



**Departamento Nacional de Planeación**  
República de Colombia

# **GESTIÓN PÚBLICA LOCAL**

**DDTS**

**Dirección de Desarrollo Territorial  
Sostenible**

**Noviembre 2004**

**Departamento Nacional de Planeación**

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

**Dirección**

*Santiago Javier Montenegro Trujillo*

**Subdirección**

*José Leibovich Goldenberg*

Elaborado por:

**Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible**

*Oswaldo Aharón Porras Vallejo*

**Grupo de Gestión Pública Territorial**

***Luz Stella Carrillo Silva***

*Lina Margarita Bravo Ardila*

*Margarita Jaramillo Marín*

*Maritza Pomares Quimbaya*

*Rafael Alberto Cerón Bravo*

**Consultores:**

*Liliana María Girón Aponte*

*Lisbeth Marcela Sáenz*

*Marycela Marquez*

# CONTENIDO

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>I. GESTIÓN PÚBLICA INTEGRAL ORIENTADA A RESULTADOS</b>	7
1. El municipio como empresa productora de bienes y servicios	9
2. Los actores del proceso de gestión	11
a. Mecanismos de participación ciudadana	13
b. Los Concejos Territoriales de Planeación Municipal –CTPM-	15
3. Competencias Municipales	18
4. Estructura administrativa del municipio	22
5. Recurso humano al servicio del municipio	24
a. Clasificación del personal al servicio del municipio	24
b. Régimen salarial y prestacional	29
c. Régimen disciplinario, fiscal y penal	30
d. Regímenes especiales	31
6. Recursos físicos	31
a. Clasificación de los bienes y elementos de la administración	33
7. Control Interno	35
a. Los objetivos del Control Interno	36
b. Principios generales para el diseño y montaje de un sistema de control interno	36
c. El diseño del Sistema de Control Interno	38
<b>II. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL</b>	39
1. Instrumentos de planificación	42
a. Programa de Gobierno	42
b. Plan de Desarrollo	43
c. Los Planes de Acción	45
d. Plan de Ordenamiento Territorial	45
e. Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios – SISBEN –, como instrumento de planeación	48
<b>III. EJECUCIÓN</b>	51
1. Gestión financiera municipal	52
a. Etapas y herramientas para programación y ejecución de los ingresos y gastos	56

b.	Ejecutar dentro del marco de lo que se había programado, a partir del presupuesto	58
c.	Controlar y hacer seguimiento, para retroalimentar el proceso	59
d.	Banco de programas y proyectos de inversión municipal	60
2.	Contratación	61
a.	Tipos de contratación	62
b.	Decreto 2170 que reglamenta la Ley 80 de 1993	65
3.	Asociación de municipios como esquema de ejecución	67
<b>1</b>	<b>IV. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL</b>	
	72	
1.	Autoevaluación	73
2.	Ámbitos y aplicaciones de la evaluación	73
3.	El diseño del sistema de evaluación	74
4.	Componentes del sistema de evaluación	75
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>80</b>

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia define al Estado Colombiano como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...” esta caracterización implica una estructura especial de Estado, en el cual la **gestión pública orientada a resultados** representa la base para el logro de los propósitos de desarrollo de los municipios, departamentos y la Nación en su conjunto.

El esquema descentralista adoptado en los años 80 y fortalecido a partir de la Constitución Política de 1991, permitió un reordenamiento de lo administrativo y lo económico, en el sentido que le otorgó competencias y funciones específicas a cada nivel de gobierno. Esta redistribución de funciones busca que el nivel nacional se encargue de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio; que el departamento como nivel intermedio se encargue del control y supervisión de la aplicación de ésta política en su jurisdicción, y que el municipio, como célula básica de la organización del Estado, sea el prestador de los servicios públicos sociales, ejecutor básico del gasto público y primer intérprete de la comunidad.

Con lo anterior, se estableció una definición clara de competencias en cada uno de los sectores sociales y económicos, cuya ejecución en algunos casos como educación y salud son compartidas por el municipio y el departamento.

El municipio por tanto, es el escenario propicio para el cumplimiento de los fines y deberes esenciales que un Estado de derecho, como el colombiano, debe tener para con su comunidad. Según el artículo 311 de la Constitución Política le corresponde al municipio – como entidad fundamental de la división político administrativa – la prestación de los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En tal sentido, el fin último del municipio es satisfacer las necesidades básicas de la población de su territorio para alcanzar un desarrollo permanente y sostenible a escala local, que sumado con el desarrollo de otras localidades permitirá alcanzar los fines del Estado a nivel agregado.

Es precisamente en el municipio donde se puede medir la eficacia, eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, del fortalecimiento de los canales democráticos para la resolución de conflictos y la consolidación de los procesos productivos, dado que es el nivel ejecutor del Estado Colombiano.

Con el fin de alcanzar los objetivos esenciales del municipio y cumplir con sus competencias constitucionales y legales, la administración local en cabeza del alcalde debe concebir a la entidad territorial como una empresa, cuyo objeto debe ser maximizar o alcanzar los mayores niveles de bienes y servicios sociales para mejorar la calidad de vida de su población.

En tal sentido, el alcalde se debe desempeñar como un gerente asumiendo sus funciones como planificador, organizador, líder y controlador de la organización que dirige o dentro de la que se desempeña. Con el fin de alcanzar los objetivos de la organización – el municipio – debe tomar decisiones, la mayoría de las veces difíciles, con base en los objetivos, estrategias, y políticas priorizadas en el proceso de **planeación**; debe orientar la **ejecución** de las acciones planeadas, y debe realizar **evaluación** de las acciones adelantadas, con el fin de dar cuenta a la comunidad que lo eligió y tomar los correctivos necesarios para alcanzar las metas propuestas en la fase de planeación.

El concepto que reúne estos elementos – planeación, ejecución y evaluación – es el de **gestión pública integral orientada a resultados**, el cual es el objeto del presente documento. De una buena gestión local depende que se logre cumplir con los fines del Estado, razón por la cual es importante que tanto las administraciones locales como la sociedad civil conozcan sobre los criterios y alcances de ésta, las competencias a cargo del nivel local, los recursos con que cuenta para ello y cómo pueden participar activamente en dicha gestión.

En la primera parte del documento se describirá el concepto de gestión pública integral orientada a resultados, indicando sus fases y aspectos generales. En un segundo momento el lector encontrará los principales elementos de la planificación con su principal instrumento, el Plan de Desarrollo Municipal. El tercer capítulo comprende la fase de ejecución, en la que se desarrollarán aspectos administrativos, organizacionales, de contratación y financieros, que permitirán un óptimo cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo. Por último, se presentará el módulo de evaluación, en el que se describe la importancia de esta fase de la gestión para retroalimentar la planeación y la ejecución, y para incentivar el proceso de participación ciudadana respecto de lo público.

# I. GESTIÓN PÚBLICA INTEGRAL ORIENTADA A RESULTADOS

La administración pública, entendida como la actividad que se desarrolla en los organismos oficiales para el cumplimiento de los fines del Estado, interviene en la planeación, ejecución y control de las actividades en las organizaciones; en la obtención de los insumos que permiten la toma de decisiones y en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se ejecuten.

La administración de un municipio, debe partir del entendimiento de éste como una organización o una empresa, las cuales son entendidas como “medios” destinados a alcanzar determinados “fines”. Para esto, toda organización fija unas políticas, define programas y metas y establece procesos y funciones mediante los cuales administra sus recursos, todo ello bajo ciertas condiciones del entorno y en el marco de la normatividad vigente.

El concepto que reúne los insumos o recursos, los bienes y servicios producidos y los procesos que encadenan el proceso de producción es el de **Gestión**. La **gestión pública integral orientada a resultados** es la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía y dar cumplimiento a la función y competencias encomendadas por la Constitución y la ley a la Nación y a sus entidades territoriales.

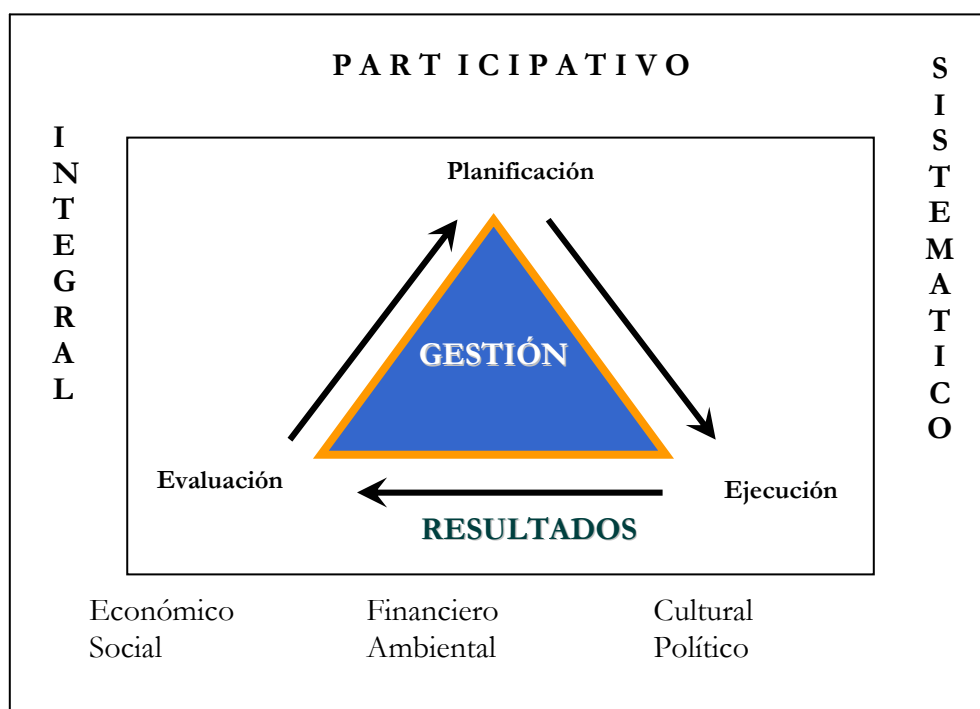
El concepto de gestión está asociado a la realización de una serie de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población que ocupa un determinado territorio. Generalmente, se vincula la responsabilidad de la gestión sólo en la administración, pero como se verá más adelante son diversos actores los que pueden intervenir en los procesos y los que en últimas permiten que esos objetivos de desarrollo se logren efectivamente.

El **concepto de gestión pública** está directamente asociado a los resultados que logre una administración y se ha definido como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social,

ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas de manera democrática.

En estos términos, la gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible. En el siguiente esquema se exponen los elementos fundamentales de la gestión:

**Gráfico 1. Gestión Pública integral orientada a resultados**



**La planeación** es el primer momento de la gestión en el cual se identifican, ordenan y armonizan – de manera participativa y concertada – el conjunto de estrategias seleccionadas para alcanzar determinadas metas, según sea la problemática analizada, las potencialidades del desarrollo y los recursos disponibles. El Plan de Desarrollo es el instrumento básico del proceso de planeación, en el que se identifican los objetivos, estrategias y metas de corto, mediano y largo plazo que permitirán solucionar total o parcialmente la problemática de la entidad territorial.



**La ejecución**, segundo momento de la gestión, es el proceso en el cual se realizan las estrategias de desarrollo identificadas y aprobadas en el Plan de Desarrollo, a través del presupuesto de rentas y gastos, de la contratación y de la realización de los programas y proyectos.

**La evaluación** por su parte se constituye en el tercer momento de la gestión, que consiste en hacer un seguimiento periódico, sistemático y continuo a las acciones de la administración, de acuerdo con los lineamientos, estrategias y metas del Plan de Desarrollo, con el fin de retroalimentar la gestión, realizar ajustes a los planes, permitir procesos de rendición de cuentas, y lo que es más importante, contar con argumentos para la definición de políticas públicas y la toma de decisiones.

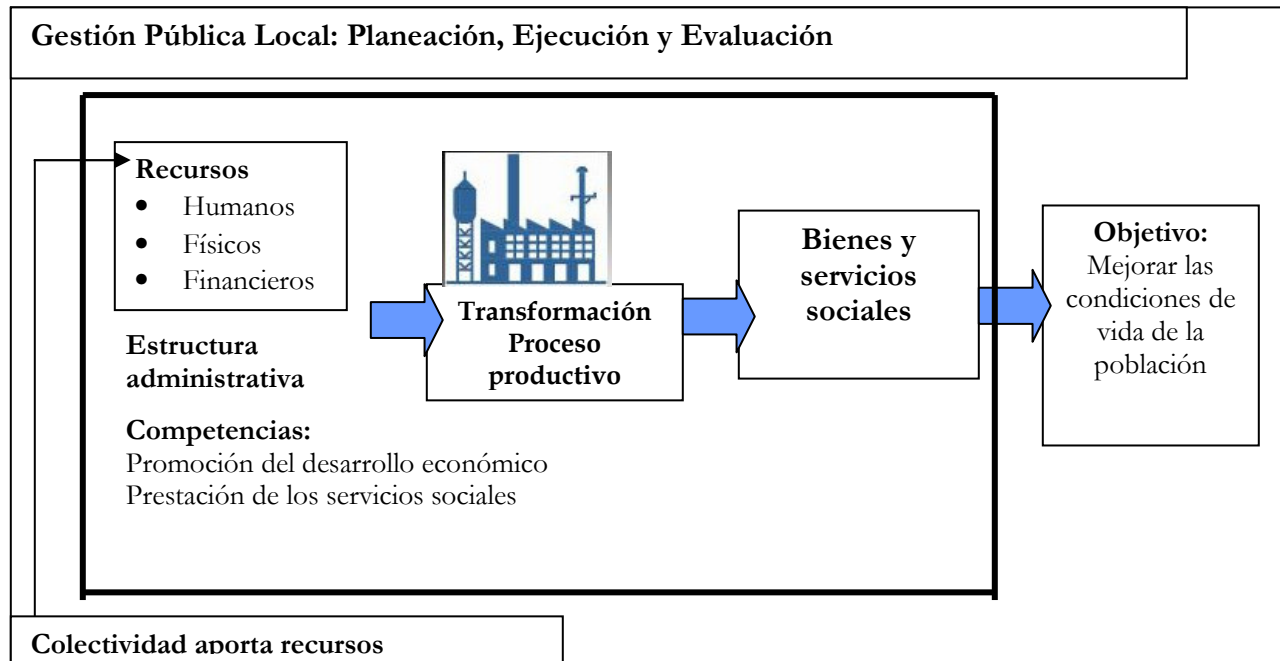
## **1. El Municipio como empresa productora de bienes y servicios**

Los municipios no son otra cosa que una empresa cuyo objetivo final es garantizar el bienestar de los ciudadanos que residen en su jurisdicción. El carácter empresarial del municipio implica que a través de su gestión, éste produce ciertos bienes y servicios, representados en coberturas en materia de salud y educación, promoción del desarrollo económico, provisión de los servicios públicos sociales, entre otros.

Para obtener dicha producción, el municipio fija unas políticas, define programas y metas y establece procesos, bajo la restricción de los insumos o recursos disponibles, todo esto enmarcado en las competencias y funciones que le fueron atribuidas por la Constitución y las leyes.

Como se observa en el siguiente gráfico el proceso de gestión pública municipal debe estar fundamentado en la articulación de normas, recursos, instrumentos, procesos y procedimientos, los cuales si están en armonía y son consistentes garantizarán mejores resultados.

Gráfico 2. Esquema de gestión municipal



**Recursos.** Los recursos están asociados a la capacidad financiera, técnica administrativa y humana que tiene la administración para adelantar las actividades necesarias para lograr los objetivos de desarrollo planteados en la fase de planificación. Como ejemplos de recursos se encuentra el conjunto de dependencias con que cuenta la administración – estructura administrativa u organizacional-, la capacidad técnica de los funcionarios, los recursos financieros con que cuenta para su funcionamiento e inversión, el aporte de la comunidad en los procesos de planeación y control social, entre otros.

**Procesos.** Están relacionados con la organización interna y la forma como la administración adelanta su gestión con la participación de la comunidad, la dirigencia política y todos los actores que intervienen en el desarrollo del municipio en el proceso de transformación de los insumos en productos y resultados. Como ejemplo de procesos encontramos la elaboración del plan de desarrollo, el presupuesto, control interno, organización y presentación de resultados de la gestión, la contratación, entre otras.

**Instrumentos.** Son las herramientas que facilitan la misión de la administración local para cumplir con sus responsabilidades frente a sus comunidades. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo, el Banco de Proyectos de Inversión Municipal, Plan Operativo Anual de Inversiones, Planes de Acción, Planes Indicativos, Presupuesto, Sisben, sistemas de información, entre otros.

Los resultados de la gestión de un municipio dependen de la calidad de los procesos, instrumentos y recursos con que cuenta la administración local para realizar la planeación, la ejecución y la evaluación de las estrategias de desarrollo.

Como se ha planteado en este documento, el municipio debe concebirse como una empresa donde los socios son todos los habitantes de su jurisdicción quienes eligen a sus directivos (alcaldes – miembros del Concejo), aportan los recursos a través de impuestos y tarifas para recibir los beneficios o perjuicios de la eficiencia o ineficiencia con que se maneja su empresa.

De acuerdo con esto, la participación activa de las comunidades en los procesos de gestión es fundamental y por ello se debe avanzar en su concientización de que el Estado no genera por sí mismo las riquezas o recursos financieros, sino que éstos provienen de las comunidades a través del pago de impuestos y tarifas. Los únicos recursos que provienen del mismo Estado corresponden a aquellos derivados de la explotación de los recursos naturales, el monopolio de ciertas actividades industriales o comerciales o recursos de crédito externo o interno; sin embargo, cuando el Estado explota petróleo, carbón u otras riquezas para financiar obras o pagar empréstitos, está aprovechando recursos que son de toda la colectividad y por tanto tiene el derecho y el deber de participar en las decisiones tomadas<sup>1</sup>.

Así mismo, es importante que las comunidades conozcan cuál es el origen y el destino de los recursos del Estado, ya que de esta manera es más fácil comprender las decisiones tomadas en torno a la priorización de inversiones en la fase de planeación, la racionalización de gastos o el establecimiento de impuestos o tarifas.

Si una comunidad no se interesa en las decisiones que toma su municipio, si no elige responsablemente a sus representantes.... **¿Cómo puede exigir que esta empresa ofrezca los bienes y servicios sociales que permitirán mejorar sus condiciones de vida?**

## **2. Los actores del proceso de gestión**

Como se mencionó anteriormente, en el proceso de gestión pública participan e interactúan no sólo la administración municipal y la dirigencia política sino también la comunidad. La responsabilidad de la administración local es ejercer la gerencia del

---

<sup>1</sup> Martínez, Guerrero José Francisco. Evitando la Corrupción, Guía para ser un buen Alcalde. 2003.

municipio; por su parte, la dirigencia política<sup>2</sup> representada en el Concejo Municipal debe ejercer el control político y participar activamente en la toma de decisiones sobre temas estratégicos; así mismo, la población civil ejerciendo control social y siendo co-gestor de las acciones públicas.

