



## Resultados 2004 y 2005

### PRESENTACIÓN

El Índice de Transparencia Nacional corresponde a la cuarta edición de una herramienta de medición de riesgos de corrupción, que Transparencia por Colombia ha desarrollado y fortalecido a través de los últimos cuatro años. También corresponde a la primera publicación con periodicidad bienal y recoge todos los aprendizajes producto de la socialización de sus resultados, su metodología y la apropiación que del mismo han tenido las entidades públicas evaluadas, como herramienta para el fortalecimiento de su gestión institucional.

En su primera versión bienal, el Índice de Transparencia presenta dos resultados, correspondientes a cada una de las vigencias 2004 y 2005, en este sentido cada entidad tiene un Índice de Transparencia para el año 2004 y otro para el año 2005, reflejando los avances institucionales logrados durante los últimos dos años.

Adicionalmente esta versión presenta por primera vez un índice de Transparencia para entidades con régimen y naturaleza especial en el cual se han incluido todas las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, sociedades públicas por acciones y empresas de servicios públicos domiciliarios.

En esta edición se evalúan 179 entidades, las cuales fueron seleccionadas de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Tener una misión institucional de interés nacional, claramente definida y en ejecución durante el período de referencia del Índice.
- b) Ser sujeto de control fiscal directo por parte de la Contraloría.
- c) Participar con más del 0,1% en el Presupuesto General de la Nación.
- d) Aparecer en el listado oficial de la Función Pública.
- e) Generar un costo, en términos de recolección de información, inferior al beneficio de incluir la entidad en la muestra.

Se excluyeron de la evaluación aquellas entidades que, debido a las fusiones, liquidaciones y transformaciones que se dieron en la estructura del Estado, desaparecieron, es el caso de entidades como Cajanal, Audiovisuales, Inravisión, la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI.

Las entidades evaluadas, de acuerdo a su naturaleza se clasifican en el siguiente cuadro:

Tipo de Entidad	No.
Rama Ejecutiva	95

Empresas industriales y comerciales del Estado, Sociedades de economía mixta, Sociedades públicas por acciones, Sociedades de economía mixta y Empresas de servicios públicos domiciliarios.	24
Entidades Autónomas (Banco de la República, Entes Universitarios, Corporaciones Autónomas Regionales, Comisión Nacional de Televisión)	47
Rama Legislativa (Senado y Cámara de Representantes)	2
Rama Judicial (Altas Cortes y Fiscalía)	6
Organismos de Control	4
Organización Electoral (Registraduría)	1
<b>TOTAL</b>	<b>179</b>

Los resultados del índice de Transparencia Nacional, compuesto por 20 indicadores, se presentan nuevamente al lado y complementariamente con el análisis de los resultados de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional<sup>1</sup>.

En el presente documento se brinda una amplia presentación sobre el enfoque y el diseño metodológico del instrumento, encontrando el lector toda la información correspondiente sobre el tipo y alcance de evaluación que se realiza.

## 1. FACTORES DE MEDICIÓN DEL ÍNDICE

El índice de Transparencia Nacional se propone identificar, visibilizar y medir los escenarios institucionales donde se aumenta o favorece el riesgo de corrupción; entendiendo por Riesgos de Corrupción la probabilidad de que se presenten prácticas corruptas en las entidades. Tales riesgos se predicen de los ambientes o escenarios institucionales, teniendo en cuenta que a pesar de que los individuos tengan la opción de involucrarse en prácticas corruptas, depende directamente de la institución favorecer las condiciones que incentiven, repriman o permitan tales conductas.

Los riesgos se miden dentro de los parámetros permitidos por la calidad y disponibilidad de la información oficial que producen los organismos de control y las mismas entidades evaluadas, así mismo recogen los parámetros normativos de la institucionalidad colombiana, reflejado en un amplio número de leyes, decretos, resoluciones y directivas. Esta información se examina a la luz de tres factores:

**i) Visibilidad:** es uno de los factores que más contribuye a disminuir y controlar los riesgos de corrupción, y se define como la posibilidad de acceder a la información de la entidad por parte

<sup>1</sup> El DANE viene aplicando desde el año 2004 la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional, herramienta inicialmente diseñada por Transparencia por Colombia que fue entregada al Gobierno para continuar con su aplicación. Los resultados que arroja este instrumento son retomados por el Índice con el ánimo de ampliar los datos sobre los procesos institucionales, así los indicadores objetivos de la evaluación de la Corporación son enriquecidos con los datos de la percepción de los servidores públicos que participan en la aplicación de la encuesta DANE. Teniendo en cuenta que la encuesta aplicada en el año 2005 contiene una serie de modificaciones en el formulario, fue necesario ajustar el cálculo de los indicadores que anteriormente procesaba el Equipo de Investigadores del Índice.

de la ciudadanía en general o de los interesados en particular. 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.

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.

**ii) Sanción:** los indicadores incluidos en este factor, examinan los fallos y sanciones relacionados con conductas asociadas a lo que nuestra legislación considera corrupción, y se han construido considerando que cuando los órganos de control fallan en procesos de responsabilidad disciplinaria o fiscal contra funcionarios de una determinada entidad, los mismos permiten entender que los procesos internos de tal entidad no están siendo suficientemente blindados o protegidos contra los riesgos de corrupción que les corresponden. Los indicadores examinan el comportamiento histórico, sin hacer proyecciones y la conclusión a la que apuntan es que 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.

Ahora bien, producto de las distintas conversaciones con expertos(as) y entidades, hemos reconocido que este es uno de los factores que más dificultades plantea desde su diseño e interpretación. En este sentido y recogiendo los aportes recibidos, Transparencia por Colombia modificó los indicadores que hacen parte del factor excluyendo las etapas previas de los procesos fiscal y disciplinario (autos de imputación y pliegos de cargos) y eliminando los indicadores que observan denuncias, investigaciones e indagaciones. Esto permitirá dar una lectura más precisa respecto del número de fallos sancionatorios y su relación con mecanismos internos de prevención débiles. Adicionalmente, se evalúan de manera independiente las sanciones de control interno disciplinario, dándoles una lectura positiva orientada a reconocer la gestión de las oficinas de control interno disciplinario, entendiendo que un mayor número de dichas sanciones, comparadas con el número de fallos recibidos desde entes de control externos, reflejan una orientación preventiva del control en las entidades.

**iii) Institucionalidad:** En un escenario de reglas, controles y procedimientos claros y conocidos por los funcionarios existe mayor institucionalidad. Esta definición lleva implícito que el cumplimiento de procedimientos en la búsqueda de la misión institucional limita el margen de discrecionalidad de los funcionarios y por ende los riesgos de corrupción se controlan o disminuyen. Esta compuesto por nueve indicadores.

Teniendo en cuenta el diálogo construido con las entidades de naturaleza comercial e industrial evaluadas en el ejercicio anterior y con el fin de dar una mirada particular, que diera cuenta de las condiciones especiales de competencia en el mercado, participación de capital privado y la generación de recursos propios para su funcionamiento, Transparencia por Colombia ha elaborado una medición especial para aplicarla a este tipo de entidades. Esta incluye, además de los tres factores mencionados, un factor adicional compuesto por tres indicadores que abordan la implementación de procesos y prácticas de Buen Gobierno Corporativo. Adicionalmente, para los factores Visibilidad e Institucionalidad, se modificaron y eliminaron algunos indicadores que por sus características no les eran aplicables.

**iv) Gobierno Corporativo:** El concepto de buen gobierno corporativo involucra una serie de pautas que constituyen un marco autorregulatorio que garantiza a los clientes, accionistas y otros aportantes de recursos, la transparencia, objetividad y competitividad con que se realiza la gestión empresarial. Observando la implementación y cumplimiento de políticas sobre el medio ambiente, principios éticos y de conducta, y responsabilidad empresarial, así como políticas para el manejo del riesgo.

Se considera también que hay un ambiente de gobernabilidad corporativa cuando los accionistas, la alta gerencia y la junta directiva, mantienen un equilibrio de roles de manera independiente y satisfaciendo sus propias expectativas en un circuito de conflicto positivo de intereses.

## **2. PROCESO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**

Para este ejercicio se involucraron dos nuevos elementos en el proceso de recolección de la información necesaria para la construcción del Índice, los cuales reportaron grandes beneficios para contar con información más completa, clara y precisa.

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, retomando la experiencia exitosa de dos años atrás, 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, y los documentos anexos solicitados como soportes. 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 faltantes, así como aclaraciones sobre los datos recibidos en los casos en que había lugar a inconsistencias.

Todo esto se reflejó en una mejor comprensión tanto de las entidades respecto del tipo de información solicitada, como del equipo evaluador respecto de la información recibida y de las particularidades que atraviesan la evaluación de la misma. Es muy importante resaltar la excelente disposición de la gran mayoría de las entidades evaluadas para entregar la información necesaria en el cálculo del índice de Transparencia, lo que se refleja en una herramienta más precisa y cercana a la realidad de las entidades que evalúa.

## **3. METODOLOGÍA DE MEDICIÓN: FACTORES E INDICADORES**

Con el fin de consolidar un instrumento que permita identificar los escenarios institucionales que se han venido planteando en este documento, el Índice ha diseñado un proceso metodológico que involucra un conjunto de factores e indicadores por medio de los cuales se da cuenta de los procesos institucionales que adelantan las entidades en relación a la transparencia.

Este diseño metodológico ha logrado establecer una estructura permanente con el fin de garantizar la comparabilidad de las mediciones a lo largo del tiempo y en cada una de las entidades, así mismo el diseño ha permitido la realización de ajustes, la mayoría de ellos producto de los cambios normativos o de deficiencias en la información que deben entregar las entidades y órganos de control del Estado.

A continuación se referencian los indicadores con sus respectivos criterios de medición:

**3.1 FACTOR VISIBILIDAD**

*Descripción:* Visibilidad se define como el libre y fácil acceso a la información de la entidad por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular. Una institución es visible si su misión y sus procedimientos son claros y conocidos.

Aquellas entidades públicas que hacen visible su gestión y los procedimientos con los cuales operan, y que permiten que sus resultados sean sometidos a un juicio externo, tienen una menor probabilidad de que se presenten hechos de corrupción.

INDICADOR	FUENTE	DESCRIPCIÓN	PERIODO
Página Web	Página Web de la Entidad	Califica la estructura, contenido y facilidad de acceso de la ciudadanía al sitio web de la Entidad.	II Semestre de 2005- I Semestre de 2006
Sistema de Quejas y Reclamos	Sondeo telefónico de Transparencia por Colombia, Página Web de la Entidad	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.	II Semestre de 2005- I Semestre 2006.
	Información suministrada por la Entidad.		Informes vigencias 2004 y 2005
Publicidad en la contratación, y presencia en el Portal Único de Contratación ( <i>Entidades obligadas a aplicar los procedimientos señalados por la ley 80 de 1993</i> )	Página Web de la Entidad	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. Se revisa adicionalmente la presencia y actualización de información en el Portal Único de Contratación.	II Semestre de 2005- I Semestre 2006
	Informes mensuales del Portal Único de Contratación.		Informes del PUC a 31 de Diciembre de 2004 y 31 de Diciembre de 2005

Publicidad en la contratación, y presencia en el Portal Único de Contratación. <i>(entidades exentas de la aplicación de la ley 80 de 1993)</i>	Información suministrada por la Entidad.	Se tuvieron en cuenta las condiciones y estándares previstos en los respectivos manuales de contratación de cada entidad, identificando el número de actos o etapas contractuales que, de acuerdo a su manual de contratación, cada entidad debe publicar.	2004 y 2005
Cumplimiento del SICE (Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal)	Portal SICE (Transparencia por Colombia)	Evalúa que las entidades obligadas por los Acuerdo 0001 y 0002 de 2004 se hayan registrado en el 2004, dentro de los plazos establecidos en el portal del SICE y hayan publicado en el mismo su Plan de Compras y al menos un contrato objeto de esta obligación.	Revisión con corte a: 31 de Diciembre de 2004 y 31 de Diciembre de 2005 (Según la vigencia evaluada)
		Para aquellas entidades exentas de la aplicación de la ley 80, el indicador se calificó a partir de las variables; inscripción y registro de contratos	
Rendición de cuentas a la ciudadanía	Página Web de la entidad	Evalúa que las entidades hayan realizado ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía a través de su página web y otros medios. Se revisan los temas trabajados y los diferentes medios utilizados para hacer la rendición de cuentas	II Semestre de 2005- I Semestre 2006
	Información suministrada por la Entidad.		2004 y 2005
Trámites	Página Web de la entidad	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.	II semestre 2005 – I Semestre 2006
	Información suministrada por la Entidad.		2004 y 2005
Disponibilidad de información	Transparencia por Colombia	Evalúa la cantidad de información suministrada por las entidades evaluadas como proporción del total de información solicitada por Transparencia para la construcción de los indicadores	2004 y 2005

### 3.1.1 Presentación de Indicadores

#### ▪ **PÁGINA WEB (V1)**

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.

Para la construcción de este indicador se utiliza la metodología propuesta por la Agenda de Conectividad para evaluar los avances de los sitios web, frente a las metas definidas en la Directiva 02 de 2000<sup>2</sup>.

Luego de dos versiones del índice y en la medida en la que se identifican avances de las entidades calificadas en materia de página web, se busca priorizar los aspectos de la página web donde todavía hay espacios para el mejoramiento; en ese sentido el esquema para realizar la evaluación consta de dos partes:

**1. Estructura, y contenido de la página web:** i) información general, ii) funcionarios principales y iii) normatividad.

- a) Información general: Se observa si la página presenta vínculos y contenidos que muestren: i) las funciones de la entidad, ii) organigrama, iii) localización física, teléfonos, fax, iv) horarios de trabajo y v) correos electrónicos.
- b) Funcionarios principales: La ciudadanía igualmente necesita conocer a través de la página web de la entidad, los nombres, cargos y teléfonos de los funcionarios principales. Incluso para las propias entidades públicas el mantener la información de sus funcionarios actualizada, es una herramienta útil, que permite ajustarse rápidamente a los cambios que se producen en las estructuras organizacionales de las entidades. Se calificó con 20 puntos.
- c) Normatividad: Se calificó si en la página web se encuentran las normas básicas que regulan la entidad tales como normas de conformación y funcionamiento.

**2. Aspectos relacionados con la usabilidad de la página.** Como el usuario de la misma encuentra las condiciones técnicas necesarias para facilitar su acceso, tener un mayor aprovechamiento de la información que allí se encuentra de la entidad.

