confianza que tiene la ciudadanía con el ejercicio de promoción de rendición de cuentas por parte de la administración. Desde esta perspectiva, el índice sigue haciendo énfasis en la cantidad de información que se le entrega al ciudadano y no en la dimensión interactiva, de exigibilidad, de satisfacción. No solo se trata de una medición incompleta, sino de una medición que no da cuenta de la calidad de la rendición de cuentas. En varios de los grupos focales se señaló que rendición de cuentas no es atiborrar a los ciudadanos de información, y por ende, es equivocado medir la rendición de cuentas con la existencia de audiencias, número de medios de publicidad y temas desarrollados en las audiencias. Se señaló que es posible hablar de 2, 3 y mas temas y no por eso, rendir cuentas.

Adicionalmente, los debates permitieron identificar otro indicador y es el referido a los diferentes riesgos y/o obstáculos que enfrentan los procesos de rendición de cuentas. En los talleres se evidenció que una problemática que enfrenta el proceso de rendición de cuentas es la relacionada con el riesgo de manipulación de las audiencias públicas de información. Las dinámicas y ejercicios de rendición de cuentas pueden utilizarse como una estrategia de legitimación de los gobiernos locales, de manipulación de la información y no como un proceso de información, justificación, dialogo e interacción. Y en este escenario dichos ejercicios no logran el consentimiento ciudadano, ni la generación de confianza. En el Grupo de ONGs esta problemática se planteó de la siguiente manera ““Yo he participado en ejercicios de rendición de cuentas en algunos municipios y me doy cuenta que es el comité de aplausos, que acalla las pocas voces de algunos que conocen y otros que se están tratando de enterar, pero que no entienden”. Otro riesgo de las experiencias de rendición de cuentas es el grado de dependencia de los asistentes a las audiencias respecto a: los funcionarios de la administración, los contratistas y los grupos políticos.

³⁷ Velásquez F. Consultoría para orientar la validación y ajuste de los indicadores del índice de Transparencia Municipal. Análisis y Recomendaciones para el Ajuste del ITM

Los talleres permitieron entonces identificar un concepto más amplio de rendición de cuentas y señalar algunos de los problemas y riesgos. Hay que señalar que se mencionaron otros obstáculos referidos a la debilidad institucional y estatal, al conflicto armado, a la crisis de los partidos, a la crisis de la gestión pública. En este contexto, y dejando de lado estos aspectos estructurales que obstaculizan los procesos de rendición de cuentas, en los talleres se dieron debates sobre los diferentes caminos para mejorar la calidad de los procesos.

Se sugiere que para medir la calidad de la rendición de cuentas en los municipios, el índice de transparencia debe analizar diversos aspectos relacionados con el diseño y la estructuración de las audiencias. Es preciso diseñar variables y preguntas que tengan en cuenta los siguientes aspectos: a) las limitaciones cognitivas de los ciudadanos y por ende el riesgo que “la oferta de rendición de cuentas caiga en un espacio vacío”; b) las implicaciones son diferentes al rendir cuentas frente a una ciudadanía organizada (altamente interesados en la información como insumo para ejercer control social), o frente a ciudadanos poco interesados, escasamente organizados o con una atención volátil. En el grupo de académicos se señaló que “es importante que la rendición de cuentas se haga frente a una ciudadanía estructurada, de lo contrario es un ejercicio superfluo”. Se planteó también que hay que reconocer que “la sociedad civil organizada es una minoría”. En el grupo de académicos de Medellín esta problemática fue señalada nuevamente, en los siguientes términos “Se presenta rendición de cuentas pensando en que la ciudadanía es la montonera y no, la ciudadanía no es la montonera, la ciudadanía a la que se le rinde cuentas debe ser una ciudadanía organizada y a la que le interese las cuentas que se está rindiendo”; c) los espacios y la frecuencia de las audiencias, y su grado de legitimidad y reconocimiento social; d) el grado de apertura, inclusión e interlocución que permitan y fomenten estos espacios

En caso de mantener el significado de rendición de cuentas que se maneja en el índice, se sugirió realizar algunas modificaciones orientadas a evaluar en una forma más idónea la calidad de la rendición de cuentas, en esta línea se sugiere que la publicidad en los diferentes medios se pondere en función de la audiencia que tenga el medio de comunicación así como su visibilidad. Igualmente se plantea la necesidad de identificar variables que den cuenta de que temas se publican y con qué anticipación la ciudadanía tiene acceso a esta información. Otras tres propuestas para ampliar la cobertura del indicador de rendición de cuentas tal como es entendido en el índice, son: a). la necesidad de evaluar el nivel de desagregación con que se presenta la información, si esta es suministrada a nivel de líneas de inversión, de programas, o de proyectos; b). definir unos estándares mínimos frente a los cuales la ciudadanía pueda valorar la gestión y los resultados que se les está presentando en las audiencias.

Publicidad en la contratación.

Con el Indicador “Publicidad en la Contratación”, Transparencia por Colombia pretende evaluar si hubo avances en las entidades en la “disponibilidad y acceso a la información sobre la contratación”. Las variables que se tienen en cuenta son: a) número de medios a través de los cuales se publican las convocatorias. Los medios se refieren a los mecanismos utilizados para realizar la publicación (páginas web, cartelera de la alcaldía, boletín de la alcaldía, gaceta municipal, periódico local); b) número de medios a través de los cuales se vuelven a publicar los pliegos, prepliegos, y textos definitivos de los contratos.

La mayoría de los asistentes a los grupos focales, coincidieron en la necesidad de mejorar las preguntas sobre la publicidad en la contratación, puesto que con lo que en la actualidad se está preguntando se está validando lo procedimental sin verificar necesariamente la calidad de la información que se publica, la calidad de los medios en los cuales se está haciendo, y sin preguntar si hubo o no veedurías ciudadanas en las convocatorias de los procesos de contratación. Este argumento se respalda por ejemplo, en afirmaciones como las que se recogieron en el grupo de sociedad civil en barranquilla, en donde se expresaron de la siguiente manera los asistentes: “Se pueden cumplir todas las condiciones de publicidad de la información, se puede cumplir todos los procedimientos de ley de contratación, pero aun así, pueden existir procedimientos corruptos que no se registran con este instrumento”, esta afirmación se amplía con esta otra que es aún más categórica: “Incluso se pueden hacer las licitaciones siguiendo procesos claros, pero eso no significa que no vayan a haber comisiones por debajo de la mesa”.

En el apartado de recomendaciones se presentó por ejemplo, la necesidad de incluir en el índice preguntas relacionadas con la existencia o no de mecanismos externos de verificación de los procesos de publicación de los contratos, que permitan mejorar la transparencia de la información sobre contratación. Se sugirió que se preguntara sobre el número de objeciones o recomendaciones a las condiciones y los procesos contractuales en sí mismos.

Finalmente se señaló que las preguntas que se hacen no permiten reflejar, ni recoger evidencias sobre las prácticas corruptas que favorecen a intereses privados. Los funcionarios pueden cumplir con la publicación a pesar de realizar acuerdos ilegales con actores privados. Un posible contrapeso es la consulta con veedurías o entidades que ejerzan control social.

Acceso a la información.

Con este indicador Transparencia busca evaluar la entrega de información por parte de las entidades públicas. Para dar cuenta de los avances en acceso de la información se incluyen las siguientes variables: a) hubo o no información respecto a la composición de la planta de personal y el número de contratistas; b) información sobre la contratación de la entidad; c)

se entrego o no el plan de desarrollo y el plan operativo anual de inversiones; c) se presento un documento de informe de gestión al concejo municipal.

En los talleres se reconoció la pertinencia de este indicador, en particular en las variables sobre información de la planta de personal y el número de contratistas, y la presentación de planes de desarrollo con metas y resultados claramente especificados.

Frente al tema de la información se señalaron varios aspectos: a) algunos de los informes que presentan las entidades al público son excesivamente extensos y técnicos; b) como no siempre son claros los objetivos de gestión de las entidades a corto, mediano y largo plazo, se reduce la posibilidad de comparar los objetivos con los resultados obtenidos; c) las convocatorias de audiencias públicas de rendición de cuentas no tienen difusión suficiente, lo implica poca participación y por tanto poca efectividad; d) algunas entidades carecen de procesos de sistematización y de procesamiento de datos en medios magnético, esto impide que personas que se encuentran distantes a las sedes o puntos de atención de la entidad puedan conocer y hacerle seguimiento a la información relevante.

Pagina Web

Transparencia utiliza este indicador para evaluar a municipios de categoría 1 a 3”, con el se busca evaluar la pagina web de cada entidad según los criterios establecidos por la agenda de conectividad, dándose un puntaje de 100 a las entidades que cumplan con todos los requisitos publicados.

El principal elemento que se resalto frente al indicador de pagina web, es la relevancia de el encargado de hacer la evaluación de la misma, puesto que es necesario verificar más que el cumplimiento formal de la publicación y disponibilidad de la información, otros elementos como por ejemplo el periodo de tiempo durante el cual está disponible la información para la ciudadanía, puesto que en algunos casos estos cumplimientos son formales pero no reales. Así lo expresaron los asistentes a los grupos:” Lo importante en el cumplimiento de la página web es quien haga la evaluación y cuales sean los criterios, puesto que en algunos casos la información se publica por cortos periodos de tiempo durante los cuales se revisa, pero la disponibilidad de la misma está sujeta únicamente a cumplimiento de mínimos y no a un criterio de publicidad y transparencia”.

Otro elemento a destacar de la discusión, es el énfasis en la calidad misma de la información que se difunde, puesto que este cumplimiento no necesariamente implica difusión de información completa y oportuna. Es el caso de las convocatorias a la conformación de instancias de participación ciudadana, las cuales se hacen de manera parcial o no con la publicidad que correspondería; Igualmente ocurre con las versiones de los documentos que se presentan, puesto que se suministran únicamente versiones en borrador y no siempre las versiones aprobadas de los mismos.

a.2. Cumplimiento de Normas y estándares.

Transparencia define la dimensión de Cumplimiento de normas y estándares como el factor que “Evalúa la observancia, por parte de la administración municipal, del conjunto de normas y estándares establecidos para adelantar los procesos de planeación, presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos y control institucional en la gestión de las entidades públicas³⁸”. La premisa que se asume es que cuando los funcionarios públicos cumplan las normas y estándares establecidos por la ley los riesgos de corrupción disminuyen.

Retomando el informe de Fabio Velásquez³⁹ el cumplimiento de normas y de estándares de gestión puede llevar a la utilización de los instrumentos adecuados según el momento en búsqueda de alcanzar los objetivos institucionales y también puede disminuir la “discrecionalidad de los agentes públicos en la toma de decisiones” precisándolos a regirse por medidas que trascienden el interés particular.

Los indicadores que mide este factor son: a) las metas cuantificables en el Plan de desarrollo, b) el reporte del cumplimiento en la destinación de regalías, c) la gestión de la contratación, d) la gestión del Recurso Humano, e) la evaluación y capacitación del recurso humano, f) el reporte de Información a organismos de control y entidades públicas y corporación pública local, g) el informe de rendición de cuentas al concejo municipal, h) los avances en el sistema de control interno de gestión, y el índice de desempeño fiscal y cumplimiento en los porcentajes de destinación de recursos del SGP

Los debates se concentraron en los indicadores que dan cuenta de la transparencia en la gestión de contratación, en la gestión del recurso humano, y en el desempeño fiscal. En varios grupos se planteó la necesidad de incluir variables que puedan medir los arreglos informales en estos tres ámbitos de evaluación. Igualmente, se señaló que si bien los diferentes indicadores son importantes, es necesario establecer una ponderación diferente para cada indicador. En algunos grupos se sugirió que se le dé más peso a los indicadores de gestión de la contratación y gestión de recurso humano.

Gestión de la contratación.

³⁸ Índice de transparencia municipal. Resultados 2005 y 2006, Bogotá, Transparencia por Colombia, Colección documentos observatorio de Integridad No 9, 2008, pp. 43.