En el siguiente cuadro se puede apreciar el papel de cada actor en el proceso de gestión pública:

**Cuadro 1. Actores del proceso de gestión**

<b>Actores</b>	<b>Planeación</b>	<b>Ejecución</b>	<b>Seguimiento y Evaluación</b>
<b>Administración Local</b>	Coordina y formula el Plan de Desarrollo sobre la base del Programa de Gobierno, a partir de los recursos disponibles para la inversión.	Elabora los planes de acción, el plan operativo de inversiones y el presupuesto. Realiza procesos interadministrativos (contratación).	Elabora los informes de seguimiento y gestión sobre la base de las metas del Plan. Realiza procesos de rendición de cuentas.
<b>Sociedad Civil</b>	Participa en la formulación del Plan a través del Consejo Territorial de Planeación Municipal directamente y a través de reuniones que promueva la administración.	Participa en la identificación, formulación y ejecución de proyectos. Se hace responsable por el buen uso de los bienes públicos.	Ejerce funciones de veeduría y control social de las acciones públicas en la entidad territorial.
<b>Dirigencia Política</b>	Aprueba las estrategias y programas establecidos en el Plan de Desarrollo. Participa en las decisiones.	Aprueba el plan de inversión y el presupuesto y otras normas.	Recibe y aprueba los informes de gestión. Realiza control político y veeduría.

Con el esquema anterior se establece que la toma de decisiones es responsabilidad de los diferentes actores, quienes desde su posición apoyan y refuerzan las decisiones que se tomen para garantizar el bienestar colectivo.

El papel de los líderes en el contexto de la gestión pública cobra gran importancia, no sólo porque están más cerca de la realidad de sus comunidades sino también porque a través de su ejercicio se canalizan y se definen mejor las prioridades de acción que una administración quiera adelantar.

<sup>2</sup> Son los representantes de los cuerpos colegiados en el municipio.

Si bien la gestión pública está directamente vinculada a una institucionalidad democrática, la cual en la medida que sea fuerte y respaldada por los diferentes representantes municipales, logrará con el esfuerzo de todos promover verdaderos procesos de desarrollo local.

A nivel de Colombia y Latinoamérica se han encontrado experiencias exitosas de gestión local, donde la capacidad y compromiso de sus líderes ha sido fundamental y se ha convertido en una oportunidad para construir nuevas propuestas de desarrollo municipal.

## a. Mecanismos de Participación Ciudadana

En el marco de la democracia participativa el éxito de la gestión, en gran medida depende de la calidad de la participación. La Constitución Política establece una serie de mecanismos que permiten que las comunidades tengan un papel activo frente a las decisiones públicas.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana impulsados por la Constitución Política de 1991 y establecidos en la Ley 134 de 1994, se encuentran la iniciativa popular, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, la consulta popular, el voto popular, el plebiscito y el referendo.

Así mismo, hay otros medios de participación comunitaria presentes en la gestión local como: los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, las Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal, las Comisiones de Vigilancia de la Gestión Local, los Comités de Veeduría Popular, las Alianzas o Asociaciones de Usuarios, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, y los Comités de Participación Comunitaria en Salud, entre otros.

- **Juntas de Acción Comunal –JAC-**: son instancias o canales de participación a nivel local. Los objetivos de las JAC son analizar y solucionar problemas comunitarios. Deben contar con un mínimo de afiliados, 60 en el área urbana y 25 en la zona rural.
- **Control o Auditoria Social**<sup>3</sup>: Dentro de estas instancias formales de participación a nivel local se encuentran los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las Juntas de Vigilancia de los Servicios Públicos y las

---

<sup>3</sup> Tomado de: Serna Hurtado, Hernando de Jesús. *Manual para promover y orientar el ejercicio de la participación* en “Control Social Integral a la Gestión Pública”. Itagüí. 2003. 268p.

Veedurías Ciudadanas. Se pueden constituir en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos.

La vigilancia puede ejercerse en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen los recursos públicos, de acuerdo con la Constitución y la ley que reglamentan el artículo 270 de la Constitución Política<sup>4</sup>.

- **Las Juntas de Vigilancia de los Servicios Públicos** son las encargadas de velar por la gestión y prestación de los servicios públicos municipales cuando no se administren por intermedio de entidades descentralizadas.

Las Juntas ponen en conocimiento del personero, contralor municipal y demás autoridades competentes, las anomalías que encuentren con relación a los servicios públicos. Entregan sus observaciones al Alcalde, al Concejo Municipal y a los empleados competentes, así como a los jueces o al Ministerio Público según la importancia y el alcance de las críticas, recomendaciones o sugerencias que se formulen.

Las Juntas de Vigilancia pueden citar a los empleados que consideren convenientes, oírlos y solicitarles informes escritos o verbales. Estas deben informar a la opinión pública sobre su labor por lo menos cada seis meses<sup>5</sup>.

- **Las Veedurías Ciudadanas** ejercen vigilancia en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma mayoritaria se emplean recursos públicos, con el objetivo de garantizar la transparencia y el equilibrio de la administración pública.

La veeduría se conforma a través de una convocatoria en medios de comunicación. En algunos casos de pequeños proyectos de autoconstrucción urbana, los beneficiarios escogen como veedor a una persona de la misma comunidad que también es beneficiaria y reúne las condiciones que lo hacen apto para tal cargo.

- **Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR-**: Es la instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural.

---

<sup>4</sup> Art. 270. C.P. La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

<sup>5</sup> Art. 145 de la Ley 16 de 1994.

Su función principal es coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación. Básicamente los CMDR estudian, identifican y priorizan las necesidades, soluciones y proyectos; participan en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y especialmente en el Plan de Desarrollo Rural y el Programa Agropecuario Municipal –PAM–; orientan y vigilan el funcionamiento de la UMATA, a través de la Comisión de Tecnología y Asistencia Agropecuaria; discuten los temas de reforma agraria y aprueban el Plan Municipal de Reforma Agraria.

El CMDR también participa en el proceso de formulación, aplicación y puesta en marcha del Plan de Atención Básica en Salud –PAB- y del Plan Municipal de Salud, en lo que respecta al sector Salud.

- **Los Comités de Participación Comunitaria en Salud – COPACOS–** tienen las siguientes funciones: intervenir en las actividades de planeación, asignación de recursos y vigilancia y control del gasto en todo lo relacionado con el sistema general de seguridad social en salud en la jurisdicción respectiva; participar en el proceso de programación, control y evaluación de los servicios de salud; presentar planes, programas y prioridades en salud a la Junta Directiva del organismo o entidad de salud o quien haga sus veces; gestionar la inclusión de planes, programas y proyectos en el Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial y participar en la priorización, toma de decisiones y distribución de recursos, entre otros.

## **b. Los Concejos Territoriales de Planeación Municipal –CTPM–**

### **i. Aspectos jurídicos**

**Constitución Política.** De acuerdo con la Constitución de 1991, habrá un Consejo Nacional de Planeación – CNP – integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, entre otros. “El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo”. De igual manera en las entidades territoriales tendrán también consejos de planeación según lo determina la ley. El CNP y los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental y Distrital, conformarán el Sistema Nacional de Planeación.

**Ley 152 de 1994.** Reglamenta los Consejos Territoriales de Planeación Municipal como espacios de participación comunitaria tanto para la planeación como para el control

social de las políticas de desarrollo económico, social, político, cultural y territorial de su municipio o departamento respectivamente.

Para dar cumplimiento a la Carta Política en el proceso de planeación participativa se crearon los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, los cuales no sólo actúan durante el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, sino durante todo el proceso de planificación; es decir, también juegan un papel importante en el seguimiento a la ejecución y evaluación de dicho plan; haciendo permanente la participación colectiva en las decisiones que afectan a la comunidad, sin que esta dependa de la convocatoria, el llamado o la organización de las instancias centrales.

## **ii. Apoyo de las Entidades Territoriales a los CTPM**

El Consejo Nacional de Planeación o los Consejos Territoriales de Planeación no cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial ni técnica. Para hacer posible la participación ciudadana en materia de planeación, la Ley 152 de 1994 dispuso que el Departamento Nacional de Planeación y las dependencias de planeación territoriales deben prestar el apoyo logístico y administrativo que sea necesario para el funcionamiento de esta instancia nacional de planeación y de las territoriales.

La ley 152/94 en el artículo 35 en el párrafo dice: *“La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.”*; este apoyo debe entenderse no sólo como una asignación de recursos económicos de acuerdo a su disponibilidad y en cumplimiento de los parámetros de la Ley 617 de 2000, sino apoyos precisos como transporte en el caso que los consejeros (as), en virtud de sus labores como tal, necesitan desplazarse; ayudas didácticas que les permita organizarse, realizar capacitaciones, talleres, facilidad de equipos de oficina y material de trabajo necesario para la realización de las actividades que implica en normal desarrollo de sus labores.

Es importante recordar que los Consejos Territoriales de Planeación no deben convertirse en unidades administrativas de los municipios, pues se puede romper su naturaleza de instancia de la sociedad civil.

## **iii. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación Municipal**

La realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones y ajustes del Plan, lo que otorga a



dichos consejos sentido de permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva.

Dentro de las funciones de los Consejos Territoriales de Planeación Municipal otorgadas por la Ley 152 de 1994 se encuentran:

- Analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo.
- Organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones con los Consejeros en las cuales intervengan todos los sectores, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana.
- Absolver las consultas que formule la Administración o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
- Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
- Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por la Entidad Territorial.

De acuerdo con lo estipulado en el Artículo 12 numeral 3 de la Ley 152 de 1994, los Consejos Territoriales de Planeación tienen dentro de sus labores absolver las consultas que sobre el Plan de Desarrollo, formule el gobierno municipal o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

La misión de los Consejos Territoriales de Planeación es representar a las comunidades en los procesos de planificación del desarrollo local desde los diferentes niveles de gobierno. Las principales actividades adelantar las siguientes actividades para realizar<sup>6</sup>:

- Emitir, por lo menos cada año, un concepto sobre la evolución, desarrollo y cumplimiento del Plan de Desarrollo.
- Cada año, en el mes de Octubre, emitir un concepto sobre la correspondencia del Proyecto de Presupuesto, en trámite en la Alcaldía y el Concejo, con el Plan de Desarrollo.
- Emitir conceptos periódicos sobre la evolución de los Programas, Proyectos y, en general, sobre la ejecución de los recursos públicos. En otras palabras, ejercer verdadera veeduría ciudadana sobre la gestión y los recursos públicos.
- Desarrollar procesos continuos y sistemáticos de formación ciudadana sobre Participación y Planeación Participativa.

---

<sup>6</sup> Recomendaciones tomadas de la página web: [vecinosbogota.org.co](http://vecinosbogota.org.co)

- Gestionar proyectos que generen recursos para el cumplimiento de sus funciones.
- Gestionar anualmente, entre los meses de Octubre y Noviembre, ante la Alcaldía y el Concejo, la inclusión en el Presupuesto para el siguiente año de recursos para la formación ciudadana en Planeación y para el cumplimiento de las funciones del Consejo Territorial de Planeación.
- Elaborar un informe sobre el Plan de Desarrollo y presentárselo a la ciudadanía del municipio.

Los consejos territoriales de planeación deben presentar el concepto al proyecto de Plan de Desarrollo en término de un mes después de entregado la versión por parte de la administración Municipal, para la realización de dicho concepto se han elaborado algunas recomendaciones:

- Verificar que las líneas principales del programa de gobierno del Alcalde electo estén contenidas en el Plan de Desarrollo.
- Si se realizaron acuerdos previos con la comunidad, en el sentido de programas, se deberá verificar que éstos se incluyan y que además contengan objetivos, metas claras para el cuatrienio.
- Igualmente, examinar cuáles de las propuestas realizadas en los foros o discusiones elaboradas por la comunidad fueron o no incluidas en el Plan de Desarrollo.
- Estudiar y valorar las estrategias señaladas para llevar a cabo de manera efectiva los proyectos propuestos. En este sentido cada consejero(a) deberá estar muy atento a las conclusiones de las mesas de trabajo realizadas con su comunidad.
- Tener en cuenta las recomendaciones para que el Plan de Desarrollo sea viable, concreto y se pueda medir. Para ello es necesario tener en cuenta los indicadores que permitan hacer un seguimiento a la ejecución del plan.
- Reunión en plenaria de los(as) consejeros(as) para tomar una posición sobre el Plan de Desarrollo y emitir finalmente el concepto.

### **3. Competencias Municipales**

Un ciudadano que aspire a ser dirigente de su municipio, o aquél que le exija a su mandatario resultados sobre los compromisos establecidos en el plan de desarrollo, debe tener claro que las acciones que desempeña la administración están limitadas por las competencias que le asignan la Constitución y las leyes. En otras palabras, un gobernante no puede hacer nada diferente de lo que la normatividad le establece, de lo

contrario, estaría sujeto a sanciones penales y disciplinarias por extralimitarse en sus funciones.

Una competencia es la capacidad legal de los organismos y entidades de la administración pública para ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, ordenanza o el acuerdo o el reglamento ejecutivo.

En otras palabras, una competencia es la capacidad legal exclusiva que tiene el municipio para cumplir ciertas funciones que le han sido asignadas por la normatividad vigente.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.

**La coordinación**, implica que las autoridades administrativas concilien sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este principio debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación.<sup>7</sup> Un ejemplo claro de coordinación, se evidencia con lo ocurrido en el sismo del 25 de febrero de 1999 en el Eje Cafetero, cuando la Nación, los departamentos de Quindío, Risaralda y Caldas, y los municipios afectados, aunaron esfuerzos para que a través del Forec se coordinaran las acciones a desarrollar en procura de la emergencia y rehabilitación de la región.

**La complementariedad**, se refiere a la concertación entre dos o más entidades, para que en el marco de sus funciones, definan políticas, programas y proyectos que conlleven hacia un propósito común. Un ejemplo de este principio, se da cuando dos alcaldes incluyen en sus respectivos planes de desarrollo la participación de una empresa de acueducto y de una electrificadora, en un proyecto hidroeléctrico que beneficie a las dos entidades.

**La concurrencia** se da cuando dos o más niveles de gobierno deben desarrollar actividades de manera conjunta para alcanzar un propósito común, y en procura de una mayor eficiencia, respetan mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.<sup>8</sup> Por ejemplo, cuando en un municipio la cobertura en educación es baja, y tanto el

---

<sup>7</sup> En busca de desarrollar la coordinación principio se expide el Decreto 1188 de 2003, mediante el cual se establecen procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial.

<sup>8</sup> Para ello se puede acudir a las entidades privadas o asociaciones de municipios o de departamentos con el fin de obtener eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.

alcalde como el gobernador tienen como objetivo mejorar el indicador, cada mandatario realiza las tareas que están bajo su competencia, el alcalde construye las escuelas que hacen falta y garantiza el transporte escolar, mientras el gobernador asegura las plazas docentes.

La **subsidiariedad** aplica cuando las autoridades de un nivel superior apoyan transitoriamente a otras de un nivel inferior, a solicitud de estas últimas, en la realización de actividades propias de este nivel. Este principio, se evidencia cada vez que las administraciones locales gestionan recursos ante el departamento y/o la Nación para financiar proyectos de importancia para el municipio.

La Constitución señala algunas funciones que sirven de guía sobre hacia dónde deben orientarse las competencias de cada entidad territorial, el cuadro 2 es un resumen de ello.

**Cuadro 2. Distribución de Competencias entre niveles de Gobierno**

Nación	Departamento (Art. 298)	Municipio (Art. 311)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de políticas y objetivos de desarrollo.</li> <li>• Vigilancia y seguimiento al cumplimiento de las políticas.</li> <li>• Orientación y seguimiento de la provisión de los servicios básicos.</li> <li>• Prestación de servicios de gran escala.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración de los asuntos seccionales.</li> <li>• Planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio.</li> <li>• Funciones administrativas.</li> <li>• Coordinar y complementar la acción municipal.</li> <li>• Intermediar entre la Nación y los municipios.</li> <li>• Prestar los servicios que determinen la Constitución y las leyes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar los servicios públicos que determine la ley.</li> <li>• Construir las obras que demande el progreso local.</li> <li>• Ordenar el desarrollo de su territorio.</li> <li>• Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.</li> </ul>

Además de la Constitución, existen normas como la ley 715 de 2001, en la cual se clarifican las competencias en materia de educación y salud, se asignan diferentes funciones a los municipios en sectores como agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario y se señalan los recursos de transferencia para financiar dichas funciones.

La importancia de diferenciar las competencias en cada una de las entidades territoriales radica en que al brindar claridad y especificidad en sus responsabilidades, se racionaliza su gestión, se orienta la inversión, y se concreta la misión y alcance de cada nivel de gobierno.

Con la descentralización se pretende que las necesidades y preferencias locales, sean expresadas, escuchadas y resueltas desde el nivel de gobierno que se encuentre más cerca de las personas, donde la administración sea capaz de hacer los diagnósticos correctos y responder a las necesidades de los habitantes de una manera eficiente y eficaz; de allí, la importancia del municipio.

Dada la importancia del nivel local, resulta indispensable detenernos en las funciones que le corresponden a los municipios como entidades fundamentales del Estado Colombiano. A continuación se presentan algunas de ellas:

- **Prestar los servicios públicos que determine la Ley:** tiene que ver con asegurar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía y gas, entre otros, a sus habitantes y, promover la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de los mismos, en sus competencias también se encuentran las de desarrollar las políticas nacionales y regionales para el desarrollo territorial en lo urbano y lo rural, en los siguientes sectores: educación, salud, servicios públicos, turismo, programas de vivienda de interés social, infraestructura vial, transporte, equipamientos, juventud, deporte y aprovechamiento del tiempo libre, cultura, atención de desastres naturales, atención a grupos vulnerables, orden público y, las demás que le señalen la Constitución y la ley.
- **Construir las obras públicas que demande el progreso local:** esta competencia tiene que ver con la planificación de los usos y ocupación del territorio.
- **Ordenar el desarrollo de su territorio:** está relacionada con dirigir, coordinar, gestionar y hacer seguimiento de la promoción del desarrollo económico, social y ambiental municipal, haciendo uso de los instrumentos de planificación y concertación interinstitucional, como: el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y los planes de acción, en armonía con las directrices departamentales, la política de ordenamiento territorial, y las demás políticas y planes nacionales y regionales.
- **Promover la participación comunitaria y el mejoramiento cultural y social de sus habitantes:** está relacionada con el desarrollo de los mecanismos e instrumentos para la misma; el acceso a la información; el control ciudadano de la gestión pública y el desarrollo de la democracia.

Existen otras funciones que son de su competencia como son las de dirigir, planear, gestionar y hacer seguimiento de los recursos físicos, humanos, financieros e información del nivel central y descentralizado municipal.

Además debe, procurar proteger el medio ambiente y el uso de los recursos naturales renovables; conservar las zonas y áreas protegidas y las reservas naturales de la sociedad civil del ámbito municipal, en cooperación y coordinación con el departamento, la región y las autoridades ambientales de los niveles nacional y regional.

#### **4. Estructura administrativa del municipio**

Para el cumplimiento de sus funciones, los municipios deben adoptar una estructura administrativa adaptada a las condiciones propias de cada territorio, teniendo en cuenta los recursos de que dispone.

Para la ejecución de sus competencias, el municipio puede establecer su estructura administrativa conformada por organismos y dependencias a las cuales debe vincular el recurso humano idóneo, capacitado y necesario para el cumplimiento de las diferentes funciones.

