



índice de transparencia municipal

RESULTADOS 2005 Y 2006





© Corporación Transparencia por Colombia
Colección Documentos Observatorio de Integridad No.9
Índice de Transparencia Municipal – Resultados 2005 y 2006
ISSN 1692 -1887
Bogotá, Colombia – Mayo de 2008

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

JUNTA DIRECTIVA

Alejandro Linares Cantillo – Presidente, Andrés Echavarría Olano,
Catalina Ortiz Lalinde, Guillermo Carvajalino Sánchez
Gustavo Bell Lemus, Ramiro Santa García, Rodrigo Gutiérrez Duque,
Rosa Inés Ospina Robledo, Rubén Darío Lizarralde

CONSEJO RECTOR

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

DIRECTORA EJECUTIVA

Margareth Flórez

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

COORDINADORA ÍNDICES DE TRANSPARENCIA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Marcela Restrepo Hung

INVESTIGADORA RESPONSABLE

Ana María Páez Valencia

INVESTIGADOR

Fernando Augusto Segura Restrepo

INVESTIGADORES ASISTENTES

Martha Pilonieta
Erika Andrea Pareja
Yeferson López
Juan Guillermo Hernández

ASISTENTE

Juan David Parra

ASESORES

Cesar Caballero Consultoría e Investigación Ltda.
Asesoría Estadística
Softlogic
Asesoría en Sistemas

FINANCIADORES

Banco Interamericano de Desarrollo – BID – Fondo
Japonés
Programa CERCAPAZ – Cooperación Alemana – GTZ
Programa Laboratorio de Paz II – Laboratorio de
Desarrollo Institucional y Gobernabilidad Pública
Local (DNP/Comunidad Europea)

Las opiniones y juicios expresados son entera
responsabilidad de Transparencia por Colombia y no
comprometen de manera alguna la posición oficial
de los financiadores y aliados de esta publicación.

Esta publicación fue co-financiada por el gobierno
de Estados Unidos, a través de su Agencia para el
Desarrollo Internacional (USAID). El texto de los
materiales es responsabilidad de sus autores y no
representa la posición u opinión de USAID o del
gobierno de Estados Unidos.



EDICIÓN

Bernardo González G.

DISEÑO Y ARMADA ELECTRÓNICA

Sandra Barbón D.

IMPRESIÓN

Offset Gráfico Editores Ltda.

Contenido



PRESENTACIÓN	4
LOS MUNICIPIOS: EL DESARROLLO INSTITUCIONAL NO DA ESPERA	6
LOS MEJORES DE 2006	12
VISIBILIDAD	
ES LA HORA DE INFORMAR A LA CIUDADANÍA	16
CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES DE GESTIÓN	
CUMPLIR LA LEY PARA CONSTRUIR ESTADO LOCAL	20
PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA	
GOBIERNO LOCAL CON PROTAGONISMO CIUDADANO	24
MEDICIÓN Y DISCUSIÓN PÚBLICA	27
RESULTADOS POR CATEGORÍA	28
FACTORES E INDICADORES DE MEDICIÓN	42

Presentación

DEFENDER EL MUNICIPIO COMO ESCENARIO PRINCIPAL

de la democracia es una tarea que no debe dejarse nunca de lado. El importante paso que se dio en 1986 para descentralizar el ejercicio del poder y poner la democracia al servicio de las necesidades vitales de los ciudadanos ha significado avances en la gobernabilidad y la participación democrática colombiana, pero la debilidad institucional sigue amenazando este proyecto y entabando las posibilidades de verdadero desarrollo, de fortalecimiento de la legitimidad, y de mejoramiento de la eficiencia de la gestión pública.

Y es que no se puede hablar de un Estado democrático sin que medie la transparencia en cada uno de sus actos. El Estado ante todo debe ser el garante de la aplicación de la Constitución y la ley, y sus ejecutorias deben honrarlas y fortalecerlas; pero además, es el principal responsable de brindar información sobre dichos actos, y deberá estar dispuesto a someter esa información al escrutinio público. Aún más, el Estado, en todos sus niveles, debe constituir y garantizar los escenarios propicios al mantenimiento de la gobernabilidad y la legitimidad democrática, a través de una informada y formada participación ciudadana.

La descentralización, diseñada para contribuir a la desconcentración del poder, ha llevado dinero y múltiples responsabilidades al municipio, lo cual exige mayores esfuerzos para fortalecerlos institucionalmente a fin de despejar las dudas que se generan sobre el manejo eficiente y transparente de estas entidades. Para evitar que los riesgos de corrupción se sigan propagando es preciso concertar esfuerzos entre los gobiernos locales, regionales, el gobierno nacional, y la ciudadanía para fortalecer al municipio y así evitar

amenazas como las recientemente orientadas en pro de la recentralización del Estado, que sería muy costosa para la democracia.

Los promotores de esta iniciativa están convencidos del valor democrático de un Estado municipal transparente, eficiente y participativo y de la trascendencia de fortalecer administraciones locales que garanticen la atención eficiente y efectiva de los problemas de los ciudadanos y sus comunidades y respondan a la expresión de sus expectativas.

Por eso se han comprometido a adelantar el Índice de Transparencia Municipal, que centra su atención en las características de la arquitectura de las entidades públicas y en las prácticas de los servidores públicos que las gestionan, en aras de señalar qué condiciones y cuáles prácticas pueden generar riesgos de corrupción, como una forma de adelantar un diagnóstico claro y técnico de la situación de las entidades locales. El Índice arroja una línea de base que le permita a sus fuerzas políticas, a los organismos de control, a sus organizaciones civiles y a sus dirigentes actuar sobre los problemas identificados, construir procesos que lleven a su solución y, por tanto, al mejoramiento de la gobernabilidad, la gestión pública y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Este ejercicio civil del Índice de Transparencia Municipal completa en 2005 y 2006 su segunda medición, y los resultados, que se presentan y comentan en esta publicación, siguen preocupando: los municipios colombianos continúan siendo las entidades públicas con mayores debilidades institucionales y por tanto con dificultades para alcanzar niveles importantes de transparencia

No se puede hablar de un Estado democrático sin que medie la transparencia en cada uno de sus actos.

Muchos de ellos han mejorado en el cumplimiento de normas y estándares de gestión. Continuar avanzando en éste y en campos como la visibilidad de los actos de gobierno, las decisiones de contratación, el manejo de regalías, el enganche de personal y el estímulo a la participación ciudadana a través de la destinación de recursos y la apertura de espacios para hacerla efectiva, es necesario para construir gobiernos locales más transparentes.

“Lo anterior significa que las entidades locales necesitan más gobernantes con visión de futuro, con perspectiva clara y profunda de las necesidades de su comunidad, con habilidad política para gestionar las demandas sociales y dueños de la confianza de sus electores, gracias a la creación de escenarios para el diálogo y el control de su gestión. El reto sigue siendo profundizar en la construcción de entidades fuertes y transparentes, abiertas al escrutinio público, que respondan al voto de confianza de sus ciudadanos; un reto que por supuesto es también de líderes políticos, concejales y entidades de control local, así como de ciudadanos y empresarios decididos a coadyuvar en el ejercicio de veeduría y control del gobierno municipal y a acompañar sus tareas.

Es preciso resaltar también aquí los casos de municipios que logran resultados significativos, entidades locales muy competentes pero infortunadamente muy pocas; islas que alcanzan resultados destacados, pero que no

logran una escala significativa para mostrar una postura nacional sólida frente a la transparencia. Por ello se hace indispensable trabajar para tener muchos municipios de distintas categorías que luchan sistemáticamente para elevar la transparencia y prevenir la corrupción.

Transparencia por Colombia quiere agradecer a las administraciones de los 252 municipios evaluados, que voluntariamente se abrieron a la medición, así como al Departamento Nacional de Planeación y las contralorías departamentales por su colaboración en la entrega de información para el Índice. También, y en especial, el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la agencia de Cooperación Alemana GTZ–Programa Cercapaz, Usaid, Programa Laboratorio de Paz II–Laboratorio de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad Pública Local (DNP/Comunidad Europea), la Federación Colombiana de Municipios, a los expertos y el equipo interno que adelantó el procesamiento y análisis de la información.

Ojalá esta información que devela el Índice se convierta en parte del germen de una institucionalidad local nueva y más democrática, al servicio de la democracia y de todos los ciudadanos.

Margareth Flórez
Directora Ejecutiva
Corporación Transparencia por Colombia

Los municipios: el desarrollo institucional no da espera

Las evaluaciones adelantadas por Transparencia por Colombia en 2005 y 2006 señalan a los municipios colombianos como entidades estatales que requieren ser fortalecidas en su institucionalidad para minimizar los riesgos de corrupción. Y entre los municipios, los de niveles 5 y 6, que albergan al 40% de la población nacional, son los que se demandan mayores esfuerzos en materia de desarrollo institucional, para el logro de mayores niveles de transparencia en su gestión.

VEINTE AÑOS DESPUÉS DE INSTAURAR LA DESCENTRALIZACIÓN como estrategia central para democratizar y mejorar la gestión del Estado, departamentos y municipios siguen siendo, según las mediciones realizadas por los Índices de Transparencia, los escenarios institucionales más precarios del país. Esto no quiere decir que las entidades nacionales estén en condiciones óptimas de transparencia, aunque sí están mucho más desarrolladas institucionalmente que las entidades regionales y locales, con lo que se siguen aplazando las altas demandas de bienestar económico y social y de democratización de amplios sectores de la nación.

Así, mientras que en 2005 las entidades nacionales obtienen un ITN¹ promedio de 75,77/100, los departamentos obtienen un pro-

medio de 58,95/100² puntos y los municipios de 55,09/100. En 2006, los gobiernos departamentales obtienen 59,64/100 y los municipios 57,98/100 puntos en promedio,

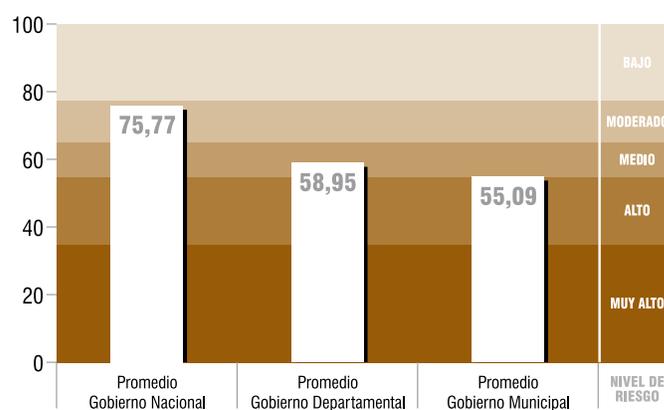
mostrando un mejoramiento apenas perceptible (gráfica 2).

Esta situación señala el retraso institucional de los municipios,

GRÁFICA 1

Gobierno Nacional, departamental y municipal

Promedio comparativo 2005



¹ Índice de Transparencia Nacional.

² Ver resultados del Índice de Transparencia Departamental 2005 y 2006 en www.transparenciacolombia.org.co

que ha dado como resultado un desequilibrio en el proceso de la modernización del Estado y hace que el impacto de la pobreza, la exclusión, la acción de los grupos armados y la captura del Estado por fuerzas económicas y grupos ilegales, tenga sus expresiones más crudas en el nivel regional y municipal.

¿Dónde están los cuellos de botella de la institucionalidad municipal?

De los tres factores examinados en el ITM el de Participación Ciudadana es el peor evaluado, con un promedio para 2006 de 44,85/100, le siguen Visibilidad con un promedio para el mismo año de 59,57, y Cumplimiento de Normas y Estándares que, a pesar de obtener el mejor promedio, 62,96, no le alcanza para salir de la crítica zona de riesgo medio de corrupción (gráfica 3).



Estas calificaciones se dan porque³:

■ Es pobre la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, ingrediente sustantivo para la democratización de la ges-

ción. Si bien los municipios contemplan en sus Planes de Desarrollo compromisos con la participación de la ciudadanía y cuentan en sus administraciones con funcionarios encargados de avivar este ejercicio

QUE ES EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Es una herramienta diseñada para identificar las condiciones institucionales y las prácticas de las autoridades gubernamentales y agentes públicos que puedan conducir a elevar o disminuir los riesgos de corrupción en la gestión de las entidades municipales.

El Índice de Transparencia Municipal, ITM, indaga sobre el cumplimiento de normas y estándares de gestión, la visibilidad que dan a sus actos las autoridades y los procesos de promoción de la participación que adelantan, con el fin de establecer el nivel de riesgo de corrupción que configuren estas prácticas.

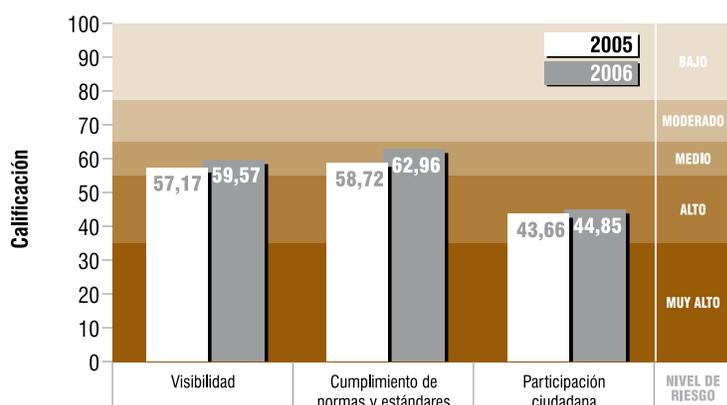
La hipótesis fundamental del Índice señala que el riesgo de corrupción disminuye si se cumplen las normas, existen contrapesos sociales y se hace visible la información.

³ Estos temas se desarrollarán de manera más extensa en el análisis por factores de la presente publicación.

GRÁFICA 3

ITM 2005 y 2006

Promedios de calificación por factor



QUÉ ES EL RIESGO DE CORRUPCIÓN

Es el grado de posibilidad de que ocurran hechos de corrupción en las entidades públicas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y ciertas prácticas de los funcionarios públicos, consideradas como favorables para los riesgos de corrupción según las evaluaciones que ha desarrollado Transparencia por Colombia desde el año 2002.

Habrà mayor *riesgo de corrupción* cuando se da un:

1. Monopolio de la información y de las decisiones que afectan la colectividad
2. Alto grado de discrecionalidad de los servidores públicos
3. Bajo desarrollo de los procesos y procedimientos institucionales
4. Inexistencia o debilidad de contrapesos y controles al poder
5. Baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos.

ciudadano, pocos son los recursos que disponen para adelantar acciones concretas y pocos los espacios, canales o mecanismos⁴ que verdaderamente facilitan el diálogo y

la concertación entre gobierno y ciudadanía.

■ La gestión pública local es poco visible. Aún los ejercicios de

rendición de cuentas no logran posicionarse como actos de responsabilidad política ni gubernamental, razón por la cual, 61% de las entidades evaluadas no realizaron ejercicios de rendición de cuentas en las vigencias evaluadas. De otro lado, los medios de publicidad de temas como la contratación pública y el presupuesto municipal no son masivos y de fácil acceso a la ciudadanía.

■ En términos de la administración y la burocracia local, los municipios aún no desarrollan ni utilizan sus herramientas de planeación a cabalidad. Se observa baja utilización de planes operativos y del banco de proyectos, aunque cada vez más los PDM cuentan con metas e indicadores. De otro lado, siguen presentándose altos porcentajes de contratistas y de personal de apoyo en las administraciones, lo que puede ser síntoma de la existencia de nóminas paralelas, las cuales a su vez generan un crecimiento exagerado de la burocracia local.

