



# Índice de transparencia municipal

**RESULTADOS 2004**  
**EJERCICIO PILOTO**





# RESULTADOS 2004

## EJERCICIO PILOTO



Con el apoyo financiero de:



© **Corporación Transparencia por Colombia**  
*Colección Documentos Observatorio de Integridad N.6*  
*Índice de Transparencia Municipal – Resultados 2004*  
ISSN 1692 -1887 Bogotá – Colombia – Diciembre de 2006

**Un proyecto desarrollado con el apoyo financiero de:**



**gtz**



### **Corporación Transparencia por Colombia**

#### **Junta Directiva**

Andrés Echavarría Olano, Alejandro Linares Cantillo,  
Catalina Ortiz, Guillermo Carvajalino Sánchez,  
Gustavo Bell Lemus, Juan Luís Mejía Arango,  
Ramiro Santa García, Rubén Darío Lizarralde,  
Rodrigo Gutiérrez Duque y Rosa Inés Ospina Robledo.

#### **Consejo Rector**

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

#### **Directora Ejecutiva**

Margareth Flórez

#### **Coordinadora Área Sector Público**

Marcela Rozo Rincón

#### **Investigadoras principales**

Martha Elena Badel Rueda, Marcela Restrepo Hung

#### **Investigadores responsables**

Marycela Márquez, Marcela Sáenz Muñoz y  
Oliverio Huertas Rodríguez.

#### **Asistentes de investigación**

Adriana Muñoz Criado, María Emilia García Loaiza,  
Omar Andrés Díaz, Sandra Fúquene Piña,  
Martha Liliana Pilonieta.

#### **Corporación Transparencia por Colombia**

Calle 92 N: 16 -30 • Oficina 501  
PBX 622 65 62 • Fax 531 11 14  
indicemunicipal@transparenciacolombia.org.co.

[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

#### **Asesoría editorial**

Jannette Bonilla T., José Miguel Hernández A.

#### **Diseño y armada electrónica**

Formato Comunicación/Diseño Ltda.

#### **Impresión:**

National Graphics Ltda.

## Contenido

### 4 **Presentación**

Una búsqueda por hacer público lo que es público y una apuesta por el fortalecimiento de la descentralización

### 8 **Información objetiva en busca de un Estado local moderno y transparente**

### 12 **El ITM mide a través de factores el proceso de la gestión municipal**

### 15 **Metodología de cálculo**

### 16 **Factores e indicadores de medición**

### 19 **Resultados**

Resultado por categoría

24 Resultado por factor

### 27 **Análisis**

Municipios fuertes y transparentes: un reto para el país

32 Gestión municipal y transparencia:  
una tarea para el proceso de descentralización

34 Propuesta de una agenda hacia una gestión transparente  
en los municipios

### 36 **Opinión**

Los primeros resultados de una herramienta en construcción.

Alberto Maldonado Copello



Índice de Transparencia Municipal 2004

## **Una búsqueda por hacer público lo que es público y una apuesta por el fortalecimiento de la descentralización**

Los resultados de este primer ejercicio de medición de los niveles de transparencia y riesgos de corrupción en el ámbito municipal, señalan la necesidad de producir ajustes y reformas que conduzcan a hacer de los municipios colombianos entidades más sólidas en el plano institucional y gubernamental. Una de las claves del asunto, es lograr mayor alcance y coherencia en el proceso de descentralización.

La Corporación Transparencia por Colombia, la Federación Colombiana de Municipios y el Consejo Nacional de Planeación entregan a los gobiernos locales y a la ciudadanía en general, los resultados de la primera medición del Índice de Transparencia Municipal 2004, herramienta orientada a medir las condiciones que favorecen la transparencia y el control de riesgos de corrupción. Esto, con el fin último de garantizar la existencia de instituciones democráticas capaces de responder a los retos del bienestar y el desarrollo de las sociedades locales.

Con gran satisfacción destacamos la participación voluntaria de 156 municipios que hemos llamado “pioneros del Índice de Transparencia”, claramente interesados en mejorar sus procesos de gestión y niveles de transparencia. La participación de estos municipios sin duda refleja el interés de las autoridades locales y de los equipos de gobierno por conocer y mejorar sus condiciones institucionales.

Es muy interesante observar que la mayor participación la registran los municipios de categoría seis, en la que se ubica 90% de los municipios del país, de la cual participaron 100 administraciones locales. Le siguen los municipios de categorías 4 y 5, con 28 entidades; las categorías 2 y 3 con 12 y, finalmente los de categoría 1 con 6 municipios. En este sentido, destacamos que los comúnmente llamados municipios “pequeños” y, sobre los que tradicionalmente recaen con mayor rigurosidad las críticas sobre la efectividad y transparencia de su gestión, son los que mayor disposición presentaron para participar en el ejercicio.

Esta disposición a ser evaluados resulta interesante puesto que en distintos escenarios, se señala que el proceso de descentralización dio como resultado la expansión de la corrupción política y administrativa en el país.

Sin embargo, contrario a esta tendencia, estudios especializados muestran que las prácticas corruptas se expresan en una gran diversidad de organizaciones sociales, políticas y económicas, todas estas producto de anomalías en el diseño institucional, de la incipiente cultura política y de las distorsiones en los procesos de mercado<sup>1</sup>; indicando que los hechos de corrupción no sólo se manifiestan en las entidades públicas sino también en el sector privado, más aún cuando se reconoce que la corrupción es una práctica social en la cual se involucran dos o más sujetos con una clara intencionalidad, cálculo racional que involucra medios y fines.

### **Los comúnmente llamados municipios “pequeños” son los que mayor disposición presentaron para participar en el ejercicio**

## **Corrupción y descentralización**

Para el caso que nos ocupa, algunos análisis han evidenciado que la relación entre descentralización y corrupción no es directa, es decir que la descentralización como devolución de autonomía del gobierno central a los municipios y a los departamentos, con un claro contenido administrativo y político, no porta en sí misma la reproducción de las prácticas corruptas, es más, por el contrario entre más avanza el fortalecimiento de los controles social, político e institucional, entre más se expande su alcance, mayor probabilidad existe de disminuir los hechos de corrupción. Así mismo, entre más control y más visible es la gestión pública a la ciudadanía más se evidencian los hechos de corrupción. De igual manera, mientras menos intervienen los ciudadanos en la gestión pública, mientras más débil es el ejercicio del control político e inoperante el control institucional, mayor probabilidad habrá de que ocurran hechos de corrupción.

Entendiendo la descentralización como una forma política de involucrar nuevos actores en la administración del poder, esta fórmula puede incluso contribuir a generar mayores controles al ejercicio del mismo. Así las cosas, “el fenómeno de la corrupción no puede atribuirse al proceso de descentralización en sí mismo sino que éste la ha hecho más visible”<sup>2</sup>, razón por la cual la búsqueda de salidas al problema de la corrupción involucra lecturas más amplias y acertadas, relacio-

<sup>1</sup> Por ejemplo los análisis de autores como Luís Jorge Garay y Edgar González, entre otros.

<sup>2</sup> Ver Edgar González, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y procesos de descentralización en Colombia (Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP). Archivos de Economía, DNP/DEE. Documento 167. Bogotá 2001. pág. 3

**“El fenómeno de la corrupción no puede atribuirse al proceso de descentralización en sí mismo sino que este la ha hecho más visible”**

nadas principalmente con el análisis de los diseños institucionales, las prácticas y valores que alientan la gestión pública alrededor de los asuntos colectivos.

Los miembros de la alianza que lideran el Índice estamos convencidos de que en el marco del complejo contexto de los municipios, en términos de la aguda situación de pobreza y exclusión de amplios sectores de la población, aunada a la presencia de un conflicto armado, se requiere de entidades más visibles, más cumplidoras de la norma y más democráticas en su gestión. Gobiernos más fuertes y capaces podrán garantizar mayores niveles de gobernabilidad y, esto no depende solamente de los esfuerzos aislados de los municipios, sino de la existencia de políticas nacionales que garanticen mayores niveles de autonomía local, equidad en la destinación de los recursos para la gestión territorial y coherencia en las funciones y competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Es necesario reconocer que los cambios y ajustes que se requieren implican el concurso de todos los actores involucrados en estos procesos, a saber: gobierno nacional, gobiernos locales y regionales, corporaciones públicas, organizaciones sociales, académicos, empresarios, organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional. Cada uno de ellos tiene un compromiso y una corresponsabilidad frente a la ampliación de los espacios democráticos y la consolidación del Estado Social de Derecho, que en el marco de la descentralización se caracterice por: i) una toma de decisiones pública y plural, ii) la existencia de una base legal y de derecho que oriente la acción pública, iii) información pública de fácil acceso a la ciudadanía y, iv) eficiencia de la justicia y el control en la investigación y la sanción. Bajo estas premisas será posible lograr que los controles que se apliquen al poder garanticen un ejercicio del mismo responsable y justo. Esta es la gran tarea de la democracia.

El interés de la alianza al convocar el Índice de Transparencia Municipal es aportar a la consolidación del municipio colombiano como pieza fundamental de la estructura del Estado, apostando al mejoramiento de las condiciones institucionales de transparencia como fórmula para el logro del bienestar y desarrollo de las poblaciones. Este fue el principio fundamental de la reforma municipal de 1986, que fue recogido con amplitud en la Constitución Nacional de 1991 y en sus desarrollos normativos y, que, hoy sigue vigente.



Los miembros de la alianza consideramos que muchas de las respuestas que requiere la compleja realidad colombiana, pueden encontrarse en lo local. Por ello, el Índice y sus resultados fueron discutidos ampliamente en siete encuentros regionales, en los que se dieron cita alcaldes y servidores públicos, los cuales plantearon sus opiniones, diferencias y propuestas frente al Índice. Es importante resaltar que, aunque algunos representantes de los gobiernos locales recibieron con algún recelo los resultados, la gran mayoría de los invitados e invitadas, reconocieron que, a pesar de las bajas calificaciones, lo importante era que los gobiernos y sus administraciones estaban interesados y dispuestos a convertir a los municipios en entidades capaces de generar desarrollo y bienestar, implementando instituciones y prácticas transparentes y democráticas.

Ahora bien, es necesario señalar que el proceso de modernización y democratización de los municipios reporta en este ejercicio, un avance lento. Esperamos que el Índice se convierta en una herramienta que contribuya a que los municipios y la Nación encuentren las sendas de un proceso más equilibrado y certero.

Estos primeros resultados del Índice de Transparencia Municipal le apuestan a hacer más público lo público, a correr el velo del secreto que ronda, muchas veces, el debate de los asuntos de interés colectivo. Interviniendo por medio del control ciudadano en la disminución de los riesgos de corrupción.

Agradecemos, finalmente, el apoyo recibido durante estos años por parte del Banco Interamericano de Desarrollo BID y la Agencia de Cooperación Alemana GTZ y, reiteramos el reconocimiento a los gobiernos y administraciones locales que enviaron la información y que participaron de las jornadas de diálogo.

**Margareth Flórez**

Directora Ejecutiva  
Corporación Transparencia  
por Colombia

**Roberto Ortegón**

Presidente  
Consejo Nacional de Planeación

**Gilberto Toro**

Director Ejecutivo  
Federación Colombiana  
de Municipios



## Índice de Transparencia Municipal

# Información objetiva en busca de un Estado local moderno y transparente

156 municipios colombianos aceptaron el reto de participar de manera voluntaria en el ejercicio piloto del Índice de Transparencia Municipal 2004.

### ¿Qué es el ITM?

Es una herramienta que mide la existencia en el municipio de condiciones institucionales objetivas que favorecen la transparencia y controlan los riesgos de corrupción.

Mediante la medición de tres factores—institucionalidad, rendición de cuentas y visibilidad y participación ciudadana— se busca identificar la situación institucional del municipio para el ejercicio de su gestión administrativa democrática y transparente. Esto significa que el ITM no mide percepción o apreciaciones subjetivas frente al municipio ni mide o refleja casos o hechos de corrupción ni de captura del Estado.

El Índice es una medición que se aplica a los principales procesos de gestión que se desarrollan en el municipio:

- la planeación municipal
- la elaboración y seguimiento del presupuesto municipal
- los procesos de contratación
- la gestión de los recursos humanos
- la prestación de servicios sociales
- el control de los servicios públicos
- la inversión y creación de instancias de participación ciudadana
- y el control interno.