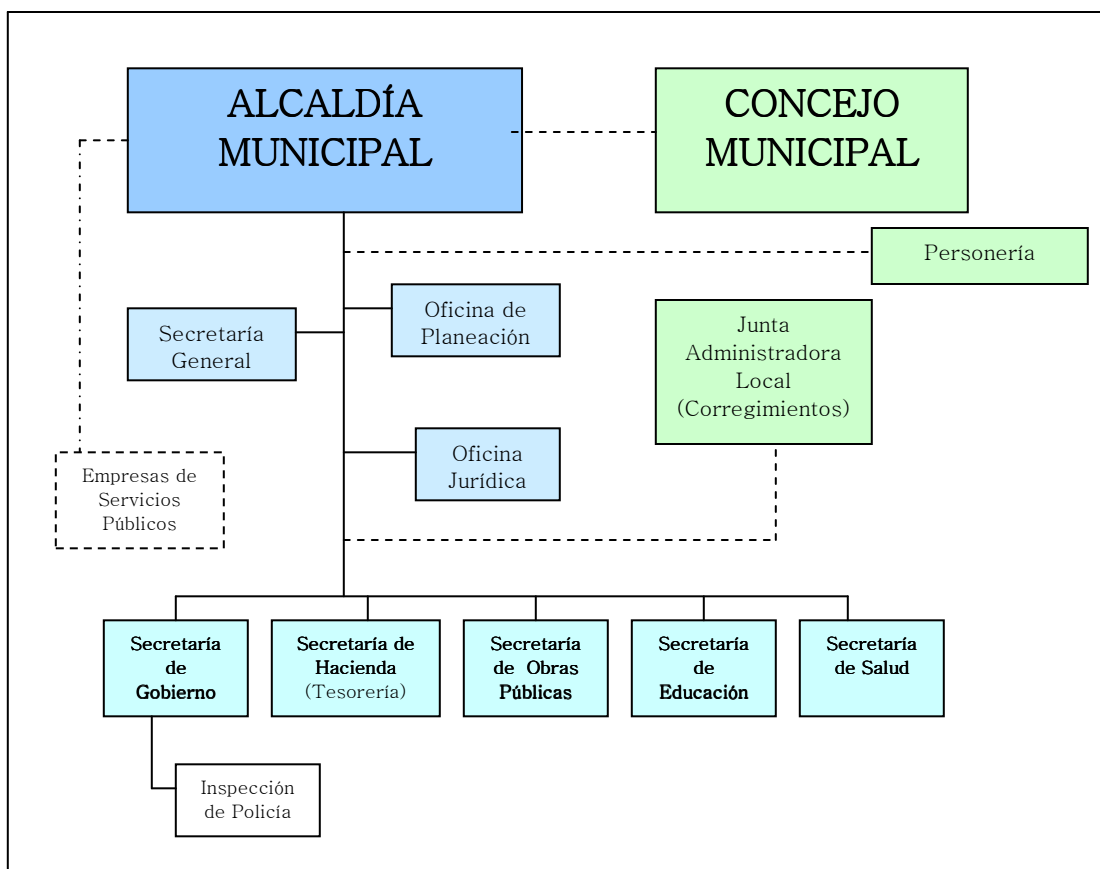
La Constitución y la Ley otorgan autonomía administrativa a los municipios, dándoles la libertad de determinar la estructura administrativa, respetando el marco legal establecido. Por esta razón los mandatarios locales deben asumir dicha autonomía responsablemente logrando un balance entre una estructura funcional y que no genere grandes costos.

Cabe resaltar que la Ley 617 de 2000 impone límites al costo de las estructuras administrativas, y los gastos de funcionamiento inherentes a las mismas. El valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrá superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

<b>Categoría</b>	<b>Límite</b>
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

A continuación se presenta un organigrama general que muestra un ejemplo de estructura administrativa de un municipio intermedio<sup>9</sup>:

**Gráfico 3. Estructura Administrativa Municipal**



De acuerdo al tamaño del municipio, y por ende a la especialización en la prestación de servicios provistos, existen diferentes estructuras administrativas; sin embargo lo importante es que el municipio asuma sus competencias de manera ágil, si recurrir para ello a una estructura burocratizada.

Cabe resaltar que el municipio tiene como una de sus competencias la promoción del desarrollo económico y por ende del empleo, pero no debe constituirse en una fuente de empleo por si mismo, dentro de su estructura administrativa.

<sup>9</sup> Tomado de El Alcalde Municipal – ESAP.

## **5. Recurso humano al servicio del municipio**

Para la ejecución de los servicios a cargo del municipio se debe vincular el recurso humano idóneo, capacitado y necesario para el cumplimiento de las diferentes funciones. Para la incorporación de este recurso debe tener en cuenta la reglamentación existente para tal fin, entre las cuáles se encuentran principalmente las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 909 de 2004.

### **Planta de personal**

La planta de personal es “el conjunto de los empleos permanentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una organización, identificados y ordenados jerárquicamente y que corresponden a un sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de cargos legalmente establecido”<sup>10</sup>. El municipio para determinar el tamaño de la planta de personal debe tener en cuenta las funciones de carácter misional y legal que le fueron atribuidas y la disponibilidad de recursos para su financiación.

La expedición de la normatividad que señala la estructura de las dependencias de la administración municipal le compete a concejos municipales, y conforme a ella el alcalde, atendiendo las necesidades del municipio, determinará la planta de personal y le señalará a cada empleo sus funciones y la remuneración según lo indicado en los acuerdos correspondientes. El alcalde no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado y debe respetar los límites para gastos de funcionamiento fijados según la categoría del municipio por la Ley 617 de 2000.

#### **a. Clasificación del personal al servicio del municipio**

Para el desarrollo de las funciones municipales se puede vincular personal mediante diversas formas, y según sea ésta, los derechos y deberes de la administración son distintos. A continuación presentaremos las características de las principales modalidades de vinculación que se observan en los municipios. A continuación presentaremos las características de las principales modalidades de vinculación que se observan en los municipios.

---

<sup>10</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía de reestructuración de entidades del nivel nacional. Bogotá, 2001



## **i. Servidores públicos**

La Constitución de 1991 definió como servidores públicos a los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

### **▪ Miembros de corporaciones públicas**

La Constitución en el artículo 312<sup>11</sup>, establece que en cada municipio habrá una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará Concejo Municipal. Los Concejales tienen el carácter de servidores públicos, pero, no tienen la calidad de empleados públicos. Por asistir a las sesiones perciben honorarios, los cuales están fijados por las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000. Los Concejales se encuentran sometidos a un régimen de inhabilidades e incompatibilidades determinado por la Constitución y las Leyes, por ejemplo, la aceptación de empleos públicos por parte de los concejales constituye una falta absoluta que ocasionará la pérdida de la investidura.

### **▪ Empleado público<sup>12</sup>**

Los empleados públicos son personas que cumplen funciones administrativas de carácter permanente; se desempeñan en las dependencias y en los establecimientos públicos del nivel municipal, a excepción de los que prestan servicios en la construcción y sostenimiento de obras públicas. Están vinculados a la administración municipal mediante una relación legal y reglamentaria a partir del acto de nombramiento y posesión, es decir, se someten a un conjunto de normas previamente establecidas y no tienen la posibilidad de negociar su remuneración, las condiciones de su empleo y las funciones que va a desempeñar. Los conflictos de carácter laboral que surjan con estos empleados están sometidos a la jurisdicción contenciosa y administrativa, a excepción de las controversias sobre fuero sindical que se dirimen en la jurisdicción ordinaria laboral.

Los empleados públicos<sup>13</sup> pueden ingresar al servicio: i) para ocupar empleos de libre nombramiento y remoción ii) para ocupar empleos de carrera administrativa, iii) por elección, para ocupar empleos de período fijo iv) para ocupar empleos temporales.

---

<sup>11</sup> Modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002, “por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”.

<sup>12</sup>La Ley 909 de 2004, regula lo relacionado con el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

<sup>13</sup> Este conjunto de empleos también se denominan Función Pública

**Los cargos de libre nombramiento y remoción** son creados para el desempeño funciones de dirección, de manejo, de conducción u orientación institucional, o los que impliquen confianza. Con ellos el Alcalde o quien los nombra goza de cierta libertad para decidir sobre la vinculación, permanencia y retiro; es decir, él puede escoger entre las personas que cumplen con los requisitos y ocupar el cargo con un nombramiento ordinario y retirarlo del servicio, mediante declaratoria de insubsistencia, en el momento que lo considere conveniente sin motivar su decisión.

La selección de las personas para desempeñar **empleos de carrera administrativa**<sup>14</sup> se realiza por concursos de mérito<sup>15</sup>, y los cargos se ocupan o proveen con nombramientos en período de prueba hasta por seis meses, tiempo durante el cual el funcionario está sometido a la calificación de servicio, una vez terminado éste de manera satisfactoria, el empleado se inscribe en carrera administrativa.

Así mismo, la administración debe realizar la evaluación de desempeño laboral y calificación de servicios de los empleados de carrera administrativa. El retiro de los empleados de carrera lo realiza el nominador mediante un acto administrativo donde se explique los motivos o razones de la decisión (resolución motivada) y sólo pueden ser desvinculados en los siguientes casos: Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, por renuncia regularmente aceptada, por supresión del empleo, por retiro con derecho a jubilación, por invalidez absoluta, por edad de retiro forzoso, por destitución, por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo, por vencimiento del período para el cual fue nombrado o elegido el empleado, y por orden o decisión judicial.

En la administración municipal la única persona que desempeña un **empleo público de elección popular** para períodos de cuatro años no reelegible es el Alcalde<sup>16</sup>, quien ejerce autoridad política, es el jefe de la administración local y representante de la entidad territorial. La Constitución Política y en particular las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2001, determinan las calidades, las funciones y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el régimen salarial y prestacional del Alcalde. Así mismo, está sometido a los controles administrativos, fiscales disciplinarios y jurisdiccionales que se aplican a los empleados públicos.

---

<sup>14</sup> Carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer a todos los colombianos en igualdad de oportunidades el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender. (Art. 1 ley 27 de 1992).

<sup>15</sup> Por necesidades del servicio y al estar los cargos de carrera administrativa vacantes, se pueden proveer de manera transitoria mediante nombramientos provisionales

<sup>16</sup> Constitución Política Colombia, artículo 314, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002.

Igualmente, de acuerdo con sus necesidades, los municipios pueden crear dentro de sus plantas de **personal empleos de carácter temporal** o transitorio, siempre y cuando respondan a una de las siguientes condiciones<sup>17</sup>: a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada; c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución. La creación de empleos de carácter temporal, debe tener una motivación técnica, se deben tener la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales y su provisión debe hacerse con base en la listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos permanentes.

Durante su permanencia en el servicio los empleados públicos tienen derecho a la remuneración, a la capacitación, al gozo de estímulos, al disfrute de vacaciones, al reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales y a obtener permisos y licencias, de acuerdo con las reglamentaciones que para cada caso este vigente.

#### ▪ **Trabajador oficial**

Los trabajadores oficiales son personas que se desempeñan en las dependencias y en los establecimientos públicos del nivel municipal en labores o actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas, de igual forma, son trabajadores oficiales las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta en donde el municipio posea el noventa por ciento (90%) o más del capital, a excepción de las personas que desarrollan actividades de dirección o confianza que determinen los estatutos de la respectiva entidad, pueden ser desempeñadas por empleados públicos. Vale la pena resaltar, que este tipo de servidor público no existe en todos los municipios y en algunos por razones de racionalización del gasto se han eliminado los cargos de trabajadores oficiales.

Los trabajadores oficiales se vinculan mediante un contrato de trabajo, en el cual se establecen: el objeto de trabajo, la duración del contrato y la remuneración. Su ingreso no se hace por concurso ni pueden ser inscritos en la carrera administrativa. Los aspectos salariales y prestacionales de estos servidores públicos pueden ser objeto de negociación y arreglo mediante convenciones colectivas. Las controversias laborales que surjan son de competencia de los jueces laborales comunes.

---

<sup>17</sup> Las condiciones son establecidas en el artículo 21 de la ley 909 de 2004

## **ii. Contratistas**

Son personas que prestan servicios al municipio a través de contratos diferentes a los de trabajo, tales como, contrato de obra, consultoría, prestación de servicios, entre otros. Este tipo de relación no es de carácter laboral y no genera un vínculo de servidor de la administración, por lo tanto, se rigen por las disposiciones legales aplicables a cada tipo de contrato. Las principales características del contrato de prestación de servicios son<sup>18</sup>:

- El contrato de prestación de servicios tienen por objeto desarrollar actividades relacionadas con las funciones de la entidad de carácter transitorio o que requieran conocimientos especializados. Por ejemplo, el municipio va a construir un parque infantil y dentro de su planta de personal no tiene un arquitecto o un ingeniero civil para que elabore los diseños, por lo tanto, puede contratar un profesional de estas áreas para que haga esta tarea. Luego, podría contratar la ejecución de la obra.
- El contrato de prestación de servicios debe contener cláusulas excepcionales<sup>19</sup> definida por la Ley 80 de 1993. En ningún caso genera relación laboral ni prestaciones sociales.
- Se caracteriza por la autonomía del contratista el cual no tiene vínculos de subordinación con la entidad ni horario. Desarrolla su trabajo en forma autónoma, en los términos y plazos convenidos, entregando los productos o servicios para los cuales fue contratado.
- Como contraprestación al servicio prestado el contratista no se percibe remuneración o sueldo mensual sino honorarios; y por eso no rige para ellos la prohibición de artículo 128 de la Constitución: “nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público...”.

## **iii. Auxiliares de la administración**

Son personas que prestan servicios ocasionales a la administración tales como los jurados de votación, los peritos y los técnicos contratados por el tiempo de ejecución de una obra.

---

<sup>18</sup> Adaptado de: Administración de personal. [www.cabildo.com.co](http://www.cabildo.com.co)

<sup>19</sup> Disposiciones que por vía de excepción a la igualdad entre las partes, colocan al Estado en condición de superioridad para resolver de manera unilateral aspectos contractuales.

#### **iv. Los Supernumerarios**

Son personas que se vinculan a la administración para reemplazar vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, o para desarrollar actividades transitorias. La vinculación de supernumerarios se realiza mediante resolución administrativa en la cual debe estar consignado el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse. Por ejemplo, la secretaria de alcalde está disfrutando de la licencia de maternidad, en este caso se puede vincular a un supernumerario que cumpla con sus funciones durante el tiempo que dure la licencia.

#### **b. Régimen salarial y prestacional**

El régimen salarial y prestacional de los empleados públicos está determinado por normas generales que dicte el Congreso (Ley 4 de 1992) y las disposiciones que en desarrollo de éstas expida el gobierno. Para los trabajadores oficiales por las normas vigentes de contratación colectiva y por los mínimos del régimen de prestaciones sociales que dicte el Congreso. El régimen prestacional de los empleados públicos municipales es el que fije la ley y el Presidente de la República, los concejos municipales no tienen tal facultad ni puede ser delegada por prohibirlo la Constitución

A los Concejos les corresponde la determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, es decir, atendiendo a los diversos niveles, directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico administrativo y operativo con su respectiva nomenclatura.

En consecuencia, el gobierno nacional anualmente expide un decreto en el que fija el límite máximo salarial mensual del alcalde, y con base en éste el concejo municipal fija el salario mensual del respectivo alcalde y de los demás empleados del municipio agrupados por niveles de empleos y escalas de remuneración. Igualmente, este límite es la base para la fijación de los honorarios de los Concejales, por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al cien por cien (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

Por ejemplo para el año 2004, se encuentra vigente el decreto 3574 de 2003, en el cual se fijó, el límite máximo salarial mensual que debieron tener en cuenta los Concejos Municipales para establecer el salario mensual del respectivo alcalde, y de las escalas de remuneración para los demás empleos.

CATEGORÍA	LIMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL DEL ALCALDE
Especial	\$7,605,866
Primera	\$6,444,541
Segunda	\$4,655,121
Tercera	\$3,731,279
Cuarta	\$3,117,480
Quinta	\$2,505,486
Sexta	\$1,888,649

En el tema prestacional, es importante recordar que el Gobierno Nacional consciente de la magnitud del pasivo pensional de las entidades territoriales y su necesidad de ser provisionado, definió, de acuerdo con los lineamientos de la Ley 100 de 1993, un esquema para apoyar a las entidades territoriales en el financiamiento y cálculo de su pasivo pensional, dando origen a la Ley 549 de 1999, por la cual se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET - que es un sistema de ahorro obligatorio cuyo objeto es recaudar recursos con los cuales las entidades territoriales cubran sus pasivos pensionales.

Entre las fuentes de recursos que hacen parte de este sistema de ahorro obligatorio de las entidades territoriales, están: el 2,9% del total de los recursos del SGP y el 10% de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones (ley 715 /03). Por otro lado, existen otras fuentes diferentes al SGP que se han destinado al provisionamiento de pensiones territoriales, es el caso del 5% de las regalías directas y los recursos de reaforo del anterior Sistema de transferencias (ley 60 de 1993). Todos estos recursos que van para el FONPET, son girados directamente al Fondo, ninguna entidad territorial puede acceder directamente a ellos. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante que las autoridades y la comunidad ejerzan un continuo seguimiento a estos recursos, para lo cual el FONPET debe facilitar la información en donde conste el monto que tiene cada entidad en este Fondo para cubrir su pasivo pensional.

### c. Régimen disciplinario, fiscal y penal

Las personas que prestan sus servicios al Estado, como agentes que de la administración, están sometidos a diferentes controles: el de legalidad, el control político, el fiscal, el del Ministerio Público y el autocontrol administrativo.

Tipo de control	¿En qué consiste?	¿Quién?
Ministerio Público	Vigilancia al cumplimiento de los deberes, al ejercicio de derechos y funciones	Procuraduría General de la Nación Personerías Municipales

Político	Vigilancia que ejerce el concejo municipal sobre las actuaciones del gobierno y la administración	Concejo Municipal
Fiscal	Vigilancia al uso de los recursos públicos y del patrimonio del Estado	Contraloría General de la Nación Contralorías territoriales.
Autocontrol administrativo	Verificar que las actividades que se realicen se hagan en el marco de las normas, metas y objetivos de la entidad.	Oficina de control interno Todos los servidores públicos

#### d. Regímenes especiales

**Educación.** Los municipios certificados en educación en virtud de lo establecido en la Ley 715 de 2001, tienen como competencia la administración<sup>20</sup> del personal directivo docente, docente y administrativo de los planteles educativos de su jurisdicción, sujetándose a la planta de cargos establecida. En el caso de los municipios no certificados, la competencia solamente se circunscribe al traslado de plazas y docentes entre las instituciones educativas de su jurisdicción, en coordinación con la secretaría de educación departamental.

Se considera un régimen especial porque el régimen salarial y prestacional, el ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los directivos docentes y los docentes se rigen por normas especiales, entre ellas, la Ley 715 de 2001 y en el decreto 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

## 6. Recursos físicos

Además de una estructura y del personal para ejercer las competencias, los municipios cuentan con recursos físicos que deben administrar de manera eficiente.

El manejo de los recursos físicos que incluyen los bienes muebles, las instalaciones y equipos de propiedad de la entidad se constituyen en una parte muy importante en la estructura del gasto municipal. En razón a lo anterior es necesario contar con una clara política en el manejo de éstos, así como generar sistemas control que garanticen el uso adecuado de los mismos.

---

<sup>20</sup> La administración implica que la entidad territorial tiene capacidad para seleccionar, nombrar y trasladar el personal docente y administrativo.

De conformidad con los principios de la función pública y del control interno de que trata el artículo 209 de la Constitución Política y las Leyes 87 de 1993 y 489 de 1998, cada entidad es autónoma en el manejo de sus bienes y debe establecer sistemas contables, financieros, de información y de planeación, que le permitan administrarlos y protegerlos adecuadamente.

La responsabilidad sobre los bienes y recursos de las administraciones municipales recae en todos y cada uno de los funcionarios que hacen parte de la administración local: primero en el alcalde por ser la máxima autoridad administrativa del municipio y por ser el ordenador del gasto; en el almacenista por ser el responsable de la administración, custodia y distribución de los bienes y porque debe informar permanentemente a la oficina o funcionario encargado de llevar la contabilidad sobre los movimientos del almacén, los ingresos, egresos.