Grandes desequilibrios que profundizan la inequidad

El desequilibrio en el desarrollo de las entidades, que fractura el Estado y genera incertidumbres en su acción y sus resultados, no solo se da entre las entidades nacionales, departamentales y municipales, sino, de manera más evidente, entre los municipios de las diferentes categorías. Así, en Colombia una es

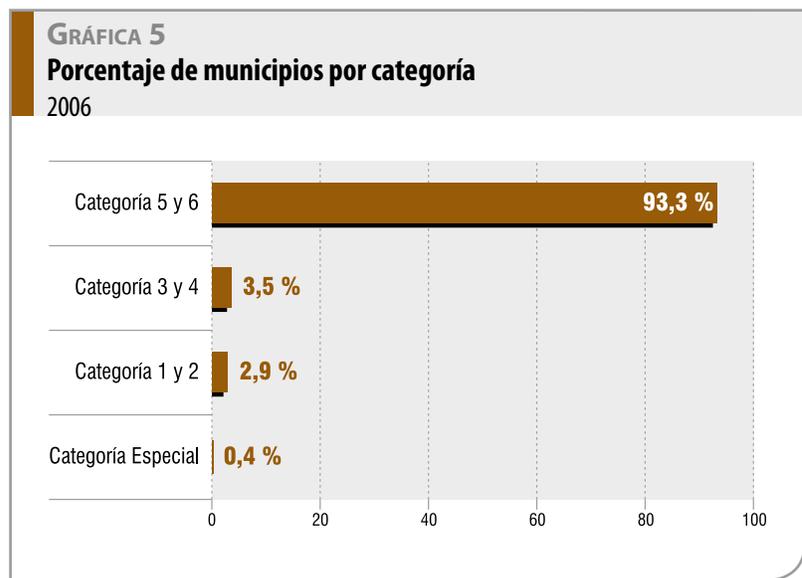
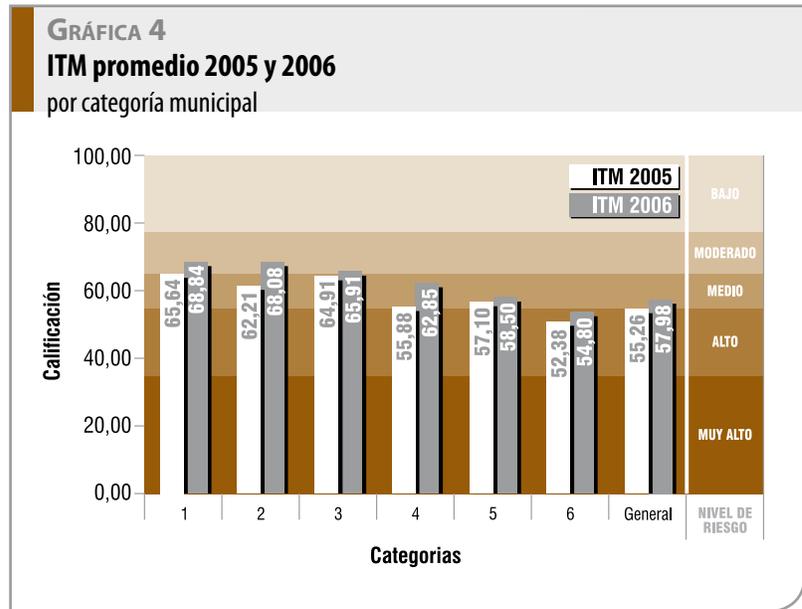
⁴ Canales, mecanismos e instancias formales (reglamentadas por leyes del orden nacional) e informales (propias de la dinámica social y política del municipio las cuales no están – obligatoriamente – reglamentadas por eventos normativos del orden nacional).

la realidad de las grandes capitales o de las ciudades intermedias y, otra la suerte de los municipios “pequeños”.

Ese desequilibrio regional genera una dinámica que profundiza cada vez más la inequidad y limita irremediablemente las posibilidades de muchos municipios colombianos.

La evaluación realizada por el Índice de Transparencia Municipal corrobora estas afirmaciones con resultados contundentes: los municipios categorías 1, 2 y 3 logran obtener promedios cercanos a los 70 puntos (moderado riesgo de corrupción), mientras que las entidades municipales 5 y 6 solo alcanzan los 50 puntos (alto riesgo). Los municipios categoría 4 logran superar los 60 puntos en la evaluación de la vigencia 2006 (gráfica 4). El 48% en el 2005 y 43% en el 2006 de las entidades evaluadas se encuentran en el nivel muy alto y alto riesgo de corrupción.

Esta situación está señalando una institucionalidad municipal que se concentra en dos polos: por un lado un puñado de municipios con fortalezas institucionales en crecimiento (categorías 1, 2 y 3), que les garantiza ciertas condiciones para una gestión moderna y transparente y, por otro el grueso de los municipios, ubicados en las categorías 5 y 6, con inmensas dificultades para gestionar los procesos de desarrollo. Este desequilibrio afecta la acción del Estado, en su



totalidad, y es un claro obstáculo para el desarrollo en el país.

De suerte que los municipios que mejor institucionalidad necesitan para salir de sus problemas son las que peor la tienen, y son la mayoría: aquellos con menor desarrollo ins-

titucional (gráfica 5) representan el 94% de los municipios del país (municipios categorías 5 y 6), mientras que los municipios categoría 1 y 2, que reportan un desarrollo institucional más avanzado son el 4,2% del total, y las ciudades capitales el 0,4%⁵ (gráfica 5).

⁵ Cálculos sobre la base de la clasificación de municipios para la vigencia 2005.

Ahora bien, a pesar de la concentración de población en los grandes centros urbanos del país⁶ y en las ciudades intermedias (gráfica 6) los pequeños municipios del país, en su mayoría entidades de categorías 5 y 6, administran el bienestar y el desarrollo del 43% de la población colombiana, y son justo las entidades territoriales con menores niveles de transparencia en la gestión.

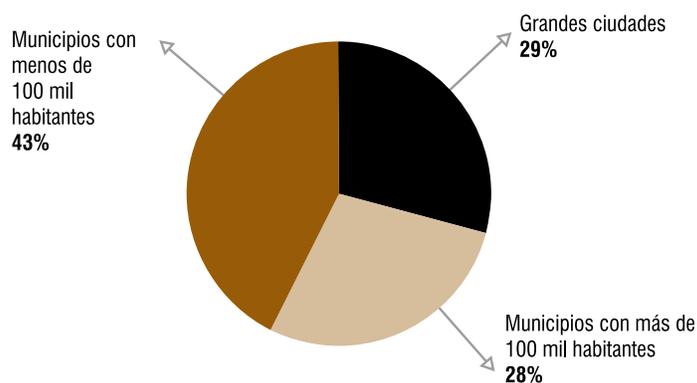
Alta concentración, débil recuperación

La situación se muestra aún más difícil cuando se constata en la medición que 48% de las entidades evaluadas en 2005 y 43% de las evaluadas en 2006 se encuentran en los niveles muy alto y alto de riesgo de corrupción; el 21% y 19% están en nivel medio para los mismos años, sólo el 31% en el 2005 y el 38% en el 2006 logran ubicarse en los niveles bajo y moderado (gráfica 7).

Lo anterior muestra tanto una alta concentración de municipios en los peores niveles, como una tímida evolución de los que pasan de niveles de riesgo más altos hacia los más bajos entre 2005 y 2006. Los niveles moderado y bajo aumentan levemente (gráfica 7).

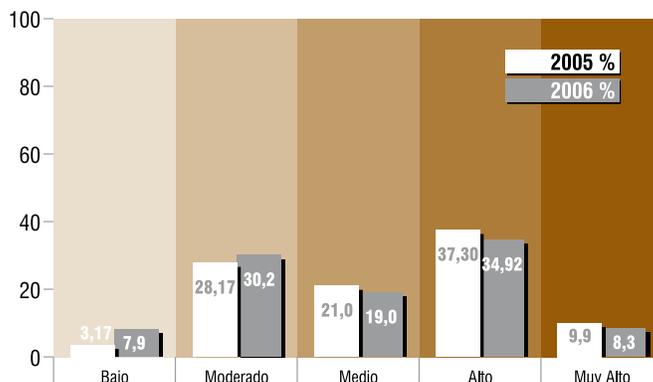
Observando el porcentaje de entidades en cada uno de los niveles de riesgo se ratifica las tendencias ya enunciadas: i) a medida que disminuye la categoría municipal aumenta el número de entidades en

GRÁFICA 6
Porcentaje de habitantes por tipo de municipios



FUENTE: Censo Dane 2005 – Cálculos propios

GRÁFICA 7
Índice de Transparencia Municipal 2005 y 2006
Porcentaje de Municipio en cada nivel de riesgo de corrupción



riesgo alto de corrupción; ii) cuando la categoría municipal aumenta también hay una tendencia de crecimiento del número de entidades que están en riesgo moderado de corrupción.

Finalmente, es de destacar que 65% de los municipios de categoría 3 se encuentran en riesgo moderado de corrupción y sólo los municipios categoría 1, 5 y 6 registran un riesgo muy alto de corrupción.

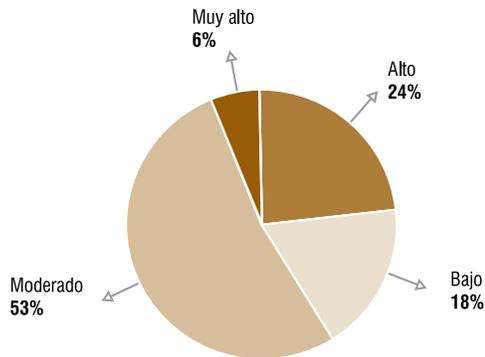
⁶ Los grandes centros urbanos son: Bogotá D.C., Medellín, Cali y Barranquilla.

GRÁFICA 8

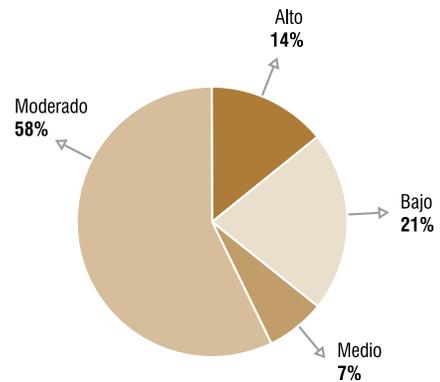
Niveles de riesgo de corrupción por categoría municipal

ITM 2005

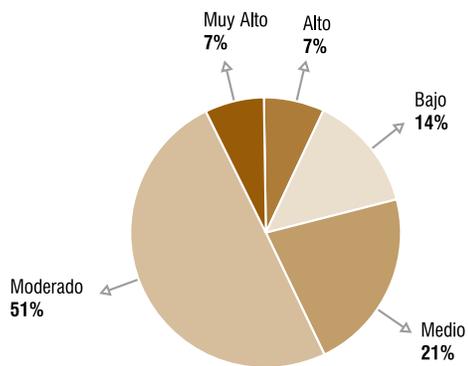
Municipios categoría 1 por niveles de riesgo



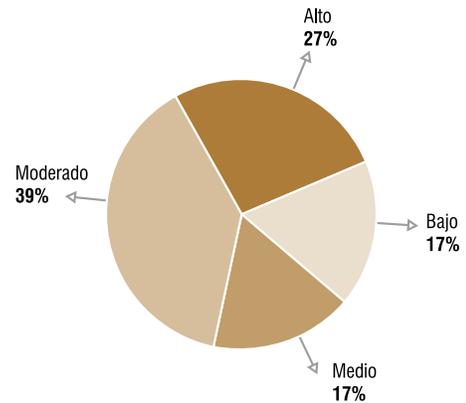
Municipios categoría 2 por niveles de riesgo



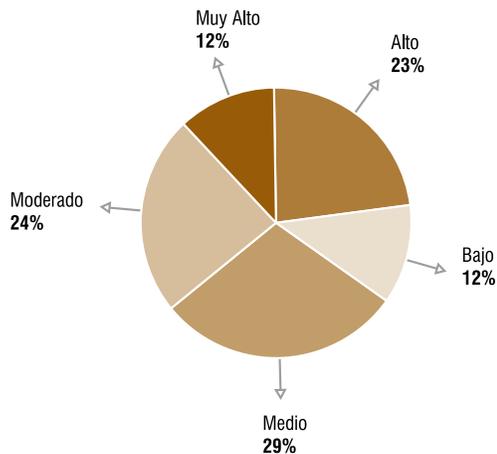
Municipios categoría 3 por niveles de riesgo



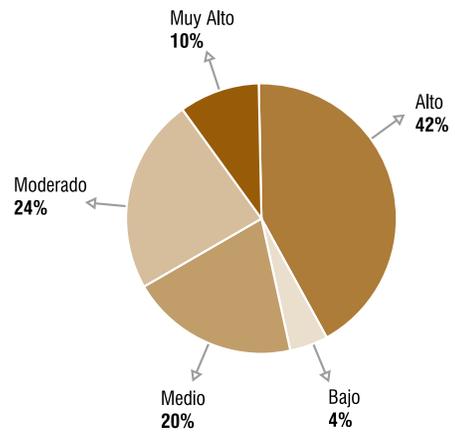
Municipios categoría 4 por niveles de riesgo



Municipios categoría 5 por niveles de riesgo



Municipios categoría 6 por niveles de riesgo



Los mejores de 2006

SI BIEN EL RIESGO DE CORRUPCIÓN sigue siendo un problema evidente y gravísimo de la gestión municipal, es un hecho plausible que 96 de los 252 municipios logran obtener calificaciones que dan indicios de gestiones visibles, cumplidoras de la norma y con interés de promover la participación de la ciudadanía.

El 38% de los municipios evaluados en 2006 logra obtener calificaciones que los ubica en los niveles bajo y moderado de riesgo de corrupción. Con ello, de alguna manera se constata que es posible tener ejercicios de gobierno y administrativos que posibiliten la transparencia como medio para tener una mejor gestión.

Por supuesto, las mejores condiciones de transparencia las tendrían los municipios clasificados en nivel bajo de riesgo de corrupción y las entidades clasificadas en nivel moderado muestran que “van por buen camino” en la gestión de la entidad.

¿En qué categoría municipal están?

En números absolutos, 48 municipios de los 96 destacados son categoría 6, de los cuales 7 están en riesgo bajo

De los veinte municipios que se ubican en riesgo bajo de corrupción, 6 obtienen calificaciones superiores a los 85 puntos, de 100 posibles.

y 41 en moderado. Le siguen 16 municipios categoría 3, también con calificaciones destacadas.

Ya comparando el porcentaje que representan estos municipios destacados dentro del total de entidades evaluadas en el ITM se constata que más de la mitad de las entidades evaluadas de las categorías 1, 2, 3 y 4 se clasifican en niveles de riesgo bajo y medio.

¿Dónde está el esfuerzo?

Una revisión de las tendencias sobresalientes en la evaluación muestra que los municipios de casi todas las categorías se destacan en la publicidad de la contratación en el Sistema de Información para la Contratación Estatal y en la inclusión de metas cuantificables en el Plan de Desarrollo. También se destaca en todas las categorías el reporte de información a organismos de control y entidades públicas (excepto en la 1) y la participación ciudadana en el presupuesto.

CATEGORÍA	PORCENTAJE	
	NIVEL BAJO (%)	NIVEL MODERADO (%)
1	24	53
2	21	57
3	14	50
4	17	39
5	12	24
6	4	24

TABLA 1
PORCENTAJE DE MUNICIPIOS EVALUADOS EN NIVELES BAJO Y MODERADO DE RIESGO DE CORRUPCIÓN ITM 2006

» DESCRIPCIÓN DE LOS NIVELES DE RIESGO				
MUY ALTO	ALTO	MEDIO	MODERADO	BAJO
0 > 35,22	35,23 > 54,98	54,99 > 63,59	63,60 > 77,79	77,80 > 100

» **TABLA 2**
Ranking general 2006

» **CATEGORÍA 1**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Antioquia	Envigado	90,16
2	Santander	Barrancabermeja	87,27
3	Risaralda	Pereira	78,08
4	Caldas	Manizales	77,59
5	Risaralda	Dosquebradas	77,35

» **CATEGORÍA 2**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Nariño	Pasto	90,41
2	Huila	Neiva	83,66
3	Quindío	Armenia	79,35
4	Antioquia	La Estrella	77,26
5	Antioquia	Caldas	75,60

» **CATEGORÍA 3**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Cundinamarca	Chía	84,08
2	Cundinamarca	Zipaquirá	81,06
3	Casanare	Yopal	77,07
4	Valle del Cauca	Buga	76,04
5	Antioquia	Sabaneta	75,18

» **CATEGORÍA 4**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Cundinamarca	Funza	84,79
2	Boyacá	Duitama	82,67
3	Risaralda	La Virginia	77,94
4	Nte Santander	El Zulia	75,78
5	Antioquia	Barbosa	75,49

» **CATEGORÍA 5**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Quindío	Calarcá	86,31
2	Cundinamarca	Madrid	78,53
3	Caldas	La Dorada	76,98
4	Caldas	Riosucio	71,79
5	Antioquia	La Ceja	69,33
6	Antioquia	Caucasia	66,47
7	Meta	Acacías	63,57
8	Cundinamarca	Cajicá	63,10
9	Antioquia	Santa Fe de Antioquia	62,63
10	Cauca	Caloto	56,48

» **CATEGORÍA 6**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Santander	San Vicente de Chucurí	89,01
2	Antioquia	El Carmen de Viboral	86,67
3	Antioquia	Guarne	82,27
4	Antioquia	Amalfi	80,38
5	Antioquia	Marinilla	79,27
6	Putumayo	Mocoa	79,06
7	Valle del Cauca	Caicedonia	78,02
8	Quindío	Córdoba	76,95
9	Antioquia	El Retiro	75,84
10	Huila	Altamira	75,31

