

COLECCIÓN DE
DOCUMENTOS
OBSERVATORIO
DE INTEGRIDAD

17

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

RESULTADOS 2015-ABRIL 2016

itm

COLECCIÓN DE
DOCUMENTOS

OBSERVATORIO
DE INTEGRIDAD

17



ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

RESULTADOS 2015-ABRIL 2016

itm



UNIÓN EUROPEA



TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

© Corporación Transparencia por Colombia
 Colección de Documentos Observatorio de Integridad N. 17
Índice de Transparencia Municipal 2015-abril2016

Bogotá, Colombia. Marzo de 2017

CONSEJO RECTOR

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

JUNTA DIRECTIVA

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

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Marcela Restrepo Hung
 Dirección de Producción de
 Conocimiento y Asesoría
 Karina Andrea Cruz Parra
 Coordinadora del Proyecto
 Índices de Transparencia Municipal
 y Departamental
 Ana María Avella Merchán
 Adrián Alejandro Moncayo Ordóñez
 Sebastián Satizábal Acosta
 Asistentes de investigación
 Eyder Escobedo Escalante
 Auxiliar de investigación
 Cámara de Comercio de Bucaramanga
 Angélica María Segura Restrepo
 Álvaro Arturo Nossa Chiquiza
 Ángela María Castro Cepeda
 Santiago Borda Esquivel
 Juan Camilo Ceballos
 Ana María Mendoza García
 Daniel José Serrano-Zúñiga Mazonet
 Colaboradores

Eduardo Arias Villa
 Edición

Azoma Criterio Editorial Ltda.
 Diseño, diagramación e impresión

ASESORIAS

Ecoanalítica Ltda.
 Asesoría estadística y aplicativo en línea

FINANCIACIÓN



UNIÓN EUROPEA

Este proyecto ha sido financiado por la Unión Europea
 Proyecto DCI-ALA/2013/325-522

Corporación Transparencia por Colombia

Carrera 45A No. 93-61, Barrio La Castellana
 PBX: 610 0822
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
www.indicedetransparencia.org.co
 Bogotá, Colombia.

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

CONTENIDO

4	Presentación
6	Metodología
8	Municipios de Colombia El panorama no mejora
12	Ranking Municipal
14	Visibilidad Contrastes marcados y oportunidades de mejora
19	Institucionalidad Más retos que fortalezas
23	Control y Sanción Ciudadanos en el olvido

CIUDADES CAPITALES EN ALTO RIESGO DE CORRUPCIÓN: **PRESENTACIÓN**

Para combatir la corrupción se requieren acciones de prevención, investigación y sanción. Esto implica una firme decisión política para mejorar la calidad de los gobiernos locales y emprender medidas de identificación y mitigación de riesgos. Con este propósito y desde hace más de 14 años la Corporación Transparencia por Colombia, en alianza con la cooperación internacional, realiza el Índice de Transparencia Municipal, ejercicio de control social que hoy hace su quinta entrega.

En esta ocasión se evalúa la gestión administrativa desarrollada entre 2015 y el mes de abril del 2016 en 28 capitales de departamento¹, en un momento de transición entre la finalización del periodo de los alcaldes en 2015 y el inicio de los nuevos gobernantes en 2016. Esta radiografía ciudadana a la gestión de las entidades entrega calificaciones completamente comparables con los resultados obtenidos en la medición realizada en 2013–2014, lo que le permite a los alcaldes y sus equipos de gobierno revisar de manera continua y fluida sus procesos de gestión y así observar el avance logrado en aras de la lucha anticorrupción y por la transparencia.

A lo largo de esta publicación se presentan los hallazgos de los principales riesgos de corrupción que enfrentan los municipios en temas de gestión pública. Lastimosamente, se encuentran más debilidades que fortalezas. Lo anterior se debe a que si bien los municipios mantienen un buen desempeño en aspectos como la gestión del control interno, y muestran mejorías en cuanto a la divulgación de información, existen muchos desafíos en temas determinantes para prevenir los hechos de corrupción. Las principales alarmas las generan aspectos relacionados con divulgación y gestión de programas sociales, rendición de cuentas y gestión del talento humano. La calificación promedio es de 56.8 /100 puntos, que corresponde a un riesgo alto de corrupción. Estos resultados ponen en evidencia la inmadurez y el alto grado de vulnerabilidad de algunos procesos de gestión, que pueden llegar a afectar la garantía de los derechos de las personas.

¹ Se exceptúa de la medición Bogotá, Cali y Medellín por tener condiciones institucionales diferentes.

Agradecemos el apoyo de los órganos de gobierno de la Corporación, así como el comprometido trabajo del equipo de investigación, de los consultores y del grupo de servidores públicos que a través de la entrega de información hacen posible esta iniciativa.

También agradecemos especialmente el respaldo y apoyo de la Unión Europea durante estos años, que nos ha permitido culminar dos evaluaciones. Así mismo, desde la Corporación Transparencia por Colombia reconocemos la disposición de las autoridades a través de sus interlocutores para suministrar la información requerida para este estudio.



Marcela Restrepo Hung

Directora

*Dirección de Producción de Conocimiento y Asesoría
Corporación Transparencia por Colombia*

METODOLOGÍA

MEDIR ES CUESTIÓN DE MÉTODO



Municipios evaluados

28 Ciudades capitales exceptuando Bogotá, Cali y Medellín



¿Qué mide?

Riesgos de corrupción



¿Qué no mide?

Hechos de corrupción
Percepción ciudadana de corrupción
Resultados de impacto de la gestión pública
Procesos de captura del Estado



Vigencia 2015-2016

Esta vigencia del ÍTM reúne los procesos de las entidades de 2015 hasta abril de 2016

El Índice de Transparencia Municipal (ÍTM) es una iniciativa de la sociedad civil que mide las condiciones institucionales de las alcaldías que puedan favorecer los hechos de corrupción en la gestión administrativa. De esta forma, contribuye a prevenir que estos hechos ocurran.

GRÁFICA 1 > FACTORES DE MEDICIÓN

Visibilidad

Peso del factor:

30 %

Evalúa riesgos asociados a la opacidad de la gestión en términos de falta de información pública, clara y oportuna. También se asocia a un bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa.

Institucionalidad

Peso del factor:

40 %

Evalúa riesgos asociados a debilidades en el cumplimiento de las normas y estándares de los procesos de la gestión administrativa, que generan un alto nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones.

Control y Sanción

Peso del factor:

30 %

Evalúa riesgos asociados a la inoperancia de los mecanismos de control interno o externo de la entidad. También se asocia con las debilidades en la promoción del control social por parte de la entidad, y su relación con la ciudadanía.

FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017

La evaluación se agrupa en tres factores de medición: *Visibilidad, Institucionalidad y Control y Sanción*. Estos factores de medición agrupan en total 16 indicadores, que a su vez se componen de subindicadores y variables. A estos se les asigna una calificación de 0 a 100 puntos y de acuerdo con el puntaje final se clasifican en un nivel de riesgo como se muestra en la tabla 1.

TABLA 1 > CLASIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Nivel de riesgo	Calificación ponderada
Bajo	89.5 - 100
Moderado	74.5 - 89.4
Medio	60 - 74.4
Alto	44.5 - 59.9
Muy Alto	0 - 44.4

FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017

El ÍTM 2015-2016 puede compararse con la medición realizada para el período 2013-2014. En términos estadísticos, la estructura y ponderación de los factores y de sus indicadores son las mismas. Sin embargo, se fortalecieron y complementaron algunas unidades de medición con el objeto de acercarse con más detalle a la realidad institucional de las entidades. Estos ajustes obedecen a cambios normativos recientes, que en la anterior medición no habían entrado en vigor para todo el territorio nacional, así como a las verificaciones estadísticas de los resultados obtenidos en 2013-2014.

De esta manera se pueden hacer comparaciones que permitan valorar el desempeño y la evolución de resultados con respecto a los riesgos de corrupción en la gestión administrativa municipal.

La información que evalúa esta versión corresponde a los procesos de gestión municipal entre enero de 2015 y abril de 2016 y ha sido obtenida de dos fuentes principales, como se muestra en la tabla 2.

TABLA 2 > FUENTES DE INFORMACIÓN Y TÉCNICAS DE ACOPIO

Fuentes primarias (90 %)	Información suministrada directamente por las entidades a través del diligenciamiento del formulario en línea.
	Información de las entidades verificada por el equipo de investigación <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de los sitios web de las entidades. • Simulacros de petición de información a través de línea telefónica y petición de información.
Fuentes secundarias (10 %)	Información solicitada a entidades de control y regulación territorial.

FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017

Los detalles de los criterios de evaluación se pueden consultar en el Documento Metodológico, que está disponible en nuestro sitio web, y que además cuenta con información complementaria sobre la medición.

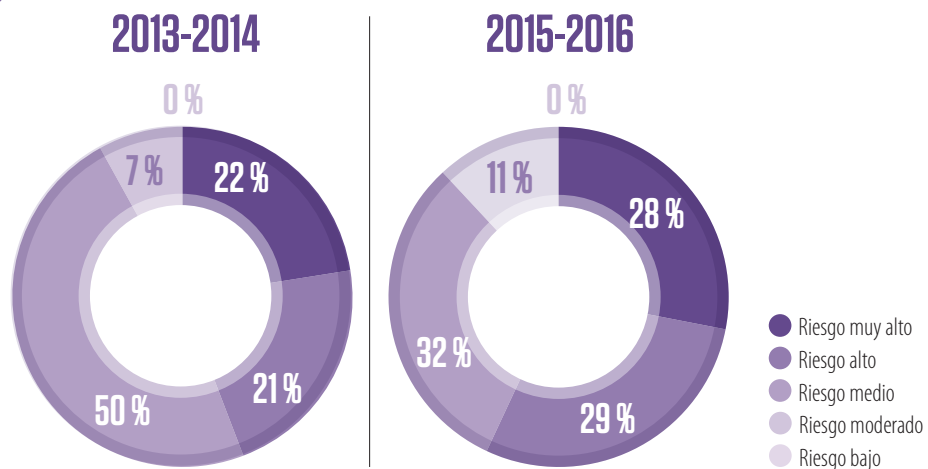


<http://indicedetransparencia.org.co/>

MUNICIPIOS DE COLOMBIA EL PANORAMA NO MEJORA

El Índice de Transparencia Municipal, ÍTM 2015-abril 2016, evaluó 28 capitales municipales exceptuando Bogotá, Cali y Medellín¹. Los hallazgos generales se exponen de manera comparada con los resultados del ÍTM 2013-2014² para analizar la evolución del desempeño de las alcaldías. En la medición 2015- 2016 el promedio general fue de 56.8 puntos, lo que evidencia que persiste el nivel de riesgo alto de corrupción.

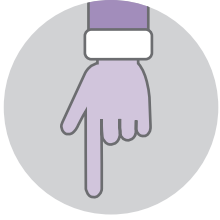
GRÁFICA 2 > PORCENTAJE DE ENTIDADES POR NIVELES DE RIESGO
ÍTM 2013-2014 VS ÍTM 2015-ABRIL 2016



FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

Respecto a la medición del Índice 2013-2014 aumentó el número de entidades en nivel de riesgo moderado. Si bien, se pasó de dos en la vigencia 2013-2014 a tres en la vigencia 2015-2016 (Pasto, Pereira y Barranquilla) es alarmante ver cómo se incrementó el número de entidades en nivel de riesgo muy alto, pasando de seis en la vigencia 2013-2014 a ocho en la vigencia 2015-2016.

¹ Estas capitales por ser grandes ciudades cuentan con una metodología especial adaptada a sus condiciones institucionales.
² Esta medición se realizó para las mismas 28 ciudades capitales y para 13 entidades municipales adicionales. Para efectos de este comparativo, se tendrán en cuenta solo los resultados de las 28 capitales.



ES ALARMANTE
VER CÓMO SE
INCREMENTÓ
EL NÚMERO DE
ENTIDADES EN
NIVEL DE RIESGO
MUY ALTO,
PASANDO DE SEIS
EN LA VIGENCIA
2013-2014 A OCHO
EN LA VIGENCIA
2015-2016.

Dentro de estas se encuentran las alcaldías de Valledupar, Mocoa, Cúcuta, Arauca, Leticia, Mitú, Santa Marta y Puerto Carreño.

De manera general, solo 43 % de las alcaldías mejoró su puntaje con respecto a la anterior medición. Existen casos que deben destacarse, como el de la Alcaldía de Quibdó que de 43.6 puntos en 2013-2014, ubicada en un nivel de riesgo muy alto, subió a 60.2 puntos, ubicándose en un nivel de riesgo medio. Su mayor fortaleza corresponde al factor *Visibilidad*, pues obtuvo el segundo mejor puntaje después de la Alcaldía de Manizales.

En contraste, son más las que empeoran que las que mejoran. La variación es importante, 57 % de las alcaldías bajan su calificación drásticamente teniendo en cuenta que los periodos de evaluación no se llevan más de dos años entre sí.

FACTORES DE MEDICIÓN

Los tres factores obtienen calificaciones deficientes. Ninguno alcanza los 60 puntos del nivel de riesgo medio: *Visibilidad* fue el único factor que mejoró su promedio en 8.1 puntos, mientras que *Institucionalidad* y *Control y Sanción* bajaron su promedio en 3.6 y 5.6 puntos respectivamente. A pesar de la variación positiva del factor *Visibilidad*, este aún sigue estando en nivel de riesgo alto, como los otros dos factores.



12 alcaldías mejoraron

Las que más subieron:

- Quibdó: **16.6 puntos**
- Sincelejo: **9.2 puntos**
- Montería: **9.0 puntos**

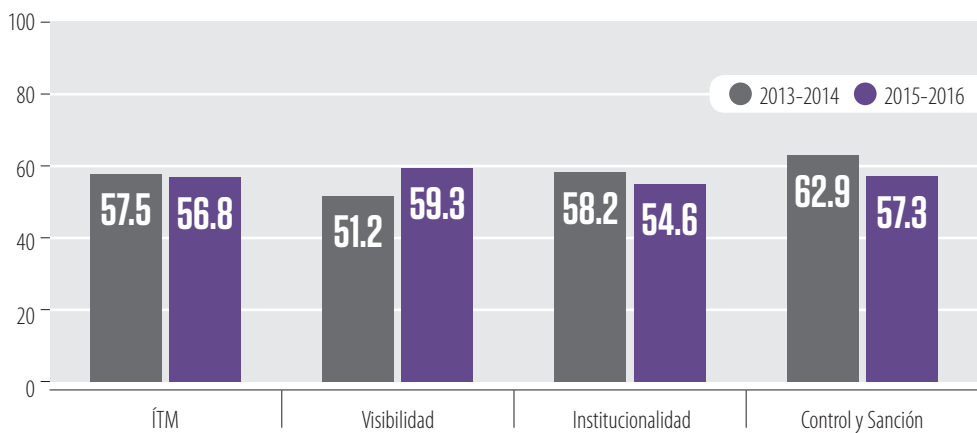


16 alcaldías empeoraron

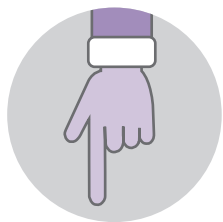
Las que más bajaron:

- Riohacha: **18.0 puntos**
- Arauca: **17.2 puntos**
- Santa Marta: **9.6 puntos**

GRÁFICA 3 > PROMEDIO ÍTM Y FACTORES 2013 - 2014 VS 2015 - ABRIL 2016



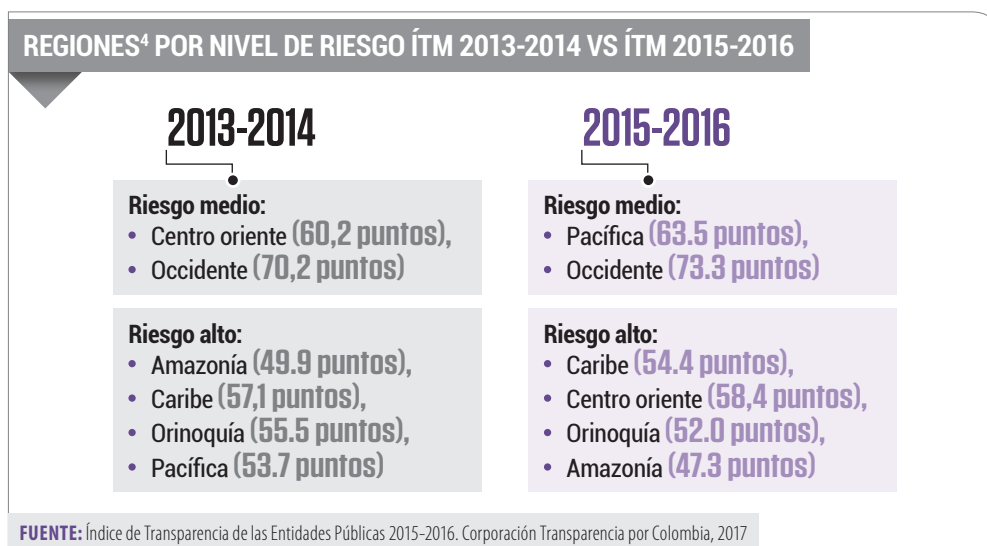
FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.



