



Libertad y Orden

Departamento Nacional de Planeación
República de Colombia

Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal

Marzo 14 de 2005
Versión Final para aprobación



Proyecto Profundización
de la Descentralización
en Colombia.



Departamento Nacional de Planeación

www.dnp.gov.co

Dirección

Santiago Montenegro Trujillo

Subdirección

Jose Leibovich Goldenberg

Elaborado por:

Dirección de Desarrollo Territorial

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales

Norman Julio Muñoz Muñoz

Carlos Enrique Díaz

Sofía Patricia Claros Patiño

Johanna Castelblanco Muñoz

Grupo de Análisis y Seguimiento a las Finanzas territoriales

William Augusto Jiménez Santana

Giovanni Cortés Serrano

José Lenin Galindo Urquijo

Grupo de Gestión Pública Territorial

Luz Stella Carrillo

Lina Margarita Bravo Ardila

Margarita Jaramillo Marín

Maritza Pomares Quimbaya

Rafael Alberto Cerón

Proyecto “Fortalecimiento de la descentralización y el ordenamiento territorial en función de una visión compartida de país” DNP/CAF. CTC 03/02

Liliana María Girón Aponte

Marycela Márquez

Juliana García Vargas

Proyecto “Profundización de la descentralización en Colombia” Col/99/022/DNP/PNUD

José Oswaldo Espinosa Cuervo

José Alirio Salinas Bustos

Coordinación diseño metodológico

Cesar Vargas

CONTENIDO

| | | |
|-----------|---|------------------|
| I. | <u>BASES CONCEPTUALES.....</u> | <u>1</u> |
| A. | ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN..... | 1 |
| B. | ESQUEMA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN... | 2 |
| C. | ENFOQUE Y OBJETIVOS DE LA METODOLOGÍA..... | 5 |
| 1. | OBJETIVOS | 5 |
| 2. | LA ENTIDAD TERRITORIAL COMO UNIDAD DE GESTIÓN | 7 |
| 3. | UTILIDAD DE LA METODOLOGÍA | 8 |
| 4. | ASPECTOS QUE NO MIDE LA METODOLOGÍA | 9 |
| D. | COMPONENTES DE LA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN Y ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL..... | 10 |
| 1. | EFICACIA | 11 |
| 2. | EFICIENCIA | 12 |
| 3. | REQUISITOS LEGALES | 15 |
| 4. | GESTIÓN..... | 16 |
| 5. | ENTORNO | 18 |
| 6. | ANÁLISIS INTEGRAL: RANKING | 19 |
| | <u>II. COMPONENTE DE EFICACIA.....</u> | <u>21</u> |
| A. | SITUACIÓN ACTUAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO | 22 |
| B. | IMPORTANCIA DE LA MEDICIÓN DEL AVANCE EN LAS METAS DEL PLAN DE DESARROLLO | 23 |
| C. | INSTRUMENTOS PARA EVALUAR EL PLAN DE DESARROLLO..... | 24 |
| 1. | PLAN DE INVERSIONES..... | 25 |
| 2. | PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES | 25 |
| 3. | PLAN DE ACCIÓN | 27 |
| 4. | EL PLAN INDICATIVO COMO UNA ALTERNATIVA DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO | 29 |
| B. | CONCEPTOS A TENER EN CUENTA PARA EVALUAR LOS PLANES DE DESARROLLO | 30 |
| 1. | METAS..... | 30 |
| 2. | INDICADORES | 30 |
| 3. | PONDERADORES..... | 31 |
| C. | MOMENTOS DE LA EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 32 | |
| 1. | MONITOREO | 32 |
| 2. | EVALUACIÓN..... | 33 |
| D. | CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE EFICACIA | 33 |
| 1. | ÍNDICE DE EFICACIA DE LOS SECTORES BÁSICOS | 34 |
| 2. | ÍNDICE DE EFICACIA DE LOS OTROS SECTORES | 35 |
| 3. | ÍNDICE DE EFICACIA TOTAL (IET)..... | 36 |

III. COMPONENTE DE EFICIENCIA..... 37

| | | |
|-----------|---|-----------|
| A. | SECTORES ANALIZADOS: FUNCIONES DE PRODUCCIÓN..... | 39 |
| 1. | FUNCIONES DE PRODUCCIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN | 39 |
| 1.1 | Matrícula educativa..... | 40 |
| 1.2 | Calidad de la educación | 41 |
| 2. | FUNCIONES DE PRODUCCIÓN EN EL SECTOR SALUD | 42 |
| 2.1 | Afiliación al régimen subsidiado | 42 |
| 2.2 | Plan de Atención Básica | 43 |
| 3. | FUNCIONES DE PRODUCCIÓN EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE | 44 |
| 3.1 | Aprovechamiento del recurso hídrico, cobertura y continuidad de acueducto | 45 |
| 3.2 | Calidad del agua..... | 47 |
| B. | ESTIMACIÓN DE LA EFICIENCIA Y ANÁLISIS DE RESULTADOS..... | 48 |
| 1. | ÍNDICE DE EFICIENCIA GLOBAL..... | 52 |
| 2. | RELACIÓN EFICACIA - EFICIENCIA | 54 |

IV. COMPONENTE DE ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES . 56

| | | |
|-----------|--|-----------|
| A. | EL CONTEXTO NORMATIVO | 56 |
| 1. | LEY 715 DE 2001 | 56 |
| 1.1 | La metodología de evaluación del cumplimiento de requisitos legales | 58 |
| 1.1.1 | El análisis del cumplimiento de requisitos legales | 60 |
| 1.1.1.1 | Consistencia en la ejecución del Ingreso del SGP | 61 |
| 1.1.1.2 | Cumplimiento de la ejecución del Gasto de Inversión sectorial financiada con el SGP..... | 62 |
| 1.1.1.3 | Consistencia en los componentes del gasto de inversión ejecutado al interior de los sectores conforme a la autorización legal..... | 65 |
| 1.1.2 | Ranking de cumplimiento de requisitos legales | 66 |
| 1.2. | Informe especial: componente la ejecución de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas | 69 |
| 1.2.1 | Consolidación de informe general agregado por Departamento y por municipio, e informe de remisión a organismos de control..... | 70 |
| 1.2.2 | Informe semestral de cumplimiento de requisitos legales | 70 |
| 2. | LEY 617 DE 2000..... | 71 |
| 2.1. | Metodología de cumplimiento de los límites de Gasto..... | 71 |
| 2.1.1 | Límites para los gastos de las Contralorías | 73 |
| 2.2 | Ranking de cumplimiento Ley 617 de 2000 | 74 |

V. COMPONENTE DE GESTIÓN 75

| | | |
|-----------|--|-----------|
| A. | CAPACIDAD ADMINISTRATIVA..... | 75 |
| B. | GESTIÓN FINANCIERA O INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL..... | 76 |
| C. | ÍNDICE DE GESTIÓN | 77 |
| D. | ANÁLISIS DE GESTIÓN EN LOS SECTORES BÁSICOS..... | 78 |
| 1. | EDUCACIÓN..... | 78 |
| 2. | SALUD | 79 |
| 3. | AGUA POTABLE | 79 |

| | | |
|--------------|--|------------------|
| VI. | <u>COMPONENTE DE ENTORNO.....</u> | <u>80</u> |
| VII. | <u>CORRELACIÓN Y CAUSALIDAD ENTRE LOS ÍNDICES DE LOS RESPECTIVOS COMPONENTES.....</u> | <u>81</u> |
| A. | CORRELACIONES | 81 |
| 1. | ELASTICIDADES | 83 |
| VIII. | <u>LA METODOLOGÍA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....</u> | <u>85</u> |

PRESENTACIÓN

Avanzado en la profundización de la descentralización, se hace necesario evaluar el gasto público descentralizado por su importancia en la financiación de la inversión municipal y departamental y por la magnitud que ésta representa en el gasto público consolidado del país.

Para desarrollar esta tarea se requiere información que dé cuenta de lo producido por las administraciones territoriales, de donde se deduce que la información es uno de los instrumentos fundamentales para garantizar la transparencia en la gestión pública y para que los ciudadanos ejerzan su derecho a conocer la gestión de sus gobernantes. Por lo tanto, debe producirse y darse a conocer masivamente con el fin de garantizar la gobernabilidad y estimular el buen desempeño de la administración pública y la participación ciudadana.

A partir de esta información es esencial que se haga evaluación de la gestión pública, de manera que, tanto los funcionarios públicos como la ciudadanía en general, conozcan el desempeño de los gobernantes municipales y los logros en materia de política social.

La legislación colombiana ha previsto que se dé cumplimiento a esta norma general de transparencia y gobernabilidad. En efecto, el artículo 79 de la ley 617 de 2000 establece que el Departamento Nacional de Planeación –DNP– publicará en medios de amplia circulación nacional los resultados de la gestión de los municipios y departamentos del país, con base en la metodología que se adopte para tal efecto. Así mismo, la ley 715 de 2001 prevé que deberá hacerse evaluación de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP–.

En una primera instancia, el DNP ha presentado los resultados de la medición del progreso municipal para la década de los noventa, luego de diez años de descentralización. A su vez, ha evaluado el desempeño fiscal de los departamentos y municipios para las vigencias 2000 a 2003, resultados que se han publicado masivamente. Sin embargo, la gestión territorial no es solamente fiscal, sino que incluye otros componentes relacionados con sus competencias.

Por esta razón, el Departamento Nacional de Planeación –DNP– presenta a los funcionarios municipales y a la ciudadanía en general la presente metodología

de medición y análisis del desempeño municipal, la cual permitirá a los departamentos cumplir con lo ordenado por la legislación vigente, evaluar la gestión pública de sus municipios y al mismo DNP integrar la evaluación de la gestión territorial. Conviene advertir que este instrumento de evaluación es entonces complementario a la tarea de los Ministerios de hacer evaluación y seguimiento de los sectores de su competencia.

La presente metodología responde a las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación fueron establecidas en las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 y, a su vez, permitirá a los niveles nacional, departamental y municipal tomar decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en un conocimiento profundo de los resultados y la problemática de la gestión local.

