

EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO COMO HERRAMIENTA PARA MEJORAR  
LA GESTIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS PARA LOS MUNICIPIOS DE  
CUNDINAMARCA

MARÍA FERNANDA RODRÍGUEZ LADINO

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA  
FACULTAD DE ECONOMÍA  
BOGOTÁ, D.C.

2019

EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO COMO HERRAMIENTA PARA MEJORAR  
LA GESTIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS PARA LOS MUNICIPIOS DE  
CUNDINAMARCA

MARÍA FERNANDA RODRÍGUEZ LADINO

Proyecto integral de grado para optar el título de  
ECONOMISTA

Director  
MAURICIO GARCÍA  
Economista

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA  
FACULTAD DE ECONOMÍA  
BOGOTÁ, D.C.  
2019

Nota de aceptación (Dirección de investigación)

---

---

---

---

---

---

MAURICIO GARCÍA GARZÓN

---

LUZ ROCIO CORREDOR GONZÁLEZ

---

MANUEL HERNANDO GONZÁLEZ MAYORGA

Bogotá D.C., febrero de 2019

## DIRECTIVAS FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE AMÉRICA

Presidente de la Universidad y Rector del Claustro

Dr. Jaime Posada Díaz

Vicerrector de Desarrollo y Recursos Humanos

Dr. Luis Jaime Posada García-Peña

Vicerrectora Académica y de Postgrados

Dra. Ana Josefa Herrera Vargas

Decano Facultad de Economía

Dr. Fernando Moreno Herrera

Las directivas de la Universidad de América, los jurados calificadores y el cuerpo docente no son responsables por los criterios e ideas expuestas en el presente Documento. Estos corresponden únicamente a los autores.

## **DEDICATORIA**

Al por qué y el por quién de mi vida que es en primer lugar Dios, mi mamá, Amparo Ladino Medina, mi papá Fernando Augusto Rodríguez Castro y mi hermano Sergio Esteban Rodríguez Ladino, quienes han sido y seguirán siendo la razón y el motor de toda mi existencia.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco en primer lugar a Dios, de quien ha provenido mi ayuda en todo momento y quien me ha regalado entre tantas cosas, la sabiduría y la fortaleza para culminar exitosamente el presente trabajo de investigación y mi carrera profesional, además por elegir a Amparo Ladino Medina como mi madre, a quien no solo le debo la vida si no todo el amor, esfuerzo y sacrificio realizado para llevarme hasta donde me encuentro hoy en día, de igual forma a mi papá Fernando Augusto Rodríguez Castro, quien siempre me ha acompañado en cada paso con un amor incondicional, con una disposición de apoyo y con su ayuda inigualable, y por último pero no menos importante a mi hermano Sergio Esteban Rodríguez Ladino, a quien amo con todo mi corazón y a quien le agradezco su compañía, sus consejos y su amor, que no tiene reemplazo ni comparación.

Asimismo, agradezco al profesor y director de tesis Mauricio García, quien con su conocimiento y sabiduría me orientó y apoyó de manera significativa en el desarrollo del presente documento.

Finalmente doy gracias a los amigos que adquirí en mi trayectoria universitaria, a los amigos que han permanecido en mi vida al pasar de los años, al resto de mi familia y a las demás personas que me han apoyado durante todo este proceso.

## CONTENIDO

	pág.
OBJETIVOS	17
1. MARCO REFERENCIAL	20
1.1 MARCO TEORICO	21
1.2 MARCO CONCEPTUAL	31
1.2.1 Gestión pública	31
1.2.2 Transparencia	32
1.2.3 Gobierno abierto	33
1.2.4 Índice de Gobierno Abierto	34
1.2.5 Corrupción	34
1.3 MARCO NORMATIVO	34
1.3.1 Anticorrupción	34
1.3.2 Gobierno abierto	35
1.3.3 Gestión pública	36
1.4 ESTADO DEL ARTE	37
2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y DEL DESARROLLO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA, HACIENDO ENFASÍS EN LOS MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA	42
2.1 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA	42
2.1.1 A nivel nacional	42
2.1.2 A nivel departamental	52
2.1.3 A nivel municipal	53
2.2 MEDICIÓN	55
2.2.1.1 Eficacia	57
2.2.1.2 Eficiencia	57
2.2.1.3 Requisitos Legales	58
2.2.1.4 Gestión	58
2.2.2 Nueva Medición Del Desempeño Municipal (MDM).	60
2.2.2.1 Gestión	61
2.2.2.2 Resultados	63
3. EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA): COMPONENTES Y ÁREAS DE ACCIÓN	65
3.1 GENERALIDADES	65
3.2 ÁREAS DE ACCIÓN	68
3.3 ESTRUCTURA	70
3.3.1 Organización de la Información	73
3.3.1.1 Control Interno	74
3.3.1.2 Gestión Documental	74
3.3.2 Exposición de la Información	74
3.3.2.1 Contratación	75

3.3.2.2 Competencias Básicas Territoriales	76
3.3.2.3 Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera.	77
3.3.3 Diálogo de la Información	79
3.3.3.1 Gobierno Electrónico	80
3.3.3.2 Transparencia y Rendición de Cuentas	81
3.3.3.3. Atención al Ciudadano	81
4. RELACIÓN E INCIDENCIA DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA) EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE CUNDINAMARCA Y LOS CANALES A TRAVÉS DE LOS CUALES SE HA FORTALECIDO	83
4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS	83
4.2 RELACIÓN ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL GOBIERNO ABIERTO	87
4.2.1 Año 2012	88
4.2.2 Año 2013	91
4.2.3 Año 2014	93
4.2.4 Año 2015	96
4.2.5 Año 2016	99
4.3 INCIDENCIA DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA) EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: VISTA A TRAVÉS DE LA EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL (IDI)	102
4.4 CANALES A TRAVÉS DE LOS QUE EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA) SE CONSTITUYE EN UNA HERRAMIENTA DE GESTIÓN PÚBLICA	105
5. CONCLUSIONES	118
6. RECOMENDACIONES	122
BIBLIOGRAFÍA	124
ANEXOS	131

## LISTA DE CUADROS

	<b>pág.</b>
Cuadro 1. Competencias de los distintos niveles de Gobierno	55
Cuadro 2. Indicadores y porcentajes del Índice de Gobierno Abierto (IGA), año 2010-2011	72
Cuadro 3. Indicadores y porcentajes del Índice de Gobierno Abierto (IGA), 2016-2017	73
Cuadro 4. Canales a través de los que Tibirita, Pulí y Guataquí adoptaron el Índice de Gobierno Abierto (IGA) como herramienta de Gestión	115

## LISTA DE DIAGRAMAS

	<b>pág.</b>
Diagrama 1. Componentes del Índice de Desempeño Integral Municipal (IDI)	57
Diagrama 2. Conformación de las Dotaciones Iniciales (DI)	60
Diagrama 3. Estructura de la nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM)	61
Diagrama 4. División del componente de Gestión y sus respectivas ponderaciones	62
Diagrama 5. División del componente de Resultados y sus respectivas ponderaciones	64
Diagrama 6. Mapa de procesos alcaldía de Mosquera	69

## LISTA DE FIGURAS

	<b>pág.</b>
Figura 1. El Marco Analítico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el Gobierno Abierto	33
Figura 2. Triangulo de la corrupción	67

## LISTA DE GRÁFICAS

	pág.
Gráfica 1. Niveles de Correlación	85
Gráfica 2. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2012, con y sin tendencia	89
Gráfica 3. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2013, con y sin tendencia	92
Gráfica 4. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el IGA para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2014, con y sin tendencia	94
Gráfica 5. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2015	98
Gráfica 6. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2016, con y sin tendencia	101
Gráfica 7. Número de municipios de Cundinamarca en cada uno de los rangos de calificación del Índice de Desempeño Integral (IDI) del 2006 al 2016	103

## LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Rango de Calificación del Índice de Gobierno Abierto (IGA)	85
Tabla 2. Rango de Calificación del Índice de Desempeño Integral (IDI)	85
Tabla 3. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2012	88
Tabla 4. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2012	89
Tabla 5. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2012	90
Tabla 6. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2013	91
Tabla 7. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2013	91
Tabla 8. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2013	93
Tabla 9. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2014	94
Tabla 10. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2014	94
Tabla 11. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2014	95
Tabla 12. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2015	96
Tabla 13. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2015	97
Tabla 14. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2015	98
Tabla 15. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2012	100
Tabla 16. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2016	100
Tabla 17. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2016	101

Tabla 18. Salida de la Regresión por Datos Panel MCO Agrupados para el Índice de Desempeño Integral (IDI) en función del Índice de Gobierno Abierto (IGA)	104
Tabla 19. Resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y del Índice de Desempeño Integral (IDI) para el municipio de Mosquera del año 2012 al 2016	105
Tabla 20. Variaciones en los resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el municipio de Mosquera	106
Tabla 21. Matriz de correlación entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el municipio de Mosquera	106
Tabla 22. Resultados desglosados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el municipio de Mosquera, en el año 2012	107
Tabla 23. Resultados desglosados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el municipio de Mosquera, en el año 2013	109
Tabla 24. Resultados desglosados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el municipio de Mosquera, en el año 2014	110
Tabla 25. Resultados, Variaciones y Correlación del índice de Gobierno Abierto (IGA) y del Índice de Desempeño Integral (IDI), para los municipios de Tibirita, Pulí y Guataquí	112
Tabla 26. Año de falencias en los municipios de Tibirita, Pulí y Guataquí, con sus respectivos resultados desfavorables	113
Tabla 27. Año siguiente al desfavorable y los resultados de los municipios de Tibirita, Pulí y Guataquí, en dichos componentes que presentaban mayores dificultades en el año anterior	114

## **LISTA DE ANEXOS (en CD)**

Anexo A. Resultados de la nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) para los municipios de Cundinamarca en el año 2016.

Anexo B. Resultados del Índice de Desempeño Municipal (IDI) para los municipios de Cundinamarca en el año 2016.

Anexo C. Resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los municipios de Cundinamarca en el año 2016.

Anexo D. Resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los municipios de Cundinamarca del 2012 al 2016.

Anexo E. Resultados de los municipios de Cundinamarca en cada uno de las dimensiones del Índice de Gobierno Abierto (IGA) durante el periodo 2012-2016.

Anexo F. Resultados de la regresión por Datos Panel con Efectos Fijos.

Anexo G. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) de Mosquera, año 2013.

Anexo G. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) de Mosquera, año 2014.

Anexo I. Seguimiento al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) de Mosquera del año 2013.

Anexo J. Resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y del Índice de Desempeño Integral (IDI), para los municipios de Pulí y Tibirita durante el año 2012, y para el municipio de Guataquí durante el 2014.

Anexo K. Resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y del Índice de Desempeño Integral (IDI), para los municipios de Pulí y Tibirita durante el año 2013, y para el municipio de Guataquí durante el 2015.

Anexo L. Datos ordenados por Datos Panel.

## RESUMEN

La Gestión Pública en Colombia ha atravesado por una serie de reformas, ajustes y modificaciones, las cuales han conllevado al deterioro de la misma, pues se han materializado situaciones indeseadas, tales como la corrupción, razón por la cual surgen iniciativas como el Índice de Gobierno Abierto (IGA) que buscan servir de herramienta para evitar que las entidades Estatales caigan en estos actos delictivos.

En el marco de lo anterior, los municipios del país se han sumado a este tipo de iniciativas, pues al igual que el nivel nacional y el departamental, los municipios buscan luchar contra la corrupción, a la vez que fortalecen su Gestión Pública, razón por la cual se analiza la manera en la que el IGA se ha constituido en una herramienta de mejora para la Gestión Pública en los municipios de Cundinamarca, identificando además el proceso recorrido hasta lograrlo, debido a que tal y como se evidenció, la relación entre estas variables es lineal positiva, y la incidencia del IGA sobre la Gestión es altamente significativa. De esta manera, durante el desarrollo de la investigación, se detecta que son los servidores públicos, la participación ciudadana y las herramientas tecnológicas las que han conllevado a la obtención de los resultados anteriormente señalados.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión Pública, Índice Gobierno Abierto, IGA, Municipios Cundinamarca, Gobierno Abierto, Transparencia, Anticorrupción, eficiencia eficacia municipal.

## INTRODUCCIÓN

El contexto de la Gestión Pública colombiana ha sido impactado por teorías como la burócrata, la administrativa, de gobernanza y por supuesto la gerencial, sin embargo, debido a la incompleta o fallida implementación de algunas de estas, surgen en el país situaciones tales como la monopolización del poder y de la información, el clientelismo, la corrupción, y demás hechos que impiden a los distintos niveles de gobierno alcanzar una gestión eficaz, eficiente y transparente, los cuales son aspectos característicos de una óptima gestión pública, y que son evaluados a través de índices tales como el de Desempeño Integral.

Debido a la problemática anteriormente señalada, nacen iniciativas que mientras luchan contra la corrupción, buscan fortalecer la administración estatal, dentro de ellas se encuentra el Índice de Gobierno Abierto (IGA), por esta razón resulta interesante analizar de qué manera este índice se ha constituido en una herramienta de mejora para la gestión pública, específicamente en los municipios de Cundinamarca durante los años 2012 y 2016, esto debido a que, en primer lugar, Cundinamarca como departamento constantemente se ha destacado como uno de los territorios promotores del Gobierno abierto, por ende es importante revisar si sus municipios han adoptado esta misma postura, en segundo lugar, el periodo de estudio abarca el primer año de medición del IGA, hasta el último año del que se conoce su publicación.

Por lo anterior, en la primera parte de este documento, se señalan las teorías, los conceptos, leyes y normas que sustentan la investigación, las cuales abarcan ciencias desde las nacidas en 1717 como la del Cameralismo, hasta las más recientes, como la de la Nueva Gestión Pública, además se describen conceptos claves tales como Transparencia, Corrupción, Gestión Pública, entre otros.

Seguido de lo anterior, se realiza un recorrido histórico por la gestión pública en Colombia, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, identificando de esta manera, las herramientas de medición utilizadas y haciendo una descripción de las mismas.

Posteriormente, en la tercera parte se encuentran las descripciones generales del IGA, la explicación de cada uno de los indicadores que lo componen, identificando además sus áreas de acción.

Finalmente, se determina la relación existente entre el Índice de Gobierno Abierto y la Gestión Pública en de los municipios de Cundinamarca, de igual forma se detecta la incidencia que ha tenido este índice dentro del comportamiento gerencial de dichos municipios, identificando de esta manera, sus impactos y los canales a través de los cuales se han obtenido los mismos.

En consecuencia, se encuentran las conclusiones y recomendaciones derivadas del proceso de investigación y de los hallazgos encontrados en este.

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Analizar cómo el Índice de Gobierno Abierto se ha constituido en una herramienta para el mejoramiento de la gestión pública en los municipios de Cundinamarca.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Describir el contexto general de la gestión pública y su desarrollo en los municipios del departamento de Cundinamarca
- Explicar la composición del Índice de Gobierno Abierto y sus áreas de acción dentro del marco de la Procuraduría General de la Nación.
- Definir la relación existente entre el Índice de Gobierno Abierto y la Gestión pública de los municipios del departamento de Cundinamarca
- Determinar cuál ha sido la incidencia del Índice de Gobierno Abierto en la Gestión Pública de los municipios de Cundinamarca, identificando los canales a través de los cuales se desarrollaron.

## 1. MARCO REFERENCIAL

El presente capítulo tiene como fin exponer la base teórica, conceptual y legal que soporta el desarrollo del trabajo, realizando un recorrido desde el origen de la gestión pública, en donde se involucran a sus principales exponentes y precursores, hasta los documentos de investigación previos al presente, los cuales se relacionan directamente con el mismo.

### 1.1 MARCO TEORICO

La gestión pública no siempre fue como se conoce hoy en día, de hecho, paso por varias transformaciones hasta llegar a lo que en la actualidad se asume como tal, pues surge luego de una serie de ajustes y teorías a la administración pública.

Sin embargo, la administración pública en si misma también ha atravesado por ciertas transformaciones antes de llegar a convertirse en lo que actualmente es lo aceptado y adoptado por diferentes organismos internacionales y los países que los conforman; pues tiene sus bases en ciencias como la de la policía y la cameralista y de allí en adelante han sido, como se verá a continuación, distintas escuelas y pensamientos los que han aportado a la construcción y definición de la administración pública.

Así pues, es preciso iniciar hablando de Von Justi quien nació en la Alemania de 1717 y el cual, fue el encargado de darle un alto desarrollo al Cameralismo, al igual que a la concepción y función de la policía. De esta forma, se dice que le dio cabida al Estado absolutista en Alemania en donde “la Cámara constituía la organización medular de la administración regia absolutista y la Policía constituyó la fuerza propulsora del movimiento de dominación sobre su ámbito territorial”<sup>1</sup>.

Entonces, esta ciencia cameralista era el pilar fundamental de la administración del Estado y su éxito e importancia radico en haber diferenciado entre policía, hacienda y política, o los que otros denominarían para la época: policía, economía y Cameralística, respectivamente.

Dicha diferencia residía en puntos tales como que, la policía era la encargada de calcular hasta que nivel se podría aumentar la hacienda sin que dicho incremento trajera consecuencias negativas para los ciudadanos, y de esta manera, era quien recaudaba el dinero de las personas a través de impuestos, mientras que la hacienda se encargaba de determinar que medios eran los más favorables para

---

<sup>1</sup> VICHER, Diana. Precursores de la administración pública: Los cameralistas y Juan Enrique Von Justi. Universidad Virtual del Estado de Guanajuato [En línea]. 2015 [Citado en 2018-08.07], p.1. Disponible en Internet: <http://roa.uveg.edu.mx/repositorio/postgrado2015/21/PrecursoresdelaAdministracinpblicaLosCameralistasyJuanEnriqueVonJusti.pdf>

emplear dichos recaudos, en otros términos, decidían que hacer con el dinero proveniente de dichos impuestos, en qué y cómo ejecutarlo.

Por su parte, se diferencia la policía de la política, según el cameralismo, en que, por un lado, la política es la encargada de crear las condiciones de seguridad apropiadas para la actuación de la policía, y que de este modo la policía pudiera defender la propiedad privada, con lo que indirectamente se estimularía la producción de bienes. Sin embargo, es la policía quien trata de potencializar el poder del Estado, pero también de maximizar el bienestar de la ciudadanía, es decir, crean las condiciones que posibilitan el actuar de la política, pues esta última tenía el deber de defender al Estado de las agresiones externas o conjugaciones internas.

En términos generales, de la ciencia de la policía se dice que protegía la soberanía y el poder central, es decir, buscaba mantener la autoridad a través de una especie de imposición, pese a ello, sirvió como un tipo de tránsito o puente entre el feudalismo y lo que se conoce hoy como Estado.

Sin embargo, años más tarde aparecería un concepto y una visión que marcaría el antes y el después de lo que se concibe como administración pública, pues es con Jean Bonnin hacia los años 1808 que realmente se construyen las bases y principios de la administración, porque pese a que ya se había hablado de administración anteriormente, se confundía con la figura de Estado o policía.

Y es allí donde radica la importancia de Bonnin dentro de la administración, pues tal y como lo afirma, dentro de su estudio introductorio del libro Principios de la Administración Pública de Charles- Jean Bonnin, Omar Guerrero en el 2004:

Hasta donde se conoce, es mérito de Bonnin la palabra Administración pública pues en Francia, desechando a la policía, Bonnin fue quien comenzó a escribir sobre la Administración pública, mientras que otros países europeos como Alemania y España continuaban cultivando la policía. Dejar atrás la policía implicó la desarticulación de su estructura y componentes generales: el gobierno y la administración, a lo que se sumó la justicia. Dicha diferenciación, fue identificada y desarrollada por Bonnin en su obra <sup>2</sup>.

De este modo, se pasa de un Estado de Policía, en donde su orden legal se establecía por la voluntad monarca, a un nuevo Estado de derecho basado en la ley como expresión de la voluntad ciudadana, pues se crea un “marco jurídico” que protege al ciudadano frente al previo absolutismo.

---

<sup>2</sup> GUERRERO, Omar. Compilación y estudio introductorio. Principios de Administración Pública. Charles-Jean Bonnin, Citado por la UNIVERSIDAD VIRTUAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO. La ciencia de la Administración pública en Francia en los siglos XIX y XX [En línea], 2010 [Citado en 2018-08-07], p. 1. Disponible en internet: <http://roa.uveg.edu.mx/archivos/postgrado/21/CharlesJeanBonninlosprincipiosdelaAdministracionpublica.pdf>

Bonnin se cuestiona acerca de la relación existente entre el Gobierno y la administración, y pese a que en su definición los relaciona, también los separa, dicho de otro modo, si bien no son conceptos ajenos, se hace la distinción entre uno y otro.

Se entiende entonces al Gobierno como la administración suprema del Estado, es decir, la autoridad y el poder en mayor nivel, sin embargo, constituye un accionar, como algunos denominan, pasivo, pues sus funciones básicamente se centran ser la voluntad pública ordenante, pues son quienes dirigen y supervisan.

Por su parte, la administración se convierte en ese Gobierno que se encuentra en las diferentes unidades territoriales, dividiendo así las actividades del gobierno en cada una de las partes del territorio, según se distribuya el mismo, y, además, tiene un enfoque de voluntad pública accionante, o activa, en donde es quien ejecuta.

De esta manera, "La administración será el gobierno parcial y local sin la cual no se puede entender la organización social"<sup>3</sup>. Pese a ello, Bonnín se da cuenta que este poder otorgado a la administración puede estar sujeto a situaciones indeseadas como la corrupción, y para evitar esto crea el "Código Administrativo", en donde a su vez cita y encuentra la esencia y los principios administrativos, gracias a que estos están basados en leyes que se encontraban en pro de los ciudadanos.

Pero su legado más importante fue el hecho de que este código diese lugar a un Estado de derecho, en donde la ley se aplica tanto a los ciudadanos o administrados como a los gobernantes o administradores.

Dentro de sus principios fundamentales se encuentran:

- Unanimidad: Hace referencia a que es solo uno el administrador para cada unidad de territorio, lo que permitiría, según Bonnín, la gestión de los asuntos públicos.
- Jerarquía: Delegar el poder de arriba hacia abajo.
- Acción social: Carácter fundamental de la administración, pues hace referencia a la ejecución de leyes de interés general.
- Conservar la sociedad: como objetivo principal de la administración.

Es así como Bonnín marcó la pauta del concepto de administración pública, al pretender mantener el orden en la sociedad a través de la aplicación de leyes, las

---

<sup>3</sup> RODRIGUEZ, Dario. Jean Bonnín - "Una pequeña historia sobre la Administración Pública". [Video]. Madrid: Youtube. Universidad Complutense de Madrid. (23 de abril de 2015). [Consultado 06 de mayo de 2018]. Disponible en internet: [https://www.youtube.com/watch?v=KJY\\_3YkbYv0](https://www.youtube.com/watch?v=KJY_3YkbYv0)

cuales surgen de una serie de necesidades sociales, y sacan a la ciudadanía francesa del absolutismo, sin embargo, todo este accionar tiene su eje en la fuerza, la cual a su vez reposa sobre la unidad, es decir, sobre la delegación de funciones en donde se destaca la especialización y división de las responsabilidades.

Posteriormente y por el mismo lugar geográfico anterior, se encuentra la teoría de la burocracia de Max Weber, en donde sus ideas, tal como lo menciona Arnoletto “plantean un modelo en torno al concepto de “burocracia” no con el sentido negativo que hoy tiene esa palabra sino como expresión de una administración de alta calidad y eficiencia racional e impersonal”<sup>4</sup>.

Pues la burocracia, para Max Weber, es “la organización eficiente por excelencia, la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad y, por extensión, de las empresas tanto públicas como privadas”<sup>5</sup>. Así pues, Max Weber plantea en su texto, Economía y Sociedad, ciertas características sobre las que descansa el modelo burócrata, algunas de estas son:

- El orden Jerárquico o Jerarquía de autoridad, que hace referencia a diferentes personas en diferentes niveles de autoridad.
- El carácter legal de las normas y reglamentos, con el fin de regular el funcionamiento del Estado (ej.: constitución)
- La formalización de las comunicaciones
- La racionalidad de la división del trabajo
- La impersonalidad en las relaciones hace referencia a que la división del trabajo es impersonal, es decir, se habla de “puestos” y de “funciones” mas no de personas, esto debido a que como bien afirma Weber "Las personas van y vienen, las instituciones permanecen"
- La estandarización de rutinas y procedimientos, con el fin de transmitir y conservar información.
- La competencia técnica y meritocracia, es decir, la selección de las personas, en un modelo burocrático, se basa en el mérito y en la competencia técnica y jamás en preferencias personales.
- La especialización de la administración

---

<sup>4</sup> ARNOLETTO, Eduardo. Hacia una gestión pública para un desarrollo sustentable. Córdoba, Argentina: 2014. p. 5.

<sup>5</sup> WEBER, Max. Economía y sociedad, citado por PETRELLA, Carlos. Aproximaciones a la teoría burocrática [en línea]. En: Análisis de la teoría burocrática: Aportes para la comprensión del modelo burocrático. Universidad Católica de Uruguay. Julio de 2017. vol. 2, p. 3-26. [consultado: 15 de mayo de 2017]. Disponible en internet: <https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>

- La completa previsión del funcionamiento

En este orden de ideas, Joan Subirats y Guy Peters señalan que entre los recursos más significativos que deja la teoría de la burocracia y que explican su importancia se encuentra

El control sobre la información y su capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor lo que está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse. De alguna manera pueden implícitamente intercambiar información por influencia en el proceso decisional. El tipo de información suministrada puede conducir a que ciertos tipos de decisiones se consideren inevitables <sup>6</sup>.

No obstante, Weber al hablar en su teoría acerca de cómo organizar a las personas y actividades con el fin de alcanzar los objetivos y metas propuestas, pero a la vez garantizando siempre la máxima eficiencia, deja el cimiento de que no solo se deben ejecutar y conseguir los planes, si no que estos deben realizarse de la mejor forma posible.

Pero, mientras que lo anterior sucedía en Europa, para el caso norteamericano sería distinto pocos años después, pues Wilson Woodrow se convertiría en además de presidente de los Estados Unidos, en quien en dicha nación se alejaría del concepto tradicional y europeo de administración, redireccionándolo y dándole un nuevo enfoque, del que mucho se hablaría posteriormente.

Woodrow entiende que la administración es el Gobierno en acción y por ende que la administración es tan antigua como el gobierno mismo. Sin embargo, afirma que lo importante es desarrollar buenas leyes, pero que se le había prestado poca atención a cómo administrar y a quien lo hacía. Analizó así, las técnicas de la administración a través de tres pasos, la revisión de estudios históricos, precisando los temas y por último determinando el campo y el objetivo de estudio de la administración.

Tal y como lo afirman Cruz Badillo y Hernandez Sota:

Wilson, determina que, para realizar los estudios de la administración pública, se requiere realizar dos distinciones importantes. Por un lado, la diferencia entre la política y la administración y por otro, entre el derecho constitucional y los actos administrativos. En la primera, Wilson argumenta que la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones. En esta distinción el autor hace referencia que tanto la política como la administración son dos esferas de competencia diferentes, cada una tiene su ámbito de acción delimitada; la política se

---

<sup>6</sup> SUBIRATS, J and Peters, G, Citados por MARTINEZ, Rafael. La profesionalización de la función pública en Iberoamérica. 1 ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. 202 p. ISBN 84-7088-451-4 – NIPO 329-03-016-1

encarga de las actividades grandes y universales y el lado administrativo le compete las acciones pequeñas e individuales. El método de estudio de la administración según el autor requiere que estas dos esferas no se mezclen entre sí<sup>7</sup>.

Así pues, y como también lo mencionan Badillo y Sota, “el pensamiento administrativo norteamericano queda ligado al principio aludido por Woodrow: “la administración en los Estados Unidos debe ser, en todos los puntos sensible a la opinión pública”, porque la soberanía en los gobiernos democráticos recae en la ciudadanía que integra a la sociedad”<sup>8</sup>.

De esta forma, Wilson se posiciona como cabeza de la etapa moderna, pues como ya se mencionaba, su ensayo en 1887 marca una diferencia entre la relación que había tenido el Gobierno y la administración, ya que pasó por la etapa absolutista, posteriormente por la etapa popular y finalmente se convirtió en una relación que se rige y atiende a la constitución.

Sin embargo, otros autores tales como Leonard White en 1926 o Waldo Dwigth en 1948 realizan aportes igualmente importantes para la construcción de la línea del tiempo acerca de la administración pública, tanto así que dejan un puente para que algunos autores empiecen a cuestionarse acerca de, primero si realmente es administrar o gestionar y segundo, sobre el por qué se hace la salvedad con la empresa privada. Además, por la época y las nuevas tendencias y herramientas, surgen nuevas exigencias referentes a lo público, al Estado, al Gobierno, a la administración.

De esta forma se entra a hablar de la gestión pública, donde dentro de sus orígenes se encuentran teorías como la de W. Niskanen en 1971 y un grupo de fundadores de la Teoría de la elección pública, como lo son Kenneth J. Arrow, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, Mancur Olson, y William Riker.

Esta teoría de elección pública revolucionó el estudio de los procesos de decisión democráticos, si bien como su nombre lo indica se enfoca principalmente en las elecciones, también aplica teorías y métodos de la economía con un tinte de política, como lo dice Buchanan la elección pública es “la política sin la novela romántica”<sup>9</sup>.

De este modo, se hace alusión a que “los participantes en la esfera política aspiran a promover el bien común. Según el punto de vista del interés público, los

---

<sup>7</sup> CRUZ BADILLO, Israel and HERNANDEZ SOTA, Saknite. El estudio de la administración [en línea]. En: Boletín científico de ciencias sociales y humanidades del ICSHU. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Julio – diciembre de 2013. Vol. 2, no. 3, p. 1. [Consultado: 15 de mayo de 2017]. Disponible en internet: <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icshu/n3/m2.html> ISSN: 2007-4581

<sup>8</sup> Ibid., p. 2.

<sup>9</sup> BUCHANAN, James. Citado por BOUR, Enrique. La teoría de “public choice” [en línea]. A repository of selected papers in economics, mathematical economics, social sciences and philosophy. Buenos Aires. (Abril del 2012), p. 39. [Consultado: 18 de mayo de 2018]. Disponible en internet: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

funcionarios públicos son retratados como servidores públicos benevolentes que lealmente llevan adelante el deseo del pueblo”<sup>10</sup>.

Este concepto es interesante de tratar, y muy pertinente para esta investigación, pues conlleva a recordar que desde hace muchos años atrás se dice que los servidores públicos, funcionarios y políticos tienen como prioridad los intereses de los votantes, y no los propios, lo cual ha perdido credibilidad, especialmente en países subdesarrollados, como es el caso de los ubicados en América Latina, pues, los escándalos, la corrupción y hasta la mala atención al ciudadano, han dejado una mala imagen de los servidores públicos que en algunas ocasiones han olvidado el ser servidores y han sido tan solo un trabajador más.

De igual forma, y siguiendo en la misma línea de esta teoría que supone, de acuerdo con Bour<sup>11</sup>, que la gente está guiada principalmente por sus propios intereses y, lo que es más importante, que las motivaciones de la gente dentro del proceso político no son distintas que las de la misma gente de comerse un bife, se entiende entonces que los votantes, votan a conciencia e informados pues están en busca de la opción que más los favorezca o les suene atractiva, según sus necesidades, y es así como la teoría de la elección pública simplemente transfiere la teoría económica del actor racional al campo de la política dejando una importante visión de lo que el servidor público debe ser y más importante todavía, lo que las personas esperan y necesitan que sea.

Pero además de esta teoría, existen variedad de postulados que refuerzan el concepto de gestión en lo público, y tal como lo señala García Sánchez en su publicación acerca de la Nueva Gestión Pública (NGP), dentro de estas se encuentra la “Nueva economía institucional” en donde se cita a Hood, y se hace énfasis en que las ideas sobre las que se basa su formación son “doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control”<sup>12</sup>.

Asimismo, García Sánchez<sup>13</sup> asegura que:

Por su parte, la gerencia profesional, definida principalmente a partir de las ideas de los Neo-Tayloristas (Pollitt, 1993), se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración. Abogando por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público. (Arellano, 2002, p. 10).

Para el neo-taylorismo, el carecer de un sistema de gestión adecuado —información fidedigna relativa a los costes de las actividades y a los logros conseguidos— y el

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 3.

<sup>11</sup> BOUR, Enrique. La teoría de “public choice” [en línea]. A repository of selected papers in economics, mathematical economics, social sciences and philosophy. Buenos Aires. (Abril del 2012), p. 39. [Consultado: 18 de mayo de 2018]. Disponible en internet: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

<sup>12</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel María. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. En: Universidad de Salamanca. Marzo-mayo, 2007, Presupuesto y Gasto Público 47/2007, p. 37-64.

<sup>13</sup> Ibid., p. 39

perfil tradicional de los gestores públicos son los factores más importantes que impiden la consecución de la ansiada eficiencia (Martín, 1983; Peters y Waterman, 1982).

Finalmente y sin desconocer que han existido importantes referentes y autores como Jairo Rincón, Omar Guerrero, entre otros, que han contribuido a la construcción del concepto de gestión y/o de administración pública (o por lo menos a su esclarecimiento), inevitablemente se deben mencionar organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), los cuales han suscrito un precedente a nivel internacional al respecto, pues es a través de estos, que se llega a hablar de un modelo gerencial dentro del sector público, ya que es gracias al camino recorrido por el sector privado, en donde se identifica una modificación a la administración, y que se da inicio a cambiar la forma burócrata o piramidal que era tradicional hasta entonces, y se le otorga más autonomía de decisión a los gerentes, entre otras transformaciones, las cuales hicieron que se pasara de una estructura centralizada a una basada en la responsabilidad de los administradores y que esta fuera evaluada a través de los resultados obtenidos.

