

ítm índice de
transparencia
municipal

Resultados 2008-2009





**Índice de Transparencia Municipal
Resultados 2008-2009**

ítm



Contenido

ítm

- 5 **Presentación**
Fortalecer la institucionalidad municipal, compromiso de todos

- 7 **Índice de Transparencia Municipal 2008 -2009**
Más cerca de los riesgos de corrupción locales

- 10 **Factores e indicadores de medición**

- 15 **Resultados Índice de Transparencia Municipal 2008 – 2009**
Municipios agrupados en la categoría I
Pereira y San Juan de Pasto, los mejores

- 16 **Municipios agrupados en la categoría II**
Madrid, el mejor del ITM

- 17 **Municipios agrupados en la categoría III**
Carmen de Viboral y Calarcá, los mejores

- 19 **Resultados Índice de Transparencia Municipal 2008 – 2009**
Capitales de departamento

- 20 **Resultados generales**
Riesgo alto de corrupción administrativa
en los gobiernos municipales evaluados

- 26 **Resultados por factores**
Visibilidad: información pública se maneja como secreta
Institucionalidad: altos niveles de discrecionalidad en los procesos de gestión institucional
Control y Sanción: la calificación no recoge las fallas de la institucionalidad de los gobiernos municipales



Presentación

Fortalecer la institucionalidad municipal, compromiso de todos

ítm

Transparencia por Colombia hace entrega a alcaldes municipales, a organizaciones de la sociedad civil, a la academia, a las entidades del nivel nacional y regional, a los organismos de control, a los medios de comunicación y a toda la ciudadanía interesada en el fortalecimiento de la institucionalidad municipal, los resultados del Índice de Transparencia Municipal 2008 -2009 - ITM que evalúa el nivel de transparencia *versus* el riesgo de corrupción administrativa¹ en 148 gobiernos territoriales.

Los resultados no son buenos y ubican al conjunto de los municipios participantes, incluyendo 28 capitales de departamento, en alto riesgo de corrupción administrativa con un promedio general de 59.5/100. La radiografía que muestra el ITM lleva a pensar que las políticas y acciones de mejoramiento deben partir de comprender diversas realidades que el Índice confirma:

1. En Colombia el problema no es exclusivamente de escasez de recursos. La fragilidad de las instituciones –evaluadas a través del ITM– muy seguramente explica que, a pesar de que algunas ciudades cuenten con presupuestos generosos, no logren disminuir el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. La ineficiencia puede convertirse en oportunidad para la corrupción.
2. Los mayores riesgos que afectan la transparencia en lo municipal se concentran en la alta discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de las autoridades locales; en el incumplimiento de las normas en asuntos centrales como la contratación pública y la apertura informativa sobre las acciones de gobierno; deficiente gestión de los recursos humanos y en la precariedad de los controles, incluyendo el social. Esta situación se hace más grave por la fuerte presencia en lo local del conflicto armado y el narcotráfico. Se requieren voluntad política y cero tolerancia a la corrupción para divulgar lo que es público, cumplir las normas establecidas e incentivar los mecanismos de control y sanción en todos los ámbitos de la administración municipal.
3. El fortalecimiento institucional de los municipios colombianos es responsabilidad de muchos actores: de las autoridades locales que han sido elegidas para garantizar el bienestar de la población y hacer primar el interés colectivo sobre el particular; de la ciudadanía local que debe vigilar de cerca, con lupa y compromiso, las acciones de sus elegidos y el uso de los recursos públicos con los que se gesta su desarrollo; y del gobierno nacional que debe garantizar que la modernización del Estado llegue al nivel municipal, dando herramientas, acompañando

¹ El Índice evalúa las características institucionales del proceso administrativo, identificando el nivel de transparencia de la gestión y la exposición de las entidades a los riesgos de corrupción administrativa. Se evalúan tres factores: visibilidad, institucionalidad y control y sanción. Las calificaciones van de 0 a 100, siendo 0 la peor calificación (menos transparencia y más riesgo de corrupción) y 100 la mejor.

y respetando los procesos de autonomía local como una forma de promover la democracia y contribuir al equilibrio de poderes. El sistema de pesos y contrapesos de una democracia incorpora las variables territoriales. El poder también se distribuye en el territorio y éste también debe estar equilibrado. En este sentido, el nuevo plan de desarrollo nacional está obligado a contemplar una lectura regional y descentralizada de las políticas públicas, no sólo pensando en una administración eficiente, sino como una estrategia de desarrollo con transparencia, probidad y lucha contra la corrupción.

Transparencia por Colombia realizará durante el primer semestre de 2011 una serie de discusiones regionales sobre los resultados del ITM con miras a recoger elementos que sirvan para el diseño de políticas y planes de mejoramiento en los municipios evaluados.

Quiero agradecer muy especialmente el apoyo técnico y financiero en el desarrollo del Índice de Transparencia Municipal 2008 -2009, al Programa CERCAPAZ de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, al Programa de Consolidación de la Gobernabilidad Regional – Cimientos de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID), y a la Embajada Británica. El aporte de estos tres cooperantes ha sido fundamental para la implementación de esta medición.

Colombia elegirá nuevos mandatarios locales en el año 2011. Esperamos que los resultados del ITM y las potenciales directrices de política que de estos se deriven sean una línea de base para los planes de desarrollo que tendrán que formular los futuros mandatarios en el marco de una Colombia más integra y democrática, y sirven para que los y las ciudadanas ejerzan efectivos controles sobre sus gobernantes, entendidos no solo como un derecho, sino como un deber estrechamente ligado a la participación política.

Elisabeth Ungar Bleier
Directora Ejecutiva
Transparencia por Colombia



Índice de Transparencia Municipal 2008 -2009

Más cerca de los riesgos de corrupción locales

itm

La cuarta versión del Índice de Transparencia Municipal -ITM mide 148 municipios de todas las categorías y regiones de país, de los cuales, 28 son capitales de departamento. Utiliza una herramienta de segunda generación, renovada técnicamente y mucho más adecuada para la identificación de riesgos de corrupción administrativa en el nivel local. Los resultados son claras alertas para la acción de órganos de control institucional e iniciativas de control ciudadano, y la base para el diseño de políticas de mejoramiento institucional.

¿Cómo se elaboró la nueva metodología?

Con el objetivo de tener una herramienta de medición cada vez más sólida, Transparencia por Colombia, en conjunto con otras entidades, realizó diversos ejercicios que aportaron a la definición de una nueva metodología para el Índice de Transparencia Municipal -ITM.

Por una parte, reconstruyó las *rutras de la corrupción* en los municipios colombianos en temas complejos como la contratación pública, la administración de los recursos humanos, las sanciones disciplinarias y fiscales, y la oferta de bienes y servicios a la ciudadanía. Por otra, adelantó seis estudios de caso sobre los riesgos de corrupción municipal en las ciudades de Envigado -Antioquia-, Pasto -Nariño-, La Dorada -Caldas-, El Zulia, -Norte de Santander-, La Jagua de Ibirico -Cesar- y Leticia -Amazonas-.

Se analizaron las condiciones de transparencia en los procesos de gestión y las características actuales de los municipios colombianos con expertos del Programa CERCAPAZ de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, de la Federación Colombiana de Municipios y de la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - RINDE.

Se estableció un dialogo con entidades nacionales comprometidas con el desarrollo institucional y el control, tales como el Departamento Nacional de Planeación, el

Departamento Administrativo de la Función Pública, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

Todos estos insumos permitieron avanzar en la profundización de las siguientes consideraciones:

- › **La transparencia y la lucha contra la corrupción requieren de la adopción de procesos y prácticas que van más allá de lo formal:** con el desarrollo de la normatividad que regula la gestión pública en Colombia ha aumentado la capacidad de gestión de las entidades. Sin embargo, no es suficiente con cumplir formalmente la ley. El país requiere una cultura administrativa y política que permee las prácticas de la gestión. Por esta razón, el Índice incorpora indicadores y sub indicadores que evalúan además del cumplimiento de la norma, la práctica de las autoridades públicas.
- › **Después de 25 años de descentralización en Colombia, los municipios deben ser considerados como entidades con “mayoría de edad”:** por ello los parámetros de evaluación del ITM se ajustan a las exigencias de la normatividad colombiana y de las Convenciones Internacionales de lucha contra la corrupción.
- › **La transformación permanente del fenómeno de la corrupción:** las dinámicas de la corrupción administrativa, de los actores involucrados y el alcance de su acción cambian de forma constante, lo cual se convierte en un reto para el Índice. Mientras más

acertado sea el Índice, mayor será su utilidad para los gobiernos municipales.

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

Esta revisión a fondo fue la base para el diseño de una nueva batería de indicadores y sub indicadores que hace más robusta y eficiente la herramienta.

Factores de medición

El ITM 2008- 2009 utiliza tres factores de medición: visibilidad, institucionalidad, y control y sanción. Estos factores cambian en su composición, incorporando nuevos indicadores y sub indicadores a la medición¹.

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

¿Cómo se obtiene la calificación del ITM?

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

- La relevancia del tema evaluado en relación con la transparencia y la prevención de riesgos de corrupción en los procesos de gestión pública.

- Las innovaciones y esfuerzos en procesos de gestión pública que señalen un interés especial en la transparencia y la lucha contra la corrupción por parte de cada entidad evaluada.

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

Niveles de riesgo

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

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

Los resultados del ITM 2008 - 2009 no son técnicamente comparables con los resultados de las evaluaciones anteriores. Sin embargo, el espíritu del Índice de Transparencia Municipal continúa siendo el mismo: identificar condiciones de debilidad institucional que pueden generar potenciales riesgos de corrupción administrativa, y señalar alertas que permitan a los gobiernos municipales generar planes y acciones de mejoramiento.

Recolección de la información

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

- **La entidad evaluada:** los gobiernos municipales entregaron la información solicitada mediante un formulario en línea que garantiza confiabilidad,

¹ En la tabla de factores e indicadores se describen las características de la nueva metodología de medición.

seguridad y agilidad en el manejo y procesamiento de los datos. Los funcionarios de los municipios recibieron capacitación en el manejo de este formulario. Las entidades territoriales enviaron informes, videos, fotografías y/o actas de soporte que complementan los datos del formulario en línea.

- **Verificación por parte de Transparencia:** se realizó en los sitios web de los municipios y a través de las líneas de atención al ciudadano de cada ente territorial evaluado.
- **Entidades de control y regulación:** el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y las Contralorías departamentales entregaron información secundaria sobre el proceso de gestión de los gobiernos municipales.

¿Qué municipios hacen parte del ITM 2008- 2009?

En esta oportunidad el ÍTM ofrece información de riesgos de corrupción administrativa de todas las capitales de departamento, excepto San Andrés, Bogotá, Medellín y Cali. De municipios de todas las regiones del país y de todas las categorías definidas por la Ley 617. Entre ellos, municipios beneficiarios de programas de Cooperación Internacional orientados al fortaleci-

REGIONES	NÚMERO DE ENTIDADES TERRITORIALES
Amazonia	3
Caribe	33
Centro Oriente	41
Occidente	36
Orinoquia	24
Pacífica	11
Total	148

miento de la gobernabilidad local como el Programa CERCAPAZ de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ y el Programa CIMIENTOS, operado por la Fundación MSI y financiado por USAID.

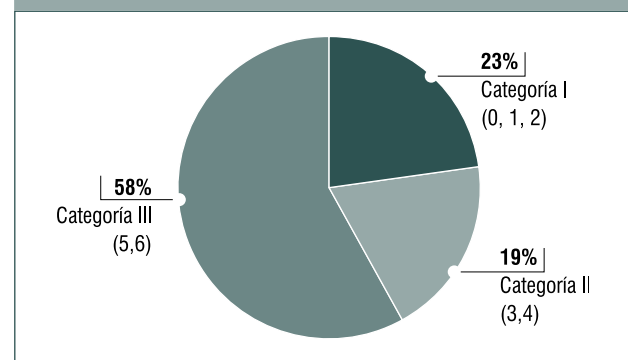
¿Cómo se presentan los resultados?