³⁹ Velásquez F. Consultoría para orientar la validación y ajuste de los indicadores del índice de Transparencia Municipal. Análisis y Recomendaciones para el Ajuste del ITM

El Indicador de Gestión de la Contratación busca determinar si la entidad evaluada está aplicando y desarrollando procesos contractuales abiertos, de libre competencia y convocatoria que disminuyan el riesgo de corrupción, acorde a la reglamentación vigente. La premisa es que este cumplimiento disminuye el riesgo de corrupción. El grado de transparencia, de apertura y libre competencia en la contratación se califica con cuatro variables: a) participación de la contratación directa inferior al 10% de la menor cuantía en el total de la contratación durante la vigencia; b) Recurrencia en la utilización del recurso de urgencia manifiesta; c) Porcentaje de total de la contratación que se realiza a través de cooperativas, asociaciones y universidades; y d) Plan de compras (existencia del PC)

En los grupos se señaló que el indicador no debe ser exclusivamente “la participación de la contratación directa dentro de la contratación total”, sino que se debe ampliar al “proceso y planeación del contrato en sí mismo. “No se deben medir los riesgos de la contratación solo por los montos, sino por los procesos en sí mismos, por ejemplo medir el número de prorrogas y adiciones (Académicos en Bogotá)”. Se proponen otras variables para valorar el grado de transparencia este componente: el monto inicial contratado frente al valor de la ejecución final del contrato; el plazo inicial frente a duración total del contrato; los sobrecostos de la contratación, las adiciones al valor inicial; el número de pleitos por contrato y tribunales de arbitramento; la existencia o no de base de datos; y los costos promedios de los contratos, frente a los valores unitarios que manejan las entidades de control.

Finalmente se señaló que es posible elaborar mapas de malas prácticas en el proceso de contratación, establecer indicadores que den cuenta de la precisión y detalle de los términos de la contratación, porque tal como fue expresado en el grupo de entidades de control nacionales “El riesgo de corrupción está en contratos imprecisos”.

Gestión de recurso humano.

Con el indicador de gestión de recurso humano, Transparencia busca medir “si la estructuras de planta de personal cumplen o no con las características de eficiencia, racionalidad y merito señaladas en el marco legal colombiano”. Las variables son: a) Número de contratistas por prestación de servicios profesionales vs. número de funcionarios de planta; si es inferior al 30% de los funcionarios de planta se le da un alto porcentaje; y b) Número de funcionarios de apoyo (administrativo y operativo) versus número total de funcionarios misionales; si es inferior al 30 de los funcionarios funcionales se le da un alto porcentaje.

La principal conclusión de los asistentes a los grupos focales en los cuales se discutió el índice municipal, es que no necesariamente la proporción entre número de contratistas y número de funcionarios de planta configura un riesgo de corrupción. Este porcentaje puede

ser arbitrario y puede por ello ser cierto para ciertas condiciones y no para otras. No hubo consenso frente a la idoneidad o no de dicho indicador. Este parámetro está diseñado sobre un modelo inflexible. No existe un modelo de eficiencia en el país que permita establecer cuál es el tamaño óptimo de la empresa.

Unos señalaron que la existencia de un amplio número de contratistas puede responder a factores diferentes a hechos de corrupción, como por ejemplo las entidades que no cuentan con plantas de personal suficientes para cumplir sus objetivos misionales. La falta de modelos de eficiencia en el país, impide contar con un modelo ideal que permita hacer una valoración de los tamaños óptimos de la planta de funcionamiento de las entidades para prestar de manera idónea el servicio público.

Otros grupos señalaron que es apropiado utilizar la proporción de funcionarios frente a contratistas como una variable para medir riesgo de corrupción en la gestión del recurso humano. Sin embargo consideran que se puede complementar con indicadores que evalúen los mecanismos de acceso al servicio público. Se puede medir, por un lado, si se implementan o no concursos administrativos y, por otro lado, si la finalidad de la contratación se justifica de acuerdo a la misión e indicadores de desempeño de la entidad. Se puede tomar como variable la idoneidad del cargo.

Varios grupos sugirieron ampliar las variables para medir los riesgos de corrupción en la gestión del recurso humano, sin por ello desconocer la importancia de las variables que actualmente conforman el índice. Una de las propuestas, es incorporar una variable que dé cuenta, por un lado, de la idoneidad del perfil frente al cargo y a las funciones que debe realizar, y por otro lado, del desempeño del funcionario. Aunque esta variable implica una alta complejidad para conseguir la información que permita su medición, seguramente dará cuenta de lo idóneo o no del personal que asume las funciones misionales y de apoyo de las entidades.

Avances en el sistema de Control Interno.

Con este indicador, Transparencia por Colombia busca evaluar el desarrollo que las entidades han tenido en la función de control interno. Es importante en este indicador mirar varios aspectos: la existencia o no de una dependencia o responsable del control interno, si el funcionario que dirige la oficina fue nombrado con criterios de meritocracia, que la evaluación del sistema de control interno este de acuerdo al formato de matriz referencial y que exista un cronograma o plan de trabajo para el diseño y la implementación de MECI.

Este indicador tiene una variable poco idónea de medición de los riesgos de corrupción en tanto privilegia un sistema de autoevaluación y no se concentra en mirar el número de sanciones proferidas por el control interno disciplinario, ni el traslado de hallazgos a organismos de control. Se señaló que una manera de mirar el riesgo de corrupción en la

gestión pública es, entonces, el de identificar el número de sanciones producidas por el sistema de control interno disciplinario. Número de Traslado de hallazgos a organismos de control, cuantos procesos pasan por poder preferente a la procuraduría y bajo que causa.

Indicador de desempeño Fiscal.

Transparencia por Colombia toma este indicador del indicador elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, “el cual tiene como propósito evaluar el desempeño fiscal de las entidades territoriales íntegramente según lo ordena el artículo 79 de la ley 617 de 2000”

En lo referente a este indicador, se propuso en el grupo de académicos en Bogotá, intentar medir la relación positiva o negativa entre la proporción del gasto en contratación de servicios profesionales, y los resultados en el desempeño fiscal de los municipios. En el grupo de académicos se señaló que: “Hay una cosa muy sencilla que uno podría hacer de fácil recolección, y es la variación del nivel del gasto en servicios personales frente a cómo va el desempeño fiscal del municipio.

a.3 participación Ciudadana.

Transparencia utiliza el factor de participación ciudadana para medir el grado de inclusión de estrategias de fomento a la participación ciudadana en el proceso de gestión e implementación de programas y proyectos políticas públicas, y para medir ejercicios de control social. Entiende por este factor “el conjunto de iniciativas del gobierno municipal para estimular y hacer posible la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre prestación de servicios, definición de prioridades, uso de recursos, y en el ejercicio del control sobre el desempeño de las autoridades públicas”⁴⁰.

Evalúa si esta inclusión se ve reflejada en los arreglos institucionales en términos de estructura administrativa, instrumentos de planeación y presupuesto. Las variables utilizadas para dar cuenta de esta modificación de los arreglos institucionales son: a) existencia de programa de participación en el plan de desarrollo municipal con objetivos, estrategias y metas; b) ejecución de recursos para participación ciudadana; c) existencia de programas y proyectos para la participación ciudadana, y d) existencia de un departamento o funcionario encargado de promover la participación ciudadana.

⁴⁰ Índice de transparencia municipal. Resultados 2005 y 2006, Bogotá, Transparencia por Colombia, Colección documentos observatorio de Integridad No 9, 2008, pp.

En esta sección se plantean unos comentarios generales para el factor de participación.

Algunos grupos señalaron que si bien la existencia de espacios de participación y de recursos destinados a su funcionamiento son dos variables adecuadas para medir la posibilidad de ejercer contrapeso y por esta vía reducir riesgos de corrupción, para que el factor de participación sea una dimensión adecuada se deben incluir dos aspectos: a) El primero, es el relacionado con la ponderación de los espacios y tipos de participación. Es decir, se le debe dar más puntos a aquellos municipios que impulsan espacios de participación en los procesos de planeación y elaboración del presupuesto. Se sugirió la necesidad de valorar positivamente aquellas experiencias donde se impulsan ejercicios de presupuestos participativos. Y darle menos peso a aquellos municipios que impulsan una diversidad de espacios de participación con poco impacto. En el grupo de académicos se señaló que “la multiplicación de espacios es perniciosa” y que “el indicador de instancias y acciones para la participación lo que está premiando es la multiplicación de espacios de manera indiscriminada” y que las preguntas que corresponden al indicador se pueden llenar con meras formalidades. Igualmente se plantea la necesidad de darle una puntuación más alta a aquellos municipios que impulsan experiencias autónomas de rendición de cuentas y veedurías ciudadanas. Se rescató la importancia de las audiencias públicas como ejercicios de control social. b) El segundo aspecto es el que está relacionado con la medición del grado de inclusión y representatividad social en los espacios de participación ciudadana y el tipo de convocatoria. En algunos de los grupos se señaló mirar la participación de mujeres, niños, población vulnerable, jóvenes, número de personas que se convocan, número de personas que asisten. Mirar cómo se hace la convocatoria.

En el grupo de las ONGs Nacional dentro de la importancia que recalcan de la inclusión de la ciudadanía en procesos participativos, se llegó a la conclusión que si el índice fuera de integridad y no de transparencia, sería mucho más fácil tener en cuenta el tema de la ciudadanía, pues el concepto de Integridad es un concepto mucho más amplio que habla de la transparencia como un aspecto más de lo que una entidad debe de tener para disminuir los riesgos de corrupción y no como es trabajado actualmente, donde el hecho de llamarse Índice de transparencia limita el margen del concepto y parece dejar por fuera otros aspectos como lo indicó el grupo “en el término integridad cabe mucho de lo que hemos discutido de la participación ciudadana, es el papel de la ciudadanía en la disminución de los riesgos de corrupción en un país. Dentro del concepto de integridad sería mucho más fácil incluir a la ciudadanía que dentro del concepto de transparencia.

El factor, así como está presentado, fue admitido como un factor incompleto en el sentido que no son suficientes sus variables para decir que con cumplirse ya se disminuyó el riesgo de corrupción, así, “tu puedes tener espacios de participación, recursos de participación, un sistema de quejas y reclamos, participación en el presupuesto y tener bastante riesgo de corrupción”. Esta apreciación se complementa con los aportes señalados anteriormente para el factor, donde la discusión giró en la importancia en el factor participación tanto de los

tipos, y espacios que las entidades estaban generando como en la convocatoria y la inclusión de amplio sectores de la ciudadanía en este factor.

b. Opiniones frente al Índice Nacional de transparencia (INT).

En esta sección se presentan las percepciones y opiniones en torno a la idoneidad de los factores y de los indicadores del Índice Nacional de Transparencia. Los factores o dimensiones de medición que componen el INT son los siguientes: visibilidad, Institucionalidad, y sanción.

b.1 Visibilidad.

Transparencia por Colombia identifica la dimensión de visibilidad como uno de los factores que “más contribuye a disminuir y controlar los riesgos de corrupción”. Lo entiende como la “posibilidad de acceder en forma libre y fácil a la información de las diferentes entidades por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular”⁴¹. La premisa que asume es que en la medida en que “las entidades públicas hacen visible su gestión y los procedimientos con los cuales operan, y permiten que sus resultados sean sometidos a un juicio externo, tienen una menor probabilidad de que se presenten hechos de corrupción”⁴². Los indicadores que dan cuenta del grado de visibilidad son los siguientes: página web, sistema de quejas y reclamos, publicidad en la contratación, cumplimiento del SICE, rendición de cuentas, trámites y disponibilidad de la información. Los debates en los diferentes grupos focales se concentraron en torno a 4 de estos 7 indicadores: publicidad en la contratación, página web, sistema de quejas y reclamos y trámites.

Publicidad en la contratación.

⁴¹ Índice de Transparencia Nacional, resultados 2004-2005, Bogotá, Transparencia por Colombia, <http://www.transparenciacolombia.org.co/%C3%8DNDICES/tabid/61/Default.aspx>

⁴² Este factor está compuesto de “siete indicadores que identifican estándares mínimos de transparencia, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes; indicadores que utilizan la información pública disponible de forma directa en las entidades o consolidada a través de los sistemas de información de entidades responsables, como el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal –SICE- de la Contraloría General de la República.

Según el diseño metodológico de TPC, este indicador evalúa “el esquema y contenido de la información sobre Contratación disponible en la Página Web de la Entidad de acuerdo a los lineamientos de la Agenda de Conectividad del Gobierno Nacional y el decreto 2170 de 2002”. Otros elementos complementarios que se evalúan, tratan acerca de “la presencia y actualización de información en el Portal Único de Contratación”. Durante el proceso de evaluación, tuvo en cuenta condiciones y estándares previstos en los respectivos manuales de contratación de cada entidad, se identificaron el número de actos o etapas contractuales que, de acuerdo al manual de contratación, cada entidad debe publicar.

Gran parte de los asistentes a los grupos focales coincidieron en señalar “la adaptación” y “la evolución” de las formas de corrupción como un factor que termina por convertir a la publicidad en la contratación en una simple modalidad de cumplimiento formal de requisitos exigidos por la ley; que no necesariamente elimina estas prácticas informales. En barranquilla lo expresaron en estos términos: “la corrupción se sofisticada”. La práctica dominante es utilizar la formalidad y el cumplimiento de los requerimientos y procedimientos de la ley, como mecanismo de validación ante observadores externos. Esto distorsiona el indicador de publicidad en la contratación para diagnosticar riesgos en la contratación pública. En este sentido se expresaron de la siguiente manera en el grupo con representantes de entidades nacionales: “En la parte de contratación se evalúa bien la formalidad, pero la corrupción (reglas informales) se mueve utilizando la formalidad y cumpliendo con las normas”.