El CLAD, quien, junto con la OCDE, la CEPAL y demás, ha sido gran pionero en realizar investigaciones y estudios, durante la época reciente, acerca de la gestión pública, en su documento titulado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, afirma que, esta nueva corriente surge de la necesidad de que el accionar tanto de burócratas, en el sector privado como de políticos en el sector público, pasasen por el escrutinio democrático, haciendo posible con ello un control público, el cual puede darse de manera directa o indirecta, siendo esta última a través de, por ejemplo y para el caso estatal, la participación ciudadana y la evaluación de estos frente a las políticas públicas.

Además, el consejo científico del CLAD señala dentro de lo anterior, una característica clave y específica en el caso Latinoamericano, la cual hace referencia a que, si bien se busca salir del modelo burócrata weberiano, no quiere decir que no se adopten principios allí postulados, por ejemplo una de las condiciones que se conservan y se convierte en fundamental para transformar dicho tipo de administración en una del orden gerencial, es la referente al servicio público profesional y meritocrático que se planeaba en el modelo burócrata.

Sin embargo, es allí donde surge un nuevo reto para Latinoamérica que como bien lo describe el documento, radica en que

Ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y

con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. Por esta razón, concretar la Reforma Gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en los Estados Unidos.<sup>14</sup>

Todo lo anterior conlleva de inmediato a hablar de una clara diferencia entre administración y gestión pública pues la primera era orientada meramente por normas y reglas globales, sin distinción entre un país y otro, o entre una necesidad y otra, etc., mientras que la segunda enfoca estas reglas y normas en relación con las expectativas y necesidades de la población.

Así pues, se habla en 1998 por parte del CLAD de una reforma gerencial, pero también a principios de los 2000 por parte de la CEPAL y de la OCDE lo llaman la nueva gestión pública, sirviendo el primero como base de lo segundo. Pues se “llevará al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político. Lo que parece obvio, en verdad no lo es: varios gobiernos de América Latina formularon proyectos correctos, pero no tuvieron - y continúan sin tener - la capacidad para implementarlos”<sup>15</sup>.

De esta manera, la CEPAL afirma que la nueva gestión pública propone separar el diseño de políticas públicas de su implementación, reemplazar la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por competencia e incentivos impulsados por el mercado, por el lograr metas y resultados transparentes, y por último, propone dar la suficiente flexibilidad a los administradores del gobierno para determinar cómo alcanzar estas metas. Aportando igualmente definición a conceptos claves como transparencia y corrupción, que como ya se vio, toman una gran importancia dentro de la NGP.

Es así entonces como se llega hasta la nueva gestión pública siendo ésta, en conclusión, la suma de lo político, lo social y lo económico a través de la eficiencia, eficacia y transparencia, y en donde entonces se encuentra que toma vital importancia la lucha contra la corrupción y el otorgarle protagonismo a la transparencia dentro de todos los gobiernos, es decir, se empieza a hablar de no solo gobernar, sino de hacerlo bien.

Temas que hacen alusión al Gobierno abierto del cual se posee menos recorrido teórico, pues es un tema que si bien, y como es evidente luego de revisar las teorías anteriores, siempre ha estado presente en cada postulado, mencionándose como información y el acceso a la misma, no ha sido sino hasta años recientes que se le reconoce su importancia y que se empieza por ende a hablar de este concepto.

---

<sup>14</sup> CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina [en línea]. (14 de octubre de 1998), p. 10. [Consultado: 17 julio de 2018]. Disponible en internet:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

<sup>15</sup> Ibid., p. 12.

La OCDE es pionera en investigaciones frente al origen y evolución del Gobierno abierto, y es así como llegan a la conclusión de que el término surgió por primera vez en Estados Unidos alrededor de 1966 en medio de los debates de la Ley de Libertad de Información del mismo año, pero para ese entonces, este término fue utilizado como sinónimo de rendir cuentas públicas, tiempo después fue que se amplió el significado de Gobierno Abierto, hasta llegar a encerrar conceptos como el de eficiencia y flexibilidad en el Gobierno, e incluyendo herramientas importantes como el internet.

Menciona además el documento publicado por la OCDE<sup>16</sup> que el Gobierno Abierto en América Latina, es un concepto que ha conseguido que durante los últimos años se lancen cada vez más iniciativas internacionales y nacionales, en apoyo del movimiento global de gobierno abierto, entre las que se encuentra como una de las más importantes por su globalidad, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) que se lanzó en el año 2011, buscando el mismo objetivo de rendición de cuentas, la apertura y la cercanía con los ciudadanos.

Uno de los documentos que también contribuyó con la evolución del Gobierno Abierto, que marcó un antes y un después dentro de lo que hoy se conoce como tal, y que además es reconocido internacionalmente con dicha importancia, fue el memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del presidente Barack Obama en Colaboración Inter agencial, el cual fue emitido a escasas horas de que este se posesione como el primer mandatario de los Estados Unidos de América.

La importancia de dicho documento radica en que es allí en donde el entonces presidente hace un llamado a todos sus colaboradores políticos para crear sistemas de participación, colaboración y transparencia pública, y además, es de este que se deriva que las tres características básicas del Gobierno Abierto sean la transparencia, la colaboración y la participación. En dicho memorando del 2009, el presidente señala que “Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno”<sup>17</sup>.

Con esta intervención se hace referencia también a un término relevante para la implementación teórico-práctica de las dinámicas del Gobierno Abierto y es la “apertura”, entendido este como uno de los ejes fundamentales de la configuración de las políticas de Gobierno Abierto, por un lado la “apertura” de los Estados a la reestructuración y formulación de nuevas políticas gubernamentales y, por otro lado, la apertura y liberación de datos que dan origen al concepto Open Data o Datos Abiertos que se configura como una práctica que busca que la información esté

---

<sup>16</sup> OECD (2015), Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264225787-es>.

<sup>17</sup> McDERMOTT, P. (2010): “Building Open Government”. Government Information Quarterly, núm. 27, pp.401-413, citado en COROJA, A and Campos, E. Gobierno abierto: alcances e implicaciones. Fundación ideas, 2011. 84 p. ISBN: 978-84-15018-73-5.

dispuesta en la red de manera libre, utilizable y reutilizable para el bien y uso de la ciudadanía.

Para el caso colombiano en el año 2011 se crea el Índice de Gobierno Abierto (IGA) a cargo de la Procuraduría General de la Nación (PGN) y con colaboradores importantes como el DAFP, la contraloría, Min TIC, etc., el cual surge como una estrategia preventiva y de monitoreo con el fin de “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos”<sup>18</sup>.

## 1.2 MARCO CONCEPTUAL

En este componente se realizará una revisión bibliográfica de los conceptos generales que deben precisarse antes del desarrollo de esta investigación, adaptando así dichas definiciones e interpretaciones como aquellas que, se consideran, deben entenderse al mencionar dichos términos en el cuerpo del trabajo, no permitiendo así, ambigüedades o desconocimiento de los conceptos.

**1.2.1 Gestión pública.** Tal y como lo afirman varios autores y como se puede identificar luego de la revisión teórica previa, no existe unanimidad en el origen y significado de la administración pública como tampoco en el de la gestión pública.

Sin embargo, según Jairo Rincón:

Los orígenes de la gerencia pública, como han apuntado varios diagnósticos, se localizan en el desgaste de la política pública, orientado excesivamente al análisis cuantitativo y a la meta política con lo cual se perdió el objetivo primordial del proceso gubernamental: la ciudadanía. La gerencia pública surgió entonces como una solución a esta problemática, orientada por los principios de la eficacia, la ciudadanía y lo público. La gerencia pública buscó desde un principio la satisfacción de las demandas de la sociedad desde una perspectiva radicalmente práctica, orientada a los problemas específicos, bajo una actitud estratégica más que basada en el proceso burocrático ortodoxo<sup>19</sup>.

Así pues, se entenderá como gestión pública al conjunto de acciones, actividades y demás, que ejercen los organismos oficiales con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en sus planes de desarrollo, bien sea de orden nacional, departamental o municipal, (para el caso Colombiano), teniendo en cuenta que dichas acciones deben ser eficientes, eficaces y transparentes, lo que conlleva al siguiente concepto, sin antes dejar de mencionar que en la nueva gestión pública se le brinda protagonismo a las necesidades, problemáticas e impactos de y en la ciudadanía, conociendo de ante mano que el Estado posee unos recursos que debe utilizar para

---

<sup>18</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Índice de Gobierno Abierto (IGA) [en línea]. Procuraduría General de la Nación [Consultado: 20 de mayo de 2018]. Disponible en Internet:

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/que\\_es\\_IGA.page](https://www.procuraduria.gov.co/portal/que_es_IGA.page)

<sup>19</sup> RINCON, Jairo. Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social (2011). Bogotá. Colombia, Citado en BEDOYA, Carlos. Una mirada epistemológica entre la gestión pública y la gerencia social desde el paradigma sistémico. *En*: revista arbitrada del centro de investigación y estudios gerenciales A.C. Mayo – julio, 2014, n. 1, p. 281-295. ISSN: 2244-8330

dichos fines de manera como ya se dijo, eficiente y eficaz, pero sobre todo sin manchas de corrupción.

CEPAL<sup>20</sup> se refiere a la nueva gestión pública como un enfoque el cual, basa su propuesta sobre el total conocimiento de que la responsabilidad de la gerencia pública se encuentra conectada a la eficacia y eficiencia de su gestión, y no sólo al cumplimiento de sus mandatos. Además de ello, señala que, una de las características de la Nueva Gerencia Pública (NGP) es que busca mejorar la capacidad de administrar de los gestores públicos y mejorar la productividad y la eficiencia del gobierno. También afirma que la NGP propone separar el diseño de políticas públicas de su implementación, reemplazar la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por competencia e incentivos impulsados por el mercado, lograr metas y resultados transparentes, y por último dar la suficiente flexibilidad a los administradores del gobierno para determinar cómo alcanzar estas metas.

De esta manera el movimiento de la reforma se concentra en herramientas administrativas tipo sector privado, donde la principal preocupación radica en la mejora de la gestión, productividad y eficiencia.

**1.2.2 Transparencia.** Es un concepto que puede tornarse muy ambiguo, pero que tal y como lo afirma la CEPAL

La transparencia gubernamental consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas. Además de que la información clave acerca de los entes privados esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos<sup>21</sup>.

Además, añade que hablar de transparencia “no sólo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder..., sino básicamente de un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos”<sup>22</sup>.

Así pues, la transparencia más que la ausencia de corrupción es cuando lo público se hace público, es decir, el hecho de que la ciudadanía pueda conocer qué hacen los gobiernos y administraciones públicas, así como los actos y las decisiones que se toman desde los poderes públicos, y la información oficial que estos poseen. A esto se le denomina tener paredes de cristal o, en otras palabras, como se mencionaba es hacer público lo público.

---

<sup>20</sup> CEPAL. Gerencia pública [en línea]. [consultado: 14 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia\\_Publica2011\\_HOYARCE.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOYARCE.pdf)

<sup>21</sup> CEPAL. De gobierno abierto a Estado abierto. [en línea]. En: Bibliologías – Bibliotecas CEPAL. [consultado: 14 de agosto de 2018]. Disponible en Internet:

<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principiotransparencia>

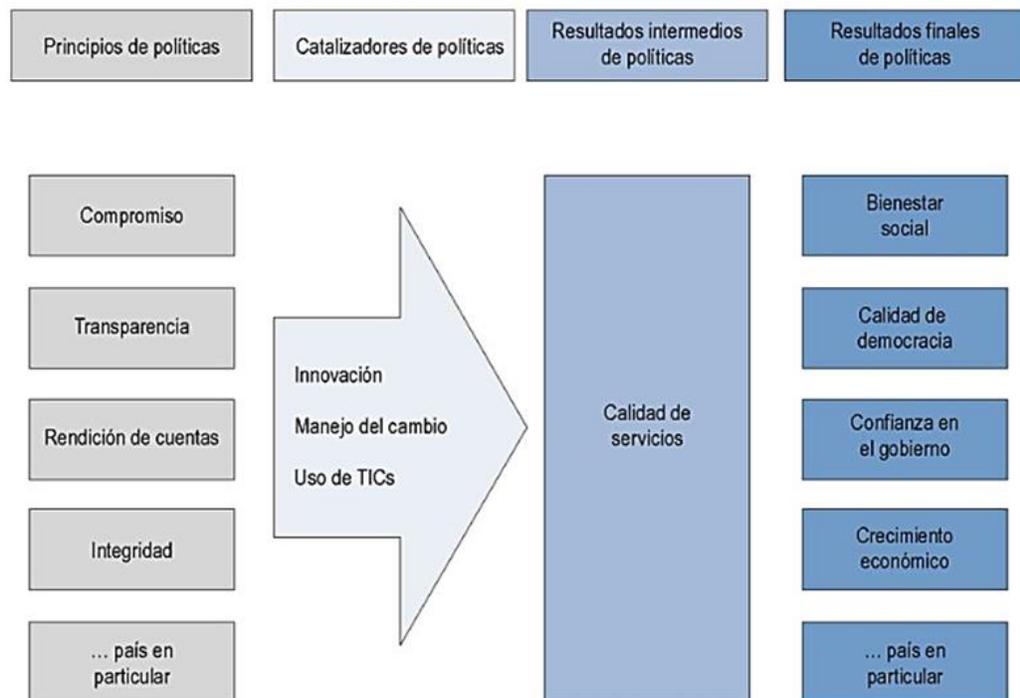
<sup>22</sup> Ibid., p.1.

**1.2.3 Gobierno abierto.** Los pilares del marco analítico de la OCDE para el Gobierno Abierto son los principios, catalizadores y resultados de política pública. De esta forma:

Un gobierno se considera abierto cuando es transparente, sujeto a rendición de cuentas, comprometido e íntegro, el cual, a través de instrumentos y prácticas específicos de políticas que determinan el cambio y los procesos de innovación, probablemente conducirá a mejores servicios y políticas públicas (resultados intermedios de políticas). Se espera que ello a su vez derive finalmente en una mayor confianza en el gobierno, bienestar social, calidad de democracia y crecimiento económico<sup>23</sup>.

Tal y como se ve en la siguiente figura:

Figura 1. El Marco Analítico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el Gobierno Abierto



Fuente: OCDE, Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.1787/9789264225787-es> [Consultado: 10 de junio de 2018]

Otro concepto interesante es el suministrado por Cesar Calderón y Sebastián Lorenzo, quienes lo definen como “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los

<sup>23</sup> OCDE. Op. Cit., p. 36.

servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”<sup>24</sup>.

Es decir, la apertura y liberación de datos son las claves que dan origen al concepto de datos abiertos el cual se configura como una práctica en donde se busca que la información esté dispuesta en la red de manera libre, utilizable y reutilizable para el uso y el bien de la ciudadanía.

**1.2.4 Índice de Gobierno Abierto.** Se adapta la definición planteada por la Procuraduría General de la Nación<sup>25</sup>, en donde se define como un indicador que determina el nivel de reporte de información y el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial, por parte de los entes oficiales ya sea a nivel nacional, departamental o municipal.

**1.2.5 Corrupción.** Tal y como lo definió en 2015 la Presidencia de la Republica, se entiende por corrupción, bien sea su presencia o el riesgo “Cuando por acción u omisión se usa el poder para desviar la gestión de lo público en el beneficio privado”<sup>26</sup>. En otras palabras, y como se desea tratar el termino en este proyecto, la corrupción se reduce a un escenario donde prima la ausencia de Transparencia.

### 1.3 MARCO NORMATIVO

Para el presente trabajo se deben tener en cuenta las principales normas legales de Colombia, que hacen referencia a las áreas anticorrupción, gobierno abierto y gestión pública, las cuales se exponen a continuación.

**1.3.1 Anticorrupción.** Como lo señala la Secretaría de Transparencia, de la República de Colombia<sup>27</sup>, quien cuenta con un amplio marco normativo al respecto, las principales normas que rigen la lucha contra la corrupción y transparencia, son entre otras, las mostradas a continuación:

- **Ley 1474 de 2011 – Estatuto Anticorrupción:** Su expedición, elevó la lucha contra la corrupción a política de Estado. La norma incluyó mecanismos para el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana, el control social, la

---

<sup>24</sup> CALDERÓN, Cesar and LORENZO, Sebastián. OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. Algón Editores, 2010, p. 11.

<sup>25</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Op. Cit., p. 1.

<sup>26</sup> PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Guía para la gestión del riesgo de corrupción 2015. Colombia: 2015, p. 10.

<sup>27</sup> SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA. Marco Normativo [en línea]. Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República. [consultado: 22 de mayo de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Paginas/marco-normativo.aspx>

rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la cultura de la legalidad<sup>28</sup>.

- **Ley 1712 de 2014 – Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública**<sup>29</sup>: Con su expedición, el Estado ratificó el acceso a la información pública como un derecho fundamental y estableció, entre otras, los principios, los sujetos obligados, los ámbitos de aplicación, las excepciones y las garantías del derecho.

Esta ley “ratifico” el acceso a la información debido a que, en 1985, con la Ley 57 emitida ese mismo año, y específicamente en su artículo 12 en donde se dictamina el libre acceso que tienen los ciudadanos a los documentos públicos, es decir, se habla acerca de la publicidad de los actos y documentos oficiales, y es así como nacen las bases para lo que hoy en día se conoce como Ley 1712.

- En 2015, se expidió el **Decreto Reglamentario 103** (agregado en el Decreto 1081), el cual brindó directrices para la publicación y la divulgación de la información, la gestión de solicitudes de acceso y de la información considerada como clasificada o reservada, entre otras, básicamente reglamento la gestión de la información pública.<sup>30</sup>

**1.3.2 Gobierno abierto.** Si bien la normatividad mencionada anteriormente, guarda bastante relación con el Gobierno Abierto, la página de presidencia de la república dedicada a la Estrategia en Línea (GEL), menciona otras normas pertinentes, tales como las presentadas a continuación.

Especialmente es la **Resolución 3564 de 2015**: A través de la cual se establecen los lineamientos (según los estándares) para la publicación y divulgación de la información, accesibilidad en medios electrónicos, condiciones técnicas para datos abiertos<sup>31</sup>, entre otros lineamientos, que obedecen a una reglamentación realizada, a través de dicha resolución, a los siguientes artículos del Decreto No. 1078 de 2015:

---

<sup>28</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474. (12, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá D.C.: Congreso, 2011. 77 p.

<sup>29</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1712. (6, marzo, 2014). por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Presidencia de la República, 2014. 34 p.

<sup>30</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 0103. (20, enero, 2015). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Presidencia de la República, 2015. 16 p.

<sup>31</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Resolución 3565. (31, diciembre, 2015). Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.1.2.1.1, 2.1.1.2.1.11, 2.1.1.2.2.2, y el párrafo 2o del artículo 2.1.1.3.1.1 del Decreto número 1081 de 2015. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2016. No 49829. 18 p.

- **Artículo 2.1.1.2.1.1. Estándares para publicar la información.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de la estrategia de Gobierno en Línea expedirá los lineamientos que deben atender los sujetos obligados para cumplir con la publicación y divulgación de la información señalada en la Ley 1712 de 2014, con el objeto de que sean dispuestos de manera estandarizada<sup>32</sup>.
- **Artículo 2.1.1.2.1.11. Publicación de Datos Abiertos.** Las condiciones técnicas de que trata el literal k) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 para la publicación de datos abiertos, serán elaboradas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y publicadas en el Portal de Datos Abiertos del Estado colombiano o la herramienta que lo sustituya<sup>33</sup>.
- **Artículo 2.1.1.3.1.1. Medios idóneos para recibir solicitudes de información pública.** Se consideran medios idóneos para la recepción de solicitudes de información los siguientes: Reglamentaciones asociadas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>34</sup>.

**1.3.3 Gestión pública.** El Departamento Nacional de Planeación (DNP), brinda la información necesaria acerca de la normatividad que rige a la gestión pública en Colombia, para el caso de esta investigación, las normas más pertinentes y relacionadas al trabajo, son:

- **Ley 136 de 1994:** Establece las reglas y criterios para la organización y funcionamiento de los municipios, del concejo y el personero<sup>35</sup>.
- **Ley 1551 de 2012:** Modifica y adiciona la Ley 136 de 1994. Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Modifica los criterios de categorización y los requisitos para la creación de los municipios<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 1081. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. Presidencia de la República. Bogotá D.C., 2015. 133 p.

<sup>33</sup> Ibid., p. 9.

<sup>34</sup> Ibid., p. 10.

<sup>35</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Marco normativo para la Gestión Territorial [en línea]. DN, Gobierno de Colombia. [consultado: 22 de mayo de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/marco-normativo-para-la-gestion-territorial.aspx>

<sup>36</sup> Ibid.

- **Ley 152 de 1994:** Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación<sup>37</sup>.
- **Ley 388 de 1997:** Establece los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes<sup>38</sup>.
- **Ley 614 de 2000:** Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial.<sup>39</sup>

#### 1.4 ESTADO DEL ARTE

Los siguientes son algunos de los documentos que hacen las veces de antecedentes del presente trabajo de investigación.

En primera instancia, se encuentra el trabajo “Gobierno Abierto: Transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas” del doctor en Economía financiera y contabilidad de la Universidad de Oviedo en España, Jesús García García<sup>40</sup> en donde se analiza la implementación de la apertura de datos, como un mecanismo de avance de la gestión pública y rendición de cuentas, que tiene un impacto positivo en los mismo es decir, como un elemento de mejora, esto debido a que, en la actualidad, las administraciones, y en general la gran mayoría de entes oficiales, cuentan, como lo afirma el autor con “enormes volúmenes de información en bases de datos cerradas, sólo accesibles a un reducido número de individuos u organizaciones, generando una gran asimetría de información y fricciones entre gobiernos y ciudadanía”<sup>41</sup> lo cual, como bien afirma el doctor García, podría “socavar la legitimidad democrática mediante el alejamiento entre administradores y administrados”.

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> GARCÍA GARCÍA, Jesús. Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. Innovar, [S.l.], v. 24, n. 54, p. 75-88, oct. 2014. ISSN 2248-6968. Disponible en: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/46441>>. [consultado: 19 de junio de 2018]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>.

<sup>41</sup> Ibid., p. 76.

Además de lo anterior, el texto señala que “La tecnología y cultura digital, que de manera imparable se están instaurando en la sociedad, creando un mundo más transparente y unos procesos de creación más participativos y colaborativos, son revisados como elemento disruptor del proceso democrático, con especial atención al concepto de datos públicos abiertos como base de la estrategia de apertura gubernamental y gestión pública”<sup>42</sup>.

Sin embargo, se realiza una importante aclaración, indicando que si bien muchas veces la divulgación de datos públicos y una actuación en pro de un gobierno abierto, pueden parecer similares, no deben confundirse, pues son acciones muy distintas, pues esta última tiene el objetivo fundamental de reforzar la legitimidad democrática, mientras que la otra acción (sin desmeritarse) es simplemente un deber, el deber de brindar acceso a la información, por ende es fundamental no limitarse solo a ello, si no ir más allá en busca de las condiciones y herramientas que permitan una participación, y sobre todo, una colaboración ciudadana.

Finalmente, Gracia afirma que “el concepto de gobierno abierto es propio y exclusivo de la gestión pública y con él ideas y proyectos, rendición de cuentas y honorabilidad habrán de pasar a la primera plana del debate social, permitiendo vislumbrar procesos de toma de decisiones alejados de manipulaciones, estereotipos ideológicos e informaciones sesgadas e imperfectas. Para cualquier sociedad democrática que aspire a seguir siéndolo en el futuro, la evolución a un modelo de gobierno abierto, transparente, colaborativo y participativo es una necesidad”<sup>43</sup>.

Por otra parte, se encuentra el trabajo de Christian Cruz Meléndez y Ayesha Zamudio Vázquez<sup>44</sup> titulado “Municipios y gobierno abierto, más allá del gobierno electrónico” este artículo presenta un análisis del gobierno abierto y electrónico siendo vistos, ambos, como herramientas para el fortalecimiento de los municipios Mexicanos, pero previo a ello realiza una mirada profunda a los municipios para conocer qué hay, en ese momento, dentro sus gobiernos con respecto a dichos temas, todo ello para posteriormente revisar cómo el gobierno abierto y electrónico contribuyen a que el municipio asuma responsabilidades, y de cómo la institución de gobierno es cada vez más o menos cercana a la población.

Sinopsis que deja ver, la importancia de este artículo para el presente trabajo, pues además de lo anterior, tiene en cuenta un aspecto fundamental para este tipo de investigaciones, y es la diferenciación entre cada uno de los municipios a analizar, con sus complejidades y caracterizaciones, las cuales implican, tal y como lo afirman los autores, que no hay un único camino para la utilización de las herramientas de gobierno abierto y electrónico, pues algunos municipios se

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 76.

<sup>43</sup> Ibid., p. 86.

<sup>44</sup> CRUZ MELÉNDEZ, Christian y ZAMUDIO VÁZQUEZ, Ayesha. Municipios y Gobierno abierto, más allá del Gobierno electrónico [en línea]. En: Revista OPERA. Universidad del Externado. Julio-Diciembre 2017, no. 21, p. 55-77. [Consultado: 20 de junio de 2018]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.04>

encontrarán en condiciones de sacarles el máximo provecho de inmediato, mientras que otros deberán empezar por conocer e implementar su uso.

Sin embargo, Cruz y Zamudio concluyen afirmando que se deben acomodar las expectativas frente al gobierno electrónico y el gobierno abierto, debido a que “su sola implementación no resolverá todos los problemas que enfrenta el país, ni siquiera en términos de corrupción, muy probablemente. los gobiernos municipales tienen poco o nulo uso de las TICs al desaprovecharlas como herramienta de contacto ciudadano”<sup>45</sup>.

Por ende, es importante seguir fortaleciendo estas herramientas y unir esfuerzos públicos para ello, pues lejos de lo que se piensa, hay muchos puntos a solucionarse y muchos recursos a invertir antes de considerar que se ha alcanzado el objetivo final de estos mecanismos.

En tercer lugar, el artículo “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea” de Álvaro V. Ramírez-Alujas hace un especial énfasis en la importancia de crear un modelo (tecnológico) que este dirigido a conectar, y estar en línea, con la ciudadanía, los cuales, como varios autores lo han destacado, son los actores más importantes de la sociedad, pues son también los responsables de construir transparencia y un buen gobierno, a través de su participación en los procesos públicos, para así fortalecer la tan imperfecta y flaqueante democracia. Para ello, Alujas asegura, se necesita de diseñar e implementar plataformas de encuentro entre el Estado y la Sociedad Civil, las cuales sean producto del aprovechamiento de las herramientas tecnológicas y sus avances, y que así permita conseguir uno de los fines fundamentales del gobierno abierto como es reconstruir la confianza y expandir la información.

Así pues, el autor le da una mirada diferente, y por ende un aporte particular al tema de Gobierno Abierto y la Gestión pública, pues empieza por discutir la relación existente entre innovación y la Nueva Gestión Pública (tal y como se resumía en el párrafo anterior), y con ello abarcar las ventajas y el potencial del Gobierno Abierto, y ver las posibilidades de que este se convierta en un nuevo enfoque, y hasta en la esperanza de renovación, reforma y cambio del sector público.

El artículo discute la relación entre innovación y el cada vez más obsoleto paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) para luego, intentar debatir acerca de las supuestas ventajas y potencialidades del concepto de Gobierno Abierto, como nuevo enfoque de cambio y reforma en el sector público.

Finalmente, Alujas concluye con la certeza de que es necesario “avanzar en el diseño de plataformas de emprendimiento y aprendizaje colaborativo tanto al interior de los gobiernos como en su relación con otros actores de la sociedad civil y el

---

<sup>45</sup> Ibid., p. 74.

sector privado, reconstruyendo los valores que sustentan el espacio democrático”<sup>46</sup>. Idea similar a lo concluido por otros autores ya mencionados en este documento.

Finalmente, se encuentran documentos como el de Oscar Oszlak, “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión” en donde se señala que

El Estado debe conocer si los objetivos que se propuso alcanzar en la gestión del desarrollo fueron efectivamente alcanzados porque, cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el Estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar -si ello fuera posible o deseable- a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente, entre ciudadanía y Estado.<sup>47</sup>

De igual forma, Álvaro Ramírez Alujas, quien es uno de los autores más relevantes y sobresalientes en el estudio del Gobierno Abierto y por su posición dentro de la gestión pública, en el documento “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene” realiza una revisión y un análisis a la evolución que ha tenido este término, para así posteriormente resaltar las características que lo han llevado a convertirse en el que se cree es el nuevo modelo para fortalecer los sistemas democráticos y mejorar la gestión pública, tal y como lo deja ver al afirmar que “el término Gobierno abierto no es nuevo pero en la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración”<sup>48</sup>.

Así pues, un aspecto a destacar del documento de investigación de Ramírez es el hecho de aclarar y señalar que impulsar el Gobierno abierto como un mecanismo o una herramienta dentro del sector público no se limita a un esfuerzo netamente tecnológico o del manejo de redes sociales, etc., de verse de esta manera se

---

<sup>46</sup> RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea [en línea]. En: Revista Buen Gobierno. Universidad de Chile. Julio-Diciembre de 2010, no. 10, p. 93-134. [Consultado: 20 de julio de 2018]. Disponible en Internet: <https://ssrn.com/abstract=1820326>

<sup>47</sup> OSZLAK, Oscar. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión [en línea]. En: RED DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Banco Interamericano de Desarrollo. 2013, p. 1-35. [consultado: 23 de junio de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

<sup>48</sup> RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. 1.4.5. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene [en línea]. En: Revista Enfoques. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Marzo – Diciembre de 2011, vol. 8, no. 15, p. 99-125. [consultado: 24 de junio de 2017]. Disponible en Internet: <https://ssrn.com/abstract=1979133>

incurriría en un error, pues se desperdiciarían sus posibilidades y alcances, al igual que si se viera como una obligación por su regulación normativa.

Por esta razón, los desafíos van mucho más allá de una innovación tecnológica y demás pues, como bien lo señala el autor, se está refiriendo tal vez a un

Imperativo de carácter político en el sentido que nos pertenece y es responsabilidad de todos, pero que, sin lugar a duda, solo puede sostenerse desde un cambio cultural que no es nada más ni nada menos que tomar parte, desde el espacio individual, en el proceso (si se tienen las ganas, los deseos de hacerlo y es preferible a otras opciones). En tal sentido, nos hacemos parte de la afirmación: “La política son emociones en primer lugar” (Castells, 2009) y si optamos por tomar este camino es porque realmente nos importa fortalecer y profundizar nuestros imperfectos y fatigados sistemas democráticos. Por tanto, una de las claves en este fenómeno radica en la premisa de que “no hay buen Gobierno sin buenos ciudadanos” (Ortiz de Zárate, 2010)<sup>49</sup>.

Así pues, se tiene un referente importante para el desarrollo de esta investigación, pues de nada sirve que el gobierno abierto sea la herramienta idónea para mejorar la gestión pública, si la divulgación y el acceso a la información pública no es de importancia para la ciudadanía y no sirve de incentivo e instrumento para que estos se involucren y participen en los procesos del Estado.

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 122.

## **2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y DEL DESARROLLO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA, HACIENDO ENFASIS EN LOS MUNICIPIOS DE CUNDINAMARCA**

A continuación, se contarán ciertas circunstancias las cuales describen la evolución de la gestión pública en Colombia, y por las que ha adquirido el sentido y valor que posee actualmente, sentido y valor que también se describe al final del presente capítulo, es decir, se relatan esos factores que han sido determinantes para comprender la Gestión Pública Colombiana.

Además de lo anterior, se menciona como ha sido su implementación y trayectoria en los municipios de Colombia (especialmente los pertenecientes al departamento de Cundinamarca), la cual, si bien ha estado ligada a la del país, ha sido notoriamente distinta, tanto en tiempos como en esfuerzos, tal y como se identificará más adelante. Sin embargo, para dichos fines, primero es importante referirnos tanto a los aspectos que rodean a nivel nacional la GP, tales como leyes, decretos, normas, índices, historia, resultados, pioneros y demás, así como de realizar un breve comparativo entre los nuevos componentes y los antiguos.

### **2.1 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Con el objetivo de describir las transformaciones más importantes que ha tenido la gestión pública hasta llegar a su estado actual, se abarcarán los periodos más importantes y determinantes de esta, desde una mirada política, histórica, económica, social e incluso jurídica, yendo desde lo más general, es decir, nivel nacional, hasta los departamentos y municipios del país.

**2.1.1 A nivel nacional.** A lo largo de la historia de Colombia, han ocurrido diferentes acontecimientos que han marcado un antes y un después en la gestión pública, y que sucedían al mismo tiempo en que alrededor del mundo se iba transformando el concepto de administración pública, tal y como se narra en el primer capítulo del presente trabajo, así pues, y a modo de línea del tiempo, es importante ver cuáles han sido.

A diferencia de lo que se piensa, la historia colombiana no comienza con la constitución del 1991, que, si bien es la más importante reforma política y administrativa de los últimos años, no ha sido el único suceso trascendental dentro del contexto de la gestión pública, pues algunas otras medidas, reformas, etc., han formado parte importante de este, y además han mostrado que los cambios en la gestión y administración pública han ido de la mano con las transformaciones del Estado.

Prueba de lo anterior es el hecho que desde los años veinte y treinta ya se vislumbraban los esfuerzos por intentar reformar el Estado y la administración

pública, muestra de ello es la segunda misión Kemmerer en 1930, que si bien su objetivo principal era “ayudar a la estabilización de las condiciones económicas internas, conservando la adhesión al patrón oro”<sup>50</sup>, debido a la crisis tan reciente que había afectado a todos los países alrededor del mundo, es decir, la crisis del 29 o la gran depresión, la cual no pasa desapercibida por Colombia, pues tanto los precios como las reservas internacionales cayeron, motivo de preocupación para Colombia y también para Estados Unidos, esto debido a sus relaciones comerciales y demás; pero además de esto, la visita también desencadenó un cambio en la parte organizativa, pues la administración se centralizó, y “se vincularon como funcionarios del Estado a todos aquellos que ejercían algún cargo en la administración tributaria y se abandonó el sistema de fijación de impuestos hecho por las Juntas Municipales, que no contaban con suficientes conocimientos del tema y estaban sujetas a las influencias políticas”<sup>51</sup>.