57 % DE LAS
ALCALDÍAS, BAJAN
SU CALIFICACIÓN
TENIENDO EN
CUENTA QUE LOS
PERIODOS DE
EVALUACIÓN NO SE
LLEVAN MÁS DE DOS
AÑOS ENTRE SÍ.

- **Sobre Visibilidad:** se evidencia un esfuerzo de las entidades por divulgar en sus sitios web la información relacionada con la gestión presupuestal y financiera, sin que lo anterior implique que la divulgación de la gestión administrativa haya tenido un bajo desempeño.
- **Sobre Institucionalidad:** El indicador *Gestión de Programas Sociales*³ ostentaba la mejor calificación en 2013-2014. En esta medición pasó a ser el de peor desempeño, con una calificación de 42.5 puntos. En cambio, *Gestión de la Planeación*, que en 2013-2014 tenía una calificación de 76.3 puntos y se ubicaba en el segundo lugar, en esta ocasión logra ser el de menor riesgo, aunque su calificación sea 65.2 puntos.
- **Sobre Control y Sanción:** El indicador *Gestión del Control Interno* se ubica en primer lugar en las dos mediciones, pero su calificación baja 10.3 puntos. Por su parte, el indicador *Rendición de Cuentas*, importante para este ejercicio de control social, presenta una disminución de 13.1 puntos.

CAPITALES EN REGIONES



En las dos mediciones la región Amazonía presentó el promedio más bajo de todas y el único por debajo de 50 puntos en ambas. Por el contrario, la región que mejor desempeño obtuvo en los dos Índices fue Occidente, y en esta oportunidad mejoró su calificación promedio en 3.1 puntos con respecto al ÍTM 2013-2014.

Se destaca la región Pacífica, que contaba con el segundo promedio más bajo en 2013-2014, y esta vez alcanza un nivel de riesgo medio, con el segundo promedio más alto. Esto se debe al notable desempeño de las alcaldías de Pasto y Quibdó.

La región Centro Oriente, por su parte, pasó de nivel de riesgo medio a alto, y esto se debe a que dos de sus alcaldías (Cúcuta e Ibagué) bajaron 7.3 y 6.2 puntos con respecto al Índice pasado.

³ Denominado Gestión de Bienes y Servicios en ÍTN 2013-2014. Comparables en su totalidad.

⁴ Para el ITEP se clasificaron los departamentos en las regiones de Amazonía, Caribe, Centro Oriente, Occidente, Orinoquía y Pacífico. La conformación puede ser consultada en www.indicedetransparencia.org.co

ANÁLISIS POR CATEGORÍAS

Las 28 ciudades capitales evaluadas no son homogéneas⁵ y no siempre se presenta una relación directa entre la categoría de los municipios y el nivel de riesgo.

En esta medición, en promedio, las cuatro alcaldías de categoría Especial no se ubican en el nivel de riesgo más bajo, a pesar de contar con altos recursos y mayores capacidades instaladas que el resto de municipios del país. En la vigencia anterior, obtuvieron la mejor calificación, con 68.7 puntos, mientras que en esta evaluación se ubican en tercer lugar con una calificación de 59.7 puntos, en nivel de riesgo alto. Se debe tener en cuenta que municipios como Cúcuta y Cartagena ahora forman parte de esta categoría.

Los municipios de categoría 6 merecen especial atención. Es el caso de San José del Guaviare, en donde a pesar de contar con recursos inferiores a los de otros, ha realizado esfuerzos evidentes para fortalecer sus procesos y procedimientos. Desde la medición de 2008-2009, donde ocupó el último lugar con 26.8 puntos, ha mejorado hasta obtener 65.5 puntos en 2013-2014. En esta medición logra 69.1 puntos y el octavo puesto en el ranking de municipios.

Uno de los cambios más drásticos se dio en la categoría 4, que pasó de tener dos a cuatro entidades y de riesgo medio pasó a muy alto, lo que se podría explicar por dos situaciones. La primera se debe a que Arauca y Riohacha, las dos alcaldías que en la vigencia pasada ya se encontraban en esa categoría, fueron las que más disminuyeron, 17.2 y 18.0 puntos respectivamente con relación a la vigencia pasada. La segunda, que entraron a hacer parte de la categoría Mocoa y Puerto Carreño, que ocupan los últimos lugares del ranking ÍTM 2015-2016, con una calificación promedio de 43.2 y 35.4 puntos respectivamente.

TABLA 3 > CLASIFICACIÓN MUNICIPAL POR NIVEL DE RIESGO						
Categorías	ÍTM 2013-2014			ÍTM 2015-abril 2016		
	% municipios por categoría	Promedio	Nivel de riesgo	% municipios por categoría ⁶	Promedio	Nivel de riesgo
Especial	11 %	68.7	Medio	14 %	59.7	Alto
Categoría 1	32 %	61.2	Medio	32 %	62.5	Medio
Categoría 2	18 %	60.6	Medio	18 %	62.0	Medio
Categoría 3	7 %	52.6	Alto	4 %	57.5	Alto
Categoría 4	7 %	61.4	Medio	14 %	41.6	Muy alto
Categoría 5	0 %	NA	NA	0 %	NA	NA
Categoría 6	25 %	46.1	Alto	18 %	51.1	Alto

FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017

⁵ Clasificadas por categorías en razón de su número de habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación.

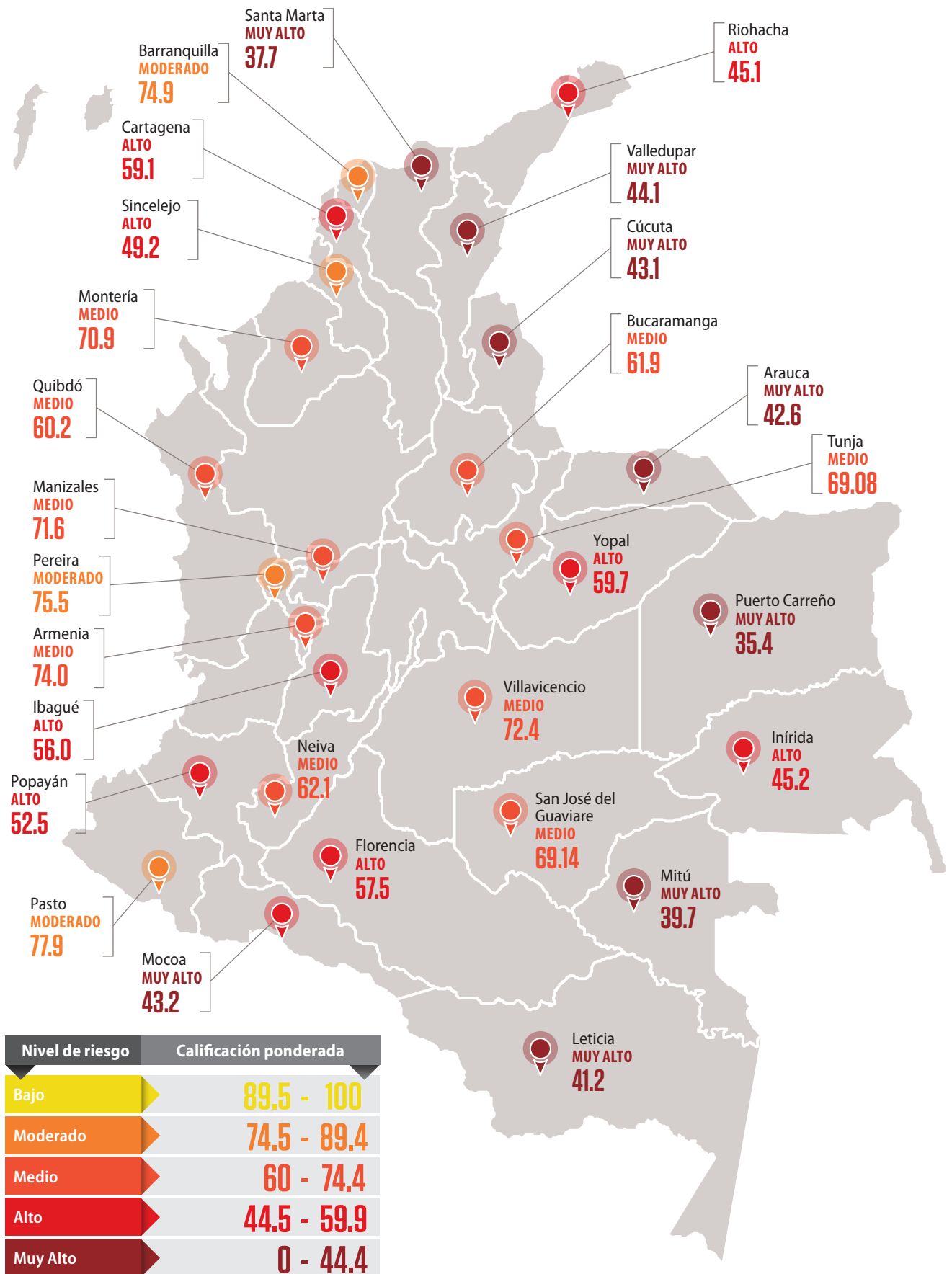
⁶ Encontrado en: "Fichas de caracterización territorial", Disponible en: <https://ddtspr.dnp.gov.co/fit/#/fichas>, consultado el 4 de febrero de 2017.