» **TABLA 3**
Ranking visibilidad

» **CATEGORÍA 1**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Antioquia	Envigado	97,59
2	Santander	Barrancabermeja	94,86
3	Antioquia	Itagüí	83,77
4	Valle del Cauca	Yumbo	82,86
5	Risaralda	Pereira	82,28

» **CATEGORÍA 2**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Nariño	Pasto	90,77
2	Quindío	Armenia	81,97
3	Huila	Neiva	80,83
4	Antioquia	Rionegro	78,32
5	Cesar	Valledupar	78,06

» CATEGORÍA 3

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Cundinamarca	Zipaquirá	84,45
2	Cundinamarca	Chía	83,39
3	Valle del Cauca	Buga	81,68
4	Casanere	Yopal	76,67
5	Antioquia	Sabeneta	72,50

» CATEGORÍA 5

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Quindío	Calarcá	100,00
2	Cundinamarca	Madrid	87,59
3	Caldas	Riosucio	78,75
4	Antioquia	Santa Fe de Antioquia	76,34
5	Antioquia	La Ceja	75,36
6	Antioquia	Caucasia	75,00
7	Meta	Acacías	74,30
8	Cundinamarca	Cajicá	73,91
9	Caldas	La Dorada	68,23
10	Cauca	Caloto	54,55

» CATEGORÍA 4

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Boyacá	Duitama	94,29
2	Risaralda	La Virginia	85,71
3	Cundinamarca	Funza	83,83
4	Sucre	Sincelejo	79,49
5	Arauca	Arauca	77,66

» CATEGORÍA 6

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Santander	San Vicente de Chucurí	98,44
2	Antioquia	El Carmen de Viboral	96,52
3	Putumayo	Mocoa	94,53
4	Quindío	Córdoba	90,00
5	Antioquia	El Jardín	89,64
6	Antioquia	El Retiro	88,39
7	Quindío	Génova	88,33
8	Antioquia	Guarne	85,80
9	Antioquia	Vegachi	84,64
10	Antioquia	Puerto Berrio	83,98

» TABLA 4
Ranking cumplimiento de normas y estándares

» CATEGORÍA 4

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Santander	Barrancabermeja	89,91
2	Tolima	Ibagué	88,29
3	Santander	Floridablanca	83,51
4	Risaralda	Dosquebradas	82,82
5	Antioquia	Envigado	79,71

» CATEGORÍA 3

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Cundinamarca	Chía	84,16
2	Cundinamarca	Zipaquirá	83,08
3	Casanare	Yopal	82,59
4	Boyacá	Sogamoso	82,26
5	Cundinamarca	Girardot	79,27

» CATEGORÍA 4

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Cundinamarca	Funza	84,99
2	Nte Santander	Los Patios	84,58
3	Nte Santander	El Zulia	81,11
4	Atlántico	Galapa	81,05
5	Boyacá	Duitama	80,96

» CATEGORÍA 2

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Nariño	Pasto	87,55
2	Bolívar	Cartagena	84,15
3	Huila	Neiva	82,50
4	Antioquia	Caldas	79,20
5	Antioquia	Copacabana	78,26

HERRAMIENTA DE ANÁLISIS Y TRANSFORMACIÓN

Los resultados del ITM no son indicativos del nivel de corrupción de una entidad o sector, sino de los riesgos de corrupción que enfrenta con base en su desempeño. Es por ello, que constituye una herramienta útil para que las entidades determinen las áreas y acciones puntuales para contrarrestar los riesgos de corrupción identificados y la ciudadanía cuente con información sobre la gestión de las entidades encargadas de liderar los procesos de desarrollo.

» **CATEGORÍA 5**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Caldas	La Dorada	81,79
2	Quindío	Calarcá	79,00
3	Caldas	Riosucio	75,76
4	Meta	Acacías	73,99
5	Valle del Cauca	El Cerrito	71,73
6	Antioquia	Caucasia	67,90
7	Cundinamarca	Madrid	66,97
8	Cauca	Caloto	63,64
9	Cundinamarca	Cajicá	58,91
10	Magdalena	Aracataca	58,07

» **CATEGORÍA 6**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Santander	San Vicente de Chucurí	90,80
2	Cundinamarca	Guaduas	83,92
3	Antioquia	Ciudad Bolívar	83,45
4	Nte de Santander	Durania	82,87
5	Antioquia	El Carmen de Viboral	82,79
6	Nte de Santander	Tibú	82,29
7	Antioquia	Amalfí	81,80
8	Santander	Sabana de Torres	81,57
9	Cundinamarca	Tocancipá	80,57
10	Valle del Cauca	Florida	80,27

» **TABLA 5**
Ranking participación

» **CATEGORÍA 1**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Antioquia	Envigado	96,18
2	Santander	Piedecuesta	90,68
3	Caldas	Manizales	88,69
4	Risaralda	Pereira	82,96
5	Barranquilla	Barranquilla	76,30

» **CATEGORÍA 2**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Nariño	Pasto	95,40
2	Huila	Neiva	91,66
3	Antioquia	La Estrella	87,57
4	Quindío	Armenia	82,61
5	Antioquia	Caldas	70,05

» **CATEGORÍA 3**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Cundinamarca	Chía	85,32
2	Antioquia	Sabaneta	82,30
3	Cundinamarca	Girardot	73,19
4	Antioquia	Girardota	72,08
5	Cundinamarca	Zipaquirá	70,24

» **CATEGORÍA 4**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Cundinamarca	Funza	86,30
2	Antioquia	Barbosa	78,67
3	Nte de Santander	Los Patios	75,72
4	Boyacá	Duitama	62,84
5	Nte de Santander	El Zulia	62,38

» **CATEGORÍA 5**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Caldas	La Dorada	84,88
2	Cundinamarca	Madrid	83,52
3	Antioquia	La Ceja	82,75
4	Quindío	Calarcá	73,54
5	Nte de Santander	San Cayetano	56,41
6	Antioquia	Santa fe de Antioquia	53,52
7	Caldas	Riosucio	49,92
8	Cundinamarca	Cajicá	49,87
9	Antioquia	Caucasia	46,57
10	Cauca	Caloto	46,00

» **CATEGORÍA 6**

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ITM
1	Antioquia	El Retiro	91,50
2	Antioquia	Guarne	86,04
3	Huila	Yaguará	84,20
4	Valle del Cauca	Caicedonia	80,22
5	Risaralda	Balboa	78,40
6	Antioquia	El Santuario	78,15
7	Antioquia	El Carmen de Viboral	74,75
8	Antioquia	Amalfí	73,95
9	Huila	Altamira	72,69
10	Quindío	Filandia	71,17

VISIBILIDAD

Es la hora de informar a la ciudadanía

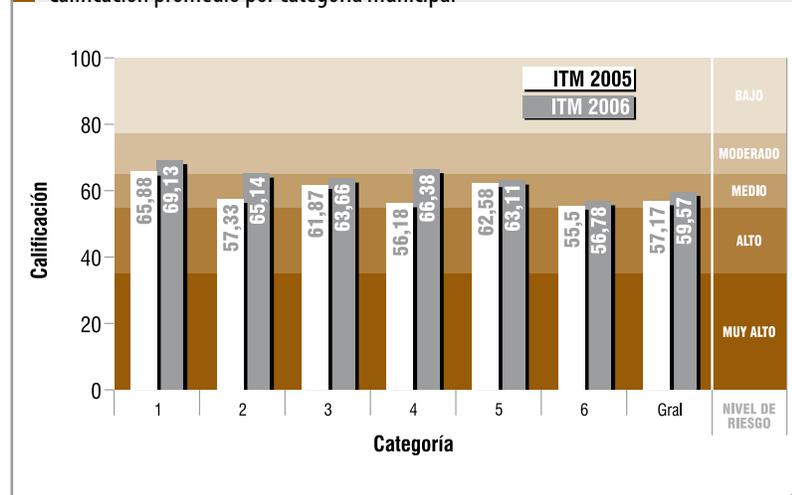
Poca información de los procesos de contratación, secretismo en el enganche de nuevos funcionarios, medios inadecuados para la divulgación y una tímida rendición de cuentas a la ciudadanía hacen que los municipios tengan todavía un camino muy largo por recorrer en materia de visibilidad, un factor fundamental de transparencia.

LA PUBLICIDAD DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO, a todo nivel, es un logro del Estado moderno. La rendición de cuentas y la divulgación de los actos administrativos y de gobierno, así como el fácil acceso a la información por parte de la ciudadanía, permiten el escrutinio público para el control ciudadano y político. Lo anterior sin duda eleva la transparencia del gobierno y restringe las posibilidades de la corrupción.

En la medida que existan espacios sólidos para informar y retroalimentar la gestión se eleva la confianza y el respeto de los ciudadanos hacia las instituciones, se ensancha la democracia y se hace mucho más efectiva y eficiente la labor de los gobernantes.

Lamentablemente, la gestión pública municipal en Colombia sigue siendo un asunto poco visible; los gobiernos locales apenas dan los primeros pasos en la entrega de información a la ciudadanía.

GRÁFICA 9
Factor visibilidad
Calificación promedio por categoría municipal



La calificación promedio obtenida por los municipios en el ITM 2005 es de 55,09/100 puntos y en el de 2006 es de 57,98 (ambas se ubican en el nivel medio de riesgo de corrupción). Y aunque son los municipios clasificados entre las categorías 1 y 5 los que mayores calificaciones obtienen, incluso superando el pro-

medio general (gráfica 9) se podrá observar a continuación que son también entidades que presentan pocos canales y mecanismos de difusión, es decir, informan pero en pocos medios, disminuyendo la posibilidad de que muchas personas se enteren sobre la gestión municipal.

Poca rendición de cuentas a la ciudadanía

El promedio general de la medición del ITM en 2005 y 2006 muestra que más del 60% de las entidades evaluadas no llevaron a cabo una rendición de cuentas a la ciudadanía. Esto muestra que tan importante herramienta democrática es todavía muy incipiente en los municipios.

Las entidades más críticas en este indicador son aquellas que se ubican en las categorías 5 y 6. Para 2006 sólo el 40% de las entidades de estas categorías rindieron cuentas a la ciudadanía. Le siguen los municipios categoría 3 y 4 con un 56% en 2005 y 46% en 2006, porcentajes igualmente desalentadores. Y aunque la situación no es ideal, sobresalen los municipios de categorías 1 y 2, entre los que más del 60% realizaron una rendición de cuentas.

Publicidad de información clave

En esta medición se observa que los municipios hacen públicas herramientas de gestión como el Plan de Desarrollo Municipal y el presupuesto local, sin embargo hay otros temas que no gozan de la misma suerte. Por ejemplo, el de la inversión de los recursos de regalías, o la información que las alcaldías ofrecen sobre su recurso humano, ambos temas, críticos por el alto riesgo de corrupción que implican, no son publicitados. Preguntas como ¿cuál es el monto que se recibe por regalías en las entidades?; ¿cómo y en qué se invierten?; ¿quiénes son los funcionarios de la Alcaldía?, y ¿cómo se seleccionan los servidores públicos que coordinan el desarrollo local?, nunca son resueltas de cara a la ciudadanía, lo cual genera dudas acerca de si tras ese velo se esconden hechos de corrupción.

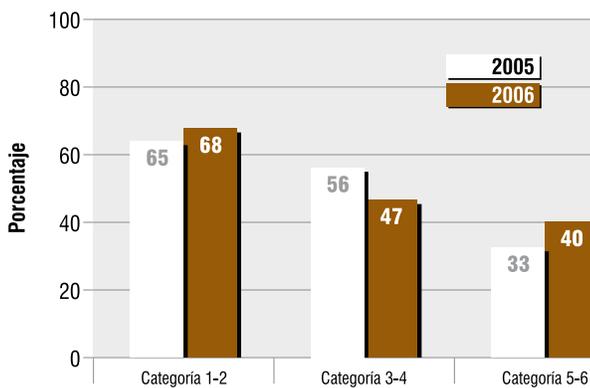
Para 2006 sólo el 40% de las entidades categorías 5 y 6 rindieron cuentas a la ciudadanía.

Le siguen los municipios categoría 3 y 4 con un 56% en el 2005 y 46% en el 2006, porcentajes igualmente desalentadores.

Publicidad de los actos contractuales: señales no muy claras

Las entidades municipales manifestaron que las convocatorias a procesos contractuales son publicadas en medios locales (carteleras públicas, perifoneos, Cámara de Comercio, por ejemplo) con lo cual cumplirían

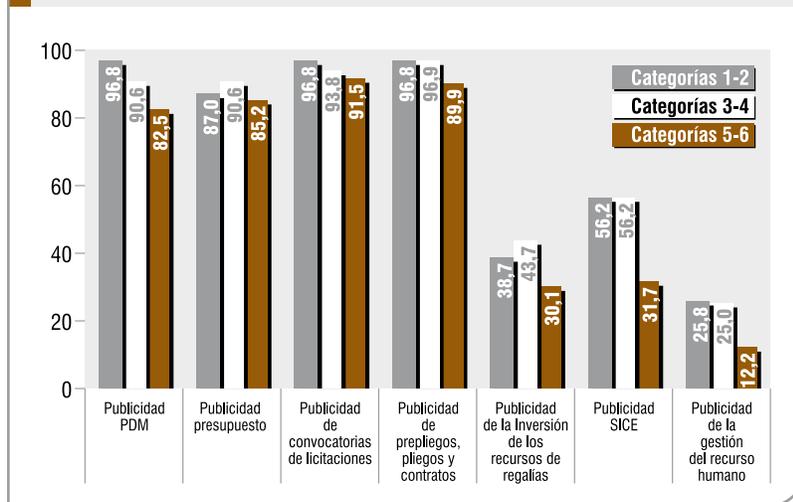
GRÁFICA 10
Municipios que realizaron rendición de cuentas por categoría



FACTOR VISIBILIDAD

Indaga sobre los mecanismos y estrategias utilizadas por las autoridades gubernamentales para entregar a la ciudadanía información clara, completa, pertinente, necesaria y oportuna sobre el manejo de los asuntos públicos. También establece las posibilidades de la ciudadanía para acceder a esa información, procesarla, elaborar sus propias conclusiones y dialogar con las autoridades públicas sobre la gestión y sus resultados.

GRÁFICA 11
Porcentaje de municipios que publican aspectos de la gestión



el requisito de dar a conocer a la ciudadanía esta información. De hecho el 80 y 90% de las entidades evaluadas manifiestan que entre-

gan información al ciudadano sobre las convocatorias para las licitaciones públicas (prepliegos, pliegos y contratos suscritos).

Sin embargo, este porcentaje disminuye ostensiblemente cuando se evalúa el número de medios y canales por los cuales se brinda esta información: los resultados muestran que en los municipios categoría 1 y 2 sólo el 42% lo publica en más de dos medios de comunicación (formal e informal), en los de categoría 3 y 4 el 59% y en los de categoría 5 y 6 el 70%, así que los procesos de contratación en municipios más grandes son los menos publicitados. Esta situación no deja de ser compleja, pues es en estos municipios donde se realiza un mayor número de procesos contractuales, se comprometen montos muy importantes de recursos públicos y los ciudadanos a informar son cientos de miles o millones (gráfica 12).

UN MUNICIPIO ES TRANSPARENTE CUANDO:

- Cumple las normas que determinan las competencias, los recursos y las limitaciones del municipio como entidad territorial y las actuaciones de los individuos que conforman la administración local.
- Ofrece información pública, comprensible, oportuna y verificable.
- Rinde cuentas a la ciudadanía, a los organismos de control y a otras entidades públicas que requieren información municipal.
- Fomenta la participación ciudadana en la formulación ejecución y evaluación de la gestión pública.

Otra señal importante acerca del reconocimiento de las administraciones locales sobre la importancia de la publicidad en la contratación es el registro de estas entidades en el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, Sice⁷: el 56% de los municipios de las categorías 1 a 4 cumplieron registrándose ante el Sice e inscri-

⁷ Este sistema de información es liderado por la Contraloría General de la República y es definido como "una herramienta de información, ordenación y control que incorpora las cifras relevantes del proceso de contratación estatal, con el fin de confrontarlas en línea y en tiempo real, con los precios de referencia incorporados en el Registro Único de Precios de Referencia (RUPR), de acuerdo con los parámetros de codificación del Catálogo Único de Bienes y Servicios (CUBS), garantizando una contratación sin detrimento de los recursos públicos". Decreto No. 3512 de 2003, artículo 3.