Avances que ya permiten identificar que los primeros sucesos que rodearon a lo que hoy es la gestión pública giraban en torno a la carrera administrativa, a la meritocracia, a la capacidad de los funcionarios públicos, etc. Y se va a continuar por la misma línea durante muchos años, tal y como se muestra a continuación, sin embargo, en todo momento tiene el mismo trasfondo, que personas capacitadas conlleven a buenos resultados del Estado.

Luego de ello para 1936 se da una importante reforma constitucional a manos de Alfonso López Pumarejo en donde por primera vez se introdujo el concepto de “Estado social de derecho”, una de las razones por la cual es considerada como una coyuntura en la cual se reconfiguró el Estado colombiano, y en la cual se dan a entender las políticas sociales como gestión pública de los riesgos, en tanto ha habido algún tipo de acción política colectiva a la hora de abordar los riesgos sociales.<sup>52</sup>

De esta forma es que dos años más tarde se crea la carrera administrativa, que surge como resultado de buscar una herramienta que eliminase esa facultad de nombrar a dedo y simplemente por intereses políticos a las personas que ocuparían los cargos públicos, así pues y a través de la Ley 165 de 1938 nace el primer intento de “una administración técnica de los recursos humanos vinculados con la administración pública y que pretendió establecer en el país el sistema de carrera administrativa para los diferentes empleos del Estado”<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi. Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960. En: Revista UNIANDES: Historia Crítica. Junio, 1997, no. 14. p. 10. ISSN: 0121-1617.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>52</sup> ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Fundamentos sociales de las economías posindustriales. (Barcelona: Ariel, 2000). Citado por BOTERO, Sandra. La reforma Constitucional de 1936, El estado y las políticas sociales en Colombia. En: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. Noviembre-Febrero, 2006. no. 33. p. 87. ISSN 2256-5647.

<sup>53</sup> RAMÍREZ MORA, Juan Manuel. La carrera administrativa en Colombia, análisis y perspectivas [En línea]. Tesis de investigación Magister en Administración. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de

Desde este entonces, se deja ver una costumbre de “no aplicación efectiva” con el ya conocido argumento de la “...falta de voluntad política gubernamental y por la profunda injerencia del clientelismo y del espíritu corporativista de partidos y movimientos políticos que han encontrado, en la burocracia estatal, una fuente prebendaria y un objeto de corrupción”<sup>54</sup>.

Más adelante, iniciando durante el periodo de la postguerra, además de realizarse ciertas reformas administrativas por parte del propio Alfonso López Pumarejo a la constitución, dan a lugar ciertas misiones que marcarían el rumbo del Estado y su administración y gestión en el país.

Empezando en 1950 con la Misión Currie, la cual tenía, en gran parte, como objetivo conseguir que la estructura administrativa contara con un esquema y con una robusta columna vertebral que le condujera a ser cada vez más eficiente y eficaz. Razón por la que toma fuerza la posición y percepción de algunos que aseguraban, que para lograr dicho cometido, era fundamental la intervención del Estado, así pues y pese a que la propia misión Currie evidencio a través de su estudio el sentir negativo de los ciudadanos frente al gobierno y la política, es decir, la poca confianza que estos tenían del gobierno, el pensar generalizado de que entre menos intervención del estado: mucho mejor, etc., toma lugar la intervención del Estado, pues el economista Lauchlin Currie<sup>55</sup> consideraba que siempre y cuando ésta no obstruyera la actividad privada, se desarrollara de acuerdo con la planificación, y se entendiera como la aplicación de un estudio intenso y técnico que permitiera revisar y ajustar las líneas de conducta de la Administración Pública, era lo adecuado.

Y es así como se implementa la intervención estatal, que, claramente tuvo un recorrido y un resultado diferente al de los países desarrollados, pues el caso colombiano además de los logros alcanzados gracias a esta concepción, también evidencio varios problemas, dado que en el país cafetero lo que se buscaba principalmente era la industrialización a través de la sustitución de importaciones, la cual se hacía en aras de ampliar el mercado nacional, el mercado interno, lo cual evidentemente le da un rol preponderante al Estado en casi todos los aspectos nacionales (económicos, políticos y administrativos) lo que, en el largo plazo, conllevó a que cada vez la eficiencia y efectividad brillasen por su ausencia, a que el aparato administrativo presentara un crecimiento desmesurado, a una evidente

---

Ciencias Económicas. Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública, 2011. p. 10. [Consultado: 25 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://bdigital.unal.edu.co/4551/1/940362.2011.pdf>

<sup>54</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Carlos Emilio. La Carrera Administrativa en la modernización estatal. En Administración y desarrollo. Facultad de Investigaciones –ESAP-. 2004, no. 42, p. 32. Citado por RAMÍREZ MORA, Juan Manuel. La carrera administrativa en Colombia, análisis y perspectivas [En línea]. Tesis de investigación Magister en Administración. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública, 2011. p. 10. [Consultado: 25 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://bdigital.unal.edu.co/4551/1/940362.2011.pdf>

<sup>55</sup> ARÉVALO HERNÁNDEZ. Op. cit., p. 14.

falta de transparencia en sus actuaries y a un incremento de la corrupción, carga que como bien afirma Alberto Saavedra<sup>56</sup> recae en la sociedad y que debía soportarla y financiarla a través de sus impuestos.

Finalmente, cabe mencionar algunos aspectos fundamentales que se indican en la misión Currie, por ejemplo el hecho de llamar la atención respecto a la importancia de “contar con órganos de planeación que permitieran fijar directrices de largo plazo y responder a las dificultades coyunturales”<sup>57</sup>, consejo que sería trascendental para lo que acontecería tan solo unos años más tarde en la historia colombiana, además de ello, también manifestó una importante preocupación frente al recurso humano de la administración pública, punto al que se le otorgan algunos capítulos, y en donde se menciona que el fin último debía ser el “contar con un equipo técnicamente calificado y apartado de las influencias partidistas”<sup>58</sup>, esto a través de, como lo menciona Arévalo<sup>59</sup>, un instrumento fundamental: la carrera administrativa, basada en el principio del mérito y sin distinciones de carácter partidista o religioso. De esta manera, se observa que el principal impacto e influencia de esta misión fue de corte institucional.

Por su parte, en el año 1955 se sugiere la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil (Actualmente Departamento Administrativo de la Función Pública), iniciativa que surge por parte de la Comisión para la Reforma Administrativa, pero que no se materializa hasta 1958 gracias a la Ley 19 sobre Reforma Administrativa en manos de Alberto Lleras Camargo, en donde se marca un momento importante en la administración pública del país, pues se crea, como ya se mencionó, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, además de la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública) y la Sala del Servicio Civil en el Consejo de Estado (sala consultiva), es decir, acontecen cambios importantes en el ámbito institucional.

Diez años más adelante, el decreto 1050, dicta normas generales de reorganización y funcionamiento de la administración nacional, a su vez en una ley emitida el año previamente anterior también se busca la organización, pero en este caso del recién creado DASC

Así pues, se llega a finales de los sesentas en donde el accionar del Estado sigue orientado a lo promovido por los discursos y las misiones de la época, es decir, al incrementar su capacidad y rol administrativo, razón por la que se explican tantos procesos reformistas previamente mencionados.

---

<sup>56</sup> GIRALDO SAAVEDRA, Alberto. Una aproximación a los cambios de la Administración Pública colombiana en las transformaciones del estado. En: Revista IUSTA. Bogotá. Julio-Diciembre, 2014, no. 41. p. 25. ISSN: 1900-0448.

<sup>57</sup> ARÉVALO HERNÁNDEZ. Op. cit., p. 14.

<sup>58</sup> Ibid., p. 15.

<sup>59</sup> Ibid., p. 15.

Sin embargo, y a causa de los problemas en los que se incurre debido a ello, nombrados anteriormente, que no solo afectaron Colombia, si no a gran parte de Latino América, nace el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en 1972, que busca ser un espacio en el cual se compartan experiencias entre los diferentes países miembros, experiencias referentes a, por supuesto, las reformas ejercidas en cada una de sus naciones y a sus avances o logros en administración pública, para así convertirse en una importante herramienta en el fortalecimiento administrativo de los países miembros. No obstante, paralelo a ello, se está empezando un periodo de Burocratización en los países, en donde en el caso colombiano no solo surge una brecha cada vez más grande entre la ciudadanía y el Estado, sino que también la monopolización del poder, el clientelismo y la corrupción son protagonistas, pero lo es aún más el mal manejo de los recursos el cual trae consigo varios déficits.

Debido a las presiones, demandas y necesidades que esto atrajo, se transita hacia un nuevo periodo, en donde se busca redefinir el papel del Estado “concentrándolo en las áreas en las cuales se decía que era más necesario y retirándolo de aquellas en las que el sector privado, supuestamente, podía cumplir un mejor papel, desregulando los controles y fortaleciendo la descentralización política y administrativa”<sup>60</sup>.

Para resolver algunos de estos problemas en 1981, otra misión da a lugar, esta vez la encabezada por Bird Wiesner, la cual si bien tiene un enfoque hacia las finanzas intergubernamentales, marca una pauta en el ámbito fiscal al sugerir en lugar de un aumento de los impuestos, un aumento en la eficiencia del gasto público, para evitar, lo que tradicionalmente ocurre y es el hecho de que “cualquier aumento en los ingresos tributarios tiende a generar un incremento en los gastos de funcionamiento y, por lo tanto, su impacto sobre el desarrollo económico es mínimo”<sup>61</sup>. Lo que, como menciona Gómez, deja claro que desde ese entonces ya se podía evidenciar “que la estructura de la hacienda pública en Colombia conduce al despilfarro y a la mala asignación de los escasos recursos disponibles”<sup>62</sup>.

Lo anterior, palabras más o palabras menos hace referencia a la corrupción, y el hecho de que además de ser una conducta deshonesta e ilícita, también “tiene un efecto devastador sobre la confianza de los ciudadanos en el Estado y su voluntad

---

<sup>60</sup> GIRALDO SAAVEDRA. Op. cit., p. 26.

<sup>61</sup> BIRD, Richard y WIESNER, Eduardo. Informe: Las finanzas intergubernamentales en Colombia. 1981. Citado por GÓMEZ, Juan Carlos. El informe Bird-Wiesner [En línea]. En: El Espectador. Bogotá, Agosto 21 de 2011. párr. 2. [Consultado: 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.elespectador.com/opinion/el-informe-bird-wiesner>

<sup>62</sup> Ibid., párr. 2.

de soportar la carga tributaria”<sup>63</sup> hecho que ya se señalaba anteriormente en el presente capítulo.

Luego, y también en busca de solucionar los problemas que había dejado la intervención y burocratización del Estado, en 1986 se hace una reforma dirigida a la descentralización y elección popular, en 1989 se adoptan las recomendaciones emitidas en el Consenso de Washington, en aras de salir de la crisis fiscal, y es así como llega el neoliberalismo a Colombia, que igualmente desencadena una serie de problemas derivados de la liberación financiera, la apertura comercial de forma liberal, privatizaciones, etc., problemas encabezados principalmente por el deterioro social, que como se observa, aún para ese entonces, seguía sin parecer prioridad, pues gracias a esta liberación las tasas de desempleo crecieron, al igual que el número de personas en situación de pobreza, un brecha social cada día más ancha y onda, entre otras repercusiones obtenidas.

Sin embargo, y a modo de no dejarlo pasar por alto, en 1990, el Banco Mundial cambia su tesis anterior de minimización del Estado, afirmando que “La orientación amistosa al mercado requiere mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, elevar la calidad y la eficacia de la gestión estatal, así como reducir los controles políticos o fiscales y ampliar los márgenes de acción de los mercados”<sup>64</sup>. Así pues, y pese a lo anterior, es en conjunto con las reformas adoptadas a causa del consenso de Washington, que se identifica que después de que el Estado se encuentra en su tamaño óptimo, la problemática principal es su eficacia, de esta manera tanto en Colombia como en América Latina comienza un periodo enfocado a mejorar la capacidad institucional y, especialmente, administrativa del Estado.

De igual manera, y aún en la búsqueda de superar la crisis generada por el modelo burocrático, el intervencionismo estatal y demás, llega en 1991 la nueva constitución política, que marcaría la historia de la gestión pública colombiana, y que hasta la fecha sigue vigente, pues como se viene mencionando, el país se encontraba en la constante búsqueda de una mejorar significativa del desempeño gubernamental, empezando por el hecho de que cayera el control burocrático y reinara la participación ciudadana, el control sobre los resultados del gobierno, es decir estar cada vez más enfocado a la satisfacción ciudadana, a través de rendir cuentas y de la efectividad obtenida sobre sus propuestas de gobierno, lo que conlleva y refiere al concepto de gestión, gestión pública.

---

<sup>63</sup> GÓMEZ, Juan Carlos. El informe Bird-Wiesner [En línea]. En: El Espectador. Bogotá, Agosto 21 de 2011. párr. 5. [Consultado: 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.elespectador.com/opinion/el-informe-bird-wiesner>

<sup>64</sup> BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Citado por GIRALDO SAAVEDRA, Alberto. Una aproximación a los cambios de la Administración Pública colombiana en las transformaciones del estado. En: Revista IUSTA. Bogotá. Julio-Diciembre, 2014, no. 41. p. 29. ISSN: 1900-0448.

Sin embargo, la nueva gestión pública no solo implica lo anterior, pues también demanda de transparencia, sanciones, metas definidas, control permanente, funcionarios públicos comprometidos, pero sobre todo competentes, que es en donde toma, por fin, una gran importancia la carrera administrativa, que hasta hace menos de quince años, en 1976, había resultado un total fracaso, pues a 44 años de su creación menos del 10% de los funcionarios públicos la habían cursado, con el fin de potencializarla se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil, entre otras características requeridas para conseguir lo que plantea el modelo gerencial en el ámbito público.

Así pues, es pertinente precisar lo anterior, para entender lo que la Constitución de 1991 abarco del tema, teniendo presente que mientras se pasaba por el proceso de la constituyente en Colombia, los demás países del mundo ya habían avanzado en la implementación de mecanismos que, al igual que en el país cafetero, acabasen con la crisis burocrática, lo que conllevó a que de manera apresurada se introdujeran algunos de estos conceptos a la nuestra constitución, es decir, las siguientes referencias constitucionales a elementos propios del modelo gerencial de administración pública se dieron en un momento en el cual “su aplicación todavía se encontraba en una fase de experimentación y no se tenía un balance del abandono de las formas del modelo weberiano”<sup>65</sup>. Sin embargo, la gestión pública, tal y como lo indica Restrepo<sup>66</sup>, está presente en la Constitución ya que esta última dentro de su cuerpo:

- Permite un trabajo adecuado del sistema público, separado de la tradicional jerarquización de las ramas del poder público, esto a través de un criterio de, según Restrepo, “especialización funcional”, de esta manera se “consagra constitucionalmente la existencia autónoma e independiente de los organismos de control, de las autoridades electorales y de ciertos órganos y entidades que antes hacían parte de la rama ejecutiva o que se crean a partir del nuevo régimen constitucional para el cumplimiento de funciones típicamente administrativas”<sup>67</sup>.
- Especifica que el ejercicio de la función administrativa debe ejercerse basado en los principios de eficacia y economía, que, además, y junto con el principio de eficiencia, constituyen también los fundamentos sobre los cuales opera el control financiero, el control de gestión y el control de los resultados (resultados guardan relación con la gestión pública al referirnos a la rendición de cuentas). La eficiencia como ya se evidenció en este y el anterior capítulo, es un concepto clave dentro de la definición de gestión pública, de allí la importancia de todos

---

<sup>65</sup> RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza [En línea]. En: Revista Estudios Soci-Jurídicos-Universidad del Rosario. Enero-Junio de 2011, vol. 13. no. 1, p. 379. [Consultado: 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73318918013>. ISSN: 0124-0579. ISSN: 2145-4531.

<sup>66</sup> Ibid., p. 377.

<sup>67</sup> Ibid., p. 377.

sus referentes constitucionales, pues aparece además de en lo anterior, también como objetivo de la planeación del desarrollo territorial, como criterio de prestación y como control de los servicios públicos, entre otras apariciones.

- Dictamina que el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública es un deber de la autoridad nacional de planeación, esta disposición es fundamental pues dentro del modelo gerencial, es primordial que al trazasen ciertas metas se realice un respectivo seguimiento, evaluación y control sobre las mismas, esto a través del proceso de rendición de cuentas.
- Establece que el contar con métodos y procedimientos de control interno en todos sus órdenes y niveles, siendo esto una obligación, se convierte en un instrumento que ayude a la gestión fiscal y a la función administrativa para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos fundamentales del Estado, el diseño y aplicación de este instrumento, tal y como lo indica Restrepo, “corresponde a las respectivas autoridades de las entidades públicas, salvo las excepciones legales que autoricen la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas. A las contralorías les compete conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”<sup>68</sup>.
- Da de manera particular a las contralorías, la competencia para “establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal y se la confiere de forma general al Estado, precisada luego por la ley, para repetir contra sus agentes en los casos en que por sus conductas dolosas o gravemente culposas den lugar a que aquel sea condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos”<sup>69</sup>, lo cual responde a elementos característicos dentro de la gerencia en el sector público: la responsabilidad y la anticorrupción.

En conclusión, es innegable que el modelo gerencial incorporo algunas de sus características más importantes, como ya se señalan previamente, en donde se encuentran entre las más destacadas el principio de eficiencia, el principio de transparencia, la democratización de la administración pública, y demás que siempre orientaron a la administración a estar más abierta y cercana a la sociedad (y a los agentes en general).

Pese a ello, y según varios autores, la Constitución de 1991 no adopta un único sistema de administración pública, pues, así como hay tintes del gerencialismo, también los hay del modelo burocrático y de la gobernanza, situación que no solo se presenta en el papel, pues por ende al ponerse en marcha se vislumbran estos

---

<sup>68</sup> Ibid., p. 379.

<sup>69</sup> Ibid., p. 379.

tipos de administración en el día a día del Estado colombiano, es decir, existe una combinación de los mismos, dentro de los actores gubernamentales del país.

Con el fin de continuar con la línea del tiempo, que se traduce en el contexto de la gestión pública, se llega al año de 1992 en donde el Departamento Administrativo del Servicio Civil pasa a ser el Departamento Administrativo de la Función Pública, nombre que aún conserva, con este acontecimiento no solo se cambia de nombre pues además amplía el campo de acción de este Departamento, pasando a abarcar más temas, buscando con ello el mismo objetivo: disminuir el tamaño de la burocracia, sin embargo el DAFP, cumple su función pero con ello termina desencadenando grandes costos para el Estado, debido a que al disminuir la burocracia, aumentan las cargas laborales para los servidores públicos y por ende se requiere contratar más personal para equilibrar las cargas, así pues este personal que se va a contratar se hace a través de un contrato por prestación de servicios (aún vigente) el cual acarrea, como afirman algunos expertos, unos riesgos jurídicos enormes para el país, debido a la discontinuidad en las instituciones, razón por la que uno ve tan pobre a la memoria institucional, lo que en última instancia termina afectando el momento en el que se formulan los planes y las políticas estatales.

Otros factores importantes antes de la llegada del nuevo milenio se dan con los esfuerzos evidenciados entorno a la transparencia y la lucha contra la corrupción, que condujeron a en 1993 crear un régimen de control interno, a través de la ley 87 de dicho año (idea expuesta en la Constitución y materializada en esta ley), en 1995 nace el estatuto anticorrupción con la ley 190 y la ley antitrámites la 2150 y finalmente en 1998 la ley 489 de organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.

Con la llegada de Álvaro Uribe llegan también algunas reformas a la administración pública, la primera de ellas se da en el primer año de su mandato a través de la ley 790 a través de la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y en donde, además, se le otorgan algunas facultades extraordinarias al presidente de la república.

Pero es con la ley 909 de 2004, mediante el Título VIII, en donde “se contemplan disposiciones que dan inicio a la implementación de un Sistema de Gerencia Pública, entendido como tal el conjunto de previsiones, instrumentos y mecanismos dirigidos a delimitar y particularizar el ejercicio general, en tanto se reconoce su especial incidencia en el logro de los objetivos y metas de las entidades y organismos públicos y en el mejoramiento de la gestión pública”<sup>70</sup> concepto que refuerza la Directiva Presidencial 10 del año 2002.

---

<sup>70</sup> MUÑOZ GARZÓN, Jorge Enrique y GIRALDO SAAVEDRA, Alberto. Gerencia pública integral [En línea]. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Noviembre de 2008. [Consultado: 30 de Agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gerencia-Publica-Integral.pdf>.

Durante este mandato, también hubo otros cambios e implementaciones importantes para la gestión pública, como en el 2003 cuando se crean los sistemas sobre gestión de calidad y en el 2005 al adoptarse el MECI y la ley 962 racionalización de trámites.

Con Juan Manuel Santos a la cabeza del país, las cosas no son diferentes, pues se da en el 2011 una importante reorganización del Estado a través de la ley 1444, en donde además de separar a algunos ministerios, modificando así la estructura de la administración pública, se afirma que “las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República, en dicho artículo, para renovar y modificar la estructura de la Administración Pública nacional serán ejercidas con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública y con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.”<sup>71</sup>

Durante el mismo año a través de la ley 1474 se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (estatuto anticorrupción). Un año más tarde, con la ley 019 de racionalización de trámites, se evidencia que cada vez nacen más esfuerzos en temas de prevención y sanción de la corrupción, es decir, que se había encontrado un nuevo objetivo, y un punto en donde centrar ahora todas las miradas y fijar crucial atención,

Para finalizar es importante no pasar por alto el hecho de que en el 2015 Colombia fuese elegida presidente del CLAD, y el que en un pasado más reciente (2016) se modificara la estructura del DAFP por medio del decreto 430.

Además, y ya para concluir, es importante hacer una mención especial a algunos autores colombianos, como Florentino Gómez y Cerbeleón Pinzón, quienes, gracias a sus estudios e investigaciones referentes a la gestión pública, en primer lugar, hacen recordar que los esfuerzos por una administración pública eficiente, y porque se le diera a la misma la importancia necesaria, vienen desde hace bastantes años; y en segundo lugar que sentaron algunos cimientos, directa o indirectamente, sobre los cuales, se puede decir que, hoy en día funciona la gestión pública, ya que en el caso particular de González inconforme con el concepto de administración manejado a mediados del siglo XVII, opta por revisar, como lo señala Molina<sup>72</sup>, lo

---

<sup>71</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1444 (4, mayo, 2011). Por medio de la cual se escinden nos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones [En línea]. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. no. 48059. p. 1-16. [Consultado: agosto 31 de 2018]. Disponible en Internet: <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L1444011.pdf>

<sup>72</sup> MOLINA, Jesús. Desarrollos y Tendencias de la Administración Pública en el Siglo XXI [En línea]. Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, Septiembre de 2014. [Consultado: 31 de Agosto de 2018]. Disponible en Internet:

acontecido en Estados Unidos y Gran Bretaña, lo que lo condujo a darse cuenta de que los mejores modelos administrativos eran aquellos descentralizados, en los cuales, pese a existir una administración centralizada enfocada a los asuntos más generales, se dejaba al cuidado de las localidades y de sus habitantes los asuntos que les afectasen más directamente.

Sin embargo, es preciso traer a colación un señalamiento de la historiadora Rocío Londoño (\*), el cual hace referencia al hecho de que la información acerca de los cambios y la evolución de la gestión pública en Colombia, se limita a reformas y leyes, es decir, es un campo que ha sido copado por los juristas y abogados, pero que puede llegar a dejar una incógnita frente a cuales han sido los cambios reales en el aparato administrativo del Estado, fuera de estas reformas y leyes, o si bien cuales han sido los intereses y las motivaciones detrás de estas normas. Motivo suficiente para realizar un llamado a los historiadores, sociólogos, politólogos, economistas y demás, que amplíen el campo de estudio y las investigaciones relacionadas con el tema.

**2.1.2 A nivel departamental.** La gestión pública territorial, por supuesto que, ha ido de la mano con la evolución y los pasos que se han dado desde el gobierno nacional al respecto, sin embargo, hay ciertos procederes que impactaron y continúan impactado, directa o indirectamente, a los departamentos y a los municipios del país, aquí se exponen aquellos que afectaron o que continúan rigiendo a los 32 departamentos de Colombia, intentando salir un poco de lo netamente normativo como lo ya expuesto previamente, para adentrarnos en el desarrollo y funcionamiento de la GP a lo largo del territorio nacionales.

Iniciando así con la ya mencionada Constitución del 91, la cual señala que Colombia es “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”<sup>73</sup> lo cual no solo importante dentro del ámbito administrativo, ya que al ser descentralizado y al otorgarle autonomía a los entes territoriales implica que, entre muchas cosas y solo por mencionar una, se generen transferencias nación-gobernaciones, y que estos recursos más los propios sean manejados, gastados y ejecutados eficientemente por parte de cada uno de los estos departamentos.

Allí también se precisa que “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios,

---

[http://www.esap.edu.co/portal/download/reforma\\_acad%C3%A9mica/documentos/desarrollos\\_y\\_tendencias\\_de\\_la\\_administracion\\_publica\\_jess\\_maria\\_molina.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/download/reforma_acad%C3%A9mica/documentos/desarrollos_y_tendencias_de_la_administracion_publica_jess_maria_molina.pdf)

(\*) LONDOÑO, ROCÍO. En: El estado del Estado- Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá, D.C., observación inédita, 04 de Julio de 2018

<sup>73</sup> COLOMBIA. PUEBLO DE COLOMBIA. Constitución política (20, julio, 1991). Gaceta Constitucional. Bogotá, D.C., 1991. no. 116. art. 1.

derechos y deberes consagrados en la Constitución”<sup>74</sup>. Esto en conjunto con lo anterior, implica un cambio en la estructura del Estado y que de esta manera se le oriente a la gestión pública hacia un camino resultadista, es decir, enfocada en obtener resultados, lo cual recae tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

Así pues y tal como se relata cuando se señalan los componentes de la gestión pública dentro de la constitución, en el ítem referente a los sistemas de evaluación de gestión y resultados, para el caso departamental, este punto tiene una aplicación especial, pues esta tarea es asignada a los organismos departamentales de planeación, sin excluir el hecho que el ente nacional pueda ejercer igualmente su función sobre cualquier entidad territorial, durante un periodo determinado o en un caso específico.

**2.1.3 A nivel municipal.** El municipio tiene una importancia trascendental dentro de la gestión pública, pues las acciones tomadas desde el gobierno central pueden ser (ejemplo) las correctas y estar en vía al cumplimiento de los objetivos de la GP, pero si los municipios no acotan de la manera esperada estas “indicaciones” probablemente el país no logre avanzar en su administración pública y tampoco consiga superar los problemas que el gerencialismo busca resolver, sin embargo, en ocasiones no acotar las indicaciones o los planes del gobierno central al pie de la letra se debe a temas como el rezago tecnológico, la falta de recursos, prioridades sin resolver, entre otros puntos que más adelante se tocarán.

Esta importancia de los 1.101 municipios de Colombia radica en el hecho de que estos son por naturaleza los prestadores de servicios a la población que más cercanos se encuentran de la misma, y que su función es, por ende, la expresión del Estado en el territorio municipal.

En este orden de ideas, y así como bien lo describe el DNP<sup>75</sup>, el nivel:

- Nacional es el encargado de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio.
- Departamental, juega un papel de intermediario, encargándose así de ejercer control y supervisión en su jurisdicción, sobre la aplicación de las políticas que emite el gobierno central.

---

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Gestión pública local. Bogotá, D.C., Octubre de 2007. p. 9. ISBN: 978-958-8340-06-7.

- Municipal, de acuerdo con la Constitución política<sup>76</sup>, es el prestador de los servicios públicos establecidos en la ley, además de ser el encargado de construir las obras demandadas por el progreso local, de ordenar el desarrollo de su territorio, de promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y de cumplir con las demás funciones asignadas por la Constitución y las leyes.

Por lo tanto, el municipio en Colombia “no sólo es el ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad, sino que es el escenario propicio para el cumplimiento de los fines y deberes esenciales del Estado y es en donde se puede medir la eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas”<sup>77</sup>.

Entendiendo que como afirma el DNP:

La administración local debe concebir a la entidad territorial como una organización que busca los mayores niveles de bienestar y de servicios sociales para su población. En consecuencia, **el alcalde debe ser un líder que asume funciones como planificador, organizador y controlador de la organización que dirige**. En este orden de ideas, en el municipio se deben tomar decisiones, con base en los objetivos, estrategias, y políticas priorizadas en el proceso de planificación; orientar la ejecución de las acciones planeadas, y deben llevar a cabo evaluaciones de las acciones adelantadas, con el fin tanto de dar cuenta a la comunidad, y a los órganos de control como de tomar correctivos. El concepto que reúne estos elementos –planeación, ejecución, seguimiento y evaluación para cumplir con las competencias y alcanzar objetivos y metas de desarrollo acordadas democráticamente– es el de **gestión pública** integral orientada a resultados<sup>78</sup>.

Para concluir, puede ser útil ver un resumen o compilado, de las competencias generales que corresponden a la nación, a los departamentos y a los municipios, esto a través del cuadro 1 de donde se puede concluir que todos los niveles de gobierno se encuentran conectados entre sí pues los municipios de Colombia, buscan saciar las necesidades básicas de la población que habita en su territorio, con el fin de destacarse económica y administrativamente, siendo sostenibles y eficientes, lo que conllevaría a que a su vez el Departamento alcanzara sus objetivos y posteriormente sucediera lo mismo con el Estado, por ende las políticas que se adopten en un piso u otro desencadenará efectos sobre los otros.

---

<sup>76</sup> COLOMBIA. PÚEBLO DE COLOMBIA. Op. cit., art. 311.

<sup>77</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. cit., p. 9.

<sup>78</sup> Ibid., p. 9.

Cuadro 1. Competencias de los distintos niveles de Gobierno

Nación	Departamento	Municipio	Distrito
<p>La nación tiene como competencia la formulación de políticas y planes generales y la reglamentación, control y evaluación en todos los sectores. Así mismo, le corresponde en forma exclusiva el manejo de los instrumentos macroeconómicos en materia monetaria, creditia, de control de cambios y de comercio exterior, y los principales instrumentos de intervención en las actividades productivas. Adicionalmente, tiene competencias en aquellos bienes y servicios cuyos beneficios tienen impacto nacional como la defensa, las vías troncales o grandes obras de infraestructura, los parques nacionales y de los que son considerados meritorios o de especial importancia como el bienestar familiar, la atención a poblaciones vulnerables y la capacitación para el trabajo.</p>	<p>Los departamentos tienen competencias de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, de asistencia financiera, técnica, administrativa, de control y evaluación. En cuanto a provisión de servicios tienen responsabilidades principalmente en educación, salud, infraestructura vial y desarrollo económico, en competencias cuyos beneficios se dirigen a todo el departamento o a grupos de municipios.</p>	<p>A los municipios les corresponde la provisión en forma directa o indirecta, de bienes y servicios cuyos beneficios se concentran en su territorio. Igualmente, tienen responsabilidad por el ordenamiento territorial y por la promoción de la participación ciudadana.</p>	<p>Los distritos tienen las competencias de departamentos y municipios.</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en información de CEPPIA. Gestión pública local. Orientaciones para formular los programas de Gobierno: elecciones de autoridades territoriales periodo 2008-2011 (DNP).

## 2.2 MEDICIÓN

Una vez visto lo anterior, y de evidenciar como se emiten leyes y se toman acciones en pro de la gestión pública, es fundamental detectar a través de que canales se evalúa su implementación, especialmente para el caso municipal que es el órgano territorial al que va dirigido este estudio, es decir, qué o cómo se está midiendo la eficiencia, eficacia, transparencia y demás componentes de la gestión pública, en la realidad colombiana.

Es así como nuevamente se está frente a fechas y momentos diferentes en el tiempo en donde cada uno trae consigo una medición distinta de la gestión municipal, tal y como se muestra a continuación, mientras a su vez, también se ahonda en los motivos que conllevaron a este cambio de metodología y de indicador.

Es primordial conocer el desempeño de los municipios, especialmente, porque esto permite que:

- La toma de decisiones este orientada hacia la implementación de políticas públicas que logren elevar el desarrollo territorial equilibrado y sostenido.
- Se promueva el liderazgo en materia de gestión frente a nuevos retos, por parte de los entes territoriales.
- Se mejore la relación entre el ciudadano y el Estado.

Así pues, es fundamental conocer cuáles son las mediciones más utilizadas para realizarle seguimiento y evaluación, en términos de gestión, a los municipios colombianos.

**2.2.1 Índice de Desempeño Integral (IDI).** Nació en el 2006 por parte el Departamento Nacional de Planeación, y desde entonces su objetivo siempre fue el “evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación, salud, agua potable y el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal”<sup>79</sup>.

La metodología para la medición del IDI, según el DNP<sup>80</sup>, fue desarrollada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y se realiza a través de la evaluación en conjunto de cuatro componentes integrados, los cuales son, eficacia, eficiencia, requisitos legales y gestión, donde cada uno de estos tiene un peso porcentual de 25 puntos dentro del total del IDI, los cuales se componen a su vez, de la forma en que muestra el Diagrama 1.

---

<sup>79</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Nueva Medición del Desempeño Municipal (MDM), Primer informe de resultados: Resultados 2016 [En línea]. Bogotá, D.C., p. 6. [Consultado: 01 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2016\\_Final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2016_Final.pdf)

<sup>80</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2014. En: Portal Territorial. Noviembre, 2015, no. 1.0. p. 6. ISSN 2027-5838

Diagrama 1. Componentes del Índice de Desempeño Integral Municipal (IDI)



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-Dirección De Desarrollo Territorial Sostenible. Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2015. [Consultado: 18 de Agosto de 2018] Disponible en Internet: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Evaluaci%C3%B3n%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202015.pdf>

Rápidamente se explicará el propósito y la metodología de medición de cada uno de dichos componentes.