RANKING MUNICIPAL

Promedio
general

56.8

	ENTIDAD	DEPARTAMENTO	CATEGORÍA	VISIBILIDAD	INSTITUCIO- NALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ÍTM	NIVEL DE RIESGO
	Ninguna	-	-	-	-	-	-	BAJO
1	Alcaldía de Pasto	Nariño	Segunda	69.9	75.3	89.4	77.89	MODERADO
2	Alcaldía de Pereira	Risaralda	Primera	67.9	78.1	79.7	75.53	MODERADO
3	Alcaldía de Barranquilla	Atlántico	Especial	72.0	75.2	77.3	74.87	MODERADO
4	Alcaldía de Armenia	Quindío	Primera	72.8	68.3	82.6	73.95	MEDIO
5	Alcaldía de Villavicencio	Meta	Primera	75.3	75.1	65.9	72.42	MEDIO
6	Alcaldía de Manizales	Caldas	Primera	81.1	68.3	66.7	71.65	MEDIO
7	Alcaldía de Montería	Córdoba	Segunda	72.7	66.0	75.6	70.89	MEDIO
8	Alcaldía de San José del Guaviare	Guaviare	Sexta	69.9	70.3	66.8	69.14	MEDIO
9	Alcaldía de Tunja	Boyacá	Primera	68.5	65.5	74.4	69.08	MEDIO
10	Alcaldía de Neiva	Huila	Primera	73.2	53.1	63.0	62.08	MEDIO
11	Alcaldía de Bucaramanga	Santander	Especial	65.5	56.9	65.1	61.92	MEDIO
12	Alcaldía de Quibdó	Chocó	Sexta	75.6	50.5	57.9	60.22	MEDIO
13	Alcaldía de Yopal	Casanare	Segunda	66.0	57.5	56.4	59.69	ALTO
14	Alcaldía de Cartagena	Bolívar	Especial	59.2	59.5	58.4	59.07	ALTO
15	Alcaldía de Florencia	Caquetá	Tercera	68.2	51.5	54.9	57.54	ALTO
16	Alcaldía de Ibagué	Tolima	Primera	44.9	60.6	61.1	56.03	ALTO
17	Alcaldía de Popayán	Cauca	Segunda	62.2	38.5	61.6	52.51	ALTO
18	Alcaldía de Sincelejo	Sucre	Segunda	52.6	53.1	40.8	49.25	ALTO
19	Alcaldía de Inírida	Guainía	Sexta	43.8	43.7	48.6	45.20	ALTO
20	Alcaldía de Riohacha	La Guajira	Cuarta	52.8	34.0	52.1	45.06	ALTO
21	Alcaldía de Valledupar	Cesar	Primera	53.4	44.1	34.9	44.11	MUY ALTO
22	Alcaldía de Mocoa	Putumayo	Cuarta	43.7	51.0	32.4	43.22	MUY ALTO
23	Alcaldía de Cúcuta	Norte de Santander	Especial	36.4	47.9	43.3	43.06	MUY ALTO
24	Alcaldía de Arauca	Arauca	Cuarta	42.9	38.8	47.5	42.63	MUY ALTO
25	Alcaldía de Leticia	Amazonas	Sexta	58.4	39.3	26.4	41.18	MUY ALTO
26	Alcaldía de Mitú	Vaupés	Sexta	36.7	42.0	39.7	39.72	MUY ALTO
27	Alcaldía de Santa Marta	Magdalena	Primera	33.3	36.6	43.8	37.75	MUY ALTO
28	Alcaldía de Puerto Carreño	Vichada	Cuarta	41.6	29.3	37.3	35.40	MUY ALTO



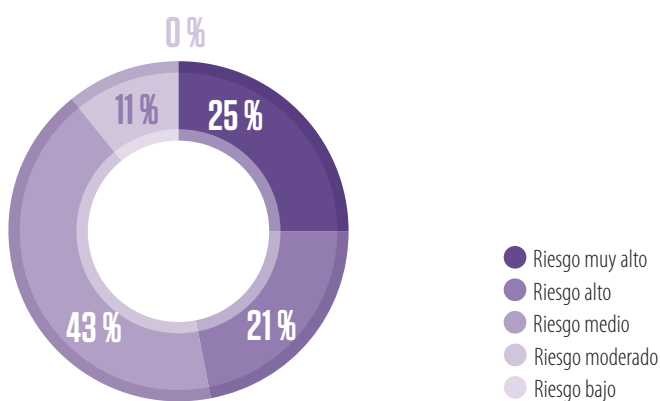
VISIBILIDAD

CONTRASTES MARCADOS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

El factor *Visibilidad*, con una calificación de 59.3 puntos, se mantiene en un nivel de riesgo alto de corrupción, a pesar de subir 8 puntos con respecto al ÍTM 2013-2014. Este es el único factor que reflejó una mejoría con respecto la vigencia anterior. Sin embargo, tan sólo 15 alcaldías se encuentran en niveles de riesgo medio y moderado, y 13 no superan niveles de riesgo alto y muy alto.

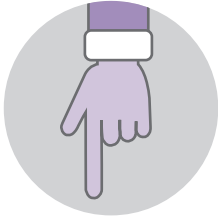
En medio de este panorama y a pesar de los avances, aún son muchos los retos que deben afrontar las entidades municipales. Por un lado, garantizar el acceso a la información pública, por el otro, en términos prácticos, poner en marcha la Ley 1712 de 2014.

GRÁFICA 4 > PORCENTAJE DE ENTIDADES POR NIVEL DE RIESGO

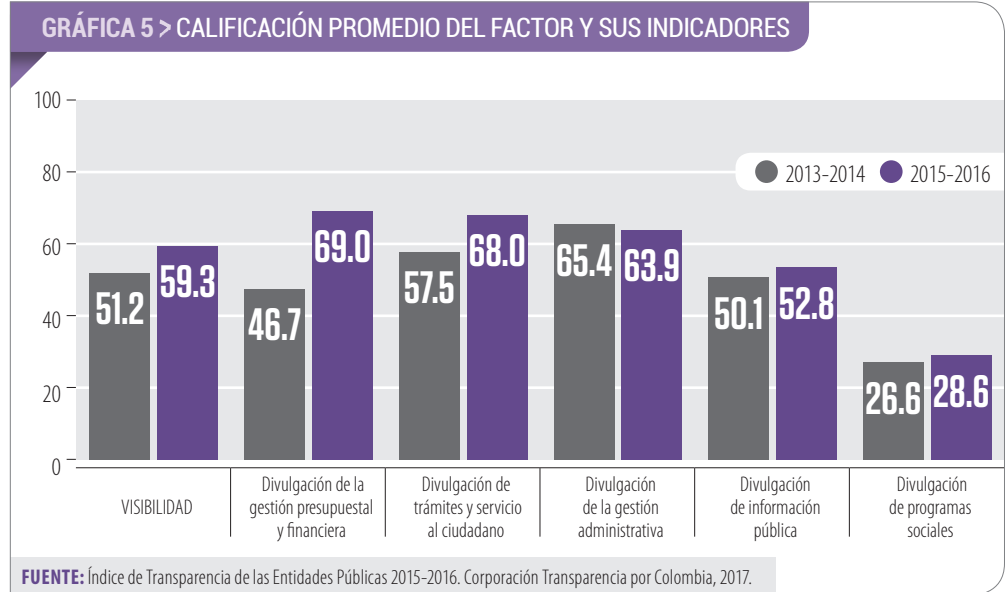


FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

Para la vigencia 2015-2016 los indicadores relacionados con la publicación de información presupuestal y financiera y la información de trámites y servicio presentaron el mejor desempeño del factor. En cambio, la publicación de programas sociales sigue rezagada y representa la calificación más baja de todo el Índice.