Dentro de las variables que se tienen en cuenta para la calificación de la página están:

- a) Características de la información: se evaluó el esquema o forma de la página teniendo como criterio la claridad de la información (entendible, agradable y de fácil lectura) la vigencia y relevancia y que mantenga los derechos de autor.
- b) Presentación: la organización de la página facilita el acceso a la información, por lo tanto, se busca que la información este distribuida por los diferentes niveles del SW, fecha de la última actualización, un buzón de contáctenos, y enlace con la página de la Presidencia de la República, es decir el vínculo de Gobierno en Línea.
- c) Funcionalidad: Para facilitar el acceso a la información de la página web debe existir: i) mapa del sitio, ii) el mapa debe tener links eficientes para encontrar la información en el menor tiempo posible y con el menor número de pasos y iii) debe existir una barra de navegación y un menú que brinde acceso a las principales funcionalidades del sitio web.

---

<sup>2</sup> La Fase 1 busca que las entidades cuenten con páginas web con información actualizada sobre temas como presupuesto, normatividad, trámites y mecanismos de rendición de cuentas, en un esquema que permita una fácil consulta de información actualizada.

Variable		Puntaje
Información	Funciones	5
	Organigrama	3
	Localizaciones Físicas (dirección y ciudad)	3
	Teléfonos, líneas gratis y fax	3
	Horarios de trabajo	3
	Correos electrónicos	3
Funcionarios	Normas básicas que regulan la actividad de la entidad	15
	<b>TOTAL Información General</b>	<b>35</b>
	Nombre y apellidos	5
	Cargo	10
	Teléfono y/o # de extensión	10
	<b>TOTAL Funcionarios Principales</b>	<b>25</b>
	<b>TOTAL CONTENIDO</b>	<b>60</b>
Presentación	La información publicada es vigente (muestra haber sido actualizada dentro de los últimos quince días)	10
	La información mín. a publicar esta distribuida por los diferentes niveles de la estructura de navegación del Sitio Web	6
	En la pág. principal del sw aparece la fecha de la última actualización	4
	En la pág. principal del sw aparece un buzón de contáctenos	2
	La pág. de inicio del sw contiene un enlace al PEC, el cual debe proveerse mediante el logotipo del portal	4
	<b>TOTAL Presentación</b>	<b>26</b>
Funcionalidad	Mapa del sw en el menú principal	2
	Jerarquía de menús eficiente para encontrar la información en el menor tiempo posible con el menor # de pasos de navegación	1
	Cada ventana del sw debe permitir al usuario navegar directamente a cualquier opción del menú principal u opciones principales de navegación del sw	2
	Todas las ventanas tienen un acceso directo a la pág. de inicio	2
	Las págs. Tienen una barra de navegación que brinde acceso directo a principales funcionalidades del sw	2
	El tiempo de despliegue de una pág. En el navegador del usuario no es superior a 20 seg.	5
	<b>TOTAL Funcionalidad</b>	<b>14</b>
	<b>TOTAL USABILIDAD</b>	<b>40</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

La calificación de las páginas la realiza directamente Transparencia, consultando las páginas web de las entidades y dependencias calificadas. Con el objetivo de garantizar una calificación veraz y confiable, el ejercicio de revisión de cada una de las páginas de las entidades se realizó en dos oportunidades por diferentes evaluadores, la primera en el segundo semestre de 2005 y la segunda en el primer semestre de 2006.

▪ **SISTEMAS DE ATENCIÓN A QUEJAS Y RECLAMOS (V2)**

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.

Se 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.

Las variables consideradas en este indicador son:

- Existencia del sistema de quejas y reclamos a través del conmutador (sondeo telefónico de Transparencia por Colombia)
- Existencia y funcionamiento de la línea 018000.
- Quejas y reclamos en la página web
- Informe de quejas y reclamos de la entidad (monitoreo y seguimiento)

La Construcción de estas variables se realizó de la siguiente forma:

*Quejas y reclamos diferentes a la Web:* Inicialmente por medio del Formulario de Recolección de Información elaborado por Transparencia por Colombia, se pregunta a la entidad si cuenta con un sistema de quejas y reclamos y el nombre de la dependencia encargada de manejarlo. Para la evaluación de ésta variable y en concordancia con la derogación del artículo 53 de la Ley 190/95 por la Ley 617/00, no era necesario que ésta dependencia fuera exclusivamente de “Quejas y Reclamos”, lo importante para la evaluación es que exista una dependencia dentro de la entidad que sea responsable de tramitar y dar solución a las quejas y reclamos.

Por otro lado, se realizó un sondeo telefónico de forma anónima donde se llamó a la entidad y se le pidió a la persona del conmutador información sobre cómo poner una queja y/o un reclamo de la entidad o si sabía direccionar la llamada de forma rápida a la dependencia encargada. Así mismo se preguntó si la entidad cuenta con una línea gratuita 018000 y si esta sirve para atender quejas y reclamos. Posteriormente se verificó su funcionamiento y la disponibilidad para atender al ciudadano. A las entidades que vía telefónica indicaron que no tenían esta línea o que no sabían el número, se revisó esta información a través de su página web.

*Quejas y reclamos en la Web:* Se busca en la página de la entidad la existencia de un link de quejas y reclamos donde el ciudadano pueda directamente comunicar sus inconformidades e igualmente encontrar información sobre el sistema de quejas y reclamos donde se indique cómo poner una queja o reclamo ante la entidad.

Es importante destacar que la variable de Quejas y Reclamos en la página web de las entidades calificadas, busca calificar la presencia de un vínculo en el cual el ciudadano pudiese ingresar su queja o reclamo. Se debe precisar, que el icono de “Contáctenos” no es tenido en cuenta para la evaluación de esta variable, ya que debe existir un link específicamente destinado para este propósito.

*Informe sobre quejas y reclamos:* Este informe debe contener análisis de los temas recurrentes, identificando las posibles causas y proponiendo soluciones para los mismos, no solamente para dar respuesta al quejoso, sino para mejorar la gestión de la entidad de acuerdo a los temas señalados. Lo anterior, se constituye en la razón para solicitar tres aspectos esenciales en la presentación de un informe de quejas y reclamos:

- i) Un conteo del total de las quejas recibidas y presentar los temas recurrentes. (Estadísticas)
- ii) Indicadores que muestren los tiempos de respuesta
- iii) Análisis y recomendaciones

El indicador prevé que la identificación de inconformidades señaladas por la ciudadanía y el análisis que permita generar recomendaciones para su solución, es un mecanismo que ayuda a disminuir los riesgos de corrupción y promueve la transparencia.

La estructura de puntuación asignada para las variables es la siguiente:

Variables	Puntaje
<b>Línea 018000</b>	<b>20</b>
La Línea 01800 está en funcionamiento	15
Que sirva para poner Quejas y Reclamos	5
<b>Sistema de Quejas y Reclamos</b>	<b>65</b>
Existencia de oficina encargada de QyR	10
Conmutador	10
Informe (estadísticas)*	15
Informe (indicadores y/o tiempos de respuesta)*	15
Informe (análisis y/o soluciones)*	15
<b>Página Web</b>	<b>15</b>
Existencia de un buzón para QyR	7.5
Información sobre Q y R	7.5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

\* En los casos en que no se hubieran presentado quejas y/o reclamos durante el año en observación, así como cuando se presentó solo una queja y/o reclamo, las variables relacionadas con el informe se evaluaron como No Aplica, es decir que no afectaron la calificación de la entidad.

▪ **PUBLICIDAD EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN (V3)**

Este indicador se basa principalmente en los criterios estipulados en el Decreto 2170 de 2002 del Departamento Nacional de Planeación y en los lineamientos establecidos por la Agenda de Conectividad del Gobierno Nacional, Directiva Presidencial 002 de agosto 28 del 2000.

Para la evaluación, fueron consultadas las páginas web de la totalidad de las entidades evaluadas y se buscó detenidamente la información relacionada con las contrataciones y sus procesos, buscando que los parámetros establecidos por el Decreto 2170, así como la información sobre los planes de compra se encontraran disponibles en línea.

La revisión se dividió en tres partes, (1) Información general, (2) Información sobre procesos de contratación, (3) Presencia en el Portal Único de Contratación.

**1) Información General:** esta parte de la revisión se concentra en verificar la facilidad del acceso a la información contractual de la entidad a través de: i) la presencia de un Link de contratación en la página principal del sitio web, ii) la publicación del Plan de Compras de la vigencia en la cual se realizó la revisión y iii) la publicación de informes generales que den cuenta de la contratación directa inferior al 10 % de la menor cuantía.

Esta parte del indicador se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Variable	Puntaje
Link de contratación en la Página Principal	15
Plan de compras de la vigencia	15
Información sobre Contratación Directa	7
<b>Total Información General</b>	<b>37</b>

**2) Información sobre procesos de Contratación:** Teniendo en cuenta las etapas que se deben surtir en un proceso de contratación por Licitación o Invitación Pública, para cada una de las entidades evaluadas se revisó la información de tres procesos.

Para la selección y revisión de los procesos se tuvieron en cuenta varios factores; en primer lugar, se buscó que fueran procesos de Licitación o Invitación pública, posteriormente se clasificaron de acuerdo a su cuantía, y los procesos de mayor cuantía fueron los revisados. Para el caso en que la entidad tuviera menos de tres procesos publicados, se calificaron los procesos existentes, valorando como No aplica (NA) al tercer proceso. Dado el caso que alguna entidad no tuviera ningún proceso publicado, en la revisión era imprescindible encontrar el señalamiento del por qué de este hecho, cuando la ausencia de información correspondía a que la entidad no había adelantado ningún proceso, esto debía ser explicado en la página, en casos como este la calificación se calculó tomando en cuenta las variables de información general.

La información sobre procesos de contratación está dividida en 2 partes, por un lado se revisa que la página de la entidad tenga un administrador de contratos completo y claro que permita al interesado acceder a la información general de los procesos a partir de un esquema que diferencie cada una de las etapas e información básica como objeto, fechas y estado. Por otro lado se revisaron los contenidos y la completa información de cada una de las etapas cursadas por los procesos. De acuerdo a lo anterior la calificación se dividió en esquema y contenido de la siguiente manera:

Variable	Puntaje		Total
	Esquema	Contenido	
Pre-pliegos o Pre-términos de referencia	2	5	7
Pliegos definitivos	2	5	7

Fechas claras de apertura y cierre	2	5	7
Objeto	2	5	7
Acta audiencia de aclaración	2	5	7
Informe de evaluación de las propuestas	2	5	7
Acta de adjudicación del contrato o acto administrativo de adjudicación	2	5	7
Liquidación del contrato	2	5	7
Histórico (contratos colgados desde 2004)	2	5	7
<b>Total Información de Procesos</b>	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>63</b>

Para la calificación del contenido se buscó principalmente, que los vínculos estipulados con anterioridad en el esquema, le permitieran al ciudadano tener un efectivo acceso a la información con relación a las contrataciones que desarrolla la entidad. Con el fin de premiar los grandes esfuerzos que algunas entidades han realizado en este campo, se decidió otorgarle una mayor calificación a este indicador en relación con la calificación que se le dio al esquema. Esto se hizo, teniendo en cuenta que el tema de la contratación es muy importante para permitir una mayor transparencia en las entidades. Así mismo, se debe destacar que en este punto lo que se privilegió es que los vínculos efectivamente abrieran y permitieran consultar la información referente a la contratación en todas sus etapas (Pre-Contractual, Contractual y Post-Contractual).

**3) Presencia Portal Único de Contratación** Desde la versión 2003-2004 del Índice se incluyó esta variable dentro del indicador de Publicidad en contratación, con el fin de reconocer los esfuerzos de las entidades evaluadas por hacer más transparentes y eficientes sus procesos de contratación.

La variable: "**Presencia en el Portal Único de Contratación**", como su nombre lo indica, se construyó con base en información obtenida directamente del Portal Único de Contratación ([www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)), iniciativa del Consejo Nacional de Política Económica y Social, prevista en el Compes 3249 del 20 de octubre de 2003 "Política de *Contratación Pública para un Estado Gerencial*".

El Portal Único de Contratación, tiene como objeto mostrar la contratación que con recursos públicos hacen la Nación, los Departamentos y los Municipios; esta iniciativa funciona bajo la premisa de que las entidades del Estado registran en él todas sus necesidades de contratación, para que así los proveedores puedan ver todo lo que el Estado requiere y los ciudadanos puedan vigilar la contratación<sup>3</sup>.

Para la recolección de información se utilizaron los informes a 31 de Diciembre de 2004 y 31 de Diciembre de 2005, (de acuerdo a la vigencia evaluada) emitidos por el Portal Único de Contratación, de estos se seleccionó la lista de entidades estatales evaluadas en el Índice de Transparencia 2004-2005 que estaban registradas en el Portal de acuerdo a cada uno de los mencionados informes.

<sup>3</sup>[www.contratos.gov.co/](http://www.contratos.gov.co/) (segunda versión del portal único de contratación Abril 30 de 2004)

Esta variable que califica el Portal Único de Contratación, se adiciona a Publicidad en Contratación como un bono equivalente al 10% del valor total del indicador para la entidad.

En conclusión, la calificación correspondiente al indicador Publicidad en la Contratación está compuesta de la siguiente manera:

Variable	Total
Total Información General	37
Total Información de Procesos	63
<b>Total Indicador</b>	<b>100</b>
Puntaje Adicional por presencia en el PUC (10% de la evaluación para quienes les aplique)	10% +

### **Publicidad de la Contratación para Entidades Exentas de Ley 80**

Dado que la contratación de las entidades excluidas del régimen de la ley 80 de 1993 se rige por las reglas del derecho privado, según lo han dispuesto las normas que las excluyen del mismo; que también por regla general dichas disposiciones las han autorizado para expedir sus estatutos o reglamentos internos de contratación en los cuales definan los montos y procedimientos de selección de contratistas, se entiende que las mencionadas entidades tienen, igualmente, atribuciones para determinar los medios y los actos de la actividad contractual que hacen públicos.

No obstante la libertad otorgada por la ley en los aspectos indicados, de conformidad con los artículos 209 de la Constitución Política y 3º de la ley 489 de 1998, dichos entes están obligados a respetar el principio de publicidad de las actuaciones contractuales. Razón por la cual la gran mayoría de las entidades objeto de estudio cuentan en sus estatutos de contratación con normas que disponen la publicidad de algunos de los actos producidos durante los procesos de selección de contratistas, celebración y ejecución de los contratos, presentando, sin embargo variaciones respecto de cuales de ellos deben ser publicados.