El Índice Municipal permite a la administración, a la ciudadanía y a las organizaciones sociales y políticas, identificar las fortalezas y debilidades de sus instituciones en la gestión de lo público. Y mide tanto el grado de madurez institucional como el compromiso e iniciativa de la administración en el respeto y puesta en marcha de las disposiciones normativas para que sus actos y el proceso de toma de decisiones estén a la luz pública y cuenten con el control por parte de la ciudadanía.

### ¿Cuándo alcanza un municipio altos niveles de transparencia?

Un municipio previene la corrupción y avanza en alcanzar altos niveles de transparencia:

- Si cumple con la normatividad que regula la gestión municipal en la planeación y ejecución de sus recursos y proyectos (factor institucionalidad)
- Si ofrece información pública comprensible, oportuna y verificable (factor rendición de cuentas y visibilidad)
- Si rinde cuentas a la ciudadanía, a las entidades nacionales y a los organismos de control (factor rendición de cuentas y visibilidad)

- Si fomenta la participación ciudadana en la formulación, ejecución y vigilancia de los proyectos de inversión y de los programas sociales (factor participación ciudadana)

### Municipios participantes, municipios pioneros

156 municipios de diferentes regiones, categorías y características respondieron a la convocatoria realizada en octubre de 2004 a 1094 municipios del país (no se incluyeron Bogotá, Calí, Medellín y Barranquilla). La respuesta de los municipios se realizó de manera voluntaria, sin que mediara ningún tipo de estímulo especial ni obligación legal, tan sólo el interés de obtener información que procesada por terceros independientes, les permitiera identificar fortalezas y debilidades institucionales de la gestión municipal. Finalmente, en la medición del Índice se incluyen 146 municipios que entregaron en el tiempo previsto el total de los documentos solicitados.

Los siguientes municipios a pesar de manifestar su voluntad de participar en la medición y enviar su información, no pudieron ser incluidos en la muestra porque los documentos llegaron fuera del tiempo reglamentario:

- La Peña (Cundinamarca)
- San Francisco (Cundinamarca)
- La Argentina (Huila)
- La Tola (Nariño)
- Ariguaní (Magdalena)
- Chiriguana (Cesar)
- Jordán (Santander)
- Carcasí (Santander)
- San Andrés de Cuariquí (Antioquia)
- Certegui (Chocó)

Estos municipios recibieron su acreditación como *municipios pioneros*.

### MUNICIPIOS POR CATEGORÍAS

CATEGORÍAS	PARTICIPANTES ITM
Especial	0
1	6
2	6
3	6
4	18
5	10
6	100
Total	146

### MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS
Antioquia	39
Cundinamarca	17
Santander	15
Nariño	9
Boyacá	9
Quindío	8
Valle del Cauca	7
Tolima y Huila	6 (c/u)
Atlántico	5
Caldas	4
Risaralda, Magdalena y Cesar	3 (c/u)
Sucre, Guajira y Cauca	2 (c/u)
Amazonas, Caquetá, Casanare, Córdoba, Guaviare y Norte de Santander	1 (c/u)

### ¿Cómo se construyó el Índice?

El ÍTM ha sido construido con base en información de diferentes fuentes y mediante un largo y complejo proceso de cerca de dos años de trabajo que incluyó el diseño del instrumento y los procesos de recolección, procesamiento y validación de la información.

Los municipios recibieron en octubre de 2004 un formulario que fue diligenciado y devuelto con los soportes solicitados. Una vez recibida la información, esta fue contrastada y complementada con datos de otras fuentes de los niveles nacional y territorial. Los resultados preliminares de la vigencia 2004 fueron validados con las administraciones municipales participantes y luego, con las precisiones aportadas, fue procesado el resultado final.

**La información sobre cómo se establecen las calificaciones en cada uno de los indicadores, los puntajes de referencia utilizados, así como las fichas técnicas de cada uno de los municipios participantes están disponibles en la página web:**

**[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)**

### TRES OPORTUNIDADES CLAVE QUE OFRECE EL ITM

Los resultados del Índice de Transparencia Municipal permiten a las autoridades locales y a sus equipos de gobierno:

**Mejorar** en las áreas de la gestión municipal en las que el Índice señala debilidades.

**Prevenir** frente a los factores que generan riesgo de corrupción en la administración municipal.

**Avanzar** en sus fortalezas al compararse consigo mismo, año tras año, y con otros municipios del país.

## FUENTES DE INFORMACIÓN



### ¿CÓMO SE PRESENTAN LOS RESULTADOS?

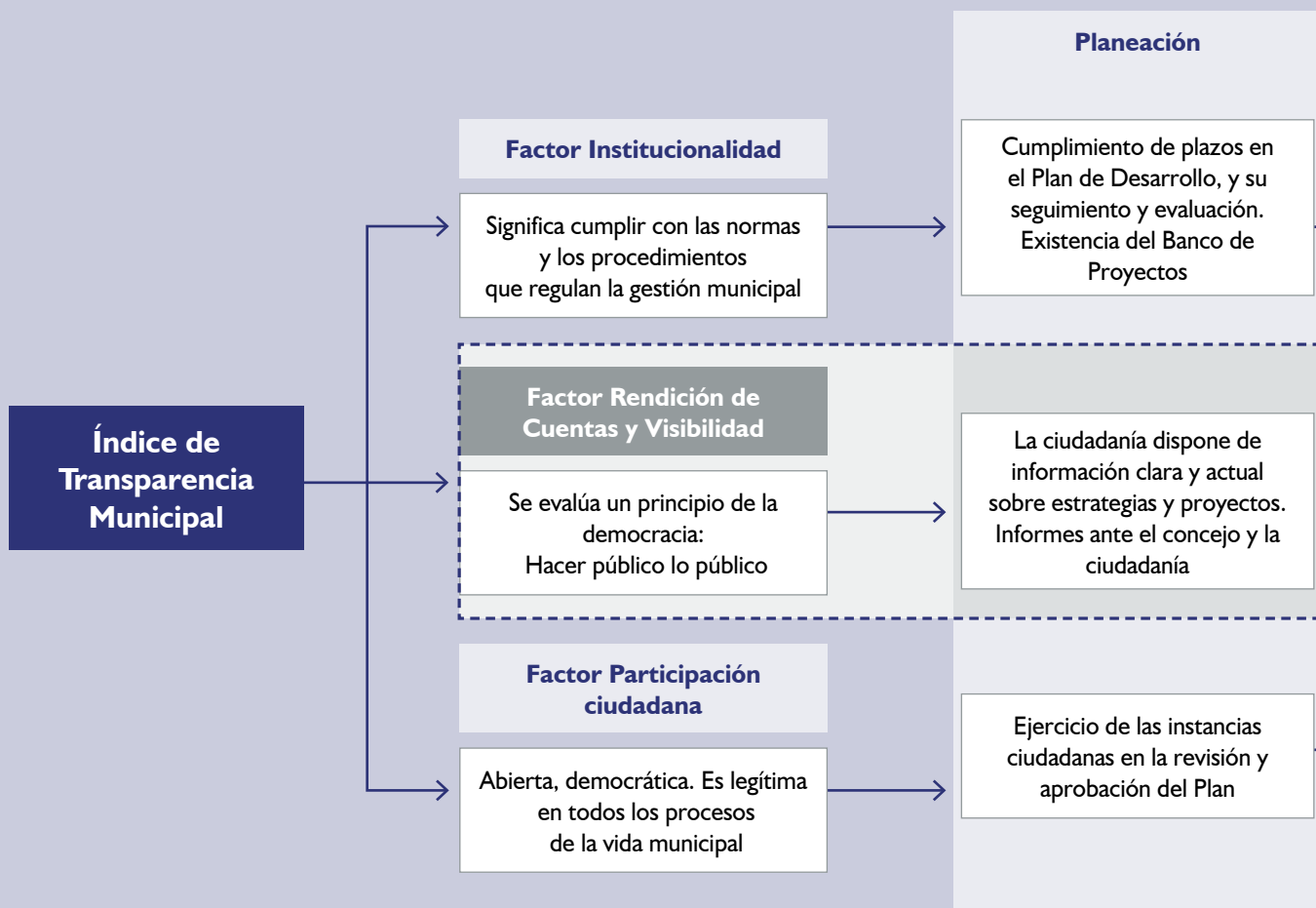
El ranking de los resultados del ITM se presenta agrupado por los factores de evaluación y por las categorías establecidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-Dane para los municipios colombianos, las cuales están definidas según las características de población, recursos fiscales, importancia económica y la situación geográfica de cada uno de ellos. Estas categorías son: especial, 1, 2, 3, 4, 5 y 6. Participan en el Índice municipios de las categorías 1 al 6.

Los resultados se presentan en una escala de 0 a 100 en donde 100 es la máxima calificación que refleja un alto nivel de transparencia y 0 la mínima que expresa un bajo nivel de transparencia y por tanto un alto riesgo de corrupción.



## El ITM mide a través de sus factores el proceso de la gestión municipal

Los factores que miden las condiciones objetivas que favorecen la transparencia o incrementan los riesgos de corrupción en los municipios colombianos están asociados a la institucionalidad, a la información y publicidad de los actos y decisiones de gobierno y a la promoción de la participación ciudadana.



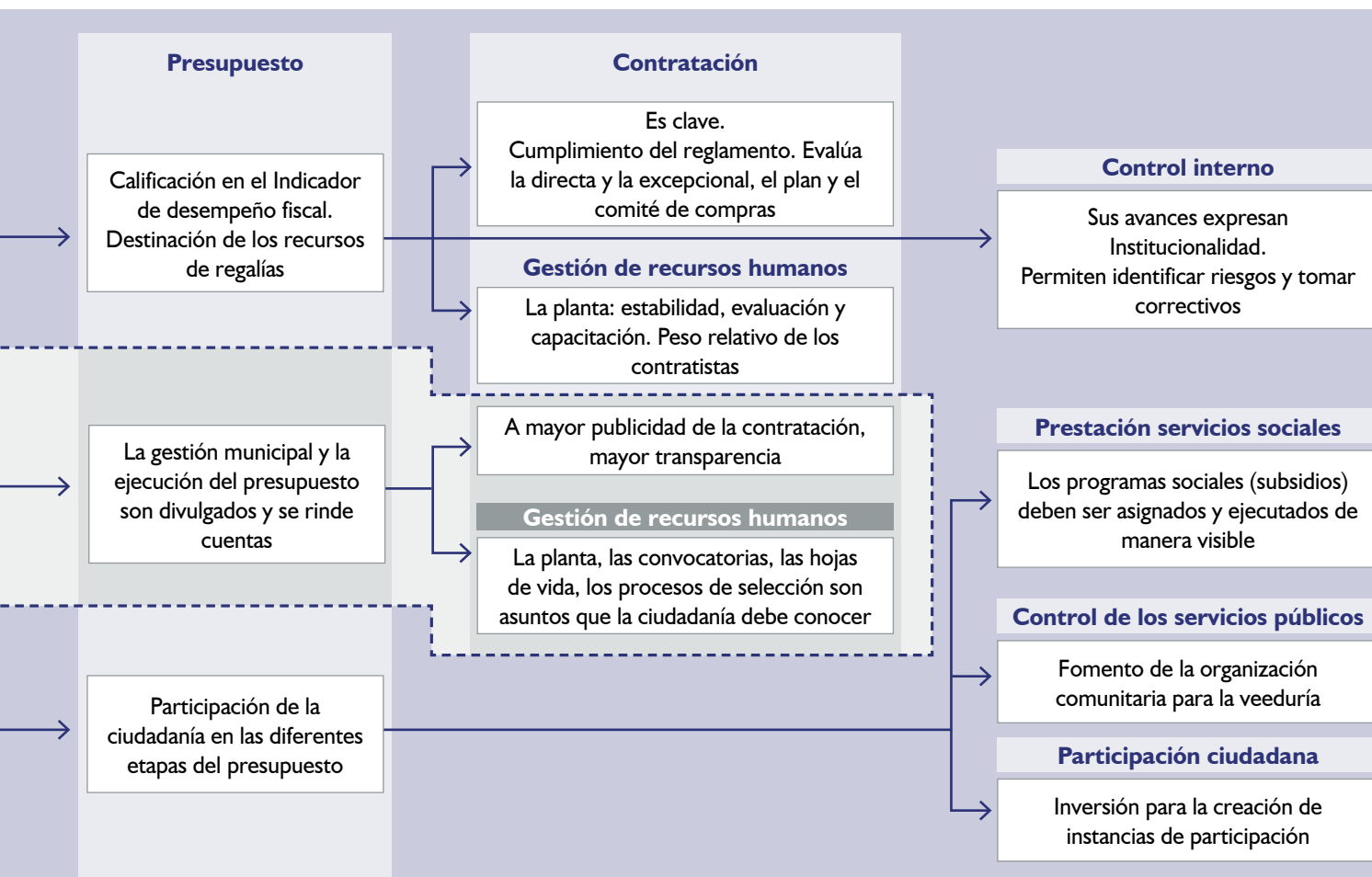
### Significado de los factores de medición

A mayor **institucionalidad** y cumplimiento de normas y procedimientos, menor discrecionalidad de los funcionarios y menor riesgo de corrupción.