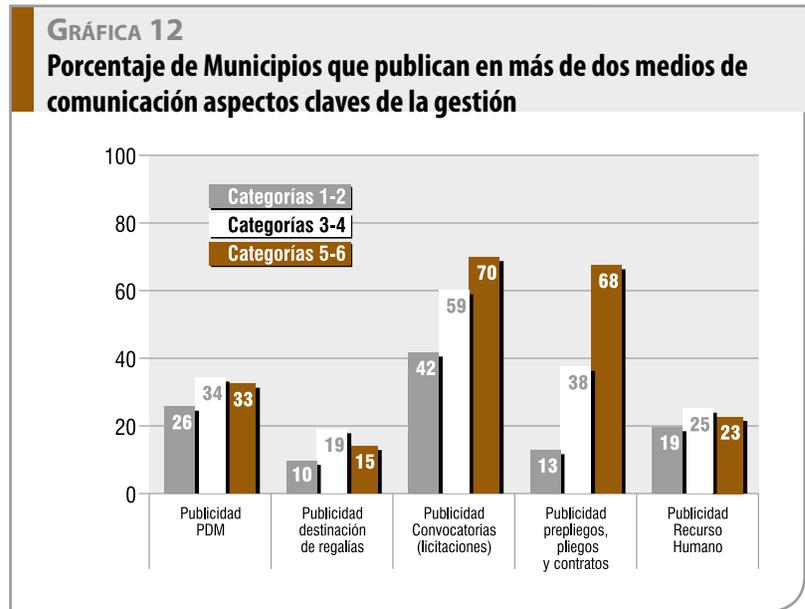
biendo su plan de compras (2006) y sólo el 32% de los municipios entre categoría 5 y 6 hicieron lo propio (gráfica 11).

Canales y medios para la información de la gestión

La medición del ITM de 2005 y 2006 mostró que sólo el 20% de las entidades municipales, entre categoría 3 y 6, publican en más de dos medios la información sobre la inversión de los recursos de regalías y únicamente el 10% de los municipios en categorías 1 y 2 difunden con amplitud esta información (gráfica 12). Lo anterior es bastante sintomático de la crisis moral e institucional que atraviesa el tema de las regalías en el país.

Además, el secreto es la norma para las convocatorias a cargos públicos en las entidades municipales, así como para el perfil de los secretarios de despacho y demás funcionarios que laboran en las entidades públicas (gráfica 12).

Si bien estas falencias se hacen presentes en los municipios de todas las categorías, la situación es francamente impactante en las entidades de mayor tamaño, hasta tal punto que en muchas instituciones del país se desconoce el carácter público de esta información, tanto por parte de sus administradores,



ITM 2005 y 2006 DATOS PARA TENER EN CUENTA

- El 61% de los municipios evaluados no realizan ejercicios de rendición de cuentas.
- Sólo el 40% de los municipios publicitan su presupuesto y el PDM.
- Aproximadamente el 60% de los municipios, que reciben regalías, no cumplen con la publicidad sobre su inversión.
- 68% de entidades no cumplen con el requisito del SICE.
- Aproximadamente el 60% de las entidades no publican información sobre aspectos de recurso humano.

como de los gobernantes y los ciudadanos.

Por ello es necesario reiterar que es deber de los gobiernos suministrar a la ciudadanía la información relacionada con los aspectos propios de la gestión, sea sobre los recursos

económicos, la planeación, el recurso humano, la contratación o las compras, por ejemplo. Todos estos temas deben ir más allá de la cartelera de la Alcaldía, para publicarse de manera suficiente en los medios que aseguren que todos los ciudadanos quedarán informados.

CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES DE GESTIÓN

Cumplir la ley para construir Estado local

Aunque cada vez más municipios reportan metas e indicadores en sus planes de desarrollo, sus instrumentos de planeación y control no mejoran; el desempeño fiscal sigue siendo deficiente y la decisión sobre las compras sigue estando en pocas manos. Sólo el 36% obtiene calificaciones destacadas en la gestión del recurso humano y casi la mitad de los municipios no cumplen a cabalidad con los reportes a los órganos de control y de regulación.

ACATAR NORMAS Y ESTÁNDARES

TIENE un doble efecto en la gestión municipal: de un lado, contribuye a que las entidades públicas utilicen los instrumentos adecuados para cumplir su misión institucional en cada momento y, por ende, a alcanzar los objetivos para los cuales fueron creadas haciendo uso eficiente de los medios a su alcance. De otro, reduce de manera sustancial la discrecionalidad de los agentes públicos en la toma de decisiones y los obliga a regirse por condiciones que trascienden su interés particular, lo que contribuye proporcionalmente a reducir el riesgo de corrupción.

La existencia de controles, tanto internos como externos a la administración pública asegura en buena medida ese cumplimiento de

normas y estándares de la gestión; el control interno previene comportamientos inadecuados en el ejercicio de la gestión; y el externo, tanto político, como institucional y ciudadano, pone de presente las fallas y propone fórmulas para mejorar la gestión*.

Dura tarea para los municipios pequeños

A pesar de la mejoría de cerca de 15 puntos en la calificación del factor entre la medición piloto (2004) y la actual, los municipios colombianos, sobre todo los más pequeños, continúan con serias dificultades para cumplir con los mínimos normativos que rigen la gestión pública. Muy posiblemente, la falta de un diseño institucional que tuviera en cuenta la heterogeneidad de las

FACTOR CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES

Evalúa la observancia, por parte de la administración municipal, del conjunto de normas y estándares establecidos para adelantar los procesos de planeación, presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos y control institucional en la gestión de las entidades públicas.

entidades locales aún influye en este resultado.

Los municipios clasificados entre las categorías 1 y 3 logran superar los 70 puntos en el 2006 en este factor, la categoría 4 se acerca a los 70 (riesgo moderado), mientras que las entidades de las categorías 5 y 6 apenas se acercan a los 60 puntos

* Esta es una adaptación del texto "Consultoría para orientar la validación y ajuste de los indicadores del Índice de Transparencia Municipal. Análisis y recomendaciones para el ajuste del ITM" de Fabio E. Velásquez, quien hizo una consultoría para Transparencia por Colombia. Bogotá, 2007.

(riesgo medio) (gráfica 13). Siendo el Índice de Transparencia Municipal una evaluación que privilegia la medición de “mínimos” normativos, es evidente que mientras los municipios más grandes ya “casi” cumplen, las entidades pequeñas están muy rezagadas.

Los más y los menos de la institucionalidad local

■ Planes e informes con metas e indicadores. Después de casi 15 años de normatividad moderna sobre la planeación local, en 66% de los planes de desarrollo municipal, PDM, se contemplan metas e indicadores cuantificables. Así mismo, ha mejorado la presentación del cumplimiento de las metas del PDM en los informes que se le entregan a los Concejos Municipales. Claro está, el comportamiento es diferente según la categoría municipal: el 81% de los municipios de categorías 1 y 2 presentan en sus informes datos cuantificables; en las categorías 3 y 4 alcanzan un 53% y los de 5 y 6 llegan a un 40%.

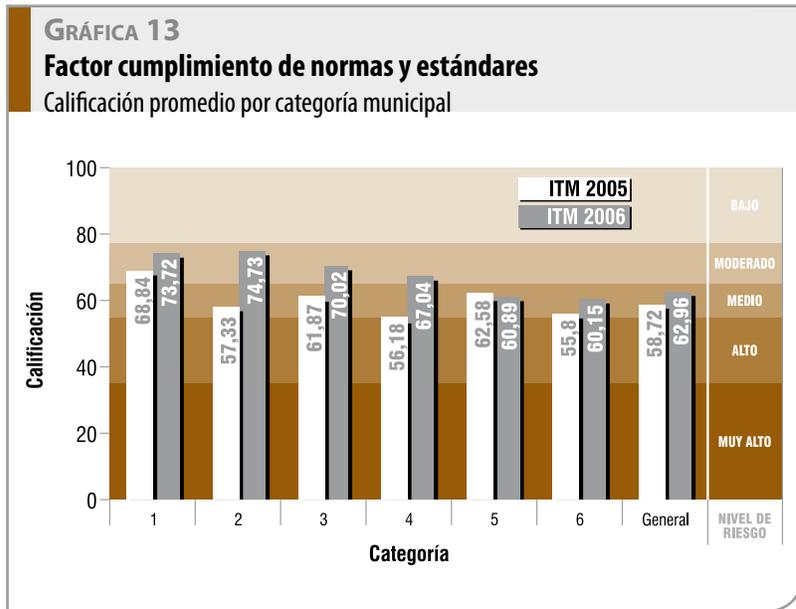
■ Instrumentos de planeación incompletos. Mientras mejora la inclusión de metas en los PDM, los instrumentos y herramientas para gestionarlos, tales como POAI⁸ y el Banco de Proyectos, parecen poco desarrollados. Los POAI de los municipios no cuentan con toda la información necesaria para impulsar la gestión, por ejemplo sólo el

26% de los municipios categoría 1 y 2 señalan tiempos de ejecución de programas y proyectos, los de categoría 3 y 4 un 16% y los municipios categorías 5 y 6 sólo el 7%. La esperanza de tener planes serios, con metas e indicadores, que orienten una gestión con compromisos claros y medibles, queda reducida a menos cuando las herramientas para gestionar el plan son tan débiles.

■ Pobre desempeño fiscal. La presente medición del ITM encontró que para las categorías 1, 2, 3 y 4 más de la mitad de los municipios se ubican en nivel medio, mientras que el 54% de los municipios de las categorías 5 y 6 para ambos años se encuentran en nivel bajo. El 6% de los municipios de las categorías

1, 2, 3 y 4 alcanzan una calificación sobresaliente mientras que en las categorías 5 y 6 sólo el 1%, esto según la calificación que otorga el DNP⁹. Todo lo cual parece sugerir que el proceso de saneamiento fiscal de las entidades evaluadas todavía no está fortalecido (gráfica 14).

Es evidente que mientras los municipios más grandes ya “casi” cumplen los mínimos normativos, las entidades pequeñas están muy rezagadas



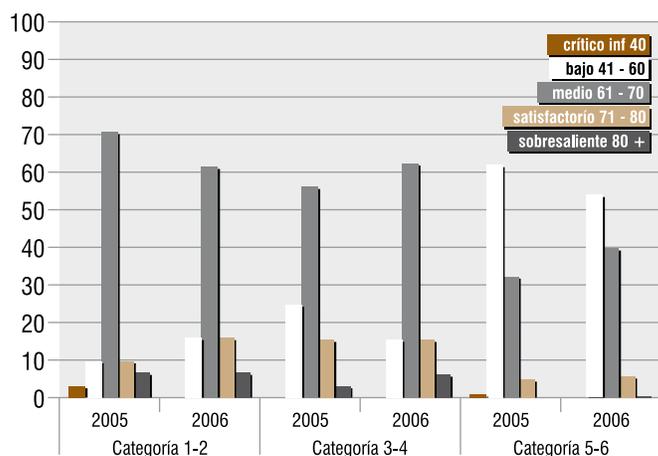
⁸ Plan Operativo Anual de Inversiones.

⁹ Tomando como referencia los rangos manejados por DNP para la clasificación del desempeño fiscal de los municipios. Según la calificación cada municipio es catalogado como crítico, bajo, medio, satisfactorio y sobresaliente, de acuerdo con el estado en que se encuentre la entidad en la relación entre recursos, gastos, inversiones y ahorro.

GRÁFICA 14

Desempeño fiscal

Municipios evaluados 2005 y 2006



Decisiones de compras estatales en pocas personas.

Si bien el 69 y 77% de los municipios entre las categorías 1 a 4 formulan el Plan de Compras, sólo el 29 y 28% de estas mismas entidades conforman el Comité de Plan de Compras, lo que señala que la toma de decisiones sobre las compras de insumos para la gestión del municipio, depende de pocas o incluso de una sola persona, y por tanto una alta discrecionalidad. En los municipios pequeños esta situación es más grave pues son menos las entidades con Plan de Compras, ahora bien de las pocas que lo tienen (43%) la mayoría cuentan con el Comité de Plan de Compras (37%).

Reporte a organismos de control y regulación del Estado.

Aunque los municipios siguen

copados en su capacidad de producir reportes (una vieja discusión no solucionada), el Estado sigue con importantes vacíos de información para el control institucional de la gestión. Así, mientras el DNP obtiene la información requerida, la Contaduría General de la Nación y las contralorías departamentales no corren la misma suerte, pues las entidades municipales reportan información incompleta a estas entidades (gráfica 15).

Además, si se hace una comparación entre los resultados del Índice de Transparencia Departamental 2005 y 2006 y el ITM de la misma vigencia, se encuentra que las contralorías que obtuvieron mejores calificaciones corresponden a los departamentos donde los municipios reportaron con mayor disci-

La presente medición del ITM encontró que para las categorías 1, 2, 3 y 4 más de la mitad de los municipios se ubican en nivel medio, mientras que el 54% de los municipios de las categorías 5 y 6 para ambos años se encuentran en nivel bajo

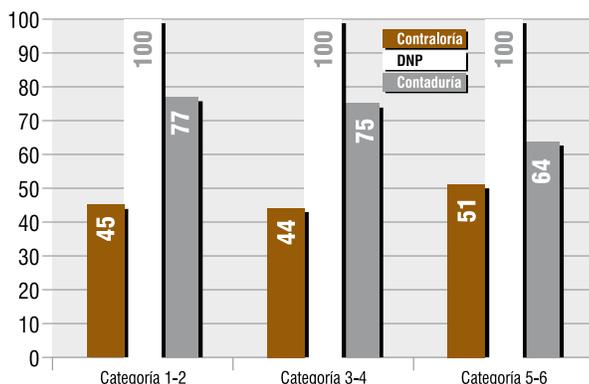
plina, es decir, muy seguramente a mayor capacidad institucional para el ejercicio de la auditoría mayor respuesta de los sujetos auditados.

Un ejemplo de esta situación son las contralorías de Antioquia y Cesar. Antioquia durante las vigencias 2004, 2005 y 2006 se mantuvo en la primera posición, y el 94% de los municipios reportaron de forma completa y oportuna. De forma contraria la de Cesar se mantuvo en los últimos lugares, para el 2004 ocupó el lugar 30 dentro de las 32 evaluadas, y durante las vigencias 2005 y 2006 se mantuvo en la posición 31, pues los municipios de este Departamento no reportaron de forma oportuna, y adicionalmente la contraloría no suministró la información de ningún municipio en el proceso de construcción del ITM.

Es necesario reconocer, sin embargo, que seguramente habría mayor cumplimiento en la entrega de la información si el proceso fuese menos dispendioso¹⁰ y la información

¹⁰ El Gobierno Nacional creó en 2007 el Formulario Único Territorial (FUT) (Decreto 3402 del 7 de septiembre de 2007). Con este instrumento se pretende agrupar y armonizar las solicitudes de información económica, fiscal, social y ambiental de municipios, departamentos y distritos. Se espera que esta herramienta haga más eficiente el proceso y garantice el acceso de la ciudadanía a la misma.

GRÁFICA 15
Porcentaje de cumplimiento en el reporte a los organismos de control y regulación
 ITM 2005 y 2006



solicitada fuese devuelta después de evaluada a las municipios y puesta en conocimiento de la ciudadanía.

■ **Escenarios de riesgo en la administración del recurso humano.** Aproximadamente el 50% de los municipios evaluados se exceden en el número de contratistas respecto del número de funcionarios de planta (los contratistas corresponden a más del 40% del total de la planta), lo que significa que hay menos funcionarios sujetos a responsabilidad disciplinaria, aumentando el riesgo de corrupción. Adicionalmente puede intuirse que, o bien las plantas de personal son insuficientes para cumplir con las funciones de la Alcaldía, o bien no han logrado superar la práctica de mantener nóminas paralelas para cumplir favores políticos y clientelistas.

De otro lado, en los municipios hay exceso de contratación de personal de apoyo, situación que se asocia a la negociación clientelista de la burocracia local, con riesgos de corrupción evidentes. La relación

óptima dentro de una administración municipal debe ser de 70% funcionarios con labores misionales y 30% con labores de apoyo. Para las categorías 1 y 2 en 2006 el 25% de los municipios cumplieron con la relación óptima. También en las categorías 3 y 4 para 2006 el 36% de los municipios se ubicaron en el rango más bajo, y en las categorías 5 y 6 solo el 28%.

En general la calificación de este indicador es bastante deficiente, la existencia de un alto número de cargos dedicados a actividades administrativas y de apoyo puede estar ligada al hecho de que en muchos municipios pequeños las administraciones municipales son las principales fuentes de empleo, y la disponibilidad de mano de obra calificada que pueda dedicarse a labores misionales es escasa.

ITM 2005 y 2006
DATOS PARA TENER EN CUENTA

- El 40% de los municipios cuenta con instrumentos de planeación incompletos o no tienen (Planes Operativos Anuales de Inversión y Banco de Proyectos).
- Sólo el 36% obtienen calificaciones destacadas en la gestión del recurso humano.
- 20% de las entidades ni capacitan, ni evalúan sus funcionarios y 37% lo hacen de manera deficiente.
- Sólo el 53% de las entidades cumplen a cabalidad con todos los reportes a los órganos de control y de regulación.
- 33% de las entidades no rindieron cuentas al Concejo Municipal.
- El 57% de las municipios obtienen la calificación entre adecuado y satisfactorio su avance en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno¹¹.