En relación con este aspecto, consideramos conveniente medir los riesgos de corrupción de dichas entidades, teniendo en cuenta los actos que la entidad, en cumplimiento del principio de publicidad, ha determinado hacer públicos de acuerdo con sus estatutos o reglamentos internos de contratación.

Para ello se identificó en cada entidad el número de actos contractuales que de acuerdo a su manual la entidad esta obligada a publicar. Posteriormente se compararon los resultados de todas las entidades y se asignó la calificación más alta a aquellas entidades que publicaran un mayor número de procesos y la más baja a las que publicaran el menor número de etapas.

Para las demás entidades se estableció una escala de acuerdo al promedio general y los máximos y mínimos, obteniendo las siguientes equivalencias:

No. Actos Contractuales que se deben publicar	Puntaje
---	---------

más de 3	100
3	75
2	50
1	25
0	0

▪ **PRESENCIA EN SICE (V4)**

La Contraloría General de la República –CGR-, como organismo de fiscalización del Estado colombiano, tiene la misión de garantizar el buen uso de los recursos públicos. Para ayudar al cumplimiento de este objetivo se creó el Sistema de Información de la Contratación Estatal –SICE-, que mediante el uso de tecnologías de información y la definición de nuevos parámetros de autorregulación de las compras del Estado, integra las decisiones públicas (la demanda) con las decisiones de los proveedores (la oferta) en un espacio de comunicación y manejo de información, que apoya la ejecución de políticas de adquisiciones, el ejercicio del control fiscal y da cuenta a la ciudadanía sobre la forma como las instituciones o agencias estatales gastan su dinero.

Este Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE,<sup>4</sup> es una herramienta de información, ordenación y control, que incorpora las cifras relevantes del proceso de contratación estatal, con el fin de confrontarlas en línea y en tiempo real, con los precios de referencia incorporados en el Registro Único de Precios de Referencia, RUPR, de acuerdo con los parámetros de codificación del Catálogo Único de Bienes y Servicios, CUBS, garantizando una contratación sin detrimento de los recursos públicos.<sup>5</sup> ***En esa medida es una herramienta fundamental para lograr transparencia en la contratación y disminuir los riesgos de corrupción de las entidades.***

Transparencia por Colombia busca medir la participación y cumplimiento de las entidades evaluadas que están obligadas a estar presentes en el Sistema como un mecanismo que disminuye los riesgos de corrupción y hace más transparente la contratación de las entidades públicas.

Los anexos del acuerdo 0001 y 0002 de 2004 del comité para la operación del SICE, determinaron los grupos de entidades a ingresar al sistema y actualizaron aquellas entidades obligadas desde Abril 1 de 2002 y Agosto 1 de 2003; teniendo como base estos listados, se seleccionó la muestra de entidades a ser calificadas en el Índice de Integridad Transparencia Nacional 2004-2005.

---

<sup>4</sup> El SICE se encuentra regulado principalmente por el [Decreto No. 003512, de diciembre 5 de 2003](#), y por la [Resolución 05313 de 28 de febrero de 2002](#), dichas normas reglamentan la organización, funcionamiento y operación del sistema.

<sup>5</sup> Decreto Número 3512 de 5 de Diciembre de 2003 Art. 3

Este indicador se construyó teniendo en cuenta tres variables para la evaluación 2004 y dos variables para el 2005. Para el 2004 se revisó: i) el registro de las entidades dentro de los plazos que la ley lo ordena, ii) la publicación del plan de compras antes de la fecha máxima señalada por la norma para cada una de las entidades y iii) el registro de contratos, sujetos de esta obligación, que hacen las entidades.

#### **Inscripción de Entidades:** (variable utilizada únicamente en la evaluación 2004)

Del Capítulo V de la resolución 05313 de febrero de 2002, se obtuvo un primer listado de entidades obligadas a ingresar al sistema a partir de Abril 1 de 2002, este mismo decreto a su vez estableció el ingreso escalonado del resto de las entidades, los anexos de los acuerdos 0001 y 0002 del comité para la operación del Sice, anteriormente mencionados, actualizaron las entidades que debían ingresar y la fechas para hacerlo. De acuerdo a lo anterior, utilizando el “Reporte de usuarios y entidades registradas” del Sice se buscaron las 178 entidades obligadas y se verificó si la fecha de registro en el Sistema estaba acorde con lo establecido por las diferentes normas.

De aquí se obtuvo la primera variable de evaluación, respondiendo a la premisa: “**Entidades registradas desde Abril 1 de 2002 hasta Julio 31 de 2004 (Si/No)**”, valorado sobre un máximo de 33.33 puntos y un mínimo de 0.

#### **Publicación del Plan de Compras:**

El literal b del artículo 13 del Decreto 3512 de 2003 establece como una de las obligaciones de las entidades estatales que contratan con sujeción a la ley 80 de 1993 lo siguiente: “*b. Elaboración de planes de compras. A partir de la fecha de ingreso de las entidades al SICE, éstas deberán elaborar, registrar y actualizar sus respectivos planes de compras en el Portal del SICE, de acuerdo con las instrucciones allí publicadas*”. Disposición que coincide con la resolución 5313 de 2002, la cual señala que: “*a más tardar el 31 de enero de cada año fiscal... los representantes legales de las entidades entregarán en medio electrónico el plan de compras...*”. Teniendo en cuenta estos mandatos, se verificó el estado de los planes de compra de cada una de las entidades evaluadas dentro del “*Menú de demanda*” del portal del SICE. Para la búsqueda se estableció la fecha de corte a 31 de enero de 2004 y 31 de Julio de 2004 (de acuerdo a la obligación de ingreso de cada entidad), para la evaluación de la vigencia 2004, y 31 de Enero de 2005 para la evaluación de dicho año.

Así se obtuvo la segunda variable, conforme a la afirmación: “**Plan de compras registrado antes de 31/01/2004 o 31/07/2004 y 31/01/2005 (Si/No)**”, valorado sobre un máximo de 33.33 puntos para el año 2004 y de 50 puntos para la evaluación 2005.

#### **Registro de Contratos:**

El literal “e” del artículo 13 del decreto 3512 de 2003 de las obligaciones de las entidades estatales que contratan con sujeción a la ley 80 de 1993, establece: “*Las entidades deben registrar en el portal del SICE, dentro de los primeros cinco días hábiles del mes, de acuerdo con las instrucciones allí publicadas, los contratos perfeccionados y legalizados en el mes inmediatamente anterior, cuya cuantía sea superior a 50 SMML V. Esta obligación deberá cumplirse por parte de las entidades a partir del mes siguiente a su inscripción. La entidad deberá registrar, en el Portal del SICE, la información básica de las compras efectuadas, diligenciando el formato que se encuentra disponible para tal efecto*”.

Respecto al mismo tema el literal “f” del Artículo 17 de la resolución 05313 de 2002 establece que entre las obligaciones de los contratantes está la de registrar los contratos celebrados, “de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 33 de la presente resolución..”, dicho artículo 33, ordena a su vez: “Las entidades públicas y los particulares que obtengan o administren bienes o recursos públicos *deben registrar en el SICE los contratos celebrados en cuantía superior a cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (50 SMMLV) diligenciando en la Web del sistema el formato denominado Registro de contrato...*”

Teniendo en cuenta las disposiciones anteriores, se diseñó la tercera y última variable del indicador. Nuevamente con el apoyo de las herramientas que brinda el portal del SICE, dentro del “Menú Reportes y estadísticas” se buscó el reporte de usuarios y entidades registradas, estableciendo esta vez para el periodo de búsqueda un rango de 12 meses según el enunciado: **“Registro de Contratos desde 01-01-04 a 31-12-04. y 01-01-05 -31-12-05. (Si/No)”** valorado sobre un máximo de 33.33 puntos para la vigencia 2004 y 50 para 2005.

De acuerdo a lo estipulado por el Decreto 3512 de 2003, el cual en su artículo 14 establece que las entidades exentas de la aplicación de la ley 80 de 1993, solo están obligadas a publicar en el SICE sus contratos, para este tipo de entidades el indicador solamente aplicó las variables de Inscripción en el sistema y Registro de contratos.

En conclusión, la calificación correspondiente al indicador está compuesta de la siguiente manera:

Presencia en SICE vigencia 2004:

Variable	Total
Inscripción en el sistema dentro de los plazos establecidos	33.33
Registro de Plan de compras dentro de los plazos establecidos	33.33
Registro de Contratos superiores a 50 SMLV y/o sujetos de esta obligación	33.33
<b>Total Indicador</b>	<b>100</b>

Presencia en SICE vigencia 2005:

Variable	Total
Registro de Plan de compras dentro de los plazos establecidos	50.00
Registro de Contratos superiores a 50 SMLV y/o sujetos de esta obligación	50.00
<b>Total Indicador</b>	<b>100</b>

## ▪ RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA (V5)

La rendición de cuentas busca informar al ciudadano de los objetivos y resultados de la gestión del gobierno y de las entidades públicas con el fin de generar dialogo, construir confianza en el ciudadano y mejorar el desempeño institucional. Esta se diferencia de la rendición de cuentas legal que se enfoca en determinar el cumplimiento de normas, procedimientos y regulaciones.

En este sentido, es necesario aclarar que **no se considera** como *Rendición de cuentas a la ciudadanía* la rendición que se hace a la Contraloría General de la República, ya que se entiende por ella el deber legal y ético que tienen los sujetos de control fiscal de cara a la Contraloría General de la República, y no prevé la participación directa del ciudadano ni la difusión pública de la información.

Constitucionalmente los servidores públicos están al servicio del Estado y al servicio de la comunidad, por lo tanto, rendir cuentas permite monitorear la gestión de las entidades públicas y la formación de espacios para la discusión entre ciudadanos y gobierno. Es la posibilidad de evaluar, de dar explicaciones, de mostrar las fortalezas y las dificultades. Rendir cuentas fortalece el sentido de lo público. Es una oportunidad para que la ciudadanía conozca y se apropie de los asuntos públicos.

Los mecanismos de rendición de cuentas permiten a los ciudadanos obtener con mayor facilidad información sobre la gestión y resultados de las entidades públicas, generando mayor transparencia, activando el control social sobre la administración pública, permitiendo a su vez a las administraciones aumentar su responsabilidad y la integridad de las decisiones, incrementando la efectividad y la legitimidad de su ejercicio.

Para evaluar la rendición de cuentas, se acudió a dos fuentes de información: (i). La página web de las entidades calificadas en el Índice, evaluadas directamente por Transparencia por Colombia y (ii). Información remitida directamente a Transparencia por Colombia por las entidades calificadas.

A través de la página web, se evaluaron los siguientes aspectos:

- **Planes y programas:** en la página web la entidad publica los planes y programas que ha ejecutado o que llevará a cabo durante la vigencia.
- **Presupuesto:** es indispensable la claridad en el manejo del presupuesto de las entidades públicas, por esta razón se considera de vital importancia que en la página de la entidad esté colgado: i) Presupuesto en ejercicio, ii) Presupuesto proyectado e iii) información histórica de presupuesto.
- **Informes de Gestión y Mecanismos de Control:** es importante que la entidad publique en su página web tanto las entidades u órganos que controlan su actividad, como los mecanismos de control que existen al interior y exterior de la entidad, de tal forma que también deben existir vínculos donde la ciudadanía conozca: i) metas, ii) los informes de gestión y iii) los indicadores de desempeño para evaluar el cumplimiento de estas metas.

Las anteriores variables tienen un valor de 50 puntos, y se complementan con la información solicitada directamente a las entidades a las cuales se les preguntó:

1. ¿En la entidad se adelantó algún proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía durante los años 2004 y 2005?
2. ¿En qué fechas se realizaron?

3. ¿A través de qué mecanismos se realizaron los procesos de rendición de cuentas?
4. ¿Se hizo alguna evaluación de los procesos y cuales fueron sus resultados?
5. ¿Se midió el impacto de los procesos?

Para evaluar las respuestas de las entidades la calificación se dividió en cuatro partes:

- Realización de procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía en otros medios distintos a la página web (20 puntos)
- Número de temas tratados en la rendición de cuentas máximo 10 puntos: i) 3 o más temas = 10 puntos, ii) 2 temas =6 puntos, iii)1 tema = 3 puntos
- Medios por los que realizo la rendición de cuentas máximo 10 puntos: i) si se realizó por 3 medios o mas = 10 puntos, ii) si se realizó por dos medios =6 puntos, iii)si se realizó por un medio = 3 puntos.
- Evaluación de los resultados y el impacto de los procesos de rendición de cuentas (10 puntos)

La estructura de puntuación del indicador es la siguiente:

<b>Rendición de Cuentas a la Ciudadanía</b>	<b>Puntaje</b>
<b>Página Web</b>	<b>50</b>
Planes y Programas	10
Presupuesto en ejercicio	10
Información histórica de presupuesto	10
Entidades de Control	5
Mecanismos de Control al interior de la entidad	5
Informes de Gestión	10
<b>Otros Medios</b>	<b>50</b>
Realización de ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía por medios diferentes a la página web	20
No. De medios a través de los cuales se hizo rendición de ctas	10
No. De temas incluidos en la rendición de ctas	10
Se realizó evaluación del ejercicio de rendición de cuentas	10
<b>Total</b>	<b>100</b>

Las variables relacionadas con el número de medios a través de los cuales se realizó la rendición de cuentas y el número de temas incluidos en la misma, se evaluó de acuerdo a la tendencia reflejada por los resultados del general de las entidades así:

tres o más medios / tres o más temas	10
dos medios /dos temas	6
un medio / un tema	3

Las opciones de medios propuestas en el formulario fueron las siguientes:

1. Audiencias Públicas

- 2. Televisión
- 3. Radio
- 4. Periódico
- 5. Otros

Las opciones de temas propuestas en el formulario fueron las siguientes:

- 1. Presupuesto y Contratación
- 2. Planes y presupuestos para la siguiente vigencia
- 3. Gestión (metas e indicadores)
- 4. Otros

El indicador no se aplicó para las entidades de naturaleza y régimen especial (empresas industriales y comerciales del estado, sociedades públicas por acciones, sociedades de economía mixta y empresas de servicios públicos domiciliarios) teniendo en cuenta que el mismo, se reformuló para tener en cuenta la rendición de cuentas a otros grupos de interés como accionistas, clientes y proveedores, y hace parte del factor Gobierno corporativo.

