



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

Índice de Gobierno Abierto - IGA

Resultados 2015

Análisis Comparativo 2010

2015



Índice de Gobierno Abierto - IGA

—
Resultados 2015

.....
Análisis Comparativo 2010-2015
.....



Banco Interamericano
de Desarrollo



ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO - IGA RESULTADOS 2015 - ANÁLISIS COMPARATIVO 2010-2015

Herramientas de Fortalecimiento Preventivo y Promoción de la Transparencia
Índice de Gobierno Abierto IGA - Resultados 2015 y análisis comparativo 2010-2015

© Procuraduría General de la Nación, 2016
© Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2016

Editor:

Instituto de Estudios del Ministerio Público
Carrera 5 N°. 15-80 piso 16. Bogotá, D. C.
PBX: (1) 587 8750 Ext. 11621
<http://procuraduria.gov.co/iemp/index.jsp>
Todos los derechos reservados.

Autores: Carlos Augusto Mesa Díaz
Gustavo Adolfo Sanclemente Ramírez
Teresa Huertas Molina
Registro Derechos de Autor: Ley 23 de 1982

Coordinador Editorial

Gary Hernández Guerrero

Diseño de Portada y Diagramación:

Natalia Cerón Franco

Edición digital

Colombia Bogotá, diciembre de 2016

ISSN: En trámite

Las opiniones expresadas en el presente libro son responsabilidad de los
autores y no comprometen al Instituto de Estudios del Ministerio Público.

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

MARTHA ISABEL CASTAÑEDA CURVELO
Viceprocuradora General de la Nación

CARLOS AUGUSTO MESA DÍAZ
Procurador Delegado para la Descentralización
y las Entidades Territoriales

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
Director Instituto de Estudios del Ministerio Público - IEMP

CARLOS FELIPE GAMBOA GAMBOA
Coordinador Unidad Ejecutora Programa de Fortalecimiento PGN-BID

GUSTAVO ADOLFO SANCLEMENTE RAMÍREZ
TERESA HUERTAS MOLINA
Coordinadores del Índice de Gobierno Abierto - IGA

Agradecimientos:

LILIANA CABALLERO DURÁN

Directora - Departamento Administrativo de la Función Pública

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Director General - Departamento Nacional de Planeación

ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA

Director General - Archivo General de la Nación

CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

Auditor General - Auditoría General de la República

PEDRO LUIS BOHÓRQUEZ RAMÍREZ

Contador General - Contaduría General de la Nación

MARÍA MARGARITA ZULETA GONZÁLEZ

Directora General - Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente

DAVID LUNA SÁNCHEZ

Ministro - Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

Ministro - Ministerio de Salud y Protección Social

GINA MARÍA PARODY D'ECHEONA

Ministra - Ministerio de Educación Nacional

JOSÉ MIGUEL MENDOZA

Superintendente - Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

MARÍA DEL PILAR CARMONA PALACIO

Presidente - Central de Inversiones S.A.

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA

Contralor - Contraloría de Bogotá

ANDRÉS BALCÁZAR GONZÁLEZ

Procurador Auxiliar - Asuntos Constitucionales

TABLA DE CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN	7
II. INTRODUCCIÓN	11
III. ALGUNOS ELEMENTOS TEÓRICOS	17
1. La función preventiva de la Procuraduría General de la Nación . . .	17
2. El triángulo del fraude.....	20
3. Cadena de valor de la gestión de la información.....	22
4. Indicadores evaluados en el IGA.	26
4.1. Indicadores de la categoría Control Interno	26
4.2. Indicador de la categoría Gestión Documental	28
4.3. Indicadores de la categoría Visibilidad de la Contratación. . .	29
4.4. Indicadores de la categoría Competencias Básicas Territoriales.....	31
4.5. Indicadores de la categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera	34
4.6. Indicadores de la categoría Gobierno Electrónico.	36
4.7. Indicador de la categoría Rendición de Cuentas	37
4.8. Indicadores de la categoría Atención al Ciudadano	38
IV. RESULTADOS GENERALES IGA 2015	41
1. Ajustes del modelo IGA para el 2015.....	42
2. Gobernaciones 2015.....	44
2.1. Comportamiento de los indicadores.....	44
2.2. Gobernaciones con resultados más destacados.....	48
2.3. Gobernaciones con mayores debilidades	50



3.	Alcaldías 2015	52
3.1.	Comportamiento de los indicadores.....	52
3.2.	Alcaldías con resultados más destacados	54
3.3.	Alcaldías con mayores debilidades	60
V.	RESULTADOS COMPARATIVOS IGA 2010 - 2015.....	65
1.	Gobernaciones 2010 - 2015	66
1.1.	Resultados promedio por indicador.....	66
1.2.	Mejores desempeños de gobernaciones en el periodo vs. desempeños más débiles.....	80
2.	Alcaldías 2010 - 2015.....	86
2.1	Resultados promedio por indicador.....	87
2.2	Mejores desempeños de alcaldías en el periodo vs. desempeños más débiles.....	107
VI.	ANÁLISIS DE PARTE DE ENTIDADES RECTORAS DE LAS POLÍTICAS OBJETO DE SEGUIMIENTO EN EL IGA	113
1.	Departamento Administrativo de la Función Pública	114
2.	Contaduría General de la Nación	116
3.	Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente.....	118
4.	Auditoría General de la República	120
5.	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	122
VII.	ANEXOS.....	123
1.	Fichas técnicas de los indicadores.....	123
2.	Estructuras operativas del IGA - Gobernaciones	124
3.	Estructuras operativas del IGA - Alcaldías.....	124
4.	Histograma rango de tipificación por indicador	124
5.	Municipios con menores desempeños en los principales indicadores.....	124



Cuando asumí el reto de actuar como procurador general de los colombianos me comprometí a velar por la garantía de sus derechos y de los intereses colectivos, por el correcto manejo de los recursos públicos, por el respeto del ordenamiento jurídico y por el cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos, y desde el primer momento tuve claro que la lucha decidida contra la corrupción debía ocupar un lugar prioritario en la agenda de la Procuraduría General de la Nación.

Construimos así el plan estratégico institucional “Procurando Orden y Rectitud”, y

/ 8

desde las perspectivas y objetivos allí trazados reflexionamos sobre las causas del fenómeno de la corrupción buscando no sólo comprender mejor la génesis de esta 'pandemia', sino diseñar e implementar las más efectivas herramientas para enfrentarla. Mediciones como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional¹, y las estadísticas de investigaciones y sanciones por este tipo de conductas, evidenciaban la dimensión y persistencia de la problemática.

Y es que la corrupción hace inviable a un país; limita sustancialmente la gobernabilidad y la competitividad, hace imposible que cualquier logro sea sostenible y sus consecuencias institucionales y deslegitimadoras son avasallantes.

Evidenciamos asimismo que en la lucha contra este flagelo no bastaban las sanciones disciplinarias que, aunque importantes, llegan cuando ya se ha desconocido el orden jurídico, cuando ya se han dilapidado recursos públicos y, lo más grave, cuando ya se han vulnerado los derechos de muchos colombianos, porque los miles de millones de pesos que se enredan en la corrupción son, en últimas, derechos fundamentales, culturales, sociales y económicos que se han desamparado, afectando especialmente a los sectores que más requieren de la protección del Estado. Era necesario actuar desde el escenario preventivo con estrategias novedosas y de gran impacto en la **anticipación ante los riesgos de corrupción**, que involucraran no solo el compromiso de la Procuraduría sino de otros organismos de control y de las autoridades del orden nacional y territorial.

¹ http://webantigua.transparencia.org.es/ipc...s/ipc_2009/tabla_sintetica_cpi_2009_table_spanish.pdf

Analizamos modelos internacionales de control, entre otros las medidas preventivas de las convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, y con estos elementos nos dimos a la tarea, desde la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, de construir una herramienta que nos permitiera monitorear el cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción en las alcaldías y gobernaciones de todo el país, a partir del recaudo y análisis de la información que consolidan y reportan las entidades rectoras en cada uno de los aspectos evaluados. Así nació el Índice de Gobierno Abierto IGA, una estrategia que amplía el margen de observación de este organismo de control sobre los municipios y departamentos, y que permite evidenciar y detectar con mayor oportunidad los riesgos de posibles irregularidades administrativas relacionadas con aspectos como la contratación y la ejecución presupuestal, el manejo documental, el control interno y la administración del recurso humano, entre otros.

Hemos recorrido el país fortaleciendo las capacidades de las administraciones territoriales, facilitando la coordinación entre las autoridades del orden nacional, los departamentos y municipios, y socializando los resultados de las mediciones que anualmente hemos realizado desde el periodo 2010 hasta la fecha. Una de nuestras conclusiones es que para los mandatarios y en general para los servidores públicos, al menos para la mayoría, son de buen recibo las acciones preventivas de la Procuraduría General de la Nación, porque se constituyen en una oportunidad para reorientar esfuerzos y para adoptar decisiones con base en información estratégica. También evidenciamos que es prioritario promover el mejoramiento de los sistemas de información que recaudan y procesan los reportes sobre las políticas y normas que se monitorean a través del IGA.



En esta publicación entregamos un legado para el país: el Índice de Gobierno Abierto es la mejor expresión de la nueva gestión preventiva. Esperamos que en los años venideros los alcaldes y gobernadores sigan contando con esta valiosa herramienta que -como ya he señalado- da luces sobre los aspectos clave que se deben fortalecer para blindar sus administraciones contra la corrupción.

Gracias a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación que asumieron este desafío y trabajaron con convicción y sin pausa para construir e implementar el IGA; gracias a las entidades que aportaron la valiosa información para el cálculo de los respectivos indicadores, y que nos hicieron saber que visibilizar sus políticas y estrategias a través del IGA se constituyó en un impulso definitivo para las mismas. Gracias especialmente a los alcaldes y gobernadores de las actuales y anteriores administraciones, que estuvieron dispuestos a escuchar lo que tuvimos por decirles sobre el cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción en sus territorios y que se esmeraron por superar cada año sus propias metas.

Alejandro Ordóñez Maldonado

Procurador General de la Nación



Un extenso y constructivo camino se ha recorrido desde el año 2009, cuando a la luz de los lineamientos del Plan Estratégico Institucional “Procurando Orden y Rectitud” se analizaron los aspectos críticos del fenómeno de la corrupción en Colombia y se optó por la implementación de instrumentos novedosos que privilegiaran el escenario de anticipación en la actuación preventiva, que facilitaran el diálogo y la coordinación entre las autoridades del orden nacional y territorial, y que impactaran en el fortalecimiento de las instituciones en orden a garantizar los derechos de los colombianos.

El Índice de Gobierno Abierto - IGA logra condensar estos propósitos porque permite evaluar la gestión pública territorial respecto del cumplimiento de las disposiciones legales diseñadas para prevenir riesgos de corrupción, a partir de los reportes de los sistemas de información de las instituciones del nivel central responsables de liderar la implementación de tales disposiciones; esto a partir del principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado, señalado en el artículo 209 de la Constitución².

Cabe citar que en la génesis del IGA la Procuraduría realizó un diagnóstico sobre las numerosas normas que apuntan a mitigar los riesgos de corrupción, y se concluyó que su nivel de cumplimiento era crítico. Por ejemplo, según una encuesta realizada en el 2010 por este organismo de control, el 91% de 225 entidades territoriales consultadas incumplía la Ley de Archivos. El Departamento Nacional de Planeación informó que en el 2009 el 44% de los municipios reportó información incompleta e inconsistente sobre el manejo del Sistema General de Participaciones. Según la Contaduría General de la Nación el 62% de las 750 entidades que recibían regalías no reportaron a través del Formulario Único Territorial (FUT) las inversiones financiadas con estos recursos con corte a 2009. Según el Ministerio de las TIC, a 31 de diciembre de 2010 el 93% de las entidades territoriales se encontraba en nivel bajo o medio en la implementación de la fase de información de la Estrategia

2 Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Gobierno en Línea. Esto, sólo por señalar algunos de los aspectos evidenciados en esa oportunidad.

En el 2010 se realizó una prueba piloto en las alcaldías de Santander, dado que este departamento registró el mayor número de sanciones disciplinarias en la vigencia 2009, el 25% de ellas por celebración o suscripción de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, dentro de los cuales se encuentra el de su publicación. La inobservancia de la ley representaba un común denominador entre las conductas más frecuentes de los servidores públicos sancionados y la medición piloto permitió concluir la absoluta coherencia entre los resultados del IGA y las causas de las sanciones disciplinarias impuestas, lo que a su vez confirmó la pertinencia de esta estrategia preventiva.

Con los lineamientos del documento Conpes 3686 de 2010, referido al Programa de Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación, y en el marco de la ejecución del contrato de préstamo 2249/OC-CO suscrito el 23 de mayo de 2011 entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República de Colombia, representada a través de la Procuraduría como órgano ejecutor, se perfeccionó el diseño del IGA e inició su aplicación en las 1.101 alcaldías y 32 gobernaciones, a partir de datos de la vigencia 2010, conforme a las facultades otorgadas en el artículo 277 de la Constitución Política³.

3 Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
 3. Defender los intereses de la sociedad.
 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

Desde esa fecha y hasta lo corrido del 2016 se han realizado mediciones anuales, se han editado -con la presente- seis publicaciones⁴ con resultados consolidados, se han adelantado mesas de Cumplimiento de Normas Estratégicas Anticorrupción en todas las regiones del país con la asistencia de gobernadores, alcaldes y servidores de las entidades del orden nacional que aportan información al IGA, y se han adelantado visitas a las entidades territoriales con los resultados más críticos en cada vigencia para analizar las posibles causas y acompañar la formulación de acciones de mejoramiento.

Asimismo, el IGA se ha enriquecido con la eventual inclusión de nuevos indicadores y nuevas fuentes de información que paulatinamente han ampliado la capacidad de observación y anticipación de este organismo de control. De hecho en esta versión 2015 del Índice se incluyen dos indicadores que dan cuenta de los avances de las entidades territoriales en la implementación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público SIGEP, del Departamento Administrativo de la Función Pública, y en los reportes al Sistema de Información de Gestión de Activos SIGA de Central de Inversiones S.A., entidad vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias

4 <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>

Hoy la Procuraduría le entrega como legado a los colombianos este instrumento preventivo que permite en la práctica anticiparse a los riesgos de posibles irregularidades en el ejercicio de lo público y que propende por el conocimiento y cumplimiento de las disposiciones legales expedidas para tal fin. Sea la oportunidad para agradecer el interés y el compromiso demostrados por los directivos y funcionarios de las entidades públicas que hacen parte del Índice de Gobierno Abierto y que año tras año reportaron de manera oportuna los indicadores de su competencia, información sin la cual habría sido inviable la observación, el diálogo y los aportes del IGA en la lucha contra la corrupción y en el fortalecimiento de la gestión pública territorial.



1. La función preventiva de la Procuraduría General de la Nación

La función preventiva es uno de los mecanismos con los que cuenta el máximo organismo del Ministerio Público en cumplimiento de los mandatos consagrados en la Constitución y la ley, que se orienta a promover e impulsar las políticas públicas, planes y programas de las administraciones en el orden nacional y territorial, con el propósito de evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones que sean contrarios a la normatividad

vigente, atribuibles a agentes del Estado o a particulares que ejerzan funciones públicas y/o administren recursos públicos.

La prevención se ha establecido en la Entidad como una política institucional prioritaria, buscando que su actuación sea coherente e integradora y que le permita a la comunidad percibir los beneficios de una entidad eficiente y efectiva en la protección y garantía de sus derechos⁵.

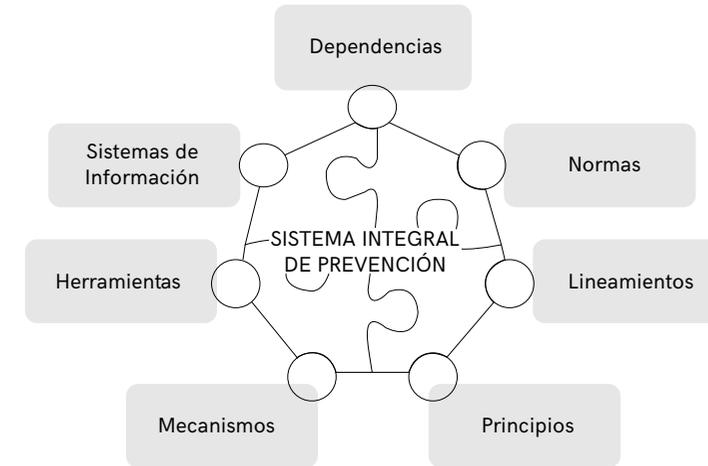
Con la Resolución 490 de 2008 se creó el Sistema Integral de Prevención, y a través de la Resolución 132 de 2014 se estableció un nuevo enfoque, principios y lineamientos para el ejercicio de la función preventiva, y se modificó y fortaleció el Sistema Integral de Prevención. En su artículo 3 esta resolución define la Función Preventiva Integral y señala que *“todas las funciones misionales que ejerce la Procuraduría General de la Nación incorporan en su gestión elementos preventivos, por lo que los procesos misionales, estratégicos y de apoyo en el marco de los cuales opera la gestión de la entidad deberán coadyuvar el ejercicio de la prevención para garantizar los derechos de los ciudadanos”*⁶.

5 <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/110311procedimientopreventivo.pdf>

6 Resolución 132 de 2014, artículo 3. Función Preventiva Integral <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/132.pdf>



Gráfico 1. Diagrama conceptual del Sistema Integral de Prevención



Fuente: Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación - Instrumentalización <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MGFP.pdf>

En el documento *Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación - Instrumentalización*⁷ se señala que los sistemas de información sirven como instrumento para apoyar la gestión preventiva incluyendo la medición y reporte de datos. El Índice de Gobierno Abierto se configura justamente como una estrategia preventiva que alerta y comunica sobre posibles riesgos de actuaciones irregulares en las administraciones territoriales, y que promueve un ejercicio transparente de lo público a través de la gestión de la información que privilegia el cumplimiento normativo.

7 Ídem.

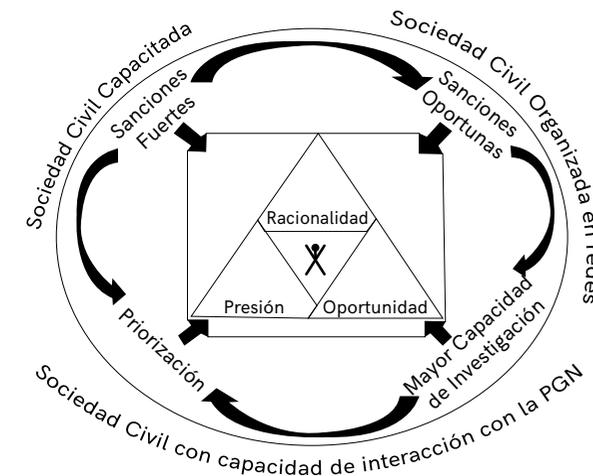
El IGA ha generado además una dinámica de diálogo que acerca a la Procuraduría General de la Nación a los mandatarios territoriales con la retroalimentación de los resultados de la medición y con el ejercicio pedagógico para la mejora de los niveles de cumplimiento.

2. El triángulo del fraude

Entre las diversas opciones teóricas que se han planteado para soportar el diseño de estrategias de lucha contra la corrupción, la Procuraduría General de la Nación ha tenido como referencia la denominada “*Teoría del Triángulo del Fraude*”, desarrollada por el criminalista, penalista y sociólogo norteamericano Donald R. Cressey, según la cual se identifican tres factores para que un individuo cometa un fraude: la **presión**, que es lo que motiva la actuación irregular; la **oportunidad**, referida a la ausencia de controles o ineficacia de los mismos, lo que facilita la acción irregular, y la **racionalidad**, relacionada con la argumentación a la que acude quien comete un fraude para justificar que sus actos son aceptables.

Indica el autor Donald R. Cressey que “*a una persona con altos estándares de moralidad, probablemente se le dificultará cometer un fraude. Aquellos que no tienen principios simplemente encuentran una excusa y se justifican a sí mismos diciendo que no hay nada malo en lo que están haciendo*”.