Página Web

El diseño de este indicador por TPC, define la página web es una herramienta especialmente eficaz para lograr un mayor acercamiento entre la entidad y la ciudadanía. Hace más transparente la gestión institucional siempre que funcione adecuadamente y sea debidamente administrada. Además, facilita el control y la vigilancia de la entidad por parte de los interesados. En este indicador se califica la estructura, contenido y facilidad de acceso de la ciudadanía al sitio web de la Entidad.

En lo que se refiere al indicador de página web, algunas entidades manifestaron haber tenido inconvenientes frente a la medición, puesto que la temporalidad en la que se hacía la verificación de las condiciones de la página, algunas páginas se encontraban en mantenimiento o actualización, lo cual afectó severamente el resultado. La propuesta para ajustar de mejor manera este indicador es la programación de varios “momentos” o visitas de verificación de condiciones y características de la página, puesto que en una sola visita puede existir la probabilidad de no recoger plenamente los avances que las entidades han implementado en este campo.

El grupo de entidades nacionales elaboró dos recomendaciones principales, la primera de ellas es la necesidad de una asesoría o acompañamiento directo a las entidades en cuanto al establecimiento de criterios mínimos para una buena calificación en la página web, “Es importante aclarar cuál es el óptimo o lo deseable en cuanto a lo que se evalúa en la página web, falta una capacitación a las entidades” ; la segunda recomendación por parte de las entidades nacionales, es que sería deseable un registro de buenas prácticas o de posibles referentes para diseñar e implementar acciones correctivas en este indicador, especialmente en el logro efectivo de los objetivos respectivos de página web, así lo manifestaron en el grupo: “Sería importante conocer quien lo ha conseguido con los mejores recursos”.

Puesto que en la mayoría de entidades no se publicita de manera adecuada los procedimientos y criterios para la selección y vinculación de personal, se sugirió utilizar la página web como el mejor espacio para comunicar este tipo de información. Igualmente se sugirió incorporar como una de las variables dentro del indicador, la publicidad de la estructura salarial de los funcionarios de las entidades, así lo expresaron los asistentes al grupo de académicos en Medellín.” Para fortalecer el indicador de la página web (que se considera una variable adecuada), debería estar tanto la meritocracia como la estructura salarial dentro de las variables”. Otro elemento a destacar de la participación de los asistentes a los grupos, fue el llamado a incorporar también como variable, el tiempo que la información permanece disponible para la ciudadanía, y también desde cuándo y hasta cuando se publica, porque en algunas ocasiones, para reducir el posible impacto que podría generar una información en la página, ésta es puesta a disposición únicamente terminando la semana y por un corto periodo de tiempo, o en horas no hábiles cuando difícilmente puede ser consultada. Así lo expresaron en uno de los grupos de Medellín:”El tiempo de la disponibilidad de la información y documentación para los ciudadanos debe ser un asunto a tener en cuenta, generalmente el tiempo de despliegue es manipulado”.

En cuanto a discusiones aún vigentes acerca de este indicador en el SIEPN, se retoma la propuesta de incluir nuevos componentes como por ejemplo las hojas de vida de los funcionarios, esto se complementa con lo que se propuso en el grupo con académicos en Medellín, en donde se solicitó incluir la escala salarial de la entidad. Así lo expresaron en este grupo focal: “¿está en lo de la página web la hoja de vida de los servidores públicos? ¿está en el indicador de meritocracia? En la página web que es la variable adecuada, debería estar eso dentro de los requisitos, así como la estructura salarial”.

Sistema de quejas y reclamos.

Este indicador pretende evaluar el funcionamiento del sistema de atención a las quejas y reclamos donde el ciudadano encuentre de forma oportuna y eficaz atención y soluciones a las inconformidades en el servicio o atención de la entidad. TPC considera que el sistema de atención a la ciudadanía en materia de quejas y reclamos, “es uno de los mecanismos

para generar transparencia en las entidades en cuanto a su función y misión de forma que permite disminuir riesgos de corrupción”. En este indicador se califica la existencia y funcionamiento del Sistema de Quejas y Reclamos a través del Conmutador de la Entidad, la página web, la disponibilidad de una línea gratuita (018000) y del seguimiento y monitoreo de las Quejas y Reclamos.

En los grupos se valoró positivamente que se mida la existencia y funcionamiento del sistema de quejas y reclamos, aunque se argumentó acerca de la necesidad de incluir dos variables: una, que mida si los gobiernos municipales promueven o no una mayor apropiación ciudadana de este tipo de canales puesto que en muchos casos, los ciudadanos no observan este medio como un mecanismo efectivo que permita obtener respuesta oportuna y rápida a sus necesidades; y, otra, que mida si dichos gobiernos muestran una mayor receptividad y respuesta a las quejas ciudadanas,. En esta dirección el índice debe dar cuenta de estas dos variables: incentivos gubernamentales a la apropiación ciudadana de los instrumentos de control social y la respuesta oportuna por parte de las autoridades.

Estas fueron las afirmaciones en el grupo de entidades nacionales: “En lo que respecta al sistema de quejas y reclamos, la ciudadanía colombiana necesita apersonarse de ese mecanismo, todas las entidades colocamos el link en la pagina, los teléfonos o los buzones, pero la gente piensa que para que se queja si no va a pasar nada”. La valoración que se hace del sistema de quejas y reclamos debe ser complementada, según lo que se afirmó en el grupo de entidades nacionales, con una valoración del uso por parte de los ciudadanos, de las instancias de interacción directa entre la entidad y sus usuarios, haciendo tránsito a una evaluación activa de la retroalimentación entre entidad-usuario. Finalmente, otro elemento que surgió como resultado de la discusión entre funcionarios de entidades nacionales, es la necesidad de incorporar una variable que recoja el volumen de derechos de petición que se presentan para acceder a información y la respuesta efectiva o no a los mismos.

Tramites.

Este indicador busca “determinar la claridad y fácil acceso de los ciudadanos que lo requieran, no sólo a la información referente al propósito, requisitos y proceso de cada trámite sino también la posibilidad de desarrollarlos a través de Internet”. Para la evaluación de este indicador se verifica que la información sobre trámites publicada en la página web de la entidad esté completa de acuerdo a los lineamientos de la Agenda de Conectividad del gobierno Nacional. Así mismo revisa la posibilidad de realizar trámites en línea y que la entidad “haya desarrollado procesos de racionalización, simplificación o eliminación de trámites”. Otro elemento relevante en la conceptualización de este indicador, es el relacionado con la “simplicidad en los procesos: “La simplicidad de los

procesos es un bien en sí mismo, ya que reduce los costos, la corrupción y favorece el objetivo institucional. La simplicidad favorece la confianza y se alimenta de la confianza. Los procesos sencillos invitan a la confianza y, al mismo tiempo, la confianza es la base para la elaboración de procedimientos sencillos”⁴³.

En cuanto a la discusión sobre trámites en el factor de visibilidad, se hizo énfasis en la necesidad de medir si se publicita y difunde ampliamente los procedimientos que deben seguir los ciudadanos para acceder a la información. Se señaló por otro lado, que la dispersión de los trámites promueve la informalidad, por ello se sugirió sobre la necesidad de unificar los trámites entre distintas entidades. Así lo manifestaron los asistentes al grupo de entidades de control en barranquilla: “Sería importante unificar y difundir ampliamente los mecanismos o trámites de acceso a la información en las distintas entidades”. Un indicador adecuado, sería el analizar la cadena de trámites y darle una calificación.

b.2 Institucionalidad.

Transparencia por Colombia entiende por institucionalidad “el cumplimiento de procedimientos establecidos para cumplir la misión institucional de las entidades públicas” y la presencia de reglas, controles, procedimientos claros y conocidos que “limitan el margen de discrecionalidad de los funcionarios, representantes políticos y particulares en el ejercicio de funciones públicas”⁴⁴. En este contexto los riesgos de corrupción se controlan o disminuyen. La institucionalidad “tiene tres componentes: la revelación de la misión, la búsqueda de los medios para lograr los objetivos y la consecución de un resultado imparcial y efectivo”.

Este factor está compuesto por nueve indicadores, de los cuales la discusión de los grupos focales se concentro en siete de ellos: 1) riesgos en la contratación, 2) meritocracia y evaluación a funcionarios, 3) implementación de sistemas de gestión de calidad, 4) declaración de bienes y rentas, 5) cumplimiento de planes de mejoramiento, 6) evaluación de la gestión de la entidad y 7) avances en el sistema de control interno.

⁴³ Gonzalez, Jorge Ivan., “la transparencia, la integridad y la misión institucional. Elementos para responder a los comentarios de Edgardo Maya (procurador general) y de Antonio Hernandez (contralor general), Documento de Transparencia Por Colombia.

⁴⁴ Índice de Transparencia Nacional, resultados 2004-2005, Bogotá, Transparencia por Colombia, <http://www.transparenciacolombia.org.co/%C3%8DNDICES/tabid/61/Default.aspx>

Riesgos en la contratación.

Transparencia aplica una aproximación a la medición de riesgos en este tema retomando la propuesta metodológica del SIRI (Sistema de Indicadores de Riesgo Institucional) de la Contraloría General de la República, el cual ha planteado “una serie de indicadores calculados como relaciones, cuyos resultados son usados como guías en el proceso de auditoría integral que ejerce la Contraloría”. Estos indicadores de referencia se elaboran con la información reportada por las entidades en sus informes de rendición de cuentas y abordan entre otros temas: transparencia, recursos humanos y contratación.

En el indicador de riesgos de contratación se señalo que falta una variable que de cuenta de los procesos de interventoría llevados a cabo por una entidad (por ejemplo, si existen o no), donde se intente verificar si a las contrataciones que tiene la entidad se le está haciendo un proceso de seguimiento externo que minimice el riesgo de corrupción en dichos procesos.

Una de las variables que podrían estar mostrando riesgos en la contratación es el alto número de contrataciones que se hagan a título personal en contraste con el número de contrataciones adjudicadas a una institución. Se disminuiría el riesgo si luego de identificada la necesidad institucional y de abierta la licitación pública se le da mayor peso o puntaje a una institución que a una persona natural.

Uno de los mayores riesgos en la contratación, es la repartición de dinero que un contratista tiene que hacer luego de ganada la licitación, donde el presupuesto que debe ser utilizado para cumplir el objetivo para lo cual fue contratado es utilizado en parte para “pagar el favor”. Esta variable, que representa uno de los grandes riesgos en la contratación, no está recogida en los indicadores y es de difícil medición.

Entre las propuestas vigentes del SIEPN que no se han recogido previamente, se retoma la propuesta de incluir temas que permiten identificar con más claridad riesgos en la contratación, tales como la repetición del objeto contractual y concentración de contratistas⁴⁵.

Meritocracia y evaluación de funcionarios.

En la conceptualización y diseño metodológico de este instrumento, TPC definió que “es de vital importancia vigilar, desde la sociedad civil, las evaluaciones de desempeño realizadas a los funcionarios públicos y sus efectos en los procesos de selección y promoción de personal, el establecimiento de las escalas salariales y la definición de las estructuras de

⁴⁵ (Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación – anexo 4)

personal, ya que el incumplimiento de uno o varios de estos principios conlleva a la aparición de factores que facilitan los riesgos de corrupción”.

En este indicador se califica la existencia y aplicación de procesos de meritocracia a funcionarios de libre nombramiento y remoción, así como la aplicación de evaluaciones de desempeño a los funcionarios

Este indicador de meritocracia y evaluación a funcionarios fue calificado como “un saludo a la bandera” puesto que la existencia y aplicación de procesos de meritocracia a funcionarios no garantiza la identificación de algunas prácticas existentes en las entidades como: “la frecuente contratación a personas relacionadas por familiaridad o amiguismo con los funcionarios”, donde el proceso de contratación por meritocracia puede verse cumpliendo la normatividad a cabalidad, pero por debajo se está beneficiando a un candidato sobre los demás. Esto evidencia que el cumplimiento formal a la norma no necesariamente está garantizando la identificación de prácticas de actividades indebidas en lo que respecta al mérito de la persona seleccionada para ocupar el cargo vacante y que es un indicador que se presta a ser manipulado por la entidad.

Implementación de sistemas de gestión de calidad.

Transparencia por Colombia a través del Índice de Transparencia Nacional, busca promover que se implementen sistemas de gestión de calidad, conforme a la ley 872 de 2003, como “una forma exitosa del desarrollo de la gestión en pro de la visibilidad y la institucionalidad de las entidades públicas”. El indicador da cuenta del cumplimiento en la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad, reconociendo que el desarrollo exitoso de tales sistemas fortalece la visibilidad y la institucionalidad en las entidades públicas.