**2.2.1.1 Eficacia.** Este componente tiene como objetivo “establecer el nivel de cumplimiento de las administraciones territoriales con relación a las metas de producto definidas en los planes de desarrollo; cada vigencia compara las metas programadas frente a su nivel de ejecución y presenta un reporte de cómo, de manera general, se está cumpliendo con la ejecución del Plan Desarrollo Municipal en cada una de las Entidades Territoriales”<sup>81</sup>.

**2.2.1.2 Eficiencia.** Este mecanismo busca “medir la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios básicos. En otras palabras, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión permite evaluar la capacidad de un municipio para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios”<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía Orientaciones para realizar la medición del desempeño de las Entidades Territoriales: Vigencia 2017, Guía para oficinas Departamentales de Planeación. Bogotá, D.C., 2018. F-GP-23. (Versión 0). p. 26.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 28.

El cálculo de este componente se realiza a través de seis funciones de producción contenidas dentro de tres sectores básicos, los cuales son:

- Educación, quien tiene las funciones de producción de Matricula Educativa y de Calidad Educativa.
- Salud, la cual se compone por Régimen Subsidiado y Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI).
- Agua potable, sector que tiene a la Calidad de Agua y a la Producción de agua y continuidad del servicio, como funciones de producción para su medición.

**2.2.1.3 Requisitos Legales.** Esta evaluación tiene como propósito “evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por las Leyes 715 de 2001, 1176 de 2007 y 1438 de 2011, y la reglamentación relacionada con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)”<sup>83</sup>.

**2.2.1.4 Gestión.** Se subdivide en Capacidad Administrativa y Desempeño Fiscal. Cada uno de estos tiene su metodología específica que es regulada por el DNP y contiene cierto número de indicadores que integran su medición.

La Capacidad Administrativa es un índice en donde se mide “la habilidad de la Entidad Territorial (ET) para asumir sus funciones. Para ello evalúa la disponibilidad del recurso humano profesional, la rotación del personal directivo, la disponibilidad de equipos de computación, la automatización de proceso y la capacidad de la ET de auto controlar cada uno de los procesos misionales”<sup>84</sup>

Mientras que el buen Desempeño Fiscal se deriva del equilibrio entre recursos y competencias de las entidades territoriales, es decir, se relaciona con la simetría entre los ingresos y los gastos, lo cual indica un adecuado balance entre el presupuesto y la ejecución presupuestal<sup>85</sup>.

Finalmente, y si bien este índice fue el que durante más de una década de evaluación, recolecto información que no existía referente, específicamente, a la labor de las entidades territoriales y quien también, durante el mismo periodo, funciona como un instrumento para realizarle el seguimiento pertinente tanto a la gestión como a las finanzas públicas municipales, pese a ello, se ha quedado corto en algunos aspectos importantes a la hora de evaluar el desempeño de los municipios del país, y es por lo que se crea la nueva medición de desempeño

---

<sup>83</sup> Ibid., p. 35.

<sup>84</sup> Ibid., p. 39.

<sup>85</sup> Ibid., p. 41.

municipal, algunos de estos aspectos, o de las razones que conllevaron a ello, son que, como señalan el DNP y la DDTS<sup>86</sup>, el IDI:

- a. Carece dentro de su metodología de una caracterización para los municipios del país, esto al contar con un único ranking, lo que se traduce en que deja pasar por alto la heterogeneidad, de las entidades territoriales, en términos económicos, estructurales, de capacidades, etc., Lo que claramente no cobra mucho sentido pues, no es sensato comparar municipios como Bogotá con municipios como, por solo dar un ejemplo, Gutiérrez, que claramente tiene unas características geográficas, poblacionales, demográficas, etc., diferentes a las de la capital del país.
- b. Ya no presenta información útil para la toma de decisiones, ni refleja los retos del país en términos de desarrollo territorial.
- c. No evalúa y tampoco calcula las mejoras en el bienestar de la población, dejando así en el olvido al principal propósito del desarrollo territorial.
- d. Es difícil de replicar y comunicar por causa de que no cuenta con la utilización de una única metodología para su cálculo, es decir, hay multiplicidad de metodologías empleadas en su interior y por ende arroja unos resultados complejos, lo que dificulta su utilidad en los procesos de toma de decisiones.

Así pues, en busca de dar soluciones a lo anterior y de contar con un indicador mucho más preciso y acorde a las características y necesidades del Estado, surge la nueva medición del desempeño municipal, la cual, como también lo describen el DNP y la DDTS<sup>87</sup>:

- a. Se centra, igualmente, en medir la gestión, pero esta vez lo hace dentro de grupos de municipios más comparables y homogéneos entre sí, los cuales comparten características que condicionan su gestión y obtención de resultados.
- b. Cuenta con una nueva medición que permite reflejar las nuevas realidades y apuestas de desarrollo territorial, pues empieza a medir dimensiones que han cobrado importancia en los últimos años, tales como la autonomía fiscal y el ordenamiento territorial. Lo cual se espera solucione el problema de la toma de decisiones de política pública, facilitándola y mejorándola.
- c. Tiene el propósito de medir a los resultados de desarrollo como evaluación de la descentralización, punto que antes no se concebía de esta manera y que para época de postconflicto puede resultar vital.

---

<sup>86</sup> Ibid., p. 7.

<sup>87</sup> Ibid., p. 7.

- d. Está diseñada para que resulte más amigable, sencilla y directa, para que de esta manera las entidades puedan ejercer un seguimiento y control efectivo sobre los aspectos a mejorar y demás, (se puede descomponer y ser replicada para diversos análisis).

**2.2.2 Nueva Medición Del Desempeño Municipal (MDM).** Ligado a la descripción inmediatamente anterior, en este punto se expone, a grandes rasgos (y haciendo un especial énfasis en el componente de gestión), la metodología de esta nueva MDM, empezando por describir su principal objetivo el cual se enfoca en, como su nombre lo indica, medir el desempeño municipal, siendo este la mezcla entre generación de resultados y capacidad de gestión, los cuales se observan dentro de los componentes que le conforman, lo anterior, de la mano de la introducción de un nuevo concepto para este tipo de indicadores, las dotaciones iniciales, que como ya se mencionaba en el ítem (a) del listado previo, facilita los resultados y sus análisis, y de lo cual depende el grupo en el que se ubique cada municipio, lo cual lo convierte en el primer paso para la MDM, y que surge de la necesidad de “reconocer diferencias estructurales en las trayectorias de desarrollo territorial y permitir comparaciones entre municipios más similares, la nueva MDM clasifica los municipios según las capacidades de las entidades territoriales como condiciones iniciales, entendido como los factores internos y exógenos que condicionan la capacidad de gestión y de obtención de resultados de un municipio”<sup>88</sup>. Así pues, la manera en la que se clasifican los municipios y las variables y características que se tienen en cuenta para tal fin, se puede vislumbrar a través del diagrama 2.

Diagrama 2. Conformación de las Dotaciones Iniciales (DI)



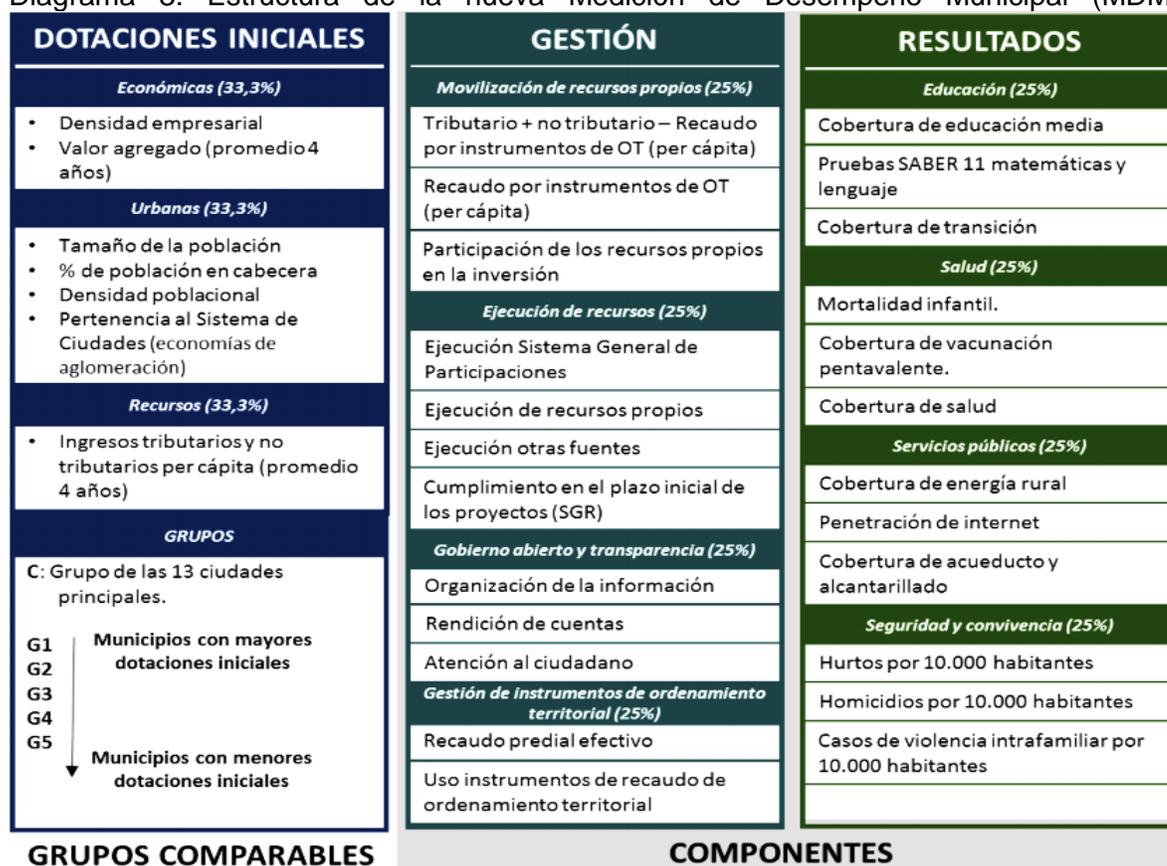
Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Primer informe de resultados: Resultados 2016. Disponible en

<sup>88</sup> Ibid., p. 14.

Internet:  
[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2016\\_Final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2016_Final.pdf) [Consultado: 18 de agosto de 2018]

Teniendo este precedente, en el diagrama 3, se plasma la estructura de esta nueva MDM.

Diagrama 3. Estructura de la nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM)



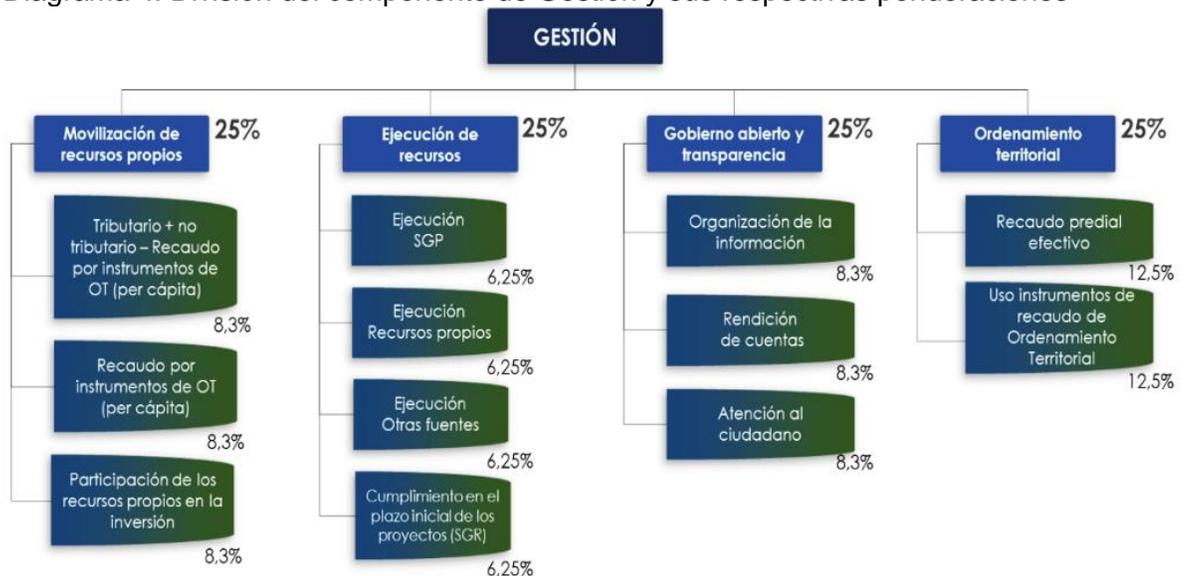
Fuente: Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Primer informe de resultados: Resultados 2016. Disponible en Internet: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2016\\_Final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2016_Final.pdf) [Consultado: 18 de agosto de 2018]

De esta manera, a continuación, se describen más a fondo cada uno de los componentes que contiene este indicador, mostrados en el diagrama 3, gestión y resultados, en donde cada uno de estos, al igual que sus respectivos subcomponentes, obtiene un puntaje de valoración ubicado entre el 0 y el 100, y en donde, desde su origen, fueron considerados como los componentes y subcomponentes básicos y necesarios por estar enfocados a aportar para la obtención del objetivo principal trazado.

**2.2.2.1 Gestión.** Este componente es de vital importancia dentro de este trabajo de investigación pues además de abarcar todas esas acciones que van dirigidas al

desarrollo y bienestar de la ciudadanía (acciones por su puesto propias de las alcaldías municipales), es el que aborda temas de transparencia y gobierno abierto, otorgándole así un 25% de valor a este subcomponente dentro de la medición de la gestión municipal, labor que hace que los municipios empiecen a percatarse de la importancia del mismo, pese al rezago que pueda existir en términos de información, herramientas tecnológicas, etc, pues gracias a la categorización o clasificación por dotaciones iniciales este tipo de argumentos carecen de validez. Sin embargo, primero es necesario ver la forma en la que se subdivide el componente de Gestión y sus respectivos pesos ponderacionales.

Diagrama 4. División del componente de Gestión y sus respectivas ponderaciones



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Guía orientaciones para realizar la medición del Desempeño de las Entidades Territoriales, Vigencia 2017. [Consultado: 19 de agosto de 2018] Disponible en Internet: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Orientaciones%20para%20Realizar%20la%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20De%20Las%20Ent%20Terr.Pu.pdf>

Con el fin de adentrarnos un poco más en el subcomponente de mayor interés para este estudio, Gobierno Abierto y Transparencia, no porque tenga un peso mayor a los demás dentro de la medición de la Gestión en esta MDM, si no por el hecho de que es fundamental para posteriormente realizar ciertos análisis en donde se traiga a colación similitudes y diferencias, complementos o novedades, aportes y demás, del, y con, el Índice de Gobierno Abierto; así pues, a continuación se presentan sus características en términos generales.

En primer lugar, el Gobierno abierto y transparencia se constituye como una muestra de la “organización de la información interna de las entidades territoriales

y la capacidad de difundirla tanto por oferta como por demanda”<sup>89</sup>, en donde sus tres variables constatan de ciertas preguntas, las cuales pueden obtener respuesta de Sí o No (similar al IGA) obteniendo según ello una valoración ente 0 y 1 (0 para las respuestas marcadas No y 1 para el caso contrario), promediando así, al final, la puntuación obtenida y emitiendo un puntaje final para constituir el 25% del componente de Gestión, para terminar, a continuación se citan algunas de dichas preguntas:

- ¿La Entidad pública los resultados de la consulta del proceso de rendición de cuentas, identificando las prioridades establecidas por los ciudadanos?
- ¿Incluyó el componente de Servicio al Ciudadano en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano?
- ¿Cuál es el promedio de la calificación obtenida en los 4 trimestres del año en el componente de Transparencia del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR)?

**2.2.2.2 Resultados.** Como el propio DNP afirma, este componente “considera los elementos constitutivos de bienestar social, que se encuentran enmarcados en la Constitución de 1991 y políticas como ODM-ODS y OECD, como el fin último de la administración local”<sup>90</sup> además, realiza una mención a que este componente surge del reconocimiento al objetivo último de la gestión pública, o mejor de una buena gestión local, que como ya se ha visto anteriormente son los resultados.

Como se observa en el Diagrama 5, las categorías que aborda el componente de resultados son cuatro: educación, salud, servicios y seguridad, sin embargo, la guía metodológica de la MDM del DNP, señala que lo ideal sería que también se evaluaran los resultados obtenidos en vivienda y niñez, pero debido a la falta de información al respecto o su desactualización, no es posible evaluarlos.

---

<sup>89</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. cit., p. 16.

<sup>90</sup> Ibid., p. 18.

Diagrama 5. División del componente de Resultados y sus respectivas ponderaciones



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Guía orientaciones para realizar la medición del Desempeño de las Entidades Territoriales, Vigencia 2017. [Consultado: 19 de agosto de 2018] Disponible en Internet: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Orientaciones%20para%20Realizar%20la%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20De%20Las%20Ent%20Terr.Pu.pdf>

### **3. EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA): COMPONENTES Y ÁREAS DE ACCIÓN**

En el presente capítulo se expondrá el Índice de Gobierno Abierto, el conjunto de ítems que lo componen, es decir, lo que puntualmente evalúa este indicador y como lo hace, además se describe en que se centra, que es, los sectores que abarca, su metodología, su creación, su evolución, su vigencia, y demás factores que pueden ayudar al lector a comprender el por qué la importancia de este indicador y de su estudio.

#### **3.1 GENERALIDADES**

Es importante tener claro ciertos aspectos que rodean al Índice de Gobierno Abierto, tales como su origen, sus promotores, su evolución, entre otros elementos que influyen y siguen influyendo en la constitución de este como una herramienta de gestión pública.

En primer lugar, y pese a que en el capítulo inicial de este trabajo se describe brevemente el concepto del IGA, es preciso adentrarse aún más en todo lo que este índice representa.

Es así que el Índice de Gobierno Abierto (IGA) es, conceptualmente, un indicador compuesto el cual mide el nivel de reporte de información que brindan los entes territoriales, y con ello, evalúa, el cumplimiento de estos frente a la normatividad vigente de lucha contra la corrupción. Cabe mencionar que al hacer referencia a un “indicador compuesto” se habla de cómo este índice en un solo número resume, como ya se mencionó, uno la remisión de información, tanto cuantitativa como cualitativa, y dos el nivel de cumplimiento normativo de la gestión, teniendo en cuenta que estos dos componentes se encuentran en distintas categorías, dimensiones e incluso indicadores, dentro del mismo IGA.

Sin embargo, en esencia el IGA va mucho más allá, y representa una gran variedad de elementos, pues, además de lo anterior, también es considerado como una estrategia y herramienta de prevención de actos corruptos, como los que día a día manchan la función pública del país, se sustenta en el Sistema Integral de Prevención creado a través de la Resolución 490 de 2008 y la Resolución 132 de 2014 emitidas ambas por la Procuraduría General de la Nación (PGN), la cual demuestra así, que la prevención se encuentra en el centro de los esfuerzos de la entidad, buscando con ello, en primer lugar, trascender de la sanción sobre el acto ya cometido a evitar la incursión en el mismo, pero también, y en segundo lugar, promover un accionar público transparente, todo esto a través del manejo eficiente de la información la cual de respuesta a lo ya mencionado previamente.

Así mismo, el IGA se concibe como un ejercicio de seguimiento, monitoreo y evaluación a la gestión pública territorial, teniendo como fin fundamental el de mitigar los riesgos de corrupción, lo último con base en lo expuesto por el experto mundial en la lucha contra la corrupción, Daniel Kaufmann, quien al conocer el índice a través de una video conferencia en el día mundial anticorrupción del 2010, afirmó que el IGA muestra un enfoque dirigido a mejorar el gobierno abierto y el control de la corrupción, lo que según él, es importante ya que “existe un dividendo de desarrollo del 300% como promedio mundial, es decir, si hay un mejoramiento en cuanto a gobierno participativo, abierto y control de la corrupción de forma realista, en el largo plazo el ingreso per cápita del país se incrementa 4 veces. Paralelamente, se reduce la mortalidad infantil, se incrementa el alfabetismo y aumenta enormemente la competitividad”<sup>91</sup> lo que guarda estrecha relación con el trasfondo de esta investigación.

De esta manera, Kaufmann conlleva a hablar del marco normativo que sustenta a este indicador, aquí se encuentra en primer lugar la función que le otorga la Constitución Política de 1991 a la PGN, la cual radica en el deber de vigilar el cumplimiento de la constitución al igual que el de otros actos administrativos, leyes, decisiones judiciales y demás.

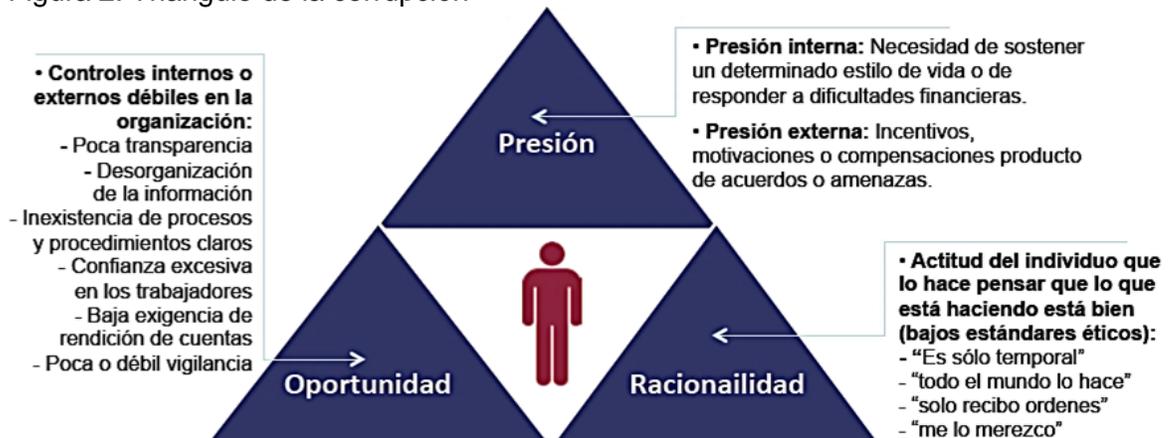
No obstante, existe una referencia teórica muy importante, citada en cada publicación del informe de resultados del IGA, La Teoría del Triángulo del Fraude diseñada por Donald R. Cressey, quien señala tres factores que influyen en que una persona cometa un fraude, en este caso, tres factores que son determinantes para que un funcionario público incurra en un acto de corrupción, dichos elementos se pueden ver en la Figura 2.

Brevemente una descripción de dicha teoría, que ya como se muestra en la gráfica, se compone de tres elementos, en donde la presión hace referencia a los factores que motivan al funcionario a actuar de manera incorrecta o irregular, mientras que la racionalidad representa las razones que el servidor emite argumentando su actuar, buscando así justificarlo, y por último la oportunidad hace alusión a la ocasión que le facilita al corrupto realizar sus actuaciones, es decir, cuando a la falta de normas, controles, medidas, etc., o si bien a la baja eficacia y eficiencia de las mismas, aumenta la posibilidad de que se incurra en prácticas corruptas.

---

<sup>91</sup> KAUFMANN, Daniel. Video-conferencia, 9 de diciembre de 2010, día mundial anticorrupción, PGN. Citado por PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. IGA 2010-2011, Bogotá D.C., Diciembre 2011. p. 96.

Figura 2. Triángulo de la corrupción



Fuente: Tomado de Procuraduría General de la Nación. IGA 2010-2011. [Consultado: 05 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL\\_IGA\\_NAL2010-2011\\_06\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL_IGA_NAL2010-2011_06(1).pdf)

Es a este último punto que ataca directamente el IGA, al buscar disminuir dicha oportunidad, esto a través de, como ya se mencionó, la vigilancia estricta y sistemática del cumplimiento de la constitución y de las normas que están creadas específicamente con este fin (que el corrupto no encuentre la ocasión de ejercer sus actos indebidos, y que, de hacerlo, sea identificado y debidamente sancionado). Esto porque tal y como afirma Jakob de Haan<sup>92</sup> la incapacidad de los Estados para hacer cumplir las normas es uno de los principales determinantes de la corrupción.

Sin embargo, existen otros referentes que inspiraron la creación del Índice de Gobierno Abierto, entre estos las Convenciones de Lucha Contra la Corrupción de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, entre otros referentes. Dicha inspiración desembocó en que el IGA se constituyera en, además de lo ya explicado, una herramienta clave dentro del modelo de Cadena de Valor de la Gestión de la Información, diseñado por la PGN en aras de construir un Gobierno Abierto.

Todo lo anterior surge en el año 2009, dentro del Plan Estratégico 2009-2012 del entonces Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez, sin embargo, contó, y cuenta aún, con importantes colaboradores, tales como el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Archivo General de la Nación, Colombia Compra Eficiente, algunos Ministerios, entre otros, los cuales, como más adelante se describe, se constituyen en parte fundamental del IGA al momento de recolectar la información que compone a este indicador, esta colaboración responde

<sup>92</sup> DE HAAN, J. The Determinants of Corruption. A Literature Survey and New Evidence. 2006. Pg. 34. Disponible en Internet: [http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/D1\\_seldadyo.pdf](http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/D1_seldadyo.pdf). Citado por PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. IGA 2010-2011, Bogotá D.C., Diciembre 2011. p. 8.

a dicha “colaboración armónica” a la que llama el artículo 209 de la constitución política de Colombia.

Para finalizar es importante aclarar y recalcar que el IGA, no mide la corrupción en el sector público ni la incursión de los funcionarios públicos en actos de este tipo.

### **3.2 ÁREAS DE ACCIÓN**

Pese a que ya se mencionaron las características más importantes que rodean al IGA, aún falta hablar de su estructura y de las áreas de acción que tiene, de esta manera, en este ítem hablaremos de estas últimas.

Es importante decir entonces, que el IGA es un indicador que evalúa solo al sector público, específicamente el índice de Gobierno Abierto mide a todos los entes territoriales del país, es decir, 32 municipios y 1.101 alcaldías, evaluando a un total de 1.133 administraciones, y teniendo así una clara diferencia con otros indicadores anticorrupción, tales como el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), el índice de Gobierno en Línea (GEL) (ahora Índice de Gobierno Digital (IGD)), entre otros, pues estos en algunos casos evalúan tanto a departamentos y municipios como a las demás entidades nacionales (personerías, procuradurías, contralorías, etc.).

Además, y debido a que dentro de cada entidad pública existe un mapa de procesos que se compone de cuatro de estos, estratégicos, misionales, de apoyo y de control y evaluación, el IGA impacta y depende de algunos de estos (como ya se describirá más tarde), dichos procesos fueron definidos en el Sistema Integral de Gestión que adopta cada administración pública con el fin de articular las normas de calidad ISO 9001, NTCGP1000 y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), una muestra de ello es el mapa de procesos del municipio de Mosquera el cual se observa en el Diagrama 6.

Pero ¿Qué tiene esto que ver con el IGA? ¿Cómo se dice que impacta y depende de dichos procesos? Pues este indicador depende tanto del funcionamiento de todas las secretarías de la entidad como del reporte de información que brindan las mismas, teniendo en cuenta que dichos procesos se componen de determinados subprocesos, los cuales ayudan en la consecución de los objetivos propios de cada fase, y estos a su vez se encuentran a cargo de una determinada dirección o secretaria del ente territorial, la cual se hará responsable de que, por ejemplo, para el caso de Mosquera, se preste un eficiente servicio de salud, de movilidad, que exista una correcta planeación institucional, etc., y es allí donde el IGA depende de estos procesos, pues de sus aciertos y accionares conforme a la ley, específicamente transparentes y preventivos, es que dicha alcaldía obtendría un puntaje positivo o no en este índice, y se posicionaría así favorable o desfavorablemente frente a otros municipios de características similares, lo que, de

ser el caso positivo, pudiera brindarle ventaja en ciertos aspectos de los cuales se habla en el capítulo final de este trabajo.

Este mapa de procesos busca definir las responsabilidades, objetivos, procedimientos, metodología, actividades y demás acciones que estén enfocadas a poner en marcha el modelo de gestión propio de cada entidad, para este caso, propio de cada municipio, de cada alcaldía, y en consecuencia garantizar los resultados deseados y fijados.

Diagrama 6. Mapa de procesos alcaldía de Mosquera



Fuente: Tomado de Alcaldía de Mosquera. Mapa de procesos de la alcaldía de Mosquera [En línea], 2018. [ Consultado: 06 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.mosquera-cundinamarca.gov.co/procesos-y-procedimientos/mapa-de-procesos-de-la-alcaldia'-de-mosquera-275877>

Cada entidad elabora su mapa de procesos de acuerdo a sus objetivos, a su plan de desarrollo y a sus necesidades, por ende, el IGA dependerá en mayor medida, y para algunos casos, o para algunos municipios, del desarrollo y funcionamiento de sus procesos misionales, pero también puede que en otros casos los procesos estratégicos, de apoyo, etc., sean más determinantes, sin embargo, y como se

puede observar para en el caso de Mosquera, cada proceso contiene componentes, que como ya se verá, son evaluados dentro del IGA, y que al referirnos a las áreas de acción, también se traen a colación, es decir, existen sectores que son incluidos tanto en el índice como en el mapa de procesos, algunos de ellos son el contractual, educativo, tecnológico, de salud, entre otros, así pues se podría concluir que son mutuamente dependientes.

De igual forma el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC) en donde las entidades fijan determinadas metas y acciones a seguir, todas en busca de disminuir los riesgos de corrupción y prevenirlos, y enfocadas en temas específicos tales como racionalización de trámites, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, mapa de riesgos, etc.; se constituye así en una área de acción del IGA, que además de abarcar dichos temas, es determinante tanto para armar el PAAC como para monitorear su cumplimiento y avance.

El Plan de Desarrollo Municipal, la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014), el ITEP, entre otras, también son áreas donde el IGA tiene cabida, y que se ven afectadas casi que mutuamente.

### **3.3 ESTRUCTURA**

El IGA tiene su primera medición en el año 2009, donde fue un ejercicio piloto que se ejecutó sobre el departamento de Santander, el cual fue elegido para estos fines debido a que, en dicho año, este departamento fue al que mayor número de sanciones se le impusieron, dicha evaluación se realizó en colaboración con el Instituto de Estudios del Ministerio Público y la Contraloría de Santander, y tuvo como gran conclusión que existe “absoluta coherencia entre los resultados arrojados por el IGA y las causas de las sanciones disciplinarias impuestas por la PGN en el departamento, especialmente en relación con celebración o suscripción de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales esenciales, dentro de los cuales se encuentra el de su publicación, que representa el 25% de las sanciones impuestas en el 2009, frente al 30% de los municipios que para dicha vigencia no publicaron sus contratos en el SECOP”<sup>93</sup>.

Debido a esta conclusión y al éxito que resultó ser dicha medición, en 2010 decide ampliarse su aplicación a los 1.133 entes territoriales, y es en 2011 que se realiza la primera publicación de la misma, la cual contó con cuatro grandes componentes, y con ciertos subcomponentes dentro de cada uno de estos, los cuales a su vez cuentan con un valor porcentual distinto dentro del global del IGA, tal y como se ve en el Cuadro 2.

---

<sup>93</sup> SANCLEMENTE, Gustavo; HERNÁNDEZ, Polyana y MESA, Carlos. Herramientas de Fortalecimiento Preventivo y Promoción de la Transparencia Índice de Gobierno Abierto IGA Resultados 2013 – 2014 Índice Integra: Análisis de su Aplicación. Bogotá D.C. ISBN: 978-958-58764-5-3. p. 10.

Sin embargo, desde entonces el IGA ha tenido grandes modificaciones, hasta llegar a la última medición utilizada, según el informe del IGA del año 2016-2017, la cual se muestra en el Cuadro 3.

No obstante, como se señalaba, esta no es la única modificación que se le ha realizado a el indicador pues del año 2014 al 2015 sufrió ciertas modificaciones y que, comparadas con el estado actual, muestra tres grandes cambios, todos pertenecientes al componente de Diálogo de la Información:

- **Gobierno Electrónico:** Para el año 2015 este ítem solo se componía de 2 variables, Implementación Estrategia GEL y SUIT, mientras que para el 2016 se desglosó la estrategia de gobierno en línea, desembocando en 4 indicadores, tal y como se ve en la tabla 2, Gobierno Abierto, Servicios, Datos Abiertos y Publicidad; y permaneciendo el SUIT.
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** En el 2015 con el nombre de Rendición de Cuentas, solo evaluaba las audiencias públicas, mientras que, para el año siguiente, además del cambio de nombre, reemplaza dicho ítem por 4 de un poco más relevancia, en términos de anticorrupción.
- **Atención al Ciudadano:** A diferencia de los anteriores componentes que ampliaron el número de indicadores para su medición, atención al ciudadano eliminó la evaluación de la divulgación de los derechos de petición, dejando para 2016 solo el indicador de atención al ciudadano.