Dicha metodología facilitará a los departamentos la responsabilidad de evaluar la gestión municipal en cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, gestión y entorno y cumplimiento de requisitos legales. La eficacia mide el grado de cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo y mide los logros alcanzados por el municipio en términos de productos y resultados, mientras que la eficiencia busca determinar si el municipio está optimizando la dotación de recursos humanos, financieros y físicos que tiene disponibles para producir los servicios de salud, educación y agua potable, entre otros. El componente de requisitos legales examina el grado en que los municipios dan cumplimiento a los requisitos y condiciones establecidas por las normas legales para la gestión local en los sectores básicos (educación, salud, agua potable, etc.) en el marco de la descentralización y en la destinación de los recursos, principalmente el correspondiente al Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001). Por último, el componente de gestión y entorno cuantifica el impacto que las variables de la gestión administrativa y financiera y el entorno municipal pueden tener sobre los resultados de eficacia y eficiencia.

La metodología que aquí se ofrece al país fue construida bajo la coordinación de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible –DDTS– del DNP y en su definición, ajuste y pruebas participaron las siguientes entidades: cuatro departamentos pilotos (Cundinamarca, Risaralda, Santander y Cesar); algunos Ministerios¹; y las Direcciones de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y Política Ambiental y de Evaluación de Políticas Públicas del DNP. Además, el

¹ En el segundo semestre de 2003, el DNP se reunió con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Protección Social para concertar el esquema metodológico.

proceso contó con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento – CAF–.

Se espera que este instrumento de evaluación sea un insumo para reorientar la política de descentralización, en particular, lo referente a la priorización y asignación del gasto público municipal, se gane eficiencia en la producción de los bienes y servicios públicos, se haga una mejor focalización de las acciones de acompañamiento y asistencia técnica los municipios, se rindan cuentas a la ciudadanía de la gestión pública local, se mejoren los procesos de planificación, presupuestación y ejecución y se produzca información oportuna sobre los resultados de la gestión local.

La publicación de este documento se hace mediante la financiación del proyecto profundización de la descentralización en Colombia Col /99/022/DNP-PNUD, el cual es responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Sostenible del DNP.

Vale la pena anotar que la Metodología se complementa con dos documentos básicos, el “Manual para aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal”, donde se precisan aspectos puntuales y específicos, y finalmente la “Guía para la elaboración del Informe”, donde se brindan elementos para concretar el informe elaborado por el departamento.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO

La Corporación Andina de Fomento (CAF) es una institución financiera multilateral cuya misión es apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración regional. Atiende a los sectores público y privado, suministrando productos y servicios financieros múltiples a una amplia cartera de clientes, constituida por los gobiernos de los Estados accionistas, instituciones financieras y empresas públicas y privadas.

Está conformada actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad & Tobago, Uruguay y 16 bancos privados de la región andina. Con sede en Caracas, Venezuela, la CAF cuenta con Oficinas de Representación en Bogotá, La Paz, Lima, Quito y Brasilia.

La CAF ha mantenido una presencia permanente en sus países accionistas que le ha permitido consolidar su liderazgo regional en cuanto a la efectiva movilización de recursos.

En la búsqueda de un desarrollo integral, sostenible y con identidad regional, la CAF ha incorporado a sus campos de acción actividades de fortalecimiento de la gobernabilidad y de la institucionalidad democrática. Actualmente, este Programa se está ejecutando a través de cuatro proyectos de carácter regional:

1. Ética y transparencia para el desarrollo

Promover una línea de comportamiento de los actores sociales en la que sus actitudes estén guiadas por la ética y la disposición a informar de modo transparente, a rendir cuentas y ser sujetos a control social, actitudes que contribuirían a la legitimación permanente de sus acciones.

2. Institucionalidad

Promover el desarrollo de instituciones de gobierno y procedimientos capaces de responder eficiente y eficazmente a las demandas y exigencias de la colectividad y donde se faciliten las relaciones e interacciones entre los actores, a través de una definición de reglas y procedimientos transparentes.

3. Descentralización y participación ciudadana

Fortalecer y capacitar a líderes y equipos de apoyo de los gobiernos subnacionales para un desempeño eficaz de las funciones y atribuciones de su competencia.

4. Liderazgo para la transformación: formación de la juventud en visión de país y valores democráticos.

Identificar potenciales líderes en la región y preparar las bases de un nuevo estilo de liderazgo, enriqueciendo su sistema de valores y proporcionándoles herramientas para que puedan asumir con ética y profundo sentido cívico y democrático responsabilidades de conducción a futuro.

Representación Colombia

Carrera 9a.No.76-49 Piso 7°.

Tel.: 3132311 Fax:3132787

Bogotá-Colombia

www.caf.com

I. BASES CONCEPTUALES

A. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

La Ley 152 de 1994 o Ley del Plan de Desarrollo, establece en su artículo 42 que corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Por su parte, la Ley 617 de 2000 en su artículo 79 establece que el Departamento Nacional de Planeación -DNP- publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para el efecto.

A su vez, la Ley 715 de 2001, en su artículo 90 establece que “las Secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces, deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local cuya copia será remitida al DNP y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación”. Así mismo, según este artículo los informes departamentales deben ser la base para difundir a las comunidades y a las distintas entidades oficiales interesadas en los resultados de la gestión municipal. De esta manera, se busca monitorear la gestión y buscar desde una perspectiva preventiva retroalimentar la gestión de los mandatarios locales en la vigencia, para optimizar los resultados al cierre de la misma.

Los departamentos son responsables, según la Ley 715 de 2001, de realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a su cargo e informar semestralmente los resultados a la Nación, autoridades locales y a la comunidad. A su vez, los municipios deben preparar un informe anual sobre ejecución de los recursos del SGP y enviarlo a los departamentos para su seguimiento y evaluación.

Estas normas establecen la obligatoriedad de realizar, por parte de los organismos de planeación, la evaluación de la gestión y resultados de las entidades territoriales (departamentos y municipios) en el marco de sus competencias y de los requisitos legales exigidos para el destino de los recursos.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2003–2006 “Hacia un Estado Comunitario” plantea como una de sus grandes preocupaciones la transparencia y eficiencia del Estado y dedica un capítulo completo a estos temas. En este contexto, el Plan establece como estrategia el desarrollo de un “Esquema permanente de evaluación de la descentralización y la gestión territorial”. Para ello, “se diseñará y aplicará un esquema integral de evaluación de la descentralización y la gestión territorial, el cual permitirá conocer el desempeño de municipios y departamentos con respecto a las metas previstas en sus planes de desarrollo, la eficiencia en la utilización de los recursos, los logros en gestión y el cumplimiento de los requisitos legales. Se espera que todos los departamentos produzcan un informe de evaluación de sus municipios, recopilados en un informe general por el Departamento Nacional de Planeación, y que la ciudadanía conozca estos resultados”².

Todos estos elementos legales, permiten articular este desarrollo metodológico, para lograr un proceso de seguimiento y evaluación articulado entre la Nación, los departamentos y los municipios.

B. ESQUEMA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

En Colombia, la descentralización, ha sido, desde la década de los ochenta, un proceso político, económico e institucional, que surgió de la necesidad de construir un Estado más eficiente, democrático y participativo. Este proceso se hizo efectivo, mediante la transferencia de importantes recursos, competencias y responsabilidades para la prestación de los servicios más sensibles al ciudadano, desde el nivel nacional al territorial. También se transfirió el poder político para legitimar la autoridad local mediante el voto popular

La descentralización ha fomentado la autonomía regional y local para la prestación de servicios y la provisión de bienes a la comunidad. Sin embargo,

² Plan Nacional de Desarrollo 2003–2006 “Hacia un Estado Comunitario”, Pagina 164.

uno de los requisitos para garantizar el éxito de los objetivos de la descentralización, es contar con una información oportuna, verídica y coherente que permita ilustración permanente sobre la marcha del proceso y evaluar los resultados obtenidos.

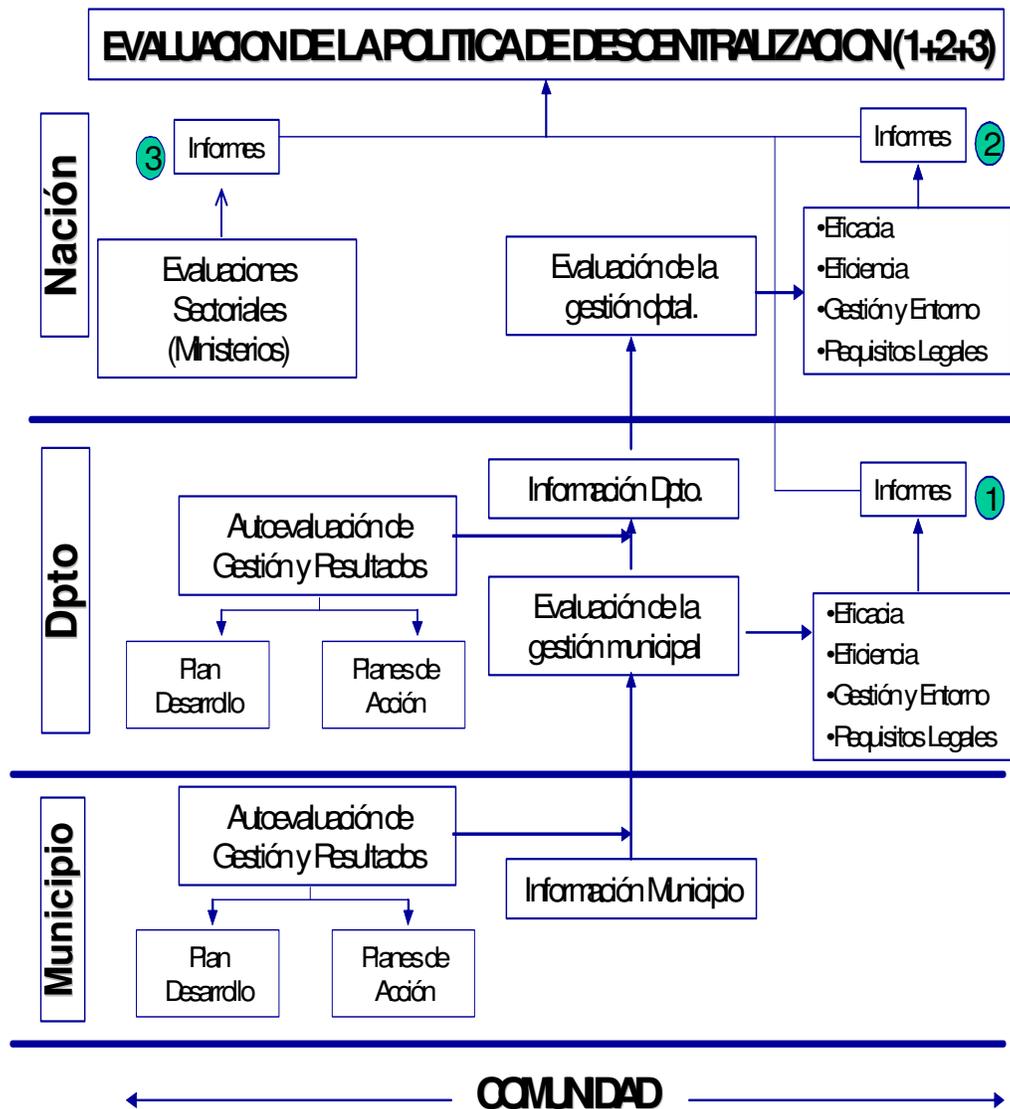
La Constitución Política de 1991 acentuó el carácter descentralista del Estado, fortaleciendo la inversión social territorial mediante la asignación de mayores recursos y competencias a los niveles subnacionales, buscando garantizar mayor crecimiento, eficiencia y equidad en el gasto público y una relación más estrecha entre el Estado y el ciudadano.