A mayor **rendición de cuentas y visibilidad** de la gestión y de la información, menor riesgo de corrupción.

A mayor **participación ciudadana**, mayor garantía de transparencia en la gestión pública.

Cada proceso de la gestión municipal es evaluado y su situación objetiva es medida por cada uno de los factores e indicadores de la herramienta.

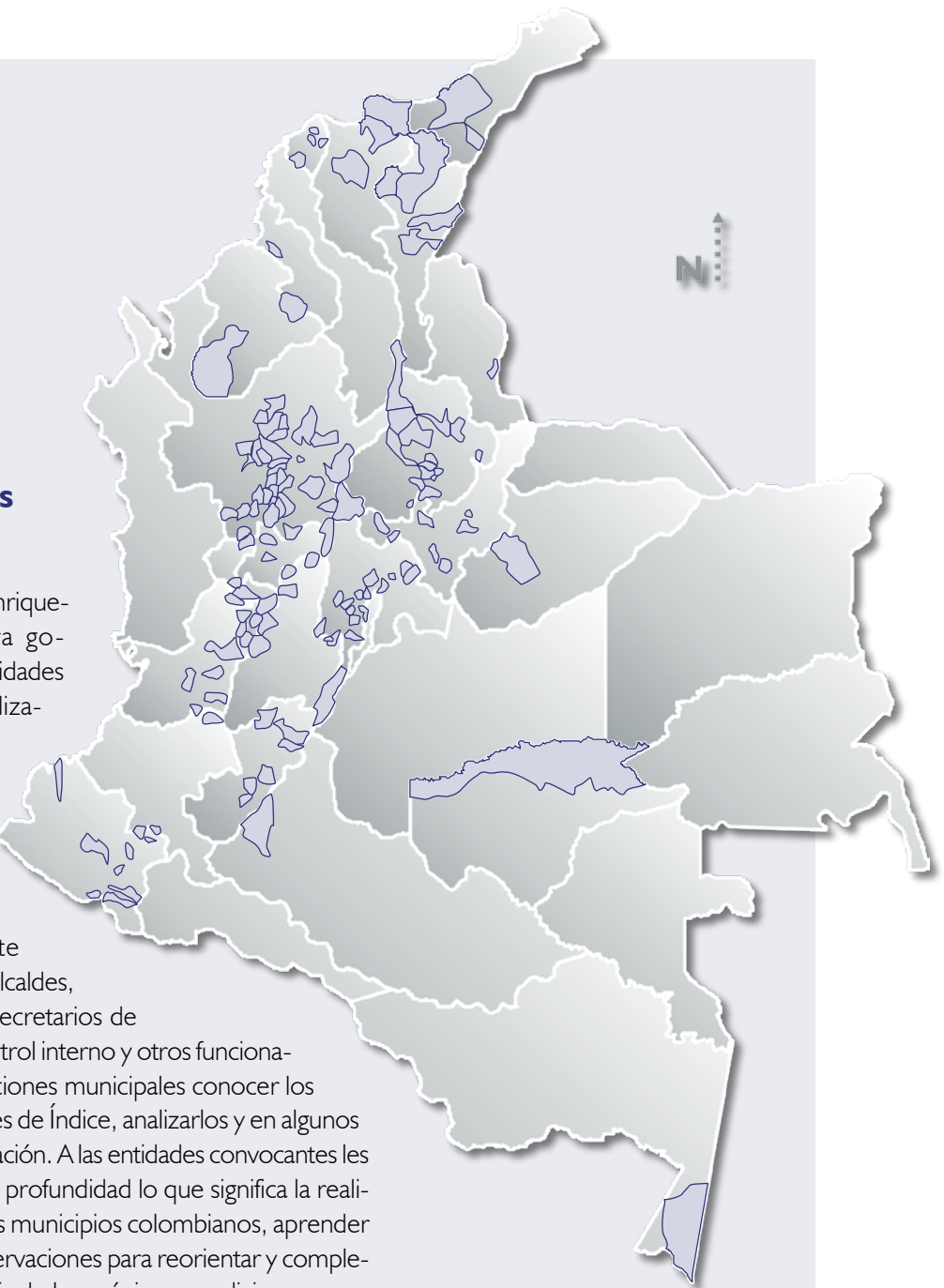


#### EL ITM NO MIDE

- Procesos de *captura del Estado* en el nivel municipal por parte de agentes legales o ilegales. Captura del Estado definida como los esfuerzos de agentes externos al Estado para hacer las leyes, las políticas, y las regulaciones del Estado buscando su propia ventaja mediante el otorgamiento de ganancias privadas ilícitas a funcionarios del Estado. (Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies, Banco Mundial, septiembre 2001)
- Hechos de corrupción en la administración municipal
- Percepción ciudadana sobre la transparencia o la gestión municipal

## Los encuentros regionales

En el marco de un enriquecedor ejercicio para gobiernos locales y entidades convocantes, se realizaron siete encuentros regionales en las ciudades de Bucaramanga, Neiva, Pasto, Pereira, Barranquilla, Medellín y Bogotá. Este escenario permitió a alcaldes, jefes de planeación, secretarios de gobierno, jefes de control interno y otros funcionarios de las administraciones municipales conocer los resultados preliminares de Índice, analizarlos y en algunos casos, precisar información. A las entidades convocantes les permitió entender en profundidad lo que significa la realidad institucional de los municipios colombianos, aprender de ella, y recoger observaciones para reorientar y complementar la metodología de las próximas mediciones.



**Cada municipio evaluado ha recibido una ficha técnica detallada con los factores, indicadores y variables evaluadas, así como una certificación de participación como municipio pionero en este ejercicio piloto.**





## Metodología de cálculo

El Índice de Transparencia Municipal incluye 23 indicadores: 9 en institucionalidad, 9 en rendición de cuentas y visibilidad y 5 en participación. El municipio obtiene una calificación en cada factor según los indicadores válidos que le aplican al municipio y una calificación final que es el promedio del puntaje alcanzado en los tres factores.

Los resultados se agrupan en cuatro niveles de transparencia:

**Alto 85 – 100** El municipio alcanza un muy buen desempeño en el conjunto de los factores evaluados y presenta un bajo riesgo de corrupción

**Medio 52 – 84** El municipio tiene un desempeño susceptible de mejorar en todos los indicadores y factores medidos y por tanto su nivel de riesgo es controlable

**Bajo 38 – 51** El municipio tiene un desempeño deficiente en todos los factores evaluados. Requiere fortalecer la gestión municipal en las áreas evaluadas de manera que pueda controlar y prevenir el alto riesgo de corrupción al que está expuesto, según los datos del Índice

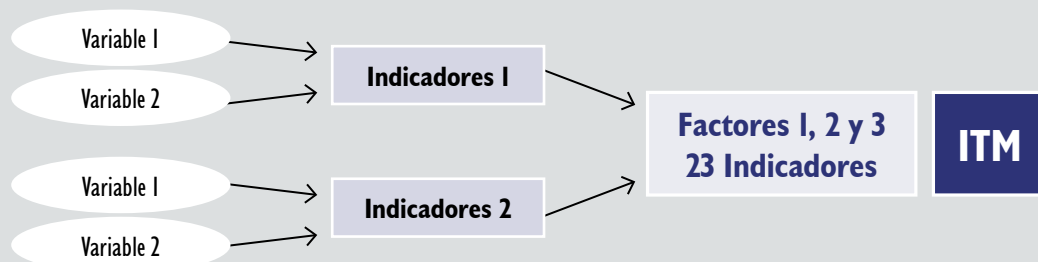
**Muy bajo 0 - 37** El municipio presenta una situación muy grave. Requiere implementar urgentes y diferentes acciones para consolidar su institucionalidad, y avanzar en el control de los riesgos de corrupción que muestran los resultados del Índice.

Estos rangos han sido establecidos mediante la técnica de segmentación por conglomerados que separa en un número de grupos prefijado ( cuatro en este caso) los valores obtenidos, de manera que cada calificación esté lo más cerca posible de su media y las medias de los grupos, lo más alejadas posibles entre ellas. Esto significa que la ubicación de un municipio en determinado nivel de transparencia no depende solo de su desempeño sino también del comportamiento de los demás municipios evaluados.

La calificación ideal para esta medición es de **97.88 puntos**. Esta se construye a partir de la calificación máxima obtenida por alguno de los municipios participantes en cada indicador. Cada municipio puede contrastar su calificación contra este valor.

### PARA CALCULAR EL ÍNDICE

El peso de cada una de las variables cambia de acuerdo con criterios objetivos de análisis dentro de cada indicador





## Factores e indicadores de medición

Los resultados del Índice en conjunto y los de cada uno de los tres factores y 23 indicadores permiten a la administración municipal, a los partidos y a las organizaciones sociales, identificar vacíos y debilidades en el Estado local frente a su capacidad para responder de manera adecuada a las exigencias de una gestión moderna y transparente

### I. FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE
1. Participación ciudadana en la planeación	Evalúa si se conformó el Consejo Territorial de Planeación y si tuvo una participación importante en la formulación del plan de desarrollo.	Municipio
2. Participación ciudadana en el presupuesto	Mide la utilización de estrategias por parte de la administración local para promover la participación activa de la ciudadanía en la priorización y decisión de los programas y proyectos de inversión que serán incluidos en el presupuesto.	Municipio
3. En el control y fiscalización de los servicios públicos	Determina si existe al menos un comité de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, registrado en la Superintendencia de Servicios Públicos.	Superintendencia de Servicios Públicos
4. Inversión en participación ciudadana	Evalúa el esfuerzo que realizó la administración, para asignar y ejecutar recursos en el sector de promoción de la participación comunitaria.	Departamento Nacional de Planeación
5. Funcionamiento de instancias de participación ciudadana	Busca medir la iniciativa de los entes territoriales por abrir o acoger espacios de participación en sus municipios y garantizar su adecuado y efectivo funcionamiento.	Municipio

**Participación ciudadana:** se refiere al ejercicio activo y legítimo de los ciudadanos para intervenir en los procesos de gestión del bienestar colectivo en busca de acuerdos en contextos de pluralidad. En Colombia, la participación ciudadana está contemplada en la Constitución Política como un derecho y deber ciudadanos. Está reglamentada en la Ley 134 de 1994, que define los mecanismos de participación y los espacios de acción para la presentación de iniciativas ante las instituciones y corporaciones públicas.