Para un desarrollo exitoso de los Sistemas de Gestión de la Calidad las entidades deben de tener presente en su diseño e implementación la internalización en los funcionarios de actitudes y capacidades necesarias para hacerlo, donde los funcionarios se sientan como elementos que hacen parte del proceso. En esta dirección, se propone identificar una variable que de cuenta del grado de socialización y capacitación de estos procesos a los funcionarios. Queda sin medir, sin embargo, la apropiación real por parte de los funcionarios y de las entidades de estos sistemas.

Declaración de bienes y rentas.

Este indicador del factor institucionalidad, pretende evaluar el cumplimiento de la obligación de las oficinas de recursos humanos respecto del registro de las declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios públicos, la verificación y actualización de las mismas.

En cuanto a este indicador, que es una manera donde podría visibilizarse hechos de corrupción, se advirtió que no es suficiente tener las declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios cuando esto no es confirmado y verificado, pues solo está mostrando un cumplimiento formal que puede no estar mostrando lo que realmente tienen los funcionarios. Se propone la indagar acerca de la verificación de los bienes y rentas de los funcionarios de manera selectiva por las entidades.

Cumplimientos de planes de mejoramiento.

El objetivo de este indicador es calificar el porcentaje de cumplimiento alcanzado por las entidades evaluadas en los planes de mejoramiento suscritos con las Contralorías delegadas. Transparencia por Colombia mide este indicador partir de la información reportada por cada una de las Contralorías Delegadas, referente al porcentaje de avance de los Planes de Mejoramiento de cada entidad, consignados en cada uno de los Informes de Auditoría Integral Abreviada.

La principal crítica en los grupos focales a este indicador es que solo tiene en cuenta los planes de mejoramiento suscritos con la contraloría dejando a un lado otros dos tipos de planes de mejoramiento que deben suscribirse acogiendo el MECI⁴⁶: por un lado, los planes de mejoramiento individual que están ligados a la evaluación del desempeño; y, por otro lado, los planes de mejoramiento de la entidad.

Evaluación de Gestión de la entidad

Este indicador se obtiene a partir de la evaluación llevada a cabo por la Contraloría General de la República en desarrollo del Programa por el Buen Uso de los Recursos Públicos, a través del proceso de auditoría integral a la gestión de las entidades públicas sujetos de su

⁴⁶ Modelo Estándar de Control Interno MECI

control en los años correspondientes al 2004 y 2005. Se Califica con base en los resultados del proceso auditor de la CGR

Este indicador junto con el indicador de Meritocracia y evaluación a funcionarios debe pensarse en términos de cruce entre variables. Los grupos focales sugirieron que el ideal es que existiera una correspondencia entre la estrategia del funcionario con la misión y visión de la entidad pública en la que presta sus servicios, esto permitiría la medición de los riesgos institucionales de una manera más precisa. La conceptualización de este indicador puede ampliarse con la conceptualización de eficiencia señalada por Jorge Ivan Gonzales: “La eficiencia es la cercanía entre el objetivo misional y los resultados. El control (anterior y posterior) busca que la integridad de los miembros sea compatible con la administración justa”.

Avances en el control interno.

Transparencia por Colombia pretende elaborar este indicador con base en los resultados de la Encuesta Referencial aplicada por Función Pública, específicamente los avances en el sistema de control interno.

En este indicador, que fue calificado de mucha importancia dentro del control de una entidad, se recalcó que las capacitaciones a los funcionarios deberían tenerse en cuenta en la ponderación pues es un mecanismo donde los funcionarios que asistieron a los grupos focales entienden que, el seguimiento de procedimientos según la naturaleza de la entidad para el cumplimiento de su misión, puede estar disminuyendo los riesgos de corrupción. Se señala la ausencia de una variable que incluya al MECI como herramienta para el cumplimiento de los objetivos institucionales

b.3. Sanción.

Transparencia utiliza define la dimensión de sanción como un factor para examinar los fallos y sanciones relacionados con conductas asociadas a lo que la legislación colombiana considera corrupción. La premisa que se asume es que “en la medida en que los funcionarios y las propias entidades tienen un mayor número de sanciones disciplinarias y fiscales los procesos internos de tales entidades no están siendo suficientemente blindados o protegidos contra los riesgos de corrupción que les corresponden”⁴⁷. También se asume

⁴⁷ Índice de Transparencia Nacional, Op, cit pp. 3 y 21

que una entidad con un mayor número de fallos y sanciones es una entidad que presenta debilidades institucionales en tanto permite que se produzcan faltas disciplinarias o usos indebidos de los bienes o servicios encomendados por la administración pública. Dichas faltas también evidencian deficientes mecanismos de prevención internos.

Este factor cuenta con cuatro indicadores: a) el número de fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la contraloría; b) el número de fallos disciplinarios proferidos por la procuraduría; c) la relación entre el valor de los fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la contraloría como proporción del presupuesto de la entidad; y d) el número de funcionarios sancionados por la oficina de control interno disciplinario. La discusión en los grupos focales se concentró en dos de ellos: sanciones de Control Interno disciplinario y Monto de Fallos de Responsabilidad Fiscal, y sugirió un nuevo indicador: el de fallos penales.

Sanciones de control interno disciplinario.

Este indicador intenta medir “la voluntad y capacidad de las entidades de vigilar sus procesos y a sus funcionarios para detectar irregularidades y sancionarlas a tiempo”. Según esta aproximación, “una entidad con un porcentaje elevado de funcionarios sancionados por la oficina de control interno y un número pequeño de fallos proferidos por organismos de control, será mejor evaluada que otra entidad con un elevado número de funcionarios sancionados por organismos de control externos y con un número proporcionalmente reducido de sanciones de control interno disciplinario”.

En este indicador se evalúan la relación entre el número de funcionarios sancionados por la oficina de control interno disciplinario respecto del número de funcionarios sancionados por organismos de control externos.

En cuanto al desempeño de las oficinas de control interno, se hizo énfasis en la necesidad de fortalecer la autonomía de las oficinas de control interno, en la medida en que estas oficinas dependan de la dirección de la misma entidad de la cual se hace la revisión es difícil hacer un control independiente y efectivo. Esta afirmación se hizo en los siguientes términos: “Se debe eliminar la dependencia económica y jerárquica”. Se señaló que es difícil identificar una variable para medir el grado de dependencia de los funcionarios de control interno frente a sus superiores inmediatos que los nombraron.

Otro elemento que se destacó en la discusión, fue la limitación de recursos con las que cuentan algunas oficinas de control interno y una gran carga operativa, lo cual incide en la efectividad de dicho control. Igualmente, se destacó otra limitación operativa relacionada con el actual sistema de control posterior y el déficit de herramientas y estrategias de

control preventivo. Se requiere un control más oportuno que permita implementar acciones correctivas y darle así, cumplimiento real a las funciones principales de las oficinas de control interno en el ámbito de la prevención, y no solo en el ámbito de la investigación y sanción. Se planteo la necesidad fortalecer las auditorias y los procesos de sensibilización de los funcionarios quienes en gran parte de los casos de corrupción no actúan con intencionalidad, sino por desconocimiento o negligencia.

Se adelantó un debate sobre un dilema interesante: no necesariamente una entidad que investiga mucho y condena poco es una entidad con menores riesgos de corrupción, o que una entidad con mayores niveles de sanción disciplinaria tampoco da cuenta de una entidad más transparente. En este dilema se excluye el factor de correcciones que se hubieran adelantado gracias al ejercicio de la función de prevención, lo cual también da cuenta de un control interno más efectivo.

Montos de fallos de responsabilidad fiscal.

Con este indicador, se busca calificar la relación entre el valor de los fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría durante los tres años anteriores a la evaluación, como proporción del presupuesto de la entidad en miles de millones de pesos.

Si bien la función de las contralorías es la de prevenir y resarcir hechos que atenten contra los recursos públicos sancionando a los infractores, también tienen un componente importante en la emisión de alertas tempranas y un fuerte componente de prevención en su gestión, en este sentido se manifestó el grupo de entidades de control en Medellín:” Las entidades de control han ido generando factores de prevención antes de que se pierdan recursos porque en última instancia, los fallos de responsabilidad fiscal enfrentan una gran cantidad de dificultades, entre otros, porque cuando se va a recuperar el dinero es un procedimiento muy complejo. Entonces, la aplicación de un indicador centrado exclusivamente en el análisis de fallos de responsabilidad fiscal deja por fuera varios aspectos de la gestión de los organismos de control y de esta manera, estas quedan parcialmente evaluadas”.

Entre las recomendaciones que hicieron los asistentes a los diferentes grupos señalan que “es necesario reconocer la importancia de la reiteración en la apertura de investigaciones a funcionarios, así mismo como el número de sanciones”. Otro indicador puede ser el número de procesos abiertos a una misma entidad, agregando investigaciones y montos de fallos a sus funcionarios, puesto que es un indicador claro de la viabilidad ética de una entidad.

Investigaciones penales.

Se hizo gran énfasis en los grupos focales, en la necesidad de incorporar a la medición, una variable que de cuenta de la apertura formal de investigaciones y sanciones; puesto que los indicadores centrados en hacer solo seguimiento al número de procesos fiscales y disciplinarios se pueden quedar cortos en reflejar la dinámica de la gestión pública. Otras variables que se recomendaron que fueran incorporadas en este indicador son medidas de aseguramiento y fallos penales en contra del mandatario o funcionarios de la administración.

2.4.3. Opiniones frente al concepto de riesgo de corrupción.

En las siguientes líneas se presentan las percepciones que se encontró en los grupos focales sobre el concepto de Riesgo de corrupción. Los temas más relevantes en las discusiones fueron: 1) Pertinencia e idoneidad del concepto, 2) alcances reales del concepto.

a. Pertinencia del concepto.

De acuerdo con el documento el concepto Riesgo de Corrupción es “el grado de posibilidad de que ocurran hechos de corrupción en las entidades públicas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y ciertas prácticas de los funcionarios públicos”, “habrá mayor riesgo de corrupción cuando se da: 1. Monopolio de la información y de las decisiones que afectan la colectividad; 2. Alto grado de discrecionalidad de los servidores públicos; 3. Bajo desarrollo de los procesos y procedimientos institucionales; 4. Inexistencia o debilidad de contrapesos y controles al poder; 5. Baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos”.

En términos generales en los diferentes grupos focales hubo consenso sobre la idoneidad y pertinencia de dicho concepto. Se señaló que este concepto aporta elementos a las entidades para identificar alarmas, y/o aspectos que generan condiciones proclives para la ocurrencia de prácticas corruptas (no pone a las entidades a la defensiva, no las acusa); señala de manera objetiva los problemas de la entidad que pueden dar cabida a ejercicios de corrupción; invita a las entidades a documentar, a informar y a dar ejemplo; y finalmente, es un concepto que enfatiza en la prevención.

A pesar de defender la idoneidad del mismo se señaló que el significado del concepto puede ser ampliado en sus componentes. Así lo señalaron los grupos focales de las IAS y las ONG en el nivel nacional, estos identificaron dos situaciones que pueden generar riesgos de corrupción adicionales a las cinco variables identificadas por la Corporación Transparencia. La primera hace referencia a la presencia de riesgo de corrupción cuando a pesar de la existencia de transparencia existe una institucionalidad débil o ilegítima al servicio de intereses privados o ilegales. Así lo señaló el grupo de las ONGs del nivel nacional “Una entidad puede contarle a todo el mundo lo que están haciendo, pueden tener los procesos publicados, tienen seguimientos institucionales, pero a pesar de ellos, existe una institucionalidad débil o ilegítima con prácticas reales de corrupción, o existe una institucionalidad cooptada por intereses privados o ilegales”. La ilegitimidad, la captación de la entidad por intereses privados y la ilegalidad deberían ser componentes fuertes del concepto de Riesgo de corrupción, teniendo en cuenta nuestro contexto.

Una segunda situación relacionada con la presencia de riesgo de corrupción está referida a la existencia de una cultura ciudadana proclive a prácticas corruptas (Grupo ONGs). Este segundo riesgo de corrupción no se limita a la existencia de una ciudadanía con escasa información sino que está relacionada a una cultura ciudadana donde los valores están trocada y distorsionada, en la que se convive y se legitima lo ilegal. En este escenario el costo de ser honesto es mayor que el de ser corrupto, los ciudadanos que no entran en este juego quedan aislados de la distribución de beneficios y del acceso a las decisiones (Grupo de ONGs). Esta situación muestra que los riesgos de corrupción no solo se encuentran al interior de la entidad sino también vienen de afuera de las mismas, como lo señalaron en dicho grupo: “es que muchas veces la ilegalidad puede partir del ciudadano”.

b. Alcances del concepto riesgo de corrupción y su relación con la transparencia.