¹¹ Cálculo hecho a partir de la información entregada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Gobierno local con protagonismo ciudadano

Aunque se habla de participación en los planes locales, existen oficinas encargadas del tema en los municipios y se adelantan algunas acciones para promoverla; los resultados son exiguos porque poco se ven los recursos para apoyar el proceso y menos los escenarios de participación donde se celebre la discusión colectiva y plural de los temas del desarrollo.

EN PROMEDIO, 44,85 PUNTOS OBTIENEN LOS MUNICIPIOS EVALUADOS en el año 2006 y 43,66 en 2005 en materia de estímulo a la participación ciudadana, una calificación muy baja. Y esta no es una noticia nueva, pues ya en la evaluación de 2004 el factor de participación ciudadana fue el más débil de todo el ITM.

El Índice de Transparencia Municipal examinó las condiciones creadas por los gobiernos locales para promover la participación y el control social de la gestión pública, entendiendo esta como una tarea fundamental de los gobiernos locales para fortalecer la legitimidad, la democracia y la transparencia en la gestión pública.

Planes y dependencias, pero sin recursos

El análisis que hizo el ITM 2005 y 2006 al factor de participación muestra que 89% de los municipios evaluados cuentan con dependencia para el desarrollo comunitario y

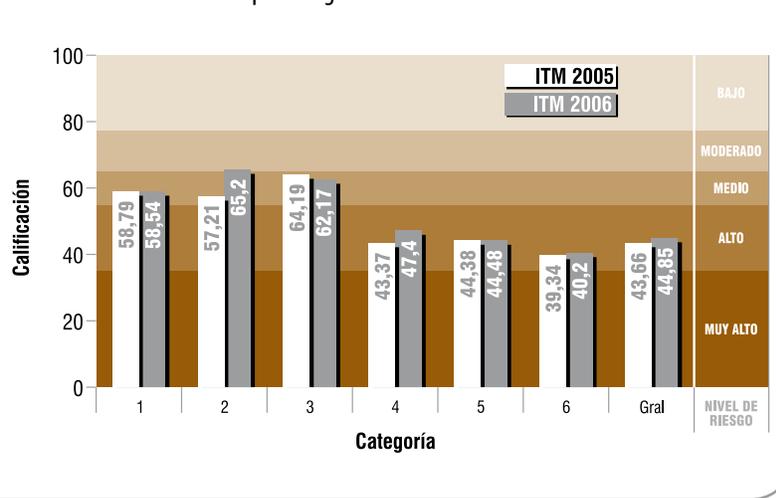
promoción de la participación, el 63% de las entidades contemplan en su plan de desarrollo objetivos, metas y estrategias sobre este tema y, el 73% de los POAI contemplan la promoción de la participación ciudadana. Con lo que las alcaldías pueden señalar que la participación hace parte de las prioridades de la gestión.

Pero ¿esta prioridad se mantiene a la hora de invertir? La respuesta es no. En el 5% de los municipios evaluados, la inversión en participación ciudadana oscila entre 3 y 4%¹² del presupuesto local de inversión para 2006; y lo que es peor: la gran mayoría de entidades evaluadas (64%) invirtió sólo entre el 0,8 y el 1,6% del presupuesto municipal en el mismo año¹³.

GRÁFICA 16

Factor participación ciudadana

Promedio de calificación por categorías



¹² Reflejada en la existencia del rubro en los presupuestos municipales.

¹³ Para poder comparar los porcentajes de inversión, se tomó como referente el comportamiento de los municipios incluidos en la medición, asumiendo como ideal el más alto porcentaje de inversión reportado, a partir de ahí se estableció una escala de acuerdo a la tendencia del resto de los municipios.

FACTOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Evalúa el conjunto de iniciativas del gobierno municipal a estimular y hacer posible la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre prestación de servicios, definición de prioridades, uso de recursos, y en el ejercicio del control sobre el desempeño de las autoridades públicas.

Frente a lo anterior se podría alegar que en los municipios no alcanza la plata para la participación, por eso el ITM indagó por la gestión de recursos ante la cooperación internacional o gobierno nacional, por ejemplo. Encontró que sólo el 8% de los municipios evaluados señaló haber realizado esta gestión.

¿Qué hacen los gobiernos para promover la participación?

Acciones encaminadas a promover la participación de la ciudadanía tales como procesos de sensibilización, información, capacitación y apoyo a organizaciones sociales, son llevadas a cabo por el 60% de los municipios evaluados, el resto de las entidades realiza una o dos de estas acciones y sólo el 8% no realiza ninguna.

Sin embargo, es menor la existencia de instancias y canales de partici-

GRÁFICA 17
Acciones para la promoción de la participación ciudadana¹³
ITM 2006

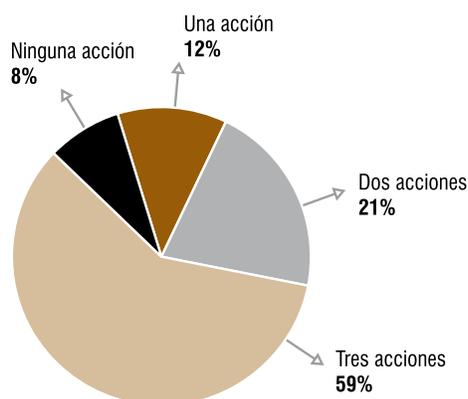


TABLA 6
INSTANCIAS Y CANALES DE PARTICIPACIÓN FORMAL
ITM -2006

	INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN	PORCENTAJE DE MUNICIPIOS EVALUADOS QUE CUENTAN CON LA INSTANCIA
1	Consejo Municipal de Planeación	63
2	Comité Municipal de Atención a Desplazados	57
3	Consejo Municipal de Cultura	52
4	Juntas de Acción Comunal	50
5	Consejo Municipal de Seguridad Social	50
6	Comités de Control Social de los Servicios Públicos	43
7	Consejo Municipal de Desarrollo Rural	42
8	Veedurías Ciudadana	40
9	Junta Municipal de Deporte	34
10	Consejo Municipal de Juventud	34
11	Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial ¹⁴	32
12	Junta Municipal de Educación	30
13	Comités de Participación Ciudadana en Salud	21
14	Consejo Municipal de Paz	17
15	Juntas Administradoras Locales ¹⁵	15

¹³ El ITM evaluó específicamente como acciones para la promoción de la participación por parte de los gobiernos locales las siguientes: i) sensibilización e información sobre participación ciudadana; ii) capacitación a ciudadanía en temas relacionados con la participación ciudadana, y iii) apoyo para el fortalecimiento o conformación de organizaciones sociales, comunitarias o ciudadanas.

¹⁴ La legislación permite que las funciones del Consejo Consultivo, en caso de que este no exista, estén en manos de Consejo Municipal de Planeación. Esto explica, también el bajo porcentaje.

¹⁵ Sobre esta instancia es importante tener en cuenta que sólo existen las juntas administradoras locales (JAL) en los municipios de más de 100.000 habitantes que han adoptado la división de comunas y corregimientos. Esto explica el bajo porcentaje.

pación donde se den encuentros entre gobierno y ciudadanía como pueden ser el Consejo Municipal de Planeación, que está presente en el 63% de los municipios, o el Comité Municipal de Desplazados y el Consejo Municipal de Cultura.

Pierden vigencia instancias como las Juntas de Acción Comunal, los Comités de Participación en Salud y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, espacios que habían trazado caminos importantes para el acercamiento gobierno-ciudadanía en la atención a temas cruciales de la vida comunitaria rural y urbana. Ahora bien, en muchos casos estas organizaciones e instancias, por ejemplo las JAC, han perdido arraigo en los municipios dado su anquilosamiento en la tarea de coadyuvar al proceso de desarrollo social, por lo que es muy importante que las organizaciones que representan los intereses comunitarios revitalicen el su acción a la luz de las

nuevas exigencias de la democracia y las necesidades de sus miembros.

Igual se destaca la existencia exigua de instancias de control ciudadano. Menos de la mitad de los municipios reportan la existencia de Comités de Veeduría, igual es el caso de los Comités de Control Social de los Servicios Públicos y la Veeduría Popular del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

En esta evaluación se encontró que el 41% de las entidades tienen creadas entre 4 y 8 instancias de participación, 25% más de 9, y el 19% ninguna instancia. Así mismo, se indagó sobre las instancias no formales, es decir aquellas que se generan en los municipios en respuesta a las necesidades de los gobernantes o los ciudadanos y que no necesariamente están en alguna norma, allí se encontró que sólo el 37% de los municipios han puesto en marcha estos espacios.

Quejas y reclamos

En esta ocasión el ITM quiso indagar sobre la existencia de mecanismos para tramitar quejas y reclamos, teniendo en cuenta que es uno de las vías mediante las cuales el ciudadano puede, de forma oportuna y eficaz, encontrar atención y soluciones a las dificultades para el servicio o atención de la entidad.

Este es un tema muy nuevo del nivel municipal en Colombia y sólo el 38% de las entidades tienen un sistema establecido para tramitar las quejas y reclamos de la ciudadanía; de este porcentaje, sólo el 12% realiza informes sobre las inquietudes más recurrentes de la ciudadanía. Además en estos porcentajes sólo están representados municipios de las categorías 1, 2 y 3.

Es evidente que el trámite a las quejas y reclamos es aún una gestión informal en los municipios.

LA PARTE DE LOS CIUDADANOS

La participación, como componente del Índice, debe ser entendida como un contrapeso social, ciudadano, a la gestión gubernamental, que puede contribuir a la toma de las mejores decisiones, es decir, aquellas que orienten la acción del Estado hacia las personas y grupos que más la necesiten. La participación ciudadana implica la incorporación “del otro” a la toma de decisiones. Rompe, por tanto, el monopolio del poder (pactos de gestión entre actores políticos) y obliga a las autoridades públicas a compartirlo con el conjunto de la sociedad, de manera que las políticas públicas representen la diversidad de intereses que circulan en esta última.

La participación desempeña una segunda función como instrumento para obligar a las autoridades públicas a cumplir la norma y a lograr los estándares de la gestión; por tanto, a evitar la discrecionalidad y reducir el riesgo de corrupción. Finalmente, desde la perspectiva específica del control social de la gestión pública, la participación complementa otras formas de control (político, institucional, electoral) y puede contribuir al mejoramiento de la gestión.

El ejercicio de la participación ciudadana requiere por lo menos dos condiciones: de una parte, una estructura de oportunidad política, es decir, un conjunto de condiciones de posibilidad que abren el espacio a la intervención ciudadana y reducen, por tanto, los costos de la acción colectiva. De otra parte, un conjunto de actores –sujetos políticos– que no solamente estén dispuestos a intervenir en el escenario público, sino que cuenten con los recursos necesarios para ello (tiempo, dinero, información, organización, saber, etc.).

Lo anterior significa que el ejercicio de la participación no depende exclusivamente de la acción gubernamental –la cual hace parte de las estructuras de oportunidad política– como tampoco de la exclusiva voluntad ciudadana. Se requiere la conjunción de esos dos “polos” para que la participación sea efectiva y desate procesos que puedan crear un beneficio para la gestión municipal.

(Adaptación del texto: “Consultoría para orientar la validación y ajuste de los indicadores del Índice de Transparencia Municipal. Análisis y recomendaciones para el ajuste del ITM”. Fabio E. Velásquez C., consultor. Bogotá, 2007).

Medición y discusión pública

Por **César Caballero**
Director de Cifras y Conceptos

PARTE DE UN SUPUESTO RADICAL: si usted logra medir un problema social, las discusiones sobre su entendimiento y las posibilidades de enfrentarlo, avanzarán de forma acelerada. La medición por sí sola no soluciona el tema, pero sin medir será muy difícil avanzar.

El Índice, o mejor los índices que ha venido construyendo Transparencia por Colombia, son un muy buen ejemplo de ello. Desde hace mucho tiempo la corrupción ha sido uno de los problemas centrales, no resueltos, de la sociedad colombiana, pero es desde el año 2000 cuando la Corporación le propuso al país una manera de entender los riesgos del fenómeno, que la discusión empezó a tener un referente cuantitativo sólido.

Para poder medir siempre es necesario tener un referente conceptual claro; en este caso se ha buscado no la ocurrencia de hechos de corrupción, sino el riesgo que puede tener una entidad pública de ser víctima de este tipo de delitos. Por ello, es un índice que ordena las entidades, con los mismos criterios y parámetros, según su riesgo. Por supuesto, es posible que ocurra un acto corrupto en una entidad con bajo riesgo (siempre existe) y también se da la excepción de una entidad con alto riesgo de corrupción sin casos explícitos o notorios. Conceptualmente los índices miden los riesgos.

Con el marco conceptual es necesario diseccionar el fenómeno, entender algunos, ojalá los más importantes de sus componentes. Hoy los índices tienen claro en su esquema tres grandes pilares: institucionalidad, visibilidad y participación ciudadana.

Al interior de cada componente se requiere de información primaria, que en el caso de los índices es de gran volumen y requiere un trabajo de recolección de enormes magnitudes. La información se lleva luego a unos indicadores primarios que se agregan hasta construir la puntuación para cada uno de los pilares y luego el total. Constituye un indicador sintético de referencia sobre los riesgos que tienen las entidades.

Que puede y debe mejorar, por supuesto, de hecho todas las mediciones, incluso las más refinadas, son susceptibles de adecuaciones y refinaciones. Pero lo que hoy es indudable es que a la hora de abordar la discusión pública sobre la corrupción en Colombia, el Índice de Transparencia de las entidades públicas es uno de los referentes, sino el más importante a tener en cuenta. Funcionarios públicos, académicos, periodistas y especialistas lo usamos con más frecuencia.

Hay críticas que la Corporación no debe desconocer, pero el logro de haber afectado la discusión pública del tema con un instrumento de medición cuantitativa, que ya cuenta con una serie histórica, es innegable, y es ya un patrimonio de la sociedad colombiana.

INDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Resultados por categoría

» DESCRIPCIÓN DE LOS NIVELES DE RIESGO

MUY ALTO	ALTO	MEDIO	MODERADO	BAJO
0 > 35,22	35,23 > 54,98	54,99 > 63,59	63,60 > 77,79	77,80 > 100

» TABLA 7
Ranking total 2005

» CATEGORÍA 1

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Antioquia	Envigado	91,50	76,29	95,12	86,14	Bajo
Caldas	Manizales	75,96	75,97	86,61	78,10	Bajo
Risaralda	Pereira	81,66	70,51	84,70	77,81	Bajo
Santander	Barrancabermeja	80,42	75,32	65,86	75,47	Moderado
Antioquia	Itagüí	82,49	68,87	66,87	73,91	Moderado
Santander	Piedecuesta	69,85	64,95	88,33	71,59	Moderado
Tolima	Ibagué	64,27	84,77	56,74	70,97	Moderado
Santander	Bucaramanga	79,44	61,62	72,56	70,94	Moderado
Valle del Cauca	Yumbo	73,67	73,89	53,21	69,67	Moderado
Atlántico	Barranquilla	64,31	65,97	76,76	67,46	Moderado
Risaralda	Desquebradas	63,14	70,65	68,25	67,16	Moderado
Santander	Floridablanca	66,72	77,16	46,67	66,89	Moderado
Valle del Cauca	Palmira	45,28	71,39	32,87	53,24	Alto
Antioquia	Bello	49,46	59,24	45,61	52,58	Alto
Magdalena	Santa Marta	60,30	63,89	12,50	52,17	Alto
Norte de Santander	Cúcuta	35,55	57,87	46,74	46,71	Alto
Santander	Girón	33,82	51,85	0,09	34,29	Muy alto

» CATEGORÍA 2

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Nariño	Pasto	81,94	81,63	95,38	84,50	Bajo
Huila	Neiva	71,76	71,01	86,75	74,46	Moderado
Cesar	Valledupar	78,22	72,47	55,55	71,38	Moderado
Quindío	Armenia	58,22	71,76	82,56	68,51	Moderado
Antioquia	La Estrella	61,13	83,68	47,48	67,42	Moderado

» CATEGORÍA 2 CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Antioquia	Caldas	60,06	71,04	70,70	66,98	Moderado
Córdoba	Montería	64,67	74,23	49,02	65,36	Moderado
Antioquia	Rionegro	66,63	67,18	37,26	60,97	Medio
Valle del Cauca	Buenaventura	55,63	59,20	69,92	59,91	Medio
Cauca	Popayán	50,73	69,55	56,83	59,48	Medio
Bolívar	Cartagena	54,78	72,71	36,44	58,29	Medio
Antioquia	Copacabana	38,70	66,34	19,86	45,99	Alto
Cundinamarca	Soacha	29,64	63,21	40,12	45,16	Alto
Atlántico	Soledad	29,49	50,28	53,08	42,53	Alto