Gráfico 2. El triángulo del fraude



Fuente: Teoría del Triángulo del Fraude, Donald R. Cressey y creación propia de la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales.

La Teoría del Triángulo del Fraude permite comprender de manera integral la conducta del individuo, y bajo esta óptica la Procuraduría emprendió acciones preventivas, disciplinarias y de intervención orientadas a contener la corrupción en el sector público, entendiendo al servidor en el centro de los tres vértices que se deben controlar.

Para cerrar el vértice de la **presión**, se consideró necesario emprender estrategias orientadas principalmente a fomentar la autorregulación y a fortalecer la vigilancia de las acciones del Estado en relación con el sector privado y entre sí. Respecto del vértice de la **racionalidad** se diseñaron estrategias como la de promoción de la Cultura de la Legalidad y la Integridad⁸

8 <http://www.procuraduria.gov.co/portal/soycorrectonocorrupto.page>

en los servidores públicos y la ciudadanía en general (dando alcance a Política Pública Integral Anticorrupción – PPIA⁹) con el propósito de que el funcionario público construya sus propias barreras morales soportadas en la ética. De este modo, si fallaran las barreras contra los otros vértices, el funcionario tendría el suficiente criterio individual y la solvencia moral para contenerse y no ser presa fácil de prácticas corruptas. Finalmente, para atacar el vértice de la **oportunidad** se realizaron esfuerzos orientados a disminuir “*la ocasión*”, por ejemplo con el impulso de importantes normas que definieron procedimientos más transparentes en el sector público y mayores controles a los riesgos de corrupción.

Justamente, el Índice de Gobierno Abierto se constituye en un medio para visibilizar, promover y medir con eficiencia el cumplimiento de tales disposiciones en la gestión pública territorial.

3. Cadena de valor de la gestión de la información

De acuerdo a numerosos estudios, la determinante que mejor explica la corrupción es la incapacidad de los Estados para hacer cumplir las normas¹⁰. En este sentido, y con el fin de identificar y vigilar el cumplimiento de normas estratégicas de lucha contra la corrupción, la Procuraduría tomó como principales referentes la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, en particular

9 Conpes 167 de 2013.

10 Jakob de Haan (2006), The Determinants of Corruption. A Literature Survey and New Evidence. http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/D1_seldadyo.pdf Pg. 34.

lo relacionado con las medidas preventivas aplicables al sector público, a partir de lo cual se decidió crear una estructura de análisis exhaustiva, sencilla y comprensible, y diseñó el modelo de análisis denominado *Cadena de Valor de la Gestión de la Información*¹¹, que le apunta a la construcción de un gobierno abierto.

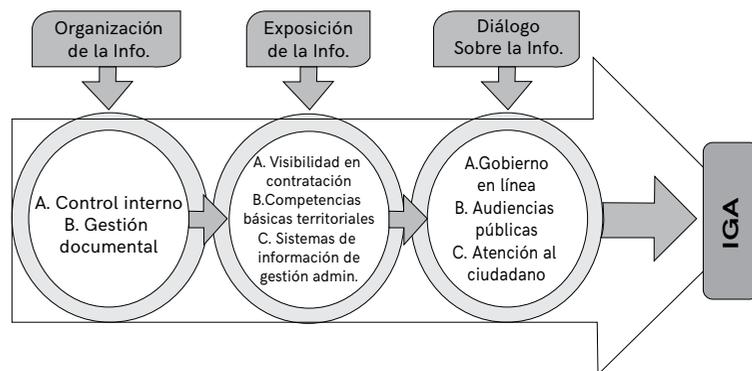
Desde el punto de vista público, un gobierno abierto es aquel en el que las organizaciones civiles, el sector privado y los ciudadanos pueden “saber cosas” (obtener información relevante y comprensible), “obtener cosas” (recibir servicios y desarrollar intercambios con el gobierno) y “crear cosas” (hacer parte de los procesos de toma de decisiones). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2005), los principios que permiten establecer las bases para el gobierno abierto suponen: una buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, justicia y equidad, eficiencia y efectividad, respeto por la ley y altos estándares de conducta ética entre los funcionarios públicos.

Según el modelo de análisis sugerido, para lograr una óptima gestión de la información es necesario implementar de manera satisfactoria tres componentes básicos: i) Organización de la Información, ii) Exposición de la Información y iii) Diálogo sobre la información. Cada uno de ellos se ha enriquecido

11 El concepto de cadena de valor se inspira, por un lado, del modelo de análisis de Michael Porter, el cual permite analizar las actividades específicas a través de las cuales una organización crea valor y genera una ventaja competitiva; y por otro lado, de la metodología de evaluación Public Service Value de la firma consultora Accenture, la cual es ampliamente reconocida a nivel mundial por sus ventajas en el diseño de una estructura de análisis sencilla, clara y fácil de entender para cualquier grupo de interés permitiendo así identificar, medir y aumentar el valor del servicio público. Ver: Michael Porter (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*; Martin Cole y Grec Partson (2006), *Unlocking Public Value A New Model For Achieving High Performance In Public Service*.

con la incorporación y optimización de indicadores a partir de condiciones como la actualización de normas y los ajustes que han implementado las entidades rectoras de los aspectos evaluados por el IGA.

Gráfico 3. Cadena de Valor de la Información



Fuente: Elaboración propia. Cifras & Conceptos S.A. - Procuraduría General de la Nación

El primer componente *-Organización de la Información-* comprende, de una parte, la implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI que propone que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección, y en atención a las metas u objetivos previstos. De otra parte, involucra el almacenamiento de la información o gestión documental, referida al conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes al óptimo manejo y organización de la

documentación producida y recibida por una entidad desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su consulta, conservación y utilización.

El componente *Exposición de la Información* incorpora actividades tendientes a disponer, difundir, presentar o reportar información¹², e implica una disposición abierta desde la entidad hacia actores externos como los organismos de seguimiento y control y la ciudadanía. El modelo diseñado por la Procuraduría incluye en este componente tres aspectos: i) visibilidad de la contratación, referido a que los procesos de la contratación pública estén sujetos a los principios de publicidad y transparencia; ii) competencias básicas territoriales, que ha incorporado el seguimiento a visibilidad de la gestión pública territorial en materia de servicios públicos, educación, salud y atención a población vulnerable; y iii) sistemas de información de gestión administrativa y financiera, que hace referencia a aspectos como la ejecución presupuestal, el manejo de los recursos de regalías, la gestión del recurso humano y el control de activos.

Por último, el componente *Diálogo de la Información* se refiere a aquellos canales y acciones de socialización, explicación, justificación y retroalimentación con los grupos de interés en aplicación de los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública¹³. Estas acciones se

¹² Según Grant y Keohane 2005, la información se refiere a la disponibilidad, exposición y difusión de los datos, estadísticas, documentos, informes, etc., sobre las funciones a cargo de la institución o servidor, desde el momento de la planeación hasta las fases de control y evaluación. Ver: Conpes 3654 (2010), Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos.

¹³ Ley 489 de 1998 (Art. 32), modificada por la Ley 1474 de 2011 (Art. 78), por cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del

ven reflejadas en la implementación de la estrategia Gobierno en Línea, en la optimización de trámites y en la realización satisfactoria de los procesos de audiencias públicas y de atención al ciudadano.

En suma, la Cadena de Valor de la Gestión de la Información es un modelo que incorpora elementos que contribuyen de manera directa a la construcción de un gobierno abierto y que se materializan a su vez en acciones concretas y de obligatorio cumplimiento de acuerdo a la normatividad vigente.

A partir de ello, el IGA se definió como un *indicador compuesto*, es decir, que reúne en un sólo número el nivel de cumplimiento normativo de la gestión y la remisión de información cualitativa y cuantitativa de los municipios y departamentos del país respecto de los elementos previstos en el modelo de análisis “Cadena de Valor de la Gestión de la Información”, a partir de los cuales se establecieron las dimensiones, categorías y los indicadores mismos que conforman el Índice de Gobierno Abierto.

4. Indicadores evaluados en el IGA

4.1. Indicadores de la categoría Control Interno

La categoría de Control Interno reúne dos de los indicadores que permite integrar, a través de sistemas, el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la

artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales¹⁴. Estas son el indicador MECI y el de Control Interno Contable.

Modelo Estándar de Control Interno – MECI: Es un instrumento gerencial que tiene como fin facilitar el diseño, desarrollo, operación y evaluación de procesos al interior de las entidades del Estado que ayuden al logro y al cumplimiento de objetivos institucionales.

Desde el 2010 el MECI ha evidenciado comportamientos fluctuantes, lo cual puede estar relacionado con los cambios metodológicos que el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP ha considerado necesarios -soportados por el Decreto 2145 de 1999- para evaluar el nivel de madurez del Sistema de Control Interno en todas las entidades del Estado.

Las metodologías de medición se han vuelto cada vez más exigentes, pero a su vez menos subjetivas, ya que su propósito fundamental es servir como herramienta gerencial para el control de la gestión pública.

Control Interno Contable - CIC: El CIC es la medición o valoración que se hace al Control Interno en el proceso contable de una entidad pública, con el propósito de determinar su calidad, el nivel de confianza que se puede otorgar, y si sus actividades de control son eficaces, eficientes y económicas en la prevención y neutralización del riesgo inherente a la gestión contable¹⁵.

14 La Ley 87 de 1993, en su Artículo 1º

15 Numeral 1,3 Resolución 357 del 23 de julio de 2008

La obligatoriedad para las entidades y organismos del sector público está determinada por la Resolución 357 de 2008. Frente a la medición de Control Interno Contable y de acuerdo a las facultades entregadas a la Contaduría General de la Nación a través de la misma resolución, cabe mencionar que su metodología se mantiene, al igual que las tres etapas mediante las cuales se evalúa: i) reconocimiento, ii) revelación y iii) otros elementos de control.

4.2. Indicador de la categoría Gestión Documental

El Indicador **Ley de Archivos** define el resultado de esta categoría, y a través de él se evalúa el nivel de implementación de la Ley 594 de 2000, mediante la cual se establecen las reglas y principios generales que regulan la función archivística en todas las entidades del Estado.

El Archivo General de la Nación es la entidad encargada de la formulación, coordinación, control y seguimiento de la Política Nacional de Archivos y Gestión Documental, y en ejercicio de esta responsabilidad ha implementado ajustes metodológicos en la medición, orientados a garantizar el acceso a la información y contribuir a salvaguardar los derechos de los ciudadanos, así como a apoyar al desarrollo de políticas que mejoren la eficiencia en los trámites de la organización pública a través de la gestión documental, articulando el uso de la tecnología.

El numeral 6 del artículo 9 del Decreto 2578 de 2012 establece las fechas para la presentación de los informes correspondientes sobre la gestión desarrollada por los concejos departamentales y distritales de Archivo.

4.3. Indicadores de la categoría Visibilidad de la Contratación

En esta categoría se evalúa lo relacionado con la publicidad y reporte de los procesos contractuales de las entidades territoriales del país.

Las gobernaciones y alcaldías deben dar cumplimiento a lo emanado de la Constitución Política de Colombia, las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto Reglamentario 1510 de 2013, y deben reportar ante el Sistema Electrónico para la Contratación Estatal - SECOP y ante las contralorías territoriales respectivas toda la información relacionada con la contratación, a fin de garantizar los principios de eficiencia y transparencia.

La contratación pública tiene una considerable importancia económica en las administraciones territoriales; esta proporciona los insumos necesarios que permiten a los gobiernos desempeñar a cabalidad sus funciones, garantizando así el goce efectivo de derechos por parte de los ciudadanos. Los sistemas de contratación pública repercuten de forma significativa en el uso eficiente de los recursos del Estado, y es por esta razón que la categoría de Visibilidad de la Contratación es catalogada como la de mayor importancia dentro del IGA.

Publicación de Contratos: Para este indicador existen dos fuentes: La primera es el Sistema Electrónico para la Contratación Estatal SECOP (cuya función auditora es ejercida por la Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente), ante el cual las entidades deben reportar los documentos de cada proceso, desde la planeación del contrato hasta su liquidación, lo cual además permite a los interesados de los sectores público y privado tener una comunicación abierta y ordenada

sobre los procesos de contratación. La segunda fuente son los sistemas implementados por las contralorías territoriales para su ejercicio de control fiscal, cuya información se reporta a la Auditoría General de la República con el fin de estandarizar y consolidar la información en una misma base de datos¹⁶.

El indicador evalúa entonces la *coherencia* entre los reportes de la actividad contractual que las entidades territoriales hayan realizado ante el SECOP y lo que hayan remitido en el mismo periodo a la respectiva contraloría territorial. Los datos deben ser coincidentes.

Plan Anual de Adquisiciones: La medición de este indicador responde a la publicación, o no, por parte de las alcaldías y gobernaciones de su Plan Anual de Adquisiciones a través del SECOP. De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, este plan es un instrumento de planeación contractual de las entidades del Estado y se constituye en una herramienta para: (i) facilitar a las entidades identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios; y (ii) diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación.

¹⁶ El Sistema Integral de Auditoría SIA, es contemplado como uno de los mecanismos que permite realizar una eficiente vigilancia a la gestión administrativa y fiscal de las entidades públicas. Es un sistema integrado por herramientas que permiten articular los procesos de rendición de cuentas, revisión y control; en la función auditora que ejercen las contralorías y la Auditoría General de la República de acuerdo a los lineamientos constitucionales y legales.

4.4. Indicadores de la categoría Competencias Básicas Territoriales

Desde hace varios años el Estado ha venido desarrollando diversidad de sistemas de información con el fin de facilitar a las entidades la consulta de datos clave y la toma de decisiones. En la categoría Competencias Básicas Territoriales del IGA se integran los resultados de cuatro de estos sistemas, en cuanto representan la interacción entre situaciones de contexto que impactan directamente una necesidad básica del ciudadano y cuya responsabilidad recae sobre la administración territorial.

Sistema Único de Información - SUI: Unifica y consolida información proveniente de los prestadores de servicios públicos, eliminando diferencias de información y duplicidad de esfuerzos. A los gobernadores les corresponde atender lo definido en las directivas 015 de 2005 y 005 de 2008 de la Procuraduría General de la Nación, y reportar lo referente a la certificación de coberturas mínimas y monitoreo del Sistema General de Participaciones - SGP para agua potable y saneamiento básico. A los alcaldes, además de estas variables, les corresponde reportar lo relacionado con la certificación en la administración de los recursos del SGP, y con el Plan de Acción en Inspector.

Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales - SISBEN: Es un instrumento que permite identificar y clasificar a personas de escasos recursos económicos que no pueden cubrir sus necesidades básicas. Si una persona es identificada como potencial beneficiario de los programas sociales, podrá acceder a los subsidios que otorga el Estado a través de los diferentes programas de salud, empleo, vivienda y educación entre otros.

Bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación - DNP, los alcaldes de todo el país son los responsables de la administración y uso del SISBEN en sus municipios y distritos. De su gestión depende que la población en mayores condiciones de vulnerabilidad pueda acceder a los beneficios de los programas sociales del Estado que incorporan subsidios. No obstante, el DNP y las gobernaciones tienen competencias específicas, las cuales se establecen en el artículo 24 de la Ley 1176 y en el Decreto 4816 de 2008¹⁷.

El Decreto 1192 del 14 de abril de 2010 establece por su parte las fechas de corte para el envío de las bases brutas municipales y distritales del SISBEN.

Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT: Este sistema es una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, que facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes del estudiante, la consulta del alumno por institución y el traslado a otra institución, entre otros¹⁸.

Los rectores y directores de las instituciones educativas estatales, los secretarios de educación y los gobernadores y alcaldes de los departamentos y de los municipios certificados respectivamente, son responsables solidariamente por la oportunidad, veracidad y calidad de la información que suministren para la asignación y distribución de los recursos de gratuidad.

¹⁷ Guía para el uso del Sisben III

¹⁸ <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-168883.html>

Sistema de Información Hospitalaria - SIHO: Este Sistema nace ante la necesidad de entidades como el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación, entre otras, de contar con información técnica, administrativa y financiera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Este aplicativo Web a través del cual las secretarías municipales y departamentales de salud registran la información señalada, permite mejorar el tiempo de respuesta en la entrega de los datos, facilita el trabajo en línea a los actores del sistema y mejora sustancialmente la calidad de esta gestión; además permite tomar decisiones más acertadas a partir de datos coherentes y consistentes que brindan mayores niveles de confiabilidad¹⁹.

Cabe señalar que la obligación de reporte está en cabeza de las secretarías de Salud de los municipios certificados, y para los demás casos los reportes están a cargo de las secretarías departamentales de Salud.

Es preciso aclarar que en la categoría Competencias Básicas Territoriales para el caso de las **gobernaciones** solo aplican dos de los cuatro sistemas: el SUI y el SIHO.

¹⁹ El Decreto 2193 el 8 de julio de 2004 establece las condiciones y los procedimientos para la presentación de información periódica y sistemática de la gestión desarrollada por cada una de las IPS públicas del país.

4.5. Indicadores de la categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera

Los cinco indicadores evaluados en esta categoría representan la interacción de los diferentes procesos que en la administración territorial tienen la finalidad de facilitar y/o favorecer el cumplimiento de los objetivos institucionales. En otras palabras, estos sistemas apuntan a que los recursos empleados por las entidades sean administrados de forma eficiente, iniciando con los procesos de planeación y finalizando en su ejecución presupuestal.

Formulario Único Territorial - FUT: Es un sistema diseñado para capturar la información fiscal y financiera de las administraciones departamentales y municipales y asegurar la consistencia entre los compromisos de gastos de las administraciones y sus fuentes de financiación. Las gobernaciones y alcaldías deben incluir la información solicitada para la totalidad de las rentas y gastos de la respectiva entidad territorial, incluidos los ingresos tributarios y no tributarios que se recaudan. Por otro lado, a través del Decreto 3402 de 2007 se obliga a departamentos, distritos y municipios a su diligenciamiento y presentación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio de la Dirección de Apoyo Fiscal, es la encargada de consolidar dicha información y generar los resultados.

Sistema General de Regalías - SGR: Permite determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Las alcaldías y gobernaciones tienen la obligación de su ejecución a través de la financiación de proyectos de inversión, los cuales deben ser presentados ante los Órganos Colegiados

de Administración y Decisión - OCAD para su aprobación. El Decreto Ley 4923 de 2010 respalda la obligatoriedad que tienen las entidades territoriales de presentar ante el DNP toda la información relacionada con la ejecución de los recursos provenientes del Sistema.

La Dirección de Regalías del DNP ha implementado los sistemas que facilitan a las entidades beneficiarias o ejecutoras del SGR el reporte de los movimientos y saldos de la cuenta autorizada o registrada para el manejo de estos dineros. Así mismo, permite a la entidad ejecutora gestionar y monitorear la ejecución de los proyectos de inversión que han sido financiados con los mismos recursos del SGR.

Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal - SICEP: El SICEP es un sistema creado por el DNP con el fin de optimizar y facilitar el proceso de recolección de información sobre la ejecución presupuestal requerida como insumo en la elaboración de informes de seguimiento y evaluación previstos por la Ley 715 de 2001 y la Ley 617 de 2000²⁰.

Dicha información corresponde a la ejecución presupuestal de las entidades territoriales, la cual es presentada al DNP y a la respectiva Secretaría de Planeación Departamental.

Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP: De acuerdo con el Decreto 1083 de 2015, son objetivos del SIGEP registrar y almacenar información en temas de organización institucional y personal al servicio del Estado; facilitar los procesos, seguimiento y evaluación de la organización institucional y de los recursos humanos al interior de cada entidad, consolidando la

20 Manual de Usuario: Sistema de Captura de Ejecución Presupuestal

información que sirva de soporte para la formulación de políticas y la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional, y permitir el ejercicio del control social suministrando a los ciudadanos la información en la normatividad que rige a los órganos y a las entidades del Sector Público, en cuanto a su creación, estructura, plantas de personal, entre otros.

La dirección y administración del SIGEP son responsabilidad del DAFP y su aplicación corresponde a todos los organismos y entidades del sector público, incluyendo porsupuesto a las entidades territoriales.