Para el caso de aquellas entidades que no respondieron las preguntas formuladas por Transparencia por Colombia se asume que no han llevado a cabo procesos de rendición de cuentas y por lo tanto su calificación es cero (0).

▪ **TRÁMITES (V6)**

Este indicador pretende 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.

Adicionalmente evalúa que las entidades hayan desarrollado esfuerzos en racionalización, simplificación o eliminación de trámites, en la medida en que estos esfuerzos de reestructuración reflejan la búsqueda de la eficiencia en sus procesos además de facilitar el acceso de los ciudadanos a información o servicios.

Para la construcción de este indicador se recogió información de dos fuentes: i) revisión de pagina web de las entidades ii) Información suministrada por la entidad en el Formulario de Recolección de Información.

De esta forma, el indicador se compone de tres variables:

Evaluación	Puntaje
Trámites en línea de la entidad	25
Información sobre trámites en la página web	25
Trámites racionalizados, simplificados o eliminados	50
<b>Total</b>	<b>100</b>

Estaba previsto incluir en la medición una variable relacionada con el reporte en el Sistema Único de Información sobre Trámites SUIT, pero teniendo en cuenta el proceso de transición y

consolidación por el que atraviesa el sistema, no arrojó resultados definitivos y concluyentes por lo que tuvo que excluirse del indicador.

La información sobre trámites, que debe estar publicada la página web, es la siguiente:

Variable (información en página Web)	Puntaje
Nombre del trámite/servicio	3,57
Descripción del trámite/servicio	3,57
Requisitos y documentos necesarios para el trámite/servicio	3,57
Lugar a donde debe acudir el ciudadano para solicitarlo	3,57
Principales normas que regulan el trámite/servicio	3,57
Dependencia ante la cual puede solicitar el trámite/servicio	3,57
Plazos que se deben cumplir para la realización del trámite/servicio	3,57
<b>Total</b>	<b>25</b>

Para aquellas entidades que señalaron en el formulario no realizar trámites directos o indirectos, el indicador se evaluó como No Aplica, y no influyó en los resultados obtenidos en el factor y en el Índice.

De la misma manera se evaluó con No Aplica la variable de racionalización, simplificación o eliminación de trámites para aquellas entidades que manifestaron que, por haber hecho en el pasado tales ejercicios, o por su reciente creación y la planeación con la que fueron diseñados sus trámites, no tenían la posibilidad de reducir en mayor medida estos procesos, ya que se encuentran en su mínima expresión.

#### ▪ **DISPONIBILIDAD EN LA INFORMACIÓN (V7)**

Teniendo como base el principio constitucional de publicidad, el derecho de Petición y el derecho de acceso a documentos públicos (artículos 23 y 74 de la CP), así como la Ley 489 de 1998 y el decreto 2170 de 2002, entre otros, Transparencia por Colombia ha fundamentado el proceso de recolección de información necesario para la construcción del índice de Transparencia, reconociendo la posibilidad de emplear la información pública para ejercer control ciudadano.

En este sentido, la calidad y precisión de los resultados del índice están directamente relacionados con la posibilidad de acceder a la información sobre los diferentes temas abordados en él, en cada una de las entidades evaluadas.

El indicador se construye teniendo en consideración que la Información Pública tiene dos categorías: i) Información proactiva: información que la institución debe tener publicada de manera permanente y sin mediar requerimiento expreso de un ciudadano; y ii) Información reactiva: aquella información que la entidad mantiene y no está obligada a publicar proactivamente. La evaluación aborda la primera categoría a través de todos aquellos indicadores evaluados desde la página web y el sondeo telefónico, por lo tanto el indicador *Disponibilidad de Información* está orientado a evaluar la posibilidad de acceso a la información reactiva.

En este sentido, se evalúa que la entidad haya suministrado la siguiente información: i) composición de la Planta de personal y el número de contratistas, vinculados con la entidad; ii) Información sobre la contratación de la entidad (en valor y número) y iii) los salarios de cada uno de los cargos de la planta con la que se construye el indicador de brecha salarial.

Variables	Puntajes
Riesgos en empleo público	100
Riesgos en la Contratación	100
Brecha Salarial	100
<b>Promedio Total</b>	<b>100</b>

### 3.2 FACTOR SANCIÓN

*Descripción:* En la medida en la que los órganos de control identifican los hechos constitutivos de falta por parte de los servidores públicos, es necesario que se produzcan investigaciones y sanciones oportunas y efectivas. En el ejercicio del índice la hipótesis planteada frente a los fallos de los órganos de control 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.** Una entidad con un mayor número de fallos y sanciones es una entidad que presenta debilidades institucionales y permite que se produzcan faltas disciplinarias o usos indebidos de los bienes o servicios encomendados por la administración pública. Este factor cuenta con cuatro indicadores, que se construyen con base en una serie de tiempo del 2002-2004 para el ITN 2004 y del 2003-2005 para el ITN 2005, con información suministrada por los órganos de control y las oficinas de control interno disciplinario de las entidades evaluadas.

INDICADOR	FUENTE	DESCRIPCION	PERIODO
Agregado Fiscal	Contraloría General de la República a través de los Boletines de Fallos de Responsabilidad Fiscal.	Califica la relación entre el número de fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría durante los tres años anteriores a la evaluación, proporcional por cada diez funcionarios.	2002-2004 2003-2005
Agregado Disciplinario	Procuraduría General de la Nación	Califica la relación entre el número de fallos disciplinarios proferidos por la Procuraduría durante los tres años anteriores a la evaluación proporcional por cada diez funcionarios.	2002-2004 2003-2005
Monto de Fallos de Responsabilidad Fiscal	Contraloría General de la República	Califica 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.	2002-2004 2003-2005
Sanciones de Control Interno Disciplinario	Formulario de recolección de información diligenciado por las entidades evaluadas y base de datos de la Procuraduría general de la Nación	Evalúa 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.	2004 2005

### 3.1.1 Presentación de Indicadores

- **AGREGADO FISCAL (S1)**

Corresponde al número de fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría General de la República (CGR) contra funcionarios de las entidades. Para la construcción del indicador se utiliza la información suministrada por la Contraloría General de la República a través de los Boletines de Fallos de Responsabilidad Fiscal.

La información insumo se tomó a partir de la depuración de los boletines de responsabilidad fiscal de la CGR, filtrando, en primera instancia los fallos que correspondían a funcionarios de entidades evaluadas en el Índice. El siguiente paso consistió en procesar la información de forma tal que se pudiera obtener el número de fallos por año, teniendo en cuenta que en cada corte trimestral, se publican los datos correspondientes a los responsables que aún no han pagado su deuda, por lo tanto, es necesario detectar los morosos publicados varias veces en diferentes boletines para evitar contarlos más de una vez.

Para ciertas entidades fue necesario aplicar algunos criterios de consolidación. Tal es el caso del Ejército Nacional al cual se le contabilizaron los fallos de los Batallones, de la Armada a la cual se le contabilizaron los fallos de las Bases Navales y de la Fuerza Aérea a la cual se le contabilizaron los fallos de las Bases Aéreas y CATAM.

**El indicador de Agregado Fiscal finalmente se construyó a partir de la suma del número de fallos proferidos durante los años 2002, 2003 y 2004 para el Índice del año 2004 y los proferidos durante los años 2003, 2004 y 2005 para el índice del año 2005, proporcional por cada 10 funcionarios de una entidad, así:**

Para el 2004:

$$\frac{\text{No. Fallos de Responsabilidad Fiscal 2002+2003+2004}}{(\text{Número de Funcionarios de la entidad}/10)}$$

Para el 2005:

$$\frac{\text{No. Fallos de Responsabilidad Fiscal 2003+2004+2005}}{(\text{Número de Funcionarios de la entidad}/10)}$$

Los resultados obtenidos se escalaron y fueron clasificados de acuerdo a los mismos rangos establecidos para los cálculos del Índice 2003-2004, asignando para cada rango una calificación, siendo la máxima 100 puntos. El escalamiento y el puntaje correspondiente a cada rango se establecen bajo la premisa de que un alto nivel de fallos de responsabilidad fiscal refleja un alto nivel de riesgo para la entidad.

No. de Fallos por cada 10 Funcionarios	PUNTAJE
0	100
Entre (0 y 0.25]	90
Entre (0.25 y 0.5]	68
Entre (0.5 y 0.75]	47
Entre (0.75 y 0.99]	25
Mayor de 0.99	0

• **AGREGADO DISCIPLINARIO (S2)**

Este agregado incluye el número de fallos sancionatorios proferidos por la Procuraduría General de la Nación. Por conductas relacionadas con hechos de corrupción, ponderado por el número de funcionarios de cada entidad. Con este indicador se determina qué tanto se están sancionando los funcionarios de una entidad determinada, a partir de la premisa de que **a mayor nivel de sanciones, la entidad se encuentra en mayor riesgo.**

**La evaluación finalmente se calculó como la suma de fallos sancionatorios, ejecutoriadas por cada 10 Funcionarios de una entidad, así:**

Para el 2004:

$$\frac{\text{No. Fallos de disciplinarios 2002+2003+2004}}{(\text{Número de Funcionarios de la entidad}/10)}$$

Para el 2005:

$$\text{No. Fallos de disciplinarios 2003+2004+2005}$$

(Número de Funcionarios de la entidad/10)

Los resultados obtenidos se escalaron y fueron clasificados de acuerdo a los mismos rangos establecidos para el indicador de Agregado Fiscal, asignando para cada rango una calificación, siendo la máxima 100 puntos. El escalamiento y el puntaje correspondiente a cada rango se establecen bajo la premisa de que un alto nivel de fallos y sanciones disciplinarias refleja un alto nivel de riesgo para la entidad.

No. de Fallos Disciplinarios por cada 10 Funcionarios	PUNTAJE
0	100
Entre (0 y 0.25]	90
Entre (0.25 y 0.5]	68
Entre (0.5 y 0.75]	47
Entre (0.75 y 0.99]	25
Mayor de 0.99	0

El indicador fue evaluado como No Aplica para aquellas entidades que no cuentan con funcionarios públicos en su estructura de personal y por lo tanto no están sujetos a control disciplinario por parte de la Procuraduría.

▪ **MONTOS DE LOS FALLOS (\$3)**

El indicador de montos de los fallos se construye a partir de la sumatoria de los montos de fallos por responsabilidad fiscal proferidos contra funcionarios de una entidad determinada como proporción de su presupuesto, así:

Para el 2004:

$$\frac{\text{Valor de los Fallos de Responsabilidad Fiscal 2002+2003+2004}}{(\text{Presupuesto de la entidad}/100)}$$

Para el 2005:

$$\frac{\text{Valor de los Fallos de Responsabilidad Fiscal 2003+2004+2005}}{(\text{Presupuesto de la entidad}/100)}$$

Los resultados obtenidos a partir de las relaciones, se escalan y clasifican de manera que la máxima calificación sea de 100 puntos, de acuerdo al siguiente cuadro:

Relación: Monto de Fallos contra funcionarios de la entidad / Presupuesto de la entidad (miles de millones de pesos)	PUNTAJE
0	100
Entre (0 y 0.25]	90
Entre (0.25 y 0.5]	68
Entre (0.5 y 0.75]	47

Entre (0.75 y 0.99]	25
Mayor de 0.99	0

▪ **SANCIONES DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO (S4)**

Este indicador intenta determinar la voluntad y capacidad de las entidades de vigilar sus procesos y a sus funcionarios para detectar irregularidades y sancionarlas a tiempo. En este sentido, 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.

El indicador se calcula entonces como la relación entre el número de sanciones de control interno disciplinario respecto del número de fallos de disciplinarios proferidos contra funcionarios de la entidad. Los resultados de estas relaciones fueron observados con el fin de hallar una tendencia en el comportamiento de las entidades y establecer promedios, máximos y mínimos, y posteriormente asignar equivalencias en términos de puntajes. Los resultados arrojaron los siguientes puntajes:

Relación: Número de sanciones internas respecto a fallos externos	Puntaje
Más de 10	100
[7,5 – 10]	75
(5 - 7,5)	50
(0,1 – 5]	25
0 o menos	0

El indicador fue evaluado como No Aplica para aquellas entidades que: i) no cuentan con funcionarios públicos en su estructura de personal y por lo tanto no están sujetos a control disciplinario. li) No tuvieran ninguna sanción de control interno disciplinario y ningún fallo disciplinario proferido por la Procuraduría para los años evaluados.

Por su parte, aquellas entidades que tenían al menos una sanción de control interno disciplinario y ningún fallo proferido por la Procuraduría, obtuvieron la máxima calificación (100 puntos).

**3.3 FACTOR INSTITUCIONALIDAD**

Este factor supone que el cumplimiento de procedimientos establecidos para cumplir la misión institucional limita el margen de discrecionalidad de funcionarios, representantes políticos y particulares en el ejercicio de funciones públicas. En un escenario de reglas, controles y

procedimientos claros y conocidos por los funcionarios existe mayor institucionalidad. Por ello, es posible afirmar que a mayor institucionalidad en las entidades públicas, menores son los riesgos de corrupción.

Esta definición lleva implícito que el cumplimiento de reglas en la búsqueda de la misión institucional limita el margen de discrecionalidad de los funcionarios y por ende los riesgos de corrupción se controlan o disminuyen.

La institucionalidad tiene varios alcances: i) la definición explícita de la misión, ii) la búsqueda de los medios claros para lograr los objetivos y iii) la consecución de un resultado imparcial y equitativo.