Para la presentación y análisis de resultados, Transparencia por Colombia hace una reagrupación de las categorías oficiales² de los municipios participantes en tres grupos de acuerdo con sus semejanzas institucionales. En la *categoría I* incluye los municipios de las categorías 0, 1 y 2. En la *categoría II* los municipios de las categorías 3 y 4, y en la *categoría III*, los municipios categorías 5 y 6. Tanto el ranking como el análisis por factores de medición se presentan teniendo en cuenta esta re-categorización. Esto facilita la comparación e interpretación de los resultados.

REAGRUPACIÓN DE CATEGORÍAS	NÚMERO DE ENTIDADES TERRITORIALES
Categoría I Municipios categorías 0, 1, 2	34
Categoría II Municipios categorías 3,4	28
Categoría III Municipios categorías 5 y 6	86
Total	148

GRÁFICA 1

Porcentaje de municipios evaluados ITM 2008 – 2009 por categoría Municipales redefinidas por el ITM



² Sigue la clasificación municipal vigente para 2009.



Factores e indicadores de medición

FACTOR VISIBILIDAD

PESO **33,3%**

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUBINDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Publicidad de la contratación Tipo 1	Publicación del plan de compras en el sitio web	NA*	Verificación en el sitio web	6.06%
	Consistencia de la información sobre los procesos de contratación adjudicados, en relación con los procesos de contratación publicados en el Portal Único de Contratación - PUC	Nº de licitaciones adjudicadas y publicadas por la entidad en el PUC durante 2008 / Nº de licitaciones adjudicadas por la entidad en 2008.	Formulario de recolección de información PUC - Gobierno en Línea	
	Registro oportuno del plan de compras en el Sistema de Información para la Contratación Estatal - SICE	NA	SICE – Contraloría General de la República	
	El sitio web de la entidad permite el acceso directo al PUC		Verificación en el sitio web	
Publicidad del recurso humano Tipo 2	Publicidad del recurso humano <ul style="list-style-type: none"> • Directorio de funcionarios • Estructura de la planta de personal • Perfil de los principales funcionarios • Asignaciones salariales • Manual de funciones y competencias 	NA	Gobierno en Línea y verificación directa en el sitio web.	3.03%
Publicidad de la planeación Tipo 2	Proceso de empalme	La entidad tiene el informe de empalme Publicidad en el sitio web del informe de empalme	Formulario de recolección de información	3.03%
	Publicidad en sitio web de herramientas de planeación como el Plan de Desarrollo, el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI y el presupuesto	Publicidad en el sitio web del Plan de Desarrollo, del POAI, y del presupuesto histórico y en ejercicio	Verificación en el sitio web	
Sistema de atención al ciudadano Tipo 2	Atención al ciudadano en web	Existencia del buzón de quejas	Verificación en el sitio web	3.03%
		Posibilidad de presentar requerimientos de manera anónima		
		Existencia de información sobre cómo poner quejas y reclamos		
	Derecho de petición en línea	Respuesta al derecho de petición	Sondeo telefónico	
		La entidad respondió oportunamente		
		Respondió lo solicitado		
	Atención telefónica al ciudadano	El conmutador informa sobre cómo poner una queja	Sondeo telefónico	
		Se puede poner un requerimiento a través del teléfono		
		Los requerimientos se pueden presentar de manera anónima a través del teléfono		
		Es posible hacer telefónicamente el seguimiento a una queja o reclamo		
Informes de atención al ciudadano (peticiones, quejas y reclamos)	Periodicidad del informe: anual, semestral, trimestral, mensual, otros	Formulario de recolección de información		
	El informe contiene estadísticas, tiempos de respuesta y recomendaciones.	Revisión directa de informes		

* NA: no aplica.

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUBINDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Trámites Tipo 3	Información de trámites en web	NA	Verificación en el sitio web	1.52%
	Al menos un trámite se puede realizar en línea de manera parcial		Formulario de recolección de información	
	La entidad cuenta con un grupo especializado, encargado de desarrollar el proceso de racionalización, simplificación o eliminación de trámites			
	La entidad realiza ejercicios de simplificación, eliminación o racionalización de trámites			
Rendición de cuentas a la ciudadanía Tipo 1	Mecanismos utilizados para realizar la rendición de cuentas	Audiencia pública, reunión con organizaciones sociales, información publicada en sitio web, otros	Formulario de recolección de información	6.06%
	Medios utilizados para convocar a la ciudadanía a la audiencia pública de rendición de cuentas	Radio, televisión, periódicos, folletos, sitio web, otros		
	Medios por los que difundió la información presentada en la audiencia pública de rendición de cuentas	Radio, televisión, periódicos, folletos, sitio web, otros		
	Temas tratados en la audiencia pública de rendición de cuentas	Presupuesto, contratación, cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo, recurso humano, proyectos, programas o inversiones futuras, otros		
	Realización de evaluaciones de la audiencia pública de rendición de cuentas	NA		
	Presentó informe de gestión al Concejo Municipal			
	Publicó en el sitio web el informe de gestión			
	Publicidad de la información de regalías			
Gobierno electrónico Tipo 3	Se publican: <ul style="list-style-type: none"> Misión y visión, Localización física, teléfonos o fax, correo electrónico de contacto, Horarios y días de atención al público Directorio de entidades, agremiaciones y asociaciones Normas que rigen la entidad Boletines y publicaciones Noticias y calendario de actividades. 	NA	Programa Gobierno en Línea	1.52%
Entrega de información a Transparencia por Colombia Tipo 1	Sobre los temas de: <ul style="list-style-type: none"> Composición de la planta de personal, salarios, N° de contratistas Presupuesto, contratación, licitaciones y proponentes, contratación mínima cuantía Control interno disciplinario Diligenciamiento oportuno Hojas de vida 	Información completa, clara y disponible por parte de la entidad	Formulario de recolección de información	6.06%
Programas sociales Tipo 2	Subsidio de vivienda	Información general, criterios de elegibilidad y listado de beneficiarios	Verificación en el sitio web	3.03%
	Plan de Acciones Colectivas			
	Beneficiarios de cupos escolares y de alimentación			
	Acción Social (Familias en Acción)			
	Adulto Mayor			
	Información sobre aplicación de los datos del Sisben en la distribución de los subsidios			

FACTOR INSTITUCIONALIDAD

PESO 33,3%

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUBINDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO	
Gestión de la contratación Tipo 1	La entidad realiza tipificación, estimación y asignación de riesgos en los procesos de contratación	Contenidos del documento de la metodología de identificación de riesgos: metodología, etapas procesales, responsables del análisis, audiencia, garantías en la contratación y principales riesgos en contratación	Formulario de recolección de información	8,89%	
	Contenidos del plan de compras	Contiene: <ul style="list-style-type: none"> • Modalidad de contrato • Descripción del elemento • Código del Catálogo Único de Bienes y Servicios CUBS • Número de bienes a adquirir • Precio de los bienes y servicios que se pretenden contratar • Fecha proyectada de pago o plan de pagos y • Valor total del plan de compras 	Verificación del plan de compras		
	Existencia y actualización de inventarios	La entidad contó y/o elaboró inventario de bienes. Periodicidad: mensual, trimestral, semestral, anual ó no actualizó	La entidad contó y/o elaboró inventario de suministros. Periodicidad Mensual, Trimestral, Semestral, Anual y No actualizó		Formulario de recolección de información
	Contenido del Manual de Contratación	El Manual de Contratación contiene: <ul style="list-style-type: none"> • Publicidad de procedimientos y actos asociados • Contenido de los estudios previos • Contenido de los pliegos de condiciones • Liquidación de contratos, control y vigilancia y responsables procedimientos 	Formulario de recolección de información		
	Existencia de comités para la elaboración de estudios previos	La entidad contó con comités para la elaboración de estudios previos	El comité es interdisciplinario		Formulario de recolección de información
	Existencia de comités para la evaluación de propuestas	La entidad contó con comités para la evaluación de propuestas	El comité es impar		Formulario de recolección de información
	Interventoría en los contratos de obra pública	Número de contratos de interventoría de obra pública suscritos por la entidad en relación con el total de contratos de obra pública suscritos en 2008	Formulario de recolección de información		
	Recurrencia en el uso de modalidades de contratación directa	Valor de los contratos de urgencia manifiesta + Valor total de los Contratos Interadministrativos + Valor de contratos inferiores a 10% de la menor cuantía / Valor total de la contratación de la entidad durante la vigencia 2008	Formulario de recolección de información		
Pagos por sentencias y conciliaciones en controversias contractuales	Valor del pago de sentencias por controversias contractuales durante 2008/ Valor total del presupuesto de la entidad para 2008	Reporte de contralorías territoriales			
Número de proponentes de las licitaciones adjudicadas por la entidad durante 2008	NA	Formulario de recolección de información			
Terminación anormal de procesos antes de ser adjudicados	No. de procesos licitatorios terminados anormalmente después de convocados /No. total de licitaciones adelantadas en 2008	Formulario de recolección de información			

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUBINDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Gestión del talento humano Tipo 1	Estructura del manual de funciones y competencias	Descripción del cargo de Secretario de Hacienda, del cargo de Secretario de Planeación y del Secretario de Salud o de Educación	Verificación en el manual de funciones y competencias	8.89%
	Ingreso a la carrera administrativa	Número de autorizaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveerlos/ Número de cargos provistos en provisionalidad.	Formulario de recolección de información	
	Ingreso por meritocracia de funcionarios que no corresponden a la carrera administrativa	Número de funcionarios seleccionados de libre nombramiento y remoción a los que se les realizó concurso o competencia/ número de funcionarios seleccionados de libre NyR.	Formulario de recolección de información	
	Consistencia en los perfiles de la administración	Hojas de vida: Secretario de Hacienda, Secretario de Planeación, Secretario de Educación o Secretario de Salud	Formulario de recolección de información	
	Evaluación a funcionarios	<ul style="list-style-type: none"> Número de funcionarios de libre nombramiento y remoción evaluados / total de funcionarios de libre nombramiento y remoción Número de funcionarios de carrera evaluados /total de carrera. Resultados de la evaluación de desempeño 	Formulario de recolección de información	
	Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none"> Niveles capacitados Temas de capacitación 	Formulario de recolección de información	
	Número de contratistas de servicios profesionales	No. total de funcionarios de la planta/No. total de contratistas por servicios profesionales.	Formulario de recolección de información	
	Número de funcionarios de apoyo	No. total de cargos provistos/No. de funcionarios de apoyo provistos	Formulario de recolección de información	
	Brechas salariales	<ul style="list-style-type: none"> Brecha Interna: diferencias salariales entre niveles de la misma entidad Brecha Externa: diferencias salariales para los mismos niveles en entidades similares 	Formulario de recolección de información	
	Declaración de bienes y rentas	Número de cargos provistos a los que se les solicitó actualizar las declaraciones de renta/ Total de cargos provistos.	Formulario de recolección de información	
Estructura de la planeación Tipo 1	El Plan de Desarrollo adopta herramientas para la ejecución y seguimiento del banco de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Directrices para su desarrollo El plan de desarrollo plantea coordinación o armonización entre las herramientas de planeación como POAI y BP-PIM 	Verificación directa del Plan de Desarrollo	8.89%
	Consulta al Consejo Municipal de Planeación	Emitió concepto sobre el plan de desarrollo Hizo seguimiento al plan de desarrollo	Formulario de recolección de información	
	Cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo en la vigencia	NA	Departamento Nacional de Planeación	
	Estructura del Plan de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Contienen línea base de diagnóstico del municipio (indicador de condición del municipio) Metas cuantificables Estrategias 	Verificación directa del Plan de Desarrollo	
	Estructura del Plan Operativo Anual de Inversiones	Cuenta con: Nombre del proyecto, valor del proyecto, cronograma o tiempo de ejecución, secretaría responsable.	Revisión directa de Transparencia por Colombia	
Sistemas de información para la gestión Tipo 3	<ul style="list-style-type: none"> Sistemas tecnológicos de información Sistema de archivo Comité de archivo 	La entidad cuenta con sistemas de información en los procesos de contratación, en el presupuesto, en contabilidad, en administración de personal. Tiene un sistema de archivo y el comité correspondiente.	Formulario de recolección de información	2.22%
Ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones Tipo 2	Requisitos legales del Índice de Desempeño Integral DNP	NA	Departamento Nacional de Planeación	4.44%