Junto con la Constitución Política (Art. 343), las Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001, establecieron las bases legales para la evaluación de gestión y resultados de los gobiernos municipales y departamentales. El objetivo fundamental de esta normatividad es crear herramientas para retroalimentar la toma de decisiones, optimizar la asignación de recursos, facilitar la rendición de cuentas y el control social, contribuir al diseño de políticas públicas y focalizar las acciones de asistencia técnica y apoyo institucional.

El Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible –DDTS–, ha definido un esquema de trabajo orientado a diseñar una metodología de evaluación de la descentralización como política pública, basado en los resultados de la gestión de los niveles local, departamental y nacional. Lo anterior, sin detrimento de la auto-evaluación que debe realizar cada una de las entidades territoriales.

El esquema de trabajo (gráfico 1) sugiere tres fases para evaluar la política de descentralización de acuerdo con las competencias de los diferentes niveles de gobierno. La primera, corresponde a la medición y análisis del desempeño municipal. La segunda, a la medición de la gestión departamental. Conscientes de la importancia del nivel central dentro del proceso, el esquema contempla una tercera fase que pretende evaluar las políticas generales y sectoriales que inciden en el proceso de descentralización y en la gestión territorial.

Gráfico No. 1
Esquema para la evaluación de la política de descentralización



La propuesta metodológica que se presenta en este documento desarrolla la primera fase que se refiere a los aspectos conceptuales para la evaluación del desempeño municipal.

C. ENFOQUE Y OBJETIVOS DE LA METODOLOGÍA

1 Objetivos

La metodología tiene por objeto evaluar el desempeño de la gestión de las entidades territoriales en sus competencias fundamentales, basado en: los resultados obtenidos, en los compromisos adquiridos por estas entidades en el plan de desarrollo, el marco del proceso de descentralización de competencias y recursos, así como, el cumplimiento del ordenamiento jurídico que lo fundamenta.

Bajo este objetivo, la aplicación de la metodología de evaluación contribuirá a entender con mayor rigurosidad la problemática institucional territorial, enfocando el análisis desde los resultados de la gestión. Así mismo permitirá precisar los resultados obtenidos e identificar las causas o factores asociados a ese desempeño.

Adicionalmente, la metodología brindará elementos al DNP para retroalimentar a los departamentos, municipios y a los ministerios respectivos sobre las debilidades institucionales encontradas, los rezagos que se dan en las metas planteadas en los diferentes planes estratégicos, la eficiencia en la utilización de los recursos para obtener los resultados y demás aspectos que puedan contribuir racionalmente al mejoramiento de la gestión.

Derivado de lo anterior, la aplicación de la metodología permitirá definir y focalizar acciones adecuadas e integrales de apoyo a los municipios, de tal manera que se garanticen los mayores impactos posibles en el desempeño territorial. Así mismo, logrará precisar la información indispensable para entender de manera integral la gestión territorial haciendo más efectivos los sistemas de información de las entidades del nivel nacional.

El mayor beneficio que se puede derivar de la aplicación de la metodología de evaluación y análisis del desempeño municipal, es la posibilidad de difundir los resultados obtenidos, en un lenguaje sencillo y pedagógico, a las comunidades y demás actores de la vida local y regional para facilitar la transparencia, el control social y el proceso de rendición de cuentas y la participación informada de la comunidad en la gestión de su municipio. La transparencia que le puede brindar a estos procesos el socializar información objetiva, homogénea e integral sobre los resultados de la gestión, para una entidad específica y de ésta en relación a los demás municipios y departamentos del país, es de

enorme significado para fortalecer la descentralización y la democracia participativa.

Los resultados de la aplicación de la metodología de desempeño municipal, se constituyen en un importante insumo para evaluar las políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional y sectorial, en especial, para analizar la efectividad en el cumplimiento de los objetivos de la política de descentralización.

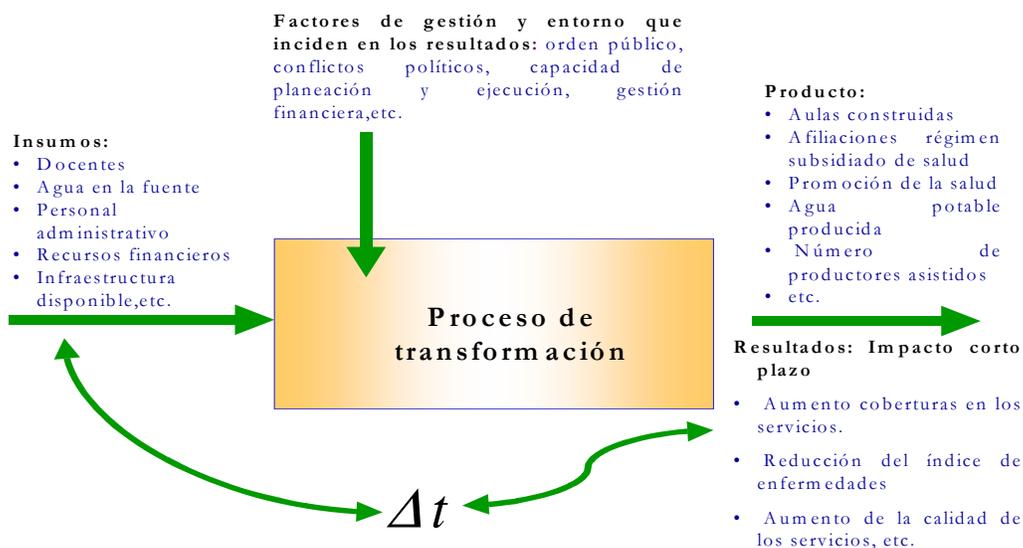
De acuerdo con lo señalado anteriormente, la metodología tiene los siguientes objetivos específicos:

- Avanzar en el conocimiento de la problemática local.
- Retroalimentar la gestión de las entidades territoriales para el mejoramiento continuo.
- Focalizar las acciones de asistencia técnica y de apoyo a la gestión municipal y departamental.
- Hacer seguimiento al gasto municipal y departamental y a los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Generar cultura de la evaluación y el seguimiento.
- Difundir ampliamente los resultados de la evaluación a las comunidades y demás instancias interesadas para facilitar el control social.
- Fortalecer el control de los recursos públicos, garantizando su transparencia y eficiencia.
- Mejorar significativamente los sistemas de información para la planeación y la evaluación de la gestión local.
- Servir de insumo para la evaluación nacional de políticas públicas, sectoriales, del proceso de descentralización y del fortalecimiento institucional.

2. La entidad territorial como unidad de gestión

Para efectos de la metodología, los municipios son entendidos como una empresa o unidad de gestión, cuyos componentes se esquematizan en el gráfico 2.

Gráfico 2
La entidad territorial como unidad de gestión



Los municipios deben generar unos productos orientados a satisfacer directamente las necesidades de las comunidades y/o cumplir las competencias que le han sido asignadas por las normas.

La producción de bienes y servicios como la educación básica, la atención en salud, el mantenimiento de la red secundaria y terciaria, entre otros no solo debe estar relacionada con los compromisos adquiridos por la administración en el plan de desarrollo, sino que deben procurar el mayor impacto posible en la sociedad, el territorio y con un efecto multiplicador en el país, mediante la reducción de la pobreza, el aumento de coberturas, el fortalecimiento de la base económica, entre otros.

Para obtener dichos productos y resultados la administración dispone de insumos o recursos humanos, financieros, de infraestructura, técnicos, etc., los cuales son transformados mediante procesos y procedimientos técnicos y administrativos. La cantidad y calidad de esos bienes y servicios depende de la

dotación y combinación de insumos introducidos al proceso productivo, decisiones que están en la órbita y control de la administración municipal; de la capacidad administrativa es decir, las habilidades gerenciales, la cantidad de recursos técnicos, las capacidades del equipo directivo, la estructura organizacional y el desempeño financiero; y de factores externos al departamento y al municipio, para algunos de los cuales incluso las autoridades gubernamentales tienen muy escaso control sobre ellos, estos elementos se denominan factores de entorno y están relacionados con conflictos políticos, el orden público, la geografía, etc.

En conclusión, la función objetivo del departamento y el municipio como unidades de gestión es maximizar la cantidad de bienes y servicios a su cargo en cumplimiento de los fines del Estado, con base en la dotación de recursos disponibles y el uso de instrumentos de gestión, todo ello bajo ciertas condiciones de entorno, los lineamientos del plan de desarrollo y el marco normativo vigente.

Lograr esta función objetivo para las entidades territoriales, depende en gran medida de la efectividad con la cual el propio departamento cumpla con su papel de asistencia técnica fijado en la Constitución Nacional, y depende también de la capacidad administrativa y de las condiciones del entorno.

3. Utilidad de la metodología

Teniendo en cuenta que los resultados de la evaluación no deben quedarse simplemente en señalar cuál entidad tiene mejor o menor desempeño, pues no se trata de hacer una evaluación inquisidora, sino de contar con un instrumento técnico que sea utilizado para el progreso de las administraciones, la metodología brinda elementos que contribuyen al diseño de la política pública, a la focalización de programas y acciones de asistencia y capacitación que permitan mejorar la gestión territorial y a brindar insumos para evaluar la política de descentralización.