Sistema de Información y de Gestión de Activos - SIGA. Este indicador expresa en términos porcentuales el estado de la información de los activos fijos inmobiliarios cargada por alcaldías y gobernaciones del país en el Sistema de Información de Gestión de Activos que administra Central de Inversiones S.A., entidad vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La gestión de activos es una política originada y desarrollada en los documentos **Conpes 3251 de 2003** y **3493 de 2007**, cuyo objetivo es maximizar el retorno económico y social de los activos públicos. Están obligadas a reportar todas las entidades del Estado del orden nacional, territorial y órganos autónomos e independientes.

4.6. Indicadores de la categoría Gobierno Electrónico

Ante los esfuerzos del Estado colombiano por aprovechar los avances en materia de conectividad para acercar al ciudadano a las instituciones, facilitar el acceso a la información, agilizar los trámites y hacer más transparente el ejercicio de la función pública, se han incluido en el IGA dos indicadores que permiten

medir el cumplimiento de las normas que reglamentan estos propósitos estatales.

Gobierno en Línea: A través de este indicador se evalúa el nivel de implementación de la estrategia del mismo nombre, liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que busca promover la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, que a su vez preste mejores servicios con la colaboración de la sociedad mediante el uso de la tecnología. Esta estrategia ha evolucionado permanentemente y ha actualizado periódicamente tanto su metodología como los criterios de seguimiento y evaluación respecto de los avances en las entidades territoriales. Justamente para la medición IGA 2015 se incluyen cambios respecto de las anteriores versiones del Índice.

Sistema Único de Información de Trámites - SUIT: Este indicador mide el nivel de implementación de la fase I (identificación) de la política de racionalización de trámites. El objetivo de esta fase es que la institución, a partir de sus procesos, identifique los trámites y procedimientos administrativos de cara al usuario y los registre en el SUIT. Para que un trámite o requisito sea oponible y exigible al particular, deberá encontrarse inscrito en este sistema que es coordinado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que verifica que cada trámite cuente con el respectivo soporte legal. El contenido de la información que se publica en el SUIT es responsabilidad de cada una de las entidades públicas, las cuales tienen la obligación de actualizarla dentro de los tres (3) días siguientes a cualquier variación.

4.7. Indicador de la categoría Rendición de Cuentas

A través del indicador **Audiencias Públicas** se evalúan los mecanismos utilizados por las autoridades territoriales para

/ 38

facilitar que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil se involucren en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, y para rendir cuentas sobre la gestión ejecutada.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en desarrollo de la política fijada en el Conpes 3654 de 2010, elaboraron el Manual de Rendición de Cuentas 2014 a la Ciudadanía, en el cual se unifican orientaciones y se establecen los lineamientos metodológicos y contenidos mínimos definidos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción.

4.8. Indicadores de la categoría Atención al Ciudadano

Esta categoría agrupa dos de los instrumentos que permiten evaluar si las entidades están brindando o no un servicio a la ciudadanía de manera oportuna y de calidad. En esta medida, garantizar el acceso a los trámites y servicios de la Administración Pública en condiciones de igualdad, contribuye al goce efectivo de los derechos y legitima la acción del Estado.

Atención Presencial al Ciudadano. Con este indicador se evalúa el nivel de cumplimiento por parte de las entidades territoriales frente las disposiciones básicas en materia de atención y servicio al ciudadano. Esta evaluación es realizada por el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano del DNP.

Derechos de Petición. Evalúa si las entidades territoriales han atendido oportunamente las peticiones y solicitudes que los ciudadanos presentan, obteniendo una calificación de 100, o si

por el contrario han sido objeto de la actuación de la Procuraduría General de la Nación a través del Grupo de Supervigilancia al Derecho de Petición, caso en el cual se obtiene una calificación de cero (0).

Índice de Gobierno Abierto - IGA

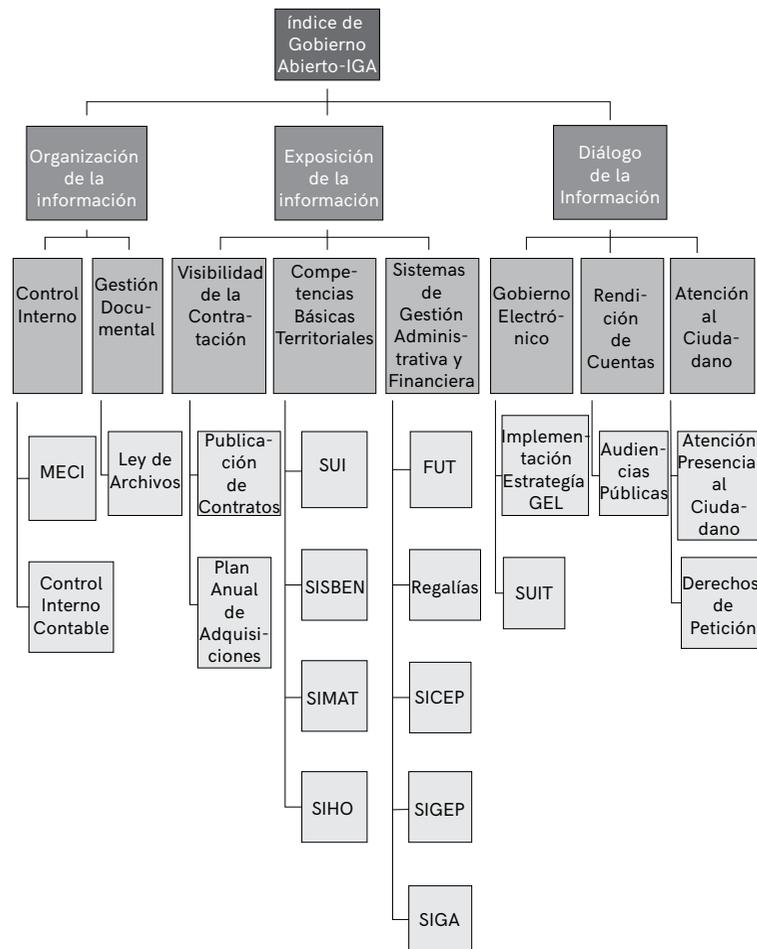
Análisis Comparativo 2010-2015

IV

RESULTADOS
GENERALES IGA
2015

A partir de la implementación de herramientas de validación internas y externas, la Procuraduría General de la Nación ha implementado ajustes en la estructura del Índice de Gobierno Abierto, en procura una medición más amplia y eficiente, sin alterar la configuración básica original de dimensiones, categorías e indicadores.

Gráfico 4. Estructura Índice de Gobierno Abierto IGA - 2015



Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

1. Ajustes al modelo IGA para el 2015

Como resultado del análisis desarrollado sobre la metodología operativa del IGA durante la vigencia 2014, y con el propósito de ampliar el alcance e impacto de esta estrategia preventiva, la Procuraduría General de la Nación implementó algunos ajustes en la estructura del Índice a partir de la vigencia 2015.

Desde este periodo de evaluación se incluyen dos nuevos indicadores en la categoría “*Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera*”. De una parte el **Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP**, cuyo propósito es registrar y almacenar información en temas de organización institucional y personal al servicio del Estado para facilitar los procesos, seguimiento y evaluación de la organización institucional y del recurso humano. De otra parte el **Sistema de Información y de Gestión de Activos - SIGA**, indicador que expresa en términos porcentuales el estado de la información de los activos fijos inmobiliarios cargada por alcaldías y gobernaciones en este Sistema, que administra Central de Inversiones S.A. Esta inclusión de nuevos indicadores amplía la capacidad del IGA para representar, en términos de cumplimiento, la gestión realizada por las administraciones territoriales respecto de las normas estratégicas de transparencia y lucha contra la corrupción.

Los ajustes señalados implicaron considerar la ponderación de las dimensiones “Exposición de la Información”, que pasó de 40/100 a 50/100 (teniendo en cuenta que a ella pertenecen los nuevos indicadores), y “Diálogo de la Información”, que pasó de 40/100 a 30/100 para nivelar el cálculo, mientras que la dimensión “Organización de la Información” conserva su ponderación de 20/100. De esta manera se mantiene la configuración básica original de las dimensiones y categorías, pero se equilibra el peso para mantener la coherencia respecto del número e importancia de los indicadores en cada caso, en procura una medición objetiva y eficiente.

Desde un inicio, el IGA fue concebido para ser sostenible en el tiempo y constituirse en una estrategia de medición constante, lo que implica ser flexible ante los cambios y avances propios de las temáticas que evalúa.

2. Gobernaciones 2015

2.1. Comportamiento de los indicadores

En la medición realizada para las gobernaciones en la vigencia 2015, se evidenció un leve descenso en la calificación consolidada del Índice, que pasó de 71,1 puntos en el 2014 a 69,0 en el 2015.

Si bien se evidencian mejores comportamientos respecto de la medición 2014 en las categorías Control Interno, que alcanzó 77,2 puntos; Gestión Documental, que pasó de 35,9 en el 2014 a 46,5 en el 2015; Competencias Básicas Territoriales, que registró una calificación promedio de 68,3, Gobierno Electrónico, que subió más de 19 puntos y alcanzó una calificación de 84,5, y Transparencia y Rendición de Cuentas, con 61,0 puntos, estas calificaciones distan -en su mayoría- de ser óptimas y además se reporta la disminución en la calificación de las categorías Visibilidad en la Contratación, que pasó de 77,5 a 68,9; Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera, con un descenso muy notorio al pasar de 91,1 a 68,5, y Atención al Ciudadano, que bajó del 66,5 al 55,3.

Tabla 1. Detalle de la variación en los puntajes de categorías e indicadores 2015 vs. 2014 - IGA Gobernaciones

Categoría / Indicador	Promedio		Diferencia
	2014	2015	
Control Interno	74,3	77,2	2,9
Implementación MECI	72,0	73,6	1,6
Control Interno Contable	79,0	84,5	5,5
Gestión Documental	35,9	46,5	10,6

Categoría / Indicador	Promedio		Diferencia
	2014	2015	
Implementación Ley de Archivos	35,9	46,5	10,6
Visibilidad de la Contratación	77,5	68,9	-8,6
Publicación de Contratos	70,9	61,9	-9,0
Actualización / Plan Anual de Adquisiciones	100,0	96,9	-3,1
Competencias Básicas Territoriales	67,5	68,3	0,8
Reporte al SUI	39,0	40,7	1,7
Reporte al SISBEN	N/A	N/A	N/A
Reporte al SIMAT	N/A	N/A	N/A
Reporte al SIHO	97,9	98,3	0,4
Sistemas de Gestión Administrativa	91,1	68,5	-22,6
Reporte al FUT	94,8	96,8	2,0
Reporte REGALÍAS	88,1	97,2	9,1
Reporte al SICEP	90,4	89,2	-1,2
Reporte al SIGEP	N/A	22,6	N/A
Reporte SIGA	N/A	10,5	N/A
Gobierno Electrónico	65,1	84,5	19,4
Gobierno en Línea	74,7	92,6	17,9
Sistema Único de Información de Trámites	36,5	60,3	23,8
Transparencia y Rendición de Cuentas	58,6	61,0	2,4
Audiencias Públicas	58,6	61,0	2,4
Atención Al Ciudadano	66,5	55,3	-11,2
Atención Presencial al Ciudadano	54,4	53,3	-1,1
Derechos de Petición	90,6	59,4	-31,2
Total IGA	71,1	69,0	-2,1

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Respecto del comportamiento de la categoría **Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera**, que en el consolidado tuvo una calificación inferior en 22,6 puntos frente a la vigencia 2014, es importante citar los resultados de cada indicador.

En el 2015 las gobernaciones mejoraron en los reportes de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos a través del Formulario Único Territorial FUT alcanzando un puntaje de 96,8, y aumentaron la calificación en los reportes sobre el Sistema General de Regalías logrando 97,2 puntos en este indicador. Por su parte, en el indicador del Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal SICEP, las administraciones departamentales registraron una leve reducción al pasar de 90,4 puntos en el 2014 a 89,2 en la última vigencia evaluada.

Así que el sensible descenso en la categoría **Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera** se explica en la inclusión de los nuevos indicadores: el que mide los avances en los reportes al Sistema de Información y Gestión del Empleo Público SIGEP, en el que las gobernaciones registraron un puntaje de 22,6, y el referente al Sistema de Información y de Gestión de Activos SIGA, que obtuvo 10,5 puntos. Esto evidencia la necesidad de que las administraciones departamentales orienten esfuerzos al cumplimiento tanto de las normas relativas al registro de la información en temas de organización institucional y personal al servicio del Estado, como de la política pública originada y desarrollada en los documentos Conpes 3251 de 2003 y 3493 de 2007 para maximizar el retorno económico y social de los activos públicos.

De otra parte, como ya se ha señalado, la categoría **Visibilidad de la Contratación** registró un puntaje menor frente a la anterior medición. De hecho sus dos indicadores son inferiores:

la actualización del Plan Anual de Adquisiciones, en el que las gobernaciones habían alcanzado 100 puntos durante el 2014 bajó a 96,9, y es especialmente preocupante la disminución de 9 puntos en el indicador que mide la coherencia en la Publicación de Contratos al contrastar los reportes del Portal Único de Contratación SECOP frente a la información que consolidan las contralorías territoriales a través del SIA de la Auditoría General de la República, y que en esta medición obtuvo 61,9 puntos.

Este último se constituye en un aspecto crítico, dado que uno de los principales factores de riesgo de corrupción es la falta de publicidad de la actividad contractual. Desde la Procuraduría General de la Nación y los demás organismos de control se ha instado permanentemente a las autoridades responsables de la gestión del gasto público para que se observen todas las normas y los principios de la contratación estatal, entre ellos el de transparencia y el de responsabilidad, por lo que resulta preocupante encontrar una calificación tan débil en el indicador que mide la publicidad de los contratos de las gobernaciones en el 2015.

Nuevamente la Procuraduría General de la Nación formula un llamado a las administraciones departamentales para que se observen estrictamente todas las normas que rigen la contratación estatal y para que adopten las medidas y controles que se consideren necesarios para que los equipos de trabajo que desarrollan esa gestión contractual conozcan y cumplan con tales disposiciones y formalidades.

De otra parte, vale la pena destacar el incremento de 19,4 puntos en la categoría **Gobierno Electrónico** frente al consolidado de las gobernaciones en el IGA 2014. Un puntaje de 92,6 en el

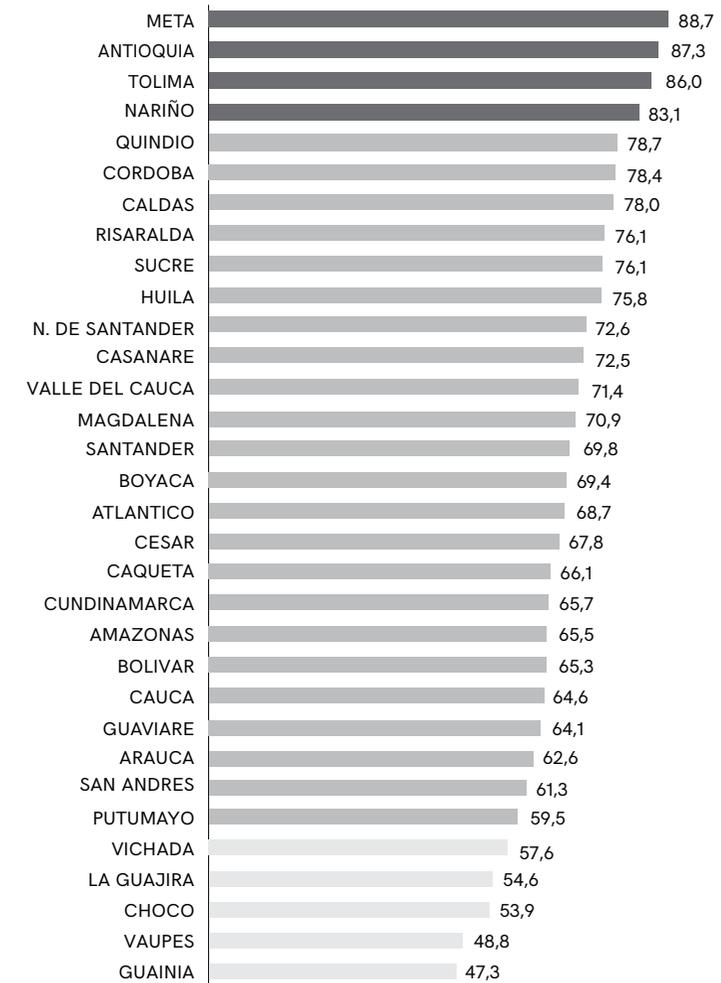
indicador “Gobierno en Línea” demuestra que al cierre de las anteriores administraciones departamentales se dio un impulso considerable a la atención de trámites, la publicación de información y en general al diálogo con los ciudadanos a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

2.2. Gobernaciones con resultados más destacados

En la medición IGA 2015 la Gobernación del Meta obtuvo el primer lugar con un puntaje de 88,7, seguida de la Gobernación de Antioquia con un consolidado de 87,3. El tercer lugar fue ocupado por la Gobernación del Tolima, con un puntaje de 86,0 y el cuarto lugar le correspondió a Nariño con 83,1 puntos. Las administraciones de los gobernadores Alan Jara, Sergio Fajardo, Luis Carlos Delgado y Raúl Delgado Guerrero, respectivamente, le dieron gran relevancia a la gestión de sus departamentos frente a los aspectos evaluados en el Índice de Gobierno Abierto, orientaron esfuerzos para optimizar permanentemente los resultados, y en el consolidado de la última medición obtuvieron, en el mismo orden, los cuatro primeros lugares que ocuparon en la evaluación 2013.

Gráfico 5. Gobernaciones IGA 2015

Resultados generales



Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

/ 50

En el caso del Meta, obtuvo las mejores calificaciones entre los 32 departamentos en las categorías **Gestión Documental**, con 100 puntos, y **Transparencia y Rendición de Cuentas**, con 89,2. Asimismo, se destacó con el segundo lugar en las categorías **Visibilidad en la Contratación**, en la que obtuvo 97,4 puntos, y en Competencias Básicas Territoriales con una calificación de 96,8.

Por su parte Antioquia obtuvo el primer lugar en las categorías Competencias Básicas Territoriales con 100 puntos, Sistemas de Gestión Administrativa con 85,8, y Atención al Ciudadano con 91,2, calificación que comparte con la Gobernación del Tolima. Esta última obtuvo además un importante primer lugar con la categoría Visibilidad de la Contratación con un puntaje de 99,3.

La Gobernación de Nariño ocupó el primer lugar en la categoría Control Interno con un puntaje de 97,5.

2.3. Gobernaciones con mayores debilidades

Seis de las 32 gobernaciones registraron resultados consolidados inferiores a 60 puntos en la medición IGA 2015. Guainía ocupó el último lugar con 47,3 puntos. El puesto 31 fue ocupado por Vaupés con 48,8 puntos; el puesto 30 le correspondió a Chocó con 53,9; la Guajira ocupó el lugar 29 con una calificación de 54,6 puntos; Vichada obtuvo 57,6 para ubicarse en el puesto 28 y Putumayo ocupó el puesto 27 con 59,5 puntos.

La Gobernación de Guainía obtuvo los menores puntajes en las categorías **Gestión Documental** con solo 5,0 puntos; **Visibilidad en la Contratación** con 20 puntos, y **Transparencia**

y **Rendición de Cuentas** con un preocupante 0,9. Vaupés comparte esta calificación en la misma categoría y ocupó el último lugar en la medición de **Control Interno** con un puntaje de 44,9.

La Gobernación de Putumayo cayó al grupo de las administraciones departamentales con puntajes inferiores a 60, al pasar del puesto 22 con una calificación de 66,5 en el 2014 a 59,5 en la medición 2015. Si bien sorprendió al obtener el primer lugar en la categoría **Gobierno en Línea** con 100 puntos, comparte con Guainía la calificación de 5,0 puntos en **Gestión Documental**, y ocupó el último lugar en las categorías **Sistemas de Gestión Administrativa** con 47,0 puntos, y **Transparencia y Rendición de Cuentas** con 0,9 (la misma de Guainía y Vaupés).