Esta responsabilidad recae así mismo en todos y cada uno de los funcionarios que trabajan en la administración municipal ya que de conformidad con establecido en el código único disciplinario en los numerales 4,18, 23 y 24 del artículo 40, es un deber de los funcionarios custodiar y cuidar en debida forma los bienes y recursos de la administración.

Cada funcionario del municipio deberá responder personalmente por los bienes que se le entreguen para uso, custodia, administración y transporte. Los funcionarios que tengan bienes a su cargo, son responsables de la pérdida o daño que sufran, cuando lo anterior no se ocasione por el deterioro natural, por su uso normal o por otra causa justificada.

Adicionalmente el municipio para garantizar el manejo adecuado del conjunto de bienes y elementos que están bajo su responsabilidad debe tomar las medidas administrativas que permitan un control efectivo y transparente sobre los mismos.

En materia administrativa, es conveniente que las administraciones municipales, tengan en cuenta las siguientes recomendaciones generales, para el adecuado manejo de sus bienes y elementos:

- Mantener actualizados los inventarios de los bienes y elementos, y hacer los respectivos registros en el balance general del municipio.
- Cumplir con las responsabilidades legales para mantener saneada la propiedad de bienes muebles.
- Que la dependencia de almacén o quien haga sus veces cuente con un lugar adecuado y con las condiciones necesarias para garantizar la seguridad, aseo y



orden a fin de garantizar que los bienes y/o elementos no se deterioren por descuido.

- Cuando sea necesario emprender procesos de compras hacerlo obedeciendo a las normas de contratación

### **a. Clasificación de los bienes y elementos de la administración**

Para la elaboración y rendición de inventarios los bienes y/o elementos se deben clasificar de acuerdo con su clase, naturaleza, uso, destino, o aplicación. Los bienes o elementos de una administración son los materiales susceptibles de inventariarse, que posee una institución excluyendo dinero en efectivo.

Los bienes y/o elementos se clasifican en tres grandes grupos: elementos de consumo y elementos devolutivos o bienes muebles y los bienes inmuebles.

- **Elementos de consumo:** son los que se agotan con el primer uso que se hace de ellos. Algunos ejemplos de este tipo de elementos son: aceites, grasas y lubricantes, combustibles, útiles de escritorio, oficina dibujo y papelería, repuestos para máquina y equipo, elementos para construcción, funguicidas, herbicidas, semillas, abonos etc.
- **Elementos devolutivos:** son los que se pueden transportar de un lugar a otro y no se consumen con el primer uso que se hace de ellos, aunque con el tiempo y por razón de su naturaleza se deterioran o desaparecen. Algunos ejemplos de este tipo de elementos son: los muebles y enseres, equipos de oficina, equipos de computación, equipos de comunicaciones, instrumentos musicales, herramientas, libros, semovientes etc.
- **Bienes inmuebles:** Son aquellos que no son susceptibles de transportarse de un lugar a otro; ejemplos de este tipo de bienes son: carreteras, acueductos, construcciones, edificaciones, minas y yacimientos, obras portuarias, terrenos, centrales eléctricas etc.

Para que las administraciones puedan ejercer un adecuado control sobre este tipo de bienes es necesario contar con los documentos que acrediten la propiedad de los inmuebles, en caso de no ser así las administraciones deben adelantar los respectivos trámites ante las oficinas de instrumentos públicos y/o notarias correspondientes.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los bienes inmuebles deben registrarse en el balance general de los municipios, para lo cual previamente, los bienes se deben inventariar y valorizar.

Dentro de los bienes inmuebles es importante tener en cuenta que unos pueden estar al servicio exclusivo del municipio; por ejemplo, el edificio donde funciona la administración local, mientras que hay otros que son de uso público, lo que significa que pueden ser usados y disfrutados por todos los habitantes ejemplo las calles, puentes, plazas, parques, caminos, acueductos etc.

En el caso de los bienes de uso público y por su naturaleza, ninguna entidad estatal tiene la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, puesto que están destinados al servicio de todos los habitantes, por tanto los ciudadanos también tienen una responsabilidad en el adecuado manejo de este tipo de bienes porque son los principales usuarios.

Debido a que los bienes de uso público son de interés social el Estado ejerce los derechos de administración, cuidado, protección y de policía en orden a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.

Adicionalmente este tipo de bienes está sujeto a un régimen jurídico en virtud del cual gozan de privilegios tales como la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, que los colocan por fuera del comercio. Caso contrario sucede con los bienes inmuebles que son de uso y propiedad de la administración, los cuales son susceptibles de ser comercializados. Tanto los bienes inmuebles de uso de la administración como los bienes de uso público deben aparecer en el balance general del municipio.

Los bienes inmuebles que no sean utilizados, se pueden aprovechar para venderlos y conseguir recursos adicionales que contribuyan a sanear las finanzas locales.

Los bienes inmuebles tanto los de la administración como los de uso público son tal vez aquellos sobre los cuales los líderes comunitarios pueden ejercer un mayor control en razón a que resulta más evidente el uso indebido que en un momento se pueda hacer de ellos.

Cuando existan evidencias del uso indebido de los bienes y elementos de las administraciones municipales hay lugar a que se haga la respectiva denuncia, ante la autoridad responsable del control fiscal que en este caso sería la contraloría general, departamental, municipal o distrital según sea el caso. Los órganos de control fiscal, en cumplimiento de su función de vigilancia, podrán establecer la responsabilidad de los funcionarios de las organizaciones.

## 7. Control interno

La administración municipal debe organizar sus procesos, procedimientos y mecanismos de trabajo al interior de su estructura organizativa, con el fin de alcanzar de una manera más eficiente y eficaz sus funciones. Para tal fin, las organizaciones han creado **sistemas de autocontrol** que se sintetizan **en el Control Interno**.

“Se entiende por Control Interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas y objetivos previstos”<sup>21</sup>.

De acuerdo a lo anterior podemos concluir que el control interno es un sistema y como tal debe contener múltiples elementos y variables que unidas armónicamente deben comprender la creación de un engranaje total. Por lo tanto, se requiere la conjunción de varios elementos dentro de los cuales se cuentan: el plan de organización o de operación de la entidad, las normas de calidad y ejecución de las mismas, las sanas prácticas de control, los manuales de funciones y procedimientos, un recurso humano idóneo, un conjunto de métodos y desde luego una serie de políticas y estrategias las cuales deben cifrar el actuar de la organización.

La finalidad de este conjunto de piezas interrelacionadas entre sí, operando armónicamente y sincronizadamente, deben estar orientadas a que la organización cumpla con las metas y objetivos propuestos con base en los principios cimentadores del sistema de control interno dentro de los cuales se encuentran: moralidad, publicidad, celeridad, economía e igualdad.

La Cultura del Autocontrol juega un papel fundamental en el funcionamiento del sistema y en su eficiencia. Gran parte del éxito del mismo radicará en buena medida en la actitud y el compromiso de todos y cada uno de los integrantes de la organización, desde las instancias más altas hasta las inferiores jerárquicamente.

---

<sup>21</sup> Artículo 1° de la Ley 87 de 1993.

## **a. Los Objetivos del Control Interno**

En la medida que el control interno es una herramienta del gerente Público para garantizar el logro de los objetivos institucionales, sus propósitos necesariamente deben ser un reflejo de los principios orientadores de la gestión pública.

Por esta razón el Gobierno Nacional consideró importante hacer una definición en esta materia, estableciendo como principios básicos de su política de modernización del Estado y administración pública, los criterios de eficacia y eficiencia.

Las entidades públicas deben ser **eficaces**. Esto quiere decir que ellas deben actuar y obtener resultados en un todo consistentes con su objetivo social y sus funciones, sin distraerse en actividades que no tengan una relación directa con éstos, cuando puedan ser prestadas por la sociedad civil.

Por otra parte, las entidades públicas deben ser **eficientes**, lo que significa que deben lograr el mayor desarrollo de su objeto social con la menor cantidad posible de recursos (humanos, tecnológicos, físicos y financieros) entendiendo que las entidades del Estado están obligadas a obtener la máxima productividad de los recursos que la Nación les ha confiado.

El control interno en las entidades estatales debe contribuir a que éstas alcancen realmente sus metas de eficiencia y eficacia, de acuerdo con sus posibilidades y dentro de su ámbito específico de competencia.

## **b. Principios generales para el diseño y montaje de un sistema de control interno**

Las entidades públicas colombianas, en acatamiento a la Constitución y la Ley, están obligadas a diseñar e implementar, antes del 29 de mayo de 1994, sus sistemas de control interno.

Sin perjuicio de lo anterior, puesto que de lo que se trata no es sencillamente de cumplir unas normas, sino de obtener los beneficios que animaron su expedición, las entidades del Estado deben hacer el máximo esfuerzo para asegurar que los sistemas de control interno que diseñen e implanten, se ajusten a la misión institucional y generen efectivamente los resultados esperados.

Con el fin de contribuir a este último propósito, se deberían hacer algunas reflexiones de orden general sobre temas que, sin tener una relación directa con el concepto de control

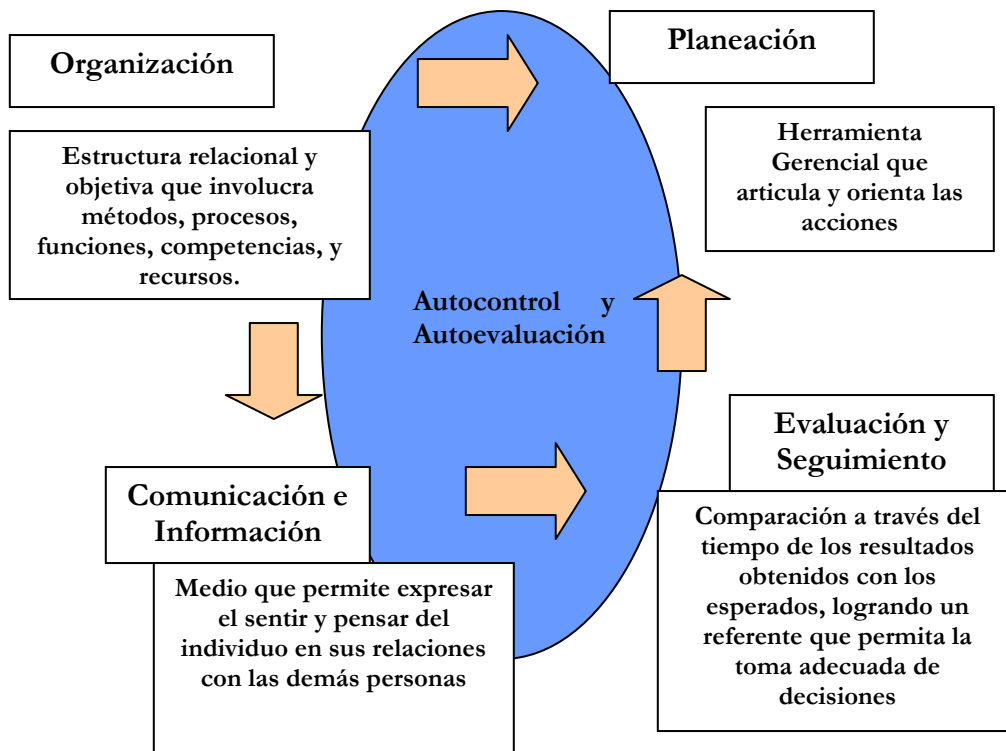
interno, son fundamentales para que éste pueda aplicarse correctamente y pueda alcanzar el éxito deseado, los temas recomendados son:

- ✓ La estructura organizacional de la entidad, en lo que respecta a su impacto sobre la administración y el control.
- ✓ La racionalización de trámites.
- ✓ La formalización y documentación de los procesos y procedimientos básicos.
- ✓ La integración de los procesos de planeación y programación presupuestal.
- ✓ La evaluación del desempeño del personal.

La gráfica que se muestra a continuación ilustra con mayor claridad respecto a los elementos básicos que integran el sistema de control interno dentro de una organización o entidad.

### ¿Qué es el Sistema de Control Interno?

Es la conjugación y funcionamiento armónico de cuatro elementos fundamentales:



### **c. El diseño del Sistema de Control Interno**

El diseño de un adecuado sistema de control interno implica no sólo un dominio técnico sobre la materia, sino un conocimiento del medio específico en el cual se va a aplicar.

Teniendo en cuenta que el sistema de control interno no es un objetivo en sí mismo, como se anotó anteriormente, entonces un criterio fundamental, al momento de concebir e implementar tales sistemas, es realizar permanentemente consideraciones de costo-beneficio. En particular el costo de cada componente del sistema de control interno debe contrastarse con el beneficio que genera, los riesgos que minimiza, el impacto que tiene en el cumplimiento de las metas institucionales. El reto es encontrar el justo balance en el diseño del sistema de control interno que mejor se ajuste a la misión y naturaleza institucional y a las necesidades ciudadanas o del servicio público.

La Ley 87 de 1993 contempla, por su parte, varias posibilidades de contratación externa, bajo la premisa de que cada entidad ejercerá su criterio para escoger la modalidad que más le convengan, según sus propias circunstancias. Lo importante en este caso es hacer énfasis en que las entidades externas NO van a ejercer el control interno. Este debe ser ejercido indelegablemente por los funcionarios, sin perjuicio de que, en esta tarea, puedan contar con la colaboración de una oficina especializada o una forma externa de la entidad.

El diseño del sistema de control interno debe comprender, entre otros, los siguientes aspectos:

- ✓ Organización de la función de control interno.
- ✓ Plan de Desarrollo de la función de control interno.
- ✓ Procesos y procedimientos críticos, formalización y documentación.
- ✓ Plan de trabajo para la formalización y documentación de los demás procesos y procedimientos.
- ✓ Mecanismos e instrumentos de control interno.
- ✓ Mecanismos e instrumentos de reportes y seguimiento.
- ✓ Manual General de control interno.
- ✓ Plan de Desarrollo de los manuales de control interno por áreas.

## II. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

*“El pensamiento estratégico comienza con la reflexión sobre la naturaleza más profunda de un proyecto y sobre los desafíos que plantea. Definir que es lo esencial y que es lo secundario y que factores no pueden ignorarse sin poner en peligro el éxito de la organización”*  
Peter Senge

Planificar significa prever y decidir hoy las acciones que puedan conducir a un futuro deseable o posible, con la utilización eficiente y racional de los recursos disponibles. *“Planificar es el proceso mediante el cual se determina racionalmente a donde queremos ir y como llegar allá.”*

En otras palabras, planificar significa que las decisiones de hoy producirán resultados en el futuro; resultados que se desprenden de la finalidad y de los objetivos de la organización (Ivanicevich, 1997, p. 199)

La planificación es un proceso que busca soluciones a problemas y necesidades a través de acciones dirigidas al cumplimiento de metas y objetivos. La planificación transforma la intención en acción, permite ver los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en ellos. El proceso de planificación permite analizar los problemas que enfrenta el municipio, así como identificar los mecanismos para la optimización de los recursos a fin de obtener el máximo beneficio con el mínimo costo económico y social.

Un buen ejercicio de planificación debe sustentarse en la construcción de la visión institucional como sueño realizable de todos, directivos funcionarios y compartido por toda la comunidad, de forma que permita centrar los recursos de la entidad territorial en los objetivos de desarrollo que la impulsarán hacia el logro de la visión del municipio.

Para esto, la planificación con amplia participación y empoderamiento de las comunidades ayuda a tomar ventaja de las oportunidades, a evitar conflictos, prevenir problemas y a construir municipios viables, gobernables y eficientes; así como comunidades responsables, participativas y cohesionadas. Así mismo, la planificación combina las funciones de la administración municipal y las organiza de manera interrelacionada, orientando la acción de la comunidad en campos tan importantes como el uso del suelo, la prevención de desastres, la producción de bienes y/o servicios, el transporte, el medio ambiente, la provisión de servicios públicos, la dotación de infraestructura social, parques y recreación, entre otros.

Un ejemplo muy claro del empleo inteligente de la planificación en términos de tomar ventaja de las oportunidades y al mismo tiempo evitar conflictos o prevenir problemas futuros, consiste en tomar en consideración acciones frente al *Riesgo* que pueden producir los desastres a los que está expuesta la localidad o el municipio. No obstante que en los demás momentos de la gestión pública, el tema del riesgo debe estar considerado, es en la planeación, donde reviste mayor importancia y eficiencia y se convierte prácticamente en una *necesidad* a fin de poder garantizar el desarrollo de la localidad de forma sostenible, en especial si el nivel de riesgo ante desastres se considera elevado.

Para que la planificación cumpla sus objetivos de generación de consensos, organización de recursos y producción de resultados de impacto en el desarrollo individual y colectivo, debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- **Información:** El punto de partida debe ser la disposición y análisis de información que dé cuenta de la situación actual y real, tanto interna como del entorno, de la cual se parte y sobre la que es posible realizar seguimiento y evaluación permanente, para retroalimentar el proceso. Un sistema de información debe ser oportuno, veraz, verificable y confiable.
- **Participación efectiva y concertación:** Debe brindar la posibilidad real de intervención a todos aquellos que representan grupos de interés en el municipio, considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores con el fin de priorizar problemas y acciones y lograr el máximo nivel de beneficio social posible. Debe permitir llegar a acuerdos y definir propósitos, objetivos y metas compartidas, de acuerdo con la visión de futuro concertada. La participación ciudadana adquiere un mayor desarrollo cuando el acceso a la información y las acciones de gobierno logran concitar el interés colectivo.
- **Visión Estratégica:** El municipio mediante la planificación de largo plazo o prospectiva puede formular un propósito colectivo que contemple una imagen del municipio, la sociedad y el bienestar que se quiere lograr en 10 o 20 años. Esta visión permite orientar las acciones y recursos de manera continua y progresiva, a través de planes y proyectos estratégicos, generando grandes impactos en el desarrollo territorial, superando con ello, las actividades coyunturales, aisladas y proyectos inconclusos con bajos resultados.

Si bien la visión tiene un horizonte de planificación de 10 o 20 años, ella requiere monitoreo y revisión permanente en función de factores internos de gobernabilidad



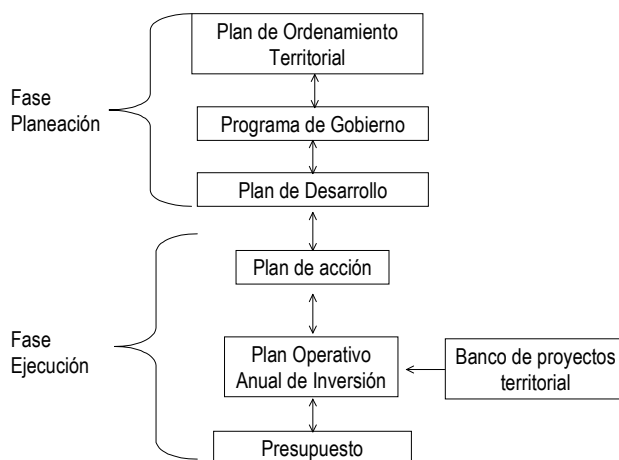
de la administración local y de la dinámica externa que incide en la gestión municipal, especialmente en el actual contexto de apertura y globalización.