Un segundo eje debate estuvo relacionado con los alcances del concepto de riesgo de corrupción y del índice de transparencia. En los diferentes grupos focales se planteó la necesidad de reducir las expectativas frente a la utilidad del índice de transparencia como herramienta para dar cuenta de los riesgos de corrupción.

Un debate que se planteó en los grupos fue el de la relación entre los conceptos de riesgos de corrupción e Índice de Transparencia señalando la necesidad de delimitar el uso del segundo como herramienta para dar cuenta parcialmente del primero. Se argumentó que los factores utilizados para medir transparencia aunque útiles son insuficientes para dar cuenta de los riesgos de corrupción. En varios grupos se recordó que municipios muy bien calificados según las variables de transparencia pueden estar afectados por condiciones institucionales que generan amplios riesgos de corrupción. Esta argumentación coincide con lo afirmado por Alberto Maldonado en el sentido que los factores que implican riesgo

de corrupción se encuentran por fuera de la administración y el índice no alcanza a medir la complejidad de condiciones institucionales que generan eventos de corrupción.

En los diferentes talleres se enfatizó en la necesidad de moderar las expectativas en torno a la capacidad del Índice de Transparencia para dar cuenta de los riesgos de corrupción. En esta dirección una de las reflexiones que se dio en el grupo de Barraquilla fue acerca de la posibilidad de modificar el nombre del instrumento en la medida en que este puede distorsionar y crear falsas expectativas sobre los avances que han alcanzado municipios con altas calificaciones en la reducción de los riesgos de corrupción. Esto no implica desconocer la utilidad del índice de transparencia en la generación de resultados positivos en las regiones como producto de la mayor información sobre la gestión pública y los debates que ello ha producido. El grupo de académicos en Bogotá, también diagnosticó este elemento de la siguiente forma: “Es demasiado ambicioso el título para lo que se está mostrando. Se generan muchas expectativas frente a los indicadores que se están utilizando”. Otro grupo en el cual hubo afirmaciones categóricas al respecto, fue el grupo con organizaciones de la sociedad civil en Bogotá, en el cual se trató de limitar el alcance de los resultados presentados. Una de las afirmaciones de los asistentes fue la siguiente “no es que el índice este mal hecho o que la metodología este mal, sino que el alcance que ellos le dan conceptualmente es mayor al que realmente tiene. Ellos (TPC) están diciendo que este índice de transparencia mide los riesgos de corrupción y no necesariamente, ni es el factor más relevante según se observa en el diseño”.

2.4.4 Opiniones frente a aspectos operativos.

En esta sección se exponen las principales discusiones de los grupos focales acerca de aspectos operativos de la medición con los índices en sus diferentes versiones. Los tres grandes tópicos alrededor de los cuales transcurrió la discusión fueron: a) mecanismos para validar y verificar la información que reportan las entidades evaluadas, b) propuestas de ajustes operativos al proceso de medición, y c) acciones complementarias a la medición de Transparencia por Colombia.

a. Mecanismos para Validar y Verificar la Información y Resultados.

Una de las principales discusiones en los grupos focales, se centró en la necesidad de fortalecer la capacidad del IT para entregar resultados que reflejen la dinámica real de las entidades que son objeto de la medición, puesto que en algunos casos entidades sobre las cuales pesan sospechas de la existencia o en las cuales se han constatado algunos hechos de corrupción, obtienen resultados positivos, distorsionando el mensaje que se le envía a la ciudadanía.

Las propuestas para validar y verificar la información fueron las siguientes: a) cruzar información con las mediciones e indicadores de otros entes de control, b) verificar la información que reportan las entidades evaluadas, y c) validar resultados con la ciudadanía u organizaciones de control social.

a. 1 Cruzar información con otras entidades.

Los asistentes a los diferentes grupos focales hicieron énfasis en la necesidad de corregir algunos mensajes equívocos que se le están enviando a la ciudadanía, puesto que en algunos casos, entidades que obtuvieron muy buena calificación en la medición de transparencia por Colombia, se encuentran muy mal calificados en mediciones de otros aspectos concretos de la gestión pública. Para mitigar estas distorsiones, una de las propuestas fue la de elaborar un “perfil” o “ficha” básica de información de las entidades territoriales, la cual se configuraría con informaciones procedentes de las diferentes entidades que deben evaluar algún componente específico de la gestión pública de las mismas. Es posible citar la argumentación en este sentido de varios grupos focales, en el grupo de Sociedad Civil en Barranquilla se expresó así: “Se deben articular informaciones que producen diferentes entidades como la DAF, DNP, Contraloría, porque de lo contrario se le envía mensajes equívocos a la ciudadanía, ¿cómo es posible que en una variable de medición una entidad salga como mejor calificación si en otras mediciones se hacen hallazgos importantes calificándola en forma diferente?”. En el mismo sentido se expresaron algunos asistentes al grupo de académicos en Bogotá: “Se han identificado indicadores importantes que se producen en otras entidades, es preciso hacer un análisis cruzado de información para validar los resultados de esta medición, esto permitiría complementar la medición con resultados de análisis más profundos de ciertos aspectos que realizan la contraloría, la procuraduría, el Dnp, etc....”

Los grupos focales formularon otras tres propuestas concretas para complementar la medición del índice de transparencia con informaciones o mecanismos que delimitarían los resultados del índice: la primera de ellas es la necesidad de confrontar los resultados de los índices con los mapas de riesgo institucional; la segunda propuesta, es la necesidad de cruzar los resultados del índice con los resultados de la evaluación de desempeño institucional y evaluaciones a los funcionarios de la entidad y. la tercera propuesta es la sugerencia de incorporar en el equipo investigador del índice, expertos sectoriales que podrían detectar aspectos concretos sobre la información que reportan las entidades. La recomendación final de los grupos, es que es importante hacer igual énfasis en lo cuantitativo como en lo cualitativo, porque de lo contrario la lectura que se hace es parcial y no refleja la dinámica propia de las entidades evaluadas.

a. 2 Verificación de la información que reportan las entidades.

El siguiente mecanismo sugerido por los asistentes a los grupos focales para validación y verificación de la información reportada y de los resultados de la medición, es la verificación de la información que reportan las entidades. En este componente, los grupos destacaron la importancia del diseño metodológico del índice tal como se encuentra actualmente, pero también hicieron énfasis en la necesidad de completar la información que se recoge con algún mecanismo que asegure la veracidad de la misma: “En general los indicadores están bien, lo que es importante mejorar es el mecanismo de recolección y verificación de la información. No necesariamente el índice representa la transparencia de una entidad, porque si la información de soporte no es verificada y validada en campo, es posible presentar información engañosa. Es importante confrontar la gestión real con la información reportada como soporte de la medición, sería ideal alcanzar una validación presencial de la información reportada, como cuando las entidades se certifican en calidad”.

Si bien se reconoce la dificultad operativa de una medida de este tipo, se considera necesario un mecanismo selectivo de verificación en campo de la veracidad de la información reportada; así fue propuesto este componente en el grupo de entidades de control en Barranquilla “Aunque es imposible pensar en un trabajo de campo y verificación en el 100% de las entidades que participan en la medición, sería deseable que se adelante una verificación y validación selectiva, como incentivo para que quienes se sometan al proceso, sientan el peso real de la necesidad de entregar información verídica”.

a.3 Validación de la información con la ciudadanía

El tercer componente propuesto por los asistentes a los grupos para validar la información reportada y los resultados, es la socialización y retroalimentación de la misma con organizaciones de la sociedad civil; por ejemplo, con veedurías y juntas de acción comunal, quienes son los que tienen la información de primera mano sobre la dinámica real de la gestión en las entidades evaluadas. Este mecanismo se propone en dos variantes: la primera, es la incorporación de la opinión de la ciudadanía con la recolección de esta mediante encuestas de percepción y de valoración de los servicios prestados por las entidades, así lo manifestaron algunos asistentes al grupo de académicos en Bogotá: “Sería muy interesante complementar el índice con un componente que recoja lo que opina la ciudadanía, y recoger la óptica de las organizaciones de base como receptores de un servicio”.

La segunda propuesta, es la de hacer audiencias o ejercicios de retroalimentación con la ciudadanía, así lo afirmaron los participantes en el grupo focal con las entidades de control

en Medellín: “antes de publicar los resultados del informe se debe corroborar si se ajusta a la realidad de la entidad en el aspecto de riesgos de corrupción, mirando con otras fuentes como está el municipio, adicionalmente sería muy interesante adelantar audiencias con la comunidad”. Igualmente, fue formulada esta propuesta en el grupo focal de entidades de control en barranquilla “Otro medida que podría servir como filtro a la calidad de la información del IT, es validar dicho resultados, no solo con los funcionarios de las administraciones, sino también con organizaciones de la sociedad civil de esas entidades territoriales, puesto que ellos tienen el conocimiento de campo de cuál es la dinámica real del territorio”. Finalmente, así lo presentaron en el grupo con académicos en Bogotá: “Las fuentes de información sobre estas preguntas las responden las administraciones, ¿porque no le hacen algunas de estas también a los consejos territoriales de planeación?”.

b. Ajustes operativos del instrumento.

La discusión de ajustes operativos se concentró en torno a cuatro temas: el primero, es la necesidad de diferenciar el instrumento según la naturaleza de la entidad evaluada; el segundo es la oportunidad y la periodicidad de la medición; el tercero, es el relacionado con el uso del índice como herramienta de control social, y finalmente, la importancia del proceso de selección y designación del interlocutor entre la entidad evaluada y la corporación transparencia por Colombia.

b.1 Diferenciación según la naturaleza de la entidad evaluada.

La primera reflexión trata acerca del riesgo que implica utilizar el mismo instrumento para entidades de naturaleza distinta, puesto que es importante que el IT reconozca y recoja las diferencias existentes entre las entidades que son objeto de la medición. En el grupo de entidades nacionales en Bogotá, los asistentes manifestaron que “algunas preguntas y el enfoque de las mismas tienen una orientación más clara hacia entidades territoriales que hacia entidades nacionales; así exista una estrategia de regionalización, las orientaciones y el funcionamiento de las entidades es centralizado. El instrumento debe diferenciar algunos componentes según el tipo y la naturaleza de la entidad, puesto que existen una serie de especificidades y particularidades de las entidades que dificultan participar en la medición y no son recogidas con el diseño actual del instrumento”.

Otro aspecto señalado en los grupos, es la existencia de condiciones estructurales que diferencian el desempeño de entidades de la misma naturaleza, pero de diferente desarrollo institucional, es el caso de municipios de diferentes categorías en los cuales las diferencias de resultados no necesariamente obedecen a desempeños más o menos transparentes. Así fue manifestado en el grupo focal con entidades de control en Barranquilla: “Otro elemento

que se debe contemplar es la categoría y la capacidad misma de las entidades que se están evaluando, puesto que en el caso de algunas de pocos recursos, siempre existe desventaja frente a otras de mayores recursos que no necesariamente son más transparentes, las condiciones de desarrollo institucional condicionan los resultados de la evaluación”.

b.2. Periodicidad y oportunidad de la Medición

El segundo elemento de reflexión con los asistentes a los grupos focales, fue el componente temporal dentro del ejercicio de evaluación de la transparencia de las entidades, puesto que se presentan algunos obstáculos que no permiten una mayor incidencia del ejercicio en la agenda de las directivas de las entidades. En el grupo con representantes de la sociedad civil en Barranquilla, diagnosticaron el problema de la siguiente manera: “Una situación complicada es la oportunidad en la entrega de la información, la vigencia de la misma y la posibilidad de generar cambios inmediatos en la gestión de las entidades evaluadas. La oportunidad en la publicación de este tipo de ejercicios es convertirse en una herramienta para el control social, político y mediático; ejercicios de control en general sobre el gobierno en tiempo presente, no una valoración posterior del gobierno anterior”.

Se hizo énfasis en la necesidad de modificar la periodicidad de la evaluación y de la publicación de resultados. Este aspecto fue enfatizado en el mismo grupo focal: “Para que la evaluación y la información que esta produce sea más útil, se deben resolver los problemas de oportunidad en la publicación de la misma. Lo importante de este tipo de instrumentos son las oportunidades de mejoramiento para la administración pública, pero con una información que se presenta con tanta posterioridad no es posible emprender acciones de cambio. ¿Qué sentido tiene recibir una evaluación en el 2007 o 2008, de la información recogida y analizada del 2006? Es clave la oportunidad que tiene el índice para generar debate, pero se están perdiendo por entregar información extemporánea”. Esta reflexión, no implica desconocer la relevancia del índice como herramienta para calificar a los municipios y a las entidades.

b.3 Herramienta para el control social

El tercer elemento de discusión sobre aspectos operativos, se refirió expresamente a la importancia de ejercicios de ese tipo como herramienta para el control social de la gestión pública. Al respecto se señalaron dos propuestas: la primera, que este ejercicio trascienda y alcance a las organizaciones de base social: asociaciones de usuarios, veedurías, juntas de acción comunal, etc.... como actores que ejercen control. Así fue expresado en el grupo de entidades de control en Medellín: “El Índice debe ser una herramienta del ciudadano y así

debe ser vista para el control social, no que quede solo en manos de las alcaldías y si salen bien calificados publican y si no, no lo hacen. Es muy importante para el municipio que queda bien calificado salir a mostrar que es transparente pero para los municipios que quedan mal calificados quedan en la sombra sin que esto sea muy divulgado”.