» CATEGORÍA 3

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Cundinamarca	Facatativá	72,42	89,26	60,64	76,80	Moderado
Casanare	Yopal	77,22	80,94	65,39	76,34	Moderado
Boyacá	Sogamoso	68,01	79,47	81,89	75,37	Moderado
Cundinamarca	Zipacquirá	70,75	83,22	68,69	75,32	Moderado
Antioquia	Sabaneta	66,88	77,17	88,20	75,26	Moderado
Cundinamarca	Chía	74,13	70,10	85,50	74,79	Moderado
Cundinamarca	Girardot	53,31	80,42	72,41	67,97	Moderado
Antioquia	Girardota	64,47	68,12	71,84	67,40	Moderado
Valle del Cauca	Buga	59,50	74,75	58,18	65,34	Moderado
Caquetá	Florencia	66,85	48,17	76,67	61,34	Medio
Valle del Cauca	Tuluá	59,22	63,69	40,30	57,22	Medio
Cundinamarca	Fusagasugá	58,30	57,92	53,31	57,15	Medio
Valle del Cauca	Candelaria	38,53	36,58	56,98	41,44	Alto
Cundinamarca	Mosquera	36,61	46,34	18,70	36,92	Alto

» CATEGORÍA 4

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Boyacá	Duitama	75,71	78,76	61,98	74,18	Moderado
Norte de Santander	El Zulia	79,22	72,58	63,13	73,34	Moderado
Norte de Santander	Los Patios	60,94	78,24	75,92	70,85	Moderado
Cundinamarca	Funza	61,33	76,65	74,75	70,14	Moderado
Antioquia	Barbosa	66,82	73,21	39,22	63,86	Moderado
Risaralda	La Virginia	58,57	72,59	55,87	63,64	Moderado
Atlántico	Galapa	60,67	82,04	30,47	63,18	Medio
Arauca	Arauca	63,44	57,31	57,45	59,79	Medio
Caldas	Villamaría	69,22	46,20	57,00	57,57	Medio
Sucre	Sincelejo	49,29	58,91	64,68	56,21	Medio
Valle del Cauca	Jamundí	62,95	58,04	36,12	55,62	Medio
Nariño	Ipiales	36,72	75,95	48,16	54,70	Alto
Atlántico	Puerto Colombia	48,21	60,80	24,02	48,41	Alto

» CATEGORÍA 4

CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Norte de Santander	Puerto Santander	62,86	43,84	5,87	43,85	Alto
Chocó	Carmen de Atrato	58,83	46,48	7,75	43,67	Alto
San Andrés	Providencia	36,25	45,67	44,64	41,70	Alto
La Guajira	Riohacha	26,82	50,49	18,73	34,67	Muy alto
La Guajira	Maicao	33,33	35,48	14,90	30,51	Muy alto

» CATEGORÍA 5

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Quindío	Calarcá	98,57	64,41	75,53	80,30	Bajo
Antioquia	La Ceja	93,93	54,53	83,70	76,12	Moderado
Cundinamarca	Madrid	88,48	67,37	60,92	74,52	Moderado
Caldas	La Dorada	67,81	80,79	70,55	73,55	Moderado
Caldas	Riosucio	73,04	73,21	35,10	65,52	Moderado
Meta	Acacías	70,70	72,02	22,48	61,59	Medio
Cauca	Caloto	67,41	59,50	46,13	59,99	Medio
Antioquia	Santa Fe de Antioquia	76,34	44,80	56,81	59,82	Medio
Cundinamarca	Cajicá	60,55	57,40	50,66	57,31	Medio
Antioquia	Caucasia	63,75	55,05	46,51	56,82	Medio
Caldas	Chinchiná	48,84	68,54	48,46	56,64	Medio
Valle del Cauca	El Cerrito	67,62	65,93	14,95	56,41	Medio
Norte de Santander	San Cayetano	49,58	52,26	52,75	51,29	Alto
Magdalena	Aracataca	49,05	52,66	18,38	44,36	Alto
Magdalena	Ciénaga	27,76	50,37	43,55	39,96	Alto
Cundinamarca	Sopó	23,75	45,79	14,59	30,73	Muy alto
Valle del Cauca	Zarzal	36,61	21,12	13,39	25,77	Muy alto

» CATEGORÍA 6

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Santander	San Vicente de Chucurí	98,44	80,52	66,70	84,92	Bajo
Antioquia	Amalfi	91,56	75,65	73,28	81,54	Bajo
Antioquia	Marinilla	84,20	79,59	75,72	80,66	Bajo
Antioquia	El Carmen de Viboral	89,46	79,59	64,25	80,47	Bajo
Antioquia	El Santuario	81,96	70,21	81,16	77,10	Moderado
Antioquia	Guarne	86,61	75,73	60,06	76,95	Moderado
Risaralda	Balboa	65,63	85,16	77,92	75,90	Moderado
Huila	Colombia	73,84	83,37	62,99	75,48	Moderado
Quindío	Córdoba	82,86	72,86	61,65	74,62	Moderado
Antioquia	Alejandría	83,39	64,96	58,67	71,08	Moderado
Quindío	Filandia	68,04	75,43	67,92	70,97	Moderado
Putumayo	Mocoa	94,53	55,17	52,84	70,45	Moderado
Quindío	Génova	90,71	53,73	62,47	70,27	Moderado
Santander	San José de Miranda	79,73	70,03	51,36	70,18	Moderado

» CATEGORÍA 6						CONTINUACIÓN
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Huila	Altamira	60,36	86,39	55,19	69,74	Moderado
Antioquia	Sonsón	66,72	76,54	60,42	69,39	Moderado
Norte de Santander	Tibú	74,30	71,32	55,28	69,30	Moderado
Antioquia	El Retiro	84,11	57,61	61,76	69,04	Moderado
Santander	Palmas del Socorro	66,61	74,78	62,31	69,02	Moderado
Cundinamarca	El Colegio	83,21	63,44	51,43	68,95	Moderado
Cundinamarca	Guaduas	70,31	79,40	42,87	68,46	Moderado
Valle del Cauca	Pradera	69,64	72,10	56,96	68,09	Moderado
Antioquia	Angostura	65,98	72,32	63,81	68,08	Moderado
Caldas	Manzanares	53,75	81,81	68,61	67,95	Moderado
Valle del Cauca	Caicedonia	75,00	67,73	53,36	67,77	Moderado
Casanare	Tauramena	84,79	58,98	50,78	67,66	Moderado
Nariño	Yacuanquer	79,29	60,46	56,31	67,16	Moderado
Caldas	Aranzazu	72,41	76,54	36,27	66,84	Moderado
Norte de Santander	Cucutilla	78,57	65,49	45,74	66,77	Moderado
Boyacá	Paipa	77,19	63,60	51,45	66,60	Moderado
Santander	Hato	66,96	71,24	56,06	66,50	Moderado
Nariño	Nariño	76,07	59,53	57,25	65,69	Moderado
Huila	Yaguará	53,20	68,73	84,28	65,63	Moderado
Cundinamarca	Gachancipá	68,66	68,93	52,41	65,52	Moderado
Caldas	Norcasia	64,38	65,57	67,61	65,50	Moderado
Antioquia	Puerto Triunfo	66,09	69,28	56,68	65,49	Moderado
Cesar	Codazzi	75,78	62,91	47,35	64,95	Moderado
Boyacá	Busbanza	79,20	57,78	49,63	64,71	Moderado
Bolívar	Rosa del Sur	80,57	55,49	47,49	63,92	Moderado
Antioquia	Vegachi	81,79	52,25	50,70	63,76	Moderado
Tolima	Armero Guayabal	65,36	61,56	63,84	63,53	Medio
Antioquia	Ciudad Bolívar	62,85	78,26	34,59	63,36	Medio
Cauca	Santander de Quilichao	64,20	67,09	52,48	63,01	Medio
Santander	Cimitarra	68,57	57,95	61,10	62,83	Medio
Cauca	Sotará	67,68	63,63	50,02	62,53	Medio
Norte de Santander	Chinacota	72,86	68,13	29,82	62,36	Medio
Norte de Santander	Durania	77,14	57,14	42,29	62,17	Medio
Santander	Sabana de Torres	57,66	75,75	43,47	62,05	Medio
Boyacá	Miraflores	61,35	60,57	64,30	61,63	Medio
Nariño	Potosí	63,87	58,78	62,85	61,63	Medio
Cundinamarca	Tocancipá	60,30	76,53	34,30	61,59	Medio
Putumayo	Puerto Guzmán	64,79	71,98	34,33	61,58	Medio
Antioquia	San Carlos	69,46	74,85	17,84	61,29	Medio
Cauca	Puerto Tejada	80,00	49,23	45,69	60,83	Medio
Norte de Santander	Mutiscua	66,07	60,04	49,78	60,40	Medio
Santander	Albania	55,78	73,44	42,70	60,23	Medio
Antioquia	Sopetrán	65,80	56,46	55,01	59,91	Medio
Córdoba	Planeta Rica	62,89	62,74	47,71	59,79	Medio
Antioquia	Turbo	71,96	55,89	43,13	59,77	Medio

» CATEGORÍA 6

CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Antioquia	Puerto Berrío	65,63	69,68	27,78	59,68	Medio
Antioquia	Granada	64,02	60,04	47,70	59,16	Medio
Caldas	Marquetalia	61,43	62,82	46,97	59,09	Medio
Cauca	Sucre	76,96	39,46	61,77	58,92	Medio
Norte de Santander	Herrán	65,54	48,89	65,69	58,91	Medio
Antioquia	Valdivia	70,00	54,92	43,26	58,62	Medio
Norte de Santander	Chitagá	66,43	54,69	50,81	58,61	Medio
Norte de Santander	Toledo	60,00	63,53	44,93	58,40	Medio
Quindío	Salento	77,44	60,01	16,50	58,28	Medio
Tolima	Roncesvalles	54,11	62,11	56,34	57,76	Medio
Santander	Barbosa	62,14	50,57	63,14	57,72	Medio
Valle del Cauca	Florida	60,54	70,40	23,52	57,08	Medio
Caldas	Pacora	69,29	59,42	27,55	56,99	Medio
Antioquia	Jardín	53,04	58,36	54,47	55,45	Medio
Boyacá	Villa de Leyva	66,33	46,04	50,92	55,13	Medio
Cundinamarca	Subachoque	57,05	62,82	34,64	54,88	Alto
Norte de Santander	Ocaña	46,61	66,04	49,08	54,88	Alto
Cesar	Bosconia	77,32	50,17	18,89	54,78	Alto
Cauca	Florencia	68,93	45,25	44,23	54,51	Alto
Antioquia	Fredonia	58,57	63,52	26,44	54,12	Alto
Tolima	Venadillo	53,85	69,43	22,90	53,89	Alto
Antioquia	Guatapé	70,27	54,61	19,70	53,89	Alto
Norte de Santander	Lourdes	52,32	63,44	37,75	53,85	Alto
Nariño	Taminago	48,21	67,58	36,11	53,54	Alto
Boyacá	Ramiriquí	57,41	68,15	16,31	53,48	Alto
Huila	Rivera	49,29	53,46	60,26	53,15	Alto
Norte de Santander	Cácota de Velasco	58,66	58,49	30,52	52,96	Alto
Norte de Santander	Teorama	68,70	39,36	48,34	52,89	Alto
Cauca	Bolívar	65,18	55,81	22,27	52,85	Alto
Sucre	Sampué	67,27	56,43	15,01	52,48	Alto
Cauca	Balboa	52,68	68,21	18,58	52,07	Alto
Huila	Agrado	54,20	61,44	28,08	51,87	Alto
Cesar	El Copey	44,55	63,48	43,16	51,85	Alto
Santander	Puente Nacional	54,22	59,77	29,14	51,42	Alto
Norte de Santander	Bucarasica	54,29	47,38	52,30	51,13	Alto
Antioquia	Donmatías	42,92	55,37	53,56	50,03	Alto
Antioquia	Yarumal	46,96	56,50	42,84	49,96	Alto
Norte de Santander	Labateca	61,55	57,70	9,91	49,68	Alto
Antioquia	Cisneros	58,28	54,46	22,64	49,62	Alto
Nariño	Los Andes	51,64	57,82	27,86	49,36	Alto
La Guajira	Dibulla	54,14	60,79	15,91	49,15	Alto
Bolívar	Cantagallo	50,23	62,79	17,50	48,71	Alto
Nariño	Chachagüi	40,42	55,29	51,95	48,67	Alto
Amazonas	Leticia	61,79	50,12	18,91	48,55	Alto
Norte de Santander	Villacar	59,82	41,38	40,33	48,54	Alto

» CATEGORÍA 6						CONTINUACIÓN
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Boyacá	Pauna	47,73	60,62	25,85	48,51	Alto
Quindío	Buenavista	56,07	36,42	57,42	48,48	Alto
Cesar	El Paso	47,92	57,40	29,60	48,05	Alto
Santander	Puerto Wilches	45,52	53,53	40,61	47,74	Alto
Cauca	Almaguer	54,05	40,04	48,44	47,32	Alto
Antioquia	Murindó	40,00	63,52	28,91	47,19	Alto
Cundinamarca	Tabio	38,24	70,91	16,29	46,92	Alto
Antioquia	Hispania	54,82	46,82	30,95	46,85	Alto
Antioquia	Tarazá	51,41	42,30	42,66	46,01	Alto
Caldas	Samaná	51,73	52,00	21,90	45,87	Alto
Nariño	El Tambo	49,46	44,16	41,12	45,67	Alto
Nariño	La Unión	44,46	42,72	53,50	45,57	Alto
Nariño	Cumbitara	56,25	30,84	52,95	45,43	Alto
Norte de Santander	Arboledas	42,32	47,01	47,77	45,29	Alto
Cauca	Patía El Bordo	58,78	40,28	26,45	44,91	Alto
Putumayo	Puerto Asís	46,35	40,78	48,60	44,57	Alto
Magdalena	El Banco	43,33	46,48	43,05	44,54	Alto
Caldas	Victoria	32,77	57,10	40,96	44,14	Alto
Norte de Santander	La Esperanza	30,31	60,83	38,28	44,11	Alto
Nariño	San Pablo	51,37	48,47	18,90	43,72	Alto
Tolima	Purificación	36,95	54,02	35,51	43,49	Alto
Santander	Simacota	32,50	56,93	38,07	43,39	Alto
Boyacá	Iza	42,14	41,19	48,77	43,09	Alto
Huila	Aipe	45,86	40,43	38,20	42,16	Alto
Cauca	Timbío	49,85	42,51	25,89	42,12	Alto
Antioquia	San Rafael	57,50	34,01	24,84	41,57	Alto
Atlántico	Baranoa	31,67	53,09	35,10	40,92	Alto
Norte de Santander	Gramalote	47,32	47,82	13,85	40,83	Alto
Norte de Santander	Convención	32,81	43,39	50,93	40,67	Alto
Antioquia	Briceño	23,84	55,90	42,57	40,41	Alto
Norte de Santander	El Tarra	27,81	60,29	22,14	39,67	Alto
Magdalena	Puebloviejo	39,95	50,28	15,06	39,11	Alto
Nariño	El Peñol	50,71	38,89	15,15	38,87	Alto
Norte de Santander	Pamplona	40,98	49,09	13,89	38,81	Alto
Magdalena	Fundación	38,30	43,39	29,95	38,67	Alto
Sucre	Corozal	44,84	46,77	9,83	38,61	Alto
Antioquia	Liborina	36,79	37,39	44,39	38,55	Alto
Cauca	La Sierra	30,36	42,24	46,70	38,38	Alto
Antioquia	La Unión	27,41	46,11	44,56	38,32	Alto
Caldas	Pensilvania	47,71	44,13	6,32	38,00	Alto
Antioquia	San Luis	33,21	50,86	20,80	37,79	Alto
Tolima	Cajamarca	37,44	35,52	40,83	37,35	Alto
Caldas	Marulanda	29,73	54,42	17,25	37,11	Alto
Antioquia	San Pedro de Urabá	41,96	39,88	21,30	37,00	Alto
La Guajira	San Juan del Cesar	42,73	38,79	20,54	36,72	Alto

» CATEGORÍA 6

CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Cauca	Santa Rosa	49,29	19,64	42,49	36,07	Alto
Norte de Santander	Hacarí	43,87	40,30	11,83	36,03	Alto
Antioquia	Nariño	29,05	27,88	65,12	35,79	Alto
Tolima	San Sebastián de Mariquita	35,23	41,60	22,01	35,14	Muy alto
Atlántico	Repelón	35,80	51,06	0,79	34,90	Muy alto
Norte de Santander	Ragonvalia	28,81	45,00	25,76	34,67	Muy alto
Cesar	Pueblo Bello	44,17	37,02	10,25	34,25	Muy alto
Magdalena	Sitionuevo	38,17	32,76	27,33	33,84	Muy alto
Norte de Santander	La Playa	31,52	41,04	20,51	33,13	Muy alto
Nariño	San Pedro de Cartago	37,68	39,01	11,18	32,91	Muy alto
Norte de Santander	Cachira	37,95	40,12	5,81	32,39	Muy alto
Boyacá	Santana	39,38	39,40	2,50	32,01	Muy alto
Huila	Gigante	19,38	45,43	28,41	31,60	Muy alto
Chocó	Quibdó	31,46	32,88	26,66	31,07	Muy alto
Norte de Santander	Abrego	18,39	51,50	5,73	29,10	Muy alto
Bolívar	San Pablo	20,63	44,20	7,04	27,34	Muy alto
Norte de Santander	San Calixto	31,64	29,33	14,38	27,26	Muy alto
Cesar	La Jagua de Ibirico	32,62	18,35	30,09	26,41	Muy alto
Valle del Cauca	Vijes	21,10	40,86	5,00	25,79	Muy alto
Cesar	Becerril	13,75	45,50	7,77	25,25	Muy alto
Norte de Santander	Carmen	12,68	39,94	19,46	24,94	Muy alto
Antioquia	Zaragoza	11,88	42,01	16,82	24,92	Muy alto
Córdoba	Libertador	3,39	23,05	12,95	13,17	Muy alto

CÓMO SE CALCULA EL ITM

Cada uno de los tres factores que analiza el Índice de Transparencia Municipal está basado en un conjunto de indicadores objetivos que indagan sobre diferentes dimensiones de dicho factor. Cumplimiento de normas y estándares tiene 10 indicadores, visibilidad 9, y promoción de la participación ciudadana 4.