- **Integralidad:** Debe involucrar e interrelacionar efectivamente todos los componentes de la gestión local, es decir debe integrar los aspectos físicos, geográficos, económicos, sociales, culturales, políticos, administrativos y financieros para poder obtener resultados que realmente logren un desarrollo sostenible en el largo plazo.
- **Articulación y eficiencia en la asignación de recursos.** Debe identificar y potenciar los distintos recursos y capacidades disponibles en el municipio, en favor de proyectos estratégicos de desarrollo de gran impacto en el bienestar común. El Plan de Desarrollo debe ser capaz de articular de forma eficiente las potencialidades del municipio para hacerlas coherentes con los objetivos deseados.
- **Equidad:** El proceso de planificación del desarrollo debe evitar todo tipo de discriminación y, por el contrario, debe asegurar una justa distribución del ingreso y del acceso a las oportunidades que garanticen mejores condiciones de vida a toda la población, independientemente de factores como sexo, edad, posición política, religiosa, social o económica.
- **Integración:** En el marco del proceso de globalización, el Plan de Desarrollo de un municipio y por lo tanto la identificación de sus potencialidades y limitaciones no debe circunscribirse a los límites del municipio, sino que se debe propiciar la integración regional con municipios vecinos para aprovechar recursos comunes y economías de escala.
- **Flexibilidad:** La planeación no es un proceso lineal que termina con la formulación de un plan de desarrollo; dado que la realidad es dinámica y cambiante, los procesos de planeación debe ser revisados permanentemente y traducirse en instrumentos flexibles, susceptibles de ser revisados y ajustados, con el fin de recoger los cambios en las condiciones municipales, incluir en la medida que los recursos lo permitan, más propuestas de la ciudadanía y asegurar el equilibrio entre lo que se quiere, lo que se debe y lo que se puede hacer.
- **Evaluabilidad:** Si la intención es que el Plan de Desarrollo sea el instrumento fundamental de la gestión en el municipio y que sea la guía para el desarrollo de programas y proyectos y para la asignación de recursos, éste debe ser evaluable, es decir, que a partir de procesos de seguimiento permanente, el alcalde y su equipo de gobierno tengan la posibilidad de identificar el avance en el cumplimiento del plan y

el impacto de los programas y proyectos establecidos. Para ello el plan debe identificar claramente las metas a alcanzar tanto a nivel de producto (**Ej. Número de aulas por construir**) como de resultados (**Ej. Cobertura educativa que se espera alcanzar en un periodo de tiempo**).

## 1. Instrumentos de planificación

El sistema de planificación está compuesto de instrumentos estratégicos de mediano y largo plazo (fase de planeación) y de instrumentos operativos de corto plazo, los cuales entre sí y junto con las herramientas del sistema presupuestal (desarrollada en la fase de ejecución) se deben utilizar de manera coherente y articulada. En el gráfico siguiente se presenta la secuencia de los instrumentos, previstos por las normas legales.



### a. Programa de Gobierno

Elegir a un alcalde equivale a contratarlo para que durante los próximos cuatro años lleve el timón del municipio. La comunidad que lo elige debe saber a qué se compromete el funcionario contratado, y también a qué se compromete esta como contratante. Estos compromisos quedan consagrados en el programa de gobierno y por eso el incumplimiento por parte del funcionario elegido puede dar a la “revocatoria del mandato”<sup>22</sup>.

El proceso de planificación en su fase de formulación tiene como punto de partida el programa de gobierno, el cual se constituye en un contrato entre gobernantes y

<sup>22</sup> Wilches, Gustavo. Gobernar es construir el futuro. Por el municipio que todos queremos. Departamento Nacional de Planeación, 2003.

electores, bajo el desarrollo del voto programático, que es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir alcaldes o gobernadores, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno presentado en la inscripción de su candidatura.

## **b. Plan de Desarrollo<sup>23</sup>**

El Plan de Desarrollo es un instrumento fundamental dentro de la gestión territorial porque guía la acción de las instancias públicas y privadas del municipio, refleja el compromiso que adquirieron los mandatarios electos en su programa de gobierno y expresa los resultados de un proceso de planificación concertado entre los diversos sectores de la sociedad civil.

El plan es un conjunto de acciones destinadas a promover el desarrollo del municipio en sus diversas dimensiones económica, social, ambiental, cultural, institucional y política. En éste la administración municipal, en forma ordenada, coherente e integral, define objetivos, políticas, estrategias, programas, proyectos y metas con sus respectivos indicadores, estableciendo el tiempo de ejecución y el lugar donde se desarrolla el proyecto, lo mismo que la población beneficiada directa e indirectamente.

Los grandes propósitos en la formulación de un Plan de Desarrollo municipal deben estar enfocados a:

- Promover el desarrollo del municipio en sus diversas dimensiones: economía, social, política e institucional, ambiental utilizando adecuadamente sus potencialidades.
- Mejorar la calidad de vida y el acceso a oportunidades de todos los habitantes del municipio en igualdad de condiciones para superar los desequilibrios sociales existentes.
- Ordenar el uso de los recursos y garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.
- Aprovechar al máximo los recursos disponibles asegurando eficiencia, transparencia y equidad en la asignación de recursos, mediante proyectos de inversión.
- Democratizar la administración pública con la participación de la comunidad en todas las etapas de la gestión.

---

<sup>23</sup> Para mayor información consultar el documento “Planificación base de la gestión Municipal: Lineamientos generales para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004 – 2007. En [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

- Orientar la gestión del mandatario y su equipo de gobierno, así como del sector privado.

### **i. Características de los planes de desarrollo**

**Pertinentes:** Deben responder a la problemática o al desarrollo de potencialidades del municipio en el marco de las competencias a su cargo.

**Articulados:** Deben dar consistencia al proceso de descentralización, asegurando la integralidad en la prestación de servicios mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con los demás niveles de gobierno.

**Estructurados:** Deben garantizar un desarrollo lógico en el cual los objetivos fundamentales del plan estén orientados a solucionar o desarrollar temas estratégicos para el municipio, y en una secuencia lógica estos sean desarrollados en programas, subprogramas y proyectos, los cuales cada uno en su nivel contribuyen al logro del objetivo.

**Integrales:** El Plan de Desarrollo debe contener de manera articulada todos los aspectos relacionados con el desarrollo municipal, es decir debe plantearse de acuerdo con sus competencias objetivos de desarrollo que involucren los temas sociales, económicos, ambientales, culturales, de infraestructura.

**Viabiles:** El logro de los objetivos del Plan de Desarrollo depende de asegurar la existencia de recursos humanos, financieros y físicos para la ejecución de los diferentes programas y proyectos que se contemplan.

**Concertados:** Para asegurar la legitimidad de la administración y el compromiso de todas las instancias con la ejecución del plan este debe construirse de manera participativa y convertirse en un contrato social, que se revisa permanente y sobre el cual se rinde cuentas.

**Evaluables:** El Plan de Desarrollo deben contener metas fáciles de medir y viables que expresen los compromisos asumidos y acordados democráticamente para facilitar a la administración local la rendición de cuentas y la transparencia en su gestión y la comunidad el ejercicio del control social favoreciendo la gobernabilidad y legitimidad de las acciones del gobierno.

### **c. Los Planes de Acción**

Adicional a la gestión financiera para la ejecución del Plan de Desarrollo, se debe realizar un proceso de gestión administrativa al interior de las secretarías o dependencias de la alcaldía, a partir del cual se organicen las acciones que darán cumplimiento a los compromisos pactados en el Plan de Desarrollo.

La administración municipal además de ejecutar programas y proyectos para obtener resultados y productos en los sectores de su competencia (escuelas, transporte escolar, mejoramiento de la calidad, etc.), debe asegurarse de hacerlo de una manera eficiente, es decir, optimizando los recursos disponibles. Por ello, el **plan de acción** se constituye en un instrumento indispensable dentro de la ejecución, ya a través de esta herramienta cada dependencia orienta estratégicamente sus procesos, instrumentos y recursos (humanos, financieros, tecnológicos, institucionales) hacia el logro de objetivos y metas anuales.

Vale la pena resaltar que el plan de acción, como instrumento de programación de la ejecución del plan de desarrollo, debe prestar una real contribución al proceso de programación presupuestal. Puesto que en él se precisan las acciones y proyectos a realizar para cumplir con las metas del Plan de Desarrollo

El Plan de Acción también es un instrumento de apoyo en el proceso para la evaluación del Plan de Desarrollo, en la medida en la que se define como una herramienta de planificación mediante la cual cada dependencia de la administración territorial, organiza las acciones, procesos y recursos que va a desarrollar en la vigencia para dar cumplimiento a las metas previstas en el Plan.

### **d. Plan de Ordenamiento Territorial**

El Plan de Ordenamiento Territorial –POT- es el instrumento que permite reordenar físicamente el territorio del municipio de acuerdo con los propósitos de desarrollo económico, social, ambiental con una mirada de largo plazo, 9 años o más. Con base en este plan, es posible direccionar de manera más eficiente las políticas de desarrollo económico, social, cultural y financiero normalmente incluidas en el plan que cada alcalde formula para su periodo de gobierno.

De acuerdo con la vocación del municipio, el POT permite tomar decisiones que potencien sus posibilidades de desarrollo, por ejemplo, si el municipio tiene potencialidades en el sector turístico, el POT permite organizar el casco urbano

municipal de tal manera que se identifiquen áreas de recreación, restaurantes, culturales, así mismo, deberá asegurar la dotación necesaria y de calidad en la infraestructura de servicios públicos, y tener en cuenta aspectos fundamentales como disponibilidad de parqueadero para turistas.

El alcance de los planes de ordenamiento territorial varía de acuerdo con el tamaño del municipio (con base en su población), de esta manera los municipios mayores de 100 mil habitantes deben realizar planes de ordenamiento territorial, los que poseen entre 30 mil y 100 habitantes deben realizar planes básicos y los que cuentan con menos de 30 mil habitantes sólo requieren formular y aprobar esquemas de ordenamiento territorial.

En consecuencia, los dos planes – el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial – conforman el sistema de planeación en un municipio y brindan la integralidad necesaria al abordar no sólo la parte económica y sectorial, sino también la planificación del territorio con base en unos objetivos generales de desarrollo para el municipio. La Ley establece que los planes de desarrollo municipal deberán tener en cuenta las definiciones de mediano y largo plazo establecidas en el POT y que el programa de ejecución de éste último debe integrarse al plan de desarrollo.

La comunidad como participante activo en la elaboración del POT debe velar las políticas, programas y estrategias allí planteadas se ejecuten en coordinación con las planteadas en el plan de desarrollo. La responsabilidad de la sociedad civil no se circunscribe únicamente a del ejercicio del control sino que también debe asumir compromisos para cumplir con las directrices que trazó el POT para el uso del suelo del municipio.

Una variable que es necesario tener en cuenta en relación con el territorio, tanto en el POT como en el Plan de Desarrollo es el *Riesgo*, el cual, como se mencionó en la primera parte del documento es especialmente pertinente en el momento de la planificación dentro del proceso de la gestión pública.

La razón por la cual el riesgo<sup>24</sup> debe ser incluido en el proceso de planeación esta asociada con la importancia de que las sociedades estén preparadas para afrontar los posibles daños causados por fenómenos naturales, que en muchas ocasiones están fuera de la gobernabilidad del municipio, pero que en otras se pueden prevenir.

Con la planificación del desarrollo se pueden hacer muchas cosas para evitar o limitar el daño que los fenómenos naturales o socio-naturales nos pueden causar, por ejemplo

---

<sup>24</sup> El riesgo es definido como la probabilidad de que en la localidad se presenten daños y pérdidas.

si se sabe que ciertas zonas del municipio son propensas a inundaciones, y en el ejercicio de la planificación territorial se regula el uso de esas zonas para que no se construyan casas y por el contrario de deje libre para uso alternativo, por ejemplo la conservación y la recreación pasiva, pues se está evitando un desastre, o cuando se reglamenta el diseño de los edificios de acuerdo con el tipo de suelo sobre el cual se piensan construir, de forma que resistan los terremotos, también se está evitando un desastre futuro.

Para determinar el riesgo que la población de un territorio pueda sufrir es importante tener claro los conceptos de amenaza y vulnerabilidad. La **amenaza** está asociada con el peligro; es la probabilidad de que un fenómeno de origen natural o humano, potencialmente capaz de causar daño, que se produzca en un determinado momento y lugar. Existen diversas maneras de clasificar las amenazas: por su origen pueden ser NATURALES, SOCIO-NATURALES- o ANTRÓPICAS (generadas por la acción humana):

Las amenazas NATURALES son aquellos fenómenos de la naturaleza que pueden afectar la comunidad pero que la comunidad no puede ni crearlos ni hacerlos más fuertes o peligrosos, y por lo mismo no puede reducir su fuerza o magnitud, ejemplos de este tipo de amenazas son: sismos, erupciones volcánicas, vendavales, huracanes y sequías.

Las amenazas SOCIO-NATURALES, son fenómenos de la naturaleza, que en su ocurrencia o intensidad interviene la acción humana. Por ejemplo, la mayoría de deslizamientos son producto de la tala de árboles y el mal manejo de la tierra en las laderas de las montañas: cuando llueve el agua se infiltra en la tierra y la satura, al no tener plantas que con sus raíces sostengan el suelo, éste puede desplazarse montaña abajo, produciéndose un deslizamiento.

Las amenazas ANTRÓPICAS son aquellas atribuibles totalmente a la acción del hombre, por ejemplo: incendios, explosiones de gas u otros materiales inflamables, contaminación (aire, agua y tierra), incendios forestales, guerras, delincuencia común, etc.

**La vulnerabilidad**, por su parte, es la condición existente en la sociedad por la cual puede verse afectada y sufrir daño o pérdidas en caso de ocurrir un fenómeno amenazante.

La vulnerabilidad se ha entendido como la debilidad frente a las amenazas, la cual no depende solo del tipo de amenaza sino también de las condiciones del entorno.

Una vez se han identificado las principales amenazas y vulnerabilidades de la comunidad, se debe realizar un mapa de la zona, en la que se señalen las zonas o puntos de mayor vulnerabilidad y con mayor afectación para cada amenaza identificada.

Para evaluar el riesgo es necesario establecer el número de personas que podrían verse afectadas y las construcciones que sufrirían daños indicando la magnitud de tales daños, para lo cual se emplea el mapa elaborado.

Después de determinar el riesgo que existe para cada peligro o amenaza sabremos cual es la situación a la que se verá enfrentada nuestra comunidad en el futuro si no actuamos para intervenirla en el presente. El cálculo del riesgo nos permitirá orientar los trabajos de prevención y mitigación que se deben realizar para disminuir las pérdidas de vidas y bienes que puede causar el desastre y que deben ser tenidos en cuenta dentro del PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Es importante resaltar que los líderes comunitarios tienen un papel fundamental en la identificación del riesgo dentro de su municipio, ya que se encuentran en permanente contacto con los habitantes de zonas vulnerables y por ende tienen la responsabilidad de reportar ante las autoridades eventos que se podrían desencadenar en desastres, y de realizar acciones de prevención a través de campañas educativas.

#### **e. Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios – Sisben –, como instrumento de planeación<sup>25</sup>**

La Constitución Nacional de 1991 dentro del ámbito de Estado Social de Derecho establece la necesidad de focalizar o dirigir el gasto social a la población más pobre y vulnerable por parte del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y locales. Para cumplir con este mandato, los responsables de la administración pública deben contar con mecanismos técnicos y objetivos que garanticen una total transparencia y equidad en la identificación de las necesidades reales y en la selección de los potenciales beneficiarios para los programas sociales.

Con base en lo anterior, ha sido concebido el Sisben como una herramienta básica que facilita el diagnóstico socioeconómico preciso de determinados grupos de la población, se aplica a hogares no colectivos, y es muy útil para la elaboración del Plan de

---

<sup>25</sup> Información adicional: Grupo de Calidad de Vida, Dirección de Desarrollo Social – DNP. Calle 26 # 13 - 19, Edificio FONADE (piso 5) – Bogotá. Tel.: 596 0300 - 566 3666. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). [websisben@dnp.gov.co](mailto:websisben@dnp.gov.co)



Desarrollo de los municipios y la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios para programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida: *índice Sisben*. Este índice refleja un puntaje de 0 a 100 para cada una de las familias. Una familia es más pobre cuanto más se acerca su puntaje a 0 y menos cuanto más se aproxima a 100.

### Competencias de los diferentes niveles de gobierno en la implementación del Sisben

En el proceso de implementación del Sisben participan todos los niveles de Gobierno: nacional, departamental, distrital y municipal, los organismos de control y vigilancia y la comunidad. En el siguiente cuadro se establecen las responsabilidades por cada nivel de gobierno:

**Cuadro 4. Responsabilidades de los niveles de Gobierno frente al Sisben**

Nación	Departamento	Municipios y distritos
-Diseñar el marco de las políticas, regulación y sanción	-Sensibilizar a la comunidad y autoridades sobre el Sisben	-Sensibilizar a la población municipal sobre el Sisben
-Elaborar instrumentos de focalización	-Apoyar a los municipios en la implementación del Sisben	-Implantar, operar y administrar el Sisben siguiendo las políticas y procedimientos creados para el efecto
-Generar elementos de uso en la implementación del instrumento	-Controlar el desarrollo de los operativos	-Propiciar la participación activa de los organismos de control y vigilancia municipal y de la comunidad para que se conviertan en veedores del proceso.
-Consolidar y evaluar la calidad de la información	-Consolidar la información municipal del departamento	
-Administrar las bases para su uso en programas de subsidios	-Administrar las bases para su uso en programas de subsidios	
-Coordinar con otras instancias centrales	-Diseñar mecanismos de depuración de las bases	
-Diseñar mecanismos de depuración de las bases		

### Organización del municipio para implantar directamente el Sisben

- **Aspectos de organización y administración:**

La estructura organizacional que requiere la operación del Sisben varía de acuerdo al número de hogares existentes. Los municipios con menos de 1.000 hogares en el casco urbano deben tener un grupo básico compuesto de: un administrador de Sisben, supervisores, encuestadores y digitadores.

Por otro lado, los municipios entre 1.000 y 3.000 hogares en el casco urbano adicionalmente al grupo básico deben contar con agentes verificadores; mientras que los municipios con más de 3.000 hogares en el casco urbano aparte de los verificadores incluyen una coordinación de trabajo de campo y una coordinación de digitación.

- **Aspectos operativos para la conformación de la base de datos**

Una vez abordados los aspectos de organización y administración, la implementación del Sisben implica una serie de aspectos operativos que el municipio debe tener presente para el éxito del proceso.

A continuación, se enuncian las actividades que se deben seguir para el desarrollo del trabajo de campo de la encuesta masiva:

- Actividades preparatorias: acciones previas para dimensionar el trabajo, establecer el presupuesto y el plan de actividades.
- Aspectos técnicos: acciones como capacitación de encuestadores, verificadores, supervisores y digitadores.

### **Utilidad del Sisben para los municipios**

El Sisben le sirve a los municipios para:

1. Identificar y clasificar la población de menores recursos económicos y preparar el Plan de Desarrollo social y planes sectoriales.
2. Mejorar el diseño y la estrategia de los programas y proyectos de desarrollo social municipal.
3. Seleccionar, rápida y eficientemente los beneficiarios de programas que involucran la entrega de subsidios a la población.
4. Disponer de una base de información permanente y actualizada de las características socioeconómicas de potenciales beneficiarios.
5. Generar los mecanismos que faciliten la acción coordinada de los entes municipales e instituciones que ejecutan programas sociales, posibilitando la concertación de recursos con los más pobres.
6. Facilitar la evaluación de las metas de focalización.

### III. EJECUCIÓN

La ejecución es el segundo momento de la gestión en que se desarrollan las estrategias, programas y subprogramas contenidos en el plan de desarrollo, a través de la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, y de la contratación y realización de los programas y proyectos.

El municipio como entidad que representa al Estado en el nivel local, tiene responsabilidades en la atención prioritaria de las necesidades sociales en educación, salud, agua potable, vivienda, entre otras, las cuales quedaron establecidas en el compromiso adquirido por el gobernante con su comunidad en el Plan de Desarrollo.