Vichada descendió también al grupo de las gobernaciones con puntajes más débiles, al pasar de una calificación de 62,3 en el 2014 a 56,5 en la última medición.

Por su parte las administraciones departamentales de La Guajira, Chocó y Vaupés no lograron mejorar el comportamiento de sus indicadores frente a la anterior medición del IGA y se mantuvieron en los últimos lugares del ranking nacional con calificaciones inferiores a 60 puntos.

Estos territorios demandan mayores esfuerzos en el acompañamiento técnico que deben aportar las entidades del orden nacional que lideran las políticas públicas evaluadas por el IGA, y requieren ingentes esfuerzos de parte tanto de los organismos de control como de las entidades de la rama ejecutiva para divulgar y promover el cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción.

3. Alcaldías 2015

3.1. Comportamiento de los indicadores

En la medición realizada para las alcaldías, se evidenció un ligero aumento de 1,1 puntos en la calificación promedio consolidada del IGA, que pasó de 66,0 puntos en el 2014 a 67,1 en la vigencia 2015.

Este incremento se explica en los mejores comportamientos de 14 de los 25 indicadores que permiten comparación con la vigencia anterior. No obstante también se observa que se registraron menores puntajes consolidados en 11 indicadores, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Detalle de la variación en los puntajes de categorías e indicadores 2015 vs. 2014 - IGA Alcaldías

Categoría / Indicador	Promedio		Diferencia
	2014	2015	
Control Interno	67,9	67,6	-0,3
Implementación MECI	65,4	61,6	-3,8
Control Interno Contable	73,1	79,7	6,6
Gestión Documental	21,1	31,8	10,7
Implementación Ley de Archivos	21,1	31,8	10,7
Visibilidad de la Contratación	69,6	61,9	-7,7
Publicación de contratos SECOP vs SIA	63,8	53,7	-10,1
Actualización / Plan Anual de Adquisiciones	90,2	90,6	0,4
Competencias Básicas Territoriales	86,0	93,8	7,8
Reporte al SUI	84,0	85,0	1,0
Reporte al SISBEN	95,4	98,7	3,3
Reporte al SIMAT	75,6	96,6	21,0

Categoría / Indicador	Promedio		Diferencia
	2014	2015	
Reporte al SIHO	99,0	99,4	0,4
Sistema de Gestión Administrativa	83,1	70,9	-12,2
Reporte al FUT	90,0	91,2	1,2
Reporte REGALÍAS	77,0	89,8	12,8
Reporte al SICEP	92,8	90,9	-1,9
Reporte al SIGEP	N/A	13,3	N/A
Reporte SIGA	N/A	10,3	N/A
Gobierno Electrónico	50,2	67,3	17,1
Gobierno en Línea	63,2	83,0	19,8
Sistema Único de Información de Trámites	11,2	20,6	9,4
Transparencia y Rendición de Cuentas	54,6	53,0	-1,6
Trasparencia y Rendición de Cuentas	54,6	53,0	-1,6
Atención al Ciudadano	70,7	65,1	-5,6
Atención presencial al ciudadano	58,0	52,0	-6,0
Derechos de Petición	96,2	91,2	-5,0
Total IGA	66,0	67,1	1,1

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

La disminución más preocupante se registra en materia de Publicación de Contratos que cae 10 puntos, lo cual indica que las alcaldías han dejado de publicar la totalidad de su gestión contractual, y/o que es menor la coherencia entre lo reportado al SECOP y lo reportado a las contralorías territoriales. Al igual que en lo analizado para las gobernaciones, se debe señalar que este es un aspecto crítico, dado que uno de los principales factores de riesgo de corrupción es la falta de publicidad de la actividad contractual. Se reitera por tanto que las autoridades responsables de la gestión del gasto público deben observar todas las normas y los principios de la contratación estatal, entre ellos el de transparencia y el de responsabilidad.

Los indicadores Atención Presencial al Ciudadano y Derechos de Petición, que hacen parte de la categoría **Atención al Ciudadano**, disminuyeron en 5,9 y 5,0 puntos respectivamente, cuando lo que se espera en estos y en general en todos los indicadores del IGA es un permanente mejoramiento.

Otra categoría en la que se observó una importante caída fue en **Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera**, que pasó de 86,6 puntos en el 2014 a 70,9 en la última medición, lo cual se explica en que solo tres indicadores eran evaluados hasta el periodo anterior: Formulario Único Territorial - FUT, Sistema General de Regalías - SGR y Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP, mientras que a partir del 2015 -como ya se ha mencionado- se incluyen dos nuevos indicadores: Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP y Sistema de Información y de Gestión de Activos - SIGA, para los cuales el reporte aún es precario.

De otra parte, el aumento más significativo se registró en la categoría “Gobierno Electrónico”, que pasó de 50,2 en 2014 a 67,3 en la última medición. Si bien no es un puntaje óptimo, demuestra el avance en las administraciones municipales para incorporar trámites, servicios e información de interés para los ciudadanos en las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

3.2. Alcaldías con resultados más destacados

En la medición IGA 2015 la Alcaldía del Municipio de Acacías (Meta) ocupó el primer lugar con 90,5 puntos, seguida en orden

descendente por las alcaldías de La Ceja y Envigado (Antioquia), San Antonio del Tequendama (Cundinamarca) y Duitama (Boyacá), como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Alcaldías IGA 2015
10 mejores puntajes

Puesto	Alcaldía	Puntaje
1	Acacías (Meta)	90,5
2	La Ceja (Antioquia)	89,3
3	Envigado (Antioquia)	88,3
4	San Antonio del Tequendama (Cundinamarca)	87,3
5	Duitama (Boyacá)	86,8
6	Medellín (Antioquia)	86,7
7	Moniquirá (Boyacá)	86,5
8	Yumbo (Valle)	86,0
9	Pauna (Boyacá)	85,2
10	Turmequé (Boyacá)	85,0

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Por **categorías** del IGA, en Control Interno el primer lugar lo ocupa la Alcaldía de La Ceja, que además tuvo los resultados más destacados en las categorías de Competencias Básicas Territoriales y Gobierno Electrónico. En la categoría de Gestión Documental el mejor puntaje lo obtuvo la Alcaldía de Medellín, en Visibilidad de la Contratación la calificación más destacada fue la de la Alcaldía de San Antonio del Tequendama, en Sistemas de Gestión Administrativa el primer lugar le correspondió a la Alcaldía de Acacías, y en Atención al Ciudadano a la Alcaldía de Moniquirá, como se detalla en las siguientes tablas:

Tabla 4. Alcaldías IGA 2015
10 mejores puntajes en Control Interno

Alcaldía	MECI	Control Interno Contable	Total Control Interno
La Ceja (Antioquia)	98,5	97,7	98,2
Envigado (Antioquia)	98,3	96,9	97,8
Duitama (Boyacá)	97,2	98,5	97,6
Acacías (Meta)	88,8	95,7	91,1
Medellín (Antioquia)	89,3	93,6	90,7
San Antonio del Tequendama (Cundinamarca)	95,4	79,8	90,2
Yumbo (Valle)	73,8	90,8	79,5
Turmequé (Boyacá)	67,1	97,2	77,1
Moniquirá (Boyacá)	57,2	87,3	67,2
Pauna (Boyacá)	47,0	92,6	62,2

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Tabla 5. Alcaldías IGA 2015
10 mejores puntajes en Gestión Documental

Alcaldía	Ley de Archivos	Total Gestión Documental
Medellín (Antioquia)	100,0	100,0
Envigado (Antioquia)	89,0	89,0
La Ceja (Antioquia)	79,0	79,0
San Antonio del Tequendama (Cundinamarca)	79,0	79,0
Acacías (Meta)	71,0	71,0
Moniquirá (Boyacá)	67,0	67,0
Turmequé (Boyacá)	65,0	65,0
Yumbo (Valle)	64,0	64,0
Pauna (Boyacá)	60,0	60,0
Duitama (Boyacá)	42,0	42,0

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Tabla 6. Alcaldías IGA 2015
10 mejores puntajes en Visibilidad de la Contratación

Alcaldía	Publicación de Contratos	Plan Anual de Adquisiciones	Total Visibilidad de la Contratación
San Antonio del Tequendama (Cundinamarca)	98,9	100,0	99,2
Turmequé (Boyacá)	98,9	100,0	99,2
Yumbo (Valle)	98,2	100,0	98,6
Moniquirá (Boyacá)	97,7	100,0	98,2
Duitama (Boyacá)	96,3	100,0	97,1
Pauna (Boyacá)	95,5	100,0	96,5
Acacías (Meta)	94,3	100,0	95,6
La Ceja (Antioquia)	88,7	100,0	91,2
Envigado (Antioquia)	88,7	100,0	91,2
Medellín (Antioquia)	71,4	100,0	77,8

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Tabla 7. Alcaldías IGA 2015
10 mejores puntajes en Competencias Básicas Territoriales

Alcaldía	SUI	SISBEN	SIMAT	SIHO	Total Competencias Básicas Territoriales
La Ceja (Antioquia)	99,7	99,8	99,6	100,0	99,8
Duitama (Boyacá)	99,8	99,5	99,8	N/A	99,7
San Antonio del Tequendama (Cundinamarca)	98,5	99,4	98,9	100,0	99,2
Pauna (Boyacá)	98,9	99,0	98,0	100	99,0
Yumbo (Valle)	98,1	99,5	98,6	N/A	98,7
Acacías (Meta)	98,7	99,3	95,9	100,0	98,5
Medellín (Antioquia)	96,0	98,9	95,6	100,0	97,6
Moniquirá (Boyacá)	90,1	99,3	99,6	N/A	96,3
Turmequé (Boyacá)	88,8	99,5	99,7	N/A	96,0
Envigado (Antioquia)	60,1	99,6	99,3	100,0	89,7

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA



Tabla 8. Alcaldías IGA 2015 - 10 mejores puntajes en Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera

Alcaldía	FUT	Regalías	SICEP	SIGA	SIGEP	Total Sistemas de Gestión Administrativa
Acacías (Meta)	100,0	100,0	98,2	89,6	19,4	88,2
Medellín (Antioquia)	100,0	100,0	100,0	90,6	13,1	88,0
Envigado (Antioquia)	100,0	100,0	95,8	87,3	24,1	87,9
Pauna (Boyacá)	97,2	100,0	100,0	80,0	14,3	86,1
Yumbo (Valle)	97,6	94,9	100,0	83,6	10,5	84,9
Duitama (Boyacá)	99,3	80,0	100,0	84,7	0,0	80,4
Turmequé (Boyacá)	98,6	100,0	100,0	0,0	25,0	77,8
Moniquirá (Boyacá)	99,3	94,0	100,0	0,0	20,0	75,8
La Ceja (Antioquia)	100,0	100,0	100,0	0,0	0,2	75,0
San Antonio del Tequendama (Cundinamarca)	100,0	91,9	100,0	0,0	0,0	73,0

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA



Tabla 9. Alcaldías IGA 2015
10 mejores puntajes en Gobierno Electrónico

Alcaldía	Gobierno en Línea	SUIT	Total Gobierno Electrónico
Mosquera (Cundinamarca)	100,0	100,0	100,0
Villeta (Cundinamarca)	100,0	100,0	100,0
Maceo (Antioquia)	100,0	100,0	100,0
Fúquene (Cundinamarca)	100,0	100,0	100,0
La Ceja (Antioquia)	99,9	100,0	99,9
Santafé de Antioquia	100,0	98,9	99,7
Belén (Boyacá)	100,0	96,5	99,1
Girardota (Antioquia)	100,0	96,2	99,1
Envigado (Antioquia)	100,0	95,0	98,7
Sonsón (Antioquia)	97,6	100,0	98,2

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA



Tabla 10. Alcaldías IGA 2015
10 mejores puntajes en Rendición de Cuentas

Alcaldía	Audiencias Públicas	Total Rendición de Cuentas
Moniquirá (Boyacá)	93,1	93,1
Turmequé (Boyacá)	79,7	79,7
Pauna (Boyacá)	79,1	79,1
Acacías (Meta)	79,0	79,0
La Ceja (Antioquia)	77,0	77,0
Medellín (Antioquia)	75,2	75,2
Yumbo (Valle)	74,6	74,6
San Antonio del Tequendama (Cundinamarca)	70,2	70,2
Duitama (Boyacá)	69,5	69,5
Envigado (Antioquia)	50,5	50,5

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA



Tabla 11. Alcaldías IGA 2015
10 mejores puntajes en Atención al Ciudadano

Alcaldía	Atención Presencial al Ciudadano	Derechos de Petición	Total Atención al Ciudadano
Moniquirá (Boyacá)	86,8	100,0	91,2
Duitama (Boyacá)	86,8	100,0	91,2
Turmequé (Boyacá)	71,1	100,0	80,7
Acacías (Meta)	71,1	100,0	80,7
San Antonio del Tequendama (Cundinamarca)	68,4	100,0	79,0
Envigado (Antioquia)	68,4	100,0	79,0
La Ceja (Antioquia)	65,8	100,0	77,2
Yumbo (Valle)	63,2	100,0	75,4
Pauna (Boyacá)	55,3	100,0	70,2
Medellín (Antioquia)	79,0	0,0	52,6

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

3.3. Alcaldías con mayores debilidades

En la medición IGA 2015, la Alcaldía de Murindó (Antioquia) ocupó el último lugar en la clasificación al obtener tan sólo 30,2 puntos, seguida en orden ascendente por las alcaldías de La Tola (Nariño), Barranco de Loba (Bolívar) y Francisco Pizarro (Nariño). En la siguiente tabla se detallan los puntajes de las 10 alcaldías con menores calificaciones:

Tabla 12. Alcaldías IGA 2015
10 últimos puestos en el ranking IGA 2015

Puesto	Alcaldía	Puntaje
1.101	Murindó (Antioquia)	30,2
1.100	La Tola (Nariño)	33,2
1.099	Barranco de Loba (Bolívar)	34,0
1.098	Francisco Pizarro (Nariño)	36,0
1.097	Regidor (Bolívar)	36,1
1.096	Sitionuevo (Magdalena)	39,2
1.095	Campo de la Cruz (Atlántico)	40,0
1.094	Mosquera (Nariño)	40,3
1.093	Nueva Granada (Magdalena)	40,7
1.092	Santa Lucía (Atlántico)	41,3

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Cabe sin embargo destacar que respecto al periodo 2014 los 10 últimos puntajes mejoraron, ya que se ubicaban en el rango de 20 a 30 puntos, en tanto que en la actual medición están entre 30 y 40 puntos.

Llama la atención el comportamiento de los puntajes de la Alcaldía de Murindó (Antioquia), que en el periodo 2014 obtuvo 36,82 ocupando el puesto 1.086 y descendió en el 2015 al último lugar

con tan sólo 30,2 puntos. Incluso más notorio es el descenso de la Alcaldía de La Tola (Nariño), pues mientras en la vigencia anterior ocupó el puesto 950 con 51,83 puntos, en la actual medición bajó a ocupar el puesto 1.100 con apenas 33,2 puntos.

Es preocupante asimismo que de las 1.101 alcaldías evaluadas en el periodo 2015 el 22,2%, es decir 244, no alcancen a obtener 60 puntos -que es el mínimo aceptable-. El caso más crítico por departamentos se evidencia en Bolívar, ya que de sus 46 municipios 35 alcaldías registran calificaciones inferiores al mínimo esperado, seguido del departamento del Chocó con 19 de sus 30 alcaldías, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 13. Alcaldías por departamento con calificación inferior a 60 puntos - 10 departamentos con mayor porcentaje

Departamento	No. municipios	No. alcaldías puntaje inferior a 60	%
Bolívar	46	35	76,1%
Chocó	30	19	63,3%
Atlántico	23	13	56,5%
Amazonas	2	1	50,0%
Cesar	25	12	48,0%
Magdalena	30	14	46,7%
Sucre	26	12	46,2%
Putumayo	13	6	46,2%
La Guajira	16	6	37,5%
Córdoba	30	9	30,0%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

De otra parte, el promedio de los puntajes que están por debajo de los 60 es de 53,12, siendo las dimensiones Organización de la

/ 62

Información con 39,05 puntos y Diálogo de la Información con 49,33 las que hacen que las 244 alcaldías no alcancen el mínimo aceptable en el IGA general, no obstante que la dimensión Exposición de la Información llegara a los 61,03 puntos, donde se observan indicadores que incluso están por encima de los 80 o 90 puntos, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 14. Puntaje promedio general de las 244 alcaldías que no alcanzaron los 60 puntos. Datos por dimensión, categoría e indicador

Organización de La Información	39,05	Exposición de la Información	61,0	Diálogo de la Información	49,3
Control Interno	55,5	Visibilidad de Contratación	34,0	Atención al Ciudadano	56,3
MECI	48,7	Publicación de Contratos	23,0	Atención Presencial al Ciudadano	37,5
Control Interno Contable	69,1	Plan Anual de Adquisiciones	72,5	Derechos de Petición	93,9
Gestión Documental	14,4	Competencias Básicas Territoriales	89,9	Rendición de Cuentas	39,0
		SUI	74,4	Transparencia y Rendición de Cuentas	39,0
		SISBEN	98,4	Gobierno Electrónico	51,9
		SIMAT	95,3	Gobierno En Línea	66,1
		SIHO	97,4	SUIT	9,2
		Sistemas de Gestión Administrativa	62,61		
		FUT	80,5		
		Regalías	82,7		
		SICEP	78,0		
		SIGA	2,6		
		SIGEP	16,1		

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Lo anterior pone en evidencia que las mayores falencias en las alcaldías con puntajes inferiores a 60 se registran en los indicadores: Sistema de Información y de Gestión de Activos SIGA, con un promedio de 2,6; Sistema Único de Información de Trámites SUI, con un promedio de 9,2; Gestión Documental,

con un promedio de 14,4, y Publicación de Contratos, con un promedio de 23,0.

Estos resultados permiten concluir que si bien se han tenido avances tanto en la capacidad de observación sobre el cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción en los territorios, como en el desempeño de los municipios frente a los indicadores evaluados a través del IGA, hay regiones con resultados muy preocupantes y se evidencian indicadores como el de Publicación de Contratos (que es crítico en materia de riesgos de corrupción) sobre los que se debe prestar mayor atención, representada en asesoría técnica de parte de las entidades competentes y en controles más estrictos respecto del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades territoriales. De hecho el IGA 2015 señala claramente dónde se hace necesario prestar mayor atención respecto del conocimiento y cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción, y del adecuado y oportuno reporte a través de los sistemas de información que se integran en el Índice.

Índice de Gobierno Abierto - IGA

Análisis Comparativo 2010-2015

V

RESULTADOS
COMPARATIVOS
IGA 2010 - 2015

Desde que la Procuraduría General de la Nación concibió el Índice de Gobierno Abierto como estrategia preventiva en la lucha contra la corrupción, la expectativa ha sido que las entidades territoriales mejoren permanentemente el comportamiento de sus indicadores, lo cual reflejaría las mejores prácticas en la observancia de las normas y políticas que se evalúan a través del IGA.

En algunos aspectos estas mejoras han sido notables; se han recogido los frutos de los esfuerzos de coordinación, acompañamiento técnico y diálogo entre las entidades del orden

nacional, gobernaciones y alcaldías. Las mesas de trabajo territorial que se desarrollaron con tanto énfasis entre el 2011 y el 2014 tuvieron efectos que se han reflejado a través de los periodos evaluados.

Sin embargo, es también evidente que se debe continuar en esta labor preventiva de recordar el deber, verificar que se esté cumpliendo, analizar las causas de las dificultades, diseñar y acompañar la implementación de planes de mejoramiento en los departamentos y municipios, y propiciar espacios de trabajo coordinado entre la Nación y el territorio, en el marco del papel que como organismo de control le corresponde a la Procuraduría.

Como se verá en este informe sobre el balance del IGA 2010-2015, a excepción de algunos casos los indicadores registran modestos desempeños, y algunos incluso muestran disminuciones ostensibles entre uno y otro periodo.