## 2. FACTOR INSTITUCIONALIDAD

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE
1. Plazos de aprobación del Plan de Desarrollo	Evalúa que en el municipio se haya aprobado el plan de desarrollo en los plazos definidos por la Ley.	Municipio
2. Ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo	Determina si se realiza evaluación y seguimiento al plan de desarrollo. Mide, además el nivel de ejecución.	Municipio
3. Existencia del Banco de Proyectos	Examina si se cumple el artículo 49 de la Ley 152 de 1994 respecto a la creación del banco de proyectos. Igualmente, evalúa el reporte de información sobre la configuración y operación del Banco de Proyectos al DNP.	Municipio /Departamento Nacional de Planeación
4. Índice de Desempeño Fiscal	Define la capacidad fiscal del municipio en la vigencia evaluada de acuerdo con lo definido en el artículo 79 de la Ley 617 de 2000.	Departamento Nacional de Planeación
5. Cumplimiento de la destinación de regalías	Examina si los recursos de regalías fueron destinados de acuerdo con lo establecido en la Ley 756 de 2006 en la vigencia 2004.	Departamento Nacional de Planeación
6. Gestión de la contratación	Evalúa el % de contratación directa por debajo del 10% de la mínima cuantía. También determina el porcentaje de contratación excepcional realizada por el municipio en 2004 y la existencia y porcentaje de ejecución de un plan de compras en la entidad territorial.	Municipio
7. Vinculación del recurso humano	Calcula el porcentaje de funcionarios dedicados a actividades de carácter misional, contratistas y la relación de contratos por servicios personales y el costo de la planta de personal.	Municipio / Departamento Nacional de Planeación
8. Capacitación y evaluación del recurso humano	Determina la existencia de plan de capacitación en el municipio y su nivel de ejecución, así como la relación entre el número de funcionarios evaluados y los que se encuentran en carrera administrativa.	Municipio
9. Evaluación del sistema de control interno	Evalúa los avances de los municipios en sus sistemas de Control Interno.	Departamento Administrativo de la Función Pública



**Institucionalidad:** se refiere a la existencia de reglas claras, una misión definida y compartida por quienes integran la entidad, con estructuras claras y funciones diferenciables entre dependencias, y con funcionarios seleccionados y capacitados de acuerdo con los perfiles de los cargos y labores que desempeñan. Supone que el cumplimiento de los procedimientos establecidos limita el margen de discrecionalidad de los funcionarios.

### 3. FACTOR RENDICIÓN DE CUENTAS Y VISIBILIDAD

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	FUENTE
1. Visibilidad del Plan de Desarrollo	Evalúa la publicación del plan de desarrollo, su evaluación y la elaboración del informe de gestión para la vigencia 2004.	Municipio
2. Rendición de Cuentas sobre el plan de desarrollo	Analiza que se hayan rendido cuentas sobre el plan de desarrollo al Concejo, Organismos de Control y la ciudadanía.	Municipio / Contraloría Territorial
3. Publicidad del presupuesto	Examina el número de medios en que fue publicado el presupuesto.	Municipio
4. Rendición de cuentas sobre presupuesto	Califica el número de informes sobre presupuesto enviados a los órganos de control y departamentos administrativos.	Contraloría Territorial Departamento Nacional de Planeación Contaduría
5. Publicidad de la contratación	Determina el número de medios en que se publica el proceso contractual (prepliegos, pliegos, contratos) y la existencia del plan de compras.	Municipio
6. Rendición de cuentas sobre contratación	Se califica el reporte de informes a los organismos de control y a Transparencia por Colombia en temas de contratación.	Municipio / Contraloría Territorial
7. Publicidad de la administración del recurso humano	Examina los aspectos de recursos humanos que fueron publicados y en qué medios.	Municipio
8. Rendición de cuentas sobre la administración del recurso humano	Se califica el reporte de informes a los organismos de control y a Transparencia por Colombia en temas de recursos humanos.	Municipio / Contraloría Territorial
9. Publicidad de los programas sociales de responsabilidad municipal	Evalúa la publicación de los criterios de selección y listado de beneficiarios de los programas sociales que promueve el municipio.	Municipio

**Visibilidad:** se refiere a la posibilidad que tiene la ciudadanía en general o los interesados en particular de acceder a información oportuna, suficiente, actualizada y comprensible sobre el desarrollo de su gestión.

**Rendición de cuentas:** se refiere a la responsabilidad de los funcionarios públicos de dar a conocer y responder públicamente por sus actos de gobierno en escenarios en donde sus resultados pueden ser sometidos a un juicio externo. Se considera que la rendición de cuentas es necesaria aún sin que nadie lo solicite.



## Índice de Transparencia Municipal

### Resultados por categoría

Los resultados se presentan agrupados por las categorías establecidas por el DANE de manera que cada municipio pueda compararse con otros de características poblacionales y económicas similares

#### MUNICIPIOS CATEGORÍA 1

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ITM	NIVEL TRANSPARENCIA
<b>Envigado</b>	Antioquia	84,37	78,93	47,17	74,16	Medio
<b>Barrancabermeja</b>	Santander	68,58	61,18	70,45	66,09	Medio
<b>Pereira</b>	Risaralda	71,11	61,58	62,88	65,59	Medio
<b>Yumbo</b>	Valle del Cauca	68,99	53,82	62,99	61,75	Medio
<b>Itagüí</b>	Antioquia	63,61	42,90	70,17	56,63	Medio
<b>Dosquebradas</b>	Risaralda	52,93	46,69	77,05	55,73	Medio

#### MUNICIPIOS CATEGORÍA 2

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ITM	NIVEL TRANSPARENCIA
<b>Tuluá</b>	Valle del Cauca	61,89	72,76	68,38	67,56	Medio
<b>Neiva</b>	Huila	59,20	62,11	76,30	64,05	Medio
<b>Valledupar</b>	Cesar	70,70	57,30	49,64	60,88	Medio
<b>Santa Marta</b>	Magdalena	51,70	63,62	47,89	55,53	Medio
<b>Soacha</b>	Cundinamarca	55,39	37,86	66,12	50,86	Bajo
<b>Rionegro</b>	Antioquia	57,58	35,55	48,31	46,94	Bajo

#### MUNICIPIOS CATEGORÍA 3

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ITM	NIVEL TRANSPARENCIA
<b>Yopal</b>	Casanare	69,50	77,73	67,73	72,34	Medio
<b>Chía</b>	Cundinamarca	68,47	70,73	67,58	69,16	Medio
<b>Florencia</b>	Caquetá	63,51	69,21	66,79	66,59	Medio
<b>Caldas</b>	Antioquia	58,11	59,49	53,84	57,72	Medio
<b>Girardot</b>	Cundinamarca	46,45	48,17	63,69	51,07	Bajo
<b>La Dorada</b>	Caldas	49,81	67,22	19,38	50,01	Bajo

## MUNICIPIOS CATEGORÍA 4

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ITM	NIVEL TRANSPARENCIA
<b>Piedecuesta</b>	Santander	71,95	86,31	70,93	77,59	Medio
<b>Calarcá</b>	Quindío	52,20	63,56	90,98	65,66	Medio
<b>Los Patios</b>	Norte de Santander	61,17	71,14	47,58	62,12	Medio
<b>Girardota</b>	Antioquia	53,38	66,91	65,12	61,23	Medio
<b>Sogamoso</b>	Boyacá	64,77	58,92	55,47	60,46	Medio
<b>Galapa</b>	Atlántico	59,26	57,84	61,70	59,24	Medio
<b>Guarne</b>	Antioquia	61,00	70,22	29,02	57,50	Medio
<b>Sincelejo</b>	Sucre	57,32	54,86	60,72	57,10	Medio
<b>Riosucio</b>	Caldas	51,17	79,51	25,00	56,57	Medio
<b>Funza</b>	Cundinamarca	51,17	63,76	50,41	56,15	Medio
<b>La Ceja del Tambo</b>	Antioquia	58,20	61,59	40,82	55,75	Medio
<b>Riohacha</b>	Guajira	54,90	48,42	52,29	51,80	Bajo
<b>Girón</b>	Santander	55,12	45,79	50,39	50,44	Bajo
<b>Barbosa</b>	Santander	42,84	44,83	73,90	50,37	Bajo
<b>Leticia</b>	Amazonas	49,48	46,71	39,60	46,25	Bajo
<b>Barbosa</b>	Antioquia	49,52	47,08	37,17	45,88	Bajo
<b>Puerto Berrío</b>	Antioquia	40,37	50,95	40,42	44,52	Bajo
<b>Ciénaga</b>	Magdalena	35,69	57,61	19,67	40,78	Bajo

## MUNICIPIOS CATEGORÍA 5

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ITM	NIVEL TRANSPARENCIA
<b>San Vicente de Chucurí</b>	Santander	68,74	70,62	67,48	69,20	Medio
<b>Fredonia</b>	Antioquia	53,64	82,53	65,88	67,61	Medio
<b>Puerto Boyacá</b>	Boyacá	55,72	77,90	55,70	64,39	Medio
<b>Madrid</b>	Cundinamarca	64,55	59,46	59,11	61,23	Medio
<b>Cartago</b>	Valle del Cauca	42,99	81,67	54,66	60,66	Medio
<b>El Colegio</b>	Cundinamarca	61,15	70,80	39,00	60,06	Medio
<b>Marinilla</b>	Antioquia	51,23	67,82	47,59	57,19	Medio
<b>Melgar</b>	Tolima	57,33	57,56	55,49	57,02	Medio
<b>El Retiro</b>	Antioquia	42,35	54,22	72,58	53,57	Medio
<b>Donmatias</b>	Antioquia	53,40	50,33	54,27	52,39	Medio

### MUNICIPIOS CATEGORÍA 6

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ITM	NIVEL TRANSPARENCIA
<b>Miraflores</b>	Boyacá	63,30	71,73	66,14	67,22	Medio
<b>Guapota</b>	Santander	61,16	91,20	31,67	66,75	Medio
<b>Filandia</b>	Quindío	57,81	67,73	80,51	66,63	Medio
<b>El Carmen de Viboral</b>	Antioquia	63,51	75,13	51,47	65,53	Medio
<b>Caicedonia</b>	Valle del Cauca	54,92	72,55	70,17	65,14	Medio
<b>Sopó</b>	Cundinamarca	57,76	69,42	57,80	62,33	Medio
<b>Montenegro</b>	Quindío	63,34	72,80	39,91	61,95	Medio
<b>Angostura</b>	Antioquia	42,93	69,99	74,42	61,16	Medio
<b>Salento</b>	Quindío	77,95	61,89	28,33	60,88	Medio
<b>Génova</b>	Quindío	75,29	59,09	36,56	59,86	Medio
<b>Valdivia</b>	Antioquia	49,83	68,78	57,70	59,37	Medio
<b>Arcabuco</b>	Boyacá	44,58	57,49	84,74	58,99	Medio
<b>Palmas del Socorro</b>	Santander	43,31	60,75	78,86	58,52	Medio
<b>Gigante</b>	Huila	54,82	66,78	49,60	58,37	Medio
<b>Tarso</b>	Antioquia	63,70	53,57	58,20	58,31	Medio
<b>El Copey</b>	Cesar	30,37	76,53	69,56	58,16	Medio
<b>Rivera</b>	Huila	54,38	58,87	60,06	57,37	Medio
<b>Pácora</b>	Caldas	56,22	62,55	47,63	56,83	Medio
<b>Simacota</b>	Santander	42,20	73,61	49,11	55,99	Medio
<b>San José de Miranda</b>	Santander	37,51	70,40	58,70	55,78	Medio
<b>Simijaca</b>	Cundinamarca	44,90	63,25	61,04	55,59	Medio
<b>Aranzazu</b>	Caldas	69,92	61,87	20,60	55,42	Medio
<b>Hato</b>	Santander	50,85	75,44	26,00	55,26	Medio
<b>Busbanzá</b>	Boyacá	40,84	73,44	45,50	55,23	Medio
<b>Gachancipá</b>	Cundinamarca	45,09	60,56	60,69	54,96	Medio
<b>Ramiriquí</b>	Boyacá	43,09	62,80	61,82	54,87	Medio
<b>Puerto Wilches</b>	Santander	50,30	57,89	57,32	54,80	Medio
<b>Yacuanquer</b>	Nariño	38,68	64,44	62,78	54,70	Medio
<b>Santa Rosa de Osos</b>	Antioquia	51,89	64,94	40,00	54,41	Medio
<b>Chachagüí</b>	Nariño	48,33	64,80	44,81	54,27	Medio
<b>Altamira</b>	Huila	47,54	54,43	62,88	53,84	Medio
<b>Pradera</b>	Valle del Cauca	56,73	63,59	30,32	53,68	Medio
<b>Chocontá</b>	Cundinamarca	57,51	60,54	33,04	53,19	Medio