Cuadro 2. Indicadores y porcentajes del Índice de Gobierno Abierto (IGA), año 2010-2011

Componente	%	Indicador	%	Fuente
1. Control Interno	10	1.1. Nivel de implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI)	10	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
2. Almacenamiento de la Información	20	2.1. Implementación de la Ley de Archivos (Ley 594 de 2000)	20	Archivo General de la Nación (AGN)
3. Exposición de la Información	50	3.1. Visibilidad de la Contratación	20	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) Contraloría General de la República-Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal Contralorías Territoriales-Auditoría General de la República
		3.1.1. Publicación de contratos en el SECOP	10	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)-Contralorías Territoriales y Auditoría
		3.1.2. Actualización de procesos publicados en el SECOP	5	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)
		3.1.3. Reporte del Plan de Compras	5	Contraloría General de la República-Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal
		3.2. Cumplimiento de la Estrategia Gobierno en Línea	15	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)-Programa Gobierno en Línea
		3.3. Reporte a Sistemas Estratégicos de Información	15	DNP, Min Hacienda y SuperServicios
		3.3.1. Nivel de reporte al SISBEN	3	DNP (Dirección de Desarrollo Social)
		3.3.2. Nivel de reporte al FUT	3	Ministerio de Hacienda (Dirección de Apoyo Fiscal-DAF) y DNP (Dirección Nacional de Regalías)
		3.3.3. Nivel de reporte al SUI	6	Superintendencia de Servicios Públicos (Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo)
		3.3.4. Nivel de reporte al SICEP	3	DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible)
		4. Diálogo sobre la Información	20	4.1. Cumplimiento del proceso de Audiencias Públicas y de Atención al Ciudadano
4.1.1. Audiencias Públicas	10			DNP (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible)
4.1.2. Atención al Ciudadano a través de las TIC-Gobierno en Línea	10			Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)-Programa Gobierno en Línea

Fuente: Fuente: Tomado de Procuraduría General de la Nación. IGA 2010-2011. [Consultado: 05 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet:

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL\\_IGA\\_NAL2010-2011\\_06\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL_IGA_NAL2010-2011_06(1).pdf)

Lo anterior deja ver la fuerza e importancia que ha cobrado el Gobierno Abierto, el Electrónico y la cercanía entre individuo y Estado. De igual manera, otro de los cambios significativos que ha tenido este índice, no solo del 2015 a 2016, si no desde su creación hasta la actualidad, se refiere a los porcentajes que se le otorgan a cada uno de los componentes del indicador, por ejemplo, para el año 2011 al ser 4 dimensiones, como se nota en el Cuadro 2, el primero pesaba un 10% sobre el total del IGA, el segundo 20%, el tercero 50% y el último 20%, mientras que para el 2016 el único que conservo su peso porcentual fue el componente de Exposición de la información (50%), mientras que el Diálogo de la Información aumento al 30%, y el nuevo componente, Organización de la Información, el cual encierra las dos dimensiones originales, paso a tener un peso porcentual del 20%. Sin embargo, no siempre ha sido de esta manera, pues por mencionar alguno, en el 2014 la Exposición de la Información tenía una ponderación de 40/100.

Cuadro 3. Indicadores y porcentajes del Índice de Gobierno Abierto (IGA), 2016-2017

Dimensión	%	Categoría	%	Indicador	%
1. Organización de la Información	20	1.1. Control Interno	12	1.1.1. Modelo Estándar de Control Interno	8
				1.1.2. Control Interno Contable (CIC)	4
		1.2. Gestión Documental	8	1.2.1. Ley de Archivos	8
2. Exposición de la Información	50	2.1. Contratación	18	2.1.1. Publicación de Contratos	14
				2.1.2. Plan Anual de Adquisiciones	4
		2.2. Competencias Básicas Territoriales	16	2.2.1. Sistema Único de Información (SUI)	4
				2.2.2. Programas Sociales (SISBEN)	4
				2.2.3. Sistema Integrado de Matriculas (SIMAT)	4
				2.2.4. Sistema de Información Hospitalaria (SIHO)	4
		2.3. Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera	16	2.3.1. Formulario Único Territorial (FUT)	4
				2.3.2. Regalías	4
				2.3.3. Ejecución Presupuestal (SICEP)	4
				2.3.4. Empleo Público (SIGEP)	2
				2.3.5. Gestión de Archivos (SIGA)	2
3. Diálogo de la Información	30	3.1. Gobierno Electrónico	16	3.1.1. GEL Gobierno Abierto	4
				3.1.2. GEL Servicios	3
				3.1.3. SICEP Datos abiertos	3
				3.1.4. SICEP Publicidad	3
				3.1.5. Información de Trámites (SUIT)	3
		3.2. Transparencia y Rendición de Cuentas	8	3.2.1. SICEP Anticorrupción	2
				3.2.2. SICEP Mapa de Riesgos	2
				3.2.3. Control y Seguimiento (Riesgos)	2
				3.2.4. SICEP Rendición de Cuentas	2
3.3. Atención al Ciudadano	6	3.3.1. SICEP Atención al Ciudadano	6		

Fuente: Elaboración propia, basado en información de la Procuraduría General de la Nación.

Pese a dichas modificaciones, se sigue manteniendo la configuración original de las categorías y dimensiones, es decir, su esencia misma, pues lo que se ha hecho es equilibrar el peso de estos, conservando la coherencia entre el número y la importancia de los indicadores que componen cada categoría.

De igual manera, la inclusión de ciertos indicadores amplía las áreas de acción del IGA, su capacidad y su trascendencia, ratificando el hecho de ser creado para perdurar en el tiempo, esto pese a ser sensible a modificaciones, que surgen siempre y cuando se observe la necesidad de las mismas y estén derivadas de los avances y cambios de las dimensiones propias que originalmente ha evaluado el indicador. Sin embargo, a continuación, se describirán las categorías e indicadores que lo componen actualmente.

**3.3.1 Organización de la Información.** En esta dimensión se mide en primer lugar que el ente territorial cuente con un manejo de la información eficiente y conforme a la Constitución y leyes pertinentes, pero además revisa que la entidad tenga una buena organización interna, a través de las siguientes categorías.

**3.3.1.1 Control Interno.** Evalúa el MECI y el CIC de las entidades, y con ello valora la capacidad de estas de integrar por medio de sistemas, el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, normas, procedimientos y mecanismos de evaluación, seguimiento y monitoreo adoptados por la entidad, en este caso la alcaldía, y que todas estas se realicen de igual forma conforme a la ley<sup>94</sup>.

- Modelo Estándar de Control Interno (MECI): Evalúa el nivel de implementación del Sistema de Control Interno en las entidades territoriales. Como valor añadido, emite ciertas pautas para que la evaluación, la estrategia y la gestión del control interno cumplan todos los objetivos institucionales y demás<sup>95</sup>.
- Control Interno Contable (CIC): Como lo señala la Procuraduría General de la Nación, el CIC califica al Control Interno en el proceso contable de una entidad pública, esto con el fin de "determinar su calidad, el nivel de confianza que se puede otorgar, y si sus actividades de control son eficaces, eficientes y económicas en la prevención y neutralización del riesgo inherente a la gestión contable"<sup>96</sup>.

**3.3.1.2 Gestión Documental.** Según la PGN<sup>97</sup>, este indicador mide el nivel de implementación de la Ley 594 de 2000, la cual establece las reglas y principios generales que regulan la función archivística en todas las entidades del Estado, evaluado esto en el indicador "Ley de Archivos" que es del cual se depende el componente de Gestión Documental.

- Ley de archivos: La información que compone a este indicador es suministrada por el Archivo General de la Nación, el cual se rige por el Decreto 2578 de 2012 en donde se determinan las fechas en que las entidades territoriales deben presentar la información correspondiente.

**3.3.2 Exposición de la Información.** Este componente "incorpora actividades tendientes a disponer, difundir, presentar o reportar información, e implica una disposición abierta desde la entidad hacia actores externos como los organismos de seguimiento y control y la ciudadanía"<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Índice de Gobierno Abierto: Indicadores [En línea]. Procuraduría General De La Nación. [Consultado: 16 de Septiembre de 2018]. Disponible en Internet: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/indicadores\\_IGA.page](https://www.procuraduria.gov.co/portal/indicadores_IGA.page)

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> MESA, Carlos; SANCLEMENTE, Gustavo y HUERTAS, Teresa. Índice De Gobierno Abierto-IGA Resultados 2015-Análisis Comparativo 2010-2015, Bogotá D.C., 2016. p. 28.

<sup>98</sup> Ibid., p. 25.

**3.3.2.1 Contratación.** En esta dimensión, como su nombre lo indica, se evalúa la publicación y el reporte de los contratos celebrados o sus respectivos procesos, por las gobernaciones o alcaldías, las cuales deben “dar cumplimiento a lo emanado de la Constitución Política de Colombia, las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto Reglamentario 1510 de 2013, y deben reportar ante el Sistema Electrónico para la Contratación Estatal - SECOP y ante las contralorías territoriales respectivas toda la información relacionada con la contratación, a fin de garantizar los principios de eficiencia y transparencia”<sup>99</sup>.

Este componente, como se observa en la Tabla 2, se construye con base en el Plan Anual de Adquisiciones y la Publicación de Contratos, los cuales se describen más a detalle, a continuación.

- **Publicación de Contratos:** Es la que posee el mayor peso porcentual dentro de todo el IGA, esto debido a que, al referirse a la contratación, se está haciendo alusión al gasto de los recursos públicos, los cuales se espera sean ejecutados de manera eficiente y transparente, pues son en mayor medida provenientes de ingresos tributarios, es decir, de los impuestos que pagan los ciudadanos, empresarios y demás.

Es importante detenerse en el índice de publicación de contratos, el cual depende del Sistema Electrónico para la Contratación Estatal (SECOP) y de los sistemas que buscan el control fiscal y que son implementados por las contralorías, ya sean departamentales o municipales, esta última tiene como fuente a la Auditoría General de la República mientras que la información referente al reporte de documentos correspondientes a los contratos (SECOP) está a cargo de Colombia Compra Eficiente, esta última es una herramienta que busca desde su primera versión, que la contratación estatal sea más transparente y así disminuir el riesgo de corrupción, esto a través de tanto la publicación de contratos en cada una de sus fases y en los tiempos estipulados, como a través de garantizar un proceso de selección electrónico el cual pretende disminuir los casos de oferente único, contratación a dedo, directa, clientelismo, entre otras prácticas indebidas muy usuales en el país.

Así pues, la publicación de contratos mide la coherencia que existe entre los reportes publicados en el SECOP y los enviados a la contraloría territorial, por parte la entidad territorial, es decir, ambos datos deben coincidir<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Ibid., p. 29.

<sup>100</sup> Ibid., p. 30.

- Plan Anual de Adquisiciones: Según la PGN<sup>101</sup>, este indicador evalúa la publicación, o no, en el SECOP del Plan Anual de Adquisiciones (PAA), a cargo de cada ente territorial.

Entendiendo la importancia de este Plan, al ser concebido como un instrumento de planeación contractual y como una herramienta de las entidades para elaborar sus estrategias de contratación conforme a sus necesidades que también logran ser identificadas a través del PAA, todo con el fin de un contar con un proceso contractual eficiente.

**3.3.2.2 Competencias Básicas Territoriales.** Previo al IGA, existían una serie de sistemas de información, los cuales han tenido como objetivo facilitar a las entidades territoriales la toma de decisiones y la consulta de determinados datos, estos sistemas han sido creados por el Estado y es en este componente de Competencias Básicas Territoriales del IGA que “se integran los resultados de cuatro de estos sistemas, en cuanto representan la interacción entre situaciones de contexto que impactan directamente una necesidad básica del ciudadano y cuya responsabilidad recae sobre la administración territorial”<sup>102</sup>, estos cuatro son SUI, SISBEN, SIMAT y SIHO.

- Sistema Único de Información (SUI): “Unifica y consolida información proveniente de los prestadores de servicios públicos, eliminando diferencias de información y duplicidad de esfuerzos”<sup>103</sup>. Para el caso de las alcaldías, estas deben responder a lo definido en las directivas 015 de 2005 y 005 de 2008 de la PGN, además de reportar lo referente a la certificación de coberturas mínimas y monitoreo del Sistema General de Participaciones (SGP) para agua potable y saneamiento básico, y por último reportar lo relacionado con la certificación en la administración de los recursos SGP y con el Plan de Acción en Inspector.
- Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN): De acuerdo con la PGN<sup>104</sup>, este instrumento:

Valora aquellas herramientas y medios que están orientados a facilitar el proceso de identificación y clasificación de las personas de bajos recursos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

En este punto, es importante resaltar que los alcaldes de los municipios deben rendir cuentas acerca de la administración y el uso dado del SISBEN en su

---

<sup>101</sup> Ibid., p. 30.

<sup>102</sup> Ibid., p. 31.

<sup>103</sup> Ibid., p. 31.

<sup>104</sup> Ibid., p. 31.

respectivo territorio, pues de dicha gestión depende que quienes accedan a los beneficios de los Programas Sociales sean las personas con mayores condiciones de vulnerabilidad, especialmente los que involucran algún tipo de subsidio.

Sin embargo, la exposición de dicha información, es decir, el envío de las respectivas bases brutas municipales debe estar conforme a los tiempos establecidos por el Decreto 1192 del 14 de abril de 2010.

- Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT): En este indicador se califica la consistencia de la información enviada por las instituciones referente a las matrículas estudiantiles suscritas en el año, es decir, que tan coherentes son los reportes de principio de año, frente a los del cierre del mismo. Esto con el fin de, como lo menciona la PGN<sup>105</sup>, que, a través de poder controlar, vigilar y, de cierta forma, organizar el proceso de matrícula en todas sus fases, se logre optimizar la inscripción de nuevos alumnos, además del registro y la actualización de los datos existentes del estudiante, la consulta del alumno por institución y el traslado a otra institución, entre otros.
- Sistema de Información Hospitalaria (SIHO): Este indicador representa el reporte de información referente al proceso financiero, contable y presupuestal que quienes prestan el servicio de salud en el sector público deben facilitar ante la Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria del Ministerio de Salud y Protección Social. Esta información a nivel municipal está a cargo de las secretarías de Salud<sup>106</sup>.

**3.3.2.3 Sistemas de Gestión Administrativa y Financiera.** Se compone de cinco indicadores (FUT, Regalías, SICEP, SIGEP y SIGA) los cuales buscan evaluar “la interacción de los diferentes procesos que en la administración territorial tienen como finalidad facilitar y/o favorecer el cumplimiento de los objetivos institucionales, iniciando con los procesos de planeación y finalizando con su ejecución presupuestal. En otras palabras, estos sistemas apuntan a que los recursos empleados por las entidades sean administrados de forma eficiente, iniciando con los procesos de planeación y finalizando en su ejecución presupuestal”<sup>107</sup>.

- Formulario Único Territorial (FUT): Entendiendo que es un formato que surge de la necesidad de capturar la información financiera y fiscal de las administraciones de las entidades territoriales, pero sobre todo de que los gastos y la fuente por la que se financian los mismos posean tanto coherencia como

---

<sup>105</sup> Ibid., p. 32.

<sup>106</sup> Ibid., p. 33.

<sup>107</sup> Ibid., p. 34.

consistencia. Desde el año 2007 es para las alcaldías una obligación el diligenciar y presentar este formulario<sup>108</sup>.

- Regalías: Teniendo presente que es uno de los aspectos más fundamentales en la gestión administrativa y financiera, tanto municipal como departamental, pues en primer lugar es el centro de las miradas, debido a los casos de corrupción que se han presentado en este sector, pues al tratarse de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, es importante saber el destino de dichos ingresos, su ejecución, inversión o destino final.

Por lo anterior, en el año 2010 a través del Decreto Ley 4923 se obliga a las alcaldías y gobernaciones a presentar ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP) toda la información relacionada con la ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SRG).

Así pues, este indicador dentro del IGA evalúa, como lo señala la PGN, el “reporte de información a los diferentes sistemas que ayudan a determinar si la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de las regalías, se están haciendo adecuadamente”<sup>109</sup>. Pese a ello, dentro del IGA no tiene el peso porcentual que se esperaría tuviese un indicador de este tipo y de la magnitud del monto que representa.

- Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal (SICEP): Los entes territoriales deben, de acuerdo con la PGN<sup>110</sup>, presentar información referente al cumplimiento o no de los compromisos adoptados en su respectivo plan de desarrollo, departamental o municipal, según corresponda, así como el desempeño que tiene su gestión frente a las competencias fundamentales, este cumplimiento de darse debe ser de forma eficiente, pero además presentarse ante el DNP y la Secretaría de Planeación Departamental correspondiente, de esta presentación de información o no, y de la eficiencia en los resultados presentados dentro de la misma, se deriva este indicador.
- Sistema de Información y Gestión de Empleo Público (SIGEP): Como consecuencia de la necesidad de tener una herramienta institucional que sobre el organigrama y personal les facilite a las entidades el seguimiento, monitoreo y evaluación de la misma, además de almacenarla y registrarla ordenadamente,

---

<sup>108</sup> Ibid., p. 34.

<sup>109</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Op. cit.

<sup>110</sup> Ibid.

y así pues poder suministrarla a la población en conjunto con la normatividad que les rige en este aspecto y demás, nace el SIGEP, plataforma que está a cargo del DAFP, pero que, el reporte de información que la compone es responsabilidad de cada gobernación y alcaldía<sup>111</sup>. De esta manera, este indicador dentro del IGA evalúa el reporte de dicha información.

- Sistema de Información y de Gestión de Activos (SIGA): Para determinar que evalúa este indicador, es importante precisar a qué se refiere la gestión de activos, así pues, se define a esta como “una política originada y desarrollada en los documentos Conpes 3251 de 2003 y 3493 de 2007, cuyo objetivo es maximizar el retorno económico y social de los activos públicos. Están obligadas a reportar todas las entidades del Estado del orden nacional, territorial y órganos autónomos e independientes”<sup>112</sup>.

De esta manera, el indicador SIGA lo que expresa es “en términos porcentuales el estado de la información de los activos fijos inmobiliarios cargada por alcaldías y gobernaciones del país en el Sistema de Información de Gestión de Activos que administra Central de Inversiones S.A., entidad vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”<sup>113</sup>.

**3.3.3 Diálogo de la Información.** En este componente se califican tanto las iniciativas como los medios que utilizan las entidades territoriales con el fin de divulgar, socializar, expandir, exponer, explicar, argumentar, retroalimentar, entregar, etc., de la información, con el enfoque de la aplicabilidad de los principios referentes a la democracia participativa y la democratización de la gestión pública<sup>114</sup>.

Este ítem, además, como se mencionó anteriormente, ha sido uno de los más modificados desde la creación del IGA, lo cual puede responder a los cambios que se han dado en el país enfocados a la participación, el empoderamiento y el control ciudadano, que depende básicamente del acceso a la información, y de los canales y acciones que califica este componente. Por ejemplo, en el 2014 se amplía el marco constitucional incluyendo la participación ciudadana, y la conectividad con la misma, esto acorde a la Ley 1712 del mismo año por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, razón por la cual todas las entidades estatales en su portal web poseen un banner que responde a las exigencias que dicha ley dictamina.

---

<sup>111</sup> MESA, Carlos; SANCLEMENTE, Gustavo y HUERTAS, Teresa. Op Cit., p. 35.

<sup>112</sup> Ibid., p. 36.

<sup>113</sup> Ibid., p. 36.

<sup>114</sup> Ibid., p. 25.

De esta forma, dentro del dialogo de la información se encuentran los siguientes indicadores.

**3.3.3.1 Gobierno Electrónico.** Este punto ligado a lo anteriormente dicho, de acuerdo con la PGN<sup>115</sup>, visibiliza y mide las acciones y los avances de las gobernaciones y alcaldías en pro de permitirle a los ciudadanos acceder a la información que poseen, constituyéndose así en entidades con una función pública más, o menos según sea el caso, transparente y en aras de racionalizar trámites, o por lo menos agilizarlos, y es por esta razón que GE se compone por cuatro indicadores: GEL en: Gobierno Abierto, Servicios, Datos Abiertos y Publicidad. Además del SUIT

- GEL Gobierno Abierto: evalúa el reporte de las actividades desarrolladas por la entidad encaminadas a fomentar la construcción de un Estado más transparente, participativo y colaborativo en los asuntos públicos mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>116</sup>.
- GEL Servicios: evalúa la provisión de trámites y servicios, que, a través de medios electrónicos, buscan dar solución a las principales necesidades y demandas de los usuarios y empresas, en condiciones de calidad, facilidad de uso y mejoramiento continuo<sup>117</sup>.
- GEL Datos Abiertos: evalúa si todos los datos publicados por las entidades públicas se encuentran en formato abierto, con el fin de que éstos puedan ser usados por cualquier persona para desarrollar aplicaciones o servicios de valor agregado, hacer análisis e investigación o ejercer labores de control<sup>118</sup>.
- GEL Publicidad: Evalúa si toda la información ha sido publicada en la página para conocimiento y acceso público, en cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública de Colombia<sup>119</sup>.
- SUIT: Evalúa el “nivel de implementación de la fase I (identificación) de la política de racionalización de trámites. El objetivo de esta fase es que la institución, a partir de sus procesos, identifique los trámites y procedimientos administrativos de cara al usuario y los registre en el SUIT. Para que un trámite o requisito sea oponible y exigible al particular, deberá encontrarse inscrito en este sistema que es coordinado por el DAFP”<sup>120</sup>, sin embargo, dicha información publicada en el SUIT, máximo tres días después del cambio correspondiente, y es

---

<sup>115</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Op. cit.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> MESA, Carlos; SANCLEMENTE, Gustavo y HUERTAS, Teresa. Op Cit., p. 37.

responsabilidad de cada entidad pública, pues el DAFP lo que hace es verificar que cada trámite tenga su soporte legal correspondiente.

**3.3.3.2 Transparencia y Rendición de Cuentas.** Con base en el Manual de Rendición de Cuentas a la ciudadanía del 2014, sustentado en la política fijada en el Conpes 3654 de 2010 y en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), este ítem busca identificar las herramientas, utilizadas por los entes territoriales, para rendir cuentas y además visualizar los riesgos de corrupción de la entidad. Lo integran:

- **Anticorrupción:** Ante los inminentes riesgos de corrupción en los que puede incurrir una entidad estatal, estas han optado por adoptar e implementar estrategias que les ayuden a prevenirlos e identificarlos, luchando así contra la corrupción. El IGA entonces a través de este indicador evalúa si los entes territoriales han o no creado estrategias de este tipo<sup>121</sup>.
- **Mapa de Riesgos de Corrupción:** Presentado en el PAAC de cada gobernación y alcaldía, este ítem califica si efectivamente la entidad identificó o no aquellas circunstancias que por diferentes razones o contextos pudieran convertirse o servir de puente para un acto de corrupción<sup>122</sup>.
- **Controles y seguimiento:** En este indicador “se evalúan los mecanismos empleados por la entidad para controlar y mitigar las causas del riesgo de corrupción identificado. En este sentido se consideran algunos de los controles que faciliten a las entidades realizar seguimiento a los mapas de riesgo”<sup>123</sup>.
- **Rendición de Cuentas (RdC):** Califica los mecanismos implementados por las entidades territoriales que estén orientados a fortalecer la relación del ciudadano con el Estado<sup>124</sup>, a través de una rendición de cuentas conforme a la ley, a los parámetros que indica el Manual de Rendición de Cuentas del DAFP, y a las preguntas del Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) respecto a la política de RdC, lo anterior en conjunto conforman el indicador de RdC.

**3.3.3.3. Atención al Ciudadano.** Esta última categoría “evalúa los mecanismos empleados por las entidades que permitan fortalecer la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, establecer estrategias para el mejoramiento de la atención que se ofrece y el derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, en aplicación de los principios de transparencia y eficiencia

---

<sup>121</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Op. cit.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Ibid.

administrativa<sup>125</sup>”, es decir, valora “si las entidades están brindando o no un servicio a la ciudadanía de manera oportuna y de calidad. En esta medida, garantizar el acceso a los trámites y servicios de la Administración Pública en condiciones de igualdad, contribuye al goce efectivo de los derechos y legitima la acción del Estado”<sup>126</sup>.

- Atención al Ciudadano: Lo anteriormente mencionado se encuentra contenido en este indicador.

Para finalizar es importante precisar que el IGA categoriza a las gobernaciones y a los municipios dentro de los criterios de evaluación: alto, medio y bajo. Dichos criterios son determinados a través de la media y la desviación estándar, la forma en que se establecen estos rangos son “el criterio alto será determinado por la media aritmética o promedio de los datos más la desviación estándar de los mismos. El criterio bajo estará determinado por la media aritmética o promedio de los datos menos la desviación estándar de los mismos, y el criterio medio estará determinado por los datos que se encuentren entre el criterio bajo y alto”<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> MESA, Carlos; SANCLEMENTE, Gustavo y HUERTAS, Teresa. Op Cit., p. 38.

<sup>127</sup> SANCLEMENTE, Gustavo; HERNÁNDEZ, Polyana y MESA, Carlos. Op Cit., p. 13.

#### **4. RELACIÓN E INCIDENCIA DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA) EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE CUNDINAMARCA Y LOS CANALES A TRAVÉS DE LOS CUALES SE HA FORTALECIDO**

En el presente capítulo, se determina la incidencia del Índice de Gobierno Abierto (IGA) en la gestión pública, vista a través de los municipios de Cundinamarca, lo cual se realiza por medio de, en primer lugar, definir el tipo de relación que existe entre estas dos variables, para posteriormente identificar los posibles canales por los cuales el IGA se ha ido consagrado como factor fundamental dentro de la Gestión Pública Municipal en algunos territorios, y a través de los que se constituye como un instrumento de mejora de las alcaldías respectivas.

Para ello en la primera parte de este capítulo se presenta una exposición de los aspectos metodológicos que acobijan los procedimientos realizados, seguido de ello, se procede a determinar y analizar la relación entre las variables en estudio, posteriormente se identifica la incidencia del IGA sobre el IDI, y finalmente, a través de algunos territorios, se identifican ciertos canales que sirven de medio para que las alcaldías, que no lo han hecho, adopten al IGA como herramienta dentro de sus administraciones, para que así su gestión municipal se fortalezca.

##### **4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

En primer lugar, es importante especificar que este análisis se realiza con base a los resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y del Índice de Desempeño Integral (IDI), de los 116 municipios de Cundinamarca, durante los años 2012 a 2016, debido a que en 2012 se hace pública la primera medición del Índice de Gobierno Abierto, mientras que su última publicación corresponde a los resultados en el año 2016.

Además, un segundo aspecto a resaltar corresponde a las fuentes de información utilizadas para el desarrollo del capítulo, las cuales son de tipo secundario, es decir, ha sido información original o primaria, que ya ha sido, bien sea, organizada o procesada. Dicha información proviene del Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la publicación de los resultados del IDI, y de la Procuraduría General de la Nación (PGN), por medio de la divulgación de las calificaciones del IGA. Esta información recopilada, está clasificada por municipios y a su vez, en términos de tiempo, se encuentran anualmente, para los años 2012 a 2016.

Cabe recordar, que dichos índices se componen de distintos indicadores como se describe en capítulos previos. El IGA por su parte, está conformado por tres grandes ejes, los cuales son Organización, Exposición y Diálogo de la Información, los que a su vez contienen ciertos parámetros que se evalúan dentro de cada uno de estos. Por su parte el IDI, se compone por cuatro grandes dimensiones, la Eficiencia, Eficacia, Gestión y Requisitos Legales, los cuales, al igual que los componentes del

IGA, se subdividen en ciertos indicadores, que están especificados a través del primer Diagrama del documento.

Como se mencionaba previamente, antes de analizar la manera por medio de la cual el IGA se ha constituido en una herramienta de gestión en algunos municipios, y como puede hacerlo en otros, es importante identificar la relación que poseen actualmente estos dos índices, pues pese a que en capítulos anteriores ya se mencionaron las teorías que los relacionan y que indican que uno (GP) se encuentra en función del otro (IGA), es fundamental ver con resultados, datos, cifras, y demás, si esto efectivamente es así, o de lo contrario, identificar qué tipo de comportamiento y relación presentan estas variables en estos 116 municipios.

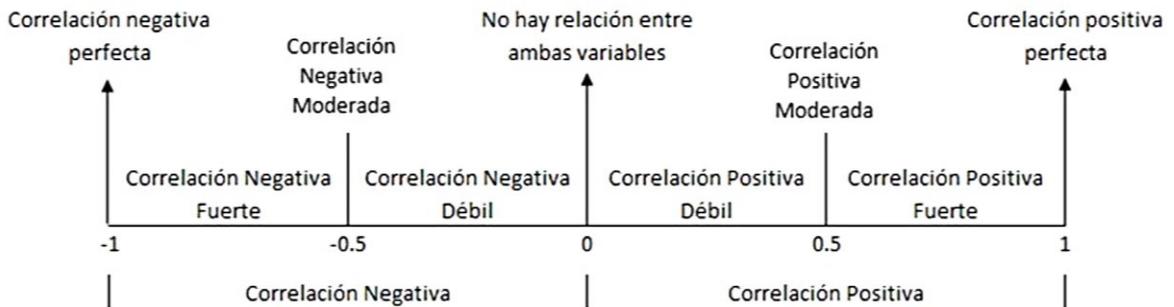
Para ello se emplean cuatro herramientas, usadas para cada uno de los años en cuestión. La primera de estas, es una matriz de varianzas y covarianzas, la cual muestra, en su diagonal, la varianza de cada índice, mientras que el resultado restante, es un indicativo de la relación que existe entre las variables en estudio, es decir, si dicho número es positivo, indica que hay una relación lineal y directa entre X y Y, en otras palabras, ambas crecen o decrecen a la vez, sin embargo, si el resultado es negativo, sucede lo contrario, mientras que X crece, Y decrece, y viceversa, por su parte, cuando el resultado de la covarianza es igual a cero, es un indicativo de que las variables en estudio no poseen una relación lineal entre sí.

La segunda herramienta empleada para medir la relación entre el IGA y el IDI, es el coeficiente de correlación, el cual, sirve como complemento de la matriz de varianzas y covarianzas, pues la correlación permite identificar la fuerza de la relación entre los índices en estudio, pues es una medida del grado de asociación entre dos variables, y su interpretación depende de que tan cercano este dicho resultado a la unidad o al cero, pues de darse este último caso, sería un indicativo de que o no existe relación lineal entre las variables, o que dicha relación es débil, mientras que si es cercana a la unidad o incluso si es 1, es reflejo de que la asociación es fuerte o perfecta respectivamente, para saber el análisis exacto según el nivel en que se ubica, es necesario ver la gráfica 1.

El tercer mecanismo, consiste en hacer uso de un diagrama de dispersión, el cual sirve de representación gráfica de lo arrojado por el coeficiente de correlación, pues muestra cómo se ubica, para este caso, cada municipio en el IGA y en el IDI, dentro del plano cartesiano y a su vez funciona como medio facilitador para corroborar la asociación entre las variables. Además de ello, se agrega sobre dicho gráfico una línea de tendencia, la cual señala la dirección en la que se dirigen los datos.

Lo anterior permite ver, además, que tan alejados se encuentran los datos de la media, pero, asimismo, es importante señalar que los procedimientos hasta ahora mencionados se ejecutan a través del programa STATA, en su versión número 14.

Gráfica 1. Niveles de Correlación



Fuente: CRUZ, Marta Lucero. Estadística Administrativa II, Correlación [En línea]. Universidad de San Pedro Sula (USAP), 2016. [ Consultado: 22 de octubre de 2018] Disponible en Internet: <https://slideplayer.es/slide/9610439/>

La cuarta y última herramienta utilizada para identificar la relación entre el IGA y el IDI, y que además sirve como puente para comenzar a detectar la incidencia del Gobierno Abierto en la Gestión Pública de estos municipios, es una tabla de salida, la cual permite ver año a año, como se distribuyeron los 116 municipios de acuerdo a los rangos de calificaciones que maneja cada índice, rangos que se especifican en las tablas 1 y 2.

Tabla 1. Rango de Calificación del Índice de Gobierno Abierto (IGA)

IGA	
Alto	>70%
Medio	50% ≤ IGA ≤ 70%
Bajo	<50%

Fuente: Elaboración propia, basado en información de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

Tabla 2. Rango de Calificación del Índice de Desempeño Integral (IDI)

IDI	
Sobresaliente	≥80%
Satisfactorio	70% ≤ IDI < 80%
Medio	60% ≤ IDI < 70%
Bajo	40% ≤ IDI < 60%
Crítico	<40%

Fuente: Elaboración propia, basado en información del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Seguido de todo lo anterior, y debido a que las herramientas previas, si bien nos permiten detectar el tipo de asociación entre las variables, no funcionan como

indicativo de una relación de causa y efecto entre las mismas, por eso, con el fin de observar a detalle la incidencia del IGA en el IDI, se realiza un gráfico de barras el cual contiene la cantidad de municipios que durante todos los años de 2006 a 2016, se ubicaron en cada una de las categorías del IDI, esto con el fin de realizar un análisis comparativo entre las calificaciones de estos municipios, antes de la entrada en vigencia del IGA en 2012, y las mismas, luego de esta fecha.

Además de esto, y como complemento para observar la incidencia del IGA en el IDI, en términos numéricos, se realiza una regresión simple a través de un modelo econométrico de Datos Panel, esto debido a que, en el presente trabajo, se combinan datos de corte transversal y de series de tiempo, pues se manejan los resultados de dos índices para 116 municipios y dentro de 5 años diferentes. Si se desea observar la forma en que se reordenaron los datos para que cumplieren con las características de datos panel que reconoce STATA y que además cumplen con la propiedad de estar fuertemente balanceados (\*) se debe revisar el Anexo 12.

Para el análisis en cuestión, a través de STATA, se realizó una regresión tradicional sobre el total de datos, es decir, sin hacer discriminación por sujeto ni tiempo, en otras palabras, se utilizó un Modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) agrupados para Datos tipo Panel, el cual arroja los resultados de una regresión simple tipo:

$$Y_{it} = \alpha + \beta x_{it} + \mu_{it}$$

Donde, para el caso en estudio, Y representa al IDI, y X corresponde al IGA.

Sin embargo, gracias a que los Modelos de Datos Panel permiten realizar un análisis individual, teniendo en cuenta las diferencias de cada sujeto, para este caso de cada municipio, pero a través de, ya no MCO agrupados, sino de un Modelo de Efectos Fijos, se debe revisar el Anexo 6, si se desean ver los resultados de tal manera, pues en el presente capítulo solo se muestra brevemente la regresión, ya explicada, es decir, por MCO agrupados, ya que el interés inicialmente, para el caso de la incidencia del IGA en el IDI, se enfoca más hacia un análisis en conjunto y no individual, pues de efectivamente evidenciar una incidencia positiva y significativa colectivamente, se infiere que los municipios, a nivel individual, se comportan de forma similar, lo cual es tema para analizar en el siguiente punto de este capítulo.