La segunda propuesta es la de adoptar una estrategia de regionalización de los índices, tanto como para empoderar a las comunidades, como para facilitar aspectos logísticos y operativos de la implementación de los instrumentos de recolección y validación de la información. Uno de los participantes en el grupo de la sociedad civil en Barranquilla manifestó: “se requiere una mayor vinculación con actores regionales, tanto para la socialización del instrumento, como para su discusión metodológica, esto permitiría ampliar una red de alianzas y actores vinculados o comprometidos en el proceso de implementación y divulgación de resultados. Transparencia por Colombia debe ubicar socios estratégicos en departamentos y municipios”. El desarrollo de amplios diálogos regionales pueden disminuir el impacto de mensajes contradictorios de entidades bien evaluadas pese a presentar importantes hechos de corrupción, o frente a la extemporaneidad con la que se presentan los resultados, entregando la evaluación de gobiernos anteriores frente a los cuales difícilmente los actores locales pueden utilizar la información publicada por la Corporación Transparencia por Colombia.

b.4 Selección del interlocutor de las entidades evaluadas

El cuarto elemento de discusión sobre mejoras operativas del proceso de implementación de los diferentes índices, está relacionado con tres temas referidos al interlocutor encargado de reportar la información a transparencia. El grupo de académicos en Medellín, diagnostico el primer aspecto de la siguiente manera: “Uno de los problemas es el mismo funcionario de la entidad quien suministra la información a transparencia, puesto que al ser una autoevaluación de la transparencia, debería hacerse un cruce entre esa autoevaluación y evaluadores externos con los mismo ítems así de pronto algunas entidades no subirían tanto su índice de transparencia”. Un mecanismo para solventar parcialmente este inconveniente, es que transparencia designe el interlocutor de una lista conformada por la entidad, teniendo en cuenta criterios mínimos de competencias y desempeño de los funcionarios designados por las entidades a evaluar.

El segundo aspecto es la necesidad de designar funcionarios de planta de las entidades a evaluar, puesto que esto tienen mayores incentivos y mayor conocimiento de la gestión de las entidades, frente a asesores o directivos de libre nombramiento y remoción, los cuales se caracterizan por una alta rotación. Este aspecto fue tratado en el grupo de entidades de control en Barranquilla así: “La información va a ser más cuidada y de una mayor

veracidad por parte de un funcionario que está en carrera administrativa (que cuida su cargo), que por un funcionario de libre nombramiento y remoción que cuando vengan a verificarla probablemente no esté ya en la entidad. No son los directores quienes deben ser interlocutores, deben ser los funcionarios quienes día a día conocen el manejo y las dinámicas propias de la entidad”.

El tercer aspecto que se discutió en los grupos focales acerca del papel que juegan los interlocutores dentro del proceso, es la dificultad que presenta la alta rotación de los funcionarios dentro de las entidades, puesto que en la mayoría de casos se genera una pérdida de capacidad para responder frente a los requerimientos de información para la medición de transparencia. Este aspecto se trató en el grupo con sociedad civil en Barranquilla así: “existe una alta rotación de los funcionarios que reciben la información de la corporación transparencia por Colombia y que participan en el proceso de la evaluación. Se corre el riesgo de la pérdida de información y de avance en el proceso de mejoramiento de las entidades públicas, porque aquellos funcionarios que participan cambian en la medida en que cambian los gobiernos. Así saldrían mal evaluados no por hechos en contra de la transparencia sino por la dificultad para aprender como suministrar la información al equipo que evalúa. El índice debería exigir de sus interlocutores, institucionalizar los procedimientos para ser parte de la medición”.

Una de las propuestas para instalar la capacidad en las diferentes entidades evaluadas, es la necesidad de una mayor socialización y conocimiento en las distintas áreas que componen las entidades evaluadas, puesto que en algunos casos este ejercicio no trasciende ni involucra ampliamente a los funcionarios de la entidad. Esta fue la reflexión del grupo de entidades de control en Barranquilla: “Es necesaria una socialización más amplia al interior de las entidades que son evaluadas, en algunos casos esta información es conocida únicamente por el directivo que toma la decisión de participar y por el interlocutor, el resto del equipo de la entidad no lo conoce”.

2.5. Utilidad del IT y sus alcances reales.

2.5.1. El índice como herramienta para la generación de alertas tempranas.

El Índice es una herramienta que permite generar alertas y alarmas sobre riesgos de corrupción, ello no implica reconocer que la tarea de dar cuenta del conjunto de las condiciones institucionales y de las reglas y prácticas informales que aumentan dichos riesgos es aún insuficientes.

Una primera utilidad del IT es que constituye un instrumento que genera alarmas y alertas sobre riesgos de corrupción en las diferentes entidades públicas del nivel nacional, departamental y municipal. La información generada por el índice, ha servido entonces para detectar debilidades y diseñar planes de mejoramiento⁴⁸. A pesar de esta ventaja, es importante reconocer los alcances reales del Índice en este campo. Aunque el índice permite generar alarmas en torno a condiciones que generan riesgo de corrupción; es un error afirmar que los parámetros de medición y la información que genera el Índice den cuenta a cabalidad del conjunto de condiciones institucionales y de todas las prácticas de los funcionarios públicos que conducen a aumentar el fenómeno de la corrupción en el país. Resulta mejor señalar que se trata de una aproximación a dichas condiciones y/o prácticas. Se ha avanzado en la identificación de alarmas, pero hay que evitar el excesivo optimismo sobre las posibilidades del índice para medir el conjunto de las dinámicas y prácticas complejas de la corrupción. Es un hecho innegable que el índice da pistas sobre algunas condiciones que generan riesgos de corrupción, pero hay que reconocer que las reglas y las prácticas informales que encierran las conductas ilegales son muy complejas y difíciles de medir, al igual que las condiciones institucionales que incentivan la corrupción.

A pesar de esta limitación hay que reconocer que el IT ha servido de base para la generación de un conocimiento más sistemático, preciso y objetivo de los factores institucionales que favorecen o no la presencia de riesgos de corrupción. Llena cierto vacío dado que en el pasado no existía tradición de medición objetiva sobre la transparencia de las entidades públicas; y esto representa un gran aporte en los esfuerzos de lucha contra la corrupción.

Los resultados del IT son un referente para implementar planes de mejoramiento institucional; las alarmas sirven de base para que las Entidades diseñen planes y estrategias orientadas a subsanar las deficiencias y a mejorar procedimientos; esto no implica negar que el Índice también se enfrenta a conductas adaptativas de funcionarios con el fin de obtener buena calificación sin mejorar prácticas.

Una segunda utilidad del índice es que es una herramienta que al mostrar alarmas y comparar desempeños entre entidades públicas genera incentivos para que las instituciones mejoren sus procesos desde una perspectiva preocupada por la transparencia y probidad, así sea solo para obtener mejores calificaciones. Las entidades se percatan de las alarmas y/o se esfuerzan para obtener un rango de calificación más alto; en esta dirección adoptan, entonces, buenas prácticas de gestión, impulsan planes de mejoramiento, introducen correctivos, subsanan deficiencias, monitorean procesos, entre otros. Como lo señala el documento de Sistematización del proceso de interlocución entre Transparencia por

⁴⁸ Índice de transparencia Nacional 2003-2004. Sistematización del proceso de interlocución entre Transparencia por Colombia y las Entidades públicas evaluadas, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia, 2006.

Colombia y las entidades públicas nacionales evaluadas el IT ha permitido “la gestación de cambios culturales de carácter institucional frente al tema de evaluación”:

“Estos avances en la cultura de la evaluación se expresan en por lo menos dos aspectos: de un lado, las entidades facilitan y permiten, cada vez con menor resistencia, la realización de la evaluación por parte de una ONG externa y de otro, avanzan en comprender y aceptar positivamente los resultados, de manera independiente de su calificación específica, a la vez que se van apropiando del concepto rendición de cuentas a la ciudadanía.

Las entidades evaluadas bien podrían no interesarse en los resultados. En estricto sentido no existe una obligación legal de asumírselos y sin embargo, se han venido acercando al proceso de evaluación y a la herramienta. Varias de ellas, han estudiado su calificación con detenimiento y han definido compromisos para corregir las carencias en algunos indicadores”⁴⁹.

A pesar de estos logros hay que evitar caer en valoraciones sobredimensionadas en torno a las ventajas del Índice en la generación de planes de mejoramiento y cambios de conducta. Aunque es cierto que el índice ha generado acciones tendientes a subsanar las deficiencias detectadas y planes de mejoramiento en las entidades públicas; también se ha enfrentado a conductas adaptativas y oportunistas de funcionarios y de entidades públicas que presentan información maquillada sin cambiar conductas ilegales o irregulares. Muchos funcionarios y municipios han mostrado conductas adaptativas con el fin exclusivo de salir bien calificados y no con el propósito real de impulsar nuevas modalidades de gestión pública y afianzar la transparencia.

En síntesis, los resultados del IT son un referente para implementar planes de mejoramiento institucional; pero estos resultados no debe llevar a ignorar que también existe el efecto contrario: el Índice puede generar efectos perversos como son los incentivos para que las entidades presenten información amañada y obtener así una buena calificación a pesar de no abandonar las malas prácticas.

Por otro lado, en varios grupos focales se reconoció que si bien el Índice de Transparencia deja las puertas abiertas para ser una herramienta de mejora en la gestión pública, para crear control social, para visibilizar la contratación, para dar pautas en el control interno, entre otros, es posible afirmar que no se está alcanzando los impactos esperados por las entidades evaluadas. Es necesario ampliar la acción de la Corporación Transparencia por Colombia, puesto que se debe trascender el ejercicio de evaluación, para asesorar y formular acciones correctivas de las falencias detectadas. Esta fue la argumentación del grupo de entidades de control en Medellín:”El Índice debe trascender de las cifras, no debe conformarse con los adelantos hasta el momento registrados. El Índice no está contribuyendo al mejoramiento de la situación en el sentido de la ausencia de acciones que

⁴⁹ Índice de transparencia Nacional 2003-2004. Sistematización del proceso de interlocución entre Transparencia por Colombia y las Entidades públicas evaluadas, Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia, 2006, pp 26

promueve transparencia luego de que una entidad sale mal calificada, ¿qué está haciendo transparencia para que la situación mejore”.

Otros grupos señalaron que el instrumento no está en capacidad de identificar si las entidades presentan un cumplimiento meramente formal que no corresponde con transformaciones en las prácticas cotidianas de la gestión y administración pública, lo cual llevaría a obtener altos resultados en la medición. En este sentido se pronunciaron los asistentes al grupo de entidades de control en Bogotá: “Es que haciendo un montón de cositas fáciles, publicando información, haciendo rendición de cuentas que no es rendición de cuentas, es decir, con un montón de medidas que son muy fáciles y poco costosas de hacer, la entidad va subiendo año tras año y usted queda en riesgo moderado en un momentico”. En la misma dirección se expresaron los asistentes al grupo de académicos en Bogotá: “Los municipios terminan adaptándose a la medición, el hecho de presentar la información que piden en la encuesta, no me dice nada de qué tan corrupto o no soy, presentar los indicadores no me está diciendo si soy bueno o malo como municipio, simplemente cumplo con unos mínimos que pueden ser engañosos”.

2.5.2. El índice como instrumento para identificar avances y retrocesos en la probidad y transparencia de la administración pública.

El índice permite identificar avances, retrocesos, y/o estancamientos frente a la probidad y la transparencia en la gestión de las entidades públicas, ver el carácter dinámico de las entidades; sin embargo, no existe aun certezas definitivas en torno a si la sanción social se consolida como un mecanismo generador de presiones sobre las entidades públicas para comportarse en forma transparente.

Es un hecho que el IT ha permitido que muchas entidades se reconozcan como “entidades dinámicas, en proceso de cambio y mejoramiento continuo” y acepten la importancia de ser evaluadas; este avance no implica sin embargo, que las entidades sean hoy sensibles a la sanción social.

2.5.3. El índice como herramienta que promueve la disponibilidad de la información.

El IT es una herramienta que ha promovido una mayor disponibilidad de información en manos de la ciudadanía, pero no implica ello que la ciudadanía cuente hoy con un fácil acceso de la información que manejan las entidades públicas.