EN MEDIO DE ESTE PANORAMA Y A PESAR DE LOS AVANCES, AUN SON MUCHOS LOS RETOS QUE DEBEN AFRONTAR LAS ENTIDADES MUNICIPALES. POR UN LADO, GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR EL OTRO, EN TÉRMINOS PRÁCTICOS, PONER EN MARCHA LA LEY 1712 DE 2014.



LAS FORTALEZAS: MAYOR DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN EN SITIOS WEB

Información presupuestal y financiera en el sitio web

La publicación de esta información subió 22 puntos con respecto a la anterior medición. Sin embargo, 12 de las 28 alcaldías no publican la ejecución del presupuesto, 13 no publican información histórica de presupuesto y 17 no divulgan al menos una actualización del Plan de Adquisiciones. En esa misma línea, solamente la mitad de las entidades cuentan en el sitio web con información general sobre los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

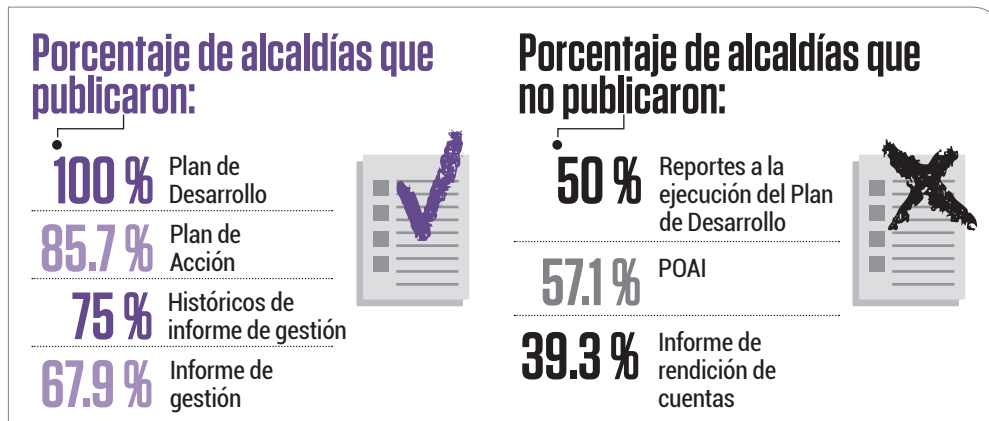


Publicación en SECOP del 100 % de contratos de

- Selección abreviada: **23** alcaldías
- Concurso de méritos: **17** alcaldías
- Licitación pública: **15** alcaldías

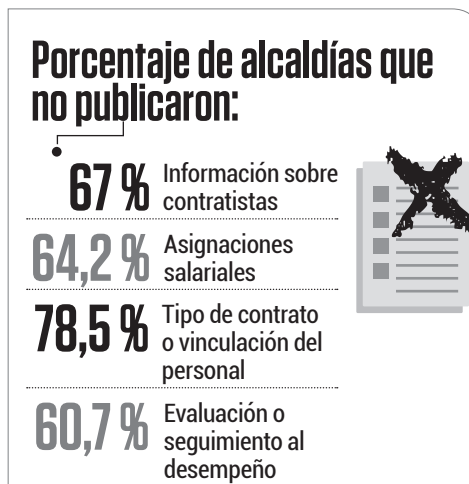
Información de la gestión administrativa en el sitio web

- **Sobre planeación:** Los documentos principales de planeación se publicaron en un 67 %. No obstante, la publicación de los reportes a la ejecución del Plan de Desarrollo y del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) no fue la esperada.
- **Sobre medidas anticorrupción:** 92 % de las alcaldías publica el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano 2015 (PAAC) y 85.7 % divulga el seguimiento al mismo. Sin embargo, la publicación de las medidas o estrategias anticorrupción es de apenas 35.7 %. Esto se debe a



que solamente 39 % de las alcaldías cuentan con este documento. Mientras que solo 28.6 % cuenta con un canal de denuncias de hechos de corrupción.

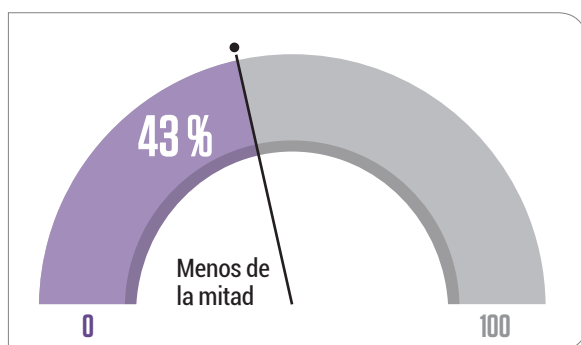
- **Sobre talento humano:** 89 % de las entidades publica el Manual de Funciones y 96.4 % cuenta con información sobre sus funcionarios principales en el sitio web. Sin embargo, la publicación de información sobre vinculaciones laborales y contratistas según las exigencias de la Ley de Acceso a la Información sigue sin cumplirse.



LOS RETOS: CÓMO HACER PÚBLICO LO PÚBLICO

A pesar de las mejoras de las alcaldías en este factor, el nivel territorial aún está crudo en la puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Si bien se está publicando cada vez más información en los sitios web, todavía falta mucho en la calidad de dicha información.

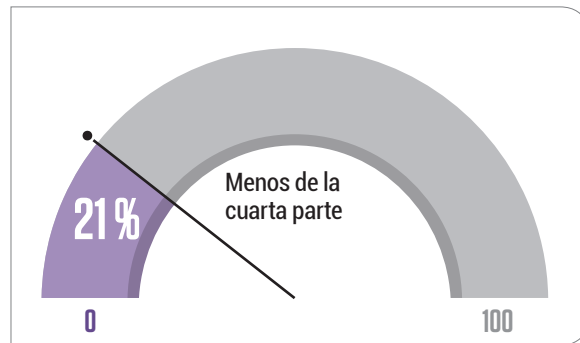
Esquema de publicación de información



De las 12 alcaldías que reportaron su Esquema de Publicación de Información solo cuatro cumplen con el contenido esperado de dicho documento, dentro del que se encuentran las características de la información publicada, la periodicidad y criterios adicionales de publicación. Cumpliendo con los mínimos publicables de la Ley 1712, a excepción de una entidad, todas

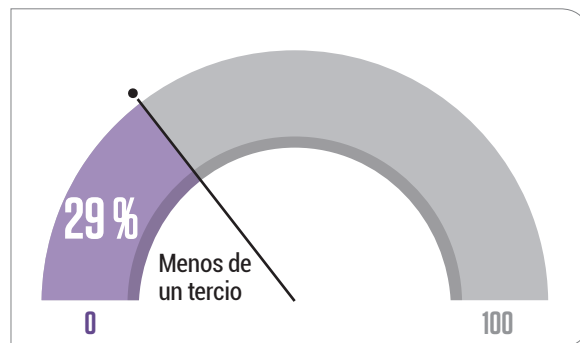
listan la información mínima exigida sobre su estructura, de su contratación y servicios y procedimientos⁷. Los tiempos estipulados para publicar la información y actualizar el sitio web solo lo contemplan siete de los esquemas evaluados. En ese mismo sentido, sorprende que solo cuatro lo publicaron en su sitio web.