FACTOR CONTROL Y SANCIÓN

PESO 33,3%

INDICADOR Y CLASIFICACIÓN	SUBINDICADOR	COMPONENTES	FUENTE	PESO
Responsabilidad fiscal Tipo 3	Procesos y fallos	Nº de procesos archivados por resarcimiento + Nº de fallos con responsabilidad fiscal contra funcionarios de la entidad, proferidos entre el 01 de Enero de 2008 y el 31 de Junio de 2009 / Nº de ordenadores del gasto	Contralorías departamentales y/o municipales	3.33%
	Fallos de responsabilidad disciplinaria por nivel.	Nº de directivos sancionados en 2008 / Nº de cargos directivos provistos en 2008	Archivos del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad - SIRI de la Procuraduría General de la Nación y Formulario de recolección de información	
Gestión disciplinaria Tipo 2		Nº de funcionarios no directivos sancionados en 2008 / Nº de cargos no directivos provistos en 2008		6.67%
	Control interno disciplinario	Denuncias recibidas / procesos abiertos de oficio + indagaciones preliminares - procesos tomados por la Procuraduría General de la Nación	Formulario de recolección de información	
Sanción en el giro de regalías Tipo 3	La entidad recibe regalías		Departamento Nacional de Planeación	3.33%
	Suspensión del giro de regalías en 2008			
	Levantamiento de la suspensión en 2008			
Entrega de información a organismos de regulación y control Tipo 2	Entrega oportuna a la Contraloría Departamental	Entrega oportuna del acto administrativo de aprobación del presupuesto, de información de la ejecución del Plan de Desarrollo y de la ejecución presupuestal	Contraloría departamental	6.67%
	Cumplimiento en el envío de informes contables a la Contaduría General de la Nación	Cumplimiento en el envío de informes contables a la Contaduría en el primer, segundo, tercer y cuarto trimestre de 2008.	Contaduría General de la Nación	
Promoción de espacios para la participación ciudadana Tipo 1	La entidad promovió espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía por fuera de los ejercicios de planeación	La administración se reunió con JAL, comités de control social de servicios públicos domiciliarios, organizaciones campesinas, Consejo Municipal de Desarrollo Rural, organizaciones de mujeres y otros. La participación se llevó a cabo a través de mesas de diálogo o de encuentros ciudadanos para conocer necesidades y problemas.	Formulario de recolección de información	13.33%
	Espacios de participación ciudadana en la planeación	Se involucró a la ciudadanía en la formulación de: plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial, planes de localidades, plan de comunas y corregimientos, presupuesto municipal y otros. Momentos: identificación de problemas y necesidades; soluciones y propuestas; formulación de programas y proyectos		
		Participaron en la formulación de planes: JAL, organizaciones juveniles, juntas de acción comunal, comerciantes y gremios, organizaciones campesinas, organizaciones de mujeres, otros.		
	% de recursos ejecutados para la participación en relación con el total del presupuesto	Valor total del presupuesto / valor total invertido en participación.	Departamento Nacional de Planeación	

Resultados Índice de Transparencia Municipal 2008 – 2009

Municipios agrupados en la categoría I¹ Pereira y San Juan de Pasto, los mejores

itm

Le siguen Chía y Bucaramanga. Ninguno de los 34 municipios ubicados en este grupo, alcanza el nivel ideal que corresponde a riesgo bajo de corrupción. Fuertes alertas para Villavicencio, Itagüí y Soledad, municipios todos en riesgo alto de corrupción administrativa.

MUNICIPIOS CATEGORÍA I								
RANKING	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	CATEGORÍA	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
1	Pereira	Risaralda	1	83,0	73,6	77,2	77,9	Moderado
2	San Juan de Pasto	Nariño	2	81,0	81,2	71,5	77,8	Moderado
3	Chía	Cundinamarca	2	66,6	87,2	73,2	75,7	Moderado
4	Bucaramanga	Santander	0	70,2	73,4	81,9	75,2	Moderado
5	Envigado	Antioquia	1	74,7	72,6	77,2	74,8	Moderado
6	Rionegro	Antioquia	2	70,9	71,5	81,7	74,7	Moderado
7	Cartagena	Bolívar	1	75,7	64,8	75,9	72,1	Medio
8	Cúcuta	Norte de Santander	1	71,7	68,7	74,6	71,7	Medio
9	Neiva	Huila	2	67,7	63,5	79,5	70,3	Medio
10	Soacha	Cundinamarca	2	62,2	76,4	70,0	69,5	Medio
11	Ibagué	Tolima	1	64,4	62,1	81,5	69,3	Medio
12	Copacabana	Antioquia	2	61,4	78,7	66,8	69,0	Medio
13	Armenia	Quindío	2	67,8	71,7	66,7	68,7	Medio
14	Dosquebradas	Risaralda	1	56,0	73,6	75,1	68,2	Medio
15	Barrancabermeja	Santander	1	63,0	71,3	70,2	68,2	Medio
16	Montería	Córdoba	2	66,5	66,3	69,4	67,4	Medio
17	Tunja	Boyacá	2	64,6	65,8	70,4	66,9	Medio
18	Manizales	Caldas	1	52,6	69,4	78,5	66,8	Medio
19	Santa Marta	Magdalena	2	73,3	57,6	69,0	66,6	Medio
20	Caldas	Antioquia	2	68,2	62,3	67,6	66,0	Medio
21	Girón	Santander	1	50,6	54,7	89,0	64,7	Medio
22	Barranquilla	Atlántico	1	58,0	70,5	62,4	63,6	Medio
23	Buenaventura	Valle	2	52,7	70,8	67,1	63,5	Medio
24	Popayán	Cauca	2	58,7	56,2	75,3	63,4	Medio
25	Valledupar	Cesar	2	58,8	62,2	66,9	62,6	Medio
26	Palmira	Valle	1	44,5	68,7	73,0	62,1	Medio
27	Yumbo	Valle	1	44,6	57,3	83,2	61,7	Medio
28	La Estrella	Antioquia	2	47,0	65,1	70,3	60,8	Medio
29	Bello	Antioquia	1	52,9	58,7	68,9	60,2	Medio
30	Floridablanca	Santander	1	55,3	60,1	60,3	58,6	Alto
31	Piedecuesta	Santander	1	43,4	64,6	66,0	58,0	Alto
32	Soledad	Atlántico	2	47,6	58,1	63,6	56,4	Alto
33	Itagüí	Antioquia	1	26,5	71,4	66,1	54,7	Alto
34	Villavicencio	Meta	1	49,1	53,8	58,3	53,7	Alto

¹ Re-categorización para efectos de la presentación de los datos que incluye: municipios categorías 0, 1, 2, según la clasificación vigente para 2009.

Resultados Índice de Transparencia Municipal 2008 – 2009

Municipios agrupados en la categoría II² Madrid, el mejor del ITM

También se desataca Tocancipá en este grupo de 28 municipios. Puerto Santander y Ciénaga los de más bajas calificaciones, en muy alto riesgo de corrupción.

itm

MUNICIPIOS CATEGORÍA II								
RANKING	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	CATEGORÍA	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
1	Madrid	Cundinamarca	4	61,4	79,2	97,8	79,5	Moderado
2	Tocancipá	Cundinamarca	3	64,1	78,0	86,5	76,2	Moderado
3	Los Patios	Norte de Santander	4	73,5	64,2	89,8	75,8	Moderado
4	Sabaneta	Antioquia	3	69,2	76,1	81,7	75,7	Moderado
5	Yopal	Casanare	3	69,4	76,9	79,4	75,3	Moderado
6	Facatativá	Cundinamarca	3	69,9	86,1	69,4	75,1	Moderado
7	Girardota	Antioquia	3	60,3	70,0	91,5	73,9	Medio
8	Zipaquirá	Cundinamarca	4	60,9	80,6	77,4	73,0	Medio
9	Arauca	Arauca	4	72,0	68,5	75,9	72,1	Medio
10	El Zulia	Norte de Santander	4	58,8	73,9	82,7	71,8	Medio
11	Tuluá	Valle	3	63,9	69,9	79,2	71,0	Medio
12	Sincelejo	Sucre	3	64,9	68,1	78,9	70,6	Medio
13	Ocaña	Norte de Santander	4	59,5	71,1	79,4	70,0	Medio
14	Mosquera	Cundinamarca	3	67,2	67,0	75,5	69,9	Medio
15	Florencia	Caquetá	3	65,3	62,2	77,4	68,3	Medio
16	Funza	Cundinamarca	3	53,1	67,0	82,2	67,4	Medio
17	Fusagasugá	Cundinamarca	3	54,1	66,5	79,7	66,8	Medio
18	Sogamoso	Boyacá	3	47,3	77,7	74,0	66,3	Medio
19	La Virginia	Risaralda	4	61,2	63,4	74,1	66,2	Medio
20	Girardot	Cundinamarca	3	50,2	64,7	70,9	61,9	Medio
21	Agustín Codazzi	Cesar	4	48,4	56,3	76,9	60,5	Medio
22	Villa del Rosario	Norte de Santander	4	48,8	60,3	68,8	59,3	Alto
23	Duitama	Boyacá	3	44,3	60,5	67,0	57,3	Alto
24	Candelaria	Valle	4	46,0	74,3	42,5	54,3	Alto
25	San Cayetano	Norte de Santander	4	53,3	52,4	53,5	53,1	Alto
26	Riohacha	Guajira	4	28,7	49,0	76,8	51,5	Alto
27	Puerto Santander	Norte de Santander	4	37,1	38,9	45,7	40,6	Muy Alto
28	Ciénaga	Magdalena	4	27,3	39,2	52,7	39,7	Muy Alto

² Re-categorización para efectos de la presentación de los datos que incluye: municipios categorías 3 y 4, según la clasificación vigente para 2009.

Resultados Índice de Transparencia Municipal 2008 – 2009

Municipios agrupados en la categoría III¹ Carmen de Viboral y Calarcá, los mejores

itm

De este grupo de 86 municipios, 17 se ubican en muy alto riesgo de corrupción. La más baja calificación la tiene San José del Guaviare, capital del departamento de Guaviare.