La propuesta que se presenta, también permite identificar el grado de avance en los planes de desarrollo, lo cual se constituye en un insumo fundamental para que las autoridades territoriales continúen o reorienten la política que han venido adelantando y den cumplimiento a lo plasmado en el plan. Con estos resultados, los municipios pueden revisar su capacidad de planeación, brindar mayor apoyo a aquellos programas y proyectos con atrasos en su ejecución, redefinir metas y reasignar recursos. Los resultados también son la base para

un mejor control social de la gestión, en la medida en que permiten informar a la comunidad los avances o límites en la ejecución del plan.

Adicionalmente, la metodología permite contar con puntos de referencia para ver cuáles son los municipios que revelan la productividad más alta entre los insumos y productos, y de esta forma, tomar decisiones encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. De igual manera, las entidades territoriales con menor productividad pueden observar el comportamiento de las otras localidades, adoptar prácticas similares que sean adaptables a sus condiciones y solicitar cooperación. Estas relaciones de productividad pueden servir también de insumo a los ministerios para definir coeficientes técnicos más óptimos y orientar y regular mejor la asignación de recursos sectoriales. La metodología también permite hacer un análisis sobre las causas endógenas y exógenas que explican el desempeño de las administraciones municipales.

Finalmente, la metodología se constituye en la base integral del seguimiento y evaluación de los recursos transferidos a las entidades territoriales para el desarrollo de sus competencias, de esta manera profundiza en el análisis del cumplimiento de las disposiciones legales, en torno al uso adecuado de los recursos.

4 Aspectos que no mide la metodología

Aunque la metodología tiene gran utilidad para los municipios y departamentos por los aspectos que se mencionaron anteriormente, este instrumento no incluye, en primera instancia, la evaluación de impacto de los productos o resultados de la gestión ni la percepción de las comunidades sobre el desempeño de las administraciones públicas.

La evaluación de impacto “identifica de manera sistemática los efectos (positivos o negativos, esperados o no) sobre los hogares e instituciones, generados por un programa de desarrollo social. Se distingue de las evaluaciones de procesos, gestión y resultados, al determinar la causalidad entre la intervención y sus efectos observados. Así, permite entender la magnitud de los cambios generados por dicha acción sobre el bienestar y, en especial, sobre la reducción de la pobreza”³.

³ Documentos CONPES 3188 “Evaluación de Impacto de Programas Sociales”, julio 2002.

La medición de impacto requiere la construcción de grupos de control que pueden ser individuos, familias o comunidades con características socioeconómicas similares pero que no han sido beneficiarios de los programas, de tal manera que se puedan aislar los efectos sobre los beneficiarios atribuibles exclusivamente a los programas, sin embargo, este esquema es complejo y costoso.

La evaluación de impacto tendría que ser aplicada a programas similares en su concepción y que emprendan todos los municipios simultáneamente, lo cual es difícil de encontrar. Se recomienda que sea promovida por los mismos alcaldes que deseen evaluar sus programas y tomar decisiones sobre si éstos se deben mantener, ampliar o eliminar.

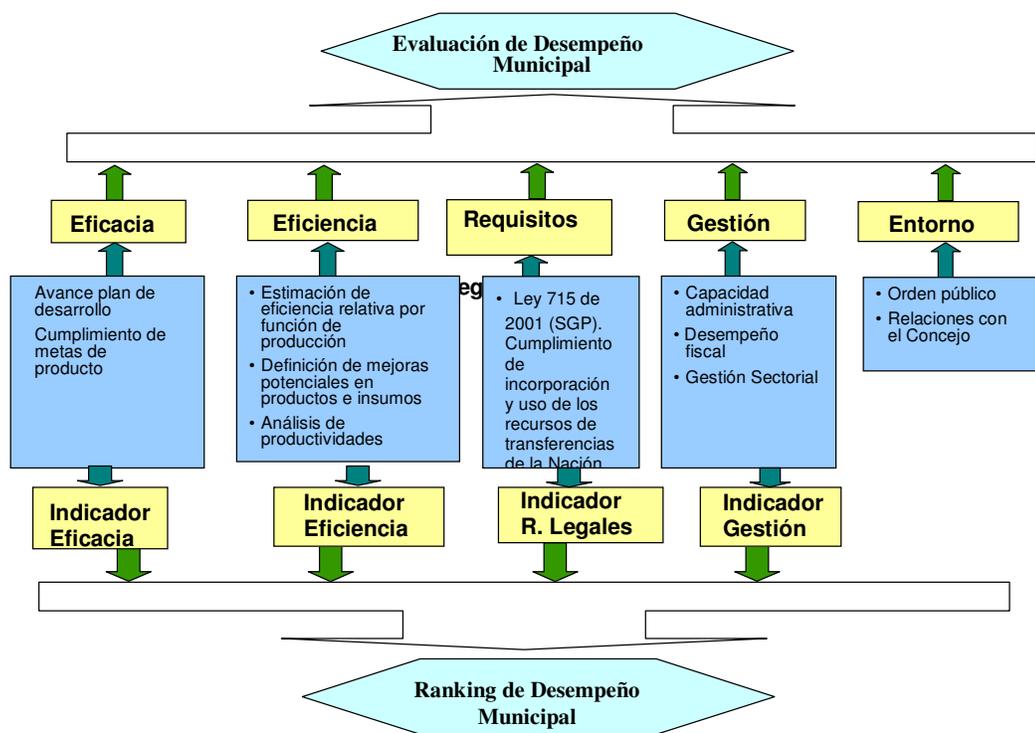
Esta metodología tampoco evalúa la percepción de la gente, con encuestas u otros instrumentos, sobre el desempeño de las administraciones locales. Utiliza información directa para evaluar los resultados, construir indicadores, sobre esta base determinar, lo más objetivamente posible, un indicador de desempeño independientemente de lo que la gente perciba en la prestación de los servicios en términos del tiempo de entrega del producto, la calidad, el servicio, el costo y las especificaciones técnicas.

D. COMPONENTES DE LA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN Y ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL

El desempeño de la gestión municipal se entiende en función de los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios, con el uso de los insumos disponibles y la capacidad administrativa instalada, y en relación a las metas del plan de desarrollo y acorde con el marco normativo vigente. El desempeño será mayor si se cumplen las metas en la producción de bienes y servicios, se usan racionalmente los insumos y la organización responde a las exigencias administrativas y legales en los procesos misionales y de gestión.

En términos de medición, el desempeño municipal es una resultante de integrar la evaluación de los siguientes factores: i) eficacia ii) eficiencia iii) requisitos legales iv) gestión y v) entorno, concebido metodológicamente como se ilustra a continuación:

Gráfico 3
Esquema del ranking de desempeño



1. Eficacia

La eficacia mide el desempeño de la entidad para cumplir con las metas propuestas en los planes 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 será el nivel de eficacia obtenido.

Al concentrarse en el cumplimiento de las metas programadas, la eficacia hace referencia únicamente a la obtención de los resultados y productos, sin tener en cuenta la combinación de insumos y recursos empleados por las unidades productivas.

También es importante considerar que la eficacia es un concepto relativo a lo propuesto, es decir a las metas, y no a lo deseable, o a la demanda de un determinado servicio. Si bien la cobertura, por ejemplo en el servicio educativo, debería estar en el 100% de la población en edad escolar, si la entidad responsable sólo cuenta con recursos para atender el 80% de esa población, y así lo definió en sus planes estratégicos, la eficacia se debe medir sobre el cumplimiento de dicha meta.

A partir de esta evaluación se podrá establecer: cuales planes de desarrollo fueron bien formulados; si hubo deficiencia en el análisis de las causas de los problemas; si hubo incoherencia entre las productos identificados y los resultados pretendidos; no hubo una identificación clara del grado de gobernabilidad de las acciones propuestas respecto de los demás actores en el escenario regional; o bien si por el contrario, el plan estuvo debidamente formulado, pero la administración municipal no lo utilizó, ni contó con los instrumentos y procedimientos de ejecución y evaluación adecuados para asegurar el logro de los objetivos y metas propuestas en el plan. La eficacia es una medida de la fase de evaluación, que depende en gran medida de un buen proceso de planificación para hacerla viable.

Cuando un municipio es eficaz porque cumplió con los objetivos y metas del plan de desarrollo, no solamente está obteniendo buenos resultados en su gestión sino que las comunidades realmente están siendo beneficiadas con la labor de los gobiernos locales, lo cual se traduce en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

2. Eficiencia⁴

Como se explicó en el punto anterior, la eficacia es un concepto que mide el desempeño únicamente desde el punto de vista de la obtención de los resultados sin considerar la combinación de los recursos o insumos empleados por las unidades de decisión.

En esta perspectiva, la eficacia no es suficiente para explicar el desempeño de un departamento, municipio o cualquier otra unidad productiva. La insuficiencia explicativa está dada por que dos o más unidades de decisión pueden conseguir igual nivel de cumplimiento de los objetivos pero utilizando para ello muy distintas cantidades de recursos y eso, desde el punto de vista económico, marca una gran diferencia en el desempeño, porque introduce el problema de los costos de oportunidad.

Si se valora el desempeño de unas entidades territoriales sólo por su grado de eficacia significa que no interesa el costo de oportunidad de los recursos que se emplean y esto en una sociedad con escasez de recursos y restricciones fiscales, no puede ser ignorado.

⁴ Este análisis se basa en “La Economía del Sector Público” Stiglitz Joseph y “Análisis Económico y Eficiencia del Sector Público” David Trillo.

Ser eficaz a cualquier costo implica que la sociedad esta dejando de producir otros bienes y servicios alternativos en los cuales esos excesos de recursos empleados en producir un bien podrían satisfacer otras necesidades o producir más del mismo bien, si eso es lo que demanda la sociedad, pero ubicando la producción más cerca de la frontera de posibilidades.

En una sociedad en donde el sector público es productor de bienes y servicios en mercados que funcionan parcialmente o no funcionan (como en educación o salud), y por lo tanto no existe un sistema automático de incentivos por precios o por competencia para mejorar la asignación de recursos, y en donde el costo de oportunidad es significativamente alto por la escasez de recursos, debemos incluir la eficiencia como medida de desempeño de la gestión pública.