Para la ejecución de acciones y recursos que permitan asumir estas responsabilidades, la administración local cuenta con unos ingresos cuyo gasto se orienta al cumplimiento de sus funciones.

En este sentido, es necesario revisar los instrumentos previstos para lograr una adecuada **gestión financiera** en el municipio, que garantice:

- Contar con suficientes recursos para financiar el funcionamiento.
- Hacer que los gastos de funcionamiento no superen los ingresos corrientes de libre destinación.
- Realizar un buen recaudo de recursos propios.
- Buscar altos niveles de inversión.
- Manejar adecuadamente los recursos del crédito.

En el presente capítulo se incluyen los principales aspectos de la gestión financiera, que comprenden instrumentos de planeación que permitirán una adecuada utilización de los recursos escasos en la ejecución de los compromisos pactados en el Plan de Desarrollo del Municipio. Así mismo, se presenta el proceso de contratación cuyo objeto es dar ejecución a los recursos presupuestados a través de entidades públicas y privadas para la provisión de ciertos servicios que no son prestados directamente por la entidad territorial.

Finalmente, se incluye el esquema de asociación de municipios como método para la ejecución eficaz y eficiente en términos de prestación de servicios, en aquellos casos en los que los municipios no cuentan con los recursos o la capacidad suficientes para hacerlo por si mismos.

## 1. Gestión financiera municipal

### Es necesario programar, proyectar y obtener los ingresos:

En primer lugar deben determinarse los ingresos que el municipio tendría disponibles para financiar sus gastos, para ello es importante recordar que el municipio puede llegar a disponer de los siguientes recursos, para financiarse:

**a. Los recursos propios** que dependen del esfuerzo de recaudo directo de la administración: Estos son los que en virtud de la Constitución y la ley, los municipios pueden determinar y cobrar directamente. Por ejemplo, el impuesto predial, mediante el cual, se grava la propiedad de los bienes inmuebles, es decir sobre las casas, edificios, lotes o terrenos conforme al avalúo catastral. Así mismo, entre otros encontramos el impuesto de industria y comercio, que se cobra sobre los ingresos que se obtienen por ejercer actividades industriales y/o comerciales en el municipio o la sobretasa a la gasolina.

**b. Recursos de regalías.** Estos son originados en una contraprestación económica por concepto de explotación de recursos naturales no renovables, que se destina a financiar un 90% proyectos de inversión contemplados en el plan de desarrollo, con prioridad en salud, educación y agua potable, saneamiento ambiental, electrificación, 5% a financiar gastos de funcionamiento de dichos proyectos y 5% a financiar la interventoría de los mismos, en los términos del artículo 14 de la ley 756 de 2002.

**c. Recursos del Sistema General de Participaciones:** Son recursos que en virtud de la Constitución política y la ley 715 de 2001 se transfieren a los municipios, departamentos, distritos y resguardos indígenas, para financiar el desarrollo de sus competencias. Estos recursos son estables y permanentes, en tanto sus giros se hacen regularmente por mes vencido. En el siguiente cuadro puede observar los componentes del Sistema General de Participaciones, los beneficiarios, la destinación, los criterios de distribución de estos recursos y el giro de los mismos:

**Cuadro 5. Recursos del Sistema General de Participaciones**

Concepto	Beneficiarios	Destinación	Distribución	Giro	A quien gira
<b>1. 4% Destinaciones especiales:</b>					
1.1. 0.52% para los Resguardos Indígenas.	Resguardos indígenas debidamente constituidos.	Educación, Agua, Desarrollo Rural y Vivienda.	Salud, Potable, Rural y Vivienda.	Según la población certificada por el DANE	Máximo los 10 primeros días del mes siguiente. Cuenta del resguardo adm. por el municipio

Concepto	Beneficiarios	Destinación	Distribución	Giro	A quien gira
1.2. 0.08% para municipios y distritos con ribera sobre el Río Grande de la Magdalena.	Municipios y Distritos	Libre inversión de acuerdo a las competencias	Según Kms de ribera sobre el R. Magdalena certificados por IGAC	Máximo los 10 primeros días del mes siguiente..	Cuenta del mun. o distrito
1.3. 0.5% para Programas de alimentación escolar de los distritos y municipios	Municipios y Distritos	Restaurantes escolares	Como Propósito general	Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del mun. o distrito
1.4. 2.9% para el Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales-FONPET.	Municipios y Distritos	Hacer una provisión en el Ministerio de Hacienda para cubrir los pasivos pensionales.	En proporción a SGP sin destinaciones especiales.	Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del Ministerio de Hacienda
<b>2. 96% Restante</b>					
<b>2.1. 58.5% Participación Educación</b>					
2.1.1. Prestación de servicios	Departamento s, distritos y municipios certificados	Pago de personal docente, directivo docente, administrativo de inst. educativas, y otras acciones	Según topologías, y matrícula oficial.	Máximo los 3 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del dep. distrito o mun. certificado
2.1.2. Calidad	Municipios	Construcción, adecuación, mantenimiento de instituciones, dotación, etc.	Según matrícula y NBI	Máximo los 3 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del municipio
<b>2.2. 24.5% Participación salud</b>					
2.2.1. Régimen Subsidiado	Municipios y departamento s con corregimientos.	Para mantener la cobertura de la población afiliada al reg. , subsidiado o para Ampliar los afiliados.	Per-capita de afiliados.	Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del municipio
2.2.2. Prestación servicios a la población no afiliada	Departamento s y municipios certificados	Convenios con Instituciones Prestadoras de servicios de salud para atender a la población vinculada.	Per-capita población vinculada	Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del dep., distrito o mun. certificado

Concepto	Beneficiarios	Destinación	Distribución	Giro	A quien gira
2.2.3. Salud Pública	Departamento s, distritos y municipios	Acciones generales de vacunación, control de factores de riesgo, promoción y promoción de la salud, entre otros.	Población, riesgos y cumplimiento de metas	Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del dep., distrito o mun.
<b>2.3. 17% Participación de Propósito General</b>					
20% Básica. El resto, fórmula: 40% Nivel relativo de pobreza, 40% población urbana y rural, 10% eficiencia fiscal y 10% eficiencia administrativa.					
2.3.1. 28% de libre asignación mun. de 4a, 5a o 6a categoría.	Municipios de 4a, 5a o 6a categoría	Funcionamiento, inversión o servicios de la deuda.		Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del mun. o distrito
2.3.2. Forzosa Inversión: 72% en municipios de 4a,5a o 6a categoría y 100% en resto de municipios	Municipios y dep. Archipiélago de San Andrés y providencias	Inversión		Mes vencido máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	
	2.3.2.1. 41% Agua Potable y Saneamiento básico	Subsidios o inversiones en Agua potable y s. B.		Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del mun. o distrito
	2.3.2.2. 4% Deporte	Proyecto viable de acuerdo a las competencias de deporte.		Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del mun. o distrito
	2.3.2.3. 3% Cultura	Proyectos viables de acuerdo a competencia de cultura		Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del mun. o distrito
	2.3.2.4. 10% Fonpet	Hacer una provisión en el Min. de Hacienda para cubrir pasivos pensionales.		Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del Ministerio de Hacienda
	2.3.2.5. 42% Libre inversión en los sectores donde tenga competencias	Proyectos viables de acuerdo a competencias.		Máximo los 10 primeros días del mes siguiente.	Cuenta del mun. o distrito

**d. Recursos de crédito.** Son aquellos que el municipio obtiene por medio de entidades crediticias nacionales o extranjeras, cuyo monto debe rembolsar de acuerdo con el plazo para su pago, en las condiciones establecidas para el efecto, con vencimiento mayor de

un año, compromiso que se adquiere siempre y cuando el municipio tenga capacidad de endeudamiento en los términos de la ley.

**e. Recursos de cofinanciación**, de origen nacional o departamental orientados a apoyar la financiación de determinados proyectos.

**f. Otros.** Estos pueden ser recursos de donaciones, de aportes de la Nación o el departamento, o recursos de cooperación internacional, entre otros.

En este sentido, el municipio debe saber cuales son sus rentas o ingresos, de tal manera, que respecto a los recursos propios ( cuyo recaudo depende del esfuerzo del municipio), precise la adaptación territorial de los impuestos ( de acuerdo a lo que la Constitución y la ley le permitan cobrar, conforme a las autorizaciones del Concejo), sus tarifas, y la forma y periodicidad de quien los cobra, de tal manera que la comunidad conozca sus obligaciones y cumpla con los pagos en beneficio del municipio.

### **Es necesario programar, proyectar cuáles serán sus gastos:**

En el segundo caso es necesario conocer cuáles son los gastos del municipio, considerando:

**Funcionamiento:** Los gastos que sirven para cubrir las actividades continuas o recurrentes del municipio, cubriendo el pago de los servicios personales (para funcionarios de la administración), los gastos generales en adquisición de materiales o insumos y en adquisición de equipos para la administración y las transferencias que legalmente deben hacerse a otras entidades.

**Servicio de la deuda.** Los gastos para pagar las deudas que el municipio ha contraído, con entidades bancarias públicas o privadas u organismos financieros que le hayan otorgado créditos al municipio.

**Inversión:** Los gastos que tienen como objetivo lograr lo propuesto en el plan de desarrollo, a partir de inversiones en educación, salud, agua potable, vivienda, promoción del desarrollo, etc., conforme a la misión del municipio, organizados en programas o proyectos de inversión. Estos proyectos (previamente elaborados e inscritos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal) integran los recursos humanos, físicos y financieros necesarios, de acuerdo a los objetivos propuestos, precisando las actividades que permitirán lograr dichos objetivos, de tal manera que se garantice que dichas inversiones son viables y responderán a las necesidades de la comunidad.

## **a. Etapas y herramientas para programación y ejecución de los ingresos y gastos**

**Pensar el futuro.** Lo primero que debe hacer un municipio es pensar en su situación futura, en materia de gastos y financiamiento. Para ello se utilizan los siguientes instrumentos:

**i. Marco Fiscal de Mediano Plazo:** el municipio debe analizar su situación de ingresos, gastos, su interrelación y definir que medidas debe tomar para poder cubrir sus prioridades de gasto, de esta manera, se compromete en unas metas que le permitirán fortalecer sus ingresos y garantizar el financiamiento de sus gastos, en un término de 10 años.

Este marco se presenta a título informativo al Concejo, y se constituye en un compromiso de referencia para que todas las decisiones financieras se tomen en forma responsable pensando en lograr una buena gestión financiera. ( Para mayor información puede revisar la ley 819 de 2003, que definió este instrumento y su composición).

**ii. El Plan Financiero:** hace parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo en los municipios que lo tienen, pero en el resto es una herramienta que desde el sistema presupuestal, se considera necesaria para analizar la situación fiscal y financiera y definir medidas en cuanto a ingresos, gastos y su relación, para el año siguiente o incluso para un período mayor, si así lo considera conveniente la administración ( por ejemplo, para el periodo de 4 años, de acuerdo al Plan de Desarrollo del municipio) en el se definen las metas de ingresos, y gastos, en especial las metas de inversión para la vigencia siguiente.

**iii.** Una vez definida la forma en que se espera financiar los gastos, de acuerdo a la meta de inversión, se procede a elaborar un **Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI -**, que es el instrumento de programación de la inversión anual, en el cual se relacionan los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Esta programación debe corresponder con las metas señaladas en el Plan Financiero y con las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo, para que sea integrado al presupuesto anual como componente de gastos de inversión. De esta forma, el POAI se constituye como el principal vínculo entre el Plan de Desarrollo y el Sistema Presupuestal municipal. De lo anterior radica la importancia de tener una óptima planificación financiera con el fin de disponer de los recursos necesarios para cumplir las metas establecidas en el Plan de Desarrollo.



**iv. Proyecto de presupuesto:** es el estimativo de ingresos y la autorización máxima de gastos, que espera ejecutar en la vigencia siguiente. Se concreta el proyecto de presupuesto partiendo de los ingresos esperados, y los gastos que pueden realizar definidos en el Plan Financiero y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como, de las prioridades de inversión que fueron definidas en el Plan Operativo Anual de inversiones acorde con el Plan de Desarrollo.

**v. Aprobación del Presupuesto:** el proyecto una vez concertado y aprobado internamente por parte de la administración municipal, se presenta al Concejo Municipal para su aprobación (las fechas dependen del estatuto de presupuesto que tenga el municipio, generalmente se da en el último periodo de sesiones octubre o noviembre). En el Concejo se estudia y aprueba el proyecto mediante Acuerdo, de tal manera que este se convierte en un acto administrativo de obligatorio cumplimiento para la administración municipal.

**vi. Sanción y decreto de liquidación:** expedido el Acuerdo, pasa a ser sancionado por el Alcalde (puede objetarlo por ilegalidad o inconveniencia, en los términos definidos en el estatuto de presupuesto), y luego el Alcalde expide un decreto de liquidación desagregando el Acuerdo respectivo.

**vii. Modificaciones del presupuesto:** una vez aprobado el presupuesto, este puede ser objeto de diferentes tipos de modificaciones, las cuales obedecen a diversos motivos que van desde la incertidumbre en la disponibilidad de recursos, hasta el cambio de administración y por ende la recomposición de las prioridades presupuestales. A continuación se presentan las modificaciones que se le pueden hacer al presupuesto y sus respectivos trámites.

**Cuadro 6. Modificaciones al presupuesto**

Tipo de modificación		Trámite
Traslados	Traslados que no afectan el valor de los programas, subprogramas o entidades	Decreto del Alcalde
	Traslados de recursos clasificados en diferentes programas, subprogramas o entidades	Acuerdo del Concejo Municipal
Adiciones	Ingresos adicionales que alteran el monto global del presupuesto aprobado por el Concejo. Se incluyen las adiciones a rubros ya existentes, como la creación de nuevos rubros	Acuerdo del Concejo Municipal

	Tipo de modificación	Trámite
Reducciones	Permite ajustar el gasto cuando los recaudos son inferiores a los programados, cuando no se logran los recursos de crédito previstos, etc.	Decreto del Alcalde
Detallar	Permite especificar cada rubro presupuestal, bien sea por programas, subprogramas o entidades, sin necesidad de adicionar ni reducir los recursos destinados.	Decreto del Alcalde
Globalizar	Se agrupan uno o más programas, subprogramas o entidades con sus respectivos recursos.	Acuerdo del Concejo Municipal
Congelamientos	Ocurre cuando por disposiciones legales (p.e. distribución del SGP), la administración local no dispone de recursos, que aunque están asignados, aún no se ha hecho efectiva su entrega. Por esta razón, el Alcalde congela el rubro hasta tanto no disponga efectivamente de los recursos.	Decreto del Alcalde

**b. Ejecutar dentro del marco de lo que se había programado, a partir del presupuesto:**

Igualmente en la vigencia anual que comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre, el Alcalde puede presentar proyectos al Concejo modificando el Presupuesto aprobado, cuando quiera incrementar las autorizaciones de gasto o crear nuevas. Así mismo, el Alcalde mediante decreto podrá congelar partidas o reducir gastos, conforme a la ley y a la disponibilidad de recursos.

En este sentido, habrá un proceso de ejecución de ingresos, mediante las acciones de recaudo de ingresos propios y recepción de otras fuentes. Pero también, se ejecuta el presupuesto de gastos, de esta forma el alcalde solo puede ejecutar lo que le autorizó el Concejo, sin sobrepasar los recursos asignados.

Es así como, la ejecución de los recursos solo se puede realizar sobre lo aprobado, de tal manera que cuando se quiere ejecutar un gasto debe preguntarse a la dependencia de hacienda si hay disponibilidad, es decir si el Concejo autorizó ese gasto en el presupuesto, esto se concreta a través de un documento llamado Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP –. Posteriormente la administración contrae la

obligación, puede ser mediante un contrato o convenio para lograr el objetivo de la apropiación, luego, el contrato o compromiso vuelve a la Secretaría de Hacienda (o quien haga sus veces) donde se le da el “registro presupuestal” que consiste en comprometer definitivamente los recursos, conforme a lo autorizado.

Una vez ejecutado el objeto del compromiso se procederá al pago correspondiente; vale anotar que para ello, la administración debe considerar el Plan Anual Mensualizado de Caja – PAC – en el cual, conforme a la mensualización de ingresos y de gastos atendiendo las destinaciones específicas, se conocerán las fechas en las cuales se podrán cancelar los compromisos pactados.

Finalmente, a 31 de diciembre se cierra la vigencia fiscal y por tanto ya no es posible seguir ejecutando el presupuesto, puesto que el 1º de enero entrará a regir un nuevo presupuesto previamente aprobado, en los términos ya expuestos.

### **c. Controlar y hacer seguimiento, para retroalimentar el proceso**

Pero además de la parte legal y procedimental establecida, es fundamental el seguimiento y control, tanto por parte de la administración territorial, como por parte de la comunidad, sobre el cumplimiento de las metas programadas, el logro de los objetivos propuestos y el cumplimiento del Acuerdo de Presupuesto, en tanto, todos garanticen que la gestión financiera permite que la administración responda a sus funciones y en especial, a las necesidades de la comunidad.

De esta manera una gestión financiera no depende solo del cumplimiento de lo anteriormente expuesto, depende también de:

- Una buena gestión de recaudo de ingresos propios y una cultura ciudadana de pago de impuestos.
- La priorización del gasto de acuerdo a la disponibilidad real de ingresos.
- El financiamiento de los gastos de funcionamiento corrientes de la administración con ingresos corrientes que no tengan destinación específica, de tal manera que se puedan liberar recursos para hacer más inversión social (cumplimiento de límites de gasto de la ley 617 de 2000).
- Buscando desde la programación, hasta la ejecución, que los gastos no excedan los ingresos disponibles, para evitar situaciones de déficit, afectando los pagos de la administración, a funcionarios, pensionados, contratistas o proveedores.
- Apoyándose en alianzas con la comunidad, el sector privado, el nivel departamental o el nivel nacional, para garantizar que se potencien los recursos y

se logren proyectos que realmente afecten positivamente a la comunidad, generándole bienestar y promoviendo el crecimiento económico del municipio.

- Ante todo, logrando una gestión responsable en el mediano plazo, en tanto el Alcalde y el Concejo se comprometan a tomar decisiones que no solo solucionen problemas coyunturales, sino que no comprometan la estabilidad fiscal de la entidad territorial.

En consecuencia, el papel de la comunidad en la gestión financiera, se concreta mediante:

- El control y la veeduría, observando que se cumplan los procesamientos legales, la destinación de los recursos y los objetivos previstos.
- Realizando propuestas, que se concreten en proyectos elaborados e inscritos en el Banco de Programas y Proyectos, que puedan ser posteriormente incorporados al presupuesto para su ejecución anual.
- Apoyando alianzas para potenciar los recursos y hacer más eficiente y eficaz el gasto municipal.

#### **d. Banco de programas y proyectos de inversión municipal**

Para el desarrollo de los proyectos que se ejecutarán en el marco del cumplimiento de las inversiones contenidas en el Plan de Desarrollo, es necesario organizar y viabilizar los proyectos presentados tanto por la administración como por diferentes actores del desarrollo territorial.

Cabe recordar que se entiende por proyecto de inversión el conjunto de acciones que requiere la utilización de recursos, para resolver un problema o satisfacer una necesidad identificada, en ese sentido, el proyecto es la unidad básica de ejecución efectiva del plan de desarrollo.

El Banco de Programas y Proyectos es un instrumento de apoyo al proceso de planeación, en el cual se registran todos los proyectos de inversión viables y que son susceptibles de ser financiados con recursos de cualquier fuente y de interés para el municipio, además registra información sobre todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos (formulación y evaluación, ejecución y operación), esta herramienta proporciona información útil para diferentes propósitos relacionados con la planeación y, de manera especial, en la programación de las inversiones y con el seguimiento a su ejecución. Los proyectos deben ser elaborados teniendo como referencia las metodologías del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

La definición de los proyectos estratégicos obedece a las condiciones particulares de cada municipio, sus potencialidades, problemas y necesidades. Pueden existir tantos proyectos estratégicos como se estime conveniente para fines de ejecución de programas de desarrollo.