MUNICIPIOS CATEGORÍA III								
RANKING	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	CATEGORÍA	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
1	Carmen de Viboral	Antioquia	6	76,4	67,8	89,0	77,7	Moderado
2	Calarcá	Quindío	5	59,7	68,1	96,3	74,7	Moderado
3	Carmen de Atrato	Chocó	6	61,0	68,8	88,8	72,9	Medio
4	Marinilla	Antioquia	6	67,8	67,3	80,5	71,9	Medio
5	Puerto Rico	Meta	6	57,1	69,0	85,2	70,4	Medio
6	Pensilvania	Caldas	6	65,9	62,8	82,2	70,3	Medio
7	Viterbo	Caldas	6	60,5	61,6	87,2	69,8	Medio
8	San Vicente de Chucuri	Santander	6	68,1	64,6	73,3	68,7	Medio
9	Puerto Lleras	Meta	6	60,6	60,9	84,2	68,6	Medio
10	San Martín	Meta	6	74,4	62,0	68,7	68,3	Medio
11	Puerto Gaitán	Meta	6	53,5	67,3	80,9	67,2	Medio
12	San Juan de Arama	Meta	6	57,5	67,0	76,5	67,0	Medio
13	Cabuyaro	Meta	6	51,5	59,8	89,4	66,9	Medio
14	Teorama	Norte de Santander	6	54,2	64,3	81,9	66,8	Medio
15	Tibú	Norte de Santander	6	43,9	69,8	86,3	66,7	Medio
16	Marquetalia	Caldas	6	60,0	51,1	87,5	66,2	Medio
17	Granada	Meta	6	59,0	66,3	72,1	65,8	Medio
18	Pamplonita	Norte de Santander	6	66,0	54,5	76,3	65,6	Medio
19	Victoria	Caldas	6	59,5	46,3	86,5	64,1	Medio
20	El Castillo	Meta	6	50,8	59,7	81,5	64,0	Medio
21	San Juan del Cesar	Guajira	6	51,7	63,0	76,7	63,8	Medio
22	Lourdes	Norte de Santander	6	51,2	60,3	78,3	63,3	Medio
23	Durania	Norte de Santander	6	61,7	57,5	70,3	63,2	Medio
24	Cubarral	Meta	6	51,5	63,5	72,0	62,3	Medio
25	Bugalagrande	Valle	6	41,1	65,1	80,7	62,3	Medio
26	Leticia	Amazonas	6	53,1	63,8	69,3	62,1	Medio
27	La Esperanza	Norte de Santander	6	52,3	56,8	76,7	61,9	Medio
28	Labateca	Norte de Santander	6	44,8	57,8	82,6	61,7	Medio
29	San Juan de Nepomuceno	Bolívar	6	51,3	68,3	62,7	60,8	Medio
30	El Guamo	Bolívar	6	39,6	66,3	75,0	60,3	Medio
31	Cucutilla	Norte de Santander	6	48,9	57,9	74,0	60,3	Medio
32	Manzanares	Caldas	6	52,9	50,5	76,3	59,9	Alto
33	Abrego	Norte de Santander	6	62,3	73,8	43,3	59,8	Alto

³ Re-categorización para efectos de la presentación de los datos que incluye: municipios categorías 5 y 6, según la clasificación vigente para 2009.

MUNICIPIOS CATEGORÍA III								
RANKING	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	CATEGORÍA	VISIBILIDAD	INSTITUCIONALIDAD	CONTROL Y SANCIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
34	Caicedonia	Valle	6	53,3	50,6	74,9	59,6	Alto
35	Guamal	Meta	6	46,5	59,3	72,5	59,4	Alto
36	El Tarra	Norte de Santander	6	50,8	50,4	76,7	59,3	Alto
37	Mocoa	Putumayo	6	50,2	70,4	56,0	58,9	Alto
38	El Carmen	Norte de Santander	6	54,8	55,9	65,8	58,8	Alto
39	La Jagua de Ibirico	Cesar	6	52,3	56,2	66,2	58,2	Alto
40	La Dorada	Caldas	5	43,7	45,2	84,5	57,8	Alto
41	Murindó	Antioquia	6	45,7	48,4	75,6	56,6	Alto
42	Amalfi	Antioquia	6	47,7	51,4	69,8	56,3	Alto
43	Samaná	Caldas	6	44,7	54,7	68,2	55,9	Alto
44	Puerto Carreño	Vichada	6	59,3	52,2	55,1	55,6	Alto
45	Pueblo Bello	Cesar	6	44,9	39,8	80,3	55,0	Alto
46	San Antonio de Palmito	Sucre	6	44,9	54,4	65,1	54,8	Alto
47	Aracataca	Magdalena	6	31,9	53,2	75,3	53,4	Alto
48	Puerto Inírida	Guainía	6	42,3	47,6	69,0	53,0	Alto
49	Fundación	Magdalena	6	49,8	38,2	70,6	52,9	Alto
50	Arboledas	Norte de Santander	6	36,8	44,6	75,6	52,3	Alto
51	La Playa	Norte de Santander	6	46,3	48,0	61,5	51,9	Alto
52	Norcasia	Caldas	6	38,2	43,4	72,0	51,2	Alto
53	Gramalote	Norte de Santander	6	34,9	48,5	70,0	51,1	Alto
54	Vista Hermosa	Meta	6	49,0	45,9	57,8	50,9	Alto
55	Becerril	Cesar	6	41,3	46,7	64,4	50,8	Alto
56	Quibdó	Chocó	6	40,7	58,9	52,3	50,6	Alto
57	Morroa	Sucre	6	38,6	41,3	71,2	50,4	Alto
58	María La Baja	Bolívar	6	27,3	56,6	66,7	50,2	Alto
59	Hacarí	Norte de Santander	6	33,8	54,0	61,7	49,8	Alto
60	Cáchira	Norte de Santander	6	32,8	44,4	71,3	49,5	Alto
61	Los Palmitos	Sucre	6	28,3	38,4	79,6	48,8	Alto
62	Lejanías	Meta	6	41,6	47,8	55,6	48,3	Alto
63	Fuente de Oro	Meta	6	41,0	35,8	67,6	48,1	Alto
64	San Onofre	Sucre	6	44,0	51,9	47,8	47,9	Alto
65	Guarne	Antioquia	6	33,1	34,6	73,3	47,0	Alto
66	Marulanda	Caldas	6	47,2	41,6	50,0	46,3	Alto
67	Zambrano	Bolívar	6	39,5	46,8	52,0	46,1	Alto
68	Chinchiná	Caldas	6	31,4	39,2	66,0	45,5	Alto
69	El Dorado	Meta	6	44,1	30,2	60,4	44,9	Alto
70	Mitú	Vaupés	6	33,1	38,6	60,4	44,0	Muy Alto
71	Villa Caro	Norte de Santander	6	49,0	32,2	49,6	43,6	Muy Alto
72	Colosó	Sucre	6	32,5	51,8	45,6	43,3	Muy Alto
73	Convención	Norte de Santander	6	31,8	44,8	50,9	42,5	Muy Alto
74	El Calvario	Meta	6	33,1	27,5	64,2	41,6	Muy Alto
75	Ovejas	Sucre	6	36,3	41,6	45,0	41,0	Muy Alto
76	San Jacinto	Bolívar	6	33,6	35,8	53,3	40,9	Muy Alto
77	San Juanito	Meta	6	39,4	43,1	38,9	40,5	Muy Alto
78	Mesetas	Meta	6	28,7	44,2	48,3	40,4	Muy Alto
79	Chiriguaná	Cesar	6	33,9	31,9	48,2	38,0	Muy Alto
80	El Copey	Cesar	6	29,2	30,8	53,3	37,8	Muy Alto
81	Santiago	Norte de Santander	6	20,4	26,0	55,4	33,9	Muy Alto
82	Dibulla	Guajira	6	30,9	30,2	39,3	33,5	Muy Alto
83	El Paso	Cesar	6	24,3	18,1	57,9	33,4	Muy Alto
84	El Carmen de Bolívar	Bolívar	6	17,0	39,2	32,2	29,5	Muy Alto
85	Chalán	Sucre	6	25,8	32,6	24,4	27,6	Muy Alto
86	San José del Guaviare	Guaviare	5	27,7	27,6	25,0	26,8	Muy Alto

Resultados Índice de Transparencia Municipal 2008 – 2009

Capitales de departamento

RANKING	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	FACTOR VISIBILIDAD	FACTOR INSTITUCIONALIDAD	FACTOR CONTROL Y SANCIÓN	ITM 2008 – 2009	NIVEL DE RIESGO DE CORRUPCIÓN
1	Pereira	Risaralda	83,0	73,6	77,2	77,9	Moderado
2	San Juan de Pasto	Nariño	81,0	81,2	71,5	77,8	Moderado
3	Yopal	Casanare	69,4	76,9	79,4	75,3	Moderado
4	Bucaramanga	Santander	70,2	73,4	81,9	75,2	Moderado
5	Cartagena de Indias	Bolívar	75,7	64,8	75,9	72,1	Medio
6	Arauca	Arauca	72,0	68,5	75,9	72,1	Medio
7	Cúcuta	Norte de Santander	71,7	68,7	74,6	71,7	Medio
8	Sincelejo	Sucre	64,9	68,1	78,9	70,6	Medio
9	Neiva	Huila	67,7	63,5	79,5	70,3	Medio
10	Ibagué	Tolima	64,4	62,1	81,5	69,3	Medio
11	Armenia	Quindío	67,8	71,7	66,7	68,7	Medio
12	Florencia	Caquetá	65,3	62,2	77,4	68,3	Medio
13	Montería	Córdoba	66,5	66,3	69,4	67,4	Medio
14	Tunja	Boyacá	64,6	65,8	70,4	66,9	Medio
15	Manizales	Caldas	52,6	69,4	78,5	66,8	Medio
16	Santa Marta	Magdalena	73,3	57,6	69,0	66,6	Medio
17	Barranquilla	Atlántico	58,0	70,5	62,4	63,6	Medio
18	Popayán	Cauca	58,7	56,2	75,3	63,4	Medio
19	Valledupar	Cesar	58,8	62,2	66,9	62,6	Medio
20	Leticia	Amazonas	53,1	63,8	69,3	62,1	Medio
21	Mocoa	Putumayo	50,2	70,4	56,0	58,9	Alto
22	Puerto Carreño	Vichada	59,3	52,2	55,1	55,6	Alto
23	Villavicencio	Meta	49,1	53,8	58,3	53,7	Alto
24	Puerto Inírida	Guainía	42,3	47,6	69,0	53,0	Alto
25	Riohacha	La Guajira	28,7	49,0	76,8	51,5	Alto
26	Quibdó	Chocó	40,7	58,9	52,3	50,6	Alto
27	Mitú	Vaupés	33,1	38,6	60,4	44,0	Muy Alto
28	San José del Guaviare	Guaviare	27,7	27,6	25,0	26,8	Muy Alto

Resultados generales

Riesgo alto de corrupción administrativa en los gobiernos municipales evaluados

Los resultados del Índice de Transparencia Municipal 2008 -2009 arrojan un promedio de 59.5/100. 45% de los 148 gobiernos municipales medidos está en riesgo alto y muy alto de corrupción administrativa. Ninguno se ubicó en riesgo bajo.

Los gobiernos de las 28 capitales de departamento alcanzan un promedio de 63.7, lo cual es preocupante si se tiene en cuenta que estas ciudades concentran la mayor parte de los recursos y potencian el desarrollo local y regional.

itm

Importantes alertas arrojan los resultados de la cuarta versión del Índice de Transparencia Municipal. Ninguno de los tres factores de medición: *visibilidad*, *institucionalidad* y *control y sanción* alcanza los 70 puntos en su calificación promedio. 52% de los 19 indicadores no logra ni siquiera los 60 puntos. Los gobiernos municipales de más alta calificación en cada una de las categorías de análisis, definidas por Transparencia por Colombia, no llegan a los 80 puntos.

Visibilidad: la ausencia de publicidad de los asuntos públicos. El promedio de 51.1 en este factor refleja

una deficiente apertura informativa por parte de los gobernantes municipales. No se cumple con la garantía del derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución Nacional, y pocos son los esfuerzos institucionales de los servidores públicos y las autoridades para poner en conocimiento de todos lo que pasa al interior del proceso de gestión pública.