Índice de información clasificada y reservada



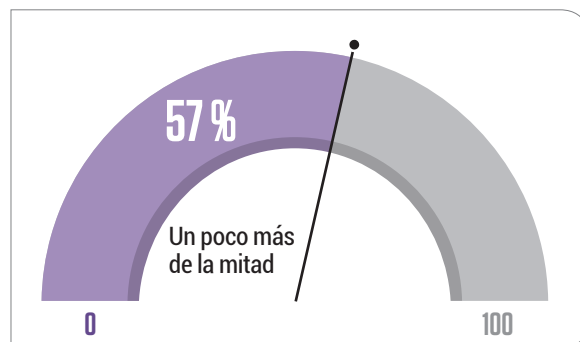
De las seis entidades que contaron con este índice, cinco cumplen con el contenido esperado. Muchas veces las alcaldías manifestaron no tener esta clase de información y por esto no se sienten obligados a elaborarlo.

Registro de Activos de Información



De las diez alcaldías que contaron con este instrumento, ocho cumplieron con todos los estándares esperados, que son las categorías a las que pertenece la información y las características de los registros, tales como nombre, idioma o fecha de creación. Este instrumento se publica en ocho sitios web municipales.

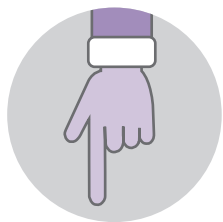
Programa de Gestión Documental (PGD)



Siete de 16 alcaldías que contaron con el PGD, presentaron la totalidad de los componentes esperados. El contenido más recurrente son los lineamientos para los procesos de gestión documental que estuvieron presentes en 15 programas, mientras que se evidenció en menor grado la existencia de un cronograma de implementación mencionado

tan solo en 8 alcaldías. 14 entidades publicaron este documento en su sitio web.

⁷ Según estipulan los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 1712 de 2014.



DATOS ABIERTOS: UNA PUERTA QUE PERMANECE CERRADA

Los datos abiertos y su materialización en formatos reutilizables han adquirido gran importancia en los ejercicios de control social, por lo que preocupa el bajo desempeño de las capitales de departamento en este tema. Y más si se tiene en cuenta que solo 39 % de las entidades dispone de lineamientos o planeación interna sobre datos abiertos.

El documento que más se encontró en formatos reutilizables fue el Plan de Adquisiciones, presente en 11 alcaldías, mientras los otros documentos fueron publicados en este formato por menos de 7 alcaldías.

Con respecto a la vigencia anterior no se puede evidenciar una evolución en este aspecto, pues para 2013-2014 el documento más publicado en formato de datos abiertos fue el Plan de Acción (lo hicieron 11 entidades) mientras que el POAI lo publicaron 7 de ellas y el Plan de Adquisiciones lo divulgaron 6 alcaldías.

El formato más utilizado por los municipios para esta vigencia sigue siendo el PDF. 13 alcaldías publicaron en este formato el Plan de Adquisiciones, 11 el Presupuesto, 10 el Plan de Acción y 8 el POAI. Este formato no es ideal, pues a pesar de tener acceso a copia de texto, tiene limitaciones para el procesamiento y análisis de datos numéricos.

AUNQUE LAS ENTIDADES HAN DESARROLLADO CRITERIOS PARA LA APERTURA DE DATOS, AUN HAY MUCHO TRABAJO POR HACER EN ESTE ASPECTO.



PDF con acceso a copia

- Plan de Adquisiciones: **11 alcaldías**
- Presupuesto: **10 alcaldías**
- Plan de acción: **15 alcaldías**
- POAI: **6 alcaldías**



Sin acceso a copia

- Plan de Adquisiciones: **3 alcaldías**
- Presupuesto: **7 alcaldías**
- Plan de acción: **1 alcaldías**
- POAI: **0 alcaldías**



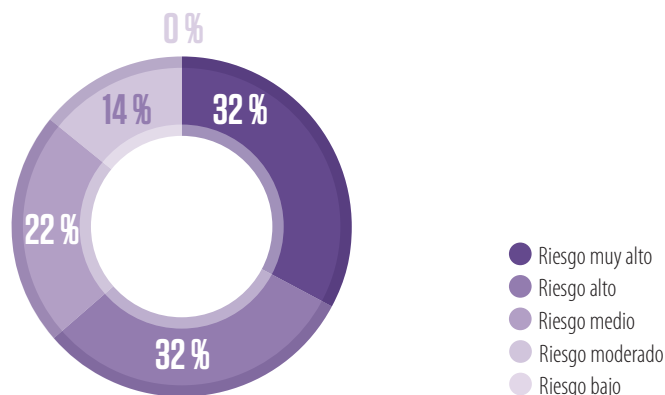
No publicaron

- Plan de Adquisiciones: **3 alcaldías**
- Presupuesto: **8 alcaldías**
- Plan de acción: **6 alcaldías**
- POAI: **16 alcaldías**

INSTITUCIONALIDAD MÁS RETOS QUE FORTALEZAS

El promedio del factor *Institucionalidad* bajó de 58.2 puntos en 2013-2014⁸ a 54.6 puntos para esta vigencia, manteniéndose en un nivel de riesgo alto. Esto refleja retos importantes pues ninguno de los indicadores supera el riesgo medio de corrupción, además, 18 alcaldías están en los niveles de riesgo más altos y tan solo cuatro se encuentran en riesgo moderado.

GRÁFICA 5 > PORCENTAJE DE ENTIDADES POR NIVEL DE RIESGO

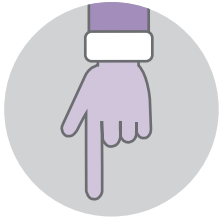


FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

Los principales avances se evidencian en los procedimientos relacionados con la gestión de la planeación y de la contratación, que presentan 65.2 y 62.4 puntos respectivamente, siendo los únicos que subieron con relación a la medición anterior. Mientras que las principales carencias se encuentran en talento humano y programas sociales pues no alcanzan los 50 puntos de calificación.

Del indicador *Comportamiento ético* se destaca la inclusión y la responsabilidad que se les asigna a diferentes actores a la hora de resolver conflictos éticos. 82.1 % de las entidades establece en sus lineamientos la participación de los grupos de interés en sus procedimientos éticos. De igual

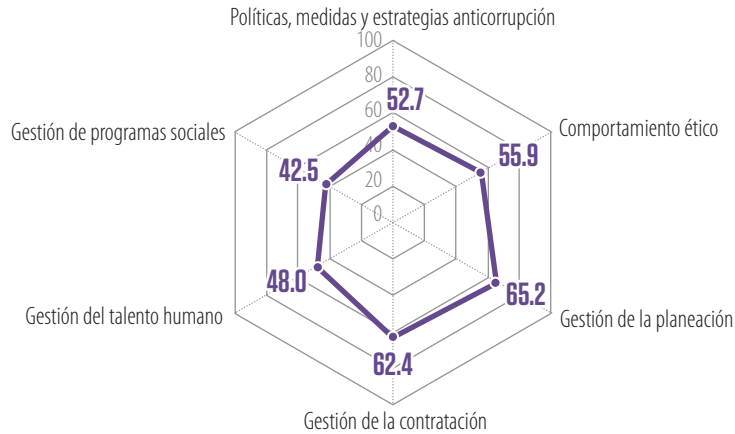
⁸ Se contempla solo el promedio de las 28 capitales evaluadas en 2015 - 2016.



forma, 64.3 % menciona la necesidad de divulgar sus lineamientos entre quienes trabajan en esas entidades.

SE RECALCA
EL NIVEL DE
COHERENCIA EN LOS
PLANES DE ACCIÓN
Y LOS POAI PARA
ESTABLECER METAS,
HERRAMIENTAS,
RESPONSABLES Y
SEGUIMIENTOS.

GRÁFICA 6 > INDICADORES DEL FACTOR INSTITUCIONALIDAD



FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

En 2015-2016 se recalca el nivel de coherencia en los Planes de Acción y los POAI para establecer metas, herramientas, responsables y seguimientos, así como sus acciones, principalmente cuando trabajan con víctimas, y en programas sociales y de fortalecimiento institucional. No obstante, se evidenciaron deficiencias significativas de las alcaldías para tramitar asuntos relacionados con su talento humano y su contratación.

TABLA 4 > CONSISTENCIA EN PLANEACIÓN

Coherencia	Promedio
Planeación en temas de víctimas	75.0 puntos
Planeación en temas de programas sociales	82.1 puntos
Planeación en temas de fortalecimiento institucional	71.4 puntos

FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017

TALENTO HUMANO Y CONTRATACIÓN: SIGUEN PRENDIDAS LAS ALARMAS

Sobre Contratación: Los porcentajes de contratación directa siguen siendo muy altos, y el número de proponentes que se presentan en las licitaciones públicas muy bajo.