Más aún, la decisión de producir bienes y servicios en forma descentralizada se basa fundamentalmente en el argumento de que se deben obtener ganancias en eficiencia en la medida en que las comunidades pueden revelar más fácilmente sus preferencias, de alguna manera, esto se asemeja a los mecanismos automáticos de mercado porque son esas comunidades las que deben dar las voces de alerta, como lo haría el sistema de precios o la competencia, sobre si los recursos se están asignado bien de acuerdo con esas preferencias reveladas. La evaluación de la descentralización como política pública debe pronunciarse sobre las ganancias en eficiencia y esta metodología puede contribuir enormemente con este propósito.

La eficiencia mide la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados en un proceso productivo. Cualquier actividad productiva puede entenderse como un proceso de optimización, en el cual se busca alcanzar la máxima cantidad de productos sin desperdiciar, o aprovechar al máximo los recursos o insumos disponibles.

El sector público produce bienes y servicios cuándo las condiciones de mercado o el funcionamiento del mismo es parcial o incompleto, por lo tanto es inoperante la medición de eficiencia mediante el enfoque de eficiencia asignativa⁵. Al no cobrar precios por sus servicios y al ser significativas las variaciones regionales de los costos de los factores, es importante utilizar un concepto para la medición de eficiencia que no precise el establecimiento de estas valoraciones, esto es la eficiencia técnica.

⁵ Determina la combinación de factores de producción que aseguran un coste mínimo en la producción de un bien o servicio.

Como lo señala Trillo del Pozo⁶ la eficiencia técnica centra su atención en el uso de los recursos o insumos en la producción de uno o varios bienes y servicios. Se basa en las unidades físicas, quedando por fuera del análisis del costo o precio de los factores y la valoración de los ingresos obtenidos en la producción (eficiencia asignativa o de costo mínimo).

Existe ineficiencia técnica cuando es posible aumentar la producción a partir de un determinado nivel de recursos o si es posible reducir el uso de estos para obtener un nivel dado de producción. Cualquier punto por debajo de la frontera de producción es ineficiente. La metodología para la medición de la eficiencia técnica se presenta en el capítulo siguiente de este documento.

La evaluación del desempeño en el componente de eficiencia, evalúa la capacidad que tiene una entidad territorial para maximizar el nivel de producto con los insumos disponibles o para minimizar los insumos para un nivel de producto en los sectores básicos de la gestión local como educación, salud, agua potable, entre otros. Más específicamente, la entidad que produzca más por unidad de insumo será la más eficiente técnicamente. También lo será aquella que produzca el mismo nivel de producto con menos insumos, es decir, con la utilización de menores recursos.

Para realizar el análisis de eficiencia, se aplica la técnica “Data Envelopment Analysis”, en adelante DEA, la cual permite estimar la eficiencia relativa a partir de la especificación de funciones de producción.

La principal ventaja de este enfoque de tipo no paramétrico es la flexibilidad, al adaptarse a modelos con más de un producto (multi-output) de múltiples formulaciones (Rendimientos constantes a escala, Rendimientos variables a escala, etc.). Así mismo, no se necesita la elección (a priori) de una forma funcional concreta para describir la frontera de producción.

Mediante el análisis DEA las autoridades territoriales pueden tomar medidas para aprovechar mejor los recursos disponibles y focalizar acciones institucionales hacia los municipios que presenten los niveles más bajos de eficiencia. A su vez, medir la eficiencia de la gestión territorial permite:

⁶ TRILLO DEL POZO, David (2002). Análisis económico y eficiencia del sector público. Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Pág 5 Ss.

- Reasignar recursos para optimizar insumos.
- Identificar buenas prácticas. En otros términos, definir quién esta haciendo mejor las cosas y por qué.
- Establecer metas de eficiencia en el uso y combinación de los insumos y recursos disponibles.
- Monitorear la eficiencia en el tiempo.
- Premiar los mejores desempeños.

3. Requisitos legales

La descentralización en Colombia se inició en los ochenta, con el impulso de algunas reformas fundamentales que permitieron dar un papel más protagónico a las entidades territoriales frente a la gestión del Estado, sin embargo, el ordenamiento jurídico Colombiano se convenció de fortalecer este proceso, con la Constitución Política de 1991.

Es así como, la Constitución política, ha partido de definir los fines esenciales del Estado Social del Derecho, como servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, entre otros (Cfr. art. 2o. C.P.). Bajo este precepto, se quiso mantener para Colombia la forma de Estado unitario, adoptada desde la Constitución de 1886. Para el efecto en el artículo 1o. de la Carta estableció: "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)". Es así como, un primer elemento es el mantenimiento del Estado unitario, que supone entre otras cosas, la uniformidad de la ley para toda la comunidad nacional, antes que una pluralidad de regímenes legales dentro de un mismo Estado.

No obstante, como se desprende del artículo 1 de la Constitución, el Estado unitario se encuentra articulado con los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales, recalando que dicha descentralización y autonomía tienen limitaciones de orden constitucional, que se desprenden de la propia adopción de la forma unitaria, una de cuyas primeras consecuencias es la de la uniformidad legislativa en el ámbito nacional.

De esta manera, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en diferentes ocasiones, "la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, está limitada por los términos de la Constitución y la ley (Cfr. art.

287 superior). Es importante aclarar que la ley puede limitar la autonomía territorial, pero nunca alterar su núcleo esencial. La Ley está autorizada por la misma Constitución para señalar los límites de la autonomía territorial, de suerte que la Carta prevé la función delimitante del legislador, y en este orden de ideas el art. 15 de la Ley 29 de 1973 está conforme a derecho”.

De allí que el ámbito jurídico del cumplimiento de las disposiciones Constitucionales y legales, cobra importancia bajo el principio consagrado en la Constitución, razón por la cual, en esta metodología se ha desarrollado un componente de requisitos legales, con el fin de responder al seguimiento y a la evaluación de la gestión territorial, conforme a las disposiciones legales que limitan el ámbito de su acción y por ende, el uso de los recursos transferidos.

Es así como en la metodología se ha priorizado la evaluación de la ejecución de los recursos transferidos del Sistema General de Participaciones, en atención a la ley 715 de 2001, que precisó un régimen de competencias y recursos conforme al Acto legislativo N° 01 de 2001, donde igualmente se planteó la necesidad de realizar un seguimiento al uso de esos recursos.

Por otro lado, en la evaluación de la situación fiscal de las entidades territoriales, se busca redireccionar la estructura de su gasto público en favor de la inversión. En este sentido, la Ley 617 de 2000 prevé una serie de medidas que les permiten disponer de mayores recursos para poner en marcha procesos de saneamiento fiscal y por ende una mayor autonomía fiscal. Por esta razón, la metodología contempla evaluar el cumplimiento legal de los porcentajes establecidos en la Ley, tanto para la administración central como para los organismos de control.

Además de garantizar el principio de legalidad, el desarrollo de este componente permitirá fortalecer la transparencia en la gestión territorial de los recursos y contribuir al control social como elemento fundamental de la descentralización.

4. Gestión

Tanto en el análisis de eficacia como de eficiencia, se optó por evaluar aquellos procesos que son insumos directos del desarrollo de la entidad territorial y por ende se constituyen como los resultados visibles de la gestión. Al medir dichos componentes de esta manera, el análisis se circunscribe a los efectos que tienen el avance en las metas en términos de resultados y productos, así como

la dotación y combinación de insumos en los productos deseados. No obstante, los resultados en eficacia y eficiencia, no solo dependen de los efectos mencionados sino de múltiples factores que condicionan la gestión territorial que deben ser evaluados. Quedarse en la evaluación de eficacia y eficiencia es desconocer la complejidad de la gestión territorial y obviar el análisis de los factores que pueden ser las causas determinantes de los resultados.

Una forma de tratar este aspecto, es incluir en la metodología factores que sin estar vinculados de forma directa con los resultados obtenidos, se considerarían como elementos que afectan indirectamente la eficacia y eficiencia.

En esta medida, el análisis de gestión permite determinar la capacidad administrativa, el desempeño financiero de la entidad territorial para dar soporte a sus competencias, a la ejecución de los programas y proyectos del plan de desarrollo y a los demás planes estratégicos sectoriales, y la gestión sectorial.

Por capacidad administrativa se entiende la disposición de recursos humanos, tecnológicos y otros, asignados a dar soporte a los distintos procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la organización. Esta capacidad se mide mediante indicadores relativos que relacionan los recursos disponibles entre si o con respecto de los requerimientos del servicio, o bien relacionados con la competencia prestada. Ejemplo de este tipo de indicadores son el número de computadores por funcionario o la estabilidad del personal directivo del municipio.

La importancia de este componente radica no solo en la determinación de la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales como tal, sino principalmente, en la posibilidad de correlacionar dicha capacidad con los resultados de eficacia y eficiencia. De esta manera, mediante métodos gráficos y estadísticos es posible medir el grado de incidencia de las debilidades organizacionales y financieras en el desempeño, así como, explicar las diferencias en el desempeño que se presenten entre los municipios.

A partir de este análisis es factible determinar las causas que explican el bajo desempeño de las entidades municipales en los resultados de eficacia y eficiencia, derivados de las debilidades organizacionales y, de esta manera, establecer programas o acciones correctivas.

Por su parte, la capacidad financiera busca medir la situación fiscal de los municipios según los límites a los gastos de las entidades territoriales señalados en la ley 617 de 2000 y el comportamiento de otros indicadores propios de sus finanzas. Ello significa medir el grado de cumplimiento de los límites a los gastos de los municipios, según su capacidad para cubrirlos con sus ingresos de libre destinación; es decir, de acuerdo con su capacidad real de pago. Asimismo, determina la capacidad de generar rentas propias; la magnitud de la deuda; la capacidad de generar recursos propios excedentes (ahorro); la importancia de las transferencias de la nación en las fuentes de financiamiento totales y la magnitud relativa del gasto en inversión. Estos indicadores se conjugaron en uno sólo que refleja en una única medida los resultados del desempeño fiscal y permite ordenar las entidades territoriales de mayor a menor desempeño.

En la medida en que se consolide información oportuna y pertinente, se incluirán en futuras evaluaciones aspectos tales como la existencia de adecuados sistemas de información para el manejo del presupuesto, la dinámica en el cobro de los tributos, los controles a la evasión, el manejo del pasivo pensional, eficiencia en el recaudo, etc.