Institucionalidad: los procesos y procedimientos no son claros, ni implementados, ni conocidos por todos.

Los 57.6/100 puntos de este factor señalan que en la gestión pública priman la opacidad, el monopolio de la información, y la alta discrecionalidad por parte de las autoridades municipales, lo que además afecta la posibilidad de invertir los recursos de acuerdo con las verdaderas necesidades de la población.

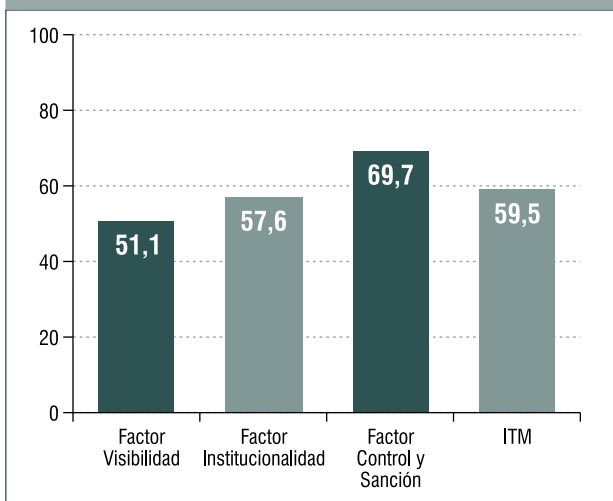
Control y Sanción: no se logra contener y sancionar la acción de los corruptos. El promedio de 69.7/100 en este factor, indica la existencia de una institucionalidad encargada de controlar al poder sin mayores resultados reales.

Calificación por niveles de riesgo

Los resultados del ITM 2008- 2009 señalan que las oportunidades para la acción de los corruptos en los escenarios de la gestión administrativa del nivel municipal son abundantes. 67 gobiernos municipales evaluados se clasifican en riesgo alto y muy alto de corrupción administrativa, 67 en riesgo medio, sólo

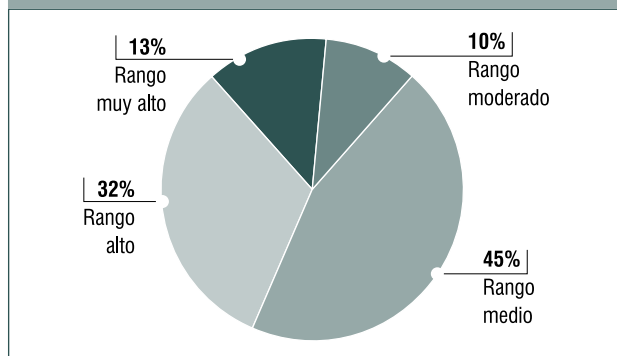
GRÁFICA 1

Promedio general y por factores
ITM 2008 – 2009



GRÁFICA 2

Porcentaje de municipios por nivel de riesgo de corrupción administrativa



14 en riesgo moderado y ninguno en riesgo bajo, que es el nivel de riesgo ideal en el ITM.

Los gobiernos con menores puntajes son los de municipios pequeños, pertenecientes a las categorías 5 y 6 con un promedio en calificación de 54.3 puntos, los cuales están agrupados en el Índice en la categoría III¹. Los municipios de categorías 0, 1 y 2 -clasificados

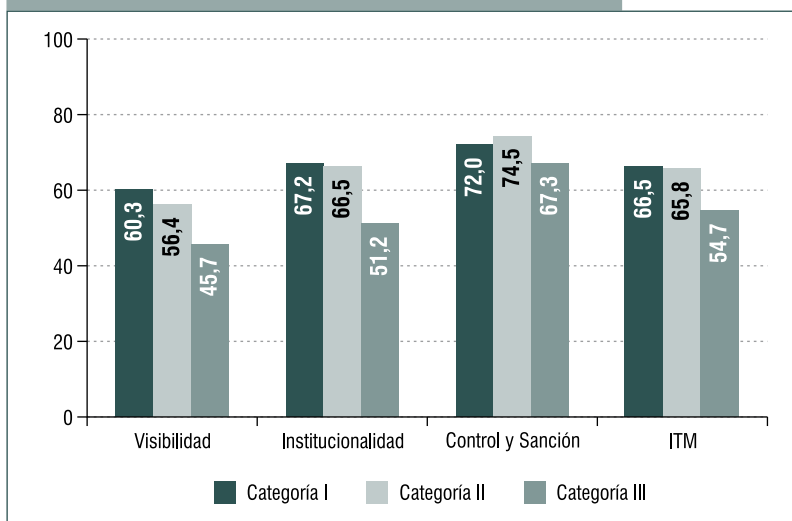
en el Índice en la categoría I, en la que están buena parte de las capitales de departamento obtienen un promedio de 66.5/100. Los municipios de categorías 3 y 4, incluidos por el Índice en la categoría II, obtienen un puntaje apenas aceptable de 65.8.

Los indicadores más críticos: contratación pública, recursos humanos y programas sociales: los resultados son muy graves tanto en la gestión como en la publicidad de estos procesos. Los indicadores que evalúan canales y procedimientos asociados a la relación ciudadanía – administración pública, tales como rendición de cuentas, trámites, sistemas de atención al ciudadano, información sobre programas sociales y promoción de la participación ciudadana, tienen las más bajas calificaciones en los factores de visibilidad e institucionalidad.

El promedio más bajo está en el indicador de programas sociales del factor visibilidad que obtiene 18.1/100. La evaluación muestra que si bien las alcaldías municipales están obligadas a ofrecer unos programas sociales como el Plan de Acciones Colectivas, Adulto Mayor,

GRÁFICA 3

Calificación promedio por el grupo de categorías establecidas por el ITM²



¹ Recuérdese que para efectos de la presentación se plantea reagrupar las categorías de la Ley 617 de 2000 de la siguiente manera: categoría 0,1 y2, en un grupo llamado Categoría I; las categorías 2 y 3 en un nuevo grupo denominado categoría II y, las categorías 4 y 5 en un grupo llamado categoría III.

² Ídem.

Subsidios de Vivienda, Familias en Acción, Cupos Escolares, entre otros, no existe información sobre las características de los mismos, la forma de acceder a ellos, ni los listados de los beneficiarios.

Los indicadores de entrega de información son los de más alta calificación: el indicador de entrega de información a Transparencia por Colombia en el factor de visibilidad registra 79.1 y el de entrega de información a los organismos de control en el factor de control y

sanción, 82.0. En el deficiente panorama que devela esta evaluación, estos indicadores señalan que, por lo menos, las administraciones municipales empiezan lentamente a tomar conciencia sobre obligatoriedad de entregar información sobre la gestión.

Se destaca también en el indicador de gobierno electrónico el avance en la incorporación de las tecnologías de información para las relaciones con la ciudadanía.

Pereira y San Juan de Pasto, las ciudades capitales mejor evaluadas

ítm

Estas ciudades, ubicadas en el primer y segundo puesto entre las capitales, obtienen 77.9 y 77.8 respectivamente. Le siguen Yopal con 75.3 y Bucaramanga con 75.2. San José del Guaviare, Mitú, Quibdó y Riohacha son las capitales de más grave situación y muy alto riesgo de corrupción administrativa.

Una de las apuestas de esta medición fue evaluar los gobiernos municipales de las capitales departamentales. Estos concentran la mayor cantidad de recursos humanos, técnicos, y económicos para la gestión. Son los más capacitados institucionalmente para luchar contra la corrupción y, paradójicamente, los que revisten especial interés para los corruptos por el monto de los recursos que administran, el poder de sus decisiones y la ubicación estratégica dentro del territorio que controlan.

Se evaluaron 28 gobiernos municipales de capitales departamentales. No se incluyeron en la medición las ciudades capitales de San Andrés, Bogotá, Cali y Medellín. 57% de los municipios evaluados están clasificados en las categorías Especial, 1 y 2. 25% en las categorías 5 y 6 y 18% en categorías 3 y 4³. Es decir, más de la mitad de los municipios se consideran ciudades intermedias y grandes.

El promedio de calificación del ITM de capitales departamentales es 63.7/100 puntos: esta calificación las ubica en riesgo medio de corrupción administrativa. Situación preocupante si se tiene en cuenta que sobre las 28 capitales evaluadas por el Índice recae la responsabilidad de liderar el desarrollo de 20% de los ciudadanos colombianos⁴.

Los aspectos más débiles de la gestión de los gobiernos municipales de capitales departamentales son los mismos de la medición general: visibilidad es el factor peor evaluado, con un promedio para las capitales de 59.6/100 puntos. Los factores de institucionalidad y control y sanción, registran 62.3/100 y 69.1/100 respectivamente.

En términos regionales⁵, los municipios que logran mejores promedios – aunque lejos del ideal – son los ubicados en la región occidente. En conjunto, ésta es la única que supera los 70 puntos. Le siguen de cerca la región Centro Oriente y la Pacífica.

³ Toda la clasificación de los municipios aplica para la vigencia 2009.

⁴ Las grandes capitales, Bogotá, Medellín y Cali, no incluidas en el ITM, concentran el mayor porcentaje de ciudadanos del país.

⁵ Las regiones que se proponen para el análisis de los datos del ITM e ITD son:

Región Caribe. Incluye los departamentos de: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre, San Andrés

Región Centro Oriente: Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander, Tolima.

Región Pacífica: Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca.

Región Occidente: Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda

Región de la Orinoquia: Meta, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada.

Región de la Amazonia: Amazonas, Caquetá, Putumayo.

Riesgos de corrupción e ineficiencia: dos caras de la misma moneda

ítm

Los datos del Índice de Transparencia Municipal confirman que el poco desarrollo institucional se conjuga con el riesgo de corrupción administrativa y termina poniendo en jaque el desarrollo local. Una mirada más detallada a los resultados muestra que la debilidad institucional no es un asunto de recursos económicos exclusivamente. Ciudades que reciben muchos recursos y son ineficientes en su administración, registran altos riesgos de corrupción, y tienen un porcentaje importante de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

El fin último de los municipios como entidad territorial es garantizar el bienestar de la ciudadanía. El incumplimiento de este mandato puede explicarse o por la baja capacidad de gestión -ineficiencia e ineficacia- o por el despilfarro y desvío de los recursos públicos en manos de los corruptos.

La pieza clave de este debate son las calidades institucionales de las administraciones públicas. Instituciones modernas, democráticas e integra garantizan mayores niveles de eficiencia/eficacia y menores riesgos de corrupción, mientras que instituciones con bajo desarrollo de procesos y procedimientos, opacidad y monopolio de la información están más expuestas a la corrupción.

La ineficiencia se magnifica en instituciones débiles y plagadas de riesgos de corrupción, al tiempo que los riesgos de corrupción se vuelven más probables en escenarios institucionales precarios. Así la ecuación es clara: a más desarrollo institucional, mayor capacidad de gestión, mayor eficiencia, menos riesgos de corrupción, más bienestar, más inclusión.

Las administraciones ineficientes brindan las condiciones propicias para la acción de los corruptos: justifican el “atajo” que significa la corrupción en escenarios imperfectos para el acceso a bienes y servicios. Por ejemplo, la participación en un proceso de contratación pública o en la burocracia local, sin las debidas condiciones de transparencia.

Los riesgos de corrupción administrativa e ineficiencia en la gestión impactan directamente las condiciones de pobreza, en un país atravesado además por el conflicto armado y el desplazamiento. Hace ya varios años que se ha empezado a entender que el verdadero obstáculo que impide que los recursos económicos se inviertan en garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los colombianos, no es su escasez, sino la ineptitud de los aparatos gubernamentales, que con frecuencia, va de la mano de claros riesgos de corrupción.