INDICADOR	FUENTE	DESCRIPCION	PERIODO
Riesgos en la Contratación ( <i>Entidades obligadas a aplicar los procedimientos señalados por la ley 80 de 1993</i> )	Información suministrada por la Entidad	Califica con base en siete (7) variables los riesgos de corrupción en el proceso de contratación, adoptadas de la metodología del SIRI de la CGR.	2004 y 2005
Riesgos en la Contratación ( <i>entidades exentas de la aplicación de la ley 80 de 1993</i> )	Información suministrada por la Entidad (manuales Internos de Contratación)	Califica los manuales internos de contratación y la existencia de medidas que garanticen condiciones de transparencia en la contratación.	2004 y 2005
Riesgos en el empleo público	Información suministrada por la Entidad	Evalúa el comportamiento de la entidad desde tres aspectos: la relación entre el personal de apoyo respecto de planta de personal, la relación de contratistas por prestación de servicios respecto del total de planta de personal y la brecha salarial	2004 y 2005
Meritocracia y Evaluación a funcionarios	Información suministrada por la Entidad	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	2004 y 2005
Avances en el sistema de control interno	Departamento Administrativo de la Función Pública	Califica con base en los resultados de la Encuesta Referencial aplicada por Función Pública, los avances en el sistema de control interno.	2004 y 2005
Cumplimiento de Planes de Mejoramiento	Contraloría General de la Nación – Contralorías Delegadas Sectoriales	Califica el porcentaje de cumplimiento alcanzado por las entidades evaluadas en los planes de mejoramiento suscritos con la Contraloría.	2004 y 2005

Administración de Riesgos	Información suministrada por la Entidad	El indicador se orienta a evaluar si las entidades realizan ejercicios de identificación de riesgos institucionales, particularmente en temas como Presupuesto, Contratación, Control Interno y Recursos Humanos	2004 y 2005
Evaluación de la Gestión de la entidad	Contraloría General de la República	Califica con base en los resultados del proceso auditor de la CGR la evaluación de la gestión de las entidades.	2004 y 2005
Declaración de Bienes y Rentas	Información suministrada por la Entidad	Evalúa 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.	2004 y 2005
Implementación de Sistemas de Gestión de Calidad	Información suministrada por la Entidad	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.	2005

▪ **RIESGOS EN LA CONTRATACIÓN (I1)**

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. Tales indicadores se construyen con la información reportada por las entidades en sus informes de rendición de cuentas y abordan los temas de transparencia, recursos humanos y contratación entre otros.

Teniendo en cuenta la calidad de la información recibida en los formularios de recolección de información y evaluando las variables propuestas por la Contraloría, para determinar cuáles eran las más adecuadas y cercanas al objetivo del indicador así como las más acordes con la realidad normativa en el tema de contratación, se definieron seis variables, las cuales fueron calificadas de acuerdo a los mismos rangos de riesgos propuestos por el SIRI:

Nivel de Riesgo	Calificación
0	100
1	75
2	50
3	25
4	0

Las variables escogidas, las cuales componen el indicador son las siguientes:

Factores de Riesgo	Base de calificación
Participación de la contratación directa inferior al 10% de la menor cuantía en el total de la contratación durante la vigencia.  <b>Valor total contratación directa inferior al 10% de la menor cuantía/ Valor total de contratación.</b>	0: Menor del 20% 1: Entre el 20% y 40% 2: Entre el 41% y el 60% 3: entre el 61% y el 80% 4: Superiores al 80%
Recurrencia de la urgencia manifiesta en la contratación  <b>Valor contratos de urgencia manifiesta / Valor total contratación</b>	0: No supera el 5% 1: entre el 5% y 10% 2: Entre el 10% y 15% 3: entre el 15 y 20% 4: superior al 20%
Ejecución de contratos con cooperativas.  <b>Valor contratado con cooperativas / Valor total contratación</b>	0: Menor de 10% 1: Entre 11% y 20% 2: Entre 21% y 30% 3: entre el 31 y el 40% 4: Superior al 40%
Ejecución de contratos con organismos internacionales  <b>Valor contratado con org. Inter. / valor total contratación</b>	0: Menor del 5% 1: Entre 5% y 10% 2: Entre 11% y 15% 3: Entre 16 y 20% 4: Superior al 20%
Relación del valor total de la prestación de servicios personales respecto al total de la contratación de la entidad  <b>Valor contrato servicios / valor total contratación</b>	0: Menores al 2% 1: Entre 2% y 5% 2: Entre 5% y 7% 3: Entre 8 y 10% 4: Superior al 10%

Relación de procesos licitatorios que debieron ser repetidos respecto del total de procesos.	0: menor al 1%
<b>Adjudicaciones impugnadas que debieron ser repetidas / número de licitaciones</b>	1: entre el 1 y 2%
	2: Entre 2 y 3%
	3: Entre 3 y 4%
	3: Mayor al 4%

Al aplicar los anteriores criterios a la base de datos consolidada para 178 entidades se encontró la necesidad de hallar **ponderadores que dieran cuenta de los diferentes pesos que cada una de las variables podría tener frente a la construcción del indicador total.**

Para definir los ponderadores:

1. Se halló la participación de cada nivel de riesgo para cada una de las variables,
2. Se sumaron los valores obtenidos de cada nivel y este valor se equiparó al 100%
3. Se realizó un promedio simple entre los niveles en cada variable.

Es importante anotar que tanto en este indicador, como en el de **empleo público** cuando la entidad no envió información para construir alguna de las variables, se asignó **No Disponible**.

### **Riesgos en la Contratación para entidades exentas de la Ley 80**

Varias de las entidades evaluadas en el Índice de Transparencia Nacional están excluidas del campo de aplicación de la ley 80 de 1993, en casi todos los casos debido a la necesidad de dotar a dichos entes de un régimen contractual que les permita atender ágilmente las funciones mediante las cuales desarrollan su objeto legal o social.

Estas entidades, aunque están excluidas del campo de aplicación de la ley 80 de 1993, se hallan sometidas a los principios consagrados por el artículo 209 de la Constitución Política y por el artículo 3º de la ley 489 de 1998. Es decir, tanto su producción normativa como su gestión en todos los campos y, particularmente, en el ámbito de la contratación, deben reflejar, traducir y concretar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia.

Teniendo en cuenta lo anterior y que tales entidades disponen de libertad de regulación en materia contractual, Transparencia por Colombia ha considerado conveniente dirigir el examen de los riesgos de corrupción a los que pueden verse abocadas, en primer término, hacia sus reglamentos internos. Esto con el objeto de establecer hasta donde sus propios manuales internos de contratación propician actuaciones enmarcadas en los principios consagrados por los artículos 209 de la Constitución Política y 3º de la ley 489 de 1998, o si, por el contrario, facilitan condiciones proclives a actuaciones carentes de la suficiente transparencia, publicidad, claridad y probidad.

También se consideró pertinente establecer la relación existente entre los montos establecidos por las entidades para seleccionar contratistas mediante procedimientos que no implican la convocatoria pública a un número indeterminado de interesados, y su presupuesto. Con ello se buscaría adoptar un referente que permita compararlas en un mismo pie de igualdad respecto de la frecuencia en la aplicación de procedimientos abiertos y plurales que garanticen la

conurrencia del máximo número de participantes, de manera que se propicie la contratación económica y transparente.

En este sentido los indicadores que se aplicaron en la evaluación de los manuales de contratación fueron los siguientes:

#### 1. Prescindencia de procedimientos de selección con pluralidad de oferentes

En forma similar al esquema implantado por la ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, la casi totalidad de las entidades exentas, contemplan en sus reglamentos de contratación un conjunto de causales que les permiten prescindir de los procedimientos de selección en los que dichos estatutos les imponen la participación de más de un oferente. Entre estas excepciones están la contratación de mínima cuantía, la urgencia manifiesta, inexistencia de pluralidad de oferentes, contratación para la prestación de los servicios o la realización de actividades propias del objeto legal o social, los contratos interadministrativos, los contratos intuitu personae y para el desarrollo directo de actividades científicas y tecnológicas, los procedimientos de contratación pública abortados o frustrados, etc., todos los cuales hacen parte de la lista de los contratos que las entidades sujetas al régimen de la ley 80 de 1993 pueden celebrar sin acudir a la obtención previa de más de una oferta.

No obstante que gran parte de las referidas exclusiones se hallan plenamente justificadas por cuanto tienden a la plena realización de los principios de economía, celeridad, eficiencia y economía que rigen la actividad contractual del conjunto de las entidades de la rama ejecutiva, el estudio de los reglamentos de contratación permite identificar la inclusión en dichos listados de exclusiones, algunas circunstancias que por la vaguedad e imprecisión de su formulación permiten a las entidades sustraerse al cumplimiento de sus propias normas contractuales que les imponen la convocatoria de más de un oferente. Estas excepciones abren el espacio para que la entidad pueda eventualmente exonerarse de sus propias reglas y para acudir a la selección libre y directa del contratista. Se hace referencia a formulaciones tales como “conveniencia manifiesta”; “servicios o compras de bienes muebles sujetos a acuerdos de precios”; “contratos para prestar servicios con determinadas personas naturales”, etc.

Lo anterior pone en evidencia la capacidad de las normas estatutarias para propiciar actuaciones y comportamientos contractuales reñidos con la transparencia e imparcialidad que deben regirlos.

Es por ello que hemos propuesto medir el riesgo de corrupción que supone la existencia en los estatutos o reglamentos internos de contratación, de disposiciones mediante las cuales se autoriza a la entidad, por conducto del funcionario competente, a prescindir de los procedimientos de selección que requieren la convocatoria de más de un oferente, con fundamento en causales ambiguas o imprecisas que pueden propiciar conductas carentes de la necesaria transparencia e imparcialidad.

#### 2. Mayor o menor intervención de actores en la adjudicación del contrato

A pesar de que la dirección general de la contratación es de competencia exclusiva del representante legal de la entidad respectiva, hemos considerado que un proceso de contratación en el que intervienen servidores diferentes del responsable del mismo, por la publicidad que al interior de la entidad ello conlleva, tiene posibilidades de ser mucho más transparente que aquel que es adelantado única y exclusivamente por el responsable. Procurando dicha publicidad y transparencia, numerosas entidades han creado comités

evaluadores con carácter permanente y también Comités con distintas denominaciones que tienen entre sus funciones examinar el trabajo de los comités evaluadores y formular recomendaciones al servidor responsable de la misma sobre la adjudicación.

Desde este punto de vista, podría concluirse que las disposiciones internas de las entidades conducentes a asegurar la intervención de estos órganos colegiados en los procesos de contratación y, particularmente, en los trámites de adjudicación de los contratos, revela el propósito institucional de dar mayor transparencia a dichos procesos. Es decir, la existencia al interior de las entidades de Comités con funciones de examen de la evaluación de las ofertas presentadas en el curso de un determinado procedimiento de selección, evaluación que puede hallarse a cargo de un único servidor o de un comité evaluador, puede considerarse como un esfuerzo de la entidad en la lucha contra la corrupción referida a la actividad contractual.

Es por ello que hemos propuesto medir el riesgo que supone la inexistencia en los estatutos o reglamentos internos de contratación de normas mediante las cuales se disponga la intervención de Comités a los cuales se asignen funciones de revisión del procedimiento evaluativo y formulación de recomendaciones, o la emisión de conceptos sobre el orden de elegibilidad elaborado como resultado de aquel, o sobre la adjudicación del contrato.

### 3. Registros o directorios internos de proveedores, excluyentes

La organización y actualización de registros o directorios por las entidades estatales fue dispuesta en el decreto 222 de 1983. Al amparo de las disposiciones correspondientes se generaron no pocos comportamientos que permitieron identificar riesgos de corrupción en los trámites concernientes a la conformación de dicho registro o directorio. De ahí que se considerara la conveniencia de suprimir dichos instrumentos y al expedirse la ley 80 de 1993 no se hiciese mención a la organización de los mismos, dejando de ser obligatorios para las entidades contratantes.

No obstante, el artículo 13 del decreto 855 de 1994 mediante el cual se reglamentó parcialmente la citada ley en materia de contratación directa, autorizó a las entidades a conformar tales registros para facilitar la identificación de las personas en capacidad de ejecutar el contrato, en los eventos en los cuales las normas no exigieran la inscripción en el Registro Único de Proveedores de las Cámaras de Comercio.

Recogiendo la experiencia negativa del período anterior, dispuso la norma que la inscripción en dichos registros o directorios "en ningún caso constituirá requisito para contratar con la respectiva entidad", lo que implica que, la inscripción en los registros o directorios de proveedores, no excluye la presentación de ofertas por las personas no inscritas en ellos.

No obstante, la revisión de los estatutos de contratación de las entidades no sujetas al régimen de la ley 80 de 1993 permite inferir que en buena parte de las entidades existen dichos registros o directorios, algunos de los cuales excluyen la participación de personas no inscritas en ellos y otros contemplan la posibilidad de inscribirse mediante la presentación de los documentos necesarios al mismo tiempo en que se presenta la oferta.

Es por ello que consideramos conveniente medir el riesgo de corrupción que supone la existencia en los estatutos o reglamentos internos de contratación de disposiciones según las cuales, la inscripción en el registro o directorio de proveedores organizado internamente por la entidad es excluyente, en la medida en que la no inscripción en el mismo impide la participación

en los procesos de contratación del respectivo ente, sin que los mismos estatutos prevean que la inscripción puede hacerse con la presentación de la oferta.

**4. Indicador referido a la relación entre la contratación por llamado restringido y el presupuesto de la entidad**

Teniendo en cuenta, que las entidades excluidas del régimen de la ley 80 de 1993 han sido autorizadas para establecer en sus estatutos o reglamentos internos de contratación los procedimientos de selección de contratistas, la revisión de estos estatutos evidencia la existencia de grandes diferencias entre los montos con referencia a los cuales se determina el procedimiento de selección a emplear.

Es decir, en algunas entidades las cuantías establecidas para escoger libre y directamente el contratista o para seleccionarle de entre un grupo de invitados previamente escogidos son muy bajas, mientras que en otras entidades son bastante elevadas; esto entraña una diferente posición institucional respecto de la forma abierta o cerrada de convocatoria y escogencia del contratista.

Con el objeto de examinar estos comportamientos institucionales sobre bases objetivas y en un mismo pie de igualdad, consideramos conveniente medir la relación existente entre los montos establecidos para los procedimientos de selección del contratista diferentes de la convocatoria o invitación pública, y el presupuesto de la respectiva entidad. Estableciendo el presupuesto de cada ente como referente común de todas ellas, se eliminan inequidades provenientes de la diferente capacidad de gestión económica al tiempo que es posible comparar las diversas respuestas institucionales frente a la necesidad común de adelantar actuaciones ágiles que contribuyan a incrementar o, al menos, no les resten competitividad.