Finalmente, es necesario comentar que los productos al interior de los sectores básicos (educación, salud y agua potable) en eficacia y eficiencia dependen de la identificación de factores y variables particulares de la gestión sectorial que condicionan o inciden en este desempeño. Por lo tanto, se requiere identificar y correlacionar una “batería de indicadores” que reflejan estos factores que complementan el análisis sectorial.

5. Entorno

El entorno busca determinar qué factores de índole político, de orden público o sociodemográficos tienen mayor incidencia en los resultados obtenidos en las evaluaciones de eficacia y eficiencia.

Teniendo en cuenta que cada entidad territorial tiene su propia realidad, se requiere que los departamentos identifiquen aquéllos factores que aunque inciden en el desempeño de sus municipios, no son controlables directamente por el gobierno municipal, y con base en ellos, construyan indicadores acordes con las particularidades regionales.

Algunos ejemplos de indicadores a utilizar son: las relaciones entre el ejecutivo y el Concejo, los aspectos geográficos y poblacionales, los niveles de pobreza y de desarrollo humano, entre otros.

Para determinar la incidencia del entorno sobre el desempeño municipal y departamental, es necesario correlacionar los indicadores obtenidos en las evaluaciones de eficacia y de eficiencia con un conjunto de indicadores que reflejan los distintos componentes del entorno.

6. Análisis integral: Ranking

El resultado final de la metodología de evaluación, es el escalafón (ranking) de desempeño; es decir, una lista ordenada en forma ascendente o descendente de todos los municipios con base en los resultados de las evaluaciones. Dicho ranking, será publicado y difundido en medios masivos de comunicación.

No obstante, el desarrollo de la metodología, permitirá integrar los diferentes componentes mediante análisis transversales de la gestión general, financiera, administrativa y sectorial, para determinar y explicar los avances y las dificultades encontradas.

La metodología rompe con el paradigma: evaluación igual a eficacia, el cual hasta el momento ha caracterizado los procesos de evaluación de resultados en las entidades territoriales e incluso en el nivel nacional. Esta evaluación trasciende el plan de desarrollo, busca determinar, independientemente de los objetivos del gobierno y los programas y proyectos plasmados en los planes de acción, si se le está dando a los insumos disponibles los mejores usos para alcanzar el máximo nivel de producto posible en sectores básicos. Así mismo, permite determinar las causas que explican el desempeño de cada municipio.

Existe un componente complementario a desarrollar que corresponden a las *evaluaciones estratégicas* el cual aunque no hace parte de la metodología para la medición y análisis de la gestión municipal, se constituye en un insumo complementario para profundizar en el estudio de los sectores específicos de competencia local o en áreas particulares de la gestión que no han sido suficientemente tratadas y en las cuales existe interés particular del gobierno

nacional, y de las entidades territoriales, por conocer su problemática y diseñar políticas y programas estratégicos para su mejoramiento.⁷

⁷ Para ello, el DNP coordinará el área de interés a evaluar teniendo en cuenta diversos criterios como la relevancia para el Plan Nacional de Desarrollo o la necesidad de implementar programas y políticas específicos sobre el tema y concertará con todos los departamentos la elaboración de la evaluación estratégica. Para facilitar la implementación de esta evaluación, el DNP debe concertar los lineamientos metodológicos con los departamentos para el contenido y alcance de los trabajos. Las evaluaciones estratégicas pueden abarcar sectores específicos como recreación y deporte, vivienda, equipamiento municipal o temas de gestión como la participación comunitaria, o la participación del sector privado en la prestación de los servicios, entre otros temas.

II. COMPONENTE DE EFICACIA

La palabra eficacia proviene del latín *efficacia* significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar⁸. Dado el alcance del término, fue considerado en la Constitución Política de 1991 como uno de los principios de la función administrativa, haciendo referencia al logro de resultados en términos de cantidad, calidad y oportunidad.⁹

Para los gobiernos subnacionales, el artículo 339 de la Carta Magna establece que “las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley.”

Por consiguiente, en la gestión local el concepto de eficacia, está asociado al cumplimiento de las metas¹⁰ y en consecuencia, de los objetivos establecidos en el plan de desarrollo. En otras palabras, el primer parámetro para definir una buena gestión de la administración municipal lo constituye la consecución de las metas plasmadas en el plan de desarrollo, las cuáles son objeto de rendición de cuentas por parte del gobierno y son exigibles por la ciudadanía, en virtud del mandato otorgado y del voto programático.

De esta forma, el plan de desarrollo adquiere un papel protagónico dentro de la gestión territorial, ya que se convierte en el instrumento que guía la acción de los gobiernos locales, no sólo porque refleja el compromiso que adquirieron los alcaldes electos en su programa de gobierno, sino porque expresa los resultados de un proceso de planificación concertado entre los diversos sectores de la sociedad civil.

Dada la importancia del instrumento, y teniendo en cuenta que en él se deben definir en forma clara los objetivos de desarrollo del municipio, las estrategias y programas que se van a impulsar, y las metas que se pretenden alcanzar para garantizar en el corto, mediano y largo plazo la mejora en la calidad de vida de la población y el aprovechamiento racional y eficiente de los recursos

⁸ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española

⁹ Pachón, Carlos. Diccionario de la administración pública colombiana. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez: Segunda edición, 2001.

¹⁰ Meta es la cuantificación de los objetivos generales y específicos planteados en el plan de desarrollo.

de la entidad territorial; resulta indispensable que dentro del análisis del desempeño municipal exista un elemento que nos permita establecer el estado de avance en la ejecución del plan de desarrollo.

Por lo tanto, la evaluación de eficacia se convierte en un componente esencial, donde se mide el grado de cumplimiento de las metas propuestas en el plan de desarrollo del municipio. Entre mayor sea el nivel de cumplimiento en las metas trazadas mayor es el nivel de eficacia obtenido, y en consecuencia, mayor será el grado de satisfacción de la ciudadanía frente a la gestión local.

A. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO

La experiencia ha demostrado que existen inconvenientes para realizar una evaluación integral de los planes de desarrollo: hay numerosas y variadas metodologías no unificadas y se presentan debilidades en el momento de formulación de este instrumento de planificación.

A raíz de los preceptos establecidos en el artículo 343 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 152 de 1994, en el país han surgido diferentes sistemas y metodologías de evaluación de resultados, sin que exista una que permita estandarizar de manera objetiva y transparente el verdadero nivel alcanzado en la ejecución de los planes de desarrollo, lo cual no ha permitido comparar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por las diferentes administraciones locales.

Por su parte, el principal problema en la elaboración de los planes de desarrollo es que en la mayoría de ellos, no se incluyen metas e indicadores que permitan su seguimiento y evaluación. En general, las metas no son cuantificables y por lo tanto, no permiten establecer si se cumplen los objetivos en el tiempo señalado, y con los recursos previstos.

Teniendo en cuenta los anteriores inconvenientes, el DNP ha incluido dentro de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal lineamientos para realizar la evaluación de la ejecución del plan de desarrollo.

B. IMPORTANCIA DE LA MEDICIÓN DEL AVANCE EN LAS METAS DEL PLAN DE DESARROLLO

La importancia de medir el nivel de avance del plan de desarrollo radica en su capacidad de generar información útil, pertinente, coherente y consistente para facilitar la toma de decisiones del gobierno en cumplimiento de sus metas.

La implementación de un sistema de seguimiento y evaluación a la ejecución del plan de desarrollo genera condiciones que efectivamente mejoran la gestión pública de las entidades territoriales. Entre otros aspectos, porque contribuye a:

- *Fortalecer la coordinación interinstitucional:* debido a que un sistema de seguimiento y evaluación lleva inmerso una clara asignación de compromisos y responsabilidades de las diferentes entidades administrativas frente al plan de desarrollo de la entidad territorial, es posible establecer estrategias para que varias secretarías u oficinas, participen de manera coordinada en la ejecución de ciertos programas y/o proyectos. La coordinación de actividades en torno al plan de desarrollo fortalece el trabajo en equipo, la visión integral de los problemas de la entidad territorial, y posibilita la disminución de costos.
- *Mejorar la planificación y la gestión financiera:* en la medida en que exista claridad sobre las acciones necesarias para alcanzar los objetivos y metas del plan de desarrollo, se estarán propiciando condiciones que permitan ejecutar los recursos de una manera eficiente y prioritaria en aquellos programas, proyectos y estrategias que se consideran relevantes.
- *Fortalecer el proceso de autoevaluación:* un ejercicio de reflexión por iniciativa propia, permite establecer el avance y pertinencia de las acciones desarrolladas en el marco del plan, programa o proyecto. El análisis de esta información debe servir para introducir ajustes y retroalimentar la gestión en las entidades.
- *Mejorar la disponibilidad de información:* el fortalecimiento de procesos de seguimiento y evaluación garantiza que se consolide información pertinente, veraz y oportuna sobre el estado de avance de las metas y compromisos del plan de desarrollo.

Esta información debe estar disponible, especialmente para dirigentes y funcionarios, con el objeto de que éstos puedan tener mejores elementos técnicos que les permita cualificar y agilizar su capacidad de respuesta frente a la ciudadanía, los organismos de control, y medios de comunicación, entre otros.

- *Mejorar el control social y la legitimidad del gobierno:* en la medida en que el seguimiento y la evaluación arrojan información sobre la evolución de las metas y compromisos del plan de desarrollo, se facilita el proceso de rendición de cuentas por parte del gobierno ante la ciudadanía. De manera complementaria, se adquiere mayor claridad y organización al interior de la entidad territorial, lo que permite constituir un ambiente propicio para promover el control social y la transparencia en la gestión pública.
- *Consolidar la visión y la planificación de largo plazo:* el análisis de los resultados alcanzados permite establecer si las acciones que se están llevando a cabo son estratégicas para lograr la visión de la entidad territorial, facilitando así, el ejercicio de planeación de largo plazo y permitiendo retroalimentar el proceso de toma de decisiones, con lo cual se asegura, no solamente la ejecución de proyectos puntuales, sino la contribución de estos al logro de los resultados estratégicos del municipio.

C. INSTRUMENTOS PARA EVALUAR EL PLAN DE DESARROLLO

Para que un plan de desarrollo sea evaluable, debe dar respuesta, entre otros, a los siguientes interrogantes:

- ¿Qué se quiere lograr?
- ¿Cómo lo puede lograr?
- ¿Cómo se mide el logro?
- ¿Cuánto se espera lograr? (en términos de beneficio o cantidad, calidad, cualidad, u oportunidad de bienes y servicios, etc.)
- ¿En cuánto tiempo?
- ¿Quién o quiénes son los responsables de su logro?
- ¿Qué disponibilidad de recursos institucionales y financieros se requiere para alcanzar el logro esperado?