1. Gobernaciones 2010-2015

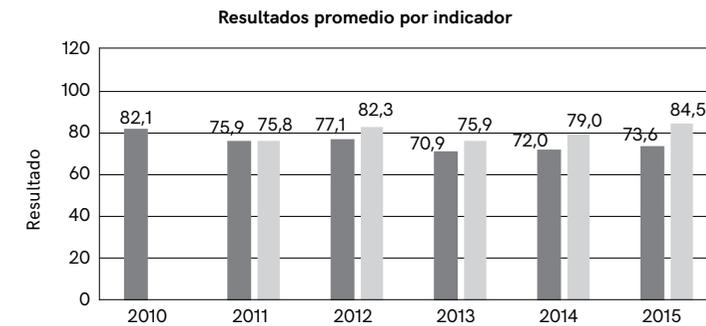
1.1. Resultados promedio por indicador

Categoría Control Interno

En esta categoría se analizan los indicadores **Implementación del MECI** y **Control Interno Contable**, este último desde la vigencia 2011.

Gráfico 6. Indicadores de la categoría Control Interno

IGA Gobernaciones 2010 - 2015



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
■ Implementación MECI	82,1	75,9	77,1	70,9	72	73,6
■ Control Interno Contable		75,8	82,3	75,9	79	84,5

Variación anual por indicador (%) Categoría: Control Interno Gobernaciones 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Implementación MECI	-7,6%	1,6%	-8,0%	1,6%	2,2%
Control Interno Contable	N/A	8,6%	-7,8%	4,1%	7,0%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Respecto de la implementación del MECI, que en su medición 2010 tuvo una calificación para el consolidado de las gobernaciones de 82,1 puntos, descendió 7,6% y en el 2011 se ubicó en 75,9 puntos. Para la medición 2012 las gobernaciones tuvieron un mejor desempeño pero nuevamente en el 2013 el indicador descendió a 70,9, registrando leves recuperaciones en los periodos 2014 y 2015.

En cuanto al **Control Interno Contable**, a excepción de la disminución registrada en el 2013, las gobernaciones mostraron mejoras progresivas en su desempeño y el puntaje promedio anual pasó de 75,8 en 2011 a 84,5 en 2015.

El promedio de los dos indicadores demuestra que si bien en ningún año se registraron puntajes críticos, tampoco se evidenció una curva ascendente marcada, y de hecho en la implementación del MECI hay un retroceso, pues se pasa de un puntaje de 82,1 en 2010 a 73,6 en el 2015. Esto debe llamar la atención de las gobernaciones y los equipos de trabajo encargados de liderar las políticas en materia de control interno, y también debe convocar a las autoridades del orden nacional, especialmente al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que se incrementen tanto las estrategias de divulgación sobre la materia, como el acompañamiento técnico a las autoridades territoriales que demuestren mayores debilidades.

Categoría Gestión Documental

En la categoría Gestión Documental se analizan los reportes sobre la implementación de la **Ley de Archivos**.

Gráfico 7. Indicador de la categoría Gestión Documental
IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%) Categoría: Gestión Documental Gobernaciones 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Ley de Archivos	8,2%	14,2%	-61,3%	40,2%	29,5%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

En el periodo analizado se muestra una caída dramática entre la curva ascendente que se tenía entre el periodo 2010-2012 y el resultado consolidado de 2013, cuando el puntaje bajó a 25,6. Esta caída de más del 60% en los resultados del indicador tiene su explicación en el cambio de la metodología definida por el Archivo General de la Nación para el seguimiento a la implementación de la citada ley. A partir del 2013 ya no solo se evalúan aspectos formales, sino que se involucran una serie de verificaciones y validaciones en los procesos respecto de la práctica real de la labor archivística en las entidades territoriales, como la planeación de la gestión documental y la elaboración,

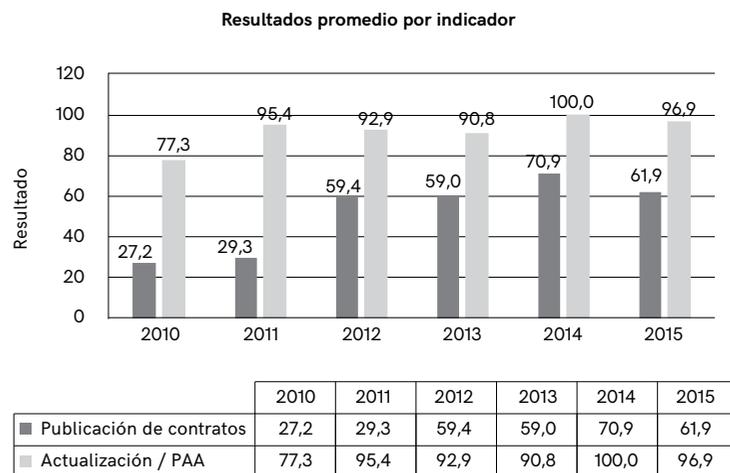
aplicación y actualización de las tablas de retención y valoración documental, entre otros aspectos.

La recuperación registrada en los periodos 2014 y 2015 evidencia los esfuerzos realizados por algunas gobernaciones para avanzar en la implementación integral de la Ley de Archivos, pero también pone de manifiesto que hace falta un gran esfuerzo coordinado para que todas las variables de la gestión documental se apropien en los departamentos del país. En el último periodo evaluado las gobernaciones tuvieron un puntaje consolidado de 46,5 en este indicador.

Categoría Visibilidad de la Contratación

Respecto de la categoría Visibilidad de la Contratación, hay un evidente contraste entre el comportamiento histórico de sus indicadores **Publicación de Contratos** y **Actualización del Plan Anual de Adquisiciones**.

Gráfico 8. Indicadores de la categoría Visibilidad de la Contratación - IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)					
Categoría: Visibilidad de la Contratación					
Gobernaciones 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Publicación de contratos	7,7%	102,7%	-0,7%	20,2%	-12,7%
Actualización / PAA	23,4%	-2,6%	-2,3%	10,1%	-3,1%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

La coherencia entre la gestión contractual reportada por las gobernaciones al SECOP y a las contralorías territoriales, que se evalúa en el primer indicador, registró en su primera medición del 2010 un puntaje de apenas 27,2 y había mostrado una evolución creciente hasta 2014, cuando alcanzó 70,9 puntos. Sin embargo en la medición 2015 se evidenció un descenso del 12,7% y las gobernaciones obtuvieron 61,9 puntos en este indicador.

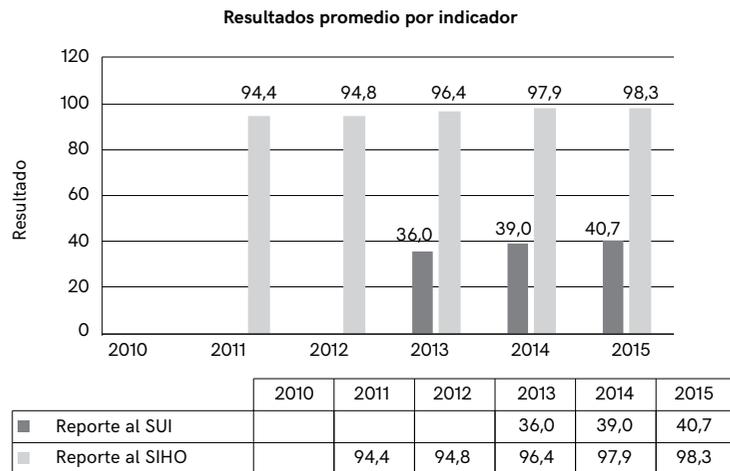
La Procuraduría General de la Nación llama la atención sobre la obligación que tienen todas las autoridades territoriales de cumplir con el marco jurídico para la gestión contractual del Estado que, entre otras, señala la de publicar los contratos en el SECOP y presentar los reportes ante la respectiva contraloría territorial. Todo esto hasta el último día de cada administración.

Respecto del indicador **Plan Anual de Adquisiciones**, es importante precisar que este fue implementado a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1510 de 2013. Entre el 2010 y el 2013 el indicador utilizado se denominaba "actualización de contratos": esto para señalar que los datos no son estrictamente comparables. Sin embargo se puede destacar que la medición en todos los periodos se ha ubicado por encima de los 90 puntos; incluso en el 2014 el indicador alcanzó una calificación de 100, lo que demuestra que esta es una práctica conocida y apropiada por las administraciones departamentales.

Categoría Competencias Básicas Territoriales

Para las gobernaciones en esta categoría sólo se evalúan los indicadores **Sistema Único de Información - SUI** y **Sistema de Información Hospitalaria - SIHO**.

Gráfico 9. Indicadores de la categoría Competencias Básicas Territoriales - IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)
Categoría: Competencias Básicas Territoriales
Gobernaciones 2010 - 2015

Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Reporte al SUI	N/A	N/A	N/A	8,3%	4,4%
Reporte al SIHO	N/A	0,4%	1,7%	1,6%	0,4%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

En cuanto al SUI, su medición inició en el 2013, cuando las gobernaciones obtuvieron un consolidado de apenas 36 puntos. Si bien en las mediciones posteriores los puntajes se han incrementado, estos aumentos han sido mínimos y en el 2015 el indicador obtuvo sólo 40,7 puntos, lo que es preocupante teniendo en cuenta que son las gobernaciones las llamadas a ser referente de las entidades territoriales en el reporte a este sistema de información.

En contraste, frente al indicador que mide los reportes que a través de las secretarías de Salud realizan los departamentos al SIHO sobre información técnica, administrativa y financiera de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud, las gobernaciones han obtenido -desde su primera medición en 2011- puntajes consolidados destacados, siempre por encima de 94 puntos, y en el 2015 alcanzaron una calificación de 98,3, lo que evidencia el conocimiento y apropiación por parte de las administraciones departamentales de las normas que reglamentan esta materia.

Categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera

Tres de los indicadores de esta categoría se evalúan desde el 2010: **Formulario Único Territorial - FUT**, **Sistema General de Regalías - SGR** y **Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal - SICEP**; entre tanto los indicadores **Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP** y **Sistema de Información y de Gestión de Activos SIGA** se incluyen a partir de la medición 2015.

Gráfico 10. Indicadores de la categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera- IGA Gobernaciones 2010 - 2015



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
■ Reporte al FUT	83,0	74,1	87,7	93,9	94,8	96,8
■ Reporte REGALÍAS	36,3	51,4	46,8	77,8	88,1	97,2
■ Reporte al SICEP				95,7	90,4	89,2
■ Reporte al SIGEP						22,6
■ Reporte SIGA						10,5

Variación anual por indicador (%)					
Categoría: Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera					
Gobernaciones 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Reporte al FUT	-10,7%	18,4%	7,1%	1,0%	2,1%
Reporte REGALÍAS	41,6%	-8,9%	66,2%	13,2%	10,3%
Reporte al SICEP	N/A	N/A	N/A	-5,5%	-1,3%
Reporte al SIGEP	N/A	N/A	N/A	N/A	Línea Base
Reporte SIGA	N/A	N/A	N/A	N/A	Línea Base

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

En el periodo analizado, el indicador relativo al FUT ha mostrado una tendencia ascendente entre el 2011 y el 2015, periodo en el que alcanzó un puntaje de 96,8, lo que demuestra la importancia del tema para las administraciones departamentales y la efectividad de las gobernaciones en el reporte oportuno de la información presupuestal y financiera.

En cuanto al desempeño respecto del reporte al SGR, fue muy bajo en los tres primeros años, con puntajes de 36,3 en 2010, 51,4 en 2011 y 46,8 en 2012. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 1530 de 2012, que reguló la organización y el funcionamiento del sistema e introdujo un modelo más equitativo para la distribución de estos recursos a través de la presentación de proyectos de inversión para su aprobación y asignación, se evidenció una mejora considerable en el comportamiento de este indicador que aumentó progresivamente desde el 2013 hasta alcanzar un puntaje de 97,2 en la medición 2015.

En cuanto a los reportes al SICEP, indicador que se evalúa desde el 2013, llama la atención su desempeño decreciente, al pasar de 95,7 en la primera medición (cuando 27 de las 32 gobernaciones obtuvieron 100 puntos) a 89,2 en los resultados 2015. Al revisar los puntajes individuales de las gobernaciones, el sensible descenso del último año se podría explicar por la calificación de cero (0) que la Gobernación de Putumayo obtuvo en el indicador para este periodo; por el descenso de Vaupés que pasó de 73,8 en 2014 a 25,0 en el 2015, y por el descenso también considerable de la Gobernación de Boyacá que pasó de 96,7 en el 2014 a 65,2 en el último periodo evaluado. Para el 2015, solo 18 de las 32 gobernaciones obtuvieron 100 puntos en este indicador, lo que evidencia que aunque se cuenta en los departamentos con el conocimiento y la capacidad para realizar los reportes de manera completa y oportuna al SICEP, pueden presentarse dificultades puntuales que afectan considerablemente los resultados del IGA.

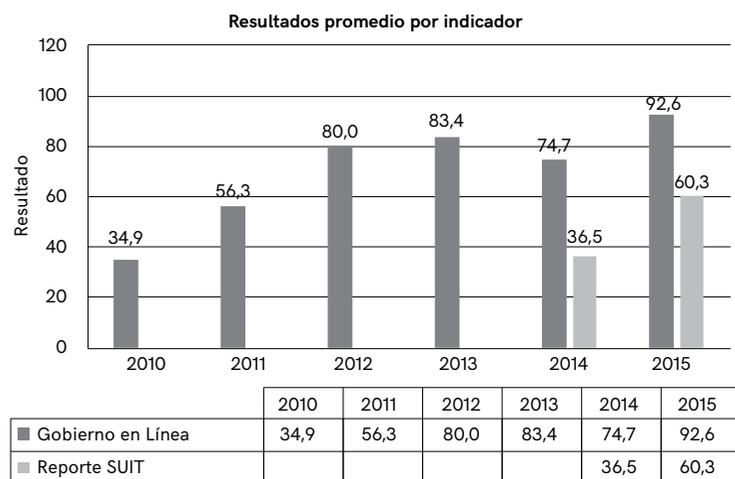
Respecto de los indicadores SIGEP y SIGA, se señaló en líneas anteriores que los resultados obtenidos en su primera medición (22,6 y 10,5 puntos respectivamente), evidencian la necesidad de que las administraciones departamentales orienten esfuerzos

al cumplimiento tanto de las normas relativas al registro de la información en temas de organización institucional y personal al servicio del Estado, como de la política pública originada y desarrollada en los documentos Conpes 3251 de 2003 y 3493 de 2007 para maximizar el retorno económico y social de los activos públicos.

Categoría Gobierno Electrónico

En cuanto a la categoría Gobierno Electrónico, el indicador relativo a la **Implementación de la Estrategia Gobierno en Línea - GEL** se mide desde el 2010, mientras que en el 2014 se incluyó la medición del reporte al **Sistema Único de Información de Trámites - SUIT**.

Gráfico 11. Indicadores categoría Gobierno Electrónico
IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%) Categoría: Gobierno Electrónico Gobernaciones 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Gobierno en Línea	61,3%	42,1%	4,3%	-10,4%	24,0%
Reporte al SUIT					65,2%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Las gobernaciones han mostrado incrementos progresivos en los resultados consolidados del indicador Gobierno en Línea, al pasar de 34,9 puntos en 2010 a 92,6 en el 2015. En el periodo hubo una disminución que interrumpió la línea ascendente en 2014, cuando el puntaje del indicador para las administraciones territoriales se ubicó en 74,7 pero, como ya se ha señalado, mostró una importante recuperación para superar los 92 puntos en el último año evaluado.

Este indicador ha sido uno de los más dinámicos en cuanto a los ajustes de su metodología. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha actualizado las variables con las cuales se hace seguimiento a la implementación de la estrategia, acorde con los cambios normativos y con las respectivas metas de avance que se han propuesto para las entidades territoriales.

Por otra parte, desde el 2014 se incluyó en el IGA la medición de los reportes de las gobernaciones y alcaldías al **SUIT**, cuyo órgano coordinador es el Departamento Administrativo de la Función Pública. La primera medición mostró un muy pobre desempeño de las administraciones departamentales en la implementación de la fase I (identificación) de la política de racionalización de trámites, con un puntaje consolidado de 36,5, mientras que en la medición 2015 se evidenció una mejora considerable de las gobernaciones en la materia al pasar a 60,3 puntos, lo que

significó un aumento del 65,2% en el indicador. Si bien es cierto aún el resultado dista de ser óptimo, se rescata la tendencia ascendente de los departamentos frente a este importante indicador. Cabe destacar que el SUIT tiene como propósito ser la fuente única y válida de la información de los trámites que todas las entidades del Estado ofrecen a la ciudadanía.

Categoría Rendición de Cuentas

Esta categoría se evalúa con el indicador **Audiencias Públicas**.

Gráfico 12. Indicador de la categoría Rendición de Cuentas
IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%) Categoría: Rendición de Cuentas Gobernaciones 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Audiencias Públicas	-49,8%	75,6%	13,3%	-4,4%	4,1%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

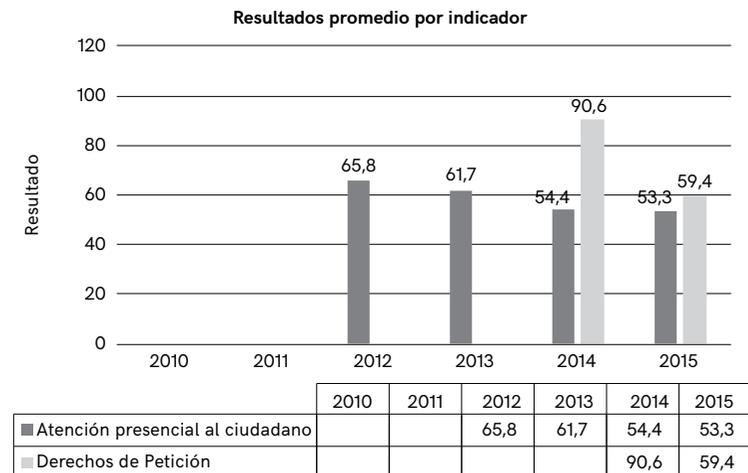
Las gobernaciones han mantenido un modesto desempeño en este indicador, que evalúa los elementos transversales de la rendición de cuentas, la información que se entrega a los ciudadanos en las audiencias públicas, y los espacios de diálogo que se propician para el control social de la gestión, entre otros aspectos.

En el periodo el puntaje máximo ha sido de 61,3, que se registró en la primera medición del 2010 y en la del 2013, lo que pone de manifiesto la necesidad de afianzar y ampliar los mecanismos utilizados por los departamentos para que los ciudadanos se involucren de manera efectiva en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública territorial.

Categoría Atención al Ciudadano

En esta categoría se evalúan dos indicadores: **Atención Presencial al Ciudadano**, que se incluyó en el IGA desde el 2012, y **Derechos de Petición**, desde el 2014.

Gráfico 13. Indicadores de la categoría Atención al Ciudadano
IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%) Categoría: Atención al Ciudadano Gobernaciones 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Atención Pres. Ciudadano	N/A	N/A	-6,2%	-11,8%	-2,0%
Derechos de Petición	N/A	N/A	N/A	N/A	-34,4%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Los puntajes en ambos indicadores muestran una preocupante tendencia decreciente. En el primero se pasó de un puntaje de 65,8 en el 2012 a 53,3 en el 2015, cuando lo esperado, al igual que en todos los indicadores evaluados en el IGA, es que se registren mejoras permanentes.