Se propone establecer la relación existente entre el presupuesto de la entidad y el valor tope, en términos de salarios mínimos legales mensuales, por encima del cual los contratos que realiza la entidad están ceñidos a procedimientos públicos abiertos a un número indeterminado de personas. Luego de lo cual, para efectos de obtener una calificación, se compararán los resultados entre sí otorgando una mayor calificación al ente que establece un monto menor para seleccionar sus contratistas mediante llamados públicos

El siguiente esquema resume los criterios de evaluación aplicados:

<b>Factores de Riesgo en Entidades exentas de la aplicación de la Ley 80</b>	<b>Base de Calificación</b>
Prescindencia de procedimientos de selección con pluralidad de oferentes	<p>0: los reglamentos internos de contratación contienen por lo menos una disposición cuya vaguedad e imprecisión permitiría a la entidad, cuando lo estime necesario o le convenga, eximirse de los procedimientos de selección que le imponen convocar a más de un oferente</p> <p>100: Cuando dichas disposiciones no han sido incorporadas en los reglamentos internos de contratación</p>

<p>Mayor o menor Intervención de actores en la adjudicación del contrato</p>	<p>0: los reglamentos internos de contratación no contienen disposiciones mediante las cuales se institucionalice la intervención de órganos colegiados en la revisión de la evaluación de las propuestas y la adjudicación de los contratos, a través de la emisión de conceptos o recomendaciones dirigidas al responsable de la adjudicación.</p> <p>100: Cuando los estatutos o reglamentos internos de contratación prevén la intervención de dichos órganos colegiados en la actuación indicada.</p>
<p>Registros o directorios internos de proveedores, excluyentes</p>	<p>0: los reglamentos internos de contratación contienen una o varias normas que disponen explícitamente o de las que se desprende que la inscripción en el registro o directorio de proveedores es excluyente de la participación en los procedimientos de selección de personas no inscritas en él</p> <p>100: cuando dichas disposiciones no han sido incorporadas en los estatutos o reglamentos internos de contratación.</p>
<p>Relación entre la contratación por llamado restringido y el presupuesto de la entidad</p>	<p>100: Entre 0,01% - 0,62%</p> <p>60: Entre 0,63% - 1%</p> <p>30: Entre 1.1% - 2%</p> <p>0 Más del 2%</p>

## • RIESGOS EN EL EMPLEO PÚBLICO (I2)

En el año 2004, a partir de la Ley 909 se crea un marco regulatorio para el Empleo Público, la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública, y se establecen los principios básicos que deben regir este sistema en Colombia; uno de los temas más sensibles de la administración pública incluye dentro de las estructuras de personal a todos aquellos "...quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública..."<sup>6</sup>; y se "orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio", de lo que derivan algunos criterios básicos:

- a) **La profesionalización** de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;
- b) **La flexibilidad en la organización** y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público;
- c) **La responsabilidad de los servidores públicos** por el trabajo desarrollado, que se concretará a través de los instrumentos de evaluación del desempeño y de los acuerdos de gestión;

<sup>6</sup>Artículo 1º, Ley 909 del 23 de Septiembre de 2004

d) **Capacitación** para aumentar los niveles de eficacia.<sup>7</sup>

Sin duda alguna, en materia de empleo público se viene evidenciando una política incoherente que no evoluciona desde hace más de 50 años, algunos de los grandes problemas identificados son: i) Una alta concentración de funcionarios públicos en “provisionalidad”; ii) Ninguna utilidad ni efecto práctico de las evaluaciones de desempeño de los empleados públicos; iii) Dispersión en las estructuras y en los empleos, con seis niveles jerárquicos, 160 denominaciones y 120 grados<sup>8</sup>.

La propuesta del PRAP -Programa de Renovación de la Administración Pública-, se basa en tres componentes: una nueva cultura de gestión de lo público, que incluye una frontal lucha contra la corrupción y la politiquería; la profundización de la descentralización y el desarrollo territorial, y la participación ciudadana<sup>9</sup>. Igualmente propone una racionalización de la planta de personal de las entidades públicas, en donde el 70% del personal sea de carácter misional.

Transparencia por Colombia, considera de vital importancia para calificar institucionalidad y eficiencia, como está funcionando actualmente el empleo público de las entidades que califica en el índice.

A partir de la información suministrada se realizaron varias relaciones y finalmente se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

1. Brecha de Asignación Salarial (entre los diferentes niveles de la planta y en comparación con otras entidades públicas de características similares)

Para crear la variable de asignación salarial se parte de la siguiente premisa: si “*los funcionarios son bien pagados y son bien calificados los niveles de corrupción serán menores*”, mientras que si “*a menudo los funcionarios públicos están mal pagados y usualmente no tienen las calificaciones necesarias*” existe la posibilidad de corrupción sistémica<sup>10</sup>. Es decir, que los funcionarios se sienten desmotivados con los bajos salarios con los que son remunerados<sup>11</sup>; esto puede presentarse de dos formas, *a nivel vertical*, en donde el funcionario tiene la percepción de que no está siendo bien remunerado con respecto a sus superiores, *o a nivel horizontal*, en donde el funcionario considera que el salario devengado está por debajo del de sus colegas o del de funcionarios que tienen las mismas funciones y responsabilidades laborales en otras entidades.

Para construir el indicador se siguieron una serie de pasos, en primera instancia y teniendo en cuenta que resulta adecuado comparar la información entre aquellos grupos de entidades con características, naturaleza y misión similares, se definieron seis grupos, de acuerdo a sus características y su posición en la estructura del Estado. Los grupos elegidos fueron los siguientes:

1. Corporaciones Autónomas Regionales e Institutos de Investigación
2. Entidades descentralizadas – Establecimientos públicos
3. Ministerios - Departamentos Administrativos

<sup>7</sup>Ibid. Artículos 2 y 27.

<sup>8</sup>DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, “Renovación de la Administración Pública”, Documento CONPES 3248, Octubre de 2003, Pags. 25-27.

<sup>9</sup>Informe al Congreso 2003. Renovación de la Administración Pública”.

<sup>10</sup>KLITGAARD, Robert, “Normal and Abnormal Corruption”, Fundación Buen Gobierno, Agosto de 2004, Págs. 7 – 8.

<sup>11</sup>MONTE DOMECCQ, Raúl, “Propuesta para una estrategia de Transparencia Municipal”; Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES) y Banco Mundial, Diciembre 2002, Pág. 6.

4. Superintendencias
5. Organismos de Control y Ministerio Público
6. Universidades
7. Fuerzas Armadas
8. Empresas industriales y comerciales del estado, sociedades públicas por acciones, sociedades de economía mixta y empresas de servicios públicos domiciliarios.

Para cada uno de los grupos de entidades se establecieron 6 categorías jerárquicas para clasificar a los funcionarios públicos:

- 0 = director general o gerente general
- 1= otros directivos
- 2= asesores
- 3= ejecutivos
- 4= profesionales
- 5= técnicos
- 6= asistentes

Haciendo el análisis por grupos de entidades, se toman los promedios y se calcula la diferencia en cada entidad y por categorías del salario al respectivo promedio. Esto lleva a que si el promedio es mayor que el salario, la diferencia es negativa lo que quiere decir que dichos funcionarios están por debajo del promedio por lo que la calificación es igual a cero. Si la diferencia es positiva, dichos funcionarios están por encima del promedio.

**RESULTADO:**

Habrán en cada entidad casos en los cuales algunas diferencias serán positivas (+) y otras negativas (-). Otras en las cuales sólo habrá positivas (+) y otras en las cuales habrá sólo negativas (-).

1. Se suman las diferencias negativas.
2. Se suman las diferencias positivas
3. Se definen las siguientes tipologías:

	Suma Negativas (sumneg)	Suma Positivas (sumpos)
Entidad 1	negativo	0
Entidad 2	negativo	positivo
Entidad 3		positivo

- En casos como Entidad 1 se asigna valor de 100
- En casos como Entidad 2 se calcula  $(- \text{sumneg}/\text{sumpos}) * 100$
- En casos como Entidad 3 se asigna valor 0

4. Se asigna el **puntaje final** de la siguiente manera:

- En casos como Entidad 1:  $\text{MAX} [ 100 - 100, 0 ] = 0$
- En casos como Entidad 2:  $\text{MAX} [ 100 - ((-\text{sumneg}/\text{sumpos}) * 100), 0 ] = \text{valor entre 0 y 100}$
- En casos como Entidad 3:  $\text{MAX} [ 100 - 0, 0 ] = 100$

5. Los resultados se interpretan así:

- Si es tipo entidad 1, todos los funcionarios están por debajo del promedio en todas las categorías.
- Si es tipo entidad 3, es lo contrario, todos los funcionarios están por encima del promedio.
- Si es tipo entidad 2, entonces se mira que tanto pesan los que están por debajo con respecto al total.

EJEMPLO 1:

ACCI : suma positiva es +13.828.880  
 suma negativa es -2.858.541

Aplicando fórmula de arriba, el % de sumneg/sumpos es de 20.67% y por lo tanto el puntaje es de 79.33 = 100-20.67

EJEMPLO 2:

CAPRECOM : suma positiva es +20.026.298  
 suma negativa es -77.261.566

Aplicando fórmula de arriba, el % es 385.8% y por lo tanto el puntaje es 0 dado que están pesando tanto los que están por debajo al interior de la entidad.

En el caso de las Fuerzas Militares, solo se tomaron los datos correspondientes a los salarios del personal civil que hace parte de las plantas de personal de dichas entidades.

2. Relación entre el personal de apoyo y los cargos provistos, para determinar el nivel de personal de carácter misional

Esta variable busca identificar una racionalización de la planta de personal de las entidades públicas, para que el 70% del personal sea de carácter misional.

Al obtener la relación de personal de Apoyo sobre el total de la planta se busca medir la eficiencia de la institución al dirigir los recursos de la planta en personal de carácter misional y no en cargos de apoyo o asistenciales.

≤

Porcentaje	Calificación
100 % - 75%	0
74 % - 60%	15
59% - 45%	45
44% - 31%	75
30% o menos	100

3. Relación entre el número de personas contratadas por servicios personales y el total de cargos provistos.

Porcentaje	Calificación
99% o más	0
98% - 75%	25
74% - 50%	47
49% - 25%	68
24% - 10%	90
Menos del 10%	100

• **MERITOCRACIA Y EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO A FUNCIONARIOS (I3)**

Teniendo en cuenta que la función pública se rige por principios tales como: igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad, 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 personal, ya que el incumplimiento de uno o varios de estos principios conlleva a la aparición de factores que facilitan los riesgos de corrupción tales como: la complejidad de los procedimientos administrativos y excesiva burocracia, ausencia de mecanismos que permitan un sistema meritocrático de acceso a las funciones públicas, desmotivación de los funcionarios por los bajos salarios con los que son remunerados, inexistencia de criterios de promoción relacionados con el desempeño, entre otros.

Si bien es cierto, las entidades públicas están obligadas por mandato constitucional y legal a realizar evaluaciones de desempeño de los funcionarios de las entidades, estas evaluaciones no realizan, o no tienen en cuenta las directrices legales. El objetivo de la evaluación de desempeño es buscar el mejoramiento y el desarrollo de los empleados de carrera y permite determinar los logros institucionales alcanzados mediante la gestión del servidor público e identificar las áreas en el cumplimiento de unas funciones y objetivos precisos. El desempeño laboral de los empleados de carrera deberá ser evaluado respecto de los objetivos previamente concertados entre evaluador y evaluado, teniendo en cuenta factores objetivos cuantificables y verificables, y expresado en una calificación de servicios.

A través de la medición de este indicador se trabaja bajo la premisa que existen altos riesgos de corrupción cuando no existen criterios claros de promoción relacionados con el desempeño y hay una ausencia de mecanismos que permitan un sistema meritocrático de acceso a las funciones públicas.

La construcción de este indicador se realizó a través de la información solicitada directamente a cada una de las entidades del orden nacional donde se le preguntaba si habían realizado procesos de meritocracia en la selección de personal de libre nombramiento y remoción, la aplicación de evaluaciones de desempeño en el 2004 y 2005 y por último, si se había generado medidas como resultado de esta evaluación tales como: incentivos, ascensos, despidos u otros.

El indicador se compone de las siguientes variables:

Variables	Puntaje
La entidad ha aplicado el criterio de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional, en procesos de selección de personal (diferentes al del jefe de control interno) para empleos públicos de libre nombramiento y remoción.	100
La Entidad ha realizado evaluaciones de desempeño de sus funcionarios	100
Las evaluaciones de desempeño han tenido un impacto o un resultado ej: despidos, ascensos, promociones, incentivos.	100
<b>Puntaje Total (Promedio)</b>	<b>100</b>

EVALUACIÓN

### **VANCE SISTEMA DE CONTROL INTERNO (I4)**

A través del decreto 2145 de 1999 se crea el Sistema Nacional de Control Interno como un conjunto de instancias de articulación y participación, competencias y sistemas de control interno, orientados a fortalecer el cumplimiento oportuno de las funciones del Estado. El sistema se desarrolla a través de las oficinas de control interno de cada entidad o quien haga sus veces y los avances logrados por cada una de estas, en el marco del sistema, deben ser evaluados periódicamente.

Para ello las entidades cuentan con dos herramientas diseñadas por el Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno: la Encuesta Referencial para la Valoración de los Factores y la Matriz de Calificación del Sistema de Control Interno.

Cada componente es evaluado en una escala de 100 puntos, y cada fase es evaluada como la suma de los puntajes de sus respectivos componentes. Los resultados de cada fase se clasificarán en un nivel de avance bajo, medio o alto de acuerdo al siguiente cuadro:

FASES	BAJO	MEDIO	ALTO
1. Ambiente de Control	0 - 200	201 - 300	301 - 400
2. Administración del Riesgo	0 - 150	151 - 225	226 - 300
3. Operacionalización de los elementos	0 - 400	401 - 600	601 - 800
4. Documentación	0 - 150	151 - 225	226 - 300
5. Retroalimentación	0 - 150	151 - 225	226 - 300
<b>TOTAL</b>	<b>0 - 1050</b>	<b>1051 - 1575</b>	<b>1576 - 2100</b>

La calificación final obtenida por cada entidad corresponde a la sumatoria de los puntajes obtenidos en todas las fases, para un máximo de 2100 puntos el cual corresponde a un nivel alto de avance.

El indicador ha tomado como base los resultados obtenidos por el DAFP en la aplicación de la metodología mencionada para los años 2004 y 2005. La calificación se construye entonces

como la relación porcentual existente entre el puntaje obtenido por cada entidad en cada uno de los años evaluados y el máximo puntaje posible.

Este indicador se constituye en un evaluador importante de la institucionalización del autocontrol y la auto evaluación de los funcionarios, las áreas y las entidades en general.