La calificación definitiva para cada factor se obtiene promediando los resultados de los indicadores que lo componen y que aplican para el municipio.

Las calificaciones de todos los indicadores se encuentran en una escala de cero (0) a cien (100) puntos, donde calificaciones cercanas a cero señalan poca transparencia y mayores condiciones institucionales que favorecen riesgos de corrupción, mientras que cien indica mayor transparencia, mejores condiciones institucionales para prevenir riesgos de corrupción. En otras palabras, a menor calificación obtenida por un municipio, mayor riesgo de corrupción.

La calificación definitiva de cada municipio se obtiene ponderando la calificación en cumplimiento de normas y estándares (40%), visibilidad (40%) y promoción de la participación ciudadana (20%). Los resultados se agrupan en cuatro niveles de riesgo: muy alto, alto, medio, moderado y bajo.

» **TABLA 8**
Ranking total 2006

» **CATEGORÍA 1**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Antioquia	Envigado	97,59	79,71	96,18	90,16	Bajo
Santander	Barrancabermeja	94,86	89,91	66,81	87,27	Bajo
Risaralda	Pereira	82,28	71,43	82,96	78,08	Bajo
Caldas	Manizales	73,56	76,08	88,69	77,59	Moderado
Risaralda	Desquebradas	72,58	82,82	75,96	77,35	Moderado
Antioquia	Itagüí	83,77	75,78	65,69	76,95	Moderado
Santander	Bucaramanga	77,15	75,13	73,75	75,66	Moderado
Santander	Piedecuesta	71,52	72,10	90,68	75,59	Moderado
Atlántico	Barranquilla	73,77	71,57	76,30	73,39	Moderado
Valle del Cauca	Yumbo	82,86	74,63	49,91	72,98	Moderado
Santander	Floridablanca	68,72	83,51	46,94	70,28	Moderado
Tolima	Ibagué	63,09	88,29	48,12	70,18	Moderado
Antioquia	Bello	52,58	61,86	45,01	54,78	Medio
Valle del Cauca	Palmira	47,08	69,22	35,07	53,54	Alto
Norte de Santander	Cúcuta	38,82	68,09	45,10	51,78	Alto
Magdalena	Santa Marta	59,60	63,38	7,50	50,69	Alto
Santander	Girón	35,28	49,77	0,53	34,13	Muy alto

» **CATEGORÍA 2**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Nariño	Pasto	90,77	87,55	95,40	90,41	Bajo
Huila	Neiva	80,83	82,50	91,66	83,66	Bajo
Quindío	Armenia	81,97	75,10	82,61	79,35	Bajo
Antioquia	La Estrella	74,07	75,29	87,57	77,26	Moderado
Antioquia	Caldas	74,78	79,20	70,05	75,60	Moderado
Cesar	Valledupar	78,06	73,14	65,11	73,50	Moderado
Antioquia	Rionegro	78,32	69,39	61,35	71,35	Moderado
Valle del Cauca	Buenaventura	60,28	72,81	69,42	67,12	Moderado
Cauca	Popayán	67,99	62,26	59,10	63,92	Moderado
Bolívar	Cartagena	56,17	84,15	38,73	63,88	Moderado
Córdoba	Montería	57,63	76,93	49,03	63,63	Moderado
Antioquia	Copacabana	51,20	78,26	47,10	61,21	Medio
Atlántico	Soledad	30,05	63,80	53,08	48,15	Alto
Cundinamarca	Soacha	29,84	65,86	42,66	46,81	Alto

» **CATEGORÍA 3**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Cundinamarca	Chía	83,39	84,16	85,32	84,08	Bajo
Cundinamarca	Zipaquirá	84,45	83,08	70,24	81,06	Bajo

» CATEGORÍA 3

CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Casanare	Yopal	76,67	82,59	66,83	77,07	Moderado
Valle del Cauca	Buga	81,68	79,22	58,42	76,04	Moderado
Antioquia	Sabaneta	72,50	74,29	82,30	75,18	Moderado
Cundinamarca	Facatativá	71,69	70,14	66,66	70,07	Moderado
Cundinamarca	Fusagasugá	66,51	78,09	54,20	68,68	Moderado
Boyacá	Sogamoso	58,75	82,26	56,72	67,75	Moderado
Antioquia	Girardota	54,68	73,39	72,08	65,64	Moderado
Cundinamarca	Girardot	41,69	79,27	73,19	63,02	Medio
Valle del Cauca	Tuluá	65,40	66,09	40,32	60,66	Medio
Caquetá	Florencia	57,90	46,94	66,50	55,23	Medio
Valle del Cauca	Candelaria	44,36	39,23	57,62	44,96	Alto
Cundinamarca	Mosquera	31,61	41,59	20,00	33,28	Muy alto

» CATEGORÍA 4

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Cundinamarca	Funza	83,83	84,99	86,30	84,79	Bajo
Boyacá	Duitama	94,29	80,96	62,84	82,67	Bajo
Risaralda	La Virginia	85,71	79,91	58,45	77,94	Bajo
Norte de Santander	El Zulia	77,14	81,11	62,38	75,78	Moderado
Antioquia	Barbosa	73,85	75,54	78,67	75,49	Moderado
Arauca	Arauca	77,66	75,95	57,60	72,96	Moderado
Norte de Santander	Los Patios	56,35	84,58	75,72	71,52	Moderado
Caldas	Villamaría	74,17	63,77	56,64	66,50	Moderado
Sucre	Sincelejo	79,49	64,07	39,67	65,36	Moderado
Atlántico	Galapa	64,92	81,05	30,41	64,47	Moderado
Chocó	Carmen de Atrato	74,38	68,24	11,00	59,24	Medio
Valle del Cauca	Jamundí	61,96	56,79	50,44	57,59	Medio
Nariño	Ipiales	49,22	65,22	48,31	55,44	Medio
Norte de Santander	Puerto Santander	73,57	45,31	5,33	48,62	Alto
La Guajira	Maicao	50,23	39,71	39,83	43,94	Alto
Atlántico	Puerto Colombia	48,04	48,28	25,38	43,60	Alto
La Guajira	Riohacha	30,99	68,81	18,30	43,58	Alto
San Andrés	Providencia	39,11	42,39	46,02	41,80	Alto

» CATEGORÍA 5

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Quindío	Calarcá	100,00	79,00	73,54	86,31	Bajo
Cundinamarca	Madrid	87,59	66,97	83,52	78,53	Bajo
Caldas	La Dorada	68,23	81,79	84,88	76,98	Moderado
Caldas	Riosucio	78,75	75,76	49,92	71,79	Moderado
Antioquia	La Ceja	75,36	56,60	82,75	69,33	Moderado
Antioquia	Caucasia	75,00	67,90	46,57	66,47	Moderado

» **CATEGORÍA 5** CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Meta	Acacías	74,30	73,99	21,28	63,57	Medio
Cundinamarca	Cajicá	73,91	58,91	49,87	63,10	Medio
Antioquia	Santa Fe de Antioquia	76,34	53,47	53,52	62,63	Medio
Cauca	Caloto	54,55	63,64	46,00	56,48	Medio
Norte de Santander	San Cayetano	53,87	55,81	56,41	55,15	Medio
Valle del Cauca	El Cerrito	52,62	71,73	14,86	52,71	Alto
Magdalena	Aracataca	51,90	58,07	21,50	48,29	Alto
Caldas	Chinchiná	48,84	57,79	23,32	47,31	Alto
Magdalena	Ciénaga	30,26	49,89	20,11	36,08	Alto
Valle del Cauca	Zarzal	50,89	24,74	13,49	32,95	Muy alto
Cundinamarca	Sopó	20,42	39,13	14,60	26,74	Muy alto

» **CATEGORÍA 6**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Santander	San Vicente de Chucurí	98,44	90,80	66,56	89,01	Bajo
Antioquia	El Carmen de Viboral	96,52	82,79	74,75	86,67	Bajo
Antioquia	Guarne	85,80	76,85	86,04	82,27	Bajo
Antioquia	Amalfi	82,19	81,80	73,95	80,38	Bajo
Antioquia	Marinilla	83,48	79,17	71,06	79,27	Bajo
Putumayo	Mocoa	94,53	76,11	54,03	79,06	Bajo
Valle del Cauca	Caicedonia	76,70	78,24	80,22	78,02	Bajo
Quindío	Córdoba	90,00	69,47	65,81	76,95	Moderado
Antioquia	El Retiro	88,39	55,46	91,50	75,84	Moderado
Huila	Altamira	71,79	80,14	72,69	75,31	Moderado
Casanare	Tauramena	82,92	79,11	50,16	74,84	Moderado
Quindío	Filandia	76,61	74,91	71,17	74,84	Moderado
Quindío	Génova	88,33	65,68	65,53	74,71	Moderado
Santander	Hato	80,54	77,83	56,19	74,59	Moderado
Huila	Colombia	74,38	77,79	62,96	73,46	Moderado
Santander	Palmas del Socorro	79,46	73,57	57,14	72,64	Moderado
Norte de Santander	Durania	76,72	82,87	41,63	72,16	Moderado
Antioquia	El Santuario	80,54	60,18	78,15	71,92	Moderado
Huila	Rivera	79,29	70,23	60,48	71,90	Moderado
Huila	Yaguará	67,50	68,54	84,20	71,25	Moderado
Boyacá	Miraflores	72,60	69,28	71,08	70,97	Moderado
Norte de Santander	Tibú	70,23	82,29	49,22	70,85	Moderado
Antioquia	Alejandría	83,39	65,09	57,07	70,81	Moderado
Valle del Cauca	Pradera	72,08	75,34	56,95	70,36	Moderado
Cundinamarca	Guaduas	69,69	83,92	42,02	69,85	Moderado
Antioquia	Jardín	89,64	57,60	54,30	69,76	Moderado
Risaralda	Balboa	58,48	76,02	78,40	69,48	Moderado
Caldas	Aranzazu	72,41	80,14	41,51	69,32	Moderado
Cundinamarca	El Colegio	80,36	66,81	51,25	69,11	Moderado

» CATEGORÍA 6

CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Norte de Santander	Mutiscua	75,36	72,58	49,11	69,00	Moderado
Norte de Santander	Cucutilla	80,71	67,85	46,33	68,69	Moderado
Boyacá	Paipa	76,25	69,70	48,42	68,06	Moderado
Tolima	Armero Guayabal	76,19	61,93	63,79	68,01	Moderado
Antioquia	Puerto Berrío	83,98	71,96	27,78	67,94	Moderado
Antioquia	Vegachi	84,64	59,42	51,45	67,91	Moderado
Nariño	Yacuanquer	83,84	56,64	55,92	67,38	Moderado
Cesar	Codazzi	79,53	64,97	47,33	67,26	Moderado
Antioquia	Granada	78,30	64,12	50,45	67,06	Moderado
Antioquia	Puerto Triunfo	68,52	65,39	66,34	66,83	Moderado
Antioquia	Sonsón	66,72	69,90	59,82	66,61	Moderado
Santander	San José de Miranda	68,30	70,53	52,07	65,95	Moderado
Cauca	Sotará	71,96	67,01	51,09	65,81	Moderado
Putumayo	Puerto Guzmán	67,14	78,57	35,93	65,47	Moderado
Nariño	Nariño	76,07	62,47	49,45	65,31	Moderado
Putumayo	Puerto Asís	71,25	67,80	47,72	65,16	Moderado
Antioquia	Ciudad Bolívar	60,57	83,45	34,57	64,52	Moderado
Bolívar	Rosa del Sur	74,95	61,02	47,25	63,84	Moderado
Santander	Sabana de Torres	55,96	81,57	43,43	63,70	Moderado
Norte de Santander	Chinacota	74,29	68,83	31,29	63,51	Medio
Cauca	Sucre	65,71	61,98	60,88	63,25	Medio
Tolima	Roncesvalles	54,11	76,53	53,37	62,93	Medio
Boyacá	Villa de Leyva	80,08	51,05	50,52	62,55	Medio
Cauca	Puerto Tejada	79,29	54,39	44,73	62,42	Medio
Caldas	Pacora	80,00	61,71	28,01	62,28	Medio
Cundinamarca	Subachoque	60,09	77,99	34,87	62,21	Medio
Antioquia	San Carlos	69,46	73,58	23,66	61,95	Medio
Nariño	Potosí	66,28	58,21	60,02	61,80	Medio
Cauca	Santander de Quilichao	52,05	75,95	51,98	61,60	Medio
Caldas	Norcasia	47,23	71,74	69,42	61,47	Medio
Boyacá	Busbanza	64,67	62,87	51,67	61,35	Medio
Norte de Santander	Bucarasica	70,00	56,72	52,49	61,18	Medio
Valle del Cauca	Florida	59,64	80,27	24,67	60,90	Medio
Cesar	El Copey	55,27	70,08	53,08	60,76	Medio
Cesar	El Paso	60,42	63,44	54,74	60,49	Medio
Cundinamarca	Gachancipá	70,09	67,45	26,32	60,28	Medio
Norte de Santander	Teorama	68,07	58,22	48,00	60,11	Medio
Santander	Cimitarra	60,71	58,97	60,78	60,03	Medio
Quindío	Salento	51,01	78,72	40,10	59,91	Medio
Antioquia	Angostura	50,80	68,02	61,52	59,83	Medio
Antioquia	Valdivia	68,66	56,76	48,17	59,80	Medio
Caldas	Marquetalia	61,43	65,60	44,58	59,73	Medio
Cundinamarca	Tocancipá	50,51	80,57	34,30	59,29	Medio
Caldas	Manzanares	56,61	69,16	42,74	58,85	Medio
Santander	Albania	58,28	62,51	45,49	57,42	Medio