## MUNICIPIOS CATEGORÍA 6 (CONTINUACIÓN)

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ITM	NIVEL TRANSPARENCIA
<b>Suaita</b>	Santander	61,03	48,09	42,91	51,62	Bajo
<b>Potosí</b>	Nariño	51,06	47,01	60,09	51,46	Bajo
<b>Murillo</b>	Tolima	37,80	64,17	50,41	51,45	Bajo
<b>La Mesa</b>	Cundinamarca	53,07	54,19	43,90	51,44	Bajo
<b>Campamento</b>	Antioquia	55,64	58,86	29,13	51,14	Bajo
<b>San Sebastián de Mariquita</b>	Tolima	43,76	60,36	42,89	50,07	Bajo
<b>El Santuario</b>	Antioquia	51,18	56,09	37,11	49,99	Bajo
<b>Machetá</b>	Cundinamarca	35,54	66,28	43,56	49,93	Bajo
<b>La Tebaida</b>	Quindío	39,18	70,32	29,23	49,20	Bajo
<b>Chima</b>	Santander	44,04	60,48	36,67	49,09	Bajo
<b>Nariño</b>	Antioquia	36,94	60,42	50,48	49,07	Bajo
<b>Sopetrán</b>	Antioquia	41,01	55,01	50,82	48,97	Bajo
<b>El Guacamayo</b>	Santander	52,85	56,96	26,88	48,63	Bajo
<b>Iza</b>	Boyacá	43,21	58,44	37,62	47,96	Bajo
<b>Subachoque</b>	Cundinamarca	39,88	54,54	46,28	47,01	Bajo
<b>Entrerrios</b>	Antioquia	34,34	48,18	67,67	47,00	Bajo
<b>Quipile</b>	Cundinamarca	46,51	49,33	43,56	46,99	Bajo
<b>Samaniego</b>	Nariño	36,69	59,16	43,51	46,96	Bajo
<b>Yarumal</b>	Antioquia	50,85	49,28	33,20	46,40	Bajo
<b>Tierralta</b>	Córdoba	39,56	46,57	55,83	45,84	Bajo
<b>Buenavista</b>	Quindío	40,36	47,23	52,68	45,73	Bajo
<b>Baranoa</b>	Atlántico	42,07	45,71	51,57	45,56	Bajo
<b>Puerres</b>	Nariño	46,95	46,53	40,49	45,39	Bajo
<b>Briceño</b>	Antioquia	39,85	65,69	18,22	45,26	Bajo
<b>Repelón</b>	Atlántico	38,74	61,28	28,00	45,22	Bajo
<b>San José del Guaviare</b>	Guaviare	42,79	49,26	38,91	44,48	Bajo
<b>Herveo</b>	Tolima	54,35	42,96	29,42	44,48	Bajo
<b>Roncesvalles</b>	Tolima	54,63	41,49	31,39	44,44	Bajo
<b>San Pablo</b>	Nariño	42,50	59,98	19,44	44,41	Bajo
<b>Belmira</b>	Antioquia	46,30	41,19	46,81	44,41	Bajo
<b>Puerto Triunfo</b>	Antioquia	60,03	35,56	26,11	43,08	Bajo
<b>Ginebra</b>	Valle del Cauca	41,65	50,73	31,41	42,97	Bajo
<b>Tabio</b>	Cundinamarca	54,64	44,86	20,00	42,77	Bajo

Los datos del municipio de Amalfi no se publican por solicitud de su alcalde.



## MUNICIPIOS CATEGORÍA 6 (CONTINUACIÓN)

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ITM	NIVEL TRANSPARENCIA
<b>Pivijay</b>	Magdalena	40,78	46,42	38,45	42,56	Bajo
<b>Pauna</b>	Boyacá	34,10	44,85	53,08	42,43	Bajo
<b>San Marcos</b>	Sucre	30,25	53,50	44,30	42,40	Bajo
<b>El Palmar</b>	Santander	42,72	51,99	24,37	42,34	Bajo
<b>Balboa</b>	Risaralda	50,57	45,72	17,17	41,41	Bajo
<b>Santo Tomás</b>	Atlántico	32,71	51,13	38,70	41,22	Bajo
<b>Cisneros</b>	Antioquia	33,59	44,80	47,48	41,00	Bajo
<b>Vijes</b>	Valle del Cauca	34,74	54,14	26,67	40,84	Bajo
<b>Fonseca</b>	Guajira	46,73	36,75	37,22	40,76	Bajo
<b>San Bernardo</b>	Nariño	42,50	47,46	25,07	40,57	Bajo
<b>Jardín</b>	Antioquia	38,99	35,21	50,54	40,02	Bajo
<b>Silvania</b>	Cundinamarca	36,93	43,41	36,95	39,59	Bajo
<b>Ciudad Bolívar</b>	Antioquia	42,57	41,65	27,89	38,86	Bajo
<b>El Peñol</b>	Antioquia	31,56	47,30	36,72	38,84	Bajo
<b>Puerto Tejada</b>	Cauca	25,89	43,82	51,95	38,57	Bajo
<b>San Vicente</b>	Antioquia	45,17	21,89	57,40	38,42	Bajo
<b>San Carlos</b>	Antioquia	44,51	27,78	38,47	36,65	Muy Bajo
<b>Corinto</b>	Cauca	30,12	47,24	27,16	36,45	Muy Bajo
<b>Córdoba</b>	Quindío	16,22	59,32	26,40	36,16	Muy Bajo
<b>Agrado</b>	Huila	33,34	40,39	33,08	36,04	Muy Bajo
<b>Abejorral</b>	Antioquia	32,10	39,61	33,59	35,51	Muy Bajo
<b>Cajamarca</b>	Tolima	34,10	50,13	10,56	35,26	Muy Bajo
<b>Colombia</b>	Huila	26,35	31,59	55,97	35,23	Muy Bajo
<b>Campo de la Cruz</b>	Atlántico	23,88	46,04	35,40	35,06	Muy Bajo
<b>Santana</b>	Boyacá	38,58	41,59	17,22	34,96	Muy Bajo
<b>La Unión</b>	Nariño	44,28	38,97	12,71	34,94	Muy Bajo
<b>Arbeláez</b>	Cundinamarca	32,80	43,74	20,56	34,50	Muy Bajo
<b>Hispania</b>	Antioquia	30,50	48,67	15,68	34,39	Muy Bajo
<b>Vegachi</b>	Antioquia	24,05	38,73	40,00	33,26	Muy Bajo
<b>La Unión</b>	Antioquia	25,85	32,41	34,63	30,53	Muy Bajo
<b>Becerril</b>	Cesar	32,46	40,57	4,46	29,55	Muy Bajo
<b>Liborina</b>	Antioquia	38,37	24,74	22,09	29,50	Muy Bajo
<b>Cuaspud-Carlosama</b>	Nariño	24,43	38,63	12,58	27,55	Muy Bajo

## Resultados por factor

El comportamiento por factor muestra las fortalezas y debilidades de los municipios en áreas específicas y señala una ruta para orientar el fortalecimiento de cada municipio.

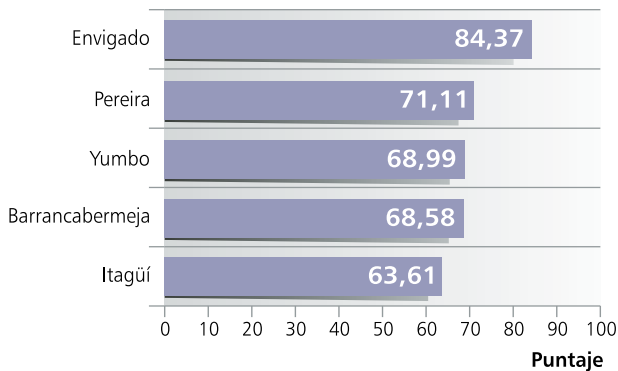
Las gráficas muestran los municipios con las calificaciones más destacadas en cada uno de los factores evaluados: institucionalidad, rendición de cuentas y visibilidad, y participación ciudadana. Estos resultados se agrupan por las categorías más cercanas según sus características.



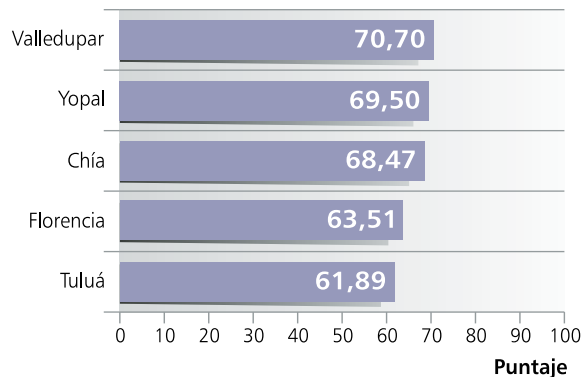
Los municipios de Salento, de categoría seis con 77,9 y de Envigado, de categoría uno con 84,37 obtienen los mejores resultados en este factor

### FACTOR INSTITUCIONALIDAD

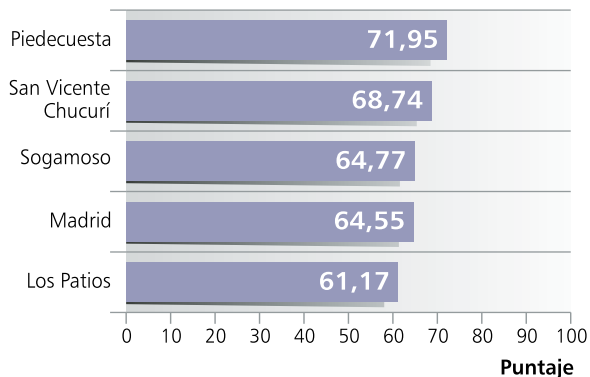
#### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 1



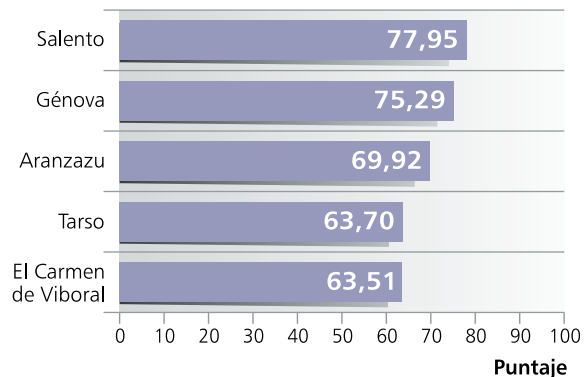
#### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 2 Y 3



#### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 4 Y 5



#### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 6

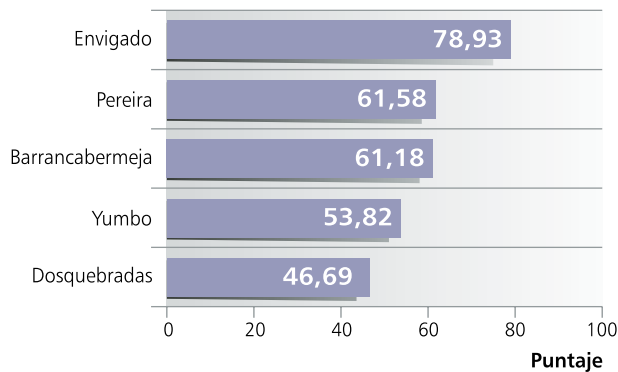




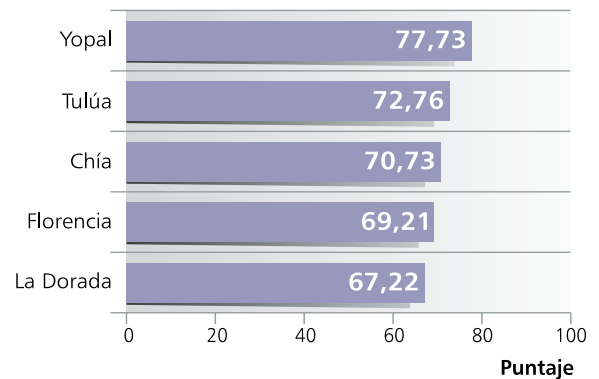
En este factor se desatacan las calificaciones de municipios pequeños como Guapota, de categoría seis, que alcanza la mayor calificación en este factor con 91.20 puntos, seguido de Piedecuesta, de categoría cuatro, con 86,31