Para el caso de las entidades de naturaleza y régimen especial los avances de control son evaluados como parte del indicador “Mecanismos de Evaluación y Control” del factor Gobierno Corporativo.

▪ **ESFUERZOS EN ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS (15)**

El indicador se orienta a evaluar si las entidades realizan ejercicios de identificación de riesgos institucionales, aquellos que tienen que ver con su naturaleza, su estructura o su función específica y toman medidas para minimizarlos.

El indicador se compone de dos partes, la primera se tomó a partir de las respuestas de las entidades frente a la pregunta: ¿La entidad desarrolló ejercicios de administración de riesgos institucionales? La respuesta afirmativa a esa pregunta tuvo una calificación de 50 puntos sobre 100.

Los 50 puntos restantes se asignaron teniendo en cuenta que la entidad hubiera aplicado tales procesos de identificación y administración de riesgos sobre cuatro temas que Transparencia por Colombia considera fundamentales desde el punto de vista de la prevención de riesgos de corrupción, a saber: Contratación, Recursos Humanos, Presupuesto y Control Interno.

Los documentos anexos enviados por las entidades como soporte a su respuesta en este tema dentro del formulario, fueron revisados de manera que se identificara en los mismos, que la entidad hubiera incluido los temas mencionados en el ejercicio de administración de riesgos. Cada tema sumaba 12.5 puntos más a la calificación definitiva de la entidad en el indicador, quedando la estructura de la siguiente forma:

Variable	Puntaje
<b>La entidad desarrolló ejercicios de administración de riesgos institucionales</b>	<b>50</b>
<b>Se identificaron o evaluaron riesgos en las siguientes áreas:</b>	<b>50</b>
Contratación	12,5
Recursos Humanos	12,5
Presupuesto	12,5
Control Interno	12,5
<b>Total</b>	<b>100</b>

▪ **EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ENTIDAD (I6)**

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 control en los años correspondientes al 2004 y 2005.

El proceso auditor desarrollado por la Contraloría examina dos aspectos fundamentales: la razonabilidad de los estados contables, que comprende el manejo financiero y contable, y la favorabilidad de la gestión, cuya evaluación comprende 11 áreas básicas de la administración de las entidades públicas, a saber<sup>12</sup>:

- Dirección y planeación corporativa
- Gestiones misionales
- Estructura orgánica y funcional
- Contratación
- Gestión del talento humano
- Manejo de recursos físicos
- Manejo financiero
- Manejo presupuestal y contable
- Control interno
- Control social
- Gestión ambiental

El resultado final obtenido en el proceso representa la expresión oficial de la CGR sobre la gestión de la entidad y determina el fenecimiento de la cuenta fiscal, entendido este como el acto administrativo por medio del cual se aprueba la cuenta dado que se considera que sus operaciones y actos son adecuados desde el punto de vista fiscal y es posible emitir una opinión razonable o favorable sobre la información contable y sobre la administración, manejo y rendimiento de los fondos, bienes y recursos públicos asignados y el cumplimiento de sus metas.<sup>13</sup>

Este resultado se estructura a partir de una matriz que combina el concepto sobre la gestión y la opinión sobre los estados contables. El primero evalúa si la entidad ha sido económica, eficaz y eficiente, además de haber cumplido con las normas legales y administrativas, cuenta con un sistema de control interno y acata las disposiciones ambientales que le obligan. El segundo determina si los estados contables presentan o no razonablemente la información financiera de la entidad. Las posibles combinaciones de estos conceptos se presentan en el siguiente cuadro:

Concepto sobre la Gestión	Opinión sobre los Estados Contables			
	Limpia	Con Salvedades	Negativa	Abstención
Favorable	A11	A12	A13	A14

<sup>12</sup> Evaluación de la Gestión Pública. Programa por el Buen uso de los Recursos Públicos - Segundo Informe. Resultados del proceso auditor vigencia 2003.

<sup>13</sup> Ibidem

Con observaciones	A21	A22	A23	A24
Desfavorable	A31	A32	A33	A34

Cada combinación determina una evaluación diferente de la gestión de la entidad, las combinaciones sombreadas corresponden a evaluaciones que permiten declarar el fenecimiento de la cuenta fiscal, las demás combinaciones corresponden a evaluaciones que no lo permiten. A cada combinación se ha asignado un índice, el cual determina una mejor o peor gestión de la entidad. Para compararlos es necesario clasificarlos en dos grupos: el primero compuesto por los índices A11, A12, A21 y A22 que corresponden a aquellas combinaciones que permiten declarar fenecimiento y son las mejores evaluaciones posibles, y el segundo compuesto por los demás índices de la matriz que corresponden a combinaciones que determinan el no fenecimiento.

Al interior de cada grupo se puede establecer que entre menor sea el índice mejor será la calificación, sin embargo al comparar índices de los dos grupos, siempre serán mejores los índices del primer grupo.

Para efectos de incorporar este importante ejercicio de la Contraloría, el Índice de Integridad, de los resultados obtenidos por la Contraloría para cada entidad durante los años 2004 y 2005, y las calificaciones asignadas a cada índice correspondieron a las siguientes equivalencias de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

Aquellas entidades que no fueron incluidas en el Plan General de Auditorías para los años evaluados o cuya cuenta fiscal no fue dictaminada se les otorgó (NA) no aplica.

Grupo	Índice	Calificación
Fenecimiento	A11	100
	A12	86
	A21	86
	A22	71
No Fenecimiento	A13	57
	A31	57
	A23	43
	A32	43
	A14	29
	A24	14
	A33	14
	A34	0

#### ▪ **CUMPLIMIENTO DE PLANES DE MEJORAMIENTO (I7)**

Dentro de las actividades de la Contraloría General de la República se encuentra la realización de auditorías a las entidades vigiladas con el fin de examinar las organizaciones o actividades estatales, analizando su gestión, impacto y demás relaciones con el entorno desde una

perspectiva global y de contexto, focalizando el ejercicio del control fiscal, a fin de promover la transparencia en la administración y uso de los recursos públicos. Como resultado de estas auditorías, se formulan recomendaciones que conduzcan al mejoramiento continuo de las organizaciones y a la ejecución de las políticas de Estado.

De acuerdo con la resolución 5289 de 2001 de la CGR, los sujetos de control de la CGR donde se haya realizado una Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, están obligados a presentar un Plan de Mejoramiento, que contemple las acciones a las cuales se compromete a adelantar la entidad, con el propósito de subsanar y corregir las observaciones formuladas en el proceso de auditoría. Estos Planes deben presentarse dentro de los 15 días calendario contados a partir del recibo del informe de Auditoría Integral.

Según esta misma resolución, el cumplimiento y efectividad de las acciones desarrolladas por la entidad dentro del Plan de Mejoramiento son evaluados dentro de una Auditoría de Seguimiento a los Planes de Mejoramiento. Sin embargo, no siempre dentro de la planificación de auditorías se programa Auditorías de Seguimiento para evaluar el cumplimiento de los Planes de Mejoramiento, por el contrario, usualmente se hace esto dentro de la misma Auditoría Integral Abreviada que se programa cada año para las entidades.

Atendiendo los lineamientos establecidos por la Oficina de Planeación de la CGR en la Guía de Auditoría, cada Contraloría Delegada debe determinar un nivel porcentual de cumplimiento de los Planes de Mejoramiento dentro del Informe de Auditoría Abreviado ajustándose a unos parámetros de evaluación a partir de un análisis cualitativo y cuantitativo de acuerdo con formatos establecidos en la misma Guía determinado principalmente a partir de una comparación de acciones cumplidas y acciones no cumplidas.

En este sentido, se creó el indicador a 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 información requerida se solicitó de manera individual a las Contralorías Delegadas para cada sector, quienes también de manera independiente enviaron el consolidado de los porcentajes de cumplimiento en los planes de las entidades correspondientes a su control. Los datos reportados por las contralorías correspondieron a los porcentajes de cumplimiento establecidos durante el Plan Anual de Auditoría 2004 y el Plan Anual de Auditoría 2005 respectivamente.

Se calificaron con ND aquellas entidades para las cuales no se contaba con porcentajes de avance debido a que no habían sido auditadas y en consecuencia no tenían plan de mejoramiento formulado o aquellas para las cuales la Contraloría delegada no había estipulado porcentaje de cumplimiento

#### ▪ **INDICADOR DECLARACIÓN DE BIENES Y RENTAS (I8)**

Este indicador evalúa el cumplimiento de la obligación de las oficinas de recursos humanos a llevar un registro de las declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios públicos, así como la verificación y actualización de estas declaraciones.

La información necesaria para la construcción de este indicador correspondiente al año 2004 y 2005 fue suministrada directamente por las entidades en el formulario de recolección de Información.

De esta forma se definieron las siguientes variables:

Variable	Puntaje
La Oficina de Recursos Humanos lleva control y registro de las declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios	10
La declaración se le exige a los funcionarios de todos los niveles	20
La Información se actualiza al menos anualmente	30
Se hace seguimiento a la información consignada en las declaraciones	40
<b>Total</b>	<b>100</b>

El indicador fue evaluado como No Aplica para aquellas entidades que no cuentan con funcionarios públicos dentro de su planta de personal.

• **IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD (I9)**

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” establece con el fin de mejorar la competitividad de las entidades públicas que éstas adoptarán sistemas de calidad y eficiencia administrativa. En este contexto, el Congreso de la República expidió la ley 872 de 2003 reglamentada mediante decreto 4110 del 9 de diciembre de 2004, el cual estableció a partir de su expedición, la obligatoriedad para todas las entidades estatales de adoptar la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2004.

Transparencia por Colombia a través del Índice de Transparencia Nacional, busca promover que estos sistemas sean implementados como una forma exitosa del desarrollo de la gestión en pro de la visibilidad y la institucionalidad de las entidades públicas. Dentro de los principales objetivos de esta medición se busca armonizar cada vez más las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, no solo en relación a la prestación de servicios sino en la planificación de los mismos, razón por la cual se considera que es necesario entrar a evaluar este tema, en la medida que la evaluación no se limita únicamente a medir el cumplimiento de la normatividad colombiana, sino la calidad así como la adecuada y pronta apropiación de la misma por parte de las entidades.

De acuerdo a lo establecido por el Congreso de la república y el Departamento Administrativo de la Función Pública, el proceso de implementación del sistema debió iniciarse en las entidades a partir de la expedición del decreto reglamentario. Gran parte de las entidades evaluadas en el Índice, a diciembre de 2005 ya habían iniciado la implementación de estos sistemas alcanzando importantes avances. Para la Corporación, sin lugar a dudas, estos logros merecen tener un reconocimiento y ser expuestos, pues la calidad debe ser el medio para cumplir con el propósito de las instituciones públicas y no un fin de las mismas.

El indicador está compuesto de tres variables obtenidas de información remitida directamente por cada una de las entidades evaluadas. Las entidades respondieron a tres interrogantes:

- 1) ¿La entidad ha iniciado la implementación de un sistema de gestión de calidad?
- 2) ¿Se han aplicado indicadores de evaluación?
- 3) ¿Cuál es el avance de la implementación del sistema a diciembre 31 de 2005?

Para evaluar las respuestas de las entidades la calificación se dividió en tres partes, de acuerdo a la siguiente estructura:

<b>Variables</b>	<b>Puntaje</b>
Se implementó un sistema de gestión de calidad	100
Se han aplicado indicadores de evaluación	100
% de avance en la implementación del sistema a Diciembre de 2005	100
<b>Total (Promedio Simple)</b>	<b>100,0</b>

La variable correspondiente al porcentaje de avance, se evaluó de la siguiente manera:

0%	0
1-25%	33.33
26-50%	66.33
Más del 50%	100

Teniendo en cuenta que la Ley estableció como plazo para la implementación de este tipo de sistemas en las entidades públicas, el segundo semestre del año 2005, el indicador solo se incluyó en el Índice de Transparencia para el año 2005.

Es necesario aclarar que para el caso de entidades que habían iniciado procesos de gestión de calidad antes de la fecha establecida por la norma, los avances reportados fueron tomados en cuenta en la evaluación.

## ENTIDADES DE NATURALEZA Y RÉGIMEN ESPECIAL

*(Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades Públicas por Acciones, Sociedades de Economía Mixta y Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios)*

Teniendo en cuenta las particularidades de este tipo de entidades, su evaluación se ha abordado de manera independiente y particular, eliminando aquellos indicadores que por su orientación puramente hacia lo público no les eran aplicables e incluyendo indicadores nuevos orientados a dar cuenta de temas asociados a la transparencia e integridad en empresas con fines comerciales, entre otros, la gobernabilidad corporativa y el desarrollo e implementación de prácticas empresariales éticas.

Adicionalmente estas entidades se presentan en un ranking independiente, que permite hacer comparaciones más concluyentes y cercanas a su realidad.