La condición básica para poder realizar los proyectos que demanda el desarrollo local, independientemente de su conveniencia y su factibilidad técnica, de su oportunidad y de su impacto, es contar con los recursos financieros para sufragar su costo de ejecución.

La comunidad puede participar en la identificación y elaboración de los proyectos considerados estratégicos que contribuyen de una manera más directa a la realización de los objetivos planteados en el plan de desarrollo. Los proyectos que se elaboren deben cumplir con las condiciones técnicas necesarias para su viabilización, así mismo, es importante que haga una estimación de los costos de su ejecución y tener en cuenta la disponibilidad de recursos que tiene la administración municipal. Los proyectos que se formulen deben estar encaminados a la resolver problemas concretos de la comunidad y no a la solución de necesidades particulares de uno de sus miembros.

## **2. Contratación**

Con el objeto de dar ejecución a los recursos presupuestados tanto de funcionamiento como de inversión conducentes a dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, la administración puede prestar directamente los servicios básicos sociales, o puede contratarlos con otras entidades externas a la organización.

Por contratación estatal se entienden todos los actos jurídicos generadores de derechos y obligaciones que celebran las entidades estatales con otras entidades públicas y privadas para la provisión de ciertos bienes o servicios.

El objetivo fundamental de la contratación estatal esta relacionado con el cumplimiento de los objetivos del Estado de manera eficaz y eficiente especialmente en lo relacionado con la prestación de los servicios públicos, con la efectividad de los derechos e intereses administrados de manera que se pueda satisfacer las necesidades colectivas en forma general, permanente y continua. Además de colaborar con el Estado en el cumplimiento de sus fines, también propende por la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

## a. Tipos de Contratación

### i. Esquema de contratación pública o concurso de méritos

La contratación pública<sup>26</sup> es "el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en condiciones de igualdad, los interesados presenten sus ofertas y se seleccione entre ellas la más favorable". El objetivo de este tipo de contratación es preservar la seguridad, transparencia, imparcialidad, igualdad de oportunidades, moralidad administrativa.

Pueden participar todas las personas que cumplan con los requisitos exigidos, tanto técnicos como administrativos y financieros.

El proceso de contratación pública tiene 3 etapas:

**Etapa 1. Preparatoria:** dentro de esta etapa las actividades comienzan antes de abrir la licitación, tales como la elaboración de los estudios que determinen la necesidad del servicio a contratar, la conveniencia y oportunidad de contratar y la adecuación al Plan de Desarrollo Municipal o Departamental, el presupuesto de inversión y las apropiaciones para el caso.

Luego viene la elaboración y publicación del proyecto de pliegos de condiciones, que consiste en la preparación de los requisitos técnicos y factores de escogencia para el desarrollo del contrato; es decir, se debe definir el objeto, el plazo y la forma de pago del contrato; el presupuesto de la entidad previsto para tal contrato; lugar y fecha para presentar observaciones, para realizar la audiencia, lugar de ejecución del contrato; calidad y requisitos mínimos a cumplir; y finalmente, las condiciones técnicas y operativas de la contratación.

Quienes cuenten con página web deberán publicar allí dicho pliego, de lo contrario deberá publicarse un aviso en el cual se indique el lugar donde puede ser consultado el pliego de condiciones o los términos de referencia.

Posteriormente, se reciben las observaciones y se realizan los ajustes para obtener un pliego de condiciones definitivo.

---

<sup>26</sup> Definición tomada de la Guía No.1 sobre Contratación Pública elaborada por La Procuraduría General de la Nación, la Vicepresidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación. Mayo de 2003.

Finalmente, se debe obtener el Certificado de Disponibilidad Presupuestal(CDP), en el cual se indica el rubro afectado. El CDP es el procedimiento mediante el cual la dependencia encargada de presupuesto informa de la disponibilidad de recursos en el registro presupuestal solicitado.

Adicional a estos trámites, la entidad deberá remitir a la Cámara de Comercio respectiva, la información general de la licitación o concurso.

**Etapa 2. Selección del Proponente:** El Jefe o Representante Legal de la entidad realiza un acto a través del cual se declara abierta la licitación o concurso, indicando las fechas de inicio y cierre de la licitación, luego se hace la distribución o venta de los pliegos de condiciones y finalmente se realiza el cierre de la licitación, para pasar a seleccionar el proponente ganador y la adjudicación del contrato.

En este proceso es muy importante que cada mandatario local haya divulgado sus programas y presupuestos de contratación o de inversión, para que sean no solo conocidos por la ciudadanía en general sino también controvertidos y se pueda garantizar la participación ciudadana. La entidad deberá suministrar la información y documentación requerida.

**Etapa 3. Etapa Contractual:** Tres aspectos son fundamentales en esta etapa: Elaboración y perfeccionamiento del contrato; seguimiento técnico, administrativo y jurídico del contrato, en este caso es obligatoria la designación de un supervisor o interventor para el contrato; y por último, liquidación del contrato.

## **ii. Esquema de contratación directa**

Se entiende por contratación directa, la facultad que tiene el representante legal de una entidad estatal o su delegado, de proceder a escoger sin licitación o concurso, las personas naturales o jurídicas, con las cuales se va a celebrar un contrato por parte de la entidad que él representa.

En contratación directa hay dos modalidades:

- **La contratación directa de menor cuantía** respecto del presupuesto asignado a la entidad. Para efectos de la contratación pública de las entidades públicas la menor cuantía va de 125 hasta los 1000 salarios mínimos legales mensuales, determinados por los presupuestos anuales de las entidades públicas, que de acuerdo con el Decreto 62 de 1996, será de la siguiente manera:

- “Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales;”
  - “Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.000.000 e inferior a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 800 salarios mínimos legales mensuales;”
  - “Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 500.000 e inferior a 1.000.000 de salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 600 salarios mínimos legales mensuales;”
  - “Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 250.000 e inferior a 500.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 400 salarios mínimos legales mensuales;”
  - “Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 e inferior a 250.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 300 salarios mínimos legales mensuales;”
  - “Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 12.000 e inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 250 salarios mínimos legales mensuales;”
  - “Las que tengan un presupuesto anual inferior a 12.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 125 salarios mínimos legales mensuales.”
- **Los casos especiales.** Son aquellos casos en que se debe seleccionar al contratista de manera directa dada la especialidad del objeto. Existen varios casos, por ejemplo los contrato *intuito personae*, es decir, que se celebran en consideración a las calidades personales del contratista, ejemplo de este caso son las contrataciones de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinada persona, por ejemplo una obra pictórica no hay manera de comparar la persona seleccionada con otros; cuando después de invitar públicamente a presentar ofertas sólo se haya recibido una; cuando después de obtener información en el lugar, llegue a la conclusión de que no existen varias personas que puedan proveer los bienes o servicios solicitados. Es importante tener en cuenta que no se puede contratar directamente con quienes hayan presentado propuestas artificialmente bajas en el proceso licitatorio o concurso declarado desierto o cuyas propuestas no se hayan ajustado a las reglas de la licitación.

También se considera contratación directa cuando la necesidad inminente del bien o servicio no permita solicitar ofertas, ejemplo de estos los casos de urgencia manifiesta, es decir, cuando la entidad debe adelantar una acción rápida para



evitar males mayores debe realizar un contrato de manera directa. De todas las anteriores se debe dejar constancia escrita.

En el proceso de contratación privada se debe verificar el cumplimiento de los requisitos legales de la contratación directa en cada una de sus etapas.

## **b. Decreto 2170 que reglamenta la Ley 80 de 1993**

El decreto 2170 de 2002 desarrolla los principios de transparencia, participación y anticorrupción y busca realizar algunas reformas de fondo en la contratación:

- Garantizar el principio de transparencia de la actividad contractual, con la publicación tanto de los proyectos de pliegos de condiciones o términos de referencia como de los pliegos definitivos.
- Aumentar los mecanismos de participación ciudadana: mediante el establecimiento de las reglas para realización de las audiencias públicas de adjudicación de licitación o concurso y en razón del precepto que obliga a la convocatoria de veedurías ciudadanas durante los procesos de contratación.
- Evitar la corrupción, haciendo más participativo el proceso: Con este sistema se busca establecer una mayor participación de la comunidad a lo largo de todo el proceso de contratación pública, estableciendo mecanismos como la publicidad con participación ciudadana y multiplicidad de oferentes; planear el presupuesto con participación de la ciudadanía, donde sea ésta quién determine sus prioridades y necesidades
- Regular múltiples aspectos, entre ellos:
  - ✓ Desarrolla parte de la contratación directa: en este proceso el representante legal no invita a participar de manera particular, sino que lo hace simplemente mediante la publicidad que se debe realizar para que la ciudadanía conozca los contenidos de los pliegos.
  - ✓ Desarrolla los sistemas de selección de oferta, a través de las subastas.
  - ✓ Algunos procesos de contratación pública
  - ✓ Aplicación de los medios electrónicos en la contratación: para ello es requisito general que las entidades cuenten con la infraestructura tecnológica y de conectividad que asegure la inalterabilidad de los documentos.

- El artículo 14 del Decreto 2170 señala reglas precisas para el manejo de contratos con asociaciones o cooperativas de entidades territoriales. A partir del Decreto es obligatorio adelantar procesos de selección competitivos; es obligación para las cooperativas y asociaciones de entidades territoriales estar inscritas en el RUPR (Registro Único de Precios de Referencia); deben acreditar capacidad operativa para ejecutar directamente el contrato, eso significa que no podrán subcontratar; en desarrollo del contrato las cooperativas deberán contratar de acuerdo a la Ley 80 de 1993.
- Establece reglas para contratar la administración de recursos con organismos de cooperación y asistencia técnica internacional, los contratos deben establecer indicadores para la medición de la gestión durante el contrato; además, al finalizar el contrato es obligación entregar un informe final auditado; y realizar la liquidación de los contratos según las reglas de la Ley 80 de 1993.
- Cambio en la forma de evaluar las ofertas: Antes la oferta se evaluaba por la experiencia y el precio, calificando con puntos. Ahora, se busca evaluar poniendo como regla para participar estos 5 aspectos: la capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad administrativa, operacional y financiera del oferente, si los cumple es bueno y puede ejecutar el contrato; y además se busca que no se hagan los pliegos a la medida.
- Reglamentar y desarrollar dos Leyes: Ley 80 de 1993 y Ley 527 de 1999

### **i. Control ciudadano, según decreto 2170**

Los aspectos descritos en el ejercicio de control social ciudadano a la contratación, se fundamentan en el Decreto 2170 de 2002, el cual establece que conforme al Artículo 9 del capítulo II, las Veedurías ciudadanas pueden desarrollar su actividad en las etapas pre-contractual, y post-contractual, formulando recomendaciones preventivas, correctivas o propositivas ante los organismos que ejercen el control del Estado.

Las Veedurías pueden intervenir en las audiencias que se realicen durante el proceso de contratación.

Los ciudadanos pueden analizar y evaluar las propuestas y detectar posibles irregularidades que consideren vayan en detrimento del patrimonio del Municipio, Departamento o la Nación misma. Ante estos hechos puede instaurar peticiones, quejas, reclamos, denuncias y sugerencias, aportando los documentos que así lo demuestre a la Contraloría respectiva.

Las veedurías buscan fundamentalmente que se ejerza el control ciudadano a la contratación que desarrolle la administración municipal o particulares que manejen recursos del Estado, a través de ellas también se pretende generar una cultura participativa y orientar con ética el manejo de los bienes y asuntos públicos.

### **3. Asociación de municipios como esquema de ejecución**

En el desarrollo cotidiano del quehacer municipal muchas veces nos hemos encontrado con la figura de asociación de municipios, concepto que surge a la raíz de la creciente escasez de recursos presupuestales, físicos y humanos factores que hacen en muchas ocasiones imposible la prestación de algunos de los servicios a cargo del municipio, ó en otras ocasiones incide en la prestación deficiente de los mismos. Con el fin de suplir estas deficiencias, la ley 136 de 1994 expresa que “dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas”.

#### **Definición de las asociaciones de municipios**

Son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman, los cuales pueden ser dos o más municipios de uno o más departamentos que se asocian para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras publicas. (Art. 148 y 149, Ley 136 de 1994)

#### **Razones por las cuales se asocian los municipios**

- Por que todo municipio es libre de asociarse, sin perder su autonomía física, política o administrativa.
- Los municipios se asocian para buscar soluciones a los problemas que afectan sus comunidades como son: servicios públicos, ejecución de obras, mejoramiento de nivel de vida de sus comunidades, el cumplimiento de funciones administrativas, entre otras.
- Para fortalecer sus relaciones mediante una mayor integración y desarrollo.

- Para hacer un mejor uso de los recursos disponibles, propendiendo siempre por establecer procedimientos eficientes y eficaces.
- Mediante la figura de la Asociación, los municipios asumen en forma conjunta funciones que permiten agilizar procesos, economizar costos y racionalizar recursos en aras de hacer más eficiente la gestión local, causando mayor impacto en el desarrollo comunitario y a sus regiones integración geográfica y político-administrativa.
- Mostrar más beneficios, pues permite mayor coherencia en procesos de planeación.
- A nivel normativo la Ley 617 deja abierta la posibilidad para los municipios y diferentes entidades nacionales de contratar entre sí, la prestación de servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas a través de las asociaciones siempre y cuando resulte más eficiente e implique menor costo.
- De igual forma la Ley 715 en el numeral 11 del artículo 74 manifiesta que le corresponde a los departamentos, organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios para el mismo efecto.

### **Requisitos para la creación de asociaciones de municipios**

- Ser municipios que no estén incorporados en un área metropolitana
- Pueden pertenecer a diferentes departamentos.
- Conformarse de acuerdo a las características geofísicas de cada una de las entidades territoriales -municipios que se integran teniendo en cuenta su mismo potencial humano y las costumbres de la población un municipio puede hacer parte de una o varias asociaciones que atienden diferentes objetivos.

### **Proceso a seguir para la asociación**

El procedimiento a seguir es muy sencillo, los alcaldes interesados en asociarse deben:

1. Identificar su problemática común la cual se constituye en el objeto de la asociación, buscando siempre soluciones y colaborándose mutuamente para impulsar su desarrollo.
2. Hacer expresa la voluntad de las entidades territoriales de asociarse.
3. Conformar la asociación mediante convenio suscrito por los alcaldes previa autorización de los respectivos concejos.
4. Publicar en un medio de alta circulación el convenio con los estatutos.

5. Empezar a trabajar mancomunadamente en busca de dinámicas de desarrollo mucho más eficientes.

### **Atribuciones de los municipios asociados**

- Los municipios asociados podrán formar a la vez parte de otras asociaciones que atiendan diferentes asuntos. En cambio los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación. (Art. 151 de 1994)
- Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines. (Art. 152, Ley 136 de 1994)

### **Beneficios para los municipios asociados**

- Le permite a su municipio participar en la elaboración y ejecución de proyectos regionales y subregionales de impacto nacional.
- Los municipios asociados gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro del límite de la constitución y la Ley.
- Le permite a su comunidad participar activamente en el mejoramiento social y cultural de sus habitantes

### **Ordenamiento de las asociaciones de municipios**

Se rigen por sus propios estatutos y gozan para el desarrollo de su objetivo de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. (Art. 149, Ley 136 de 1994)

Cada asociación de municipios deberá coordinar sus programas con los planes generales del país, especialmente con los organismos nacional y departamental de planeación, para evitar duplicidad de labores y obtener el máximo beneficio de los recursos naturales de la región. (Art.10 Ley 1ª de 1975).

## **Estructura organizacional de las asociaciones de municipios**

Según el artículo 153 de la Ley 136 de 1994, las asociaciones de municipios podrán tener los siguientes órganos de administración:

- Asamblea General de Socios
- Junta Administradora
- Director Ejecutivo

## **Facultades de las asociaciones de municipios para cumplir con su objeto**

El Artículo 8 de la Ley 1ª de 1975 establece que las asociaciones de municipios están facultadas para:

- a) Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los concejos de los municipios;
- b) Decidir cuáles de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso por los beneficiarios directos, y para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes;
- c) Promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, de preferencia aquellas que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades colectivas y que puedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el mejor aprovechamiento de los recursos;
- d) Organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados, integrándolos, o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de nuevos servicios;
- e) Orientar la tecnificación de las administraciones municipales, y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que se la soliciten;
- f) Coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados;
- g) Hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación, cuando ésta se requiera;
- h) Realizar los programas y ejecutar y ejecutar las obras de interés común que convengan a preservación y sanidad del medio ambiente, así como a la defensa y conservación de los recursos naturales de la región, con sujeción a las leyes y ordenanzas que rijan esta materia;
- i) Elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas, controlando su correcta realización, y

j) Celebrar contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.

De acuerdo con las anteriores funciones, podemos observar la importancia de la adopción de esta figura de integración territorial para nuestros municipios, ya que estos pueden descargar algunas de las funciones que en determinado momento se convierten en cuellos de botella, generan más costos a la administración y le crean un entorno de ineficiencia. Al delegar este tipo de actividades la administración libera recursos (humanos y logísticos) para enfocarlos en otras actividades específicas e importantes y los delega a la asociación que los puede prestar con mejor y mayor efectividad y eficiencia, traduciéndose en una ganancia tanto para el municipio, mejor atención a la comunidad y al mismo tiempo apoyo al buen desarrollo de la asociación.

En el tema de delegación en la prestación de los servicios públicos, a pesar de haber trasladado esta función a la asociación no deja de ser competencia directa del ente territorial por lo cual es su deber asegurarse (seguimiento) de la buena prestación del servicio delegado.

Por último es recomendable dada la importancia de esta figura de integración regional como facilitador de la gestión de las entidades territoriales que en nuestra calidad de líderes y guías de la comunidad nos enteremos de que asociaciones forma parte nuestro municipio y para que temas o sectores se han constituido como tal.

## IV. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

La evaluación se constituye en el tercer momento de la gestión; consiste en realizar un seguimiento periódico, sistemático y continuo a las acciones de la administración, de acuerdo a los lineamientos, estrategias y metas del Plan de Desarrollo para retroalimentar la planeación, analizar qué factores están impidiendo alcanzar los objetivos y metas para tomar los correctivos necesarios y facilitar el proceso de rendición de cuentas y de control social por parte de la comunidad.

La evaluación es un proceso de aprendizaje continuo que permite retroalimentar la planeación con base en el análisis y la medición de resultados de las acciones. Se evalúa para generar información que permita retroalimentar la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la gestión pública. Por tanto, la utilidad de la evaluación depende directamente de su contribución al logro de los resultados de las acciones enmarcadas en la gestión.

La evaluación permite analizar si la gestión de la administración fue buena o mala. Una buena gestión se define, principalmente, en términos del logro de resultados del Plan de Desarrollo, es decir alcanzar el mayor número de bienes y servicios aspecto que se relaciona con el concepto de eficacia. Sin embargo, no es suficiente medir el logro alcanzado respecto a las metas planteadas, sino que también es necesario medir el costo o la cantidad de insumos utilizados en la producción de esos bienes y servicios, concepto que relaciona la eficiencia de la administración.

Una adecuada evaluación estará en función de la claridad en la definición de objetivos y estrategias realizada en la planeación, como el despliegue de la adecuada capacidad institucional que permita acciones eficaces y eficientes.