Es un hecho que el IT a servido para que las entidades hagan disponible y visibles mucha información sobre la gestión pública, así haya sido mediante presión y derechos de petición; sin embargo, sería un error afirmar que hoy un fácil acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Muchos de los procesos de contratación y selección de personal son aun prácticas que se manejan y adjudican de espaldas a la ciudadanía.

2.5.4. El índice como herramienta de medición externa, independiente, estandarizada y no excluyente.

El IT es una herramienta de medición externa e independiente, estandarizada y no excluyente disponible para la ciudadanía y con enormes potencialidades para apoyar y/o alimentar los ejercicios de control social, sin embargo, no ha sido utilizado en todas sus potencialidades por la ciudadanía y las organizaciones que ejercen control social en el país.

El IT es una herramienta que está disponible para los ciudadanos y que tiene enormes potencialidades para fortalecer ejercicios de control social al proporcionar información valiosa; sin embargo, aun no se puede decir que es una herramienta que haya sido apropiada por la ciudadanía, en particular por la que ejerce control social o por aquellos medios que se manifiestan como opinión pública. En varios grupos focales se señaló que el Índice no está llegando al alcance de las organizaciones ciudadanas cuya misión es el control social y se está quedando como información únicamente dentro de la administración pública incluso dentro de los mismos despachos pues muchas veces no se socializa o no se le da la importancia a la socialización con todos los funcionarios de la entidad. Es muy factible encontrar entidades muy bien evaluadas que muestran su calificación con orgullo pero las entidades que no han tenido buenos resultados en la evaluación, aparte de ser un motivo de preocupación, es poco difundida esta calificación quedándose muy al interior de las entidades, así lo manifestaron en el Grupo Focal de los organismos de control en Medellín “El Índice debe ser una herramienta del ciudadano y así debe ser vista para el control social, que no se quede solo en manos de las alcaldías y si salen bien calificados publican y si no, no lo hacen”. Este mismo punto fue tocado por los asistentes al grupo focal con entidades de control en Barranquilla, quienes lo expresaron de la siguiente manera:” Este tipo de ejercicios no le están llegando al ciudadano, se quedan en algunos medios pero debería involucrarse y convertirse en información de primera mano para quienes están en la tarea del control social”. Así que al afirmar que Índice permite la construcción de mecanismos de participación social, es dar por cierto que el índice ha llegado a la ciudadanía y se ha convertido en un instrumento de control social cuando aún faltan mayores avances en este sentido. El Índice aun no es utilizado por las organizaciones ciudadanas y los resultados quedan en manos de las entidades de la administración pública.

III. INFORME DE ANALISIS ADMINISTRATIVO, FINANCIERO Y DE ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES.

3.1. Componente Administrativo.

Para el análisis del componente administrativo del proyecto se van a tomar en cuenta los siguientes elementos: el personal disponible, las prácticas de contratación, y la manera de relacionarse de los grupos de trabajo.

El presupuesto definido en el convenio entre el BID y Transparencia por Colombia establece que con recursos del BID se pagará el siguiente personal para la ejecución del proyecto:

- Un investigador principal del índice
- Otros investigadores
- Asistentes de investigación
- Estudiantes en práctica
- Un especialista de indicadores
- Un especialista para el diseño del índice municipal

Por cofinanciamiento se prevé además un coordinador general del programa, y con cargo a recursos de Transparencia por Colombia está previsto el siguiente personal:

- Un director ejecutivo
- Un asesor administrativo y financiero
- Un auditor
- Un contador
- Un asistente de contabilidad
- Un mensajero

En la relación de personal que en algún momento estuvo vinculado al proyecto, exceptuando a los estudiantes en práctica, se encuentran veinte personas, con niveles educativos bastante altos; el 65% del personal cuenta con postgrado y el otro 35% es profesional.

En cuanto al tiempo de vinculación al proyecto, la mayoría (65%) se encuentra en un rango superior a un año, con una media de casi dos años, lo cual muestra tiempo suficiente para tener una buena curva de aprendizaje.

Si bien el personal vinculado tiene un alto nivel, solo con esta información no sería adecuado dar una conclusión respecto a si la cantidad de personal ha sido suficiente o no

para la adecuada ejecución del proyecto. Sin embargo, tomando en cuenta otros elementos, como que una de las dificultades más importantes que enfrentó el proyecto radica en que han existido demoras en la entrega de la información y dificultades de comunicación, especialmente en lo relacionado con las entidades municipales, podría lanzarse la hipótesis de que ésta puede ser una señal de insuficiente personal operativo que pueda realizar tareas de gestión ante las entidades que reportan la información.

En el mismo sentido, otro tema importante que impacta directamente las evaluaciones corresponde a las inconsistencias en la información recibida, situación que puede estar mostrando también dificultades en los canales de comunicación con las entidades, y más específicamente en el modelo de interlocución utilizado.

Este tipo de trabajo de seguimiento y recolección de información en muchas entidades públicas, se puede realizar de dos maneras: (i) con interlocución directa ante cada entidad, lo cual resulta demasiado desgastante en términos logísticos y demanda mucho personal de apoyo; y (ii) creando redes de “intermediarios” que pueden ser, por ejemplo para el caso de información de municipios, entidades del orden departamental, entes de control, asociaciones, etc., lo cual demanda un trabajo de concertación y de creación de convenios, pero que al final puede resultar en menos desgaste a la hora de gestionar la información para las evaluaciones. Sería entonces necesario establecer cuál estrategia se utilizó para la gestión de la información durante la ejecución del proyecto.

Un punto importante a resaltar es la existencia de procesos documentados de selección y contratación para el personal vinculado al proyecto que dan cuenta del cumplimiento del convenio en la parte correspondiente al “procedimiento para la selección y contratación de firmas consultoras o expertos individuales”.

Como parte de la evaluación del componente administrativo es necesario evaluar las relaciones entre quienes toman las decisiones y los grupos técnicos, y entre éstos y el personal de apoyo. Estas relaciones se pueden analizar a través de los procesos de liderazgo, motivación y comunicación; específicamente es necesario establecer si los procesos de comunicación entre los grupos de trabajo son de tipo formal, informal, ágil, difícil, abierta, cerrada, etc. La información para esta evaluación es de tipo primario y se pueden recoger mediante percepción. En este punto se debe determinar un contexto institucional, referido al grado de formalización que acompaña la implementación del proyecto.

3.2 Componente Financiero.

Según el documento de propuesta presentado al BID, para el manejo de recursos de cooperación internacional, Transparencia por Colombia cuenta con sistemas contables independientes por proyectos, y maneja cuentas bancarias en Colombia y en los Estados Unidos de América. Sus cuentas y estados financieros son objeto de auditoría externa por parte de la firma Price Waterhouse Coopers, y como entidad sin ánimo de lucro es vigilada por la Cámara de Comercio de Bogotá y por la Alcaldía Distrital. La Dirección Ejecutiva rinde cuentas ante la Asamblea de Miembros, la Junta Directiva y el Consejo Rector, que

son los tres órganos de gobierno de la Corporación, y para el manejo de sus inversiones cuenta con la asesoría de un comité especializado delegado por la Junta Directiva.

En la tabla de la página siguiente se muestra la distribución del presupuesto para el proyecto, de manera total y desagregada por aportante, de acuerdo con el convenio entre el BID y Transparencia por Colombia:

RUBRO	PRESUPUESTO US\$		
	TOTAL	COFINANCIAMIENTO	
		BID	TPC
COSTOS OPERATIVOS	710.240	571.000	139.240
PERSONAL	520.600	400.600	120.000
Dirección ejecutiva	60.000	-	60.000
Coordinador general del programa	120.000	60.000	60.000
Investigador principal del índice	96.000	96.000	-
Investigadores	105.600	105.600	-
Asistentes de investigación	50.400	50.400	-
Estudiantes en práctica	27.600	27.600	-
Especialista de indicadores	52.000	52.000	-
Especialista para el diseño del índice municipal	9.000	9.000	-
MATERIALES, EQUIPOS Y SUMINISTROS	12.240	-	12.240
Suministros de oficina y fotocopias	3.600	-	3.600
Equipos de oficina	2.300	-	2.300
Mantenimiento de equipos	5.040	-	5.040
Licencias de programas de computación	1.300	-	1.300
EVENTOS Y TALLERES	11.600	4.600	7.000
Talleres con grupos focales	1.600	1.600	-
Evento de lanzamiento del programa	10.000	3.000	7.000

ENCUESTAS Y PUBLICACIONES	103.000	103.000	-
Encuestas	78.000	78.000	-
Publicaciones	25.000	25.000	-
GASTOS DE VIAJES Y VIÁTICOS	37.800	37.800	-
Pasajes aéreos	28.000	28.000	-
Pasajes para transporte terrestre	800	800	-
Viáticos	9.000	9.000	-
EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO	25.000	25.000	-
GASTOS ADMINISTRATIVOS	106.800	-	106.800
PERSONAL	63.600	-	63.600
Asesor administrativo y financiero	30.000	-	30.000
Auditor	7.200	-	7.200
Contador	12.000	-	12.000
Asistente de contabilidad	9.600	-	9.600
Mensajero	4.800	-	4.800
GASTOS DE OFICINA	43.200	-	43.200
Alquiler de oficina	24.000	-	24.000
Servicios públicos	9.600	-	9.600
Correo	2.400	-	2.400
Gastos bancarios y legales	4.800	-	4.800
Transportes y fletes	2.400	-	2.400
SUBTOTAL INVERSIÓN	817.040	571.000	246.040

Imprevistos	42.960	29.000	13.960
INVERSIÓN TOTAL ÍNDICES	860.000	600.000	260.000

Al presupuesto aportado por el BID se le realizaron algunos ajustes durante la ejecución del proyecto sin realizar incrementos o disminuciones al presupuesto total; estos ajustes consistieron en la reducción de los rubros correspondientes a personal y a imprevistos para incrementar los otros rubros. A continuación se muestran los ajustes realizados:

Ajustes al presupuesto aportado por el BID

RUBRO	VALOR APROBADO MARZO DE 2004	AJUSTES MAYO DE 2004	AJUSTES NOVIEMBRE DE 2006	AJUSTES SEPTIEMBRE DE 2008	AJUSTE TOTAL
PERSONAL	400.600,00	389.101,00	389.101,00	386.405,46	14.194,54
MATERIALES Y EQUIPOS	0,00	3.600,00	10.291,00	10.291,00	-10.291,00
EVENTOS Y TALLERES	4.600,00	10.676,00	20.676,00	20.676,00	-16.076,00
ENCUESTAS Y PUBLICACIONES	103.000,00	108.443,00	108.443,00	121.807,23	-18.807,23
GASTOS DE VIAJE Y VIATICOS	37.800,00	29.000,00	29.000,00	18.331,31	19.468,69
EVALUACION FINAL	25.000,00	25.000,00	25.000,00	41.069,33	-16.069,33
IMPREVISTOS	29.000,00	34.180,00	17.489,00	1.419,67	27.580,33
TOTAL PRESUPUESTO	600.000,00	600.000,00	600.000,00	600.000,00	

A pesar de que estos ajustes fueron menores, dado el monto total del aporte, es importante determinar las razones que justificaron estos movimientos de recursos entre rubros.

Al mirar la ejecución del proyecto correspondiente a los años 2004, 2005, 2006 y 2007, en términos totales esta llega al 60%, lo cual representa un buen nivel de ejecución, pero se presentan diferencias por tipo de aporte; mientras el aporte del BID a 2007 ha sido ejecutado en un 66%, el aporte local llega solo al 47%. Igualmente a finales del 2007 el BID había desembolsado el 79% del aporte.

Por rubros, en general los aportes del BID, correspondientes a Costos Operativos, presentan ejecuciones superiores al 50%, y el principal rubro (personal) presenta una ejecución del 76%, acorde con el tiempo del proyecto. Adicionalmente se nota una ejecución proporcionada durante todo el período 2004 – 2007.

Ejecución de aportes del BID entre 2004 y 2007

Costos Operativos	Aprobado	Ejecutado					
		2004	2005	2006	2007	Total	%
Personal	386.405,46	53.932,26	84.043,61	75.435,45	81.824,40	295.235,72	76%
Materiales y equipos	10.291,00	2.055,45	3.235,66	36,71	114,36	5.442,18	53%
Eventos y talleres	20.676,00	142,74	427,11	12.828,83	1.844,79	15.243,47	74%
Encuestas y publicaciones	121.807,23	51.687,95	6.925,21	7.664,00	2.191,12	68.468,28	56%
Gastos de viaje y viáticos	18.331,31	-	2.482,78	8.502,48	340,16	11.325,42	62%
Evaluación final	41.069,33	-	-	-	-	-	0%
Imprevistos	1.419,67	-	367,55	-	-	367,55	26%
Total Presupuesto	600.000,00	107.818,40	97.481,92	104.467,47	86.314,82	396.082,61	66%

En cuanto a los aportes locales, se nota un buen nivel de ejecución en los años 2004 y 2005, pero una muy baja ejecución durante los años 2006 y 2007. En general se encuentran varios rubros con niveles de ejecución inferiores al 50%.