Seguido de esto, con el fin de analizar y detectar cuáles son esos canales a través de los cuales algunos municipios han adoptado al IGA como herramienta de Gestión Pública, se eligen a cuatro municipios para dicho fin, estos municipios se eligen por distintos motivos. En primer lugar, porque son los 4 municipios que de los 116, presentan la correlación más alta entre el IGA y el IDI. En segundo lugar porque a excepción de Mosquera, los demás pertenecen al grupo de los nueve municipio, que tuvieron, durante los 5 años, iguales movimientos y variaciones en los

---

\* Mismo número de datos para todos los sujetos de la muestra.

resultados de estos índices, es decir, de un año a otro, ambos índices crecían o decrecían simultáneamente, esto se logró detectar, a través de la realización de una variación sencilla entre los resultados de cada índice, dicha variación responde a la siguiente fórmula:

$$\Delta = \frac{x_2 - x_1}{x_1}$$

En donde  $x_2$  corresponde a los resultados del año final y  $x_1$  a los resultados del año pasado, y en donde para expresar dicha variación en términos porcentuales, se debe multiplicar por cien el resultado obtenido de la anterior fórmula.

En tercer lugar, se eligen a 3 de los cuatro municipios seleccionados, debido a que son territorios de sexta categoría según la clasificación municipal de la Ley 617, y esto con el fin de que, si se pretenden sirvan de guía para aquellos territorios que aún no logran adoptar al IGA como herramienta dentro su gestión, sea esta una guía muy cercana a la realidad y a las características de la mayoría de municipios del departamento, pues cabe recordar que el 81% de los territorios de Cundinamarca pertenecen también a sexta categoría, es decir, 94 de los 116 municipios tienen la más baja cantidad de población y de ingresos corrientes libres de destinación del territorio.

De igual forma, para cada uno de estos cuatro municipios, se realiza una mirada detallada de aquellos aspectos, se creen, pueden mostrar el camino tomado por las alcaldías para adoptar el IGA dentro de su gestión municipal. En primer lugar, se revisan los resultados de los dos índices durante los cinco años en cuestión, las variaciones de estos, año tras año, y la correlación entre estas. Seguido de ello, se proceden a revisar, a detalle, los resultados de cada uno de los indicadores que componen al IGA, para detectar, dentro del año en que decrecieron, cuáles fueron sus principales falencias, para así posteriormente observar documentos como el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), el Plan de Desarrollo Municipal, etc., y ver si dentro de estos, se plantearon algunas medidas y acciones con el fin de mitigar o solucionar dichos aspectos negativos. Luego de esto, se revisan los resultados del año siguiente al en cuestión, y se revisa si efectivamente, dichos planes funcionaron, y, por ende, si se ven reflejados tanto en el IGA directamente, como en el IDI indirectamente.

## **4.2 RELACIÓN ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL GOBIERNO ABIERTO**

Se identifica la relación que existe entre la Gestión Pública y el Gobierno Abierto, esto partiendo de la teoría descrita en el primer capítulo del presente documento, la cual afirma que dicha relación es directa y positiva, de allí la importancia de comprobar si para el caso de Cundinamarca es de tal forma.

Lo anterior se realiza a través de una correlación simple, tablas dinámicas, gráficos de dispersión, entre otras herramientas que permiten enfrentar al Índice de Desempeño Integral (en representación de la GP) con el Índice de Gobierno Abierto para cada uno de los años en estudio.

Para lo anterior, se tomaron los resultados del Índice de Desempeño Integral y del Índice de Gobierno Abierto, publicados por el Departamento Nacional de Planeación y la Procuraduría General de la Nación, respectivamente. Dichos datos se agruparon de forma anual, para así proceder, inicialmente, a realizar un análisis de manera individual de la relación de estos. Además, se clasificaron según lo hacen dichas entidades, es decir, para el IGA, en rangos bajo, medio y alto, este último responde a una valoración por encima del 70%, seguida del rango medio que va del 50 al 70%, para así ser el rango bajo, el que contenga a todos los que se ubican por debajo del 50% de cumplimiento, tal como lo señala la Tabla 1, y para el caso del IDI, como lo muestra la Tabla 2.

**4.2.1 Año 2012.** Año en el cual la Procuraduría General de la Nación, realiza su primera medición oficial del IGA, y publica los respectivos resultados al año siguiente, en primer lugar, es pertinente revisar si la relación de estas dos variables para el año 2012 fue lineal, y de ser el caso, si fue directa o inversa, esto a través de medidas asociativas tales como covarianza y correlación.

Tabla 3. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2012

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	73,5286	
<i>IGA</i>	25,2293	56,077

Fuente: Elaboración propia

La covarianza permite ver que efectivamente existe una relación lineal directa, esto debido a que su resultado es mayor a cero (25,23), así pues, indica que ambas variables se mueven en la misma dirección, es decir, al mejorar el comportamiento de los municipios en términos de Gobierno Abierto se mejora también, en cuanto a Gestión Pública.

Sin embargo, este resultado no permite identificar la fuerza de la relación entre estas variables, razón por la cual se recurre a una correlación, cuyo resultado se evidencia en la Tabla 4.

Tabla 4. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2012

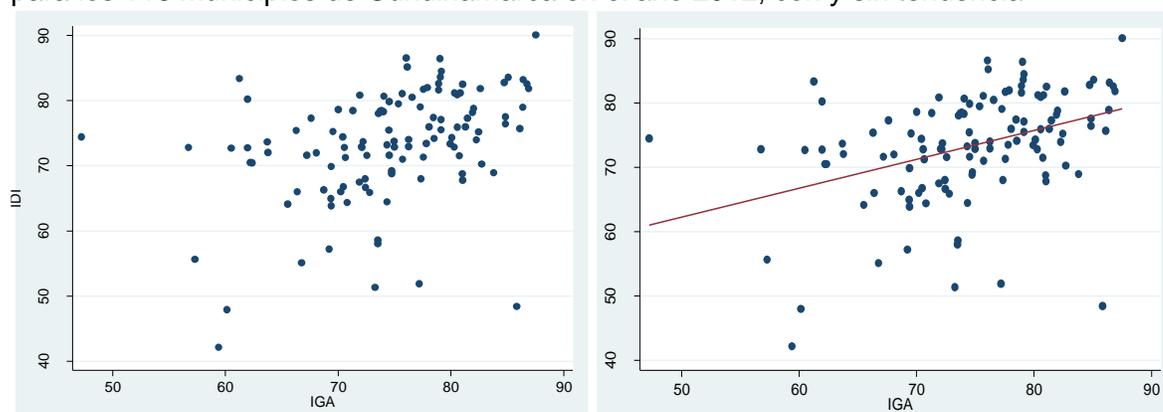
	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	1.000	
<i>IGA</i>	0.3929	1.000

Fuente: Elaboración propia.

Se observa entonces, que se confirma el tipo de relación entre el IGA y el IDI, (lineal positiva), pero además al arrojar una correlación del 0.39, indica que dicha correlación, si bien es positiva, es débil, basada en la gráfica 1.

Así pues, se procede a realizar una gráfica de dispersión para corroborar lo anterior.

Gráfica 2. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2012, con y sin tendencia



Fuente: Elaboración propia.

En esta se puede observar que efectivamente los datos se comportan de manera lineal positiva, pese a que existen algunos de ellos que se encuentran muy distantes de la línea de tendencia lo que indica que, como ya lo señalaba el coeficiente de correlación, el vínculo entre las variables para este año fue débil.

Sin embargo, es importante ver como se ubicaron los 116 municipios durante el 2012, tanto en el IDI, como en el IGA, conjuntamente, por ende, se procede a revisar la tabla 5.

Se deja ver que, para dicho año, alrededor del 78% de los municipios se ubicaron en el rango alto de calificación, del IGA, sin embargo, de estos, tan solo el 27% se situaron en la tipología más alta del desempeño integral, mientras que más del 50% de los mismos se posicionaron en una calificación entre el 70 y 80% (47 municipios).

Tabla 5. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2012

Rango de Calificación	Índice de Gobierno Abierto (IGA)			
	Alto	Medio	Bajo	Total general
Índice de Desempeño Integral (IDI)				
Sobresaliente	24	2		26
Satisfactorio	47	12	1	60
Medio	14	6		20
Bajo	5	5		10
<b>Total general</b>	<b>90</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>116</b>

Fuente: Elaboración propia.

Dos de los municipios dentro del 27% mencionado, son Mosquera y Chía, los cuales se destacan por ser los únicos de los 24 que pertenecen tanto al Grupo 1 de dotaciones iniciales de la nueva MDM, como a los municipios de primera categoría según la Ley 617, pero también al sistema de ciudades. Destacando que son, además, los únicos municipios de primera categoría ubicados en este grupo (rango alto del IGA y sobresaliente del IDI), teniendo en cuenta que, de los 116 municipios, tan solo 4 pertenecen a primera categoría.

Sin embargo, dentro del mismo grupo de 24 municipios, se encuentran Cajicá, Facatativá, Fusagasugá, Madrid, Ricaurte y Zipaquirá, los cuales tienen en común, en primer lugar, ser municipios con altas capacidades iniciales, como lo señala el MDM, razón por la cual se ubican en el primer grupo de esta clasificación.

Lo contrario ocurre con los municipios de Apulo, Caparrapí, Jerusalén, La Palma y Tibirita los cuales son los 5 que se ubican en la parte inferior media de la tabla, la cual indica que, en el año 2012, estos municipios tuvieron un resultado por encima del 50% del índice de gobierno, pero por debajo del 70% del mismo, de igual modo, su calificación respecto a la gestión pública, apenas superó el 40%, pero sin sobrepasar los 60 puntos porcentuales, y por ende es importante realizarles un seguimiento, para ver su comportamiento en los años posteriores. Al igual que con municipios como Albán, Bituima, Fómeque, Nemocón, Suesca y Pulí, los cuales hacen parte del grupo de 6 municipios que, durante el año en cuestión, obtuvieron puntuaciones medias en ambos indicadores.

Lo cual hasta el momento deja ver, lo mismo que indicaban las medidas de asociación anteriores, la existencia de una relación positiva entre las variables, pero no demasiado marcada, lo cual se puede explicar por ser este el primer año de medición del IGA, razón por la cual la evolución debería presentarse en los años posteriores, es decir, una correlación cada vez más fuerte, lo que indicaría, como sugiere la teoría, que las alcaldías de los municipios de Cundinamarca han incluido al Índice de Gobierno Abierto como una herramienta para fortalecer su Gestión

Pública, y que ello en efecto, ha resultado en una mayor eficiencia de los entes territoriales.

**4.2.2 Año 2013.** Año en que si bien, es demasiado pronto para evidenciar avances significativos por parte de los entes territoriales en materia de gestión, derivada del IGA, debido a que es el año en donde se hacen públicos los primeros resultados de este indicador, y por lo tanto señala poco tiempo para tomar medidas con base en estos y aún más para evidenciar resultados al respecto; si es importante que la relación entre los dos indicadores se fortalezca cada vez más. Para ver esto, se sigue la misma metodología anterior.

Tabla 6. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2013

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	52.1958	
<i>IGA</i>	25.1121	66.1009

Fuente: Elaboración propia

Al igual que durante el año 2012, en el 2013 las variables mostraron una asociación lineal positiva, sin embargo, para ver la fuerza de la misma, es necesario analizar el coeficiente de correlación a través de la tabla 7.

Tabla 7. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2013

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	1.0000	
<i>IGA</i>	0.4275	1.0000

Fuente: Elaboración propia.

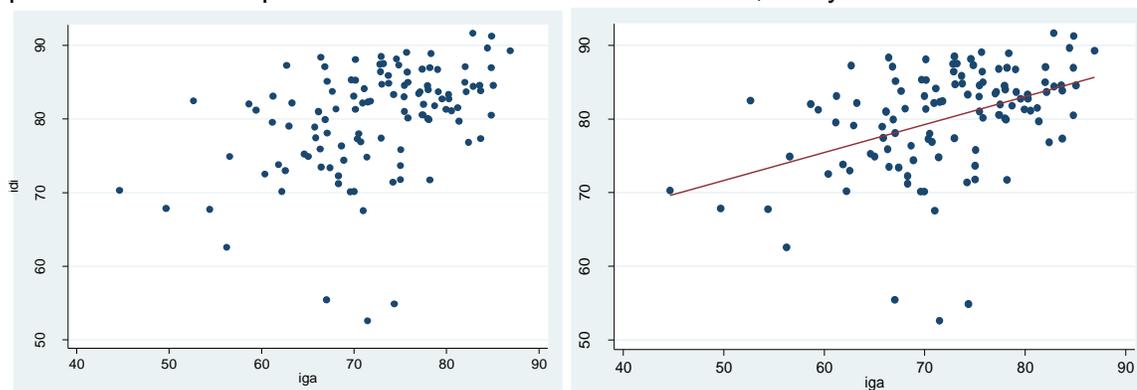
Se evidencia que la fuerza de la relación entre las variables aumentó en este año frente a la existente en el año inmediatamente anterior, pues paso del 0.39 al 0.43, y pese a que sigue siendo una relación positiva débil, se acerca mucho más a una moderada e incluso fuerte.

De esta forma, se refuerza la teoría e hipótesis de que efectivamente existe una relación lineal entre estos índices. De igual forma es importante revisar los puntos de dispersión en la Gráfica 3. La cual muestra, que evidentemente, como lo indicaba

el coeficiente de correlación, la tendencia es cada vez más marcada y los puntos, aún dispersos, pero mucho menos que en la Gráfica 2.

Esto indica pues, que comparativamente, en el año 2013 hubo más municipios que al aumentar su cumplimiento en temas de control interno, gestión documental, contratación, competencias territoriales, gobierno electrónico, atención al ciudadano y demás, aumentaron su eficiencia, eficacia, desempeño fiscal, capacidad administrativa y demás.

Gráfica 3. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2013, con y sin tendencia



Fuente: Elaboración propia.

De igual manera, se procede a revisar la distribución de los municipios en cada una de las tipologías de los indicadores, esto con base en la Tabla 8, la cual muestra que, pese a que los municipios que se ubicaron en el rango alto del IGA disminuyeron, pues pasaron de ser un 78% del total departamental al 64%, fueron más aquellos que dentro de este 64% se ubicaron también en la categoría de sobresalientes del IDI, pues en el 2012, de 90 municipios, tan solo 24 cumplieron con esta característica, representando así el 27% de estos, pero para el 2013, de los 74 municipios en rango alto, el 77% también se posicionaron dentro del IDI como sobresalientes, es decir, 57 municipios tuvieron ambas características, representando así el 49% de todo el departamento.

Lo anterior, muestra un avance significativo frente al año 2012, sin embargo, para el año en cuestión, hubo un departamento más ubicado en el rango bajo del IGA, pues para el año anterior, San Francisco fue el único municipio del departamento en obtener un resultado inferior al 50%, mientras que en el 2013 fueron Cabrera y Viotá.

De igual forma, se observa que el porcentaje de municipios sobresalientes es muy similar a aquellos de rango alto, al ser el 62% sobre los 116.

Además, es importante señalar, que municipios previamente mencionados como Apulo y Tibirita, que para el 2012 estuvieron dentro de los municipios con calificación Baja (IDI) – Media (IGA), pero en 2013 pasaron a ubicarse dentro de las tipologías

Satisfactoria-Alta, y Sobresaliente-Alta, respectivamente, lo cual evidencia que, estos municipios al adoptar el IGA como herramienta de gestión, y fortalecer aquellos puntos en los cuales habían incumplido o tenido un mal manejo de la información (tema de interés del IGA), elevaron su capacidad administrativa, su eficiencia, eficacia y demás, evidenciando así un crecimiento tanto en el área de gobierno abierto, como en el de gestión.

Tabla 8. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2013

Rango de Calificación	Índice de Gobierno Abierto (IGA)			
	Alto	Medio	Bajo	Total general
Sobresaliente	57	15		72
Satisfactorio	14	22	1	37
Medio	1	2	1	4
Bajo	2	1		3
<b>Total general</b>	<b>74</b>	<b>40</b>	<b>2</b>	<b>116</b>

Fuente: Elaboración propia.

**4.2.3 Año 2014.** Esta fecha fue de crucial importancia para el país, esto debido a la coyuntura y polarización que generaron las elecciones presidenciales y legislativas de dicho año, especialmente por la tensión más fuerte, protagonizada por el Uribismo y el Santismo, Uribismo que tenía como candidato para la presidencia a Oscar Iván Zuluaga, mientras que el Santismo, buscaba la reelección del entonces presidente Juan Manuel Santos.

Lo anterior generó entre muchas cosas, un gran enfoque por parte de los partidos políticos, alcaldías, gobernaciones, y demás entidades, dirigido a proteger sus administraciones y a prepararlas, de darse la llegada de un nuevo gobierno o para la continuación del vigente, lo que implicaba nuevas metas y objetivos, ligados a un nuevo plan nacional de desarrollo que, sin duda alguno, tendría como eje transversal la construcción de paz, y por ende, unas prioridades marcadas que involucraban tanto a las regiones del país más afectadas por el conflicto armado, como las que indirectamente lo habían sido. Por esta razón, en dicho año, muchos gobernantes reorientaron sus acciones, dándole prioridad a asuntos urgentes, mientras lo importante esperaba el transcurso de las elecciones.

De esta manera es interesante ver el comportamiento de los dos indicadores en estudio durante este año tan trascendental, donde además de lo anterior, la caída en el precio del petróleo encendió todas las alarmas entorno a la generación de regalías que siempre han sido fundamentales para el desarrollo de los territorios. Así pues, con el primer coeficiente ya se logra observar un cambio significativo respecto a los años anteriores, pues pese a que, como ya se ha mencionado previamente, la covarianza no permite identificar el nivel de fuerza entre las dos

variables si indica su tipo de relación, y aunque para este año continuó siendo lineal directa, el coeficiente paso de estar alrededor del 25 a 17,36, tal como se observa en la Tabla 9. Por esta razón se podría esperar una fuerza inferior entre la asociación de estos indicadores.

Tabla 9. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2014

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	42.7253	
<i>IGA</i>	17.3627	59.2381

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se previa, el coeficiente de correlación deja ver que durante el año 2014 la relación entre la gestión pública y el gobierno abierto, si bien fue directa, fue quizá la más frágil de los años en estudio, siendo inferior incluso a la del primer año de vigencia del IGA. Dado que como se ve en la Tabla 10, la correlación fue de 0,3451, esto visualmente se puede corroborar a través de la Gráfica de dispersión número 8, la cual marca unos datos mucho más dispersos y una tendencia menos marcada, siendo así una asociación lineal más débil.

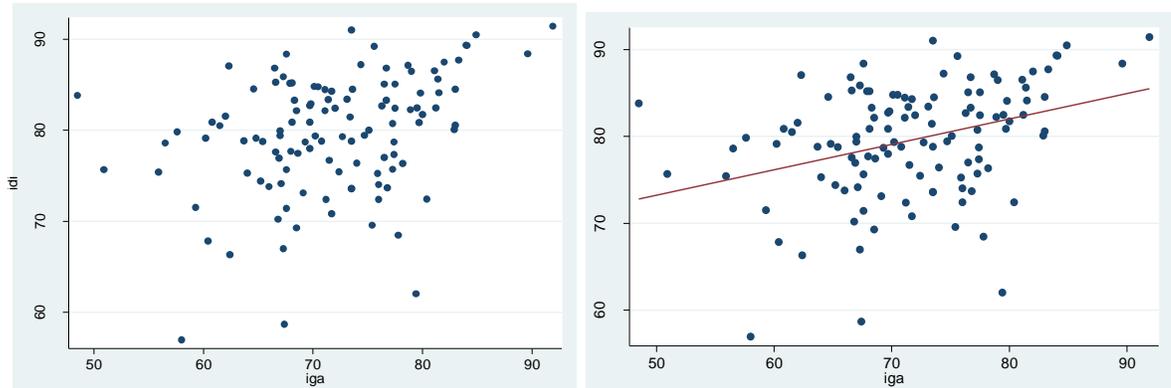
Tabla 10. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2014

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	1.0000	
<i>IGA</i>	0.3451	1.0000

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, una tendencia que, se mantiene, es la disminución del total de municipios en el rango alto de la calificación del IGA, pues para este año fueron 67 municipios los allí posicionados, lo cual corresponde al 58% del departamento, y ubicándose cada vez más en el rango medio, de igual forma sucede con la distribución de los municipios dentro de las tipologías del índice de desempeño integral, pues frente al año 2013, para el 2014, menos fueron sobresalientes y muchos más los de resultado satisfactorio. Resultados que se pueden verificar al observar la Tabla 11.

Gráfica 4. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el IGA para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2014, con y sin tendencia



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2014

Rango de Calificación	Índice de Gobierno Abierto (IGA)			
Índice de Desempeño Integral (IDI)	Alto	Medio	Bajo	Total general
Sobresaliente	42	17	1	60
Satisfactorio	22	25		47
Medio	3	4		7
Bajo		2		2
<b>Total general</b>	<b>67</b>	<b>48</b>	<b>1</b>	<b>116</b>

Fuente: Elaboración propia.

De igual forma, a través de la anterior tabla, se puede identificar un resultado atípico y en contravía de lo esperado teóricamente, y es el caso del municipio de Cabrera, el cual es el único municipio en ubicarse en el rango bajo del IGA, y aun así su desempeño en términos de gestión, para dicho año fue superior al 80%.

Sin embargo, es importante mirar algunos comportamientos individuales, comenzando por municipios objeto de análisis previamente, Apulo y Tibirita, los cuales habían sido destacados en 2013 por su avance respecto al 2012, y por ser ejemplo de la relación lineal positiva entre estas variables, para el 2014 el panorama de estos municipios continuó siendo favorable, pues se ubicaron en las mismas categorías del año antero, Satisfactorio y Alto para el caso de Apulo y Sobresaliente - Alto para Tibirita. De igual forma, otro municipio que permaneció contante, pero no con un óptimo resultado fue La Palma, quien continuó al igual que en el 2012, con un desempeño entre el 40 y 60% y un gobierno abierto entre el 60 y 70%.

Lo anterior sigue indicando, que, sin cambios en el IGA, los cambios en el IDI son difíciles de detectar. Un municipio muestra de ello, fue Fomeque, que para el 2013 tuvo un nivel de reporte de información del 64% estando así en un rango medio, y de esta manera teniendo un desempeño integral del 75%, pero al, en el 2014, tener un gobierno abierto en un rango alto, con un resultado del 73%, tuvo una gestión sobresaliente, al ser el índice de desempeño integral del 81%.

De manera similar, sucedió con el municipio de Ubaque, quien paso de en 2013 estar en tipología Satisfactoria y Media, a en 2014 estar en Sobresaliente y Alta, pues de obtener 66% de cumplimiento en el IGA ascendió al 72%, y del 76% en el IDI paso al 82%. Lo particular en el caso de este municipio es que el resultado del IGA ascendió un 8% y en la misma proporción creció su resultado en el área de gestión (IDI).

**4.2.4 Año 2015.** Luego de un año particular, es importante revisar, si los comportamientos atípicos del 2014 efectivamente fueron producto de la coyuntura del momento, o si fue la muestra de que la hipótesis, la cual afirma que el gobierno abierto funciona como herramienta para mejorar la gestión pública, no es del todo cierta.

De la misma forma, en primer lugar, se procede a observar el resultado de la covarianza para este año que, según la Tabla 12, fue de casi 34 puntos, lo cual hasta este año ha sido el resultado más alto obtenido en este coeficiente, que una vez más indica el vínculo directo entre estos dos índices.

Tabla 12. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2015

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	74.226	
<i>IGA</i>	33.8947	54.0453

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el coeficiente de correlación también muestra la asociación, hasta ahora, más alta de los cuatro años en cuestión, pues al ser de 0,54 (Tabla 13), ubica la relación de estas variables, por primera vez, y según la Gráfica 1, dentro de un rango positivo y fuerte, es decir, la relación entre el IGA e IDI, para el 2015, continuó con una tendencia creciente y fortaleciéndose aún más, pese a que en 2014 había presentado un bache significativo.

Tabla 13. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2015

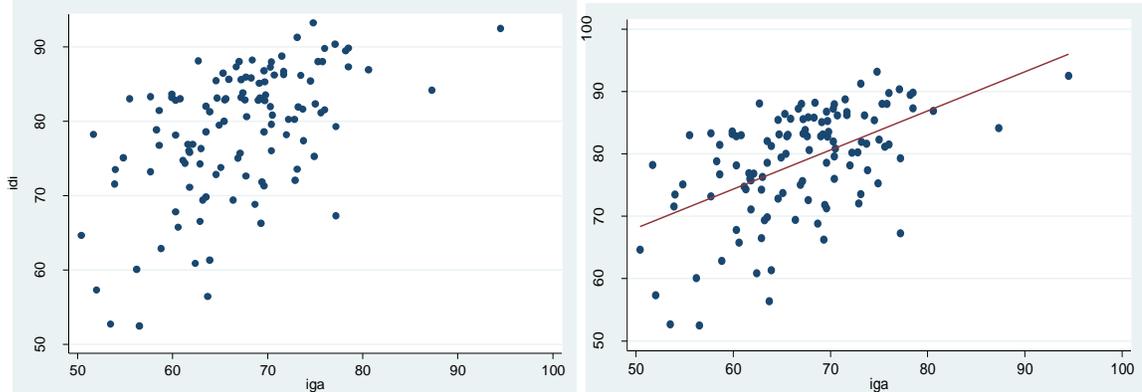
	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	1.0000	
<i>IGA</i>	0.5351	1.0000

Fuente: Elaboración propia.

Este resultado, además, indirectamente indica que algunas alcaldías comprendieron que el gobierno abierto sirve de puente para alcanzar la eficacia a través de la transparencia, pues, como ya se comprobará por medio de la Tabla 14, los municipios al aumentar su cumplimiento en requisitos legales y el reporte de dicha información, que es puntualmente lo que evalúa el IGA, representa un crecimiento en la gestión, o una variación en esta IDI, por esta razón una conclusión importante es que las leyes, normas y reglamentación en general, que existe para regular a las entidades, en términos del nivel de implementación de las herramientas estatales, reporte de información en los términos y tiempos estipulados, cumplimiento de requisitos y obligaciones legales, etc., están bien orientadas, pues de atenderse, se cumple uno de sus objetivos últimos el cual es que la gestión de las entidades se eleve, para así la percepción y vida de los ciudadanos también lo haga.

De manera análoga la Gráfica 9, muestra una tendencia de los datos mucho más marcada a la de años anteriores, sin embargo, se logra observar que, a diferencia de dichos años, para el 2015 los datos se ubicaron más cercanos al eje Y, es decir, los resultados del IGA no fueron tan altos en este año, esto será importante de revisar con el análisis de la Tabla 14. De igual manera, se observa que los datos están menos dispersos, es decir, más cercanos a la línea de tendencia.

Gráfica 5. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2015



Fuente: Elaboración propia.

Ahora, gracias a la Tabla 14, se logra observar que para el año en cuestión si bien ningún municipio se ubicó en el rango bajo del IGA, pasaron de ser más del 50% que se ubicaban en rango alto a ser tan solo el 33% de los 116 municipios allí posicionados, siendo así el rango medio, quien se compone por más del 50% de municipios, específicamente por el 67% de estos. Esto puede deberse a que para el año 2015, tal y como se describe en el capítulo 3 de este documento, la medición del IGA atravesó por cambios significativos, cambiando, incluso, algunos de sus componentes.

Otro aspecto importante que se evidencia a través de esta Tabla 14, es que, para este año, ningún municipio ubicado en la categoría alta del IGA se ubicó en el rango bajo del IDI, y tan solo Junín, se situó en el rango medio del IDI, estando en el rango alto del IGA. Es decir, todos los municipios que para este año lograron más del 70% de cumplimiento en gobierno abierto, también alcanzaron más del 70% de desempeño en su gestión municipal.

Tabla 14. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2015

Rango de Calificación	Índice de Gobierno Abierto (IGA)			Total general
	Alto	Medio	Bajo	
Índice de Desempeño Integral (IDI)				
Sobresaliente	29	34		63
Satisfactorio	8	27		35
Medio	1	13		14
Bajo		4		4
<b>Total general</b>	<b>38</b>	<b>78</b>	<b>0</b>	<b>116</b>

Fuente: Elaboración propia.

Para citar un caso puntual y positivo, de uno de los municipios, se trae a colación a Tenjo, quien durante 2014, estuvo en el rango medio del IGA y por ende, satisfactorio del IDI, sin embargo, para el 2015 fortaleció su gobierno abierto y

transparente, llegando así a lo más alto de la tipología del IGA, para con ello alcanzar una sobresaliente gestión, teniendo un desempeño por encima del 80%.

Sin embargo, es importante resaltar que al existir una relación lineal directa fuerte entre las variables, afecta tanto positiva, como negativamente, pues se ha mencionado que al aumentar en la calificación del IGA, se genera un crecimiento en el IDI, o al menos es lo que se espera, sin embargo, también aplica para el caso contrario, cuando se baja de posición en el IGA, se desciende en gestión.

Algunos municipios muestra de lo anterior son aquellos que durante el 2014 se ubicaron en el rango alto del IGA y en el Sobresaliente del IDI, pero que para el año 2015 se posicionaron en la categoría media del índice de gobierno y por ende, su desempeño integral paso a ser: Medio para el caso de Tibirita y Satisfactorio para los municipios de Anolaima, Cachipay, Girardot, Nariño y Tocancipá.

**4.2.5 Año 2016.** Último año objeto de estudio para este trabajo, debido a que es el último año del cual se conocen los resultados de ambos indicadores, que además coincide con ser uno de los años más trascendentales en la historia reciente de Colombia, pues fue la fecha en la cual termina el conflicto armado con las FARC, a través de la firma de los acuerdos de paz. Hecho que indudablemente marca la historia colombiana en dos, y que conllevo, para todas las entidades territoriales, nuevos retos a afrontar, pues además de la implementación de los acuerdos, ahora su gestión debe estar orientada a la reparación, inclusión, reinserción, restauración, restitución, y ya no al combate y demás, que si bien, puede parecer tarea netamente del Gobierno Nacional Central, es un deber que involucra a todos los rincones del país y sus actores estatales.

Sin embargo, un hecho igualmente importante, fue la reforma tributaria que se aprobó en dicho año, la cual acarreó como principal cambio el incremento del IVA del 16 al 19%.

Por todo lo anterior es interesante ver si, pese a lo sucedido en este año, los indicadores seguían mostrando una relación fuerte entre sí, o si volvería a ocurrir lo mismo del año 2014, que, frente al momento coyuntural, los municipios no mantuvieron una estrecha relación entre gestión y transparencia.

Por ende, como primera medida, se observa que la covarianza, al igual que para todos los años en cuestión, fue positiva, indicativo que sugiere que la relación entre las variables para 2016 igualmente fue directa. Así pues, efectivamente, se comprueba una regularidad en la asociación de estas variables durante los años 2012, 13, 14, 15 y 16.

Tabla 15. Matriz de Varianzas y Covarianzas entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el año 2016

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	62.6546	
<i>IGA</i>	30.52	54.174

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que para el año inmediatamente anterior, la correlación de los indicadores en 2015 fue fuerte, estando casi emparejada con la de 2015, tal como se ve en la Tabla 16. De esta manera, se puede afirmar, que como se mencionaba previamente, de 2012 a 2016, la asociación entre estas variables fue fortaleciéndose, al crecer año a año su correlación, por su puesto sin incluir en esta afirmación lo sucedido en el año 2014; por lo anterior, se podría esperar que para los próximos años esta relación siga creciendo y acercándose a la unidad, lo que indicaría una correlación positiva perfecta, según la Gráfica 1.

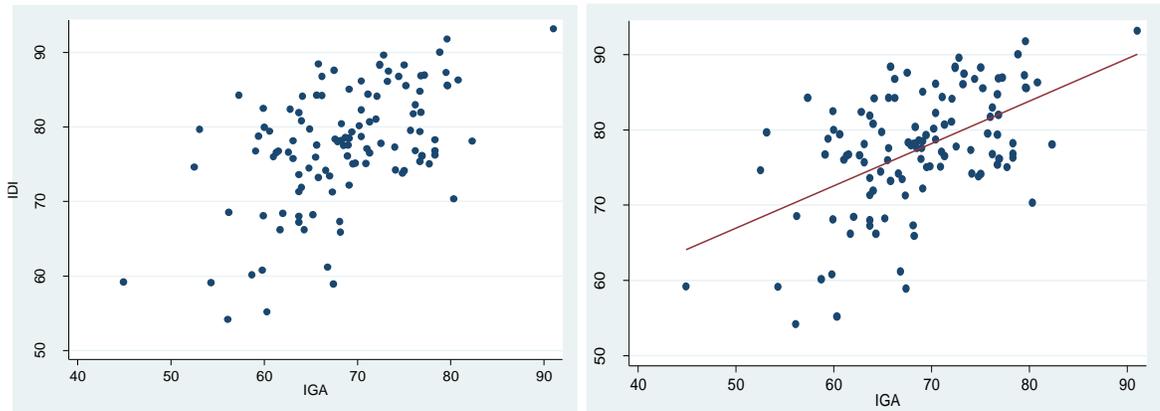
Tabla 16. Matriz de Correlación entre el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el año 2016

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<i>IDI</i>	1.0000	
<i>IGA</i>	0.5239	1.0000

Fuente: Elaboración propia.

Para este año, en la gráfica 10, se evidencia una tendencia muy similar a la del 2015, con una inclinación casi igual, sin embargo, la ubicación de los puntos ya no es tan cercana al eje vertical, pero se vuelve a identificar una mayor concentración entre los puntos 50 y 80 del eje X, lo cual se relaciona con la tabla 17, que señala que el 57% de los municipios se ubicaron en el rango medio del IGA, y el 55% de estos se ubicaron en el nivel satisfactorio del IDI, representando estos últimos por si solos el 31% del total de municipios de Cundinamarca, lo cual representa el número más alto de toda la tabla, es decir, en donde se ubicaron la mayor parte de municipios del departamento. Seguido por los 28 municipios de rango alto en el IGA y Sobresaliente en el IDI.