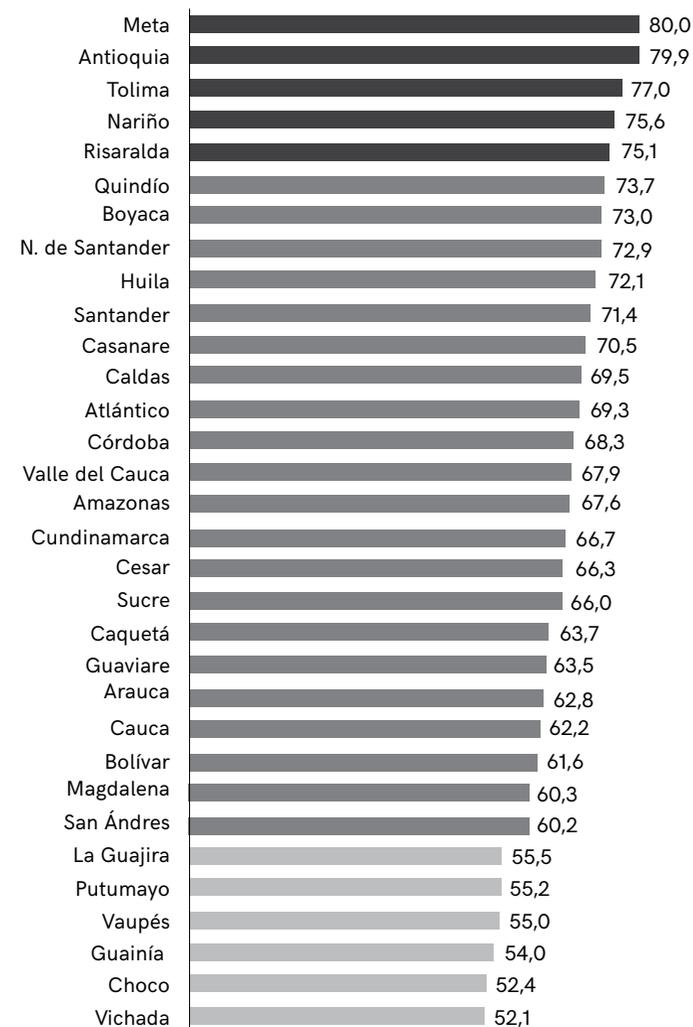
El comportamiento del indicador Derechos de Petición es aún más inquietante, pues de su primera medición en 2014, cuando registró 90,6 puntos, las gobernaciones registraron en 2015 una calificación promedio de 59,4, lo que significa una caída del 34,4%. Dado que el puntaje asignado a las entidades territoriales evaluadas es de cero (0) o 100 según se hayan registrado o no reportes a la Procuraduría General de la Nación sobre la desatención de este derecho constitucional, el comportamiento del indicador puede explicarse en que cada vez los ciudadanos conocen con mayor detalle la posibilidad de acudir al máximo organismo del Ministerio Público para solicitar la supervigilancia al derecho de petición.

1.2. Mejores desempeños de gobernaciones en el periodo vs. desempeños más débiles

Después de seis años de mediciones consecutivas, aún con los ajustes metodológicos y la ampliación del espectro de

indicadores evaluados, es posible obtener un balance objetivo de los mejores y peores desempeños de los departamentos frente al Índice de Gobierno Abierto IGA.

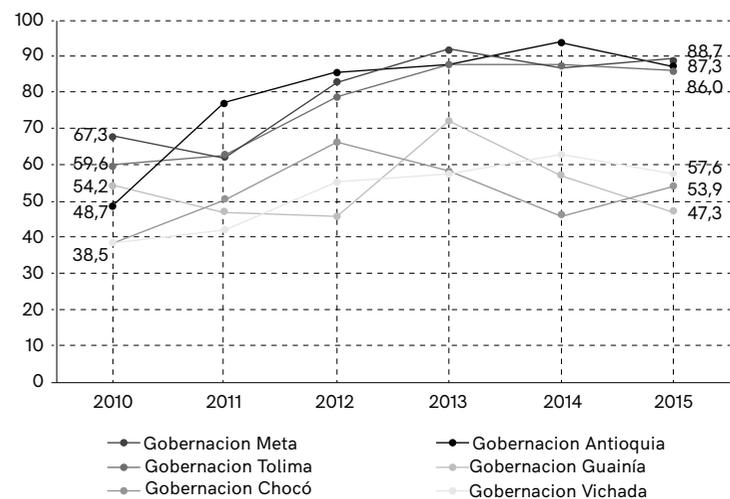
Gráfico 14. Resultados promedio del periodo IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Cerca de 30 puntos separan en los resultados consolidados a la gobernación que obtuvo el mejor promedio del periodo frente a la última de las 32 entidades territoriales aquí analizadas.

Gráfico 15. Mejores y peores desempeños frente al IGA
Gobernaciones 2010 - 2015



Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Las gobernaciones de **Meta**, **Tolima** y **Antioquia** sobresalen por el comportamiento ascendente de sus indicadores durante el periodo evaluado. Es importante precisar que en el 2010, el primer año de medición nacional del IGA, las tres obtuvieron

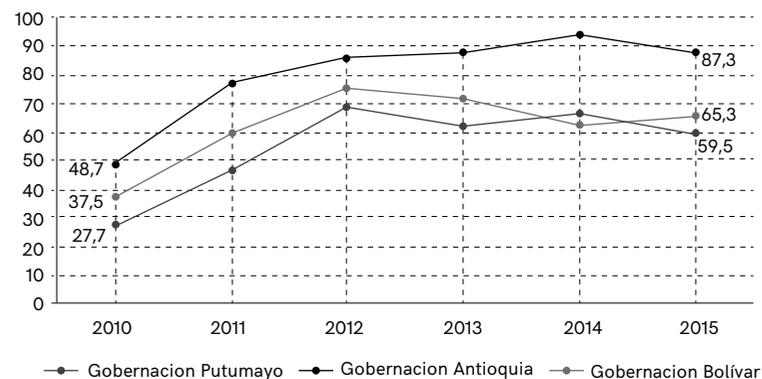
calificaciones bajas, de hecho en ese año el promedio consolidado de gobernaciones fue de 55,6. Para esa oportunidad Meta obtuvo 67,3 puntos, Tolima registró un puntaje de 59,6 y Antioquia apenas obtuvo 48,7 puntos. En lo sucesivo, con algunos altibajos, estas tres entidades territoriales enfocaron esfuerzos para posicionarse en los lugares más destacados del ranking nacional y cerraron la evaluación 2015 ocupando las tres primeras posiciones: Meta con 88,7, Antioquia con 87,3 y Tolima con 86,0 puntos.

En contraste, los puntajes de Chocó y Vichada tendieron a los últimos lugares durante el periodo que aquí se analiza, y Guainía tuvo, a excepción del 2013, calificaciones inferiores a 60, por lo que estas tres entidades territoriales se registran como las de más débiles resultados promedio en el IGA entre las 32 gobernaciones.

Tanto Chocó como Vichada obtuvieron un puntaje de 38,5 en el 2010, y ambas gobernaciones cerraron con un mejor registro en el 2015: 57,6 puntos para Vichada y 53,9 para Chocó. Guainía por su parte pasó de obtener una calificación de 54,2 en el 2010, a cerrar con un puntaje inferior en el último periodo evaluado, con 47,3 puntos.

Al analizar los incrementos y los deterioros progresivos de los puntajes individuales de las gobernaciones entre 2010 y 2015, encontramos que Putumayo, Antioquia y Bolívar fueron las que mostraron los incrementos más destacados:

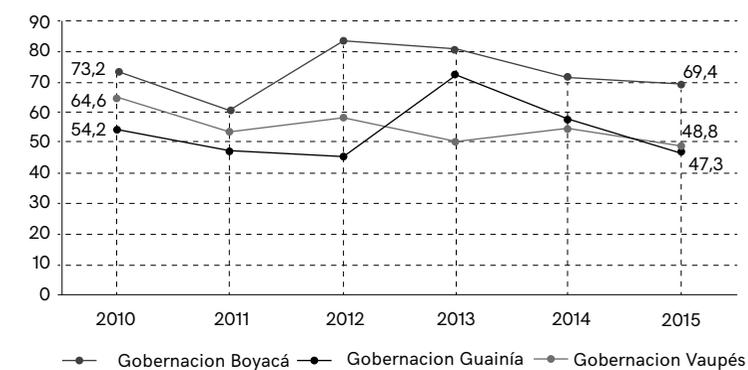
Gráfico 16. Incrementos progresivos más notables
IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

La Gobernación de Putumayo pasó de obtener una calificación de 27,7 en el 2010, a alcanzar 59,5 puntos en el 2015, lo que representa un incremento del 115% en el periodo. Por su parte Antioquia registró un incremento del 78% al obtener en 2015 un puntaje de 87,3, frente a los 48,7 puntos del 2010. La Gobernación de Bolívar logró un incremento del 71% en el periodo al pasar de 37,5 puntos en el 2010 a 65,3 en 2015.

Gráfico 17. Deterioros progresivos más evidentes
IGA Gobernaciones 2010 - 2015



Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Por el contrario, las gobernaciones de Vaupés, Guainía y Boyacá disminuyeron el nivel de sus puntajes consolidados del IGA a medida que avanzaban los periodos evaluados.

Vaupés registró una disminución del 25% al pasar de un puntaje de 64,6 en el 2010 a 48,8 en el 2015, mientras que Guainía retrocedió un 13% al obtener en 2015 un puntaje de 47,3 frente a su evaluación de 54,2 en el 2010. La Gobernación de Boyacá por su parte disminuyó en un 7% a 2015 con respecto a su calificación obtenida en el 2010.

En términos generales, al analizar el comportamiento del IGA en las gobernaciones, es posible concluir que las administraciones departamentales buscaron mejorar progresivamente en el desempeño de sus indicadores, que hubo temas con avances notables como la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, la implementación de la Estrategia Gobierno en Línea, y

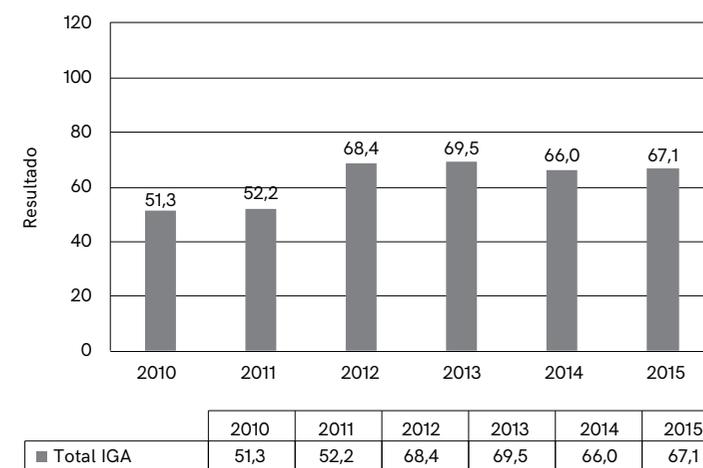
el reporte a algunos sistemas de gestión administrativa y financiera (especialmente al Sistema General de Regalías), y que a pesar de los esfuerzos tanto de la Procuraduría General de la Nación desde la órbita preventiva, como de las entidades responsables de los temas evaluados a través del acompañamiento técnico, falta avanzar en temas clave como la implementación de la Ley de Archivos, la publicidad de la actividad contractual, los reportes al Sistema Único de Información - SUI (que unifica y consolida información proveniente de los prestadores de servicios públicos) y al Sistema Único de Información de Trámites - SUIIT, así como la rendición de cuentas, la atención al ciudadano y la respuesta a los derechos de petición.

2. Alcaldías 2010-2015

En los seis años evaluados, el IGA promedio para las alcaldías fue de 62,4, obteniendo su mejor resultado en el 2013 con una calificación de 69,5 puntos. A pesar de que no se trata de un promedio óptimo, debe destacarse que en general las administraciones locales mostraron su interés y empeño por lograr buenos resultados aún con los múltiples cambios metodológicos -que han hecho más exigentes las respectivas evaluaciones- y de la inclusión de nuevos indicadores en algunos periodos, que implicaron impactos inicialmente negativos en las calificaciones promedio.



Gráfico 18. Resultados promedio IGA
Alcaldías 2010 - 2015



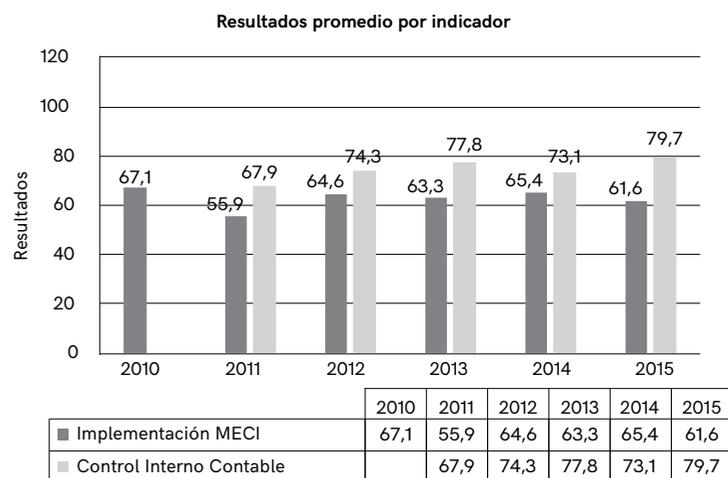
Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

2.1. Resultados promedio por indicador

Categoría Control Interno

Los indicadores **Implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI** y **Control Interno Contable** conforman esta categoría y evidencian si una entidad cuenta con los estándares mínimos para cumplir cabalmente con sus objetivos misionales.

Gráfico 19. Indicadores categoría Control Interno
IGA Alcaldías 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)
Categoría: Control Interno
Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Implementación MECI	-16,7%	15,6%	-2,0%	3,3%	-5,8%
Control Interno Contable		9,4%	4,7%	-6,0%	9,0%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

El MECI es uno de los indicadores que ha tenido cambios en su modelo desde el 2010. Si bien existían normas que obligaban a su implementación, algunas entidades lo atendían más por formalismos y no porque lo consideraran como mecanismo para el control estratégico de gestión y de evaluación. El resultado promedio de este indicador en las alcaldías para cada año se ha mantenido entre los 61 y 65 puntos, excepto en el 2011 cuya calificación bajó a 55.9.

En el 2010 un total de 221 alcaldías incumplían con la obligación legal de presentar la encuesta MECI ante el Departamento Administrativo de la Función Pública; en el 2015 tan solo 43 desatendieron dicha obligación.

Sin duda, el compromiso de la alta dirección debe existir, al igual que la disposición de los recursos físicos, económicos, técnicos y de talento humano, lo que dará garantías para el fortalecimiento y el adecuado funcionamiento de los sistemas de Control Interno en las alcaldías del país.

Respecto del **Control Interno Contable**, y a diferencia del MECI, este sigue manteniendo su metodología inicial, orientada a evaluar el grado de efectividad de los controles asociados al cumplimiento del marco normativo, a las actividades de las etapas del proceso contable, a la rendición de cuentas y a la administración del riesgo contable, mediante la formulación de preguntas que deben ser debidamente calificadas y soportadas.

Los resultados de este indicador en las alcaldías han superado cada año a los del MECI, manteniéndose entre los 68 y 80 puntos en promedio, lo que llevaría a considerar que las actividades propias del proceso contable han sido más eficaces y eficientes para prevenir y neutralizar el riesgo inherente a la gestión contable. Tan solo en el 2014 se registró un comportamiento negativo del indicador al bajar en un 6% con respecto al resultado obtenido en el 2013. Para el 2015 las alcaldías lograron el mejor promedio de los periodos evaluados con 79.7 puntos.

Tabla 15. Municipios que incumplieron con reportes de la categoría Control Interno- IGA Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Modelo Estándar de Control Interno - MECI	221	262	94	76	76	43
Control Interno Contable - CIC	N/A	179	94	64	138	35

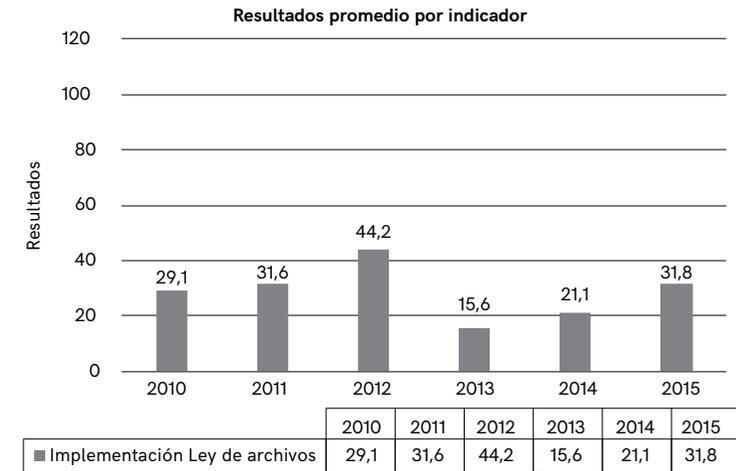
Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Cabe además destacar que la cantidad de entidades omisas del reporte para cada periodo ha disminuido significativamente. En el primer año (2011) 179 entidades no presentaron la información de este indicador ante la Contaduría General de la Nación, mientras que en el 2015 solo 35 dejaron de hacerlo.

Categoría Gestión Documental

Respecto de la categoría de Gestión Documental, el único indicador evaluado se refiere a los reportes sobre la implementación de la **Ley de Archivos**, y debe señalarse que es el único en el cual las alcaldías no lograron superar los 44,2 puntos en promedio en los periodos objeto de este análisis. De hecho entre el 2012 y el 2013 se realizaron ajustes con la inclusión de nuevas variables para la medición del indicador, lo que afectó drásticamente el resultado y lo llevó a una penosa calificación de 15,6 en 2013.

Gráfico 20. Indicador categoría Gestión Documental IGA Alcaldías 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%) Categoría: Gestión Documental Alcaldías 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Ley de archivos	8,6%	39,9%	-64,7%	35,3%	50,7%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

En general el bajo nivel de cumplimiento ha sido asociado a factores económicos y de tiempo, porque la implementación óptima de un sistema de gestión documental requiere de una inversión considerable y puede llevar varios años. Pero más allá de estos argumentos, resulta bastante preocupante que los avances de una Ley que se promulgó en el año 2000 estén arrojando resultados de 31,8 puntos a 2015, lo que refleja la compleja realidad de las alcaldías frente a la situación actual de sus archivos y de su gestión documental.

A pesar de los pocos avances en esta materia, se resalta la disminución progresiva en el número de administraciones locales que omiten el deber de remitir la información ante los consejos departamentales de Archivo.

Tabla 16. Municipios que incumplieron con reportes de la categoría Gestión Documental - IGA Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ley de Archivos	287	270	167	109	85	94

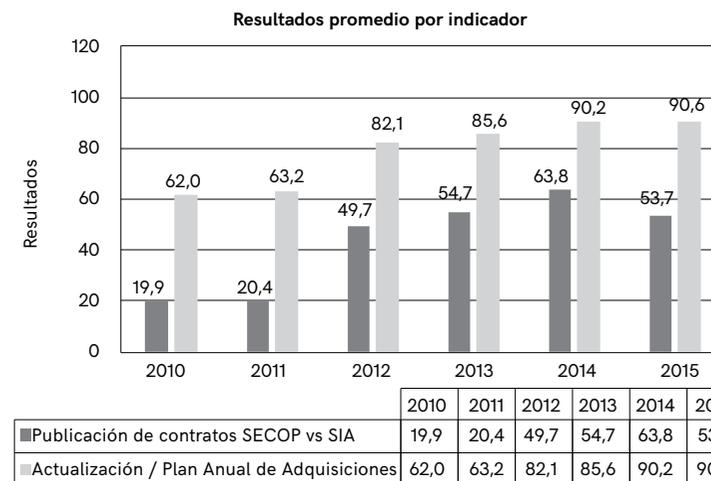
Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Sin duda es importante el desafío para mejorar la gestión documental en las alcaldías del país, aspecto que impacta en la garantía de los derechos de los ciudadanos, entre otros el del acceso a la información, y contribuye a la mayor eficiencia de la gestión pública en las administraciones municipales.

Categoría Visibilidad en la Contratación

En la categoría Visibilidad en la Contratación, como ya se ha señalado, se evalúa la gestión de las entidades territoriales para hacer posible el acceso a la información relativa a los contratos públicos, a través de dos indicadores: el primero relacionado con la obligación legal de publicar toda la información contractual ante el SECOP y ante los sistemas dispuestos por las contralorías territoriales, y el segundo referido a la publicación del Plan Anual de Adquisiciones, que igualmente debe hacerse ante el SECOP.