Destinación de recursos de contratación

41 % del total de los recursos son destinados a contratación directa

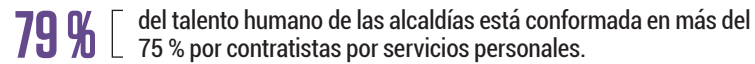
De este **21.6 %** del total de la contratación directa está destinado a contratación por servicios personales.

Proponentes en el proceso contractual

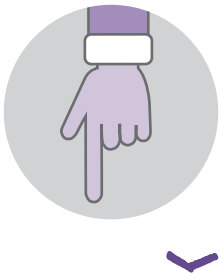
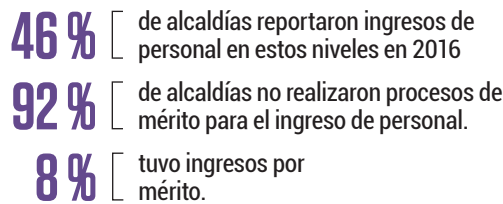


Sobre talento humano: Es preocupante que no se evidencien progresos con respecto a la medición de 2013-2014. Este tema sigue siendo una de las principales preocupaciones del Índice de Transparencia Municipal, pues son muchos los vacíos en los procesos de meritocracia, así como en los de seguimiento y capacitación de su talento humano.

Proporción de contratistas por prestación de servicios



Procesos de mérito al ingreso de personal (niveles directivo y asesor)



EL PRINCIPAL RETO DEL NIVEL MUNICIPAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN ES LOGRAR QUE SUS ACCIONES PASEN A SER UNA POLÍTICA TRANSVERSAL Y DE LARGO PLAZO.

LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN NO SON UNA PRIORIDAD PARA LAS ALCALDÍAS

Si bien los esfuerzos de los municipios en materia anticorrupción han permitido generar algunos avances —básicamente mediante el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 1474 de 2011—, estos aún no se traducen en condiciones institucionales mínimas que permitan mitigar los riesgos de corrupción. Existen las herramientas, pero al revisar su contenido y coherencia, los resultados no son satisfactorios.

El principal reto del nivel municipal en la lucha contra la corrupción es lograr que sus acciones trasciendan el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano PAAC y pasen a ser una política transversal y de largo plazo que no dependa del gobernante de turno. En este sentido, se destaca que de las 11 entidades que cuentan con una estrategia anticorrupción, solo 8 mencionan objetivos, acciones específicas y responsables.



A la hora de detallar algunos riesgos dentro del PAAC, se encuentra que las causas y consecuencias son lo más identificado (22 alcaldías), mientras que pocos establecen herramientas de seguimiento (10 entidades) y aún menos establecen cuáles son los recursos que se utilizarán para adelantar acciones de mitigación (7 entidades). Sin estos dos últimos contenidos, los planes pueden terminar como simples ejercicios hechos para cumplir con la ley, pero a largo plazo no logran su objetivo. Esto resulta aún más preocupante pues en las alcaldías se evidencia la ausencia de los temas anticorrupción dentro de sus procesos y procedimientos.

TABLA 5 > PROCESOS RELACIONADOS CON TEMAS ANTICORRUPCIÓN

Entidades	Porcentaje	Procedimiento
12 de 28	42 %	No plantearon acciones anticorrupción en sus documentos de planeación.
22 de 28	79 %	No realizaron capacitaciones en temas anticorrupción a ninguno de sus servidores de planta.
22 de 28	79 %	No mencionan su gestión en temas anticorrupción.

FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017

PROGRAMAS SOCIALES: LA TAREA SIGUE SIN HACERSE

Las alcaldías juegan un papel primordial en la gestión de los programas sociales pues estos son claves para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, por lo que los resultados no son los esperados. Tan solo la mitad de las entidades cuentan con lineamientos para la formulación, puesta en marcha y seguimiento de programas sociales de iniciativa local; solo un 39 % cuenta con un sistema de información interno para beneficiarios y únicamente 7 % realiza un proceso de mérito para el enlace municipal.

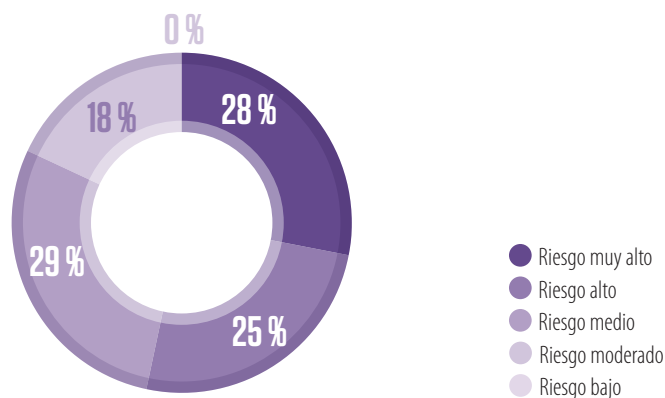
A pesar de ser uno de los temas más tratados en las audiencias públicas de rendición de cuentas⁹ y más mencionado en Informes de gestión, es el contenido menos visible en los sitios web de los municipios. Solo 15 alcaldías publicaron información sobre *Mas Familias en Acción* y 20 entidades publican datos sobre el *Sisbén*, 8 lo hicieron con los subsidios de vivienda, 9 con la información general de salud y 7 con lo referente a cupos escolares y beneficios alimentarios.

⁹ Ver factor Control y Sanción.

CONTROL Y SANCIÓN CIUDADANOS EN EL OLVIDO

El factor *Control y Sanción* tiene una calificación promedio de 57.3 puntos para esta vigencia, 5.6 puntos por debajo del promedio que obtuvo en el ÍTM 2013-2014. En esta oportunidad 8 entidades se encuentran en riesgo muy alto, 8 en riesgo medio y 5 en riesgo moderado, frente a la pasada vigencia donde 5 entidades se encontraban en nivel de riesgo muy alto, 10 en riesgo medio y 6 en riesgo moderado.

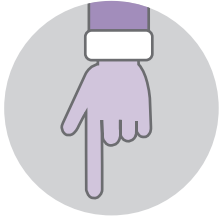
GRÁFICA 7 > PORCENTAJE DE ENTIDADES POR NIVEL DE RIESGO



FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

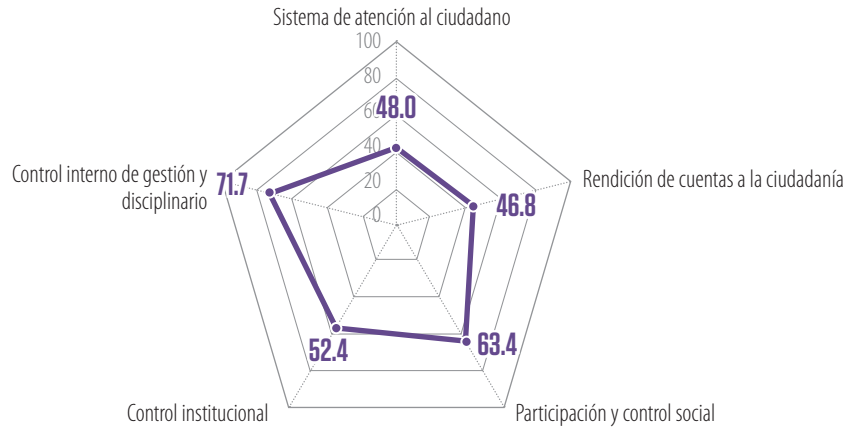
Los indicadores del factor *Control y Sanción* muestran un comportamiento bastante diverso. Mientras que *Control interno de gestión y disciplinario* se mantiene como el de mejor promedio del Índice, y *Participación y control social* se encuentra en nivel de riesgo medio, los aspectos que se relacionan con la ciudadanía como *Sistema de atención al ciudadano* y *Rendición de cuentas* no alcanzan los 50 puntos.

El *Sistema de atención al ciudadano* obtuvo un promedio de 43.1 puntos en el ÍTM 2013-2014, y *Rendición de cuentas* disminuyó de manera significativa su calificación frente a la vigencia pasada, en la que obtuvo 59.9 puntos.