Entre más claro, concreto y medible sea el plan, y entre más precisos sean sus objetivos y metas, más fácil, coherente y consistente será su seguimiento y evaluación. Por eso, es fundamental que las metas estén formuladas de manera estratégica y sistemática, y que ellas cristalicen los objetivos, estrategias y programas definidos en la parte general del plan de desarrollo en concordancia con su plan de inversiones.

Para evaluar la ejecución del plan de desarrollo municipal, la administración debe utilizar instrumentos como el plan de inversiones, el plan operativo anual de inversiones, el decreto de liquidación del presupuesto y los planes de acción.

1. Plan de Inversiones

El plan de inversiones se convierte en el punto de partida para realizar la evaluación de la etapa de ejecución del plan de desarrollo, ya que en él se reflejan las intenciones de la administración local y la forma y los recursos con los cuales se va a ejecutar. De allí, la necesidad que su elaboración sea un ejercicio técnico, cuidadoso y sustentado en la realidad de la entidad territorial.

El plan de inversiones es la parte específica del plan de desarrollo, en la cual la administración territorial precisa, para el periodo de gobierno y en particular para cada vigencia del mismo, los programas y subprogramas a desarrollar, la identificación de la asignación presupuestal requerida para su ejecución, así como la previsión de fuentes de financiación. Adicionalmente, para que el plan de inversiones permita a la administración ser una guía de gestión, y articular la fase de planeación con el presupuesto, debe fijar metas concretas para objetivos, programas y subprogramas, establecer responsables de la ejecución y definir ponderadores para cada objetivo, programa y subprograma del plan, con el fin de hacer posible la posterior evaluación de los avances en su ejecución.

2. Plan Operativo Anual de Inversiones

Al desarrollar el plan de inversiones para cada vigencia (anual) con sus respectivas metas, se obtiene el denominado Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el cual se constituye en otro de los instrumentos constitucional y legalmente establecidos para la orientación, ejecución y

evaluación de la gestión pública territorial, ya que permite operacionalizar los objetivos y metas establecidas en el plan de desarrollo municipal, para cada año, definiendo los proyectos concretos que se van a ejecutar en la vigencia.

El POAI es un instrumento integral del sistema de planeación y del sistema presupuestal, que de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto – Decreto 111/96 – tiene por objeto determinar los programas, subprogramas, metas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal (contado el año a partir del 1 de enero hasta el 31 de diciembre), sus fuentes de financiación y la entidad responsable de su ejecución.¹¹

Este instrumento debe ser programado con todos los recursos que van a ser destinados a inversión y debe precisar cada una de las fuentes de financiación, en especial las de destinación específica para inversión, como el caso de los asignados por cada componente del Sistema General de Participaciones. El Plan Operativo Anual de Inversiones así concebido sirve para:

- Priorizar la inversión a realizar en la vigencia, promoviendo la optimización de la eficiencia en la ejecución de dichas inversiones.
- Adecuar el plan de inversiones del plan de desarrollo a las condiciones y características propias de cada vigencia fiscal, compatibilizándolo con la línea estratégica de la parte general del plan de desarrollo.
- Elaborar los correspondientes planes de acción con base en el presupuesto incluido en el POAI.
- Facilitar el seguimiento y la evaluación de los programas y/o proyectos que se van a ejecutar.
- Observar el nivel de avance del plan de desarrollo de acuerdo con las metas anuales que buscan la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en términos de producto y su efecto en términos de resultado.
- Permitir al alcalde autoevaluar su acción, de tal forma que pueda adoptar los correctivos necesarios en el transcurso de la vigencia.
- Retroalimentar la evaluación del plan de desarrollo municipal para el período de gobierno.
- Identificar indicadores de resultado de las inversiones programadas.

¹¹ El POAI debe llegar a nivel de proyecto, información que debe estar acorde con el decreto de liquidación presupuestal para realizar la evaluación.

Vale recordar que el POAI se incorporó al proyecto de presupuesto en gastos de inversión, por lo tanto, en la ejecución del presupuesto se concreta la ejecución del POAI.

Con base en el POAI, los distintos organismos de la administración pública territorial responsables de la ejecución del plan elaboran sus planes de acción programando, de conformidad con su competencia legal y capacidad institucional, la ejecución y cumplimiento de sus compromisos y responsabilidades frente a los objetivos, programas y metas formuladas en el plan de desarrollo.

3. Plan de Acción

El plan de acción se constituye en un instrumento de evaluación que permite a la administración municipal, orientar estratégicamente la ejecución del plan de desarrollo para períodos de un año, coincidentes con la ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia. Como se señaló anteriormente, permite a cada dependencia de la administración organizar y distribuir sus recursos disponibles (humanos, físicos, económicos y administrativos) en acciones y proyectos encaminados a cumplir las metas de los programas de su competencia.

Aunque la ley no establece el contenido de los planes de acción, dando autonomía a las entidades territoriales en su formulación y diseño de conformidad con sus requerimientos y necesidades propias de información para la programación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, se recomienda que su contenido mínimo sea el siguiente:

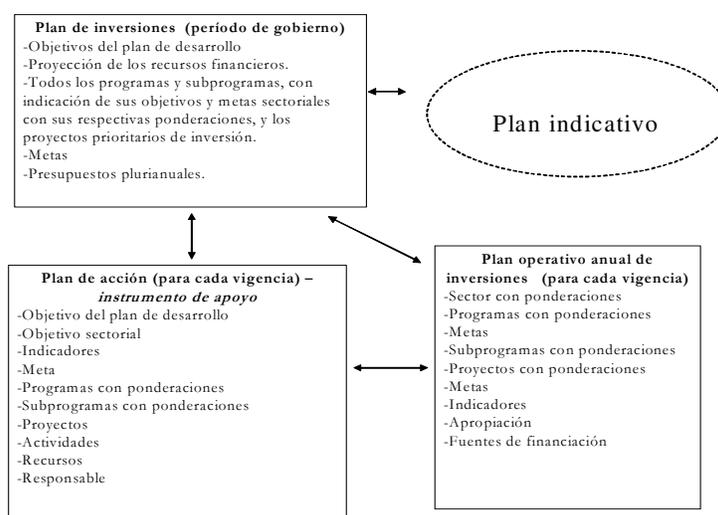
- Objetivo, programas y subprogramas que estén definidos en el plan de desarrollo y en los que la entidad en virtud de su misión, visión y objetivos institucionales, debe asumir compromisos y responsabilidades frente a su cumplimiento y al logro de los resultados esperados o metas del plan.
- Proyectos concretos que son responsabilidad de la dependencia y conllevan a alcanzar uno o varios de los objetivos propuestos en el plan de desarrollo.
- Descripción de acciones que debe adelantar la dependencia para el desarrollo de programas o subprogramas y proyectos que están bajo su responsabilidad.

- Metas que pretende alcanzar la entidad con cada uno de los proyectos y/o acciones.
- Costo en el que debe incurrir la entidad para desarrollar cada uno de los proyectos y/o acciones.
- Duración estimada de la ejecución de cada uno de los proyectos y/o acciones.
- Persona responsable de coordinar y supervisar lo concerniente a cada uno de los programas, subprogramas, proyectos y/o acciones.
- Descripción de las diferentes fuentes de financiación con las que cuenta la entidad para financiar cada uno de los programas, subprogramas, proyectos y/o acciones.
- Observaciones pertinentes para cada programa, subprograma, proyecto y/o acción.

Si el logro de los resultados que se formulan en el plan va más allá de la gobernabilidad de cada una de las entidades o dependencias del municipio, éstas deberán programar de manera medible en sus planes de acción los compromisos y responsabilidades concretas que bajo su competencia y autonomía asumen para aportar, contribuir o apoyar al logro de las metas del plan de desarrollo. Así mismo, deberán establecer mecanismos de coordinación y articulación, con las demás dependencias involucradas en el cumplimiento de los diferentes programas y objetivos.

En el Gráfico 4 se muestra el procedimiento lógico para usar los instrumentos de seguimiento y evaluación.

Gráfico No. 4
Instrumentos para la evaluación del plan de desarrollo



Dada la importancia de los anteriores instrumentos dentro de la evaluación del plan de desarrollo, es necesario que los mandatarios locales se apropien de ellos con el fin de que se conviertan en herramientas útiles que les brinden insumos para tomar decisiones que mejoren su gestión.

Se recomienda que la oficina de planeación municipal o quien haga sus veces, consolide la información que reportan las diferentes dependencias de la entidad territorial y coordine el proceso de evaluación. Para ello debe:

- Brindar, bajo un determinado criterio y enfoque, las orientaciones a los actores de las diferentes dependencias que participen en la evaluación. Esto implica la socialización de la metodología que se va a utilizar.
- Definir los procedimientos y formatos ágiles y sencillos a utilizar.
- En sistemas de información, le corresponde prever los mecanismos y procedimientos de captura de la información que se considera relevante para hacer el seguimiento al plan de desarrollo.
- Orientar el contenido y alcance de los informes de evaluación.
- Establecer la periodicidad de los procesos de monitoreo y evaluación, para cada dependencia y para la administración en su conjunto

4. El plan indicativo como una alternativa de evaluación del plan de desarrollo

Si el plan de desarrollo del municipio no es evaluable porque no está claramente estructurado y/o porque las metas son ambiguas o no se especifican bien, es necesario elaborar un plan indicativo¹² para el período de gobierno, en el cual, a partir del plan de desarrollo se identifiquen y agrupen los sectores, programas y subprogramas, y se definan metas específicas para cada uno de ellos.

En este sentido, el Plan Indicativo es un instrumento alternativo para evaluar el plan de desarrollo cuando éste haya sido mal formulado. Para su diligenciamiento, se hace necesario que el alcalde concerte con las dependencias sectoriales y con el equipo de gobierno los objetivos prioritarios, los programas y metas, con sus respectivos indicadores y ponderaciones.

¹² Para mayor detalle sobre el contenido y elaboración del plan indicativo consulte el documento: "Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo: Plan indicativo, plan operativo anual de inversiones y plan de acción" de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP.