## FACTOR RENDICIÓN DE CUENTAS Y VISIBILIDAD

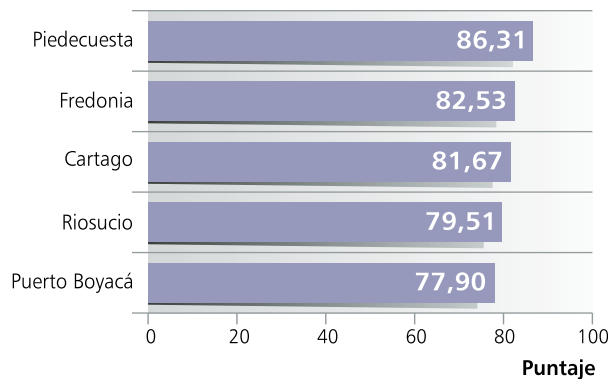
### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 1



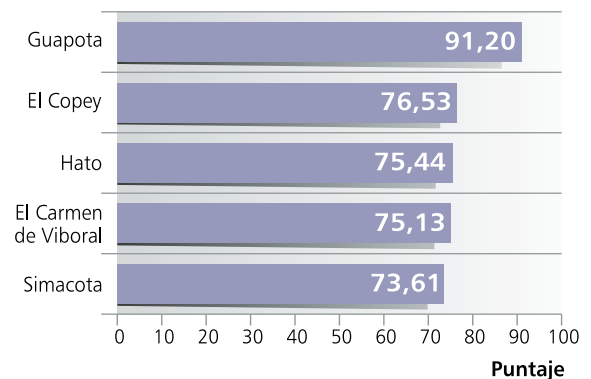
### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 2 Y 3



### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 4 Y 5



### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 6

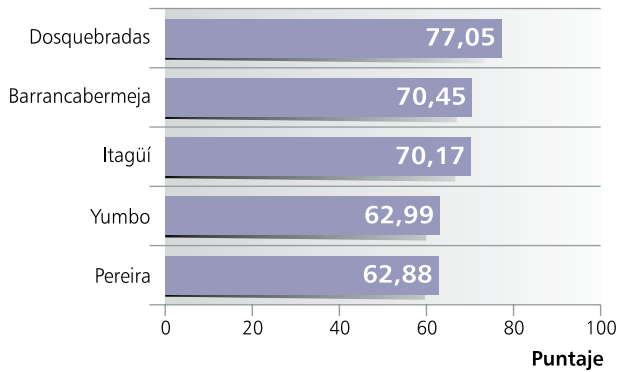




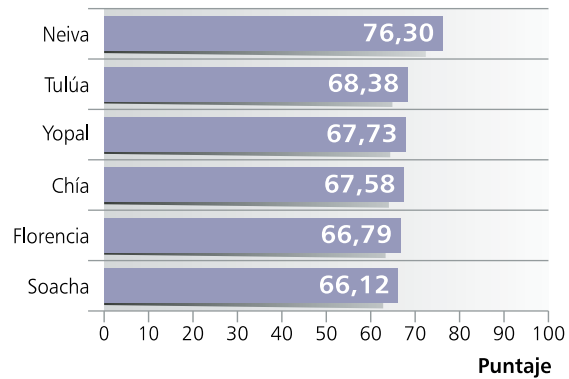
En este factor se desatacan los resultados de los municipios de Calarcá, de categoría cuatro con 90,98 puntos y Arcabuco, de categoría seis con 84,74

### FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

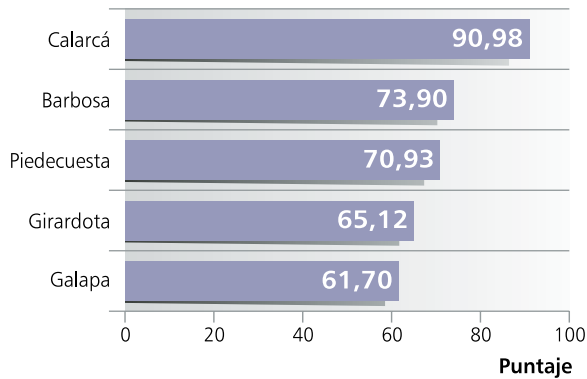
#### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 1



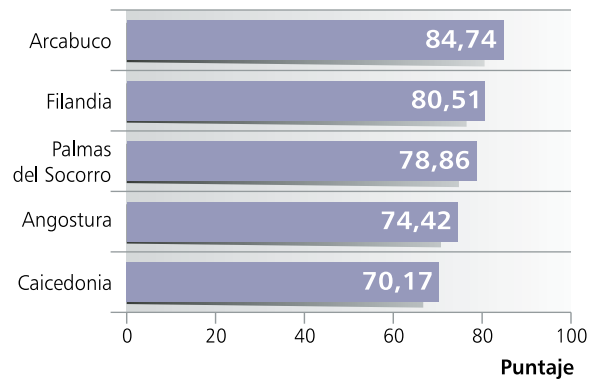
#### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 2 Y 3



#### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 4 Y 5



#### LOS 5 PRIMEROS MUNICIPIOS CATEGORÍA 6





## Municipios fuertes y transparentes: un reto para el país

Un promedio de 51.05 /100 en esta primera aplicación del Índice de Transparencia Municipal, indica que los municipios participantes deben asumir con empeño el reto de elevar los niveles de transparencia, desarrollo institucional y democratización de la gestión pública.

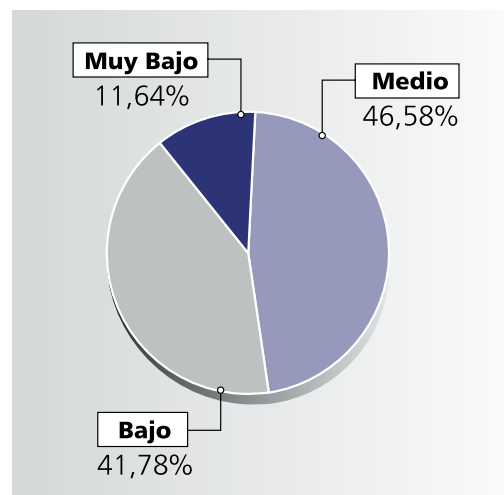
Si bien las 146 entidades municipales que participaron en esta medición no son una muestra representativa del total del universo de municipios colombianos, pues su participación se dio mediante un proceso de auto selección – fueron invitados y ellos decidieron participar – y por tanto no se puede hacer inferencia en el análisis, los resultados que corresponden a municipios de todas las categorías, brindan información pertinente para el análisis del desarrollo local, la gestión municipal y el proceso de descentralización.

53.4% de los municipios participantes registra niveles bajo y muy bajo de transparencia, mientras que 46.58% alcanzan un nivel medio y ninguno se ubica en el nivel alto (ver gráfica 1). Estos porcentajes indican que las dinámicas que están jalonando el panorama administrativo van más allá de variables coyunturales o de especificidades territoriales. Es posible que existan condiciones normativas e institucionales nacionales que estén propiciando estos resultados. Al mirar los resultados por categorías se observa que en todas, la radiografía es similar.

### Una mirada a las categorías

En términos de las categorías, se observa una especie de homogeneidad en los resultados. Contrario a lo

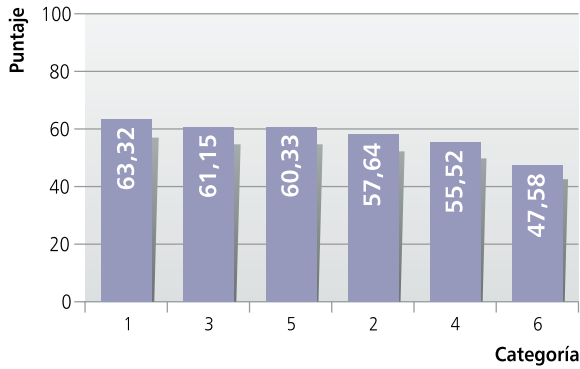
**GRÁFICA I**  
**MUNICIPIOS POR NIVEL DE TRANSPARENCIA - 2004**



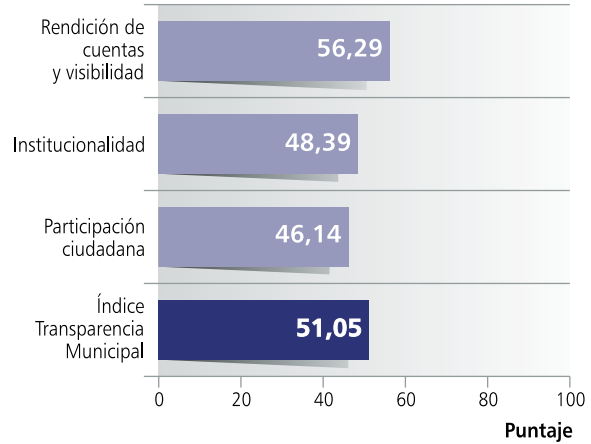
que se podría esperar, las entidades de las categorías uno a cinco presentan promedios de calificación muy cercanos. Sin embargo, la categoría seis reporta el promedio general más bajo del Índice (ver gráfica 2), situación que ratifica los hallazgos de algunas investigaciones sobre la capacidad de gestión de los municipios colombianos<sup>1</sup>, en las que se señala que los municipios de categoría seis presentan serios inconvenientes administrativos y financieros que obstaculizan sus posibilidades de gestión.

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Bogotá, 2002.

**GRÁFICA 2**  
**PROMEDIO POR CATEGORÍAS**



**GRÁFICA 3**  
**PROMEDIO POR FACTORES – 2004**



### Una mirada a los factores

A pesar de los esfuerzos normativos y programáticos emprendidos por los gobiernos locales, departamentales y el nacional, el grupo de entidades territoriales evaluadas reportan una calificación promedio de 56.29 en el factor de rendición de cuentas y visibilidad, el más alto promedio, 48.39 en institucionalidad y 46.14 en participación ciudadana (ver gráfica 3). Calificaciones que expresan el enorme desafío que

deben asumir los municipios para alcanzar mayores niveles de transparencia en la gestión local.

En la lógica analítica del ITM, en donde menores niveles de transparencia pueden generar mayores riesgos de corrupción, el promedio de esta evaluación, 51.05, indica una situación de vulnerabilidad de los municipios frente a este tipo de riesgos.

**TABLA I**  
**CALIFICACIÓN POR FACTORES SEGÚN CATEGORÍAS – 2004**

CATEGORÍA	INSTITUCIONALIDAD	RENDICIÓN DE CUENTAS Y VISIBILIDAD	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	PROMEDIO ITM
1	68,27	57,52	65,12	63,32
2	59,41	54,86	59,44	57,54
3	59,31	65,42	56,50	61,15
4	53,86	59,78	50,62	55,52
5	55,11	67,29	57,18	60,33
6	44,23	54,02	41,67	47,58
<b>Total general</b>	<b>48,39</b>	<b>56,29</b>	<b>46,14</b>	<b>51,05</b>



## Rendición de cuentas: de mano de la ley

La rendición de cuentas y la visibilidad de las acciones de gobierno en los municipios colombianos son prácticas de gestión que avanzan de la mano con la implementación de controles institucionales emanados de las recientes reformas del Estado, específicamente ligadas a los desarrollos normativos de la Constitución de 1991. Se podría afirmar que la reglamentación de las entidades de control, del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo de la Función Pública obligan estas tareas, y su incumplimiento puede conducir a sanciones.

Los resultados, tal como se observa en las Tablas 1 y 2, muestran que hay avances importantes en la rendición de cuentas que realizan los municipios a las entidades de control y regulación, muy seguramente

por la existencia del sistema de sanciones establecido para las entidades que incumplan. Mientras que en los temas de rendición de cuentas a la ciudadanía y la publicidad de los actos gubernamentales existe un desarrollo mucho más lento.

Esta última evidencia, pueden explicarse, en primer lugar, por la debilidad de la sanción y la presión ciudadana a los gobernantes; segundo por la baja comprensión de los gobernantes sobre las obligaciones y beneficios de la visibilidad en el ejercicio del poder y, tercero, es indudable que la baja capacidad técnica y la escasez de recursos institucionales en los municipios obstaculizan el flujo de información actualizada y confiable en estas entidades.