AL IGUAL QUE EN LA PASADA MEDICIÓN, EL INDICADOR CONTROL INTERNO TIENE EL MEJOR DESEMPEÑO DEL FACTOR Y DEL ÍNDICE EN GENERAL, CON 71.7 PUNTOS.

GRÁFICA 8 > INDICADORES DEL FACTOR INSTITUCIONALIDAD



FUENTE: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016. Corporación Transparencia por Colombia, 2017.

CONTROL INTERNO: SACANDO LA CARA POR LAS ALCALDÍAS

Al igual que en la pasada medición, el indicador *Control interno de gestión y disciplinario* tiene el mejor desempeño del factor y del Índice en general, con 71.7 puntos. Existen condiciones institucionales favorables en esta materia y por tanto se ha hecho posible que haya continuidad en la gestión. Sin embargo está lejos de ser la ideal.

Primero, de los 64.2 puntos de *Control interno disciplinario* se destaca que 67.9 % de las alcaldías cuenta con procedimientos para la prevención de la acción disciplinaria y 57.1 % realiza al menos un ejercicio de divulgación, sensibilización o asesorías sobre este tema.

El segundo aspecto tiene que ver con el *Control interno de gestión*. Con un promedio de 79.2 puntos, este indicador subraya que 22 alcaldías contaron con lineamientos internos sobre su gestión de control interno. 26 realizaron planes de mejoramiento derivados de las auditorías que les realizaron las entidades de control, y adicionalmente, las 28 Oficinas de Control Interno de Gestión (OCIG) de los municipios hicieron seguimiento a su proceso de gestión. De estas, 24 emiten alertas en ese proceso y le hacen seguimiento. Sin embargo, existen algunas oportunidades de mejora en la selección del jefe de Control Interno pues solamente nueve entidades lo hacen mediante un proceso de selección por concurso.

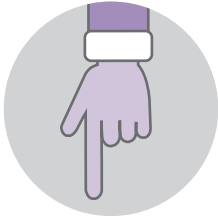
Selección del jefe de Control Interno:

32 % proceso meritocrático
61 % contratación directa
7 % otro mecanismo



La alcaldía de Leticia no reportó el Informe pormenorizado de Control Interno.

Por último, al evaluar el Informe Pormenorizado de Control Interno se encontró que solo 20 entidades mencionan avances en los componentes de talento humano y administración del riesgo y 17 presentaron opciones de mejora.



AL OBSERVAR EL
CONTENIDO DE LOS
INFORMES DE PQRS,
SE ENCONTRÓ QUE
SÓLO 16 ENTIDADES
INCLUYERON
ESTADÍSTICAS
Y TIEMPOS DE
RESPUESTA,
MIENTRAS QUE
12 MENCIONAN
ANÁLISIS DE LAS
MISMAS.

LAS ALCALDÍAS Y LA CIUDADANÍA: DIÁLOGO DE SORDOS

Participación y control social logró apenas 63.4 puntos de promedio. Aún más preocupante es que el indicador *Sistema de atención al ciudadano* tuvo un promedio de 48 puntos, y *Rendición de cuentas a la ciudadanía*, 46.8 puntos. Esto reitera que el mayor desafío de las alcaldías es fortalecer su relación con la ciudadanía.

Por destacar en esta relación, 89.3 % cuenta con una dependencia o funcionario encargado de promover la participación y el control social y 85.7 % (24 alcaldías) señalaron haber involucrado a la ciudadanía en la formulación de planes o proyectos.

En contraste, solo 59.3 % ha trazado lineamientos o políticas de participación ciudadana, y la mitad de estos pusieron en marcha incentivos como capacitaciones o reconocimientos. Si bien, la ciudadanía fue invitada por 24 alcaldías a participar en la formulación del Plan de Desarrollo, las otras herramientas de planeación como Plan de Ordenamiento Territorial y Presupuesto fueron socializadas por 4 y 6 entidades respectivamente. Esto muestra un nivel de convocatoria deficiente, lo que deja ver que la tarea está a medio realizar.

Sistema de atención al ciudadano: se le tiene pero se le demora

85.7 % de las entidades cuenta con lineamientos y directrices para el trámite interno de PQRS. De 24 alcaldías, 22 contemplan direccionamiento interno de la solicitud, mientras que 19 mencionan el flujo de información y respuesta que deben contener las PQRS recibidas. Sin embargo, solo 5 dan un tratamiento específico a los temas anticorrupción y apenas 3 a programas sociales. Al observar el contenido de los informes de PQRS, se encontró que sólo 16 entidades incluyeron estadísticas y tiempos de respuesta, mientras que 12 mencionan análisis de las mismas.

En ese mismo sentido, al evaluar el funcionamiento práctico del sistema a través de nuestros ejercicios de simulacro, solo 16 alcaldías respondieron a la verificación telefónica y, aún más preocupante, sólo 10 municipios respondieron la solicitud de información enviada al buzón de PQRS.

Verificación telefónica a sistema PQRS



67.9 % de las alcaldías brindó información telefónicamente sobre el funcionamiento del sistema.

100 % de estas permiten hacer seguimiento telefónico a la PQRS

78.9 % de estas permiten hacer la queja de manera anónima.

Rendición de cuentas: retroceder nunca, rendir cuentas jamás

Rendición de cuentas es uno de los temas de mayor preocupación de esta medición, pues este indicador fue el que obtuvo el puntaje más bajo de todo el factor de *Control y Sanción*, dejando en evidencia las dificultades de planeación y materialización de espacios de interacción con los ciudadanos.

Respuesta a solicitudes de información

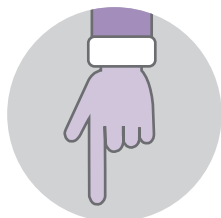


39 % de alcaldías

No tienen una estrategia anual de rendición de cuentas

De las 17 entidades que sí contaron con la estrategia anual de rendición de cuentas, 16 establecieron un equipo responsable, recursos y la infraestructura necesaria. No obstante, de estas, 3 alcaldías no evalúan su estrategia y sólo 9 establecieron un cronograma de acción.

Por su parte, el Informe de Gestión como principal documento de rendición de cuentas aún no ofrece los requisitos mínimos esperados. 82.1 % de las alcaldías incluyó programas sociales dentro de su documento, pero solo 42.9 % tuvo en cuenta información sobre cumplimiento de metas.



Temas menos tratados

- Lucha contra la corrupción
6 alcaldías
- Fortalecimiento institucional
10 alcaldías
- Talento humano y contratación
11 alcaldías

Medios de divulgación

- Medio más utilizado:
Sitio web **20 entidades**
- Medio menos utilizado:
Cartelera y Redes sociales **3 entidades**

DE LAS 17 ENTIDADES QUE SÍ CONTARON CON LA ESTRATEGIA ANUAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS, 16 ESTABLECIERON UN EQUIPO RESPONSABLE.

En esta misma línea, las ciudades capitales no están considerando la importancia que merece el principal espacio de rendición de cuentas, pues de entrada se encontró que 21 % de las alcaldías no realizó audiencia pública para rendir cuentas de su gestión en 2015¹⁰, entre ellas Florencia, Leticia, Mocoa, Puerto Carreño, Santa Marta y Valledupar.

De las 22 entidades que reportaron este tipo de espacios, 54.5 % realizó consultas previas sobre los temas de interés para la ciudadanía, y de estas solo 36.4 % consultó a organizaciones sociales. Mientras que 73 % de estas realizó algún tipo de evaluación de su audiencia pública.

¹⁰ Se evaluó que hayan rendido cuentas sobre la vigencia 2015, entre enero de 2015 y abril de 2016. Para Transparencia por Colombia hasta ese periodo es considerado oportuno rendir cuentas a la ciudadanía.



Programas sociales fue el tema más tratado en rendición de cuentas:

*** 16** alcaldías

lo mencionan en su informe de gestión y

23

en su audiencia pública.

Resulta llamativo que en los espacios de rendición de cuentas de Cúcuta, Ibagué, Riohacha y Sincelejo no se logró evidenciar interlocución o diálogo con los ciudadanos durante el evento.

Finalmente, merece destacarse que 32 % de los municipios reportó un segundo espacio de rendición de cuentas. Tres de las nueve entidades lo hicieron a través de ferias de la gestión con pabellones temáticos, tres mediante reuniones zonales, dos a través foros ciudadanos participativos, y dos lo hicieron en mesas de diálogo regionales o sectoriales.

www.indicedetransparencia.org.co