Gráfica 6. Índice de Desempeño Integral (IDI) según el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para los 116 municipios de Cundinamarca en el año 2016, con y sin tendencia



Fuente: Elaboración propia.

De la tabla 17 se puede destacar que el único municipio en estar en el rango bajo del IGA, también estuvo en el rango bajo del IDI, dicho municipio fue La Palma, uno de los municipios objeto de análisis desde el principio de esta sección. La Palma de 2012 a 2015 mantuvo su desempeño en el IGA, dentro de un rango medio, y de igual manera fue su desempeño integral, que siempre fluctuó entre Medio y Bajo, sin embargo, para 2016 dicha calificación de gobierno abierto estuvo por debajo de los 50 puntos porcentuales, lo que implicó que su gestión, también, estuviese en un nivel bajo.

Tabla 17. Distribución de los 116 municipios de Cundinamarca de acuerdo con las tipologías del Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA), en el año 2016

Rango de Calificación Índice de Desempeño Integral (IDI)	Índice de Gobierno Abierto (IGA)			
	Alto	Medio	Bajo	Total general
Sobresaliente	28	13		41
Satisfactorio	21	36		57
Medio		13		13
Bajo		4	1	5
<b>Total general</b>	<b>49</b>	<b>66</b>	<b>1</b>	<b>116</b>

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, otro de los municipios de los cuales se habló desde el análisis realizado a los resultados del año 2012, fue Tibirita, que, para este año, una vez más fue muestra de un comportamiento acorde con la teoría, pues de ubicarse en los rangos medio y medio en 2015, en 2016 se posicionó en las categorías alto y sobresaliente.

Entre algunos de los municipios que son reflejo de la afirmación anterior, se encuentran:

- La Peña, que en 2015 en el IGA obtuvo un 61% de cumplimiento y en 2016 este ascendió hasta el 73%. De manera análoga sucedió con su gestión evaluada a través del IDI, que en el 2015 obtuvo el 66% de desempeño, mientras que para el año siguiente este valor fue del 78%.

Esto refleja un crecimiento del 19% en el IGA por un 18% en el IDI, lo cual señala que, como se había identificado previamente, para algunos casos el crecimiento en temas de gobierno abierto y transparencia genera un crecimiento casi proporcional en la gestión.

- Manta, muy similar al caso de La Palma, paso del 62 al 74% en el índice de gobierno abierto, y del 61 al 77% en su desempeño integral.

Pese a que los siguientes municipios también son muestra de ello, no se destacan por ser el comportamiento deseado, pues el lugar de crecer, cayeron de rango en el IGA, bajando de nivel en el IDI también:

- Carmen de Carupa, La Mesa, Macheta y Venecia, pasaron de estar en una tipología Alta y Sobresaliente a una Satisfactoria-Media.

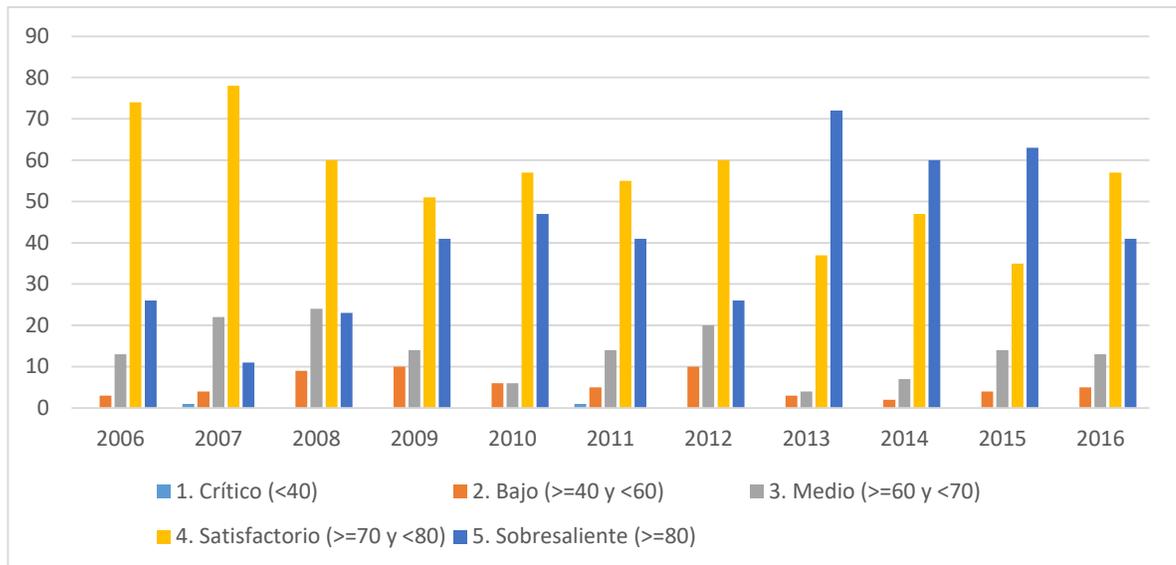
En este año, si bien hay menor número de municipios con transparencia alta y desempeño Sobresaliente, frente a los que se evidenciaban en 2012, no necesariamente es muestra de que la relación entre las variables haya disminuido, si no por el contrario deja abierta dos posibilidades, en primer lugar, que la rigurosidad de los indicadores allá conllevado a esto, o dos, que algunos municipios con la metodología de medición anteriores, o con los ítems que se calificaban, obtenían un buen desempeño.

#### **4.3 INCIDENCIA DEL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA) EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: VISTA A TRAVÉS DE LA EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL (IDI)**

A modo de recapitular el punto anterior, y corroborar la función del Índice de Gobierno Abierto dentro de la Gestión Pública, se muestra a través de la gráfica 11, el comportamiento de los 116 municipios dentro del IDI desde el año 2006 al 2016, haciendo énfasis en el comportamiento de estos luego del año 2012, en donde entra en vigencia la medición del IGA.

A través de esta gráfica, y haciendo un comparativo entre los resultados de los municipios, antes y después del 2012, se pueden destacar algunos elementos importantes, entre ellos, los siguientes.

Gráfica 7. Número de municipios de Cundinamarca en cada uno de los rangos de calificación del Índice de Desempeño Integral (IDI) del 2006 al 2016



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, del año 2006 al 2012, la mayoría de los municipios cundinamarqueses se ubicaron dentro de la categoría Satisfactorio del IDI, sin embargo, a partir de esta fecha, los municipios en el rango Sobresaliente fueron aumentando, mostrando así un cambio significativo, tal como se observa en la gráfica, y pese a que en el año 2016 no fuese de dicha forma, esto más allá de la incidencia del IGA, se debe al cambio de metodología utilizada para medir la gestión municipal, pues es, en dicha fecha, que se pasa del Índice de Desempeño Integral (IDI) a la nueva Medición del Desempeño Municipal (MDM), lo cual genera que los municipios atiendan a las nuevos componentes de este, también nuevo, indicador.

Este punto es fundamental, en primer lugar, porque dicha tipología es la más alta alcanzada dentro del IDI, pero también porque de 2007 a 2012, se observa en su tendencia una forma de campana, esto porque crece hasta el 2010 y a partir de allí empieza a decaer, y no es hasta 2013 que alcanza su máximo, superando durante los años siguientes al total de municipios ubicados en esta categoría en los periodos previos.

En segundo lugar, y a diferencia del rango sobresaliente, todos los demás rangos, tienden a la baja, lo cual es una buena señal, debido a que son rangos que indican que aún falta eficiencia y eficacia dentro de la gestión. Por ejemplo, las tipologías Bajo y Medio obtuvieron su punto más bajo, luego de la entrada en vigencia del IGA, pues en 2014, solo hubo 2 municipios con un desempeño entre el 40 y 60%, mientras que el promedio de los años anteriores había sido cercano a los 6 municipios, de igual forma, en los años posteriores siempre el número de municipios en esta categoría se mantuvo por debajo del promedio.

De manera análoga, sucedió con la tipología Media, en donde de 2006 a 2012, se ubicaban allí, en promedio, 16 municipios, esto cambió para 2013, pues dicho número fue de tan solo 4 municipios, es decir, luego del IGA, los territorios allí ubicados fueron de tan solo una la cuarta parte del promedio.

Por último, pero no menos importante, los municipios en categoría crítica desaparecieron por completo, pues a partir del 2012, todos los territorios de Cundinamarca tuvieron un desempeño integral superior o igual al 40%.

Sin embargo, y como complemento para observar la incidencia del IGA en el IDI, en términos numéricos, se realiza una regresión simple, habiendo en primer lugar agrupado los datos, tipo Datos Panel, debido a que en el presente trabajo, se combinan datos de corte transversal y de series de tiempo, y que, tal y como lo menciona Manuel Arellano<sup>128</sup> “la ventaja principal de los datos de panel es que nos permiten estimar coeficientes de regresión múltiple que no se podrían estimar con datos de corte transversal o con datos de series temporales”, es pertinente en este proyecto, dado que se utilizan distintos municipios a lo largo de cinco periodos de tiempo.

Además, el Modelo de Datos Panel permite determinar si las variaciones observadas en Y se deben a cambios en las variables explicativas, teniendo en cuenta las diferencias individuales, sin embargo, si se desean analizar las características individuales, en donde para ello se utilizó un modelo datos panel con efectos fijos, se debe revisar el Anexo 6, pues a continuación solo se mostrará brevemente la regresión utilizando datos panel, pero con, Mínimos Cuadrados Ordinarios Agrupados.

Tabla 18. Salida de la Regresión por Datos Panel MCO Agrupados para el Índice de Desempeño Integral (IDI) en función del Índice de Gobierno Abierto (IGA)

idi	Robust					[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	t	P> t			
iga	.3585371	.0558853	6.42	0.000	.2478391	.4692352	
_cons	52.43648	4.110659	12.76	0.000	44.29406	60.5789	

Fuente: Elaboración propia

Una vez más se comprobó que la relación entre estas variables es lineal y positiva, a través de los coeficientes de correlación calculados anteriormente para cada uno de los años en estudio, y con base en los resultados de la regresión, evidenciados en la Tabla 18 se esperaría que, el Índice de Desempeño Integral, creciera en cerca de 35 puntos, ante un aumento de un 1% del IGA. Todo lo anterior con un nivel de

<sup>128</sup> ARELLANO, Manuel. Introducción al Análisis Econométrico con Datos Panel. En: Banco de España. Madrid. no. 9222. p. 3. ISBN 84-7793-184-4

confianza del 99%, debido a que el p valor está por debajo de 0.01, como se observa en la siguiente tabla de salida.

#### **4.4 CANALES A TRAVÉS DE LOS QUE EL ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA) SE CONSTITUYE EN UNA HERRAMIENTA DE GESTIÓN PÚBLICA**

Para definir la forma en la que el IGA, puede constituirse en una herramienta para la gestión pública municipal, se debe revisar, la manera como ya lo han hecho en algunos municipios sobresalientes, para que luego otros municipios que buscan esa eficiencia en su gestión, puedan seguir dichos precedentes, es decir, se debe observar las medidas que han tomado esos municipios en los cuales se evidenció una relación robusta entre el IGA y el IDI, como lo son, por mencionar algunos, el caso de Bituima, Chía, Facatativá, Guataquí, La Mesa, Mosquera, Pulí, Tibirita, Utica y Viotá.

Se elige a Mosquera como el primer municipio a analizar, dado la facilidad para acceder a la información requerida para realizar este ejercicio. Mosquera, aunque si bien, es uno de los mejores municipios del departamento en temas tanto de, gobierno abierto como administrativos, ha percibido avances significativos en su gestión municipal, luego de la entrada en vigencia del IGA, y a su vez las variables en cuestión han mostrado gran relación la una con la otra dentro de este municipio, esto se puede corroborar con la tabla 19, la cual muestra los resultados de este territorio para ambos indicadores durante los años en estudio.

Tabla 19. Resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y del Índice de Desempeño Integral (IDI) para el municipio de Mosquera del año 2012 al 2016

	<i>IGA</i>	<i>IDI</i>
<b>2012</b>	87,5104865	90,0000000
<b>2013</b>	84,8243201	86,95610605
<b>2014</b>	91,8963195	91,40982923
<b>2015</b>	94,5080652	92,50730757
<b>2016</b>	90,952028	93,12728511

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, con el fin de ver el comportamiento de estas variables en términos de crecimiento o decrecimiento, de un año a otro, se realiza la tabla 20 de variaciones, la cual se esperaba mostrara unos signos homogéneos para ambos indicadores en un mismo año.

Tabla 20. Variaciones en los resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Integral (IDI) para el municipio de Mosquera

	<i>IGA</i>	<i>IDI</i>
<b>2013</b>	-0,03069537	-0,03382104
<b>2014</b>	0,08337231	0,051218061
<b>2015</b>	0,02842057	0,012006131
<b>2016</b>	-0,03762681	0,00670193

Fuente: Elaboración propia

En esta última, se puede observar que, con excepción del año 2016, los demás años tuvieron una variación similar, es decir, para 2013, ambas variables decrecieron, lo que indica que en el año en donde se descuidaron los temas de Gobierno Abierto y Transparencia, la Gestión Municipal de vio afectada negativamente, caso contrario a lo ocurrido en 2014 y 2015, en donde tanto el IDI, como el IGA crecieron; y pese a que en el 2016 el IGA decreció y el IDI creció, respecto al 2015, la relación que existe entre estos indicadores es casi perfecta, tal como se ve en la tabla 21.

Tabla 21. Matriz de correlación entre el Índice de Desempeño Integral (IDI) y el Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el municipio de Mosquera

	<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
<b>IDI</b>	1,0000	
<b>IGA</b>	0,8827	1,0000

Fuente: Elaboración propia

Por esta razón, se procede a ver cuáles fueron las acciones y medidas que implemento la Alcaldía de Mosquera para esto. En primer lugar, y debido a que en 2013 se presentó una variación negativa de ambas variables, se debe revisar a detalle, cuáles fueron los componentes del IGA en los que Mosquera, durante el año 2012, mostró más dificultades para cumplir, esto se realiza a través de la Tabla 22. Pero más importante aún, es ver, en donde radica la diferencia con respecto al año 2014, pues luego de una disminución del 3% en ambos indicadores en 2013, para 2014 ambos crecieron en cerca del 8% y 5%, IGA e IDI respectivamente.

En dónde 1.1. es Control Interno, 1.2. Gestión Documental, 2.1. Visibilidad de la Contratación, 2.2. Competencias Básicas Territoriales, 2.3. Gestión Administrativa, 3.1. Gobierno en Línea, 3.2. Rendición de Cuentas y 3.3 es Atención al Ciudadano.

A pesar de que todos los ítems se encuentran en un rango alto, aquellos que muestran un desempeño más bajo, son en primer lugar rendición de cuentas, seguido de gestión documental y por último visibilidad de la contratación.

Tabla 22. Resultados desglosados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el municipio de Mosquera, en el año 2012

1.1	1.2	Organización de la información	2.1	2.2	2.3	Exposición de la información	3.1	3.2	3.3	Diálogo de la información	Total IGA	Posición Nal	Posición Dpto
93	77	86,7	80	90	93	86,5	91	77	94	88,9	87,5	10	1

Fuente: Elaboración propia, basado en información de Datos abiertos del Índice de Gobierno Abierto 2012

Así pues, se esperaría que fuera sobre estos puntos, que la Alcaldía de Mosquera tomara acciones concretas para fortalecerlos. Para revisar si efectivamente fue de esta forma, el medio más directo para verlo es a través del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), y las cosas que allí se incluyeron como objetivos a desarrollar durante el 2013.

Sin embargo, antes de continuar, es importante explicar rápidamente lo que significa el PAAC, que es, y por qué se decide revisarlo, pues teniendo en cuenta, que, según la Secretaría de Transparencia, el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano es “un instrumento de tipo preventivo para el control de la corrupción, su metodología incluye cuatro componentes autónomos e independientes, que contienen parámetros y soporte normativo propio. La obligación para que las entidades formulen un Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano nace del Estatuto Anticorrupción, para que propongan iniciativas dirigidas a combatir la corrupción mediante mecanismos que faciliten su prevención, control y seguimiento”<sup>129</sup>.

Así pues, en este documento, que para el caso de Mosquera se puede visualizar a través del Anexo 7, se encuentra que, en dicho año, la Alcaldía de Mosquera inicio por identificar y exponer aquellas normas que buscan que el territorio logre la eficiencia administrativa, al igual que aquellas que buscan lo mismo, pero a través del manejo transparente de los recursos (primera relación clara), continúa el documento con un ítem fundamental que es el de diagnóstico.

En dicho ítem de diagnóstico municipal, se realiza una mirada interna a los índices de transparencia, como el de gobierno abierto y el de transparencia municipal, a los hallazgos que ha hecho la Contraloría referentes a dicha alcaldía, y al Índice de Desempeño Integral. Identificando de cada uno de estos, las fortalezas y debilidades de la entidad, lo cual es una mirada interna, pero a su vez, realizan un análisis externo detectando oportunidades y amenazas. Todo esto, con un eje transversal en donde ligan la gestión y la transparencia, y que como se deja ver más

<sup>129</sup> SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA. Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, Preguntas Frecuentes. [en línea]. Secretaría de Transparencia. [Consultado: 22 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/atencion/Paginas/preguntas-frecuentes.aspx>

adelante, en todas sus acciones las involucran en conjunto y no como áreas independientes entre sí.

Así pues, y ya en lo que concierne directamente a lo requerido dentro del PAAC, se encuentra, en primer lugar, el mapa de riesgos de corrupción, en donde desde allí, ya se logran identificar acciones dirigidas a fortalecer su gobierno abierto, y los componentes de este, especialmente en los que había presentado dificultades el año anterior, entre ellos, primero se identifican y describen dichos problemas puntuales tales como:

- a. Deficiencias en la gestión contractual, que también en el IGA 2012 siendo visibilidad de la contratación fue uno de los puntos débiles de la Alcaldía de Mosquera, es por lo que, en el mapa de riesgos identifica varios de estos, acorde a la gestión contractual, entre estos, el prevaricato, y algunas causas de esto son, una planeación deficiente, demora en los procesos, desconocimiento de requisitos, desorden, falta de capacitación, entre otras.
- b. Deficiencias en la infraestructura para el almacenamiento adecuado del archivo municipal e Incumplimiento de algunos lineamientos del Archivo General de la Nación, ambas problemáticas dentro del área de gestión documental, una vez más, una de las categorías bajas del municipio en el IGA, en el mapa destaca algunas causas como el tema de infraestructura y espacio.
- c. Plataforma de Gobierno en línea incompleta con cierta información, donde dentro de esta señalan riesgos de corrupción como la utilización indebida de información oficial privilegiada y la inexistencia de canales de denuncia interna y externa.
- d. Déficit con herramientas tecnológicas virtuales, con respecto a sistemas de información y equipos para el desarrollo de actividades y consolidación de información, allí puntualmente identificaron el riesgo de un bajo nivel de publicidad de la información, es decir una baja transparencia activa.
- e. Desinformación de la población en el manejo de la información virtual, lo cual hace referencia puntualmente al ámbito gestional de rendición de cuentas, que cabe recordar fue uno de los más bajos puntos de Mosquera en el IGA del 2012. Dentro de este, se encuentran problemas y riesgos tales como la concentración del poder y la baja cultura del control social. Esta última hace referencia al bajo interés por ejercer control social que en muchos casos presenta la ciudadanía.

Una vez la Alcaldía de Mosquera, identificó entre tantos los riesgos de corrupción anteriores, procedió a señalar las acciones puntuales a realizar, con el fin de evitar incurrir en ellos, y corregir algunas labores en específico, algunos de estas fueron:

- En el ámbito contractual, se propuso entre tanto, crear un comité de contratación, actualizar el manual de contratación, actualizar los procesos administrativos de

la oficina jurídica, etc. Esta medida responde al primer riesgo mencionado anteriormente (a).

- Respecto a la gestión documental, se propuso que todos los servidores públicos de la alcaldía estuvieran capacitados en temas de archivo general, y buscar la forma de optimizar la utilización de los espacios para contar con un espacio físico adecuado para el almacenamiento del archivo, de manera análoga se trazaron los objetivos de implementar una ventanilla única de correspondencia, estandarizar determinados procesos, entre otros. Esta acción busca mitigar el riesgo b, de la lista anterior.
- Actualizar y diligenciar el inventario de información de la página web de la Alcaldía de Mosquera. Lo que previene caer en el riesgo c e incluso d, descritos previamente.
- Crear un procedimiento interno de publicación de información en los medios digitales y las responsabilidades de las dependencias vinculadas. Dicho procedimiento evitaría los problemas c y d, identificados por la alcaldía.
- Dentro del ámbito general anticorrupción, hubo objetivos relacionados a contar con el diseño participativo de la política pública de lucha contra la corrupción en el municipio, además, diseñar canales de denuncia externa e interna garantizando la protección al denunciante de hechos o sospechas de corrupción, entre otras. Esto con el fin de solucionar el problema de desinformación de la población (ítem e).

Con base en lo anterior, se evidencia que el municipio de Mosquera formuló acciones frente a dichas frecuencias presentadas en el año anterior, así pues, es interesante revisar si efectivamente dichos puntos mejoraron para el 2013, año en el cual simultáneamente se pusieron en marcha dichas acciones. Véase entonces la Tabla 23.

Tabla 23. Resultados desglosados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el municipio de Mosquera, en el año 2013

T. Control Interno	Gestión Documental	Organización De La Información	T. Visibilidad De Contratación	T. Competencias Básicas Territoriales	T. Sistemas De Gestión Administrativa	Exposición De La Información	T. Gobierno En Línea	T. Rendición De Cuentas	T. Atención Al Ciudadano	Diálogo De La Información	Total IGA
94,7	22	65,6	88,2	95,2	96,3	92,6	83,4	86,8	90,9	86,6	84,8

Fuente: Elaboración propia, basado en información de Datos abiertos del Índice de Gobierno Abierto 2013

Como se logra observar y a manera de comparación con la Tabla 22, el desempeño de Mosquera en temas de gobierno abierto cayó, pero ¿por qué? ¿por qué si había atendido y detectado los riesgos de corrupción dentro del PAAC y acotado las tres áreas en donde tenía falencias?

La respuesta a lo anterior, claramente puede depender de diversos factores, pero con base en lo observado se puede, en primer lugar, afirmar que, la caída del IGA en conjunto se debe especialmente a la puntuación obtenida por el municipio en el área de gestión documental, pues si bien los ítems de gobierno en línea (GEL) y de atención al ciudadano (AC) también cayeron respecto del 2012, gestión documental cayó en 55 puntos porcentuales, lo que representa una caída del 77% en dicho componente, frente a una caída del 9% en GEL y del 14% en AC.

Entonces, el problema se origina en el nivel de implementación de la Ley 594 de 2000, y si se regresa a revisar el Anexo 7 y lo expuesto previamente en el presente documento, se identifica que, si bien la alcaldía tuvo en cuenta dentro del mapa de riesgos los procesos que dificultaban la transparente gestión documental, e incluyó acciones para corregirlo, no hubo iniciativas concretas tanto en tiempo como en acciones. Es decir, a diferencia del PAAC de Mosquera para 2014 (Anexo 8), en el del 2013, no hay fechas, ni áreas responsables, estipuladas específicamente para el cumplimiento de las metas planteadas.

Sin embargo, y en relación a uno de los motivos que presentaba la alcaldía como razón por la cual la gestión documental era baja, infraestructura y espaciado, si se observa el documento “Seguimiento a las estrategias para la construcción del PAAC” en el Anexo 9, se evidencia que, a agosto de 2013, apenas se da inicio al contrato de infraestructura tecnológica y que, pese a que la adecuación de bodegas estaba en su recta final, no se da información referente a su uso e implementación.

Todo lo anterior, se reduce a que, no basta con detectar las falencias internas e incluir planes y acciones concretas para resolverlas, sino que, para evidenciar un resultado real dentro del municipio, resulta necesario adoptarlas y cumplirlas, por ende, trazar tiempos estipulados para ello resulta fundamental.

Es por esto que, se esperaría que el cumplimiento de dichas medidas mostrara resultados positivos en distintas áreas para el año 2014, lo cual, tal como se ve en la Tabla 24, sí se cumplió.

Tabla 24. Resultados desglosados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) para el municipio de Mosquera, en el año 2014

T. Control Interno	Gestión Documental	Organización De La Información	T. Visibilidad De Contratación	T. Competencias Básicas Territoriales	T. Sistemas De Gestión Administrativa	Exposición De La Información	T. Gobierno Electrónico	T. Rendición De Cuentas	T. Atención Al Ciudadano	Diálogo De La Información	Total IGA
96,6	90,0	94,0	89,5	97,0	98,9	94,2	80,8	91,8	95,8	86,7	91,9

Fuente: Elaboración propia, basado en información de Datos abiertos del Índice de Gobierno Abierto 2014

Como ya se mencionaba, en la tabla 24 se observa que las acciones del 2013 ya surgen efecto, sin embargo, remontándose a los resultados de la Tabla 23, y comparándolos con los de la presente, vuelve a ser interesante el tema de Gestión Documental, pues paso de 22 puntos en 2013 a 90 en 2014, lo cual podría ser un

indicativo de que la abrupta caída de la gestión documental durante el 2013 pudo deberse al mal reporte de la información, al reporte de la misma, a destiempo, o simplemente al no reporte de esta, tema que le compete a los funcionarios públicos encargados de ello, sin embargo, si se recuerda, la no mención de los responsables para cumplir cada meta, fue uno de los puntos que se mencionaban como debilidad del PAAC de 2013, pese a ello, y de ser así, con la inclusión de estas especificidades en el 2014, los resultados saltan a la vista.

Es decir, si bien cada uno de los componentes mencionados, parecen ser un tema general o global, tal y como se mostró anteriormente, son acciones que también involucran y dependen de cada uno de los actores de los municipios, por supuesto principalmente de los funcionarios de las alcaldías, pero también de la ciudadanía, los hacedores de políticas públicas, etc. De esta manera, se entiende que es un tema que va ligado a múltiples factores y actores.

De igual forma, se observa que frente a 2012, los componentes de Rendición de Cuentas, Gestión Documental y Visibilidad de la Contratación, crecieron en un 19, 17 y 12% respectivamente. Lo que generó un crecimiento en el IGA de 2012 a 2014 de más de 4 puntos porcentuales, mientras que el IDI lo hizo en 2.

Sin embargo, y antes de finalizar, es interesante, realizar la misma metodología aplicada al caso de Mosquera, en otros municipios en los cuales el IGA y el IDI, también poseen una estrecha relación entre sí, y, además, en donde se ha visto una evolución interesante en la gestión, desde la adopción del IGA. Dichos municipios son Guataquí, Pulí y Tibirita, debido a que son los municipios que presentan un coeficiente de correlación más alto entre los índices de gobierno abierto y de desempeño integral, esto se evidencia a través de la tabla 25, tabla que además de la correlación, también contiene los resultados y las variaciones de estos índices para cada municipio.

Allí se logra observar que Tibirita y Pulí durante los años en cuestión, tuvieron un comportamiento similar en términos de correlación y variación del IGA e IDI, pues en el caso de la variación, esta fue, para los años 2013 y 2016, positiva, mientras que en los años restantes ocurrió lo contrario en ambos municipios. Por su parte la correlación entre el IGA y el IDI en estos territorios fue casi perfecta, siendo ambas de 0.98 puntos, esto se comprueba a través de los resultados, los cuales indican una relación lineal directa, debido a que se evidencia que a medida que una variable (IGA) crecía, la otra (IDI) tendía al mismo comportamiento y viceversa, en el caso del decrecimiento.

Sin embargo, para ambos municipios, resulta interesante analizar lo ocurrido del año 2012 al 2013, en Tibirita debido a que en el 2012 se presentaron las calificaciones más bajas, de los cinco años, en ambos índices y en el año siguiente las más altas. Para el municipio de Pulí, debido a que, durante estos dos años, ambos indicadores tuvieron unos resultados casi iguales, y por ende la variación para el año 2013 fue exactamente la misma, es decir que la influencia del gobierno abierto sobre la gestión fue directa y proporcional.

Para el caso de Guataquí, es el año 2015, donde vuelve a la senda del crecimiento en ambos indicadores.

Tabla 25. Resultados, Variaciones y Correlación del índice de Gobierno Abierto (IGA) y del Índice de Desempeño Integral (IDI), para los municipios de Tibirita, Pulí y Guataquí

	Tibirita			Pulí			Guataquí		
		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
Evolución IGA e IDI	<b>2012</b>	55,6	57,3	<b>2012</b>	69,9	69,4	<b>2012</b>	80,9	80,6
	<b>2013</b>	87,4	72,8	<b>2013</b>	70,1	69,6	<b>2013</b>	70,1	70,0
	<b>2014</b>	82,1	71,1	<b>2014</b>	66,3	62,4	<b>2014</b>	67,8	60,4
	<b>2015</b>	67,8	60,3	<b>2015</b>	57,3	52,0	<b>2015</b>	69,8	63,5
	<b>2016</b>	86,1	73,2	<b>2016</b>	60,2	58,7	<b>2016</b>	76,1	68,9
Variaciones IGA e IDI		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
	<b>2013</b>	0,57	0,27	<b>2013</b>	0,003	0,003	<b>2013</b>	-0,13	-0,13
	<b>2014</b>	-0,06	-0,02	<b>2014</b>	-0,054	-0,103	<b>2014</b>	-0,03	-0,14
	<b>2015</b>	-0,17	-0,15	<b>2015</b>	-0,136	-0,167	<b>2015</b>	0,03	0,05
	<b>2016</b>	0,27	0,21	<b>2016</b>	0,050	0,129	<b>2016</b>	0,09	0,09
Correlación		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>		<i>IDI</i>	<i>IGA</i>
	<i>IDI</i>	1,0000		<i>IDI</i>	1,000		<i>IDI</i>	1,0000	
	<i>IGA</i>	0,9821	1,0000	<i>IGA</i>	0,978	1,000	<i>IGA</i>	0,8995	1,0000

Fuente: Elaboración propia.

Por lo anterior, es importante especificar nuevamente el año que se toma, en función del presente análisis, como aquel de mayores falencias a revisar, el cual se elige por las razones anteriormente expuestas, y además ver cuales fueron estas fallas, esto por medio de enunciar los componentes del IGA y del IDI, en donde obtuvieron peores resultados estos municipios, y asimismo visibilizar dichos resultados. Todo esto a través de la Tabla 26, sin embargo, cabe recalcar que, si se desea revisar a profundidad los resultados del IGA y del IDI, para estos territorios, se debe visualizar el Anexo 10.

Tabla 26. Año de falencias en los municipios de Tibirita, Pulí y Guataquí, con sus respectivos resultados desfavorables

	<b>Tibirita</b>		<b>Pulí</b>		<b>Guataquí</b>	
<b>Año de falencias</b>	2012		2012		2014	
<b>Falencias IGA</b>	<b>Control Interno</b>	25,66	<b>Control Interno</b>	63,38	<b>MECI</b>	37,05
	<b>Gestión Documental</b>	13,33	<b>Gestión Documental</b>	0,00	<b>Gestión Documental</b>	16,00
	<b>Rendición de Cuentas</b>	28,70	<b>Visibilidad de la Contratación</b>	64,50	<b>Gobierno en Línea</b>	44,21
	<b>Atención al Ciudadano</b>	29,41	<b>Atención al Ciudadano</b>	64,71	<b>SUIT</b>	9,89
<b>Falencias IDI</b>	<b>Eficiencia</b>	41,57	<b>Eficiencia</b>	53,86	<b>Eficiencia</b>	35,92
	<b>Requisitos Legales</b>	28,53	<b>Gestión</b>	65,31	<b>Capacidad Administrativa</b>	62,94

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, para el año siguiente al respectivo periodo de quiebre de cada municipio, los resultados mejoraron considerablemente, tal como lo muestra la Tabla 27, pero para ello, es importante revisar cuales fueron las herramientas utilizadas por los territorios para lograrlo. Con este fin se elabora el Cuadro 4, en donde, gracias a una revisión previa de algunos documentos emitidos por cada municipio, se mencionan aquellos medios, canales y/o documentos que se identificaron como los utilizados por las alcaldías para incluir aquellos ítems de gobierno abierto en los que presentaban dificultades en el año de falencias y en donde, a través de estos generan determinadas estrategias para fortalecerlos.

Para ampliar la información contenida en la tabla 27, se sugiere revisar el Anexo 11, en donde se presenta el desempeño de estos municipios dentro de todos los componentes de estos índices.

Tabla 27. Año siguiente al desfavorable y los resultados de los municipios de Tibirita, Pulí y Guataquí, en dichos componentes que presentaban mayores dificultades en el año anterior

	<b>Tibirita</b>		<b>Pulí</b>		<b>Guataquí</b>	
<b>Año de falencias</b>	2013		2013		2015	
<b>Falencias IGA</b>	<b>Control Interno</b>	87,87	<b>Control Interno</b>	84,09	<b>MECI</b>	34,05
	<b>Gestión Documental</b>	0,00	<b>Gestión Documental</b>	5,00	<b>Gestión Documental</b>	26,00
	<b>Rendición de Cuentas</b>	63,36	<b>Visibilidad de la Contratación</b>	86,92	<b>Gobierno en Línea</b>	86,16
	<b>Atención al Ciudadano</b>	52,63	<b>Atención al Ciudadano</b>	78,14	<b>SUIT</b>	10,00
<b>Falencias IDI</b>	<b>Eficiencia</b>	86,98	<b>Eficiencia</b>	47,54	<b>Eficiencia</b>	32,67
	<b>Requisitos Legales</b>	88,69	<b>Gestión</b>	67,27	<b>Capacidad Administrativa</b>	76,14

Fuente: Elaboración propia

De las dos tablas anteriores, se puede decir que, así como hubo para 2013 y 2015, componentes del IGA en donde los municipios de Tibirita, Pulí y Guataquí, mejoraron, respecto al año anterior, quedaron algunos por fortalecer, situación que se presentó de igual forma en los componentes de Gestión.