**TABLA 2**  
**FACTOR RENDICIÓN DE CUENTAS Y VISIBILIDAD**  
**PROMEDIO POR INDICADOR - 2004**

INDICADORES	PROMEDIO
1. Rendición de cuentas sobre la administración de los recursos humanos	77,57
2. Rendición de cuentas sobre presupuesto	72,86
3. Rendición de cuentas sobre contratación	66,71
4. Publicidad de los programas sociales	57,85
5. Publicidad Presupuesto	57,64
6. Visibilidad Plan Desarrollo	54,98
7. Rendición de cuentas sobre Plan Desarrollo	48,17
8. Publicidad de la contratación	40,63
9. Publicidad de la administración de los recursos humanos	30,16
<b>Promedio factor</b>	<b>56,29</b>



## Participación ciudadana, el factor que más trabajo e innovación requiere

A pesar de los desarrollos legislativos alrededor del tema de la participación ciudadana, su aplicación y desarrollo en los escenarios municipales es todavía débil. Y aún cuando esta primera medición privilegió los aspectos normativos de dicha área de gestión, el promedio general de 46.14 puntos señala que el discurso de la participación no logra plasmarse en una oferta participativa<sup>2</sup> contundente.

Así, es claro que no basta con plantear en los programas de gobierno y en los planes de desarrollo estrategias y líneas de acción para la promoción de la participación, si no se destinan recursos que hagan posible la puesta en marcha de acciones concretas

sobre el tema. Obsérvese como el indicador que mide la inversión municipal en torno a la promoción de la participación obtiene la calificación más baja de todo el Índice: 13.91 puntos.

La oferta participativa es una clara muestra de que el gobernante abre sus puertas a la intervención de la ciudadanía con todas las garantías posibles, de no ser así, el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana será entendido como un mero ardid político para legitimar acciones de la administración pública, pero que en realidad no contienen la voz activa de la ciudadanía. Esto, a la postre, puede generar una gran frustración en la ciudadanía.

**TABLA 3**  
**PARTICIPACIÓN CIUDADANA**  
**PROMEDIO POR INDICADOR - 2004**

INDICADORES	PROMEDIO
1. En el control y fiscalización de los servicios públicos	63,01
2. Participación ciudadana en la planeación	54,43
3. Participación ciudadana en el presupuesto	50,75
4. Funcionamiento de instancias de participación ciudadana	48,59
5. Inversión en participación ciudadana	13,91
<b>Promedio general</b>	<b>46,14</b>

<sup>2</sup> La oferta participativa puede ser entendida como los canales y mecanismos que genera la institucionalidad municipal, departamental y nacional para que la ciudadanía intervenga en la gestión de los asuntos públicos.





## Institucionalidad: avances lentos que urgen mayor atención

Sólo en uno de los nueve indicadores que componen el factor, el índice de desempeño fiscal, se alcanza una calificación cercana a los 60 puntos, en los demás indicadores las calificaciones son deficientes: desde 55 puntos hasta 36.5.

Los resultados del factor evidencian restricciones externas e internas que no les han permitido a los municipios asumir procesos de planeación de largo plazo, establecer reglas claras de funcionamiento y alcanzar resultados sostenibles, evaluables y visibles, y que además fortalezcan su capacidad de gestión como entes territoriales responsables de garantizar el bienestar de la población.

Y pese a que el cumplimiento de la norma es un referente central del desarrollo institucional, los bajos resultados en los indicadores asociados a este tema (1, 2, y 3 en la Tabla 4) señalan que en promedio las administraciones cumplen a medias con las directrices normativas medidas. Es necesario recordar que el diseño de dichos instrumentos normativos buscaba

generar mayor racionalización en los procesos de la gestión pública. Sin embargo, los datos muestran debilidad de tales procesos, debilidad que muy seguramente, no sólo indica problemas en la gestión, sino además inconveniencia en la norma. De ahí que sea necesario preguntarse si la causa de la situación se explica por las deficiencias municipales para cumplir con la norma o si, además, la norma no tiene el diseño adecuado para ser cumplida, ya sea porque es demasiado compleja o requiere de condiciones que los municipios no poseen o porque no cuenta con la suficiencia coercitiva para ser vinculante. Este tema ha sido objeto de análisis por parte de varios estudiosos de la gestión municipal en Colombia<sup>3</sup>

De otro lado, se observan calificaciones muy bajas en procesos que buscan modernizar los Estados locales, (indicadores 5, 6, 7, 8 y 9). De nuevo aquí se evidencian pistas claras para el diseño de políticas y medidas tendientes a garantizar condiciones para que los municipios puedan, efectivamente, cumplir con las normas del ejercicio de gobierno local.

**TABLA 4**  
**FACTOR INSTITUCIONALIDAD**  
**PROMEDIO POR INDICADORES - 2004**

INDICADORES	PROMEDIO
1. Índice de desempeño fiscal	58,11
2. Ejecución y evaluación del plan de desarrollo	55,52
3. Existencia del Banco de Proyectos	55,48
4. Gestión de la contratación	53,60
5. Vinculación del recurso humano	45,71
6. Evaluación del sistema de control Interno	45,41
7. Plazos de aprobación del plan desarrollo	42,24
8. Cumplimiento de la destinación de regalías	41,11
9. Capacitación y evaluación del recurso humano	36,13
<b>Promedio general</b>	<b>48,39</b>

<sup>3</sup> Ver análisis de expertos en el tema como Fabio Velásquez, Alberto Maldonado, Jaime Castro, Edgar González, entre otros.



## Gestión municipal y transparencia: una tarea para el proceso de descentralización

Los resultados señalan una alerta para el proceso de desarrollo local y regional en el país. Si se considera el gobierno local como el motor que jalona los procesos de construcción de sociedad y territorio, estas entidades cuentan con precarios recursos institucionales para enfrentar los retos de gobernar en un país marcado por la exclusión, la pobreza y el conflicto armado.

Aunque el ITM no mide resultados ni impactos de los procesos de la gestión pública, las debilidades institucionales que señala el instrumento pueden estar afectando la capacidad de gestión de las entidades y la respuesta de los gobiernos a los problemas locales.

Las debilidades en los municipios están dando cuenta, por un lado, de normativas generales que comprometen al proceso de descentralización en su diseño, implementación y ajuste y, de otro, señalan variables más cercanas a la gestión particular de los municipios.

Con respecto al primer ámbito, el diseño y aplicación del proceso descentralizador en Colombia, con sus avances y retrocesos, sigue sin generar las condiciones institucionales para la actuación autónoma de los municipios. Temas como la fragilidad del modelo de transferencias de recursos de la nación a los municipios, la homogeneidad en las directrices de modernización que no contemplan las especificidades locales, especialmente las institucionales sociales y políticas, y la complejidad en el diseño de las responsabilidades, en términos de funciones y competencias, hacen que el entorno con que cuenta el municipio para cumplir su papel no sean el más pertinente.

**En lo que compete al factor de visibilidad y rendición de cuentas**, los municipios deben rendir cuentas al Estado central y a los órganos de control, situación totalmente válida y necesaria, pero insuficiente en el marco de la democracia local. Así, se establece una relación vertical, y se retrasan las acciones locales, en las que se esperaría que por la situación de la “cercanía” entre gobernante y gobernado se privilegiara la rendición de cuentas del fiduciario.

Es indudable que los municipios colombianos han avanzado en la presentación de informes a la ciudadanía y en la celebración de asambleas locales para informar sobre su acción, pero aún se perciben ineficiencias institucionales y de cultura administrativa que hagan de este ejercicio un escenario sustantivo de la democracia. Así, en la mayoría de los municipios, los sistemas de información son deficientes y la retroalimentación con la ciudadanía mínima. Esto señala un bajo posicionamiento del tema en las administraciones municipales, en la medida en que apenas se empiezan a reconocer las bondades del proceso, en términos de contribución al mejoramiento institucional, al tiempo que son espacios importantes de capitalización política.

Ahora bien, esta situación es propia de modelos tradicionales de gestión pública, en los que la rendición de cuentas de los gobiernos puede estar más dirigida a los “jefes políticos” que a la ciudadanía en general. En ese escenario, pesan más los criterios discrecionales y de negociación burocrática, dificultando la producción y entrega de información a la ciudadanía por parte de las administraciones locales.

En los municipios evaluados se están dando apenas los primeros pasos para una rendición de cuentas amplia a la ciudadanía y la promoción de mecanismos y canales para la participación de la ciudadanía. A pesar de 20 años del proceso de la descentralización y la democratización en Colombia, aún se conservan estructuras institucionales, sociales y políticas que privilegian la relación centro – región, sin reconocer la prioridad “natural” que tiene la relación entre el alcalde y su sociedad. Es preciso, entonces renovar prácticas y valores políticos que estimen en igualdad de condiciones el ejercicio del control institucional – que ejercen los organismos de control del Estado y la justicia -, el control político – ejercido por los representantes políticos – y el control social – derecho de la ciudadanía -. Al respecto ocupa un lugar importante la garantía de la sanción social y política como principal instrumento para presionar mayores niveles de visibilidad, institucionalidad y participación por parte de la ciudadanía.

**En lo que corresponde al factor de institucionalidad**, los datos señalan que el municipio colombiano funciona en medio de criterios de discrecionalidad e incertidumbre organizacional sumamente inconvenientes para su existencia. Y, es que aún pesa en el escenario municipal un modelo de gestión en el que el clientelismo y el patrimonialismo jalonan una existencia tradicional de las administraciones. Esta situación se conjuga, dramáticamente, con la existencia precaria y desacertada de un conjunto de políticas y programas nacionales con los cuales se ha pretendido “modernizar” al municipio pero desde la mirada vertical del centro, que considera a los territorios incapaces para: aportar en la construcción de las normas que rigen su funcionamiento y para

gestionar con autonomía y decisión política el desarrollo local. Así las cosas, los procesos de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los mu-

nicipios han sido acciones heterónomas, en las que el gobierno nacional ha orientado el quehacer.

**En lo que a la participación se refiere**, es contundente el bajo desarrollo de la oferta participativa en los municipios. En esta primera medición del Índice, los indicadores que se analizaron contenían principalmente aspectos normativos básicos, frente a los que se evidencian serias dificultades de los municipios para ponerlos en marcha.

Es claro que la “norma no genera el cambio” y que existen muchas manifestaciones de gestión participativa no formal agenciada por los gobiernos locales. Sin embargo, es un primer indicio fundamental que por lo menos los municipios hagan uso de los instrumentos que plantea la norma para garantizar la intervención de la ciudadanía en los asuntos del gobierno y el desarrollo. Si como mínimo la norma no se cumple, quedan serias dudas de lo que pueda pasar con la participación de hombres y mujeres en los asuntos locales. De nuevo la propuesta es no dejar a discreción del gobernante la posibilidad de que la gente participe.

El reto que se tiene es claro: lograr una participación activa, vinculante, deliberante, responsable que transforme la gestión pública, que garantice la gestión transparente de la cosa pública, que haga responder a los gobiernos y a sus equipos por sus actos y, de la oportunidad a los ciudadanos de coadyuvar en el desarrollo. La idea es que la participación de la ciudadanía, genere un círculo virtuoso de efectividad, transparencia, responsabilidad y confianza.

**En la mayoría de los municipios, los sistemas de información son deficientes y la retroalimentación con la ciudadanía mínima. Esto señala un bajo posicionamiento del tema en las administraciones municipales**

# Propuesta de una agenda hacia una gestión transparente en los municipios

## Sobre la visibilidad y la rendición de cuentas:

- **El ejercicio de rendición de cuentas debe ser una tarea que se afiance en la ciudadanía y no sólo privilegie la entrega de información a los órganos de control y de regulación del Estado central.**

Para esto será fundamental la presencia activa de la ciudadanía ya que sin el ejercicio del control social, la rendición de cuentas de los gobiernos se agota en el monólogo.

- **Se requieren condiciones institucionales que alienten el ejercicio del control social en los municipios**, tales como:

- disposición de los gobiernos y los aparatos administrativos para generar y entregar información a la ciudadanía,
- entregar una respuesta más oportuna por parte de los órganos de control,
- desarrollar canales y mecanismos para la participación de la ciudadanía en el control social a la gestión pública y,
- propiciar mayor capacidad de la ciudadanía para ejercer su derecho al control.

- **Es fundamental informar y cualificar a servidores y ciudadanos sobre los procesos de la gestión pública.**

Para que exista mayor visibilidad de los procesos de contratación, presupuesto y gestión del recurso humano, entre otros, se hace necesaria además de la voluntad del gobernante y la obligatoriedad de la norma, la atención e interés de la ciudadanía en estos asuntos y, esto sólo es posible si la ciudadanía conoce y está informada.