Riohacha, Montería, Sincelejo, Arauca, Santa Marta y Valledupar son ciudades en donde los recursos de transferencias y regalías han sido cuantiosos en relación con otros municipios de características similares⁶ Sin embargo, no han logrado el nivel de desarrollo esperado dados los recursos recibidos. Los hogares con necesidades básicas insatisfechas están entre 30 y 50% del total de hogares de estas ciudades. Y sus resultados en el ITM son muy deficientes, lo que ratifica que la presencia de recursos no es suficiente para alcanzar el desarrollo si no existe la institucionalidad adecuada para administrarlos con probidad.

Otros municipios como Cartagena, Yopal y Cúcuta, si bien avanzan en el proceso de consolidación de instituciones modernas, tienen un reto importante al ser responsables de la inversión de cuantiosos recursos y tener entre 20 y 26% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas.

⁶ En esta oportunidad se señalan los recursos de Sistema General de Participaciones y regalías para el año 2008. Sin embargo, estas entidades se han caracterizado por recibir recursos importantes por este concepto en los últimos dos periodos de gobiernos locales.

Transparencia por Colombia reitera la urgente necesidad de incorporar a los temas de la eficiencia fiscal y de la modernización del Estado, estrategias de fortalecimiento institucional para municipios, acompañadas de claras propuestas anticorrupción y de apertura

informativa. Solo de esta manera será posible contar con entidades estatales integra, democráticas y capaces de gobernar el territorio. La ecuación eficiencia sin transparencia en la gestión abre el camino hacia la exclusión y desfigura el papel del Estado.

TABLA 1

Comparativo de datos municipales sobre Índice de Transparencia Municipal, Necesidades Básicas Insatisfechas, recursos de regalías y del Sistema General de Participaciones. Año 2008.

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM_2008	NBI_2008	RECURSOS DE REGALÍAS - 2008 (EN MILES DE PESOS)	RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - 2008 (EN MILES DE PESOS)	TOTAL (RECURSOS DE REGALÍAS Y DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 2008 (EN MILES DE PESOS))
RISARALDA	PEREIRA	77,9	13,34	68.860.467,6	140.816.734,9	209.677.202,4
NARIÑO	SAN JUAN DE PASTO	77,8	16,20	4.206.396,0	152.550.642,6	156.757.038,6
CASANARE	YOPAL	75,3	24,47	42.663.345.614,0	18.462.151,2	42.681.807.765,2
SANTANDER	BUCARAMANGA	75,2	11,55	4.654.984,3	158.440.313,1	163.095.297,4
BOLÍVAR	CARTAGENA DE INDIAS	72,1	26,01	63.467.160.961,1	330.576.006,1	63.797.736.967,1
ARAUCA	ARAUCA	72,1	33,73	36.596.513.151,0	12.956.700,9	36.609.469.851,9
NORTE DE SANTANDER	CÚCUTA	71,7	23,24	4.837.883.659,6	236.015.976,6	5.073.899.636,2
SUCRE	SINCELEJO	70,6	42,02	11.011.840.419,6	103.331.178,0	11.115.171.597,5
HUILA	NEIVA	70,3	17,70	63.430.577.839,0	132.095.153,3	63.562.672.992,3
TOLIMA	IBAGUÉ	69,3	16,23	353.959.150,4	151.391.083,5	505.350.233,9
QUINDIO	ARMENIA	68,7	13,21	46.672.020,8	93.758.007,8	140.430.028,5
CAQUETÁ	FLORENCIA	68,3	26,85	0,0	70.065.596,0	70.065.596,0
CORDOBA	MONTERÍA	67,4	44,51	2.157.115.750,8	152.161.963,0	2.309.277.713,9
BOYACÁ	TUNJA	66,9	12,01	4.201.926,2	54.899.530,8	59.101.457,0
CALDAS	MANIZALES	66,8	10,03	99.364.078,6	121.284.959,0	220.649.037,5
MAGDALENA	SANTA MARTA	66,6	29,03	14.550.107.392,3	149.665.998,3	14.699.773.390,6
ATLÁNTICO	BARRANQUILLA	63,6	17,72	37.853.472,4	323.575.387,3	361.428.859,7
CAUCA	POPAYÁN	63,4	18,07	0,0	91.207.057,3	91.207.057,3
CESAR	VALLDUPAR	62,6	32,74	68.115.757,3	140.234.257,9	208.350.015,2
AMAZONAS	LETICIA	62,1	37,65	0,0	7.856.399,2	7.856.399,2
PUTUMAYO	MOCOA	58,9	27,91	478.967.624,0	7.363.862,2	486.331.486,2
VICHADA	PUERTO CARREÑO	55,9	45,62	0,0	4.203.787,3	4.203.787,3
META	VILLAVICENCIO	53,7	17,07	30.220.899.767,0	132.664.667,3	30.353.564.434,3
GUAINÍA	PUERTO INIRIDA	53,0	57,53	12.036.734,0	8.146.352,8	20.183.086,8
LA GUAJIRA	RIOHACHA	51,5	49,10	13.774.190.780,0	31.547.605,6	13.805.738.385,6
CHOCÓ	QUIBDÓ	50,6	89,47	287.834.347,0	81.155.501,3	368.989.848,3
VAUPÉS	MITÚ	44,0	51,78	0,0	8.525.361,9	8.525.361,9
GUAVIARE	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	26,8	42,40	0,0	11.844.886,8	11.844.886,8

Fuentes:

ITM 2008 (calificación promedio). Corporación Transparencia por Colombia

Necesidades Básicas Insatisfechas 2008 (porcentaje de hogares con NBI). Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Recursos de regalías 2008 (en miles de pesos). Agencia Nacional de Hidrocarburos e Ingeominas.

Recursos del Sistema General de Participaciones (en miles de pesos). Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Resultados por factores

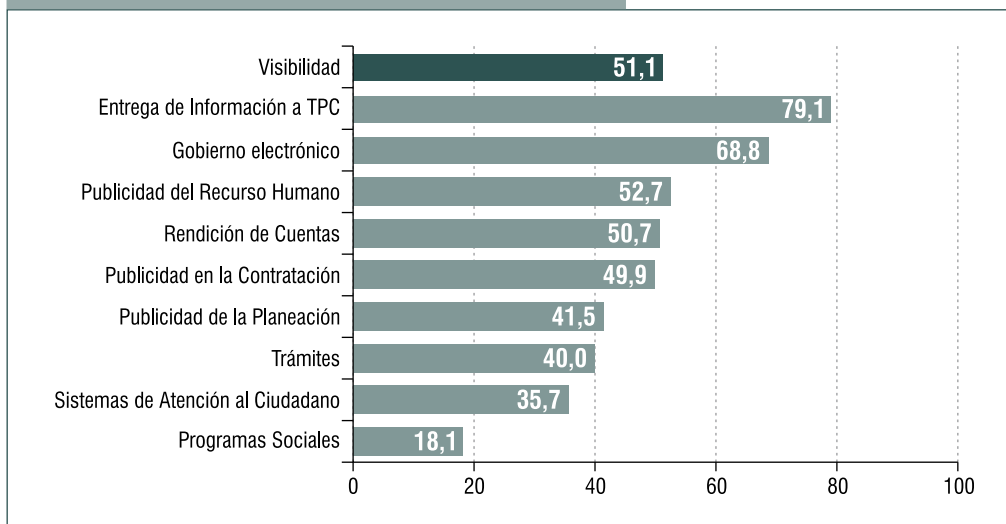
Visibilidad: información pública se maneja como secreta

Con un promedio de 51.1 este factor es el de más baja calificación del ITM. El resultado muestra que los gobiernos municipales tienen muy poca apertura informativa sobre los procesos de contratación pública y los recursos humanos. Las audiencias públicas de rendición de cuentas a la ciudadanía son pobres en información y débiles en la presentación de datos de interés general.

ítm

GRÁFICA 1

Factor Visibilidad



Ninguno de los 148 gobiernos municipales evaluados publica en su sitio web información sobre los programas sociales de educación, salud, vivienda y adulto mayor: con el menor promedio del factor, 18.1/100, los resultados de este indicador muestran que no se informa de manera suficiente y oportuna sobre programas centrales para el bienestar de la población y en los que se invierten enormes recursos públicos. No se entrega a la ciudadanía información general de cada programa, ni los criterios de elegibilidad para acceder a ellos, ni el listado de personas beneficiadas. Únicamente 13% de las alcaldías ofrece información sobre el Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN.

Los sistemas de atención al ciudadano son muy deficientes: el promedio 35.7/100 puntos de este indicador refleja la precariedad de este tema en los municipios evaluados, donde únicamente 11% de las alcaldías tienen información sobre el sistema de atención al ciudadano en sus sitios web. Si bien, 93% cuenta con un buzón de quejas y reclamos, llama la atención que la solicitud de derecho de petición realizada por el equipo del ITM a los municipios evaluados a través de estos buzones, obtuvo respuesta sólo en 12% de los municipios. Esto evidencia la baja o nula respuesta a los requerimientos solicitados por este medio y expresa desinterés de los funcionarios públicos por atender al ciudadano en cumplimiento de las disposiciones legales.

61% de los municipios no permite al ciudadano interponer una queja o reclamo vía telefónica. 38% no informa desde el conmutador cómo acceder al sistema de atención al ciudadano y 37% no permite hacer seguimiento telefónico al estado de la petición, queja o reclamo. Solo 26% de los municipios elabora informes completos de atención al ciudadano que inciden en el mejoramiento del servicio. Se destaca el municipio de Calarcá en Quindío que cumple con 100% de los criterios evaluados en el indicador de sistema de atención al ciudadano.

Únicamente en 39% de los sitios web municipales es posible realizar en forma parcial, al menos, un trámite en línea: el promedio de 39/100 puntos en el indicador de trámites muestra los problemas de este indicador en los municipios evaluados. Aunque 93% tiene información sobre trámites en el sitio web, sólo 19% cuenta con un grupo encargado de la simplificación y racionalización de los mismos y de éstos, sólo la mitad ha diseñado un plan de racionalización.

Se publica el Plan de Desarrollo pero no su ejecución: 40/100 es la calificación promedio del indicador de publicidad de la planeación. Aún cuando el plan de desarrollo municipal se encuentra en 82% de los sitios web de las alcaldías municipales, la información sobre el presupuesto solo está en 40 % de los sitios, el Plan Operativo Anual de Inversiones en 17% y el proceso de empalme en 20%.

Los municipios de San Martín en Meta y Yopal en Casanare publicaron 100% de la información sobre

el Plan de Desarrollo Municipal, el presupuesto y el Plan Operativo Anual de Inversiones. En contraste, los municipios de Santiago y Villa del Rosario en Norte de Santander no divulgaron ninguna de estas herramientas de planeación.

Opacos procesos de contratación: con un promedio de 50/100 puntos, las cifras de este indicador son críticas. Únicamente 3% de las alcaldías evaluadas cumple con la totalidad de los sub indicadores de publicidad de la contratación: Carmen de Viboral en Antioquia, Cartagena en Bolívar, Vista Hermosa y San Martín en Meta y Los Patios en Norte de Santander.

Otras alertas están en el hecho de que menos de 15% de los municipios publica en su página el plan de compras. 53% lo hizo en el portal del SICE.

No hay coherencia entre las licitaciones realizadas y las publicadas en el Portal Único de Contratación – PUC. Los municipios informan que realizaron 548 licitaciones y solo están publicadas 147. Es decir, más de 70% de las licitaciones no se publicó en el PUC de acuerdo con la exigencia de la ley.