Gráfico 21. Indicadores categoría Visibilidad de la Contratación
IGA Alcaldías 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)
Categoría: Visibilidad de la Contratación
Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Publicación de contratos	2,5%	143,6%	10,1%	16,6%	-15,8%
Actualización / PAA	1,9%	29,9%	4,3%	5,4%	0,4%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

En materia de **Publicación de Contratos**, el nivel y la consistencia en los reportes de las alcaldías mejoró sustancialmente entre el 2010 y el 2014. En el primer periodo evaluado obtuvieron un promedio de 19,9 puntos y en el 2014 alcanzaron el máximo puntaje con 63,8. Infortunadamente en 2015, que fue coincidentalmente el año del cierre de las anteriores administraciones, la calificación promedio bajó a 53,7 puntos.

Como se ha registrado en el análisis de otros indicadores IGA, es importante destacar que la cantidad de entidades

que incumplieron con el reporte de información disminuyó progresivamente en el periodo. Para el IGA 2010 604 alcaldías obtuvieron calificación de cero (0) dado que no se encontró la información contractual reportada ante el SECOP ni ante la Contraloría Territorial respectiva, mientras que en el 2014 esta cifra fue de 60. En el último año evaluado para este informe 74 alcaldías reportaron incumplimiento.

Cabe precisar que en los periodos 2010 y 2011 no se tenían en cuenta para el IGA los contratos suscritos bajo la modalidad de contratación directa, los cuales se exceptuaron por no existir para ese momento una normativa clara sobre la obligatoriedad que tenían las entidades de reportar ese tipo de procesos. La modalidad de contratación directa se ha registrado como la más empleada por las administraciones para ejecutar sus obras y proyectos, pero también ha sido la más cuestionada. Aun así, el compromiso frente a la obligación del reporte de la gestión contractual ha mejorado significativamente a partir de la implementación del Índice de Gobierno Abierto.

Respecto del indicador **Plan Anual de Adquisiciones**, como ya se ha señalado, fue implementado a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1510 de 2013 y para los periodos anteriores se evaluó la “actualización de contratos”.

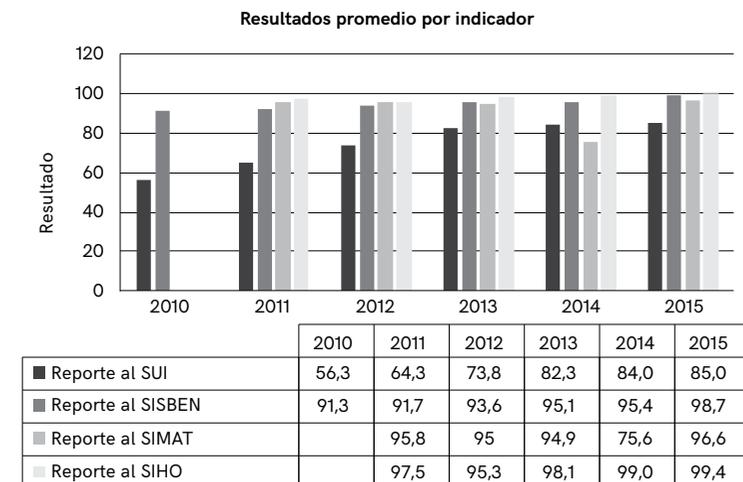
Aunque por esta circunstancia los datos no son comparables en todo el periodo, en términos generales el nivel de cumplimiento de las alcaldías ha sido destacado, y de hecho en las mediciones 2014 y 2015 han superado en promedio los 90 puntos, lo que indica que las entidades están haciendo uso de los instrumentos dispuestos por la Agencia Nacional para la Contratación Estatal - Colombia Compra Eficiente para la publicación de su Plan Anual de Adquisiciones.

En cuanto a las entidades que incumplieron con el reporte, se tiene que en el 2010 82 alcaldías no actualizaron sus contratos ante el SECOP, 56 no cumplieron para el 2011, para el 2012 incumplieron 16 alcaldías, y para el 2013 fueron solo 10 las administraciones locales que omitieron tal responsabilidad. Posteriormente, con el cambio del indicador se evidenció que en el 2014 108 entidades no publicaron su Plan Anual de Adquisiciones y en el 2015 incumplieron 37.

Categoría Competencias Básicas Territoriales

En esta categoría se evalúan para las alcaldías cuatro indicadores: **Sistema Único de Información - SUI** (con información relacionada con las empresas de servicios públicos), **Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales - SISBEN**, **Sistema Integrado de Matriculas - SIMAT**, y el **Sistema de Información Hospitalaria - SIHO**.

Gráfico 22. Indicadores categoría Competencias Básicas Territoriales - IGA Alcaldías 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)					
Categoría: Competencias Básicas Territoriales					
Alcaldías 2010 - 2015					
Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Reporte al SUI	14,2%	14,8%	11,5%	2,1%	1,2%
Reporte al SISBEN	0,4%	2,1%	1,6%	0,3%	3,5%
Reporte al SIMAT		-0,8%	-0,1%	-20,3%	27,8%
Reporte al SIHO		-2,3%	2,9%	0,9%	0,4%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Respecto del **SUI**, en el 2010 las alcaldías solo alcanzaron los 56,3 puntos en promedio, pero a partir de ese momento los resultados empezaron a mejorar cada año sin evidenciarse ningún altibajo en el periodo, y en el 2015 alcanzaron un puntaje promedio de 85.

Se destaca también el hecho que entre 2011 y 2015 no se registraron incumplimientos de ninguna alcaldía frente a la obligación de reporte de información ante el SUI, lo que evidencia el conocimiento y el compromiso de las administraciones locales sobre la materia.

Tabla 17. Municipios que incumplieron con reportes de la categoría Competencias Básicas Territoriales - IGA Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SUI	1	0	0	0	0	0
SISBEN	1	3	3	2	1	2
SIMAT	N/A	0	0	0	0	0
SIHO	N/A	1	1	4	1	1

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

En cuanto al **SISBEN**, frente al cual las alcaldías tienen la obligación de implementar, adaptar y administrar, aplicando

las entrevistas y encuestas necesarias para la identificación e inclusión de las personas más vulnerables y de bajos recursos, los resultados promedio del indicador (que mide el reporte de la información al DNP) han sido desde el 2010 superiores a 90 puntos y en ningún periodo se registraron incumplimientos de más de tres alcaldías, lo que evidencia un total conocimiento de esta temática en los municipios y la apropiación de la responsabilidad de reportar por parte de las administraciones locales.

Por su parte los resultados del **SIMAT**, que se evalúan desde el 2011, se asemejan mucho a los obtenidos en el SISBEN, pues estos también superan para todos los años, a excepción del 2014, los 90 puntos en promedio, y de hecho para este indicador no se registró ninguna omisión de reportes por parte de los municipios certificados en educación¹.

Respecto de los resultados del indicador **SIHO**, cabe reiterar que la obligación de reporte está en cabeza de las secretarías de Salud de los municipios certificados, y para los demás casos los reportes están a cargo de las secretarías departamentales de Salud.

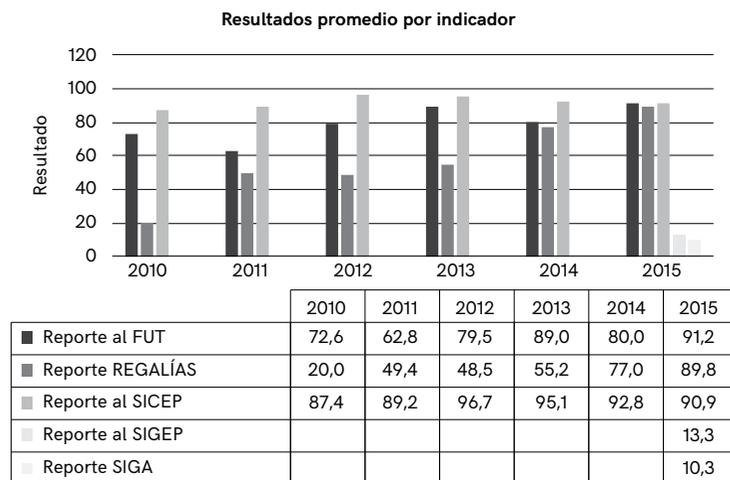
Para el 2015 393 municipios se encontraban certificados en salud. Sólo la Alcaldía de Santa Catalina (Bolívar) no reportó información para ninguno de sus periodos.

¹ Les corresponde a los alcaldes y gobernadores, a través de las secretarías de Educación, ejercer la inspección y vigilancia del servicio público educativo para las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, por virtud del artículo 211 de la Constitución Nacional, del artículo 171 de la Ley 115 de 1994 y el Decreto 4904 de 2009. Lo anterior siempre y cuando la alcaldía se encuentre certificada, de lo contrario dicha competencia será responsabilidad de la Gobernación.

Categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera

Esta categoría agrupa cinco indicadores: **Formulario Único Territorial - FUT**, **Sistema General de Regalías - SGR**, **Sistema de Información para la Captura de Ejecución Presupuestal - SICEP**, **Sistema de Información y Gestión de Empleo Público - SIGEP** y **Sistema de Información para la Gestión de Activos - SIGA**.

Gráfico 23. Indicadores categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera - IGA Alcaldías 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)
Categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera
Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Reporte al FUT	-13,5%	26,6%	11,9%	1,1%	1,3%
Reporte REGALÍAS	147,0%	-1,8%	13,8%	39,5%	16,6%
Reporte al SICEP	2,1%	8,4%	-1,7%	-2,4%	-2,0%
Reporte al SIGEP					Línea Base
Reporte SIGA					Línea Base

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

El desempeño de las alcaldías frente al indicador FUT ha sido en general favorable y desde el 2011 ha registrado importantes mejoras, alcanzando una calificación promedio de 91,2 puntos en 2015. Este balance positivo refleja la efectividad de los controles, no solo aplicados por este órgano de control, sino por parte de todos los actores involucrados en el proceso como la Contaduría General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, entre otros. De hecho en el indicador no se registraron alcaldías omisas de información para la vigencia 2015.

Tabla 18. Municipios que incumplieron con reportes de la categoría Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera - IGA Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FUT	21	1	1	0	1	0
REGALÍAS	146	162	202	18	2	0
SICEP	3	63	11	20	25	43
SIGEP	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	446
SIGA	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	983

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

En cuanto al **SGR**, en el primer año evaluado las alcaldías registraron un muy bajo nivel de reporte alcanzando apenas un promedio de 20 puntos y 146 municipios incumplieron su obligación de reporte. Sin embargo en lo sucesivo se registraron mejoras considerables en su desempeño frente a este indicador y en el 2015 lograron una calificación promedio de 89,8 puntos y el 100% de los municipios cumplieron con su deber de realizar el reporte. Este antecedente se debe a que el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación aplicado por el DNP se ha

/ 100

desarrollado de manera selectiva, adoptando para ello acciones preventivas que han promovido el cumplimiento por parte de las administraciones territoriales. Cabe también destacar que con la entrada en vigencia de la Ley 1530 de 2012 se reguló la organización y el funcionamiento del sistema y se introdujo un modelo más equitativo para la distribución de estos recursos, a través de la presentación de proyectos de inversión para su aprobación y asignación.

Respecto del **SICEP**, las alcaldías han logrado mantener desempeños destacados con calificaciones superiores a los 87 puntos en promedio cada año. El mejor resultado fue obtenido en el 2012 con una calificación promedio de 96,7 puntos.

No se observa una tendencia concreta respecto de los municipios que incumplieron la obligación de reporte al SICEP. El primer año solo tres alcaldías omitieron tal obligación, en el 2011 esta cifra se elevó a 63, en los periodos 2012 a 2014 se registraron menores niveles de incumplimiento y finalmente en el 2015 se registraron 43 municipios en esta condición.

De otra parte, a partir del 2015 se incluyó en el IGA el indicador **SIGEP**, referido a la captura de información institucional relacionada con el recurso humano al servicio de las entidades públicas. Esta medición inicial evidenció bajos niveles de cumplimiento: 446 municipios no presentaron reportes y el puntaje promedio de las alcaldías fue apenas de 13,3.

Aunque se trata del primer año de evaluación del indicador, estos resultados sorprenden pues el Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de la Dirección

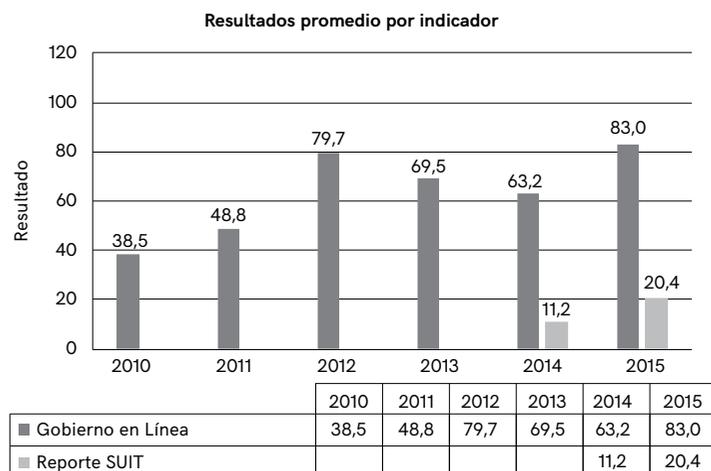
de Empleo Público, ha venido impulsando el cumplimiento de dicha obligación. Es prioritario que las administraciones locales asuman correctivos para lograr un óptimo cumplimiento en los reportes exigidos por el SICEP, entre otras razones porque esta información facilita la toma de decisiones institucionales y de gobierno para optimizar las condiciones del talento humano al servicio del Estado.

También en el último año evaluado se incluyó en el IGA el indicador **SIGA**, lo cual permite hacer seguimiento a los avances de las administraciones territoriales en la consolidación de sus inventarios de activos fijos. Esta es sin duda una tarea muy demandante para las alcaldías del país y la dimensión del reto se evidencia en esta primera calificación de apenas 10,3 puntos en promedio. 983 administraciones locales (el 89%) no han podido establecer la cantidad y valor de sus inmuebles ni conocer las características, condición jurídica, ubicación, tipología y demás información indispensable para la gestión eficiente de los mismos.

Categoría Gobierno Electrónico

Esta categoría está conformada por dos indicadores referidos a los avances en la modernización de las relaciones y servicios entre los ciudadanos y las instituciones, a través de nuevas reglas y herramientas de gestión; estos son: **Gobierno en Línea - GEL** y **Sistema Único de Información de Trámites - SUIT**.

Gráfico 24. Indicadores categoría Gobierno Electrónico
IGA Alcaldías 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)
Categoría: Gobierno Electrónico
Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Gobierno en Línea	26,8%	63,3%	-12,8%	-9,1%	31,3%
Reporte al SUIT					82,1%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Después de Publicación de Contratos, el indicador de **Gobierno en Línea** es el segundo con la mayor ponderación dentro del IGA. Su importancia radica en que la estrategia GEL incorpora mejores prácticas para el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en beneficio de la transparencia y eficiencia de la administración pública, así como del fortalecimiento de la participación ciudadana.

A pesar del último cambio metodológico que busca habilitar las estrategias TIC para servicios, para la gestión, para el gobierno abierto y para la seguridad y la privacidad, los resultados siguen siendo alentadores. Con un promedio de 83 puntos en el 2015, este se consolida como el mejor año de los seis evaluados y solo ocho alcaldías dejaron de presentar la información relevante sobre su avance en la implementación de la estrategia GEL.

Por su parte, el indicador **SUIT** fue incorporado en el IGA a partir del 2014, cuando las alcaldías obtuvieron en promedio solo 11,2 puntos; para el 2015 el avance en el desempeño frente a la actualización de los trámites y servicios llegó apenas a los 20,4 puntos. El inconveniente está ligado directamente con el inventario que las mismas entidades territoriales deben validar o verificar ante el Portal del Estado Colombiano, y que debe corresponder con lo establecido por el DAFP.

El 98% de las alcaldías ha validado algún trámite ante este sistema, pero estos han sido inferiores a los mínimos requeridos para obtener calificaciones óptimas.

Categoría Rendición de Cuentas

El único indicador de esta categoría se denomina **Audiencias Públicas** y se refiere a los mecanismos empleados por las entidades para rendir cuentas a la ciudadanía.

Gráfico 25. Indicador categoría Rendición de Cuentas
IGA Alcaldías 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)
Categoría: Rendición de Cuentas
Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Audiencias Públicas	-36,5%	39,1%	41,9%	-20,5%	-2,9%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Las alcaldías han registrado resultados promedio entre 34 y 69 puntos. En el 2013 se evidenció la mejor calificación con 68,7 y para los años siguientes el desempeño de las administraciones locales frente a los aspectos evaluados disminuyó hasta llegar a 53 puntos en el 2015. Se considera que los cambios metodológicos y los plazos establecidos para la presentación de reportes han incidido negativamente en el comportamiento de este indicador.

A pesar de los bajos resultados, se logró que para el 2014 y el 2015 el 100% de las entidades presentaran algún tipo de información, lo que indicaría que los bajos resultados obedecen a un deficiente uso de los mecanismos diseñados para reportar y rendir cuentas.

Tabla 19. Municipios que incumplieron con reportes de la categoría Rendición de Cuentas - IGA Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rendición de Cuentas	112	376	146	50	0	0

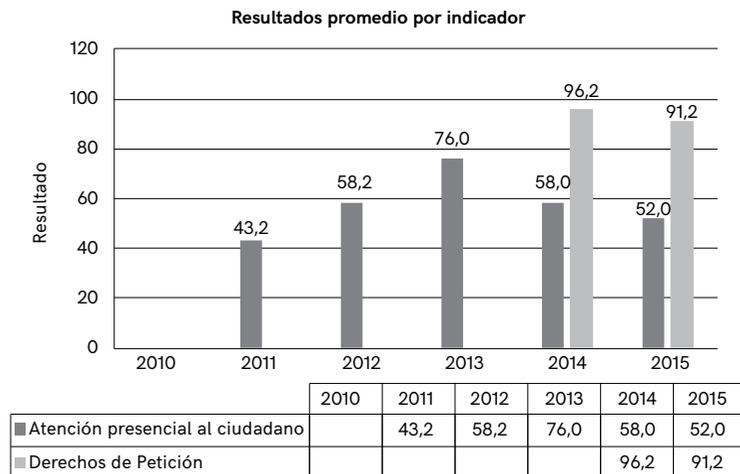
Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Categoría Atención al Ciudadano

Esta categoría, que se incluyó en el IGA desde el 2011, responde a una metodología que evalúa el cumplimiento de disposiciones básicas en materia de servicios al ciudadano y que permite determinar el nivel de cumplimiento por parte de las entidades en cuanto a la atención de peticiones, quejas y reclamos, información sobre trámites y servicios, gestión de los canales de atención y cualificación de los servicios públicos.

El indicador **Atención Presencial al Ciudadano** reportó en el 2011 una calificación promedio de 43,2 puntos; en el 2012 y el 2013 se registraron mejoras considerables hasta alcanzar 76 puntos, pero en el 2014 bajó drásticamente a 58 y en el 2015 obtuvo apenas un puntaje de 52.

Gráfico 26. Indicadores categoría Atención al Ciudadano
IGA Alcaldías 2010 - 2015



Variación anual por indicador (%)
Categoría: Atención al Ciudadano
Alcaldías 2010 - 2015

Indicador	2010 a 2011	2011 a 2012	2012 a 2013	2013 a 2014	2014 a 2015
Atención Pres. al ciudadano		34,7%	30,6%	-23,7%	-10,3%
Derechos de Petición					-5,2%

Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

A pesar de lo anterior, cabe destacar que en el periodo objeto de este análisis se ha logrado reducir de manera considerable la cantidad de entidades omisas: en el 2011 se identificaron 266 alcaldías que incumplieron el reporte, mientras que en el 2015 fueron cuatro.