- **Los temas que requieren mayor desarrollo en la visibilidad son la información sobre el recurso humano y los procesos de gestión del mismo e información sobre contratistas y proveedores**, al igual que mayor información sobre la formulación y ejecución del plan de desarrollo. Finalmente, requieren mayor difusión los programas sociales, los criterios de selección y el listado final de sus beneficiarios.

## Sobre la institucionalidad:

- **El gobierno nacional y los órganos de control deben encontrar mecanismos que permitan la unificación de informes que solicitan a las entidades municipales.** En la actualidad los municipios reciben solicitudes dispersas y repetitivas para la entrega de información. Esto agobia la gestión administrativa, desgasta la imagen del control y confunde a la ciudadanía.

- **Urge una armonización normativa sobre los temas de la gestión territorial al igual que una revisión de los postulados y propósitos del proceso de ordenamiento territorial en Colombia.**

De un lado, las normas existentes son variadas y dispersas, lo cual genera desorden administrativo e inoperancia de los procesos de gobierno, y de otro, no existe un acuerdo pluralista y concertado sobre el ordenamiento territorial del país. Los intereses de la dirigencia política tradicional, los celos entre las regiones, la baja intensidad de la

Con el ánimo de alimentar cambios y ajustes para el logro de un municipio moderno, democrático y transparente, a partir de los resultados del Índice de Transparencia Municipal, las organizaciones que lideran este proyecto se permiten señalar algunas propuestas y recomendaciones

institucionalidad local y departamental y los avatares del conflicto armado han obstaculizado la promulgación de una ley orgánica de ordenamiento territorial que contribuya al desarrollo equitativo de las regiones.

■ **Es necesario desarrollar políticas y programas coherentes con la diversidad institucional de las entidades municipales**, si bien existen clasificaciones – según categorías –, entrega de competencias de manera progresiva en algunos sectores y funciones de acuerdo con el “tamaño” municipal, existen otros procesos ligados al desarrollo institucional, que obligan a todos los municipios, independientemente de su tamaño a cumplir con las mismas directrices.

■ **Formar para el ejercicio democrático del gobierno es una importante tarea para el país.** Los representantes por elección popular deben contar con capacidades para administrar y para gobernar en escenarios democráticos. Es decir, formarse en valores y prácticas basados en la tolerancia, la justicia, la convivencia, el disenso y el consenso que les permita generar ejercicios de gobernabilidad en escenarios de alta complejidad social.

### Sobre la participación ciudadana:

■ **Generar una oferta participativa acorde con las necesidades, posibilidades y características del municipio, en términos de gobierno y ciudadanía.** Los desarrollos normativos de la Constitución de 1991 han generado una dispersión para la acción de la ciudadanía sumamente compleja, dada la existencia de un alto número de mecanismos, para los cuales ni los gobiernos, ni la ciudadanía tienen los recursos necesarios<sup>4</sup>. En este sentido, se requiere la puesta en marcha de una oferta participativa que contribuya a la gestión democrática del municipio en el marco de sus especificidades culturales, territoriales, sociales y políticas, donde lo más importante es lograr puestas en común, sobre temas estratégicos, con miradas integrales del desarrollo entre gobierno y ciudadanía.

■ **Incluir en los presupuestos municipales un rubro específico destinado a fortalecer la participación ciudadana y la rendición de cuentas** para que logren materializarse y contribuir al fortalecimiento de la descentralización. Esto sin desconocer que existen otros esfuerzos por parte de los gobernantes para incentivarlos.

■ **Alentar y promover el ejercicio de la ciudadanía activa alrededor de los procesos de gestión, es una responsabilidad del Estado y la sociedad.**

<sup>4</sup> Recursos de todo tipo: económicos, técnicos, de información, políticos, etc.

ALBERTO MALDONADO COPELLO<sup>1</sup>

## Los primeros resultados de una herramienta en construcción

El Índice de Transparencia Municipal construido por la Corporación Transparencia por Colombia que se presenta a consideración de la opinión pública es un esfuerzo muy valioso para entender la gestión pública municipal y promover su mejoramiento. Se trata, por el momento, de un ejercicio piloto basado en las respuestas entregadas voluntariamente por un grupo de 146 administraciones locales, por lo cual los resultados no son representativos estadísticamente de la situación del universo de municipios en Colombia.

Los resultados evidencian un desempeño distante del potencial existente.

Desde una perspectiva pesimista, estos datos estarían mostrando un panorama decepcionante. El desempeño de los municipios en transparencia y en los factores que constituyen el Índice es muy bajo y distante del potencial existente. De hecho en prácticamente todos los indicadores hubo por lo menos un municipio que obtuvo el puntaje máximo de 100, lo cual

El analista Maldonado Copello presenta un análisis de la información producida por el ITM y algunas consideraciones sobre la pertinencia de este ejercicio para el proceso de descentralización territorial

indica que dentro de las condiciones vigentes se podía obtener un resultado óptimo. Desde una perspectiva más optimista, habría que reconocer que los municipios han venido avanzando y que con un cierto esfuerzo adicional es posible mejorar sustancialmente las calificaciones.

Hasta donde llega mi conocimiento, las mediciones sobre el desempeño municipal en distintas dimensiones: desempeño fiscal, mejoramiento en condiciones de vida, eficacia, capacidad administrativa, muestran una distribución similar a la encontrada en el Índice de Transparencia. Unos pocos municipios con un desempeño elevado, la gran mayoría en un desempeño medio, y una proporción importante con bajo desempeño<sup>2</sup>. Igualmente se observa una ligera tendencia a que los municipios mayores en población

y recursos económicos tengan mejores resultados pero desde ningún punto de vista se trata de una tendencia absoluta. De hecho, muchos municipios menores obtienen en indicadores específicos resultados muy superiores a los de municipios grandes.

No es fácil aventurarse en explicaciones cuando todavía la base estadística e informativa es precaria y no se tiene un conocimiento suficientemente consolidado sobre lo que está ocurriendo con la gestión municipal.

Con base en el material disponible en el país no podría ir más allá de algunos lugares comunes, como hipótesis generales que habría que precisar empíricamente. Por una parte, a pesar de las condiciones generadas por la descentralización, las administraciones locales continúan en buena proporción en

<sup>1</sup> Economista. Profesor del CIDER. Universidad de los Andes. Especialista en temas de descentralización y desarrollo territorial.

<sup>2</sup> Estos datos muestran un panorama parecido a los resultados del indicador de desempeño en gestión administrativa elaborado por el DNP en la evaluación de la descentralización municipal en el año 2001, aunque advirtiendo que se trata de variables diferentes. Según dicho indicador, el 56% de los municipios tuvo un desempeño bajo o muy bajo (por debajo de 40 puntos), el 41% medio (entre 40 y 60 puntos) y apenas el 3% aceptable, alto o muy alto (por encima de los 60 puntos). En el ITM el 17% estuvo por encima de los 60 puntos.

manos de partidos o movimientos políticos cuya motivación principal no es la satisfacción de intereses comunes y la solución de los problemas que afectan a la población más pobre, sino la obtención de beneficios privados. Por la otra, aún en aquellos casos donde no predominan dichos intereses, la burocracia continua asumiendo a la administración pública territorial como su propiedad privada. Esto se observa aún en el caso de ciudades y municipios que aunque han logrado mejoramientos importantes en la provisión de bienes y servicios y en la racionalización de la administración, no se comprometen a fondo con la promoción de la participación de la ciudadanía y la visibilidad y la rendición de cuentas. Finalmente, en el caso de los municipios más pequeños y con severas limitaciones para generar recursos propios, puede haber dificultades para vincular el personal cualificado requerido en algunas áreas de la gestión y carencia de suficiente asistencia técnica y administrativa.

Los problemas anteriores tienen como complemento, la debilidad en la “petición de cuentas” por parte de la sociedad, tanto desde las instituciones públicas creadas para tal fin, como desde las organizaciones políticas y ciudadanas.

El ITM incorpora un factor de participación ciudadana, que en mi opinión es una iniciativa muy valiosa que debería ser desarrollada con mayor detalle

Obviamente, en muchas regiones del país es casi imposible la participación debido a la eliminación de las instituciones democráticas por los actores armados, pero aun en aquellos municipios donde no existen dichas restricciones, no se han generado suficientemente instrumentos de control por parte de la sociedad civil.

La solución de estos problemas implica varios niveles de intervención. Sin embargo, considero que la línea de trabajo desarrollada por Transparencia por Colombia, así como por otras instituciones, apunta a una de las principales herramientas necesarias, aunque no suficientes, para mejorar el desempeño territorial: la generación y divulgación de información que permita hacer visibles los problemas existentes y cualificar los debates sobre sus posibles soluciones.

En la perspectiva de promover la transparencia creo que la

Corporación debería promover la inclusión de indicadores de transparencia en los planes de desarrollo y los presupuestos de los municipios de forma tal que se “presione” el establecimiento de metas específicas de mejoramiento en la gestión pública y la conformación de los esquemas de información básicos para fijar dichas metas, hacer seguimiento y difundirlas a la comunidad. La definición de los indicadores a utilizar debería ser un ejercicio transparente y participativo de todas las entidades involucradas. Puede que no sean todos los que propone Transparencia y que falten otros, pero lo relevante es la construcción de un consenso que permitiera aterrizar el fortalecimiento institucional y contribuyera de este modo a mejores resultados finales por parte de las administraciones municipales.

Hasta el momento, el tema de la gestión pública territorial no se ha examinado detalladamente y no se ha contado con indicadores que permitan definir metas concretas a alcanzar. Es una tradición que los planes de desarrollo nacionales hablen de la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales pero no midan sus dimensiones, indicadores y variables. El Departamento Nacional

de Planeación ha avanzado en la construcción de un Indicador de Capacidad Administrativa con base en información de casi todos los municipios del país, cuyos resultados para el año 2005 están por divulgarse a la opinión pública. Hay entonces un buen momento para promover una discusión abierta que enriquezca esta temática.

### **Sobre el enfoque y la metodología del ÍTM**

Considero que lo más relevante del ÍTM es proponer una metodología para medir la transparencia en la gestión municipal que, en mi opinión va mucho más allá, por cuanto aborda la medición de algunos aspectos de la participación ciudadana. Con seguridad habrá muchas críticas a la metodología pero lo más valioso consistiría en avanzar en un diálogo sobre los criterios de medición y las perspectivas de su adopción por parte de los gobiernos locales. Quisiera destacar los siguientes puntos:

- El ÍTM, aunque enfocado desde la perspectiva de la transparencia, contribuye con el factor de institucionalidad a avanzar en procedimientos para evaluar la gestión de los municipios. En esta perspectiva, me parece muy interesante y prometedor el enfoque de utilizar los man-

Los problemas anteriores tienen como complemento, la debilidad en la "petición de cuentas" por parte de la sociedad, tanto desde las instituciones públicas creadas para tal fin, como desde las organizaciones políticas y ciudadanas

datos normativos como patrón de referencia para la evaluación. Se han expedido numerosas leyes relacionadas con la gestión pública territorial, que conforman el deber ser, pero hasta el momento el esfuerzo legislativo no se ha visto acompañado por un esfuerzo similar por conocer los resultados efectivos de su aplicación.

- El ÍTM incorpora un factor de participación ciudadana, que en mi opinión es una iniciativa muy valiosa que debería ser desarrollada con mayor detalle. Aunque uno de los grandes propósitos de la descentralización territorial es la promoción de la democracia local y especialmente de la participación ciudadana, creo que este es el primer esfuerzo por crear un indicador de participación que permita comparaciones entre municipios.

No es propósito principal de esta nota el discutir la metodología de construcción del Índice y el

procedimiento de recolección de información, aunque evidentemente hay algunos puntos sobre los cuales ameritaría hacer algunos comentarios. Quisiera hacer énfasis especialmente en un punto, la información sobre resultados de la gestión. Me parece que el Índice podría complementarse indagando sobre la existencia y difusión de la información sobre los resultados a alcanzar en las competencias a cargo de los municipios y especialmente en temas como pobreza y los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, donde tienen las mayores responsabilidades. Un criterio de evaluación debería ser que los planes y presupuestos incluyeran metas a alcanzar en estos sectores con indicadores verificables y la existencia de sistemas locales de información que sirvan de base para la fijación de las metas y el seguimiento y la evaluación.