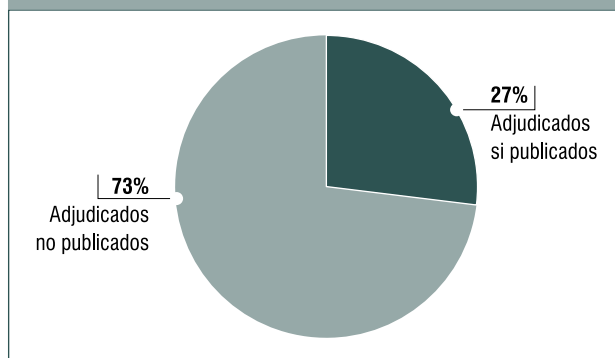
En las rendiciones de cuentas a la ciudadanía no se abordan algunos temas centrales: 50.8/100 puntos es la calificación promedio de este indicador. Si bien 89% de las administraciones municipales realizó algún ejercicio de rendición de cuentas, sólo 71% hizo audiencias públicas con la ciudadanía. 65% de los alcaldes abordaron en esos ejercicios el tema de contratación y sólo 41% los temas relacionados con recursos humanos. La opinión de los ciudadanos participantes en las audiencias sólo fue consultada por 32% de los municipios evaluados.

Los gobiernos de Pereira en Risaralda, Pasto en Nariño, Sabaneta en Antioquía, y Chía y Facatativá en Cundinamarca realizaron audiencias públicas con la ciudadanía en las que trataron además de temas de cumplimiento del PDM, aspectos como contratación y recursos humanos. Estos municipios realizaron amplias convocatorias, difundieron los resultados de la audiencia por varios medios y evaluaron el ejercicio con los participantes.

De los 148 municipios evaluados, 70 reciben regalías

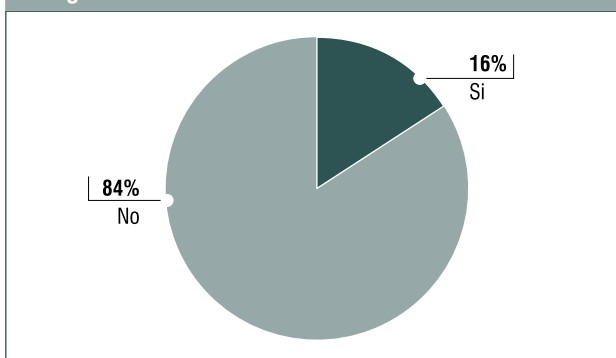
GRÁFICA 2

Consistencia de procesos adjudicados-VS-publicados



GRÁFICA 3

Entidades que publican Información de regalías en el sitio web



directas. Sólo 16 % de estos publican en su sitio web información sobre el monto que reciben y manejo que dan a los recursos por este concepto.

Se publica poca información sobre asignaciones salariales: el promedio general del indicador de publicidad del recurso humano, es de 52.7/100 puntos. Sólo 59% publica en su sitio web el organigrama del gobierno municipal y los perfiles de los funcionarios. 39% dispone en su web del manual de funciones y competencias y apenas 26% de las alcaldías informa las asignaciones salariales de sus funcionarios. 78% publica el directorio de funcionarios principales. Se destacan cinco municipios: Abrego y Pamplonita en Norte de Santander, Morroa en Sucre, San Martín en el Meta y San Vicente de Chucurí en Santander, todos de categoría seis, cumplen con 100% de los aspectos evaluados en cada uno de sus sitios web.

Aún cuando hay avances en la entrega de información al Índice de Transparencia, hay temas sobre los que no se recibe información: este indicador muestra el mejor comportamiento dentro del factor visibilidad con una calificación de 79/100 puntos. No obstante, acceder a la información sobre contratación pública sigue siendo difícil. Por ejemplo, en la solicitud sobre el número de licitaciones realizadas, tan solo 58% de las entidades que adelantó estos procesos, envió información.

En contraste, 90% de las entidades evaluadas entregó información completa sobre su planta de personal, 86% presentó información sobre sus contratistas y 79% las hojas de vida de los funcionarios principales e información cuantificable de las asignaciones salariales de los funcionarios.

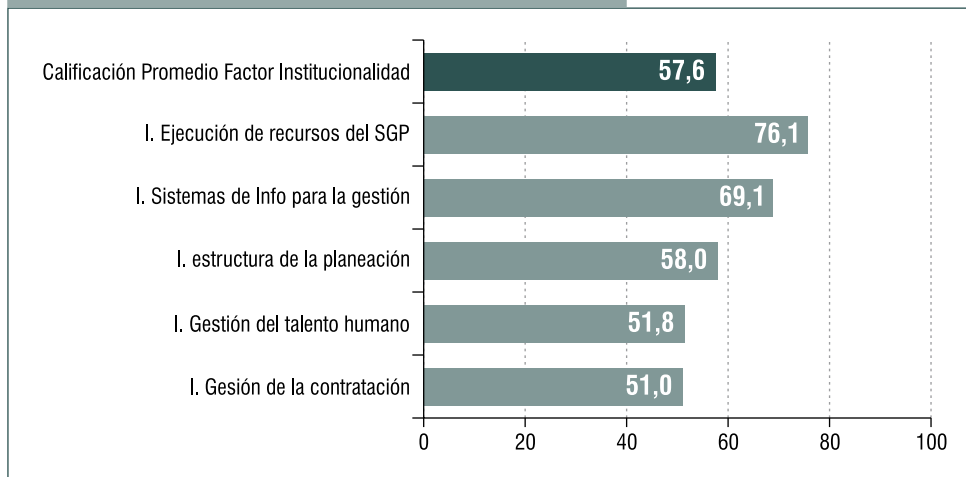
Avances relativos en las metas del Programa Gobierno en Línea: este indicador se obtiene de la evaluación que hace el Programa Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al cumplimiento de las fases de la Agenda de Conectividad en los sitios web. El promedio es de 68.8 puntos. Sobresale que 86% de las alcaldías cumplió con la publicación de datos básicos de contacto. Sin embargo, solamente 20% de las Alcaldías informa al ciudadano sobre proyectos, programas, resoluciones y actos administrativos. 72% de los municipios evaluados no cuenta con calendario de actividades ni con un espacio para preguntas y respuestas frecuentes en su sitio web.

Institucionalidad: altos niveles de discrecionalidad en los procesos de gestión institucional

57.6/100 puntos evidencian procesos y procedimientos deficientes en los municipios evaluados en el manejo de asuntos centrales de la administración municipal: la contratación y el recurso humano.

GRÁFICA 1

Factor Institucionalidad



Gestión de la contratación

Siendo uno de los procesos centrales de la gestión de los gobiernos municipales, el promedio de 51/100 puntos vuelve a poner en alerta la fragilidad de los procesos y procedimientos de la contratación pública. Los principales riesgos de corrupción están en:

Baja utilización de la figura de interventoría: 5% de los 148 municipios evaluados, hace interventoría a más de 75% de sus contratos de obra. 87% la realiza a menos de 50% de sus contratos.

Número reducido de proponentes para las licitaciones de bienes tradicionales: únicamente 22% de las alcaldías adjudica sus licitaciones con la participación de tres proponentes. 56% de los municipios tuvo en promedio un proponente.

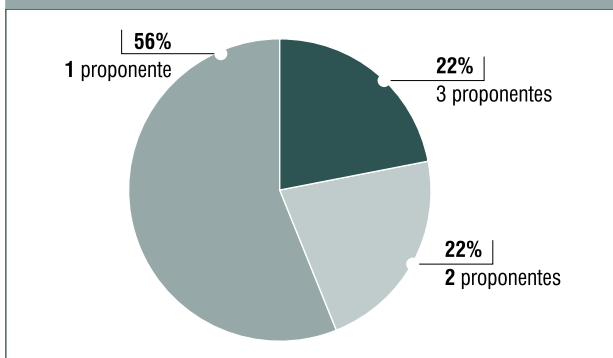
Recurrencia en la contratación directa. 40% de las alcaldías realizan más de 70% de sus procesos contractuales sin un llamado público formal. Esto indica que a pesar de haberse dado avances legales en el desarrollo de procedimientos que incorporan la competencia en la adquisición de bienes y servicios, existe todavía un alto número de procesos que se desarrollan de forma discrecional y privada.

Pocos comités de estudios previos: sólo 40% de los gobiernos municipales tiene en funcionamiento el comité de estudios previos responsable de la valoración técnica, jurídica y financiera del objeto a contratar.

Insuficiente información en el plan de compras: apenas 35 % de las entidades cumple con 100% de las disposiciones exigidas por la Resolución No. 5313 de febrero 28 de 2002 sobre este tema.

GRÁFICA 2

Porcentaje de proponentes por licitación pública



Evolución en los siguientes aspectos: 65% de las alcaldías evaluadas realiza estudios de riesgos de los procesos de contratación. 62% de los municipios tienen manual de contratación. En 85% de las alcaldías funciona el comité de evaluación de propuestas.

Gestión del talento humano

La calificación de 51.8/100 puntos ratifica el bajo desarrollo institucional de los gobiernos municipales frente a este asunto, lo cual se manifiesta en la ausencia de meritocracia, en la precariedad de los sistemas de evaluación y en la falta de atención alrededor de las declaraciones de bienes y servicios.

Profesionalización y mérito: tareas pendientes: los municipios tienen hoy un déficit de garantías para la profesionalización de los servidores públicos encargados de liderar la administración. Sólo cuatro de los 148 municipios evaluados: Chía, Fusagasugá, Mocoa y Manizales realizan algún tipo de concurso para la selección de funcionarios de libre nombramiento y remoción. La hoja de vida de 97% de los servidores públicos que tiene a su cargo tareas directivas y de coordinación, no corresponde con el perfil del cargo previsto en el manual de funciones de los respectivos gobiernos municipales.

30% de las alcaldías evaluadas presenta manuales incompletos que no incorporan las funciones de los cargos principales, ni las especificaciones en cuanto a profesionalización y experiencia.

A pesar que la legislación colombiana deja a discrecionalidad del contratante la selección de personal para cargos de libre nombramiento y remoción, la práctica de la competencia para estos casos no desvirtúa la naturaleza de la discrecionalidad, sino por el contrario, la hace coherente con los principios de la función pública expuestos en la Ley 909 de 2005 que señala que los criterios de mérito, de las calidades personales y de la capacidad profesional se podrán ajustar a los empleos públicos de libre nombramiento y remoción de acuerdo con lo previsto en la ley.

No se hacen evaluaciones de desempeño a todos los servidores públicos:

de los 7.038 funcionarios de carrera administrativa perteneciente a los 148 municipios que hacen parte de la medición, se evaluaron 5.208 funcionarios, un poco menos de 75%.

La falta de evaluaciones a los funcionarios de carrera administrativa, genera dudas sobre el control que se ejerce disciplinariamente y desde la Comisión Nacional del Servicio Civil, para asegurar el cumplimiento y promoción de los principios de la función pública.

Frente a las evaluaciones de funcionarios de libre nombramiento y remoción, tarea obligatoria según la ley y la cual debe realizarse bajo los parámetros que la entidad establezca, los resultados del ITM señalan que solo 43% de estos funcionarios tuvo algún tipo de monitoreo a los compromisos pactados al momento de asumir el cargo. Resulta preocupante si además de la ausencia de evaluación de desempeño, tampoco hay mérito para la selección. El Índice muestra que a cerca de 18% de quienes son de libre nombramiento y remoción y no fueron seleccionados mediante procesos de meritocracia, tampoco se les realizó seguimiento a las metas o compromisos adquiridos.

Declaración de bienes y rentas: incompletas y desactualizadas:

44% de los municipios evaluados no solicitó la declaración de bienes y rentas a los funcionarios de planta, y de las entidades que si lo hicieron, sólo 36% pidieron su actualización.