Una buena gestión se mide por el cumplimiento de la responsabilidad del Estado frente a la sociedad civil en términos del cumplimiento de objetivos que contribuyan a la creación de nuevas oportunidades de desarrollo económico, social y ambiental para la población.



## 1. Autoevaluación

La utilización de la evaluación para valorar y mejorar las acciones de gobierno y la planeación, puede ser efectuada directamente por los agentes e instituciones responsables del plan, o a través de evaluadores externos. La articulación de la evaluación con las acciones de gobierno y la planeación, de la que depende la integridad de la gestión y su orientación a resultados se logra más adecuadamente cuando los responsables de la evaluación son los mismos actores que adelantan las acciones, es decir, cuando se realiza una verdadera **autoevaluación**. Lo anterior implica que en la medida que las organizaciones, representadas por sus funcionarios o agentes evalúen la consecución de las metas expuestas en sus planes y programas, serán responsables por resultados específicos.

Los enfoques modernos de evaluación buscan actuar sobre el autocontrol y la autorregulación para enfrentar los problemas o aspectos que impiden la ejecución del plan con oportunidad y celeridad y no esperar a que se den situaciones irreversibles para evaluar lo negativo.

Sin embargo, la evaluación que realizan instituciones o agentes externos a la organización también es conveniente, con el fin de contar con parámetros de desempeño y recomendaciones provenientes de la observación de elementos que es posible que la administración no haya tenido en cuenta ó contengan juicios subjetivos.

## 2. Ámbitos y aplicaciones de la evaluación

En términos generales es posible hablar de tres áreas principales de aplicación<sup>27</sup> de la evaluación: colaborar a la toma de decisiones y contribuir a optimizar la gestión pública; generar conocimiento y aprendizajes en el área de la planificación, y aportar al control ciudadano.

---

<sup>27</sup> Serrano Claudia y Dagmar Raczynski. La Función Evaluación de Políticas Sociales. Asesorías para el Desarrollo. Santiago de Chile 2002

<b>Cuadro 7. Aplicaciones de la Función Evaluación</b>	
<p>En el Ámbito de la Gestión Pública:</p> <p>Respalda y fundamenta la toma de decisiones.</p> <p>Fortalece la responsabilidad de las entidades gubernamentales.</p> <p>Contribuye a una asignación más eficiente de los recursos.</p> <p>Facilita el control y las decisiones presupuestarias.</p> <p>Informa a los que diseñan políticas y planes.</p> <p>Posibilita modificaciones o ajustes a programas en curso.</p> <p>Contribuye a mejorar el desempeño de procesos, programas y proyectos.</p> <p>Suministra información a los directivos sobre la marcha de planes, programas y resultados obtenidos.</p> <p>Genera aprendizaje organizacional.</p>	<p>En el Ámbito de la planificación:</p> <p>Vigila por la calidad de la metodología utilizada en la planeación.</p> <p>Otorga flexibilidad a la planeación.</p> <p>Permite hacer ajustes oportunos.</p> <p>Identifica la pertinencia de los diseños y estrategias metodológicas.</p> <p>Permite el contraste de metodologías.</p> <p>Identifica y documenta buenas prácticas.</p> <hr/> <p>En el Ámbito de la Transparencia y el <b>Control Ciudadano</b></p> <p>Contribuye a la responsabilidad.</p> <p>Suministra información para el control ciudadano.</p> <p>Permite mostrar eficiencia y rendir cuentas.</p> <p>Facilita la participación.</p>

**Fuente:** La función de evaluación de políticas sociales. Serrano Claudia y Dagmar Raczyński. Ibid (Ajustado)

Bajo un enfoque de gestión pública orientada a resultados y en el marco de una democracia participativa, la evaluación como un proceso integral de la gestión, genera información útil que le permite al gobierno la rendición de cuentas sobre los compromisos asumidos y acordados democráticamente haciendo más transparente su gestión, facilitando el ejercicio del control social a que tiene derecho el ciudadano y favoreciendo la gobernabilidad y legitimidad de las acciones de gobierno.

### **3. El diseño del sistema de evaluación:**

Los planes de desarrollo municipales, y en general todos los planes de una organización, deben contener un componente explícito de evaluación en el que se presente la metodología que seguirá la administración para hacer seguimiento y evaluación de su plan, incluyendo informes de gestión periódicos en los que se establezcan los avances y logros obtenidos y el proceso de utilización de recursos, así como la identificación de factores que permitieron o impidieron alcanzar mejores

resultados, esto último con el fin de tomar los correctivos necesarios y continuar el proceso de gestión con mayor éxito.

En el marco de la gestión pública orientada a resultados el Plan de Desarrollo se constituye en un contrato de gestión. Por ello un buen ejercicio de monitoreo y evaluación permite determinar las fallas, realizar los ajustes oportunos y ser más eficiente en el uso de los recursos.

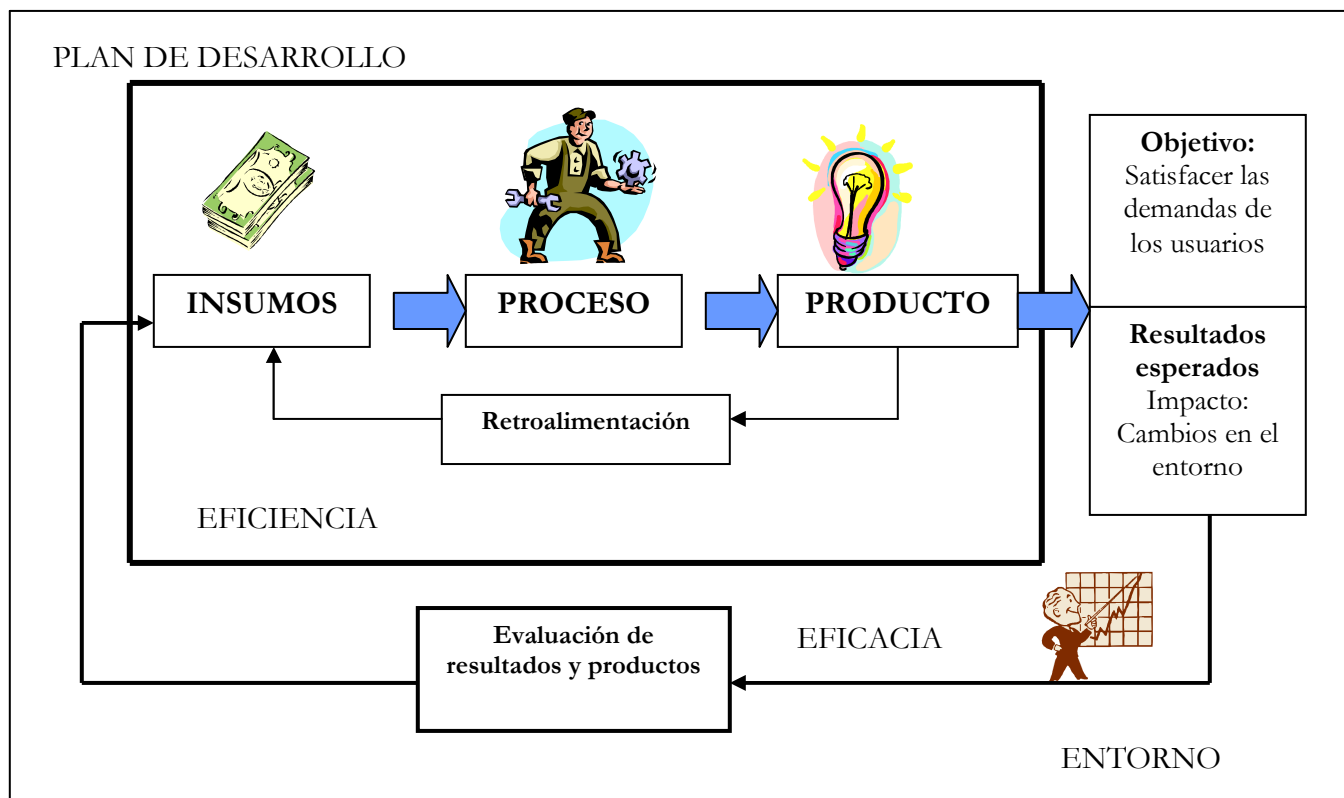
En el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación es necesario tener en cuenta los siguientes elementos:

- Un buen ejercicio de evaluación, parte de una definición precisa de los objetivos, y de metas cuantificables acompañadas del diseño de los indicadores, los cuales permitirán analizar los avances tanto en términos de resultado como de producto.
- Una definición previa del uso y acceso que se permitirá a los indicadores y resultados de la evaluación.
- Establecer para quienes estará destinado el sistema, los usuarios y la finalidad de su uso (administración, rendición de cuentas, veeduría, control, etc.).
- Disponibilidad de información y recursos disponibles.
- Compromisos de las autoridades y responsabilidades legales.
- Articulación de todas las dependencias de la organización en el proceso de evaluación, ya que en muchos casos los resultados dependen de la acción conjunta de ellas.

#### **4. Componentes del sistema de evaluación**

El punto de partida de la evaluación de la gestión pública es el entendimiento del municipio o la entidad que estamos administrando como una organización, que recibe insumos, los procesa y entrega productos para atender las demandas de los clientes. Para ello, toda organización fija unas políticas, define programas y metas y establece procesos y funciones mediante las cuales administra sus recursos, todo ello bajo ciertas condiciones de entorno que afectarán de manera positiva o negativa los resultados de la gestión.

Gráfico 4. La evaluación dentro del proceso de gestión integral orientada a resultados



Las políticas y los planes en los cuales se enmarcan establecen el “QUÉ HACER” de la organización. Por lo general, en las organizaciones públicas o sociales, las políticas suelen estar encaminadas a resolver los problemas más sentidos por las comunidades. En tal sentido, los problemas que más afectan la calidad de vida de la población serán el punto de partida para la elaboración de los objetivos de desarrollo. Así mismo, con el fin de que los planes de desarrollo sean estratégicos también es importante identificar en la elaboración de los objetivos no solo los problemas, sino las potencialidades que son importantes potenciar para alcanzar mayores niveles de desarrollo del territorio.

En la medida que los objetivos de desarrollo identifiquen los problemas estructurales por resolver y se establezcan para cada objetivo metas cuantificables que permitan medir el alcance de la gestión, la evaluación será mucho más fácil de realizar.

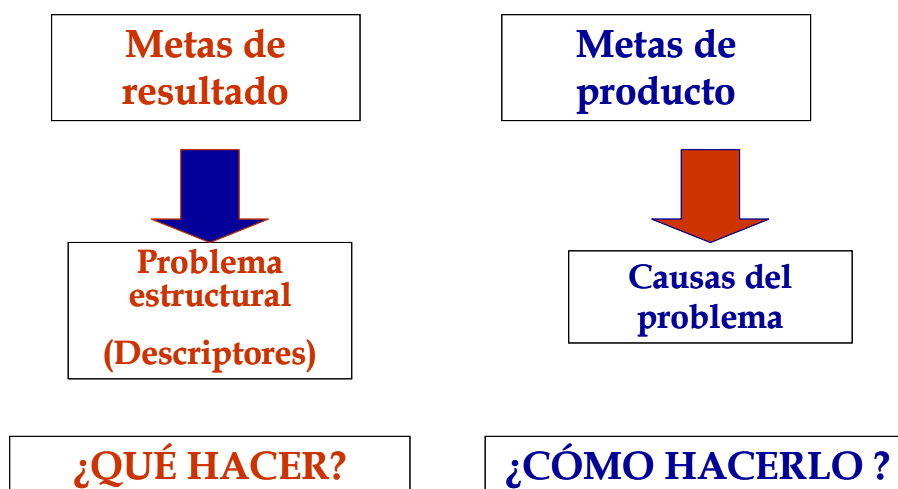
El objetivo del municipio o de las organizaciones sociales es obtener los mayores niveles de bienes y servicios – productos y resultados – que redunden en una mayor calidad de vida para sus comunidades. El concepto que relaciona los resultados alcanzados con relación a las metas propuestas – en el Plan de Desarrollo – es la **EFICACIA**, el cual se constituye en el primer componente de un sistema de evaluación.

La eficacia mide el desempeño de la entidad para cumplir con las metas propuestas en el plan de desarrollo. Es el grado de consecución de los objetivos y las metas. Entre mayor sea el grado de cumplimiento en las metas trazadas mayor es el nivel de eficacia obtenido.

Para medir eficacia es necesario que los planes cuenten con metas cuantificables elaboradas a partir de indicadores. La meta es un propósito medible para poder llegar al objetivo, es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios, de tal forma que permite medir la eficacia en el cumplimiento de un programa.

Para la elaboración de las metas que a su vez provienen de la elaboración de los objetivos, es necesario partir de la identificación de los problemas y sus descriptores, estos últimos entendidos como las manifestaciones que muestra el problema y que son percibidas por las comunidades como situaciones insatisfactorias.

El descriptor del problema permite identificar el “QUÉ HACER”, es decir las metas que se pretenden alcanzar para remediar el problema. Las metas relacionadas con los descriptores del problema deben definirse en términos de **resultado**. Las metas de resultado son aquellas que buscan atacar un problema estructural que afecta directamente a la población. Por ejemplo si se observa que en el municipio existe una baja cobertura de la educación en los niños en edad escolar, la meta de resultado podría ser alcanzar un 90% de cobertura en el periodo de gobierno.



Una vez se ha identificado el descriptor, se deben identificar las causas del problema, las cuales permiten explicar porqué se está originando la situación no satisfactoria. Un ejemplo de las causas de la baja cobertura educativa puede ser que las instalaciones locativas para atender a los niños no son las suficientes, ó que dada la dispersión poblacional del municipio, los niños no pueden llegar a la escuela. En tal sentido, las acciones necesarias para aumentar la cobertura estarían relacionadas con la construcción de aulas, y el establecimiento de un programa de transporte escolar, programas para los cuales se debe identificar metas cuantificables como por ejemplo 2 aulas construidas al año o cierto número de niños transportados. Estas metas se denominan **metas de producto**, las cuales en conjunto permitirán alcanzar la meta de resultado.

Desde el punto de vista del desempeño final de la administración, lo fundamental es evaluar las metas de resultado; sin embargo es importante establecer metas de producto para describir las acciones que es necesario tomar para alcanzar los objetivos que permitirán saltos cualitativos y cuantitativos en la problemática actual.

Sin embargo, no es suficiente obtener altos niveles de producto sin tener en cuenta los insumos utilizados. Así como el objetivo de una empresa es maximizar las utilidades, entendidas como los ingresos menos los costos, el objetivo de cualquier municipio u organización social es maximizar o alcanzar los mayores niveles de producto (bienes y servicios sociales) con un óptimo aprovechamiento de los recursos o insumos disponibles, lo que representa una medida de **EFICIENCIA**.

Existirá ineficiencia en la gestión, si es posible aumentar la producción con los recursos utilizados o si es posible reducir su uso para obtener el mismo nivel de producto.

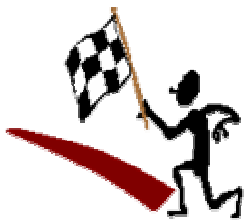
En el diseño del esquema de evaluación es necesario tener en cuenta aquellos factores externos e internos que afectan la ejecución de los planes. En tal sentido, otro componente que debe contener el sistema de evaluación de la gestión territorial es el de **GESTIÓN Y ENTORNO**, el cual busca determinar qué factores de índole institucional, financiera, política y de gestión sectorial tienen mayor incidencia en los resultados obtenidos en las evaluaciones de eficacia y eficiencia.

En las administraciones locales, los problemas de orden público, el conflicto armado, las relaciones políticas entre el concejo y el alcalde, las relaciones con la comunidad son factores del entorno que afectan la organización. Por lo general las organizaciones tienen poco a ningún control sobre los factores del entorno y esto hace altamente vulnerables los resultados de la gestión. Conocer las **variables de entorno** y el grado de

governabilidad que se tiene sobre ellas, es cada vez más estratégico para la efectividad de la gestión.

Finalmente, el esquema debería contener un componente de evaluación del **CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES**, cuyo objeto es determinar el grado de cumplimiento de las competencias de los municipios, establecidas en las leyes en el marco de la descentralización.

En resumen, el esquema de evaluación del desempeño de la gestión integral debe contener mediciones de eficacia tanto de productos como de resultados así como de eficiencia, de la incidencia de variables de gestión y entorno en esos resultados y el cumplimiento de los requisitos legales:



**EL DESEMPEÑO**  
Eficacia Resultados + Eficacia Productos + Eficiencia  
+ Gestión y entorno + Requisitos Legales

La autoevaluación de la gestión local es fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado, ya que permite tomar decisiones racionales orientadas a la prestación de los servicios sociales; se constituye en fuente de información que hagan otros niveles superiores de gobierno y permite la rendición de cuentas y el control social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Colombiana de Economistas. Guía Básica Manejo de Almacenes, Bienes e Inventarios.
- Casa Republicana(convenio DNP-Mininterior-ESAP). Asociación de Municipios, año 2003.
- Cepeda, Carlos Alberto. "El Sistema de Control Interno del Estado", Ediciones Librería del Profesional – 2001.
- Consejo Nacional de Planeación. Revista La Trocha. Publicación del Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía de Reestructuración de las Entidades del Nivel Nacional. Bogotá, 2001.
- Departamento Nacional de Planeación. Metodología de Medición y Análisis del Desempeño Territorial. Documento preliminar 2004.
- DNP, Dirección de Desarrollo Territorial. Competencias sectoriales por nivel de gobierno, Bogotá, 2003.
- DNP, Vicepresidencia de la República. Conpes 2790. Gestión Pública Orientada a Resultados. Junio de 1995.
- DNP. Dirección de Desarrollo Territorial. El Estado y su Organización en Colombia. Mayo de 2004.
- DNP. Dirección de Desarrollo Territorial. Elementos sobre la gestión local orientada a resultados.
- DNP. Dirección de Desarrollo Territorial. Planificación: Base de la gestión municipal. Lineamientos Generales para la formulación del Pla de Desarrollo Municipal 2004 –2007.
- González, Murillo Hernando. La Función de Evaluación de la Planeación y la Gestión Territorial en Colombia. Febrero de 2003.
- Martínez, Guerrero José Francisco. Evitando la Corrupción. Guía para ser un buen alcalde. 2003.
- Pachón, Lucas. Diccionario de la Administración Pública Colombiana, 2001.
- Procuraduría General de la Nación, Vicepresidencia de la República, y Departamento Nacional de Planeación. Guía N° 1 sobre Contratación Pública. Mayo de 2003.
- Serna Hurtado, Hernando de Jesús. Manual para promover y orientar el ejercicio de la participación en “Control Social Integral a la Gestión Pública”. Itagüi. 2003. 268p.
- Serrano, Claudia y Dagmar Raczynski. La Función Evaluación de Políticas Sociales. Asesorías para el Desarrollo. Santiago de Chile, 2002.



- Tamayo, Borrero Enrique. Administración Municipal Colombiana, 1988.
- Wilches, Gustavo. Gobernar es Construir el Futuro. Por el municipio que todos queremos. Departamento Nacional de Planeación, Corporación Andina de Fomento – CAF. Bogotá, 2003.

## **Normas**

Constitución Política de Colombia, 1991

Ley 1ª de 1975

Ley 27 de 1992

Ley 80 de 1993

Ley 87 de 1993

Ley 152 de 1994

Ley 134 de 1994

Ley 115 de 1994

Ley 136 de 1994

Ley 617 de 2000

Ley 715 de 2001

Decreto 2170 de 2002

Decreto 1188 de 2003

Acto legislativo 02 de 2002.

## **Referencias en Web**

[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

[www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co)

[www.cabildo.com.co](http://www.cabildo.com.co)