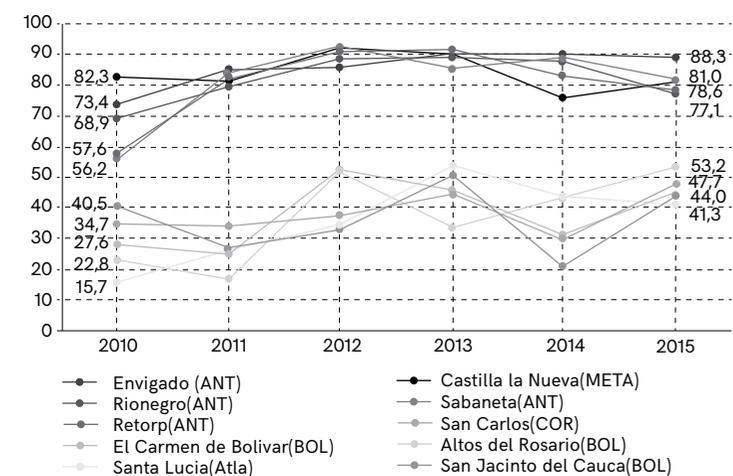
En la misma categoría se incluyó a partir del 2014 un indicador denominado **Derechos de Petición**: realmente es un incentivo que premia a las entidades con una calificación de 100 puntos cuando han dado respuesta, dentro de las fechas y plazos

establecidos por la ley, a las peticiones, quejas y solicitudes de los ciudadanos. Por el contrario, todo incumplimiento a dicha obligación por parte de las entidades y cuya conducta haya sido informada a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales, implica una calificación de cero. El desempeño en este sentido ha sido óptimo, con una calificación promedio superior a los 90 puntos en los dos años.

2.2. Mejores desempeños de alcaldías en el periodo vs. desempeños más débiles

Las cinco alcaldías con mejor desempeño promedio durante los seis años evaluados han sido, en su orden: Envigado (Antioquia), Castilla la Nueva (Meta), Rionegro (Antioquia), Sabaneta (Antioquia) y Retiro (Antioquia).

Gráfico 27. Mejores y peores desempeños frente al IGA
Alcaldías 2010 - 2015



Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Cuatro de las cinco alcaldías con mejor desempeño son antioqueñas, lo cual sigue la tendencia de varios estudios que señalan que varios municipios de la región han sobresalido en evaluaciones de gestión como las realizadas anualmente por el DNP a través de su Índice de Desempeño Integral y otros relacionados con indicadores de eficacia y eficiencia. Sin embargo en el mismo departamento se han reportado alcaldías con muy bajas puntuaciones.

Respecto de los municipios con menores desempeños en el periodo aquí analizado, también se concentran en una misma región: San Carlos (Córdoba), Carmen de Bolívar (Bolívar), Altos del Rosario (Bolívar), San Jacinto del Cauca (Bolívar) y Santa Lucía (Atlántico) son los que en promedio ocupan los últimos lugares del ranking general de las alcaldías en el IGA en los últimos seis años. La región caribe ha sido catalogada por el DNP como una de las de más bajo desempeño². Es necesario continuar en la identificación y atención de los factores que podrían estar afectando un óptimo desempeño de las administraciones locales y que se pueden constituir en riesgos de corrupción.

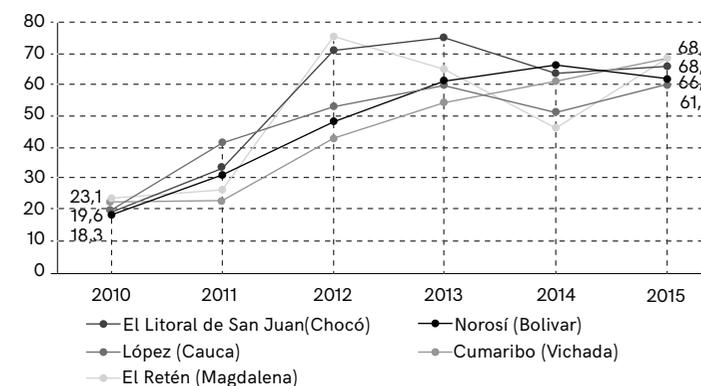
Los resultados del IGA reflejan el compromiso y el interés de las administraciones locales por hacer pública la información que evidencia la gestión realizada, pero también reflejan que muchos municipios no cuentan con los conocimientos ni con las herramientas necesarias para reportar la información ante

2 El Índice de Desempeño Integral, medido por el Departamento Nacional de Planeación, incluye medidas de eficacia (porcentaje de avance y cumplimiento del plan de desarrollo), eficiencia (comparación de los productos obtenidos frente a los insumos utilizados en provisión de bienes públicos), gestión (capacidad administrativa y desempeño fiscal) y requisitos legales (cumplimiento del marco normativo previsto para ejecución de recursos del SGP).

los diferentes sistemas y que demandan mayores ejercicios de divulgación y de acompañamiento técnico.

En el análisis de los **incrementos progresivos** de las alcaldías frente al IGA en estos seis años, se destacan los esfuerzos de los municipios de El Litoral de San Juan (Chocó), Norosí (Bolívar), López (Cauca), Cumaribo (Vichada) y el Retén (Magdalena), que iniciaron con calificaciones por debajo de los 23,1 puntos y lograron situarse por encima de los 60 puntos en el 2015.

Gráfico 28. Incrementos progresivos más notables
IGA Alcaldías 2010 - 2015



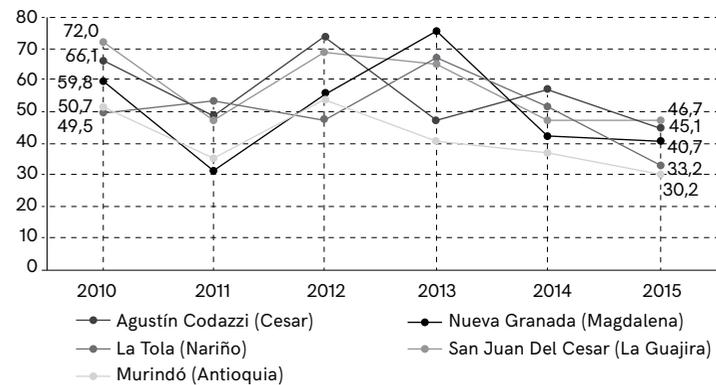
Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

Por otro lado se evidencian casos de alcaldías que registraron marcados deterioros en su desempeño frente al IGA a medida que avanzaban los periodos evaluados; los casos más notorios fueron Agustín Codazzi (Cesar), La Tola (Nariño), Murindó (Antioquia), Nueva Granada (Magdalena) y San Juan del Cesar (Guajira). En el 2010 sus puntajes oscilaron entre 49

/ 110

y 72, pero para el 2014 habían descendido a un rango entre 30 y 46, comportamiento que resulta muy preocupante, porque lo esperado es que a medida que avanza el tiempo las administraciones locales ganen en experiencia y conocimiento frente a las temáticas evaluadas por el IGA y por supuesto que sus resultados sean cada vez mejores.

Gráfico 29. Deterioros progresivos más evidentes
IGA Alcaldías 2010 - 2015



Fuente: P. D. Descentralización y Entidades Territoriales - Grupo IGA

En términos generales, al analizar el comportamiento del IGA en las alcaldías se concluye que una importante mayoría de las administraciones locales se esforzó por mejorar su desempeño frente a las temáticas evaluadas, pero los cambios metodológicos para el cálculo de algunos indicadores y la inclusión progresiva de otros afectaron los resultados promedio.

Infortunadamente se evidenció un descenso en el desempeño general de los periodos 2014 y 2015 frente al nivel que las alcaldías habían logrado en los años 2012 y 2013. Esto haría

suponer que al inicio de las administraciones se pone un gran empeño para cumplir con los requerimientos y obligaciones propias del ejercicio público, pero que para los últimos meses o años el interés o el cuidado con que se desarrolla la gestión pueden perder algo de su relevancia.

La Procuraduría General de la Nación reitera dos llamados desde la órbita preventiva: el primero a las entidades responsables de los temas evaluados para que refuercen el acompañamiento técnico, especialmente en los aspectos de menores desempeños como la implementación de la Ley de Archivos y los reportes al SIGEP y al SIGA, entre otros. El segundo a los mandatarios territoriales para que observen, hasta el último día de sus respectivas administraciones, todas las obligaciones inherentes a sus cargos y sean estrictos en cumplir y hacer cumplir en sus municipios las normas estratégicas anticorrupción.

Índice de Gobierno Abierto - IGA

Análisis Comparativo 2010-2015

VI

ANÁLISIS
DE PARTE DE
ENTIDADES
RECTORAS DE
LAS POLÍTICAS
OBJETO DE
SEGUIMIENTO
EN EL IGA

La construcción, implementación y permanente actualización del Índice de Gobierno Abierto por parte de la Procuraduría General de la Nación, ha sido posible gracias al valioso aporte de las entidades rectoras de las políticas públicas que se evalúan en el IGA.

En esta edición, que presenta a los colombianos el balance del IGA 2010-2015 como herramienta preventiva para medir el nivel de cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción, se ha formulado una invitación a las *entidades socias* de la estrategia para que compartan su

testimonio sobre lo que ha representado el estar vinculadas al IGA con los reportes de sus respectivos sistemas de información.

Gracias a quienes aceptaron la opción de participar en esta publicación.

1. Departamento Administrativo de la Función Pública



Liliana Caballero Durán
Directora Departamento Administrativo
de la Función Pública



El Índice de Gobierno Abierto - IGA se ha convertido en uno de los referentes obligados para conocer el funcionamiento de la Administración en las entidades públicas del orden territorial, y ha evidenciado el cumplimiento de estas entidades frente a las principales directrices orientadas hacia la lucha contra la corrupción y al fomento por la eficiencia administrativa.

Este indicador que ha liderado la Procuraduría General de la Nación ha sido un claro ejemplo de la forma en la que se ejerce la acción preventiva de éste órgano de control, reflejando que más allá del número de sanciones impuestas, es aún más importante lograr que la Administración Pública desarrolle mecanismos que logren que la transparencia sea la base del ejercicio de lo público y que es en la labor del servidor público

donde se sustenta un Estado más eficiente, transparente y participativo.

El Departamento Administrativo de la Función Pública ha sido parte fundamental del desarrollo de este índice, ya que desde sus inicios ha aportado en la recopilación de la información a través del Modelo Estándar de Control Interno - MECI; así mismo, con el paso del tiempo se han ido incorporando otros de nuestros temas como la racionalización de trámites y más recientemente se incluyó el indicador del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP, con lo cual se busca dar un impulso para contar con la información de todos los servidores públicos.

Incluir nuestros temas en esta medición ha servido para dos grandes propósitos: el primero de ellos tiene que ver con la visibilización de nuestras políticas que son de gran relevancia en la lucha contra la corrupción y para el enaltecimiento del servidor público y su labor; y el segundo, no menos importante, para mejorar nuestros instrumentos de medición, con el fin de ratificar la confiabilidad de nuestra información.

Así mismo, el IGA fue una fuente de información esencial a la hora de construir nuestro Índice Sintético de Desempeño Institucional Territorial - ISDIT, herramienta que diseñamos para medir y priorizar nuestra intervención integral en las entidades territoriales. Gestión documental, elementos transversales, transacción en línea, democracia en línea, control interno contable, y trámites y OPA inscritos, fueron los indicadores extraídos para elaborar nuestro ISDIT.

Por todo lo anterior, este indicador de la Procuraduría General de la Nación fue de vital importancia, pues contaba con

información consolidada, proveniente de diferentes fuentes, sobre los 128 municipios que incluimos en la medición.

Hoy se dan a conocer los resultados de este índice, en los que se demuestra el avance de las entidades territoriales respecto de las políticas estratégicas de la lucha contra la corrupción y el avance en la eficiencia administrativa en la gestión pública, insumo fundamental para seguir en pro de unas mejores entidades. Finalmente quiero agradecer a la Procuraduría General de la Nación por su compromiso con mejorar la Administración Pública, lo cual se constituye en uno de los elementos clave para un país en paz.

2. Contaduría General de la Nación



Pedro Luis Bohórquez Ramírez
Contador General de la Nación



En la actualidad el ejercicio de la función pública involucra procesos de gestión y de control, como política de buen gobierno en las diferentes entidades del Estado colombiano.

A este respecto, desde la expedición de la Constitución Política en el año 1991, se replantearon las bases del control interno para el país y se definieron otras que hasta el momento tenían un desarrollo incipiente o que en su definición no

se habían observado con mayor profundidad referentes internacionales.

En un mundo globalizado y sin fronteras han hecho aparición una serie de herramientas que facilitan la definición, aplicación y toma de decisiones en torno al control. Dentro de ellas se cuenta el Índice de Gobierno Abierto - IGA, que para la Contaduría General de la Nación ha significado un elemento importante y coadyuvador para el control contable de las entidades públicas del país en tres aspectos principalmente.

En primer lugar, el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación fue definido por la Contaduría General de la Nación mediante la Resolución 357 de 2008, que será derogada a partir del 1º de enero de 2018 por la Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 *para evaluar la existencia y efectividad de las acciones mínimas de control que deben realizar los responsables de la información financiera, económica, social y ambiental en los entes públicos, con el fin de garantizar razonablemente la producción de información contable confiable, relevante y comprensible*. A este respecto, gracias a la publicación del IGA se ha motivado la aplicación del control en cada una de las etapas que comprenden el proceso contable para todas las entidades públicas.

En segundo lugar, la publicación del IGA ha fomentado, en términos de visibilidad, la gestión contable pública realizada por los responsables de la información financiera, económica y social de las entidades del nivel territorial, que ven en ella un mecanismo para gestionar sus actividades y suministro de alternativas para que se ejecuten los procesos de control social.

Por último, el IGA ha puesto de manifiesto la necesidad de preparar la información contable pública con una orientación hacia esquemas que faciliten la administración de riesgos, el fomento de la visibilidad, transparencia y construcción de una gestión pública orientada a responder a la cultura de la prevención y el fortalecimiento del Control Interno Contable.

3. Agencia Nacional de Contratación - Colombia Compra Eficiente



María Margarita Zuleta González
Directora General Agencia Nacional
de Contratación



Colombia Compra Eficiente

Colombia Compra Eficiente ha trabajado desde su creación con la Procuraduría General de la Nación en la formulación, cálculo y difusión de mediciones a partir de la información del Sistema de Compra Pública. El Índice de Gobierno Abierto - IGA es una de estas mediciones que incorpora la información de varios sistemas de información pública, entre los cuales está la información que administra Colombia Compra Eficiente. Puntualmente el IGA contiene un indicador llamado **Visibilidad**

de la Contratación y para su cálculo la Procuraduría utiliza la información del Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.

El trabajo conjunto de las dos entidades ha permitido mejorar la publicidad del Sistema de Compra Pública. Entre 2011 y 2015 el valor de los contratos publicados aumentó en un 280%. Por otra parte, la medición de la publicidad de los Planes Anuales de Adquisiciones ha permitido que actualmente casi todas las alcaldías y gobernaciones publiquen y actualicen este documento oportunamente.

La publicidad del Sistema de Compra Pública permite a los ciudadanos conocer las decisiones de gasto público, a las entidades estatales aprender de la experiencia de sus pares y al sector privado conocer las oportunidades de negocio con el Estado.

La publicidad oportuna permite que los interesados en participar en los procesos de abastecimiento y de ejecución de obras de las entidades estatales, cuenten con información relevante y equitativa para todos los participantes, y que tanto el proceso como los resultados sean visibles para los compradores, los proveedores y la ciudadanía en general.

El IGA ha sido una herramienta importante para que las entidades estatales entiendan la importancia de la publicidad en el Sistema de Compra Pública y sus resultados en términos de transparencia y rendición de cuentas.

4. Auditoría General de la República



Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Auditor General de la República



En coherencia con los propósitos del Índice de Gobierno Abierto - IGA, la Auditoría General de la República - AGR como órgano de vigilancia y control, cuenta con dos proyectos relativos a la optimización de sistemas de información para la mejora del control fiscal: (i) *SiaObserva* y (ii) *Grupo Interno de Análisis - GIA*.

Mediante el aplicativo *SiaObserva* se presenta una estrategia tecnológica de vigilancia y control que permite a la AGR realizar su misión de coadyuvancia, contribuyendo en el mejoramiento de las contralorías, mediante la generación de información y análisis sobre el comportamiento contractual y presupuestal de las entidades territoriales que administran recursos públicos.

Actualmente las contralorías y sus sujetos vigilados, mediante el *SiaObserva* rinden mensualmente la cuenta, logrando visualizar en tiempo real la ejecución presupuestal y contractual del país.

Al día de hoy, **7.631** entidades reportan información a través del aplicativo, por lo que se cuenta con información de **480.332** contratos por una suma cercana a **16,5 billones**.



Contratación directa \$540	Licitación pública \$310	Otros \$150
-------------------------------	-----------------------------	----------------

Fuente: Auditoría General de la República

En este sentido, se ha promovido el adecuado ejercicio del control fiscal a través de la identificación de contratación crítica en las regiones, con lo cual diferentes contralorías han llevado acciones enfocadas a proteger el erario público.

Entre los logros obtenidos se tiene la identificación de los riesgos en la forma como se contrata, se distribuye y ejecuta el presupuesto público en Colombia. Entre ellos, se han advertido fenómenos como *“mallas empresariales”*, *“concentración de la contratación”*, *“contratación con únicos oferentes”*, *“desnaturalización de la contratación directa”*, que pueden poner en riesgo el patrimonio público.

Estos riesgos se visualizaron y socializaron en cada uno de los informes presentados en el marco de la firma de los acuerdos de vigilancia y control, con la Secretaria de Transparencia, contralorías del país y con la ciudadanía.

Igualmente, a través del *Grupo Interno de Análisis - GIA* se generan estudios especializados en áreas fiscales y financieras, enfocados en el control al control de la contratación del país y la ejecución presupuestal territorial, identificando los riesgos señalados a partir de la información contractual y presupuestal que presentan las entidades a la AGR.

5. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios



José Miguel Mendoza
Superintendente de Servicios Públicos



Estrategias preventivas como la del Índice de Gobierno Abierto - IGA, pueden contribuir a mejorar la información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la prestación de estos servicios desde la perspectiva de los gobiernos locales.

Particularmente, esta estrategia puede tener un impacto positivo sobre los niveles de cargue de información al Sistema Único de Información - SUI administrado por la Superintendencia, fundamental en la vigilancia de los prestadores y en procesos como las certificaciones en la administración de las participaciones para agua potable y saneamiento básico, debido a que resaltan la importancia de la exposición de las actuaciones públicas.

Por estas razones la Superservicios desea reafirmar su compromiso con esta estrategia de la Procuraduría General de la Nación.

VII.

ANEXOS

1. Fichas técnicas de los indicadores

- Ficha MECI
- 1.1.2. Ficha Control Interno Contable
- 1.2.1. Ficha Ley de Archivos
- 2.1.1. Ficha Publicación de Contratos
- 2.1.2. Ficha Plan Anual de Adquisiciones
- 2.2.1. Ficha SUI
- 2.2.2. Ficha SISBEN
- 2.2.3. Ficha SIMAT
- 2.2.4. Ficha SIHO
- 2.3.1. Ficha FUT
- 2.3.2. Ficha – Regalías
- 2.3.3. Ficha – SICEP



2.3.4. Ficha SIGEP

2.3.5. Ficha SIGA

3.1.1. Ficha GEL

3.1.2. Ficha SUIT

3.2.1. Ficha Audiencias Públicas

3.3.1. Ficha Atención Presencial al Ciudadano

3.3.2. Derechos de Petición

2. Estructura Operativa del IGA - Gobernaciones

3. Estructura Operativa del IGA - Alcaldías

4. Histogramas rango de tipificación por indicador

- Indicadores Categoría Control Interno
- Indicadores Categoría Gestión Documental
- Indicadores Categoría Visibilidad de la Contratación
- Indicadores Categoría Competencias Básicas Territoriales
- Indicadores Categoría Sistemas de Gestión Administrativa
- Indicadores Categoría Gobierno en Línea
- Indicadores Categoría Rendición de Cuentas
- Indicadores Categoría Atención al Ciudadano

5. Municipios con menores desempeños en los principales indicadores