Teniendo esto en cuenta, Los indicadores aplicados a las entidades con régimen y naturaleza especial, en los factores tradicionales de Visibilidad, sanción e Institucionalidad, son los siguientes:

### Factor Visibilidad

INDICADOR	FUENTE	DESCRIPCIÓN	PERIODO
Página Web	Página Web de la Entidad	Califica la estructura, contenido y facilidad de acceso de la ciudadanía al sitio web de la Entidad.	II Semestre de 2005- I Semestre de 2006
Sistema de Quejas y Reclamos	Sondeo telefónico de Transparencia por Colombia, Pagina Web de la Entidad	Califica la existencia y funcionamiento del Sistema de Quejas y Reclamos a través del Conmutador de la Entidad, de la página web, de la disponibilidad de una línea gratuita (018000) y del seguimiento y monitoreo de las Quejas y Reclamos.	II Semestre de 2005- I Semestre 2006.
	Información suministrada por la Entidad.		Informes vigencias 2004 y 2005
Publicidad en la contratación, y presencia en el Portal Único de Contratación. (Entidades obligadas a aplicar los procedimientos señalados por la ley 80 de 1993)	Página Web de la Entidad	Evalúa el esquema y contenido de la información sobre Contratación disponible en la Pagina Web de la Entidad de acuerdo a los lineamientos de la Agenda de Conectividad del Gobierno Nacional y el decreto 2170 de 2002. Se revisa adicionalmente la presencia y actualización de información por parte de la entidad al Portal Único de Contratación.	II Semestre de 2005- I Semestre 2006
	Informes mensuales del Portal Único de Contratación.		Informes del PUC a 31 de Diciembre de 2004 y 31 de Diciembre de 2005
Publicidad en la contratación, y presencia en el Portal Único de Contratación. (entidades)	Información suministrada por la Entidad.	Se tuvieron en cuenta las condiciones y estándares previstos en los respectivos manuales de contratación de cada entidad. Es así como se identificaron los actos contractuales que, de acuerdo a su manual de contratación, cada entidad	Informes 2004 y 2005

exentas e ley 80 de 1993)		debe publicar.	
Cumplimiento del SICE	Portal SICE (Transparencia por Colombia)	<p>Evalúa que las entidades obligadas por los Acuerdos 0001 y 0002 de 2004 se hayan registrado en el 2004, dentro de los plazos establecidos en el portal del SICE (Sistema de Información para la vigilancia de la Contratación Estatal), y hayan publicado en el mismo, su Plan de Compras y Contratos objeto de esta obligación.</p> <p>Para aquellas entidades exentas de la aplicación de la ley 80, el indicador se calificó a partir de las variables; inscripción y registro de contratos</p>	Revisión con corte a: 31 de Diciembre de 2004 y 31 de Diciembre de 2005 (Según la vigencia evaluada)
Trámites	<p>Página Web de la entidad</p> <p>Información suministrada por la Entidad</p>	<p>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. Así mismo revisa la posibilidad de realizar trámites en línea y que la entidad haya desarrollado procesos de racionalización, simplificación o eliminación de trámites. Para aquellas entidades que no desarrollan y ofrecen trámites, el indicador fue evaluado con No Aplica</p>	<p>II semestre 2005 – I Semestre 2006</p>
Disponibilidad de información	Transparencia por Colombia	Evalúa la cantidad de información suministrada por las entidades evaluadas como proporción del total de información solicitada por Transparencia para la construcción de los indicadores	Evaluación de Vigencias 2004 y 2005

### Factor Sanción

INDICADOR	FUENTE	DESCRIPCION	PERIODO
Agregado Fiscal	Contraloría General de la República a través de los Boletines de Fallos de Responsabilidad Fiscal	Califica la relación entre el número de fallos de responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría durante los tres años anteriores a la evaluación, proporcional por cada diez funcionarios.	2002-2004 2003-2005
Agregado Disciplinario	Procuraduría General de la Nación	Califica la relación entre el número de fallos disciplinarios proferidos por la Procuraduría durante los tres años anteriores a la evaluación, proporcional por cada diez funcionarios. * Este indicador solo fue aplicado a aquellas entidades con funcionarios sujetos a control disciplinario por parte de la Procuraduría	2002-2004 2003-2005
Monto de Fallos de Responsabilidad Fiscal	Contraloría General de la República	Califica 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.	2002-2004 2003-2005
Sanciones de Control Interno Disciplinario	Formulario de recolección de información diligenciado por las entidades evaluadas y base de datos de la Procuraduría general de la Nación	Evalúa 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. * Este indicador solo fue aplicado a aquellas entidades con funcionarios sujetos a control disciplinario por parte de la Procuraduría	2004 2005

### Factor Institucionalidad

INDICADOR	FUENTE	DESCRIPCION	PERIODO
Riesgos en la Contratación (Entidades obligadas a aplicar los procedimientos señalados por la ley 80 de 1993)	Información suministrada por la Entidad	Califica con base en siete (7) variables los riesgos de corrupción en el proceso de contratación, adoptadas de la metodología del SIRI de la CGR.	2004 y 2005
Riesgos en la Contratación (entidades exentas de la aplicación de la ley 80 de 1993)	Información suministrada por la Entidad (manuales Internos de Contratación)	Califica los manuales internos de contratación y la existencia de medidas que garanticen condiciones de transparencia en la contratación.	2004 y 2005

Riesgos en el empleo público	Información suministrada por la Entidad	Evalúa el comportamiento de la entidad desde tres aspectos: la relación entre el personal de apoyo respecto de planta de personal, la relación de contratistas por prestación de servicios respecto del total de planta de personal y la brecha salarial	2004 y 2005
Meritocracia y Evaluación a funcionarios	Información suministrada por la Entidad	Califica la existencia y aplicación de procesos de selección de trabajadores y/o funcionarios con criterios de mérito, así como la aplicación periódica de evaluaciones de desempeño a los mismos.	2004 y 2005
Avances en el sistema de control interno	Departamento Administrativo de la Función Pública	Califica con base en los resultados de la Encuesta Referencial aplicada por Función Pública los avances en el sistema de control interno.	2004 y 2005
Cumplimiento de Planes de Mejoramiento	Contraloría General de la Nación – Contralorías Delegadas Sectoriales	Califica el porcentaje de cumplimiento alcanzado por las entidades evaluadas en los planes de mejoramiento suscritos con la Contraloría.	2004 y 2005
Administración de Riesgos	Información suministrada por la Entidad	El indicador se orienta a evaluar si las entidades realizan ejercicios de identificación de riesgos institucionales, particularmente en temas como Presupuesto, Contratación, Control Interno y Recursos Humanos	2004 y 2005
Evaluación de la Gestión de la entidad	Contraloría General de la República	Califica con base en los resultados del proceso auditor de la CGR la evaluación de la gestión de las entidades.	2004 y 2005
Declaración de Bienes y Rentas	Información suministrada por la Entidad	Evalúa 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. * Este indicador no fue aplicado a aquellas entidades que no tienen funcionarios públicos en su planta de personal	2004 y 2005
Sistemas de Gestión de Calidad	Información suministrada por la Entidad	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.	2005

Además de estos, se diseñaron tres indicadores adicionales desde el concepto de Gobierno Corporativo, que constituyen un nuevo factor exclusivo del Índice aplicado a la entidades de régimen y naturaleza especial.

### 3.4 FACTOR GOBIERNO CORPORATIVO

*Descripción:* Los indicadores que hacen parte de este nuevo factor fueron aplicados únicamente a entidades de naturaleza y régimen especial (empresas industriales y comerciales del estado, sociedades públicas por acciones, sociedades de economía mixta y empresas de servicios públicos domiciliarios), con el fin de dar cuenta de sus particularidades en términos de función y estructura, como entidades comerciales participantes en el mercado.

Para plantear los indicadores se tuvo en cuenta que, si bien la revelación de información propia de la gestión no debe poner en peligro la competitividad de las entidades, el mercado, los accionistas y otros grupos de interés, tienen derecho a informarse de manera oportuna y clara sobre los cambios materiales de la sociedad y sus resultados financieros y comerciales.

Los tres indicadores están orientados a evaluar la implementación de prácticas empresariales que garanticen un buen gobierno corporativo, entendido como el conjunto de relaciones, prácticas y/o mecanismos de autorregulación al interior de las sociedades y empresas, que gobiernan las relaciones entre los diferentes actores involucrados en su desempeño, promoviendo una mayor competitividad, transparentando la administración y ofreciendo mayor confianza a los diferentes grupos de interés.

INDICADOR	FUENTE	DESCRIPCION	PERIODO
Rendición de cuentas a la ciudadanía y otros grupos de interés	Formulario de recolección de información y formulario anexo para las entidades de naturaleza y régimen especial	Evalúa que la entidad publique en su página web información considerada de rendición de cuentas, y que haya realizado ejercicios adicionales de rendición de cuentas a la ciudadanía y grupos de interés	2004 2005
Mecanismos de evaluación y control	Formulario anexo de recolección de información para las entidades de naturaleza y régimen especial	El indicador evalúa el cumplimiento e implementación de: ejercicios de auditoría externa y la publicación de tales ejercicios, la evaluación constante de las actuaciones y desempeño de la gerencia y la implementación y fortalecimiento de un sistema de control interno	2004 2005
Prácticas empresariales éticas	Formulario anexo de recolección de información para las entidades de naturaleza y régimen especial	El indicador evalúa la implementación de prácticas empresariales éticas en la entidad, entendidas como aquellas prácticas que fomentan la construcción de culturas organizacionales fundamentadas en valores éticos	2004 2005

#### 3.4.1 Presentación de Indicadores

▪ **RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA Y OTROS GRUPOS DE INTERÉS (G1)**

Rendición de Cuentas a la Ciudadanía: los mecanismos de rendición de cuentas permiten a los ciudadanos y otros grupos de interés (accionistas, clientes, proveedores) obtener con mayor facilidad información sobre la gestión de las entidades públicas y sus resultados, generando mayor transparencia, activando el control social, permitiendo a su vez que las administraciones tomen mejores decisiones incrementando la efectividad y legitimidad de su ejercicio.

Además de verificar la publicación de información específica de rendición de cuentas en su página web, el indicador evalúa que la entidad haya realizado ejercicios de rendición de cuentas y/o entrega de información a la ciudadanía y a sus grupos de interés. Para estos últimos el indicador prevé la existencia y aplicación de mecanismos que garanticen transparencia en la información: financiera, comercial y/o de gestión entregada a proveedores, clientes y accionistas.

Variables	Puntaje
<b>Página Web</b>	<b>50</b>
Planes y Programas	10
Presupuesto en ejercicio	10
Información histórica de presupuesto.	10
Entidades de Control	5
Mecanismos de Control al interior de la entidad	5
Informes de Gestión	10
Indicadores de desempeño	
<b>Otros Medios</b>	<b>50</b>
La entidad cuenta con mecanismos diferentes a la Página Web que garanticen transparencia en la información a:	<b>40</b>
Proveedores	10
Clientes	10
Accionistas	10
Ciudadanía	10
La entidad entrega información a por lo menos dos grupos de interés sobre los siguientes temas:	<b>10</b>
Financiero	3.33
Comercial	3.33
Gestión	3.33
<b>Total</b>	<b>100</b>

▪ **MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y CONTROL (G2)**

En el contexto de la gobernabilidad corporativa, se considera que la existencia de mecanismos de evaluación, control y auditoria fuertes y estructurados es una garantía para mantener un

equilibrio de roles entre los accionistas, la alta gerencia y la junta directiva satisfaciendo sus propias expectativas en un circuito de conflicto positivo de intereses.

El indicador entonces, se compone de cinco variables: i) la realización de ejercicios de auditoria externa ii) la periodicidad con la que se realizan estos ejercicios iii) la publicación de los resultados obtenidos en los mismos, iv) la evaluación constante de las actuaciones y desempeño de la gerencia y v) la implementación y fortalecimiento de un sistema de control interno.

<b>Variables</b>	<b>Puntaje</b>
1. La entidad lleva a cabo ejercicios de auditoria externa diferentes a la realizada por la Contraloría General de la República	100
2. Las auditorias se hacen con una periodicidad: Menos de una vez al año Anual Más de una vez al año	0 60 100
3. Los resultados de las Auditorias son publicados en Medios internos (boletines, carteleras) Medios externos (página web, periódicos)	50 50
4. La entidad realiza ejercicios de evaluación a los diferentes programas, estrategias y políticas definidas por la gerencia o las directivas de la entidad	100
5. Avances en Control Interno	100
<b>Total (Promedio Gral)</b>	<b>100</b>

#### ▪ **PRÁCTICAS EMPRESARIALES ÉTICAS (G3)**

El indicador evalúa la implementación de prácticas empresariales éticas en la entidad, entendidas como aquellas prácticas que fomentan la construcción de culturas organizacionales fundamentadas en valores éticos.

Teniendo en cuenta que algunas de las prácticas señaladas y evaluadas corresponden a normativas o reglamentos y otras corresponden a acciones de implementación de esa normatividad, se dio un valor diferente a cada una de ellas, de la siguiente manera:

<b>Variables</b>	<b>Puntaje</b>
La entidad ha implementado prácticas empresariales éticas que corresponden a normatividad o reglamentos internos (códigos de ética, políticas para manejo de controversias y/o conflictos de interés)	50
La entidad ha implementado prácticas empresariales éticas que corresponden a acciones de implementación de la normatividad (capacitaciones, otras)	50
<b>Total</b>	<b>100</b>

De esta manera solo las entidades que hayan implementado los dos tipos de prácticas obtienen la calificación máxima (100 puntos).

#### 4. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO

El Índice de Transparencia Nacional se calculó a partir de 20 indicadores objetivos de los cuales cuatro corresponden a temas nuevos en la evaluación.

Cada uno de los indicadores calculados se evalúa en una escala de 0 a 100 donde 100 equivale a la calificación máxima y determina poco o ningún riesgo y 0 corresponde a la calificación mínima y equivale a un riesgo muy alto. Cada indicador se enmarca dentro de uno de los tres factores que componen el Índice, a saber: Visibilidad, Sanción e Institucionalidad.

Los factores se calculan como el promedio aritmético de los puntajes obtenidos en cada uno de los indicadores que lo compone. El resultado final del Índice de Transparencia corresponde al promedio de los resultados obtenidos en los tres factores ponderados por el número de indicadores válidos en cada factor.

#### Definición de los Rangos de Riesgo de Corrupción

En el marco del análisis de los resultados obtenidos por las entidades evaluadas, se mantienen la clasificación de las mismas en cinco grupos de riesgo de acuerdo a su calificación. Adicionalmente se calculó para el Índice un *valor ideal*, que consiste en asumir en cada indicador el mejor o mayor posible resultado a lo largo de todas las entidades que participaron en el ejercicio. Este valor de los respectivos índices representa, por lo tanto, el valor ideal alcanzado contra el cual se puede hacer un contraste por parte de cada una de las entidades.

Para hacer el corte de los grupos de riesgo según el puntaje obtenido se procedió a emplear una técnica de segmentación conocida como análisis de conglomerados (con la técnica de cluster jerárquico y el método del vecino más lejano). Esta consiste en separar en un número de grupos prefijado (en nuestro caso cinco) los resultados de tal manera que los valores más distantes queden en grupos diferentes y los cortes entre cada rango sean más significativos. Dentro de este análisis de cluster se incluye como una observación más el *valor ideal* que, por razones obvias, queda siempre ubicada en el grupo de riesgo bajo.

El resultado final arroja que cada entidad queda asignada dentro de un determinado grupo dependiendo del valor del índice que alcanza. La asignación a alguno de las cinco categorías de riesgo dependiendo no solo del resultado propio sino también de los resultados de las demás entidades.

Los rangos obtenidos para cada nivel de riesgo fueron:

Niveles de Riesgo	Rangos
Riesgo Bajo	De 86.33 a 100
Riesgo Moderado	De 73.67 a 86.32
Riesgo Medio	De 53.93 a 73.66
Riesgo Alto	De 39.61 a 53.92
Riesgo Muy Alto	De 0 a 39.60