» CATEGORÍA 6						CONTINUACIÓN
DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Antioquia	Turbo	60,54	62,42	41,02	57,39	Medio
Antioquia	Guatapé	69,55	64,77	18,10	57,35	Medio
Antioquia	Fredonia	59,29	67,60	32,54	57,26	Medio
Norte de Santander	Herrán	51,25	57,87	65,89	56,83	Medio
Santander	Puerto Wilches	57,24	59,00	50,49	56,59	Medio
Cundinamarca	Tabio	56,82	71,61	24,49	56,27	Medio
Norte de Santander	La Esperanza	46,95	74,61	37,25	56,08	Medio
Córdoba	Planeta Rica	53,52	62,01	47,75	55,76	Medio
Norte de Santander	Labateca	71,37	62,38	10,86	55,67	Medio
Norte de Santander	Toledo	44,73	68,71	46,60	54,70	Alto
Tolima	Venadillo	55,10	68,53	24,71	54,39	Alto
Huila	Agrado	58,48	63,40	27,59	54,27	Alto
Antioquia	Hispania	69,11	51,66	29,19	54,14	Alto
Antioquia	Cisneros	59,22	63,17	25,38	54,03	Alto
La Guajira	Dibulla	56,64	70,21	15,74	53,89	Alto
Cauca	Patía El Bordo	58,78	62,29	26,64	53,76	Alto
Norte de Santander	Ocaña	46,61	75,35	24,14	53,61	Alto
Sucre	Sampués	55,08	72,49	12,90	53,61	Alto
Tolima	Purificación	47,53	67,47	36,43	53,28	Alto
Santander	Barbosa	55,54	45,14	64,82	53,23	Alto
Nariño	Taminago	52,50	61,94	36,12	53,00	Alto
Nariño	El Tambo	65,00	47,97	38,98	52,98	Alto
Cauca	Balboa	42,41	78,59	22,88	52,98	Alto
Antioquia	Sopetrán	55,57	49,48	53,58	52,73	Alto
Norte de Santander	Chitagá	52,14	55,65	45,57	52,23	Alto
Bolívar	Cantagallo	52,50	69,07	17,50	52,13	Alto
Antioquia	Donmatías	47,68	56,05	53,10	52,11	Alto
Norte de Santander	Lourdes	52,32	58,59	37,77	51,92	Alto
Cauca	Florencia	52,50	57,45	38,45	51,67	Alto
Amazonas	Leticia	61,01	55,41	24,35	51,44	Alto
Boyacá	Ramiriquí	57,41	62,10	16,19	51,04	Alto
Nariño	Chachagüi	45,18	56,79	51,19	51,02	Alto
Antioquia	Yarumal	44,55	61,45	42,91	50,98	Alto
Norte de Santander	Cácota de Velasco	58,66	53,33	30,34	50,86	Alto
Nariño	Cumbitara	60,54	38,07	53,32	50,10	Alto
Caldas	Samana	58,87	54,66	23,42	50,09	Alto
Huila	Aipe	43,78	60,57	41,77	50,09	Alto
Antioquia	Murindó	42,86	66,38	30,04	49,70	Alto
Santander	Puente Nacional	52,19	57,78	28,50	49,69	Alto
Boyacá	Pauna	47,92	62,63	25,48	49,31	Alto
Cauca	Almaguer	54,40	42,51	51,41	49,05	Alto
Antioquia	Tarazá	51,41	48,69	44,59	48,96	Alto
Cesar	Bosconia	73,93	38,58	19,16	48,84	Alto
Norte de Santander	Convención	35,31	59,53	51,77	48,29	Alto
Antioquia	San Rafael	61,61	45,64	26,52	48,20	Alto

» CATEGORÍA 6

CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Cauca	Timbío	45,09	61,63	25,81	47,85	Alto
Nariño	La Unión	42,86	48,36	52,31	46,95	Alto
Boyacá	Iza	45,00	46,35	48,40	46,22	Alto
Cauca	Bolívar	53,75	50,70	21,88	46,16	Alto
Norte de Santander	Arboledas	49,46	41,63	48,29	46,10	Alto
Antioquia	Briceño	34,91	59,57	41,47	46,09	Alto
Magdalena	Puebloviejo	54,76	48,43	22,27	45,73	Alto
Santander	Simacota	35,47	59,33	38,40	45,60	Alto
Norte de Santander	Villacaro	59,64	48,10	9,75	45,05	Alto
Magdalena	El Banco	47,14	43,28	43,13	44,80	Alto
Nariño	San Pablo	51,37	50,60	19,17	44,62	Alto
Nariño	Los Andes	47,59	49,99	27,57	44,55	Alto
Magdalena	Sitionuevo	46,72	50,18	28,79	44,52	Alto
Sucre	Corozal	59,84	46,08	9,83	44,34	Alto
Tolima	Cajamarca	51,96	36,40	43,83	44,11	Alto
Cauca	La Sierra	31,79	53,94	47,25	43,74	Alto
Caldas	Victoria	24,20	58,91	42,89	41,82	Alto
Norte de Santander	Pamplona	42,41	42,56	38,92	41,77	Alto
La Guajira	San Juan del Cesar	43,28	50,02	19,83	41,28	Alto
Norte de Santander	Ragonvalia	33,57	47,42	43,07	41,01	Alto
Cesar	Becerril	37,27	57,32	15,22	40,88	Alto
Antioquia	Liborina	36,79	42,10	46,47	40,85	Alto
Nariño	El Peñol	50,71	43,08	15,21	40,56	Alto
Norte de Santander	El Tarra	27,81	62,71	18,75	39,96	Alto
Antioquia	Nariño	33,81	31,24	64,48	38,92	Alto
Antioquia	La Unión	27,41	48,84	41,85	38,87	Alto
Norte de Santander	Hacarí	46,01	45,49	11,25	38,85	Alto
Norte de Santander	La Playa	40,09	46,15	21,47	38,79	Alto
Caldas	Marulanda	29,73	52,58	27,25	38,37	Alto
Quindío	Buenavista	31,61	37,19	54,09	38,34	Alto
Norte de Santander	Cáchira	43,66	48,26	5,21	37,81	Alto
Atlántico	Repelón	35,89	58,10	0,63	37,72	Alto
Nariño	San Pedro de Cartago	55,71	32,51	11,05	37,50	Alto
Caldas	Pensilvania	48,24	41,26	5,81	36,96	Alto
Chocó	Quibdó	29,19	48,81	26,89	36,58	Alto
Antioquia	San Luis	36,07	42,76	21,06	35,74	Alto
Norte de Santander	Gramalote	34,91	45,88	13,90	35,10	Muy alto
Atlántico	Baranoa	16,67	53,36	35,07	35,03	Muy alto
Tolima	San Sebastián de Mariquita	35,08	43,40	17,04	34,80	Muy alto
Boyacá	Santana	45,27	40,44	0,00	34,28	Muy alto
Cesar	Pueblo Bello	30,89	45,31	10,83	32,65	Muy alto
Norte de Santander	San Calixto	32,17	42,43	14,74	32,79	Muy alto
Huila	Gigante	21,88	46,15	27,54	32,72	Muy alto
Valle del Cauca	Vijes	28,72	49,36	5,13	32,26	Muy alto

» **CATEGORÍA 6** CONTINUACIÓN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	VISIBILIDAD	CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES	PARTICIPACIÓN	ITM	NIVEL DE RIESGO
Cesar	La Jagua de Ibirico	34,29	38,86	14,32	32,12	Muy alto
Antioquia	San Pedro de Urabá	24,29	43,96	21,31	31,56	Muy alto
Norte de Santander	Ábrego	18,39	57,44	5,58	31,45	Muy alto
Bolívar	San Pablo	23,13	49,60	8,10	30,71	Muy alto
Cauca	Santa Rosa	33,04	22,48	40,41	30,29	Muy alto
Magdalena	Fundación	24,02	36,96	27,59	29,91	Muy alto
Antioquia	Zaragoza	11,72	46,89	16,62	26,77	Muy alto
Norte de Santander	Carmen	12,68	42,20	16,59	25,27	Muy alto
Córdoba	Libertador	11,96	32,84	20,51	22,02	Muy alto

252 MUNICIPIOS EVALUADOS

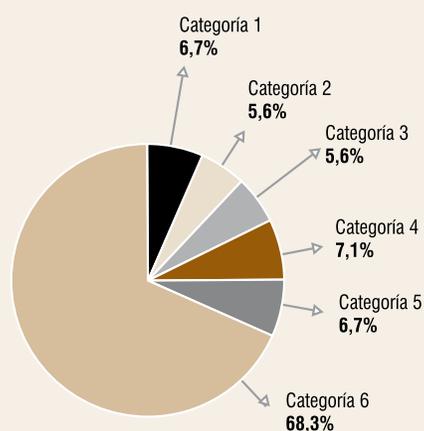
El Índice de Transparencia Municipal (ITM) evaluó, en 2005 y 2006, a 252 municipios, los cuales tienen al menos una de las siguientes características:

- Municipios de categoría 1 a 3 según la clasificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (Dane).
- Municipios participantes en la primera medición del ITM, en 2004.
- Municipios donde se adelantan proyectos de cooperación internacional orientados al fortalecimiento institucional por parte de agencias como la GTZ, Cimientos o Laboratorios de Paz II—Laboratorio de Paz, Gobernabilidad y Desarrollo Institucional II.

» **TABLA 9**
MUNICIPIOS PARTICIPANTES SEGÚN SU CATEGORÍA DANE

CATEGORÍA	NÚMERO DE ENTIDADES	PORCENTAJE DE ENTIDADES EVALUADAS EN LA CATEGORÍA (2006)
1	17	100
2	14	93
3	14	87,5
4	18	81
5	17	54
6	172	17,3
Total	252	22,9

GRÁFICA 18
Porcentaje de municipios evaluados según categoría



Factores e indicadores de medición

Cada uno de los tres factores medidos en el ITM está compuesto por un conjunto de indicadores que dan cuenta de los distintos aspectos considerados críticos para adelantar una gestión municipal transparente.

VISIBILIDAD



Indaga sobre los mecanismos y estrategias utilizadas por las autoridades gubernamentales para entregar a la ciudadanía información clara, completa, pertinente, necesaria y oportuna sobre el manejo de los asuntos públicos. También establece las posibilidades de la ciudadanía para acceder a esa información, procesarla, elaborar sus propias conclusiones y dialogar con las autoridades públicas sobre la gestión y sus resultados.

	INDICADOR	QUÉ MIDE/ FUENTE DE INFORMACIÓN / PERIODO DE REFERENCIA
1	Rendición de cuentas a la ciudadanía	Establece la entrega de información al ciudadano sobre objetivos y resultados de la gestión del gobierno y las entidades públicas, el número de medios o mecanismos por los cuales se realizó y los temas incluidos (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
2	Publicidad del Plan de Desarrollo y Presupuesto	Califica el número de medios de difusión del plan de desarrollo y el número de medios de publicación del presupuesto (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
3	Publicidad de la destinación de recursos de regalías	Evalúa si se publica en medios de difusión masiva información relacionada con el monto de los recursos captados y los proyectos concretos en los cuales se invirtieron (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
4	Publicidad de la contratación	Evalúa el número de medios en los cuales se publican las convocatorias y los prepliegos, pliegos y textos definitivos de los contratos (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
5	Publicidad de la contratación el Sistema de Información sobre la Contratación Estatal	Para la vigencia 2005 evalúa el registro de las entidades en el portal del Sice y la publicación de su plan de compras en el mismo (<i>Contraloría General de la República, específicamente Sistema de Información para la Contratación Estatal (SICE)/ Revisión con corte al 31 de diciembre de 2005. La variable de plan de compras no aplica para el 2005 a los municipios de categoría 5 y 6</i>). Para la vigencia 2006 evalúa que las entidades hayan publicado su plan de compras y al menos un contrato objeto de esta obligación (<i>Contraloría General de la República, específicamente Sistema de Información para la Contratación Estatal (Sice) / Revisión con corte al 31 de diciembre de 2006</i>).

CONTINUACIÓN

	INDICADOR	QUÉ MIDE/ FUENTE DE INFORMACIÓN / PERIODO DE REFERENCIA
6	Publicidad de la administración de los recursos humanos	Examina aspectos de recurso humano publicados y la cantidad de medios utilizados (<i>formulario diligenciado por la entidad, vigencia 2005-2006</i>).
7	Publicidad de la oferta de bienes y servicios de la administración	Evalúa la publicación de los criterios de selección y beneficiarios de los programas de bienes y servicios que ofrece la administración y los medios de divulgación utilizados (<i>formulario diligenciado por la entidad, vigencia 2005-2006</i>).
8	Acceso a la información	Evalúa la entrega de información sobre procesos administrativos de la alcaldía y sus instrumentos de planeación (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
9	Página web	Califica la estructura, contenido y facilidad de acceso al sitio web del municipio. Solo aplica a municipios de categoría 1 a 3. Para la vigencia 2005 se replica la calificación de la vigencia 2006 (<i>revisión página web de la entidad. Equipo de investigadores ITM / Primer y tercer trimestre del año 2007</i>).

CUMPLIMIENTO DE NORMAS Y ESTÁNDARES



Evalúa la observancia, por parte de la administración municipal, del conjunto de normas y estándares establecidos para adelantar los procesos de planeación, presupuestación, contratación, gestión de recursos humanos y control institucional en la gestión de las entidades públicas.

	INDICADOR	QUÉ MIDE/ FUENTE DE INFORMACIÓN / PERIODO DE REFERENCIA
1	Metas cuantificables en el Plan de Desarrollo	Verifica la existencia de metas cuantificables en el plan de desarrollo en los sectores de salud, educación y agua potable (<i>verificación por el equipo de investigadores ITM de la información entregada por el municipio, específicamente el documento anexo del Plan de Desarrollo. Vigencia 2005-2006</i>).
2	Instrumentos de planeación	Examina la estructura del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), y la constitución legal del Banco de Proyectos (<i>verificación por el equipo de investigadores ITM de la información entregada por el municipio, específicamente documentos anexos al formulario. Vigencia 2005-2006</i>).
3	Reporte del cumplimiento en la destinación de regalías	Evalúa la inversión de los recursos de regalías de las entidades en los sectores específicos que determina el marco legal colombiano. Ley 149 de 96, modificada por la ley 756 de 2002 (<i>departamento Nacional de Planeación. Vigencia 2005-2006</i>).
4	Gestión de la contratación	Evalúa que el porcentaje de contratación directa sea inferior al 10% de la menor cuantía. Determina el porcentaje de recurrencia de la Contratación por Urgencia Manifiesta, contratación con cooperativas, asociaciones y universidades, y el proceso de elaboración del comité y documento de plan de compras (<i>formulario diligenciado por la entidad, vigencia 200-2006</i>).
5	Gestión del recurso humano	Evalúa si la estructura de planta de personal cumple las características de eficiencia, racionalidad y mérito a través de variables como: la proporción de contratistas de servicios personales respecto del total de la planta, el porcentaje de funcionarios operativos y de apoyo frente al porcentaje de funcionarios dedicado a actividades misionales, y la composición de los cargos de libre nombramiento y remoción.

CONTINUACIÓN

≡	INDICADOR	QUÉ MIDE/ FUENTE DE INFORMACIÓN / PERIODO DE REFERENCIA
6	Evaluación y capacitación del recurso humano	Examina las acciones de evaluación de los servidores públicos y la capacitación que reciben en temas relacionados con la gestión y el desarrollo institucional, así como los efectos de las evaluaciones y el porcentaje de funcionarios evaluados (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
7	Reporte de información a organismos de control y entidades públicas	Califica si se cumple con la entrega del informe de ejecución presupuestal al DNP, de los informes contables a la Contaduría y de los informes presupuestales a la Contraloría (<i>DNP, CGN y Contraloría territorial. Vigencia 2005-2006</i>).
8	Rendición de cuentas al Concejo Municipal	Evalúa que el informe de gestión presentado al Concejo contenga información sobre Salud, Educación y Saneamiento básico (<i>verificación del equipo de investigadores del ITM al Informe presentado al Concejo Municipal. Vigencia 2005-2006</i>).
9	Avances en el Sistema de Control Interno de Gestión	Califica la existencia de la oficina de CI, la selección del funcionario por meritocracia, la implementación del MecI, así como la Evaluación del DAFP 2005 / Seguimiento a la implementación del MECI DAFP-2006. (esta solo aplica para la vigencia 2006) (<i>formulario diligenciado por la entidad / Departamento Administrativo de la Función Pública. Vigencia 2005 y 2006</i>).
10	Indicador de desempeño fiscal	Define la capacidad fiscal del municipio en la vigencia evaluada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 de la Ley 617 de 2000 (<i>Departamento Nacional de Planeación. Vigencia 2005-2006</i>).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Evalúa el conjunto de iniciativas del gobierno municipal a estimular y hacer posible la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre prestación de servicios, definición de prioridades, uso de recursos, y en el ejercicio del control sobre el desempeño de las autoridades públicas.

≡	INDICADOR	QUÉ MIDE/ FUENTE DE INFORMACIÓN / PERIODO DE REFERENCIA
1	Estrategias y recursos para la participación ciudadana	Evalúa la inclusión del tema de participación ciudadana en el proceso de gestión, reflejado esto en los arreglos institucionales en términos de estructura administrativa, instrumentos de planeación y presupuesto (<i>verificación del del PDM y el POAI por el equipo de investigadores del ITM / Reportes de ejecución presupuestal DNP/formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
2	Instancias y acciones para la promoción de la participación	Evalúa la existencia de instancias de promoción en control social de carácter formal e informal, así como acciones específicas de promoción de la participación ciudadana (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
3	Participación ciudadana en el presupuesto	Determina la participación de la ciudadanía en la priorización de proyectos de inversión (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).
4	Quejas y reclamos	Evalúa la existencia de un sistema de quejas y reclamos en la entidad municipal y sus informes. (<i>formulario diligenciado por la entidad. Vigencia 2005-2006</i>).