Finalmente, lo que todo esto indica, junto con el Cuadro 4, es que existen diversos canales a través de los cuales el IGA se puede constituir en una herramienta de gestión, entre estas se encuentran:

- A través de los servidores públicos, porque, en primer lugar, son de ellos de los que depende la toma de decisiones en cada entidad, entonces si el IGA muestra buenos resultados es un indicador de que los funcionarios también tienen acceso a la información oficial y pueden actuar conforme a la misma, bajo sus lineamientos y obligaciones, lo que desemboca en una gestión eficaz y eficiente.

Pero también, y, en segundo lugar, porque como se muestra anteriormente, son ellos quienes deben plantear las acciones a seguir por los municipios para que estos alcancen sus objetivos, y si no cuentan con la información requerida, y no tienen conocimiento de aquella que hace falta o de lo que dice la ley al respecto (que es precisamente lo que indica el IGA), es difícil que lo puedan hacer de la manera correcta.

Cuadro 4. Canales a través de los que Tibirita, Pulí y Guataquí adoptaron el Índice de Gobierno Abierto (IGA) como herramienta de Gestión

	<b>Tibirita</b>	<b>Pulí</b>	<b>Guataquí</b>
<b>Medio utilizado</b>	* PAAC 2013 ° Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015	* PAAC 2013 ° Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015	° Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015
<b>¿Qué se incluyó en dichos medios?</b>	* Posibilidad de presentar consultas, quejas, reclamos y sugerencias a través de la página web del Municipio de Tibirita. * Creación de un correo electrónico para interactuar con la ciudadanía, además del Facebook de la entidad. * Compromiso de incluir en el sitio web, aquellos documentos importantes. * Visibilidad y publicación de los contratos. ° Puertas abiertas y participación ciudadana, programa: "Alcaldía con todos y para todos"	* Habilitación de la Página Web del Municipio. * Respuestas a PQR a través de correo electrónico y de la página web de la entidad. * Secretaría especial en el despacho del alcalde, para atender y asesorar oportuna y presencialmente a los ciudadanos. * Rendición de cuentas a través de Audiencias Públicas. ° Crear el Sistema Municipal de Participación Ciudadana. ° Crear una escuela de Liderazgo. ° Apoyar la creación de Veedurías	° Veeduría a los procesos institucionales para evaluar la gestión sectorial y la ejecución presupuestal de programas y proyectos. ° Crear una agenda de conectividad y competitividad de acuerdo con los lineamientos de la estrategia de Gobierno en Línea. ° Fortalecer el número de procesos y mecanismos de seguimiento aplicados mediante el MECI. ° Crear programas para el fortalecimiento de organismos de Acción Comunal.

Fuente: Elaboración propia

- A través de la participación ciudadana, y de ciudadanos informados, pues es un ítem que evalúa el índice de gobierno abierto, y que, de cumplirse acorde a lo esperado, obligaría a los gobiernos a escuchar a los ciudadanos y hacer políticas de acuerdo con sus necesidades.

Sin embargo, en muchas ocasiones existe bajo interés por parte de los ciudadanos por ejercer ese derecho de control y participación dentro de las acciones gubernamentales, debido a la mala percepción que predomina en el país frente a los entes estatales.

- Pero incluso, con el Cuadro 4, se puede evidenciar que existen más medios por los cuales el IGA se constituya en un mecanismo de Gestión Pública, y estos son, los mismos planes que formulan las alcaldías para fortalecer su gobierno, tales como audiencias públicas, páginas web, veedurías, liderazgo, etc.

Existen algunas otras herramientas que carecen de reconocimiento, especialmente en los municipios, pero que pueden ser una gran opción para que los municipios apoyen su gestión en estas, algunas de ellas son:

- Urna de Cristal, esta es “una iniciativa del Gobierno Nacional de Colombia para promover la participación ciudadana en medios digitales y la transparencia gubernamental del gobierno”<sup>130</sup>. Cuenta con unos canales que

Se ponen a disposición de todas las entidades de gobierno nacional y territorial, facilitando la creación de espacios de participación que mejoran la relación entre los ciudadanos y lo público. De esta forma, los colombianos pueden incidir en las decisiones de sus gobernantes y conocer los programas, los avances y los resultados del Gobierno, haciendo llegar sus inquietudes y propuestas directamente a las entidades públicas, y participando e interactuando sobre la gestión estatal, los servicios y las políticas públicas.<sup>131</sup>

Cabe resaltar que esta plataforma fue ganadora del premio a Mejor Iniciativa de Gobierno Abierto, por parte del programa “NovaGob” del Congreso Iberoamericano de Innovación Pública.

- Alianza de Gobierno Abierto (AGA): Es una iniciativa multilateral voluntaria, compuesta por 75, la cual, compromete a Colombia a, apoyar la participación ciudadana, Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas, etc.<sup>132</sup>.
- Guía de Datos Abiertos en Colombia, es un documento, publicado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, el cual busca servir de guía para aquellas entidades Estatales que se encuentren en el proceso de apertura de datos públicos, para con ello, empoderar al ciudadano, medir el impacto de las políticas, fortalecer la transparencia y el

---

<sup>130</sup> URNA DE CRISTA. ¿Qué es Urna de Cristal? [en línea]. [Consultado: 21 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.urnadecristal.gov.co/qu-es-urna-de-cristal>

<sup>131</sup> *Ibíd.*

<sup>132</sup> URNA DE CRISTA. AGA [en línea]. [Consultado: 21 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.urnadecristal.gov.co/AGA>

control social, mejorar la eficiencia y eficacia del Estado, entre otros beneficios que ello pudiera traer<sup>133</sup>.

- Guía de Estándares de Calidad e Interoperabilidad de los Datos Abiertos del Gobierno de Colombia, la cual tiene como propósito

Proporcionar orientaciones y buenas prácticas para el desarrollo de estrategias de apertura de datos que cumplan con los principales estándares de calidad e interoperabilidad de datos abiertos de los países mejor calificados en índices internacionales como el Open Data Barometer, el Global Open Data Index y el Our Data Index. Además de lo establecido en el mapa de ruta para la apertura de datos abiertos del Gobierno de Colombia, en las guías del dominio de información del Marco de Referencia del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el modelo de calidad de datos ISO 25012, la Carta Internacional de datos abiertos y el Marco de Interoperabilidad para el Gobierno Digital.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA. Guía de Datos Abiertos en Colombia [en línea]. p. 2. [Consultado: 21 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: [http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8248\\_Guia\\_Apertura\\_Datos.pdf](http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8248_Guia_Apertura_Datos.pdf)

<sup>134</sup> MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA. Guía de Estándares de Calidad e Interoperabilidad de los Datos Abiertos del Gobierno de Colombia [en línea]. [Consultado: 21 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: [https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/A\\_guia\\_de\\_estandares\\_final\\_0.pdf](https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/A_guia_de_estandares_final_0.pdf)

## 5. CONCLUSIONES

- Cundinamarca, y sus municipios, de la mano con los progresos nacionales, ha enfrentado la trayectoria de la Gestión Pública que indica la teoría, puntualmente, se evidencia que, tal como señala Bonnín, un Estado de Derecho debe ser basado en la voluntad ciudadana, por lo que sugiere una división de las actividades del Gobierno, de forma territorial, punto que se materializa para Colombia con la constitución de 1991, en donde se especifica el carácter descentralizado del Estado, y cómo de esta manera los municipios de Cundinamarca y de los demás departamentos, obtienen una gran autonomía y responsabilidad.

Lo anterior acarreo, como ya lo preveía Bonnín, diversos problemas, entre ellos la corrupción, no solo en Cundinamarca si no en municipios de otros departamentos e incluso en departamentos como Santander, el cual sirvió como motivo y piloto, para la creación del IGA en 2010, respondiendo así, a los aportes realizados por el mismo Bonnín y que fueron incluidos en su código administrativo, en donde se sugiere la importancia de atender la voluntad ciudadana.

Además, con la creación del IGA, se comprueba que, como lo indicaba el modelo Burócrata, el Gobierno posee un gran poder al ser el primer poseedor de la información oficial, siendo así quien mejor la conoce y la controla, pero con el IGA, se le añade un valor agregado a esta teoría, al fusionarla con el modelo gerencial, lo cual responde a lo señalado por el CLAD, al decir que dicha información, y las políticas en general deben pasar por el escrutinio público, para conseguir el control ciudadano, lo cual, para el caso Cundinamarqués, si bien se sigue fortaleciendo, continúa siendo un reto, pues especialmente los municipios identificaron como falencias y retos a afrontar, la baja participación ciudadana, y el poco interés que tiene esta por involucrarse en los temas estatales.

De igual forma la evolución de la Gestión Pública en Colombia sigue lineamientos señalados en teorías como la de James Buchanan, ya que en la Teoría de la Elección Pública se habla de procesos de decisión democráticos y de servidores públicos transparentes sin intereses diferentes a los planteados por la institución pública, lo que en el caso colombiano se observa a través de, en primer lugar, la constitución de 1991, pero también en sucesos como la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y en general con la implementación de un Sistema de Gestión Pública.

- El desarrollo y la medición de la Gestión Pública a nivel municipal, encuentra con el Índice de Desempeño Integral y con la nueva Medición del Desempeño Municipal, la respuesta a ciertas características propias del modelo gerencial, que como lo señalan autores como Jairo Rincón y Omar Guerrero, debe estar orientado a la eficiencia, la eficacia y la ciudadanía, lo cual se evidencia al ser estos, componentes dentro de los índices mencionados, además se encuentra que estas son medidas en función de las necesidades de la población.

Pese a lo anterior, se identifica que los mecanismos utilizados para medir la gestión en Colombia tienen distintos aspectos por mejorar, pues a través de estos no es posible realizar un seguimiento detallado de cada uno de los procesos que desarrollan las entidades, de la misma manera no es posible identificar la relevancia y el impacto de dichos proyectos ejecutados, reflejando así que la medición de la Gestión Pública en Colombia sigue basándose netamente en resultados cuantitativos.

- Los componentes del Índice del Gobierno Abierto y sus áreas de acción permiten que el IGA pueda ser considerado como una herramienta de control y monitoreo, e incluso de evaluación, de la Gestión Pública territorial, esto debido a que posee ciertas fortalezas que lo posicionan en este nivel, dentro de ellas se encuentra el hecho de ser un índice robusto, el cual abarca áreas trascendentales de la gestión pública en donde generalmente existen altos riesgos de corrupción, pues por citar algunos ejemplos, el IGA mide el nivel de reporte de información referente a la ejecución presupuestal de las entidades territoriales, el manejo que le dan estas a las regalías, las iniciativas anticorrupción, entre otros componentes que convierten al IGA en un índice sólido.

Otra de sus fortalezas radica en ser una iniciativa proveniente de una institución pública, pues muestra el compromiso, en este caso de la PGN, por ejercer la facultad que posee para vigilar el cumplimiento que tiene el sector público de la normatividad colombiana, lo cual a su vez desemboca en un índice altamente confiable.

Sin embargo, también se identifican algunas debilidades que posee el indicador, entre estas se encuentra que el índice no incluye indicadores que reflejen la manera en que los municipios recaudan el valor de sus impuestos, punto que es trascendental al hablar de transparencia. Además de esto, el IGA en la publicación de sus resultados no realiza recomendaciones o sugerencias acerca de lo que pueden hacer los municipios para mejorar en el proceso de apertura gubernamental además no señala cuáles son aquellos actos en los que se puede incurrir al incumplir en alguno de sus indicadores, por ende, puede generar

confusión e incluso desconocimiento de su importancia en las alcaldías y gobernaciones correspondientes.

Por su parte, el Índice de Gobierno Abierto (IGA), para el caso puntual de Cundinamarca los municipios reflejaron que a medida que el Índice ha cambiado de metodología y se ha vuelto más robusto y riguroso, se han presentado mayores dificultades en su cumplimiento, dejando ver de esta manera, una alta sensibilidad ante cambios tanto técnicos y estructurales del índice, como ante momentos coyunturales del país.

Ligado a lo anterior, se identifica también que, dentro de los años en estudio, ningún municipio mostró regularidad entre las tres dimensiones del IGA, pues en ocasiones, pese a encontrarse en rangos altos en una o dos de estas categorías, obtenían desempeño medio o bajo en las restantes, siendo así la de Organización de la Información la dimensión en la que mayores falencias presentaron los territorios de Cundinamarca. Lo cual es un indicativo de que para los municipios de Cundinamarca aún existe gran campo de acción dentro del IGA, pues hay varios componentes por fortalecer.

- La relación entre el IGA y la GP, para el caso de los municipios de Cundinamarca, es lineal directa, es decir, existe una correlación positiva entre estas variables, la cual de 2012 a 2016, se ha ido fortaleciendo cada vez más, pues en 2012, si bien se evidencia una relación positiva, esta era débil, con un coeficiente de 0.39, mientras que para 2016, dicho coeficiente fue de 0.52, convirtiéndose así en una relación lineal fuerte.
- La incidencia del IGA en la GP, a nivel colectivo, es decir, vista para todos los territorios de Cundinamarca, se detecta gracias a que dentro del Índice de Desempeño Integral (IDI), previo a la implementación del IGA, es decir, antes del 2012, los resultados que más se presentaban en los municipios rondaban entre los 60 y 80 puntos porcentuales, correspondiendo así a un nivel satisfactorio e incluso medio, lo cual con la entrada en vigencia del IGA en 2012, cambió, pues a partir de dicha fecha, mayor número de municipios se posicionaron en un nivel sobresaliente, teniendo una gestión por encima de los 80 puntos, tendencia que se mantuvo hasta el 2015. De igual forma sucede analizando a cada municipio de manera individual, pues en algunos de estos se evidencia incluso como ambos índices crecen, casi, de manera proporcional.

La relación e incidencia del IGA y el IDI, se evidencia, además, al encontrarse que, para 2012 los municipios de Cundinamarca se distribuían de manera atípica dentro de los rangos de calificación de ambos índices, pues contrario a lo

esperado, aquellos que se encontraban en el rango alto del IGA, no se ubicaban en su mayoría en el nivel más alto del IDI, y si lo hacía en la tipología satisfactoria, siendo el 20% y el 41% del total municipal respectivamente. De igual forma, los municipios en rango bajo del IGA, se ubicaron en el nivel satisfactorio del IDI, lo cual no era muy congruente.

Lo anterior para 2016, mostro mayor coherencia entre los resultados de ambos índices, pues aquellos en nivel alto del IGA, estaban en su mayoría en el nivel sobresaliente del IDI, los de rango medio, en rango satisfactorio y medio, y por su parte todos aquellos de calificación baja en el IGA, también en el IDI, tuvieron un bajo desempeño. Pasando los de alto-alto/sobresaliente a ser el 24% del total municipal, aquellos de medio-medio y satisfactorio el 42%, y de bajo-bajo, tan solo 1 municipio.

Los resultados señalados, se lograron gracias a que el Índice de Gobierno Abierto (IGA), se ha constituido en una herramienta primordial para el fortalecimiento de la Gestión Pública a través de la utilización de distintos canales, que fueron aplicados por algunos municipios, tales como Mosquera, Tibirita, Pulí y Guataquí, lo que les permitió presentar la correlación más fuerte entre el IGA y el IDI durante el periodo de 2012 a 2016. Los medios utilizados por estos fueron los siguientes: realizaron un proceso de auto diagnóstico, en donde se revisaron los resultados de todos aquellos indicadores relevantes para las alcaldías municipales. Seguido de esto, y con base en lo anterior, se hizo un reconocimiento y listado de falencias, riesgos y aspectos por mejorar, junto con los retos y dificultades que detectó cada territorio, podían presentarse. Posteriormente se formularon acciones concretas en tiempos y responsabilidades, las cuales buscaban mitigar o solucionar dichas falencias. Y, finalmente, lo más importante, fue el cumplimiento de los objetivos trazados.

Los aspectos anteriores se pueden realizar por medio de planes como el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PACC), o el Plan de Desarrollo Municipal, e incluso por iniciativas propias de los municipios, tales como medios electrónicos, audiencias públicas, rendición de cuentas, páginas web, entre otros.

## 6. RECOMENDACIONES

- Se debe seguir fortaleciendo la Gestión Pública hasta que se logre diluir su perfil tradicional en Colombia, el cual impide la consecución de la eficiencia. Para ello los municipios de Cundinamarca deben entender la importancia de un Gobierno Abierto, Transparente y cercano a la ciudadanía, pues como se evidenció en el trabajo, de ello depende en gran parte su gestión territorial, pero más que entender, deben adoptar medidas en vía de la inclusión del IGA como herramienta de gestión pública.

Para lo anterior, el fortalecimiento de la Gestión Pública en Colombia también puede obtenerse a partir de las reformas que se le realicen a sus mecanismos de medición, en donde estos se encuentren orientados a medir el impacto de las actividades realizadas por los entes estatales, y a su vez, permitan ver la evolución en distintos ámbitos como la salud y la educación.

- Resulta interesante replicar el análisis y el ejercicio realizado, en el presente trabajo de investigación, para el resto de los municipios del país, lo cual permitiría comparar las tendencias y los resultados obtenidos por los municipios de Cundinamarca, con los obtenidos por los municipios de otros departamentos.

De forma similar, resulta útil, recrear el análisis desarrollado en el presente trabajo, dándole un tinte comparativo, al enfrentar los resultados obtenidos en los diferentes periodos de gobierno, identificando así, puntualmente, a aquellos alcaldes y Gobernadores, e incluso partidos políticos, que por sus resultados se muestran más comprometidos con un Gobierno Abierto.

- En aras de corregir aquellas debilidades detectadas dentro del IGA, se sugiere, incluir aquellos indicadores que pueden complementar aún más esta medición, especialmente aquellos que hacen referencia al área tributaria. Además, se puede, dentro de los informes de resultados publicados por la PGN, complementar la información referente a los riesgos que representa el obtener una baja calificación, en cada uno de los indicadores del IGA.

Finalmente sería de gran utilidad incorporar dentro de la metodología de medición y exposición de resultados del índice, un componente que clasifique a los municipios de acuerdo con sus diferentes características, para que así los análisis realizados sobre los respectivos municipios logren ser más comparables entre sí.

- Por su parte para que el proceso de Gobierno Abierto funcione de la manera deseada, se debe fortalecer y promover la participación ciudadana, tema que es

una de las principales dificultades a las que se enfrenta la Gestión Pública, y que de no darse se estaría infringiendo uno de los supuestos sobre los cuales opera este tipo de administración y por ende lo que promete alcanzar difícilmente se materialice.

Es por lo anterior, que se debe fortalecer la confianza ciudadana, y la percepción que tiene la misma sobre el Estado. Sin embargo, dicha mejora de la imagen institucional debe ir ligada al proceso de informar a la ciudadanía acerca del derecho y la capacidad que poseen para interactuar con el Estado, de exigir rendición de cuentas, información pública, y de participar en la formulación de planes, y demás facultades que posee.

- Así como el Gobierno Abierto, existen otras variables que influyen en la gestión pública de los municipios, y que de visibilizarse pueden servir de herramientas para el fortalecimiento de dicha gestión, por esta razón resulta interesante revisar dichos factores, para que así junto con el IGA, se puedan identificar y adoptar para contribuir a la Gestión Municipal.
- Para un estudio eficiente de los municipios, es importante contar con toda la información requerida, tales como planes, acuerdos, Decretos, etc., documentos que en muchas ocasiones resultan de difícil acceso, por ende, los municipios deben, y en relación con lo requerido por el IGA, publicar la información oficial que emitan y que posean, respondiendo con ello al adecuado manejo de la información pública.

## BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO, Manuel. Introducción al Análisis Econométrico con Datos Panel. En: Banco de España. Madrid. no. 9222. p. 3. ISBN 84-7793-184-4

ARÉVALO HERNÁNDEZ, Decsi. Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960. En: Revista UNIANDES: Historia Crítica. Junio, 1997, no. 14. p. 10. ISSN: 0121-1617.

ANOLETTO, Eduardo. Hacia una gestión pública para un desarrollo sustentable. Córdoba, Argentina: 2014. p. 5.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Citado por GIRALDO SAAVEDRA, Alberto. Una aproximación a los cambios de la Administración Pública colombiana en las transformaciones del estado. En: Revista IUSTA. Bogotá. Julio-Diciembre, 2014, no. 41. p. 29. ISSN: 1900-0448.

BIRD, Richard y WIESNER, Eduardo. Informe: Las finanzas intergubernamentales en Colombia. 1981. Citado por GÓMEZ, Juan Carlos. El informe Bird-Wiesner [En línea]. En: El Espectador. Bogotá, Agosto 21 de 2011. párr. 2. [Consultado: 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.elespectador.com/opinion/el-informe-bird-wiesner>

BOUR, Enrique. La teoría de “public choice” [en línea]. A repository of selected papers in economics, mathematical economics, social sciences and philosophy. Buenos Aires. (Abril del 2012), p. 39. [Consultado: 18 de mayo de 2018]. Disponible en internet: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

BUCHANAN, James. Citado por BOUR, Enrique. La teoría de “public choice” [en línea]. A repository of selected papers in economics, mathematical economics, social sciences and philosophy. Buenos Aires. (Abril del 2012), p. 39. [Consultado: 18 de mayo de 2018]. Disponible en internet: <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

CALDERÓN, Cesar and LORENZO, Sebastián. OPEN GOVERNMENT: Gobierno Abierto. Algón Editores, 2010, p. 11.

CELAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina [en línea]. (14 de octubre de 1998), p. 10. [Consultado: 17 julio de 2018]. Disponible en internet: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

CEPAL. De gobierno abierto a Estado abierto. [en línea]. En: Bibliologías – Bibliotecas CEPAL. [consultado: 14 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principiotransparencia>

----- Gerencia pública [en línea]. [consultado: 14 de agosto de 2018]. Disponible en Internet:

[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia\\_Publica2011\\_HOY\\_ARCE.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOY_ARCE.pdf)

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1444 (4, mayo, 2011). Por medio de la cual se escinden nos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones [En línea]. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011. no. 48059. p. 1-16. [Consultado: agosto 31 de 2018]. Disponible en Internet: <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L1444011.pdf>

----- Ley 1474. (12, junio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá D.C.: Congreso, 2011. 77 p.

----- Ley 1712. (6, marzo, 2014). por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Presidencia de la República, 2014. 34 p.

COLOMBIA. MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Resolución 3565. (31, diciembre, 2015). Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.1.2.1.1, 2.1.1.2.1.11, 2.1.1.2.2.2, y el parágrafo 2o del artículo 2.1.1.3.1.1 del Decreto número 1081 de 2015. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2016. No 49829. 18 p.

COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 0103. (20, enero, 2015). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Presidencia de la República, 2015. 16 p.

----- Decreto 1081. (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. Presidencia de la República. Bogotá D.C., 2015. 133 p.

COLOMBIA. PUEBLO DE COLOMBIA. Constitución política (20, julio, 1991). Gaceta Constitucional. Bogotá, D.C., 1991. no. 116. art. 1.

CRUZ BADILLO, Israel and HERNANDEZ SOTA, Saknite. El estudio de la administración [en línea]. En: Boletín científico de ciencias sociales y humanidades del ICESHU. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Julio – diciembre de 2013. Vol. 2, no. 3, p. 1. [Consultado: 15 de mayo de 2017]. Disponible en internet: <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icshu/n3/m2.html> ISSN: 2007-4581

CRUZ MELÉNDEZ, Christian y ZAMUDIO VÁZQUEZ, Ayesha. Municipios y Gobierno abierto, más allá del Gobierno electrónico [en línea]. En: Revista OPERA. Universidad del Externado. Julio-Diciembre 2017, no. 21, p. 55-77. [Consultado: 20 de junio de 2018]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.04>

DE HAAN, J. The Determinants of Corruption. A Literature Survey and New Evidence. 2006. Pg. 34. Disponible en Internet: [http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/D1\\_seldadyo.pdf](http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/D1_seldadyo.pdf). Citado por PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. IGA 2010-2011, Bogotá D.C., Diciembre 2011. p. 8.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Gestión pública local. Bogotá, D.C., Octubre de 2007. p. 9. ISBN: 978-958-8340-06-7.

----- . Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios y Distritos, Vigencia 2014. En: Portal Territorial. Noviembre, 2015, no. 1.0. p. 6. ISSN 2027-5838

----- . Guía Orientaciones para realizar la medición del desempeño de las Entidades Territoriales: Vigencia 2017, Guía para oficinas Departamentales de Planeación. Bogotá, D.C., 2018. F-GP-23. (Versión 0). p. 26.

----- . Marco normativo para la Gestión Territorial [en línea]. DN, Gobierno de Colombia. [consultado: 22 de mayo de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/marco-normativo-para-la-gestion-territorial.aspx>

----- . Nueva Medición del Desempeño Municipal (MDM), Primer informe de resultados: Resultados 2016 [En línea]. Bogotá, D.C., p. 6. [Consultado: 01 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2016\\_Final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2016_Final.pdf)

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. Fundamentos sociales de las economías posindustriales. (Barcelona: Ariel, 2000). Citado por BOTERO, Sandra. La reforma Constitucional de 1936, El estado y las políticas sociales en Colombia. En: Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. Noviembre-Febrero, 2006. no. 33. p. 87. ISSN 2256-5647.

GARCÍA GARCÍA, Jesús. Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. Innovar, [S.l.], v. 24, n. 54, p. 75-88, oct. 2014. ISSN 2248-6968. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/46441>. [consultado: 19 de junio de 2018]. Disponible en Internet: <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>.

GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel María. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. En: Universidad de Salamanca. Marzo-mayo, 2007, Presupuesto y Gasto Público 47/2007, p. 37-64.

GIRALDO SAAVEDRA, Alberto. Una aproximación a los cambios de la Administración Pública colombiana en las transformaciones del estado. En: Revista IUSTA. Bogotá. Julio-Diciembre, 2014, no. 41. p. 25. ISSN: 1900-0448.

GÓMEZ, Juan Carlos. El informe Bird-Wiesner [En línea]. En: El Espectador. Bogotá, Agosto 21 de 2011. párr. 5. [Consultado: 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.elespectador.com/opinion/el-informe-bird-wiesner>

GONZÁLEZ GARCIA, Carlos Emilio. La Carrera Administrativa en la modernización estatal. En Administración y desarrollo. Facultad de Investigaciones –ESAP-. 2004, no. 42, p. 32. Citado por RAMÍREZ MORA, Juan Manuel. La carrera administrativa en Colombia, análisis y perspectivas [En línea]. Tesis de investigación Magister en Administración. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Administración de Empresas y Contaduría Pública, 2011. p. 10. [Consultado: 25 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://bdigital.unal.edu.co/4551/1/940362.2011.pdf>

GUERRERO, Omar. Compilación y estudio introductorio. Principios de Administración Pública. Charles-Jean Bonnin, Citado por la UNIVERSIDAD VIRTUAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO. La ciencia de la Administración pública en Francia en los siglos XIX y XX [En línea], 2010 [Citado en 2018-08-07], p. 1. Disponible en internet: <http://roa.uveg.edu.mx/archivos/postgrado/21/CharlesJeanBonninlosprincipiosdelaAdministracinpblica.pdf>

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS DE CERTIFICACIÓN. Compendio normas para trabajos escritos. NTC-1486-6166. Bogotá D.C.: El instituto, 2018. ISBN 9789588585673 153 p.

KAUFMANN, Daniel. Video-conferencia, 9 de diciembre de 2010, día mundial anticorrupción, PGN. Citado por PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. IGA 2010-2011, Bogotá D.C., Diciembre 2011. p. 96.

McDERMOTT, P. (2010): “Building Open Government”. Government Information Quarterly, núm. 27, pp.401-413, citado en COROJA, A and Campos, E. Gobierno abierto: alcances e implicaciones. Fundación ideas, 2011. 84 p. ISBN: 978-84-15018-73-5.

MESA, Carlos; SANCLEMENTE, Gustavo y HUERTAS, Teresa. Índice De Gobierno Abierto-IGA Resultados 2015-Análisis Comparativo 2010-2015, Bogotá D.C., 2016. p. 28.

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA. Guía de Datos Abiertos en Colombia [en línea]. p. 2. [Consultado: 21 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: [http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-248\\_Guia\\_Apertura\\_Datos.pdf](http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-248_Guia_Apertura_Datos.pdf)

----- . Guía de Estándares de Calidad e Interoperabilidad de los Datos Abiertos del Gobierno de Colombia [en línea]. [Consultado: 21 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: [https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/A\\_guia\\_de\\_estandares\\_final\\_0.pdf](https://herramientas.datos.gov.co/sites/default/files/A_guia_de_estandares_final_0.pdf)

MOLINA, Jesús. Desarrollos y Tendencias de la Administración Pública en el Siglo XXI [En línea]. Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, Septiembre de 2014. [Consultado: 31 de Agosto de 2018].

MUÑOZ GARZÓN, Jorge Enrique y GIRALDO SAAVEDRA, Alberto. Gerencia publica integral [En línea]. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Noviembre de 2008. [Consultado: 30 de Agosto de 2018].

OECD (2015), Gobierno Abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264225787-es>.

OSZLAK, Oscar. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión [en línea]. En: RED DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Banco Interamericano de Desarrollo. 2013, p. 1-35. [consultado: 23 de junio de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Guía para la gestión del riesgo de corrupción 2015. Colombia: 2015, p. 10.

PROCURADURÍA GEBNERAL DE LA NACIÓN. Índice de Gobierno Abierto (IGA) [en línea]. Procuraduría General de la Nación [Consultado: 20 de mayo de 2018]. Disponible en Internet: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/que\\_es\\_IGA.page](https://www.procuraduria.gov.co/portal/que_es_IGA.page)

----- . Índice de Gobierno Abierto: Indicadores [En línea]. Procuraduría General De La Nación. [Consultado: 16 de Septiembre de 2018]. Disponible en Internet: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/indicadores\\_IGA.page](https://www.procuraduria.gov.co/portal/indicadores_IGA.page)

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. 1.4.5. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene [en línea]. En: Revista Enfoques. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Marzo – Diciembre de 2011, vol. 8, no. 15, p. 99-125. [consultado: 24 de junio de 2017]. Disponible en Internet: <https://ssrn.com/abstract=1979133>

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea [en línea]. En: Revista Buen Gobierno. Universidad de Chile. Julio-Diciembre de 2010, no. 10, p. 93-134. [Consultado: 20 de julio de 2018]. Disponible en Internet: <https://ssrn.com/abstract=1820326>

RAMÍREZ MORA, Juan Manuel. La carrera administrativa en Colombia, análisis y perspectivas [En línea]. Tesis de investigación Magister en Administración. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de

Administración de Empresas y Contaduría Pública, 2011. p. 10. [Consultado: 25 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://bdigital.unal.edu.co/4551/1/940362.2011.pdf>

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza [En línea]. En: Revista Estudios Soci-Jurídicos- Universidad del Rosario. Enero-Junio de 2011, vol. 13. no. 1, p. 379. [Consultado: 29 de agosto de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73318918013>. ISSN: 0124-0579. ISSNe: 2145-4531.

RINCON, Jairo. Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social (2011). Bogotá. Colombia, Citado en BEDOYA, Carlos. Una mirada epistemológica entre la gestión pública y la gerencia social desde el paradigma sistémico. En: revista arbitrada del centro de investigación y estudios gerenciales A.C. Mayo – julio, 2014, n. 1, p. 281-295. ISSN: 2244-8330

RODRIGUEZ, Dario. Jean Bonnin - "Una pequeña historia sobre la Administración Pública". [Video]. Madrid: Youtube. Universidad Complutense de Madrid. (23 de abril de 2015). [Consultado 06 de mayo de 2018]. Disponible en internet: [https://www.youtube.com/watch?v=KJY\\_3YkbYv0](https://www.youtube.com/watch?v=KJY_3YkbYv0)

SANCLEMENTE, Gustavo; HERNÁNDEZ, Polyana y MESA, Carlos. Herramientas de Fortalecimiento Preventivo y Promoción de la Transparencia Índice de Gobierno Abierto IGA Resultados 2013 – 2014 Índice Integra: Análisis de su Aplicación. Bogotá D.C. ISBN: 978-958-58764-5-3. p. 10.

SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA. Marco Normativo [en línea]. Secretaría de Transparencia, Presidencia de la República. [consultado: 22 de mayo de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Paginas/marco-normativo.aspx>

----- . Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, Preguntas Frecuentes. [en línea]. Secretaría de Transparencia. [Consultado: 22 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/atencion/Paginas/preguntas-frecuentes.aspx>

SUBIRATS, J and Peters, G, Citados por MARTINEZ, Rafael. La profesionalización de la función pública en Iberoamérica. 1 ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003. 202 p. ISBN 84-7088-451-4 – NIPO 329-03-016-1

URNA DE CRISTA. ¿Qué es Urna de Cristal? [en línea]. [Consultado: 21 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.urnadecristal.gov.co/qu-es-urna-de-cristal>

----- . AGA [en línea]. [Consultado: 21 de noviembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.urnadecristal.gov.co/AGA>

VICHER, Diana. Precusores de la administración pública: Los cameralistas y Juan Enrique Von Justi. Universidad Virtual del Estado de Guanajuato [En línea]. 2015 [Citado en 2018-08.07], p.1. Disponible en Internet: <http://roa.uveg.edu.mx/repositorio/postgrado2015/21/PrecusoresdelaAdministracinpblicaLosCameralistasyJuanEnriqueVonJusti.pdf>

WEBER, Max. Economía y sociedad, citado por PETRELLA, Carlos. Aproximaciones a la teoría burocrática [en línea]. En: Análisis de la teoría burocrática: Aportes para la comprensión del modelo burocrático. Universidad Católica de Uruguay. Julio de 2017. vol. 2, p. 3-26. [consultado: 15 de mayo de 2017]. Disponible en internet: <https://www.fing.edu.uy/catedras/disi/DISI/pdf/Analisisdelateoriaburocratica.pdf>

## ANEXOS

Ver CD-ROM.