La composición de las plantas de personal municipales no sigue los lineamientos de la normatividad colombiana:

en primer lugar, aunque la prestación de servicios

es una figura permitida por la legislación colombiana como una forma de atender el déficit transitorio de personal que enfrentan algunas entidades en momentos específicos de las vigencias, este tipo de contratación se ha convertido en el más frecuente en las alcaldías del país. Esto hace inaplazable su regulación o control, pues estos funcionarios – que en muchos casos se desempeñan en actividades misionales de las entidades – no tienen las mismas garantías y controles de los servidores públicos de planta, tales como: capacitación, evaluación y control disciplinario completo.

Los datos muestran que, en general, la contratación de personal mediante la modalidad de prestación de servicios profesionales excede en el nivel municipal 60% el tamaño de la planta de personal de las alcaldías.

En segundo lugar, sigue sin cumplirse la relación 70 – 30 % entre funcionarios misionales frente a los de apoyo o asistenciales. Los resultados también muestran que hay más personal asistencial que misional en las plantas de personal municipales. Este porcentaje que debería ser 30% para asistencial y 70% para misional, se cumple en solo 12% de las alcaldías. Se observa que en 70% de los gobiernos municipales la planta de personal está compuesta por 45% de personal asistencial y 55 % misional.

Hay esfuerzos municipales en la organización de la información y en la planeación para la gestión: lentamente los municipios avanzan en la construcción de instrumentos de gestión, que no son el óptimo deseado, pero son testimonio del interés en mejorar estos aspectos.

72% de las entidades evaluadas tiene sistemas tecnológicos de información para el manejo del presupuesto. Solo 57% de las alcaldías municipales cuenta con herramientas tecnológicas para la administración de la contratación y 38% para gestionar los asuntos relacionados con los recursos humanos de las alcaldías.

67% de las alcaldías cuenta con planes de desarrollo debidamente constituidos en los que se incluyen diagnósticos, metas cuantificables y estrategias para el cumplimiento de los compromisos de los sectores de salud, educación y saneamiento básico.

En contraste, 93% de las Alcaldías, no establecen dentro de su Plan Operativo Anual- POAI los tiempos de ejecución de los proyectos y adicionalmente, 64% no señala la secretaría responsable.

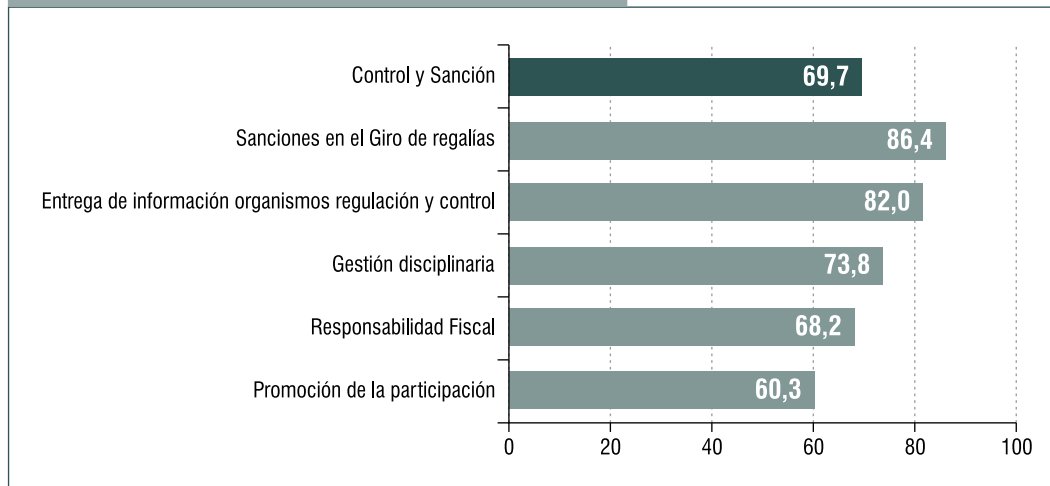
Solo 37% de las alcaldías contempla dentro de su Plan de Desarrollo directrices para el funcionamiento del Banco de Proyectos, y promueve su armonización con otras herramientas de planeación.

Control y Sanción: la calificación no recoge las fallas de la institucionalidad de los gobiernos municipales

A pesar de las serias debilidades institucionales en los municipios evaluados, el factor que evalúa los aspectos del control y la sanción muestra una calificación más alta que las de los otros factores, lo que parece significar que los controles fiscal y disciplinario no recogen las fallas de la institucionalidad municipal. De otra parte, los resultados muestran que las contralorías municipales, responsables de un sólo sujeto de control, hacen mejor su tarea que las departamentales que vigilan un mayor número de municipios.

GRÁFICA 1

Factor Control y Sanción



Más fallos de responsabilidad fiscal en los municipios grandes que en los pequeños: el tema de la responsabilidad fiscal despierta en la actualidad múltiples interrogantes por las debilidades en torno a los resultados del control fiscal en el nivel municipal. En muchos casos, el número de fallos no se corresponde con las debilidades institucionales reales. Influyen en esta situación, la poca capacidad de las contralorías departamentales para auditar en profundidad el alto número de sujetos de control que tienen en relación con sus recursos y tamaño, y el hecho que las auditorías municipales son aleatorias, por lo que puede haber municipios a los que por varios años no llegue el control fiscal. De ahí los interrogantes sobre la eficiencia del control fiscal en el nivel municipal.

Esta situación se refleja en los resultados del ITM, en los que el promedio de calificación, respecto al número de fallos fiscales proferidos para cada alcaldía en 2008,

es de 68 puntos y en los que 64% de los municipios evaluados obtiene una calificación óptima, es decir sin ningún fallo fiscal en la vigencia..

Un análisis más detallado, a partir del examen por categorías, muestra que los municipios de categorías uno y dos, correspondientes a municipios medianos y grandes que manejan una mayor cantidad de recursos, y que cuentan con una contraloría con dedicación exclusiva para ellos, tienen una fuerte concentración de fallos con responsabilidad fiscal. Mientras que los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, más pequeños y con menos recursos, vigilados por la contraloría departamental del territorio al cual pertenecen, registran muy pocos fallos de responsabilidad fiscal. Los resultados muestran que, en este caso, el número de fallos de responsabilidad fiscal respecto del total de los fallos emitidos no supera 16%.

Esta situación refleja la debilidad en el control fiscal de la mayoría de las contralorías departamentales, las cuales tienen a su cargo para auditar un número amplio de municipios, a diferencia de las contralorías municipales, que ejercen funciones respecto de un solo municipio específico.

No obstante, en el marco de la descentralización y el fortalecimiento de las contralorías departamentales y municipales, resulta preocupante el bajo porcentaje de fallos con responsabilidad fiscal que por municipio se emiten anualmente. Así, en las categorías uno y dos, donde el control es más eficiente, se emiten cerca de 3.16 fallos con responsabilidad fiscal por municipio. Para categorías cinco y seis los resultados son desalentadores. Donde hay mayor cantidad de municipios evaluados, solo se profirieron 0.3 fallos por responsabilidad fiscal por municipio en 2008.

TABLA 1

No. de fallos de responsabilidad fiscal según categorías

CATEGORÍAS	Nº APROXIMADO DE FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL POR MUNICIPIO EVALUADO. AÑO 2008(*)
Uno y dos	3,16
Tres y cuatro	0,65
Cinco y seis	0,3
Total	1,05

* Número total de fallos con responsabilidad fiscal, para el año 2008, dividido entre el número de municipios evaluados para cada categoría.

Pocas sanciones disciplinarias en los municipios evaluados: respecto de los fallos disciplinarios emitidos por la Procuraduría General de la Nación y reportados a través del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad SIRI, se observa un bajo número de funcionarios de nivel no directivo (asesor, profesional, técnico y asistencial) con sanciones disciplinarias. De 148 entidades evaluadas, menos de 1% de funcionarios no directivos fueron sancionados disciplinariamente. En cambio el porcentaje de funcionarios sancionados en el nivel directivo supera 4% en categorías uno y dos, y 10% en categorías cinco y seis.

Frente al control interno disciplinario, respecto del porcentaje de denuncias tramitadas en esta oficina *versus* el porcentaje de denuncias recibidas, se observa que a mayor tamaño del municipio, mayor eficiencia de las oficinas de control interno disciplinario. En los municipios de categorías uno y dos, 40% de la alcaldías tramitó un porcentaje superior a 90% de las denuncias recibidas. En categoría tres y cuatro solamente 21% gestionó 90 % de las denuncias y en categoría cinco y seis solo 14% realizó una buena gestión en la oficina de control interno.

Solo 11% de los municipios recibieron sanción en relación con el giro de regalías: según el reporte de la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, de los municipios evaluados que recibieron regalías en 2008, solo ocho entidades municipales, correspondiente a 11%, tuvieron medida de suspensión del giro de estos recursos. Es preocupante esta cifra si se contrasta con la importante cantidad de recursos que se reciben por este concepto, y el alto grado de denuncias y escándalos por su irregular utilización.

Se cumple con la entrega de información a organismos de regulación y control: los 82/100 puntos de este indicador muestran que la tendencia es cumplir con la entrega de informes, en especial a las contralorías territoriales y a la Contaduría General de la Nación. Sin embargo, menos de 60% de las alcaldías entregan los informes de forma completa y oportuna, lo cual no es positivo si se tiene en cuenta que se trata de información determinante para hacer seguimiento a la gestión de los recursos.

Apenas aceptable la promoción de la participación: la calificación de 60/100 puntos refleja una situación incierta en este indicador. Si bien se han ampliado los espacios de participación ciudadana en temas como la formulación del Plan de Desarrollo Municipal –en 96% de los municipios- y se convocó a mesas de diálogo y/o a encuentro ciudadanos -86% de las alcaldías-, sólo 26% posibilitaron la participación de la gente en la elaboración del presupuesto municipal. Finalmente, en 44% de los municipios, los Consejos Municipales de Planeación entregaron el concepto sobre el Plan de Desarrollo.



ítm

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Colección Documentos Observatorio de Integridad N. 12
Índice de Transparencia Municipal – Resultados 2008-2009
ISSN 1692-1887 Bogotá – Colombia – Noviembre de 2010

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

CONSEJO RECTOR

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

JUNTA DIRECTIVA

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

DIRECTORA EJECUTIVA

Elisabeth Ungar Bleier

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

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

Martha Liliana Pilonieta Albarracín
Investigadora responsable

Karina Andrea Cruz Parra
Investigadora

Francy Milena Alba Abril
Paula Vanessa Páez Barreto
Camilo Enrique Rubio Castiblanco
Rodrigo González Márquez
Asistentes de investigación

Fernando Augusto Segura Restrepo
Sergio Andrés Díaz Beltrán
Lina Marcela Escobar Monsalve
Colaboradores

ASESORES

Martha Badel Rueda
Asesoría Metodológica

Ecoanalítica Ltda.
Asesoría estadística

Hardy León Valencia
Asesoría en temas de contratación pública

PCT Ltda.
Asesoría en sistemas

Proyecto desarrollado con el apoyo financiero de:

- Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ – Programa CERCAPAZ
- Embajada Británica

- Esta publicación también ha sido posible gracias al apoyo del gobierno de los Estados Unidos, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo los términos del Contrato No. DFD-I-03-05-00221-00 y en el marco del Programa de Consolidación de la Gobernabilidad Regional - Cimientos.

Las opiniones expresadas en este material no representan aquellas de USAID y/o las del gobierno de Estados Unidos de América.

Jannette Bonilla Torres
Dirección editorial y edición de textos

aZoma - Criterio Editorial Ltda.
Diseño y Diagramación

Offset Gráfico Editores Ltda.
Impresión

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

transparencia@transparenciacolombia.org.co

www.transparenciacolombia.org.co