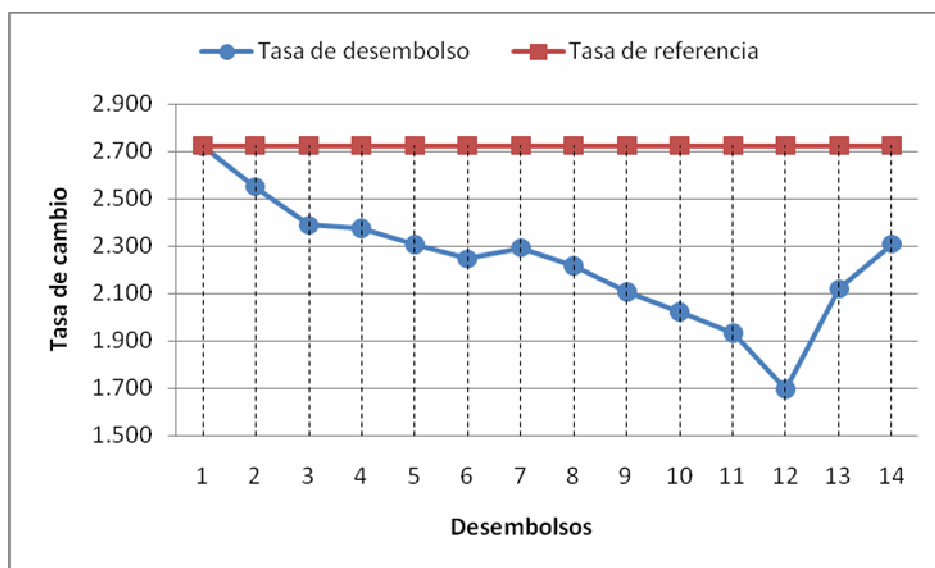
Ejecución de aportes Locales entre 2004 y 2007

Costos Operativos	Aprobado	Ejecutado					
		2004	2005	2006	2007	Total	%
Personal	120.000,00	31.886,39	27.235,28	-	14.483,93	73.605,59	61%
Materiales y equipos	12.240,00	1.855,61	539,21	-	-	2.394,82	20%
Eventos y talleres	7.000,00	-	-	15,76	-	15,76	0%
Gastos de viaje y viáticos	-	-	-	-	3.054,15	3.054,15	-
Imprevistos	13.960,00	-	-	-	-	-	0%
Total Presupuesto	153.200,00	33.741,99	27.774,49	15,76	17.538,08	79.070,32	52%

Gastos Administrativos	Aprobado	Ejecutado					
		2004	2005	2006	2007	Total	%
Personal	63.600,00	8.061,46	15.432,53	-	-	23.493,99	37%
Gastos de oficina	43.200,00	10.170,46	9.929,14	-	-	20.099,60	47%
Total Presupuesto	106.800,00	18.231,91	25.361,67	-	-	43.593,59	41%

En los informes de avance se menciona la existencia de aportes adicionales para el proyecto provenientes de otras entidades, algunas del gobierno y otras de la comunidad internacional, especialmente en temas de cofinanciación de actividades específicas, sin embargo no se cuenta con una valoración de estos aportes dentro del presupuesto.

Un elemento que perturbó financieramente al proyecto fue la volatilidad en la tasa de cambio; la tasa usada para el primer desembolso fue de \$2.724,69 y a partir de ahí empezó a caer llegando a su punto más bajo de \$1.694,69 en el décimo desembolso.



Realizando un ejercicio simple de tomar la primera tasa de cambio como referencia y calcular la diferencia con las tasas de cambio utilizadas para los siguientes desembolsos, se puede encontrar que el proceso de cambio entre dólares y pesos le significó al proyecto alrededor de trescientos millones de pesos corrientes menos frente a lo que estaba presupuestado al presentarse la propuesta.

Número de Desembolso	Fecha de Desembolso (MM/DD/AAAA)	USD\$	TRM	Pesos	Diferencia en Pesos frente a TRM de Referencia (\$2.724,69)
1	05/12/2004	60.000,00	2.724,69	163.481.575,40	-
2	09/13/2004	24.437,55	2.551,43	62.350.698,20	4.234.121,35
3	12/14/2004	52.352,00	2.389,75	125.108.192,00	17.534.931,92
4	03/14/2005	41.021,00	2.376,48	97.485.586,00	14.284.042,41
5	07/19/2005	38.449,82	2.308,49	88.761.024,97	16.002.927,49
6	02/21/2006	57.899,00	2.247,32	130.117.580,68	27.639.414,89
7	11/29/2006	32.709,00	2.292,95	74.999.951,25	14.122.029,58
8	02/09/2007	45.423,23	2.216,58	100.684.241,64	23.080.111,70
9	04/16/2009	31.340,46	2.108,04	66.066.906,35	19.326.223,23
10	09/17/2007	61.396,92	2.021,82	124.133.559,14	43.154.194,30
11	12/26/2007	31.406,45	1.932,00	60.677.261,00	24.895.671,06
12	07/14/2008	54.237,90	1.694,69	91.916.325,00	55.865.297,31
13	09/22/2008	58.354,78	2.120,00	123.712.134,00	35.286.722,11
14	10/06/2008	10.971,89	2.310,00	25.345.066,00	4.549.965,04
		600.000,00		1.334.840.101,63	299.975.652,37

Teniendo en cuenta que la TRM promedio de enero de 2004 (mes en el cual se firma el convenio) fue de \$2.749,14, el proyecto perdió el 19% de su presupuesto por efecto de la variación de la tasa de cambio. Este elemento debería ser tenido muy en cuenta para futuros proyectos, estableciendo desde el inicio unos mecanismos de ajuste que permitan equilibrar el presupuesto por variaciones fuertes en el precio del dólar.

De cualquier forma sería bueno tener claro cuáles fueron las estrategias asumidas por TPC para contrarrestar el diferencial de la tasa de cambio.

3.3. Estrategia De Comunicación

No se evidencia, observando el presupuesto del proyecto, una estrategia de comunicación estructurada, diferente a las publicaciones y a la realización de eventos de lanzamiento del programa, sin embargo en los informes se pueden encontrar otras actividades tendientes a difundir los resultados del Índice.

En este sentido, pareciera que desde el comienzo no se fijaron indicadores claros para medir una estrategia de comunicación, diferentes a la publicación anual de los resultados del índice nacional durante el período 2003 – 2006, y de los índices departamental y municipal durante el período 2004 - 2006. No se encontró en los informes una contabilidad precisa de las apariciones en medios de comunicación a manera de indicadores de resultados, y tampoco se muestran indicadores de impacto en términos de comunicación.

Tampoco se planearon desde el comienzo (por lo menos no presupuestalmente) actividades en términos de comunicación que después se desarrollaron y que son de gran impacto, como reuniones con organizaciones sociales que realizan labores de veeduría y control social, o los encuentros regionales con las entidades locales. Este tipo de actividades son muy importantes para ampliar la difusión de resultados ante la sociedad civil, y contribuir a la generación de cultura de control social sobre los asuntos públicos. Además, en este tema sí se pueden plantear indicadores más fácilmente medibles.

El siguiente cuadro muestra las apariciones en medios de los resultados del índice, por medición, durante los años 2004, 2005 y 2006:

Medición	Índice de Integridad de los Gobiernos, Asambleas y Contralorías Departamentales 2003-2004		Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003-2004	Índice de Transparencia Municipal	Índice de Transparencia Departamental 2004-2005		Índice de Percepción de la Corrupción	TOTAL
	2004	2005	2005	2005	2005	2006	2005	
• La Opinión		1	2	1	1			5
• El Nuevo Siglo	1		3		1			5
• Vanguardia Liberal		2	1		1			4
• El País	1		2		1			4
• El Tiempo	1		1	1		1		4
• La República			3		1			4
• El Universal	1			1	1			3
• El Colombiano			2		1			3
• El Heraldó	1				1			2
• Portafolio	1				1			2
• La Tarde	1		1					2
• Tolima 7 Días			1	1				2
• El Mundo			1		1			2
• Boyacá 7 Días		1						1
• Diario del Otún			1					1
• La Patria			1					1
• Diario del Sur			1					1
• Diario del Magdalena					1			1
• Diario del Huila					1			1
• Caracol Radio	1		1		1			3
• Emisora W Radio	1		1					2
• RCN Radio	1		1					2
• Radiosucesos RCN					1			1
• Radio Líder					1			1
• Emisora FM de RCN							1	1
• Noticiero CM&	1		1		1			3
• Noticias RCN			1		1			2
• Noticiero Telepaís			1	1				2
• Caracol Noticias	1		1					2
• Señal Colombia (ESAP)				1				1
• Canal Uno			1					1
• Canal Capital	1							1
TOTAL	13	4	28	6	17	1	1	70

El índice más visible en medios fue el de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003-2004, con 28 apariciones en un solo año. Otro punto a notar en este resumen es el alto grado de importancia en términos de visibilidad que tiene la prensa escrita, especialmente periódicos como La Opinión y El Nuevo Siglo, que sin embargo no son de alta penetración; las apariciones del índice en medios son esencialmente en prensa escrita, con un 69% durante los tres años; los noticieros de televisión representan un 17% de las apariciones mientras la radio representa un 14%, resaltando que la mayoría de las noticias en televisión y radio corresponden a medios de alta penetración.

Al respecto, con amarillo en la tabla anterior están resaltados los medios que se podrían considerar como se alta penetración para efectos de este análisis⁵⁰. El 35% de las apariciones en prensa escrita corresponden a medios de alta penetración, y el porcentaje sube al 67% en televisión y al 90% en radio. Tomando el total de apariciones en medios, el 49% corresponden a alta penetración.

Parece que la estrategia de comunicación le ha otorgado gran importancia a los medios masivos, pero no ha tenido mucha continuidad; los medios que presentan una mayor continuidad son los periódicos “La Opinión”, “El Nuevo Siglo” y “El Tiempo”, este último

⁵⁰ Periódicos con lecturabilidad superior a quinientos mil lectores, emisoras con audiencia superior a cien mil personas y noticieros con amplio cubrimiento nacional.

de alta penetración, pero ninguno de ellos hizo más de una referencia (noticia) de cada medición por año.

Es claro que gran parte del éxito e impacto de un ejercicio como el del índice de transparencia radica en la posibilidad de comunicar adecuada y ampliamente los resultados obtenidos de las evaluaciones, porque de lo contrario termina siendo un muy buen ejercicio académico, pero sin grandes resultados en términos de cambios de política. Por esta razón, es muy importante desarrollar líneas directas de interlocución con los medios de comunicación, con el fin de hacer más fluida la relación y generar mayor impacto en los resultados del índice.

Por esta razón, es muy recomendable para ejercicios futuros el contemplar desde el comienzo de una estrategia de comunicación que incluya indicadores del estilo “cuántos y qué tipo de medios de comunicación se espera que cubran los eventos y que reseñen las publicaciones del índice”. También es muy importante incluir, como se está realizando en alguna medida, canales de comunicación más directos con la sociedad civil, tales como las reuniones de difusión de resultados con organizaciones que realizan veeduría y control social; este tipo de actividades suelen tener un mayor impacto en tanto van dirigidas a líderes de opinión que terminan siendo multiplicadores de mensajes.

Es necesario entonces mirar la estrategia de comunicación tomando como referente algunos de los objetivos más importantes del proyecto.

En este sentido, en tanto el proyecto busca “consolidar la herramienta y darle el suficiente arraigo y reconocimiento por parte de la opinión pública en el país, de tal manera que el gobierno siguiente lo tenga como referente obligatorio al momento de definir sus propias políticas de lucha contra la corrupción”, deberían existir indicadores que dieran cuenta del incremento en el nivel de conocimiento frente a la herramienta; este incremento podría ser medido en grupos específicos, como los ya mencionados líderes de opinión. También es necesario medir la estrategia de comunicación en términos de los cambios en políticas de lucha contra la corrupción como producto de los resultados del índice, como una manera de aproximarse a un indicador de impacto, lo cual es relativamente fácil si se toman por ejemplo los planes de desarrollo; la dificultad aquí radica en poder establecer la porción de esos cambios en política que fue producto de los resultados del índice.

En cuanto a los mensajes específicos, es importante que se registre, con miras a la opinión pública, tanto el riesgo de corrupción que corren algunas entidades, como las estrategias, los programas, las acciones, los avances, y en general el trabajo que realizan las entidades en aras de minimizar ese riesgo de corrupción.