Finalmente, dado que el plan indicativo reemplaza en cierta manera al plan de inversiones, una vez se elabore este instrumento, se debe continuar con la lógica del esquema del gráfico 3; es decir, elaborar el POAI y los planes de acción de cada dependencia.

B. CONCEPTOS A TENER EN CUENTA PARA EVALUAR LOS PLANES DE DESARROLLO

1. Metas

La meta es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios.

Existen dos tipos de metas: de resultado y de producto. Las primeras hacen referencia al cambio de un problema o el aprovechamiento de un potencial detectado en la entidad territorial, requieren que se conozca con claridad la situación inicial o actual para poder evaluar el cambio o modificación lograda.

Las metas de producto, por su parte, están relacionadas con la forma como se piensa solucionar el problema o las condiciones para aprovechar la potencialidad, es decir, el cómo se van a enfrentar las causas que generan dicha situación problemática o la potencialidad.

2. Indicadores

Un indicador es un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta esperada.

Dependiendo del tipo de meta a medir o la información que proporcione el indicador, éstos pueden ser cualitativos o cuantitativos. Igualmente, pueden medir los efectos de las acciones adelantadas por la administración municipal o la cantidad, calidad u oportunidad de los productos (bienes y servicios) entregados, como resultado de las acciones y proyectos ejecutados en cumplimiento del plan de desarrollo.

Los indicadores cuantitativos se expresan en términos de número, porcentaje, razón (tasas), ejemplo: número de niños atendidos con campañas de vacunación sobre el total de niños menores de cinco años, porcentaje de disminución de la evasión de impuestos, tasa de mortalidad.

Los indicadores cualitativos se expresan como el cumplimiento de una condición o como una escala de valores o de opinión, ejemplo: sí o no; bueno, regular malo; alto, medio, bajo; etc.

Los indicadores deben tener las siguientes propiedades:

- *Medibles.* Expresan un valor cuantificable o cualificable.
- *Disponibles.* Para medirlos es necesario contar con la información.
- *Determinantes.* Expresan mejor y más adecuadamente el avance del programa, subprograma y/o proyecto.
- *Válidos.* Reflejan lo que se pretende medir.
- *Precisos.* Están definidos de manera clara y sin ambigüedades.
- *Confiables.* Producen el mismo resultado dos mediciones del indicador para la misma política.
- *Fáciles* de cuantificar, agregar y desagregar.
- *Sencillos,* de fácil manejo e interpretación.
- *Asequibles.* El costo de la información que se requiere para construirlo no debe ser alto.

Dado que los indicadores son un punto de referencia, es necesario identificar un valor inicial como línea de base y establecer aquel que se espera lograr (meta) en un período de tiempo limitado con la ejecución de las acciones y proyectos que adelante la administración municipal en cumplimiento del plan de desarrollo.

3. Ponderadores

Los ponderadores permiten asignarle una importancia estratégica a cada una de las metas del plan de desarrollo, los cuales posteriormente mediante el mecanismo de agregación permitirán determinar el grado de cumplimiento o avance del plan.

Las ponderaciones de las metas se expresan en términos de porcentajes y la suma de ellas debe ser igual al 100%.

Existen diferentes criterios para determinar la importancia de las metas del plan de desarrollo, a continuación se presentan algunos de ellos:

- Recursos ejecutados.
- Programa bandera de amplio interés para el gobernante.
- Efecto en redistribución del ingreso.
- Impacto en mejoramiento condiciones de vida.
- Complejidad técnica y administrativa.
- Aporte en sostenibilidad económica del municipio.
- Contribución a la preservación de los recursos naturales.
- Impacto en mejoramiento de competitividad.

C. MOMENTOS DE LA EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

1. Monitoreo

El monitoreo es el proceso a través del cual se verifica el avance en el logro del valor esperado de los indicadores que miden las metas del plan. Este proceso se debe realizar con una frecuencia significativa, tomando períodos cortos como meses o trimestres.

A través de este momento de la evaluación se genera información estratégica que permite a los organismos y dependencias municipales autoevaluar su gestión en torno al cumplimiento de las responsabilidades asumidas en sus correspondientes planes de acción, para el logro de las metas, programas y objetivos del plan de desarrollo. En este sentido, el monitoreo permanente genera alertas que permiten establecer en dónde deben hacerse ajustes y correctivos para el cumplimiento en la ejecución del plan de desarrollo.

El monitoreo de las metas es la principal fuente de información para el seguimiento y evaluación de las acciones del gobierno en torno a los compromisos adquiridos con la ciudadanía.

2. Evaluación

La evaluación debe reunir la información generada a través de varias acciones de monitoreo, de tal forma que se puedan realizar análisis de tendencias y comportamientos de los principales avances del plan de desarrollo. Por ello, se recomienda hacer evaluaciones con una periodicidad semestral o anual.

Adicionalmente a la información generada en las acciones de monitoreo, la evaluación debe incluir procesos complementarios realizados a través del seguimiento del POAI y de los planes de acción elaborados por los distintos organismos y dependencias que tienen responsabilidad directa o aportan al cumplimiento de las metas del plan de desarrollo. Esta información debe ir acompañada de análisis de efecto de resultados logrados y de estudios de valoración de impacto específicos en temas relevantes, si así lo requiere la administración.

En la evaluación se debe determinar el impacto de las metas de producto respecto a su aporte al cumplimiento de las metas de resultado (por ejemplo, la construcción de 8 aulas escolares cuanto representa en términos de nuevos niños matriculados en el sistema educativo). Esto con el fin de que el municipio no se limite a la ejecución de proyectos puntuales, sino que de respuesta a la problemática fundamental del municipio y por tanto al cumplimiento de objetivos estratégicos del plan.

De esta manera, la evaluación permite explicar y sustentar el logro alcanzado en la consecución de los resultados esperados, haciendo énfasis, en los beneficios obtenidos por la ciudadanía. Este proceso permite sustentar la rendición de cuentas por parte del gobierno a los entes de control y a la ciudadanía, y tomar decisiones para el mejoramiento continuo de la gestión pública.

D. CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE EFICACIA

Existen diferentes alcances en la evaluación del cumplimiento de los planes municipales de desarrollo de acuerdo con la información que se quiere presentar y el usuario que la recibe. El municipio se autoevalúa para mejorar su gestión, rendir cuentas a la comunidad y presentar informes a los organismos de control; el departamento evalúa a los municipios de su jurisdicción para identificar acciones y proyectos de asistencia técnica y para

promover el desarrollo económico; y la Nación evalúa para medir los avances en el cumplimiento de los objetivos de la política de descentralización y demás políticas públicas.

De acuerdo con lo anterior, es necesario aclarar que el índice de eficacia que hace parte de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal no pretende reemplazar el ejercicio de autoevaluación¹³ que realizan las entidades locales, y por lo tanto, para su construcción deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

El índice de eficacia se obtiene a partir del cumplimiento de las metas de producto del plan de desarrollo municipal. La razón primordial por la cual se tomó esta decisión es la dificultad que existe en la medición de las metas de resultado, ya sea porque los cambios esperados no se obtienen de una vigencia a otra, porque no existe información suficiente para su cálculo y/o porque la construcción de los indicadores resulta muy costosa.

Se privilegia el cumplimiento de las metas de los sectores de educación, salud y agua potable que constituyen los sectores básicos sociales, en los cuáles los municipios tienen responsabilidades para la prestación de los servicios, para los cuáles son destinados gran parte de los recursos que percibe la entidad territorial por concepto de transferencias, y además porque en dichos sectores se focaliza la política de descentralización de nuestro país.

Las metas planteadas en los sectores vivienda, vías, agropecuario, medio ambiente, cultura, deporte y recreación, y demás incluidos en el plan de acuerdo con el artículo 79 de la Ley 715 de 2001, se agrupan en la categoría otros sectores.

1. Índice de eficacia de los sectores básicos

El ponderador para cada una de las metas de los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico se asigna teniendo en cuenta la

¹³ Se recomienda que el municipio realice el ejercicio de autoevaluación no sólo en término de resultados y productos, sino ponderando de acuerdo con las prioridades que haya fijado el alcalde. De esta forma podrá evidenciar si las acciones y los proyectos ejecutados durante su administración han contribuido a logro de los objetivos estratégicos y las metas de resultados contempladas en el plan de desarrollo; es decir, si su gobierno aportó al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes mediante la solución de los problemas estructurales o el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas del territorio.

participación de los recursos utilizados en su ejecución, dentro del total de los recursos del sector al que pertenece.

Para ponderar las metas que no requieren recursos monetarios de inversión, se calcula un promedio simple con los niveles de cumplimiento de cada una de ellas; en este caso, la ponderación es equiprobable (todas las metas valen lo mismo).

Para calcular el índice de eficacia total de los sectores básicos se utiliza la siguiente fórmula:

$$IESB = IESBI * 0,9 + IESBNI * 0.1$$

Donde:

IESB = Índice de eficacia sectores básicos
IESBI = Índice de eficacia sectores básicos con recursos de inversión
IESBNI = Índice de eficacia sectores básicos sin recursos de inversión

2. Índice de eficacia de los otros sectores

Las ponderaciones de las metas correspondientes a los sectores agrupados en esta categoría, deben ser definidas por el alcalde y su equipo de gobierno. Para ello, pueden utilizar los criterios que consideren más relevantes (compromisos, recursos, tiempo de ejecución, complejidad técnica, impacto generado, etc.).

Se calculan separadamente los índices de los sectores básicos y de los otros sectores.¹⁴

El índice de eficacia para los otros sectores se obtiene de la sumatoria del logro ponderado en cada una de las metas.

$$IEOS = \sum \text{nivel de cumplimiento de la meta (ponderada)}$$

¹⁴ El procedimiento para cada uno de ellos se describe en el "Manual para la aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal".

Donde:

IESB = Índice de eficacia de los sectores básicos

3. Índice de eficacia total (IET)

La calificación final resulta de ponderar el índice de eficacia para los sectores básicos con el índice de eficacia para los otros sectores. Como anteriormente se mencionó, se privilegia el índice de eficacia de los sectores de educación, salud y agua con un peso del 60%. Para los otros sectores la ponderación es de 40%. El cálculo se realiza con la siguiente fórmula:

$$IET = 0.6 * IESB + 0.4 * IEOS$$

Donde:

IET = Índice de Eficacia Total

IESB = Índice de eficacia de los sectores básicos

IEOS = Índice de eficacia de los otros sectores

La evaluación del plan de desarrollo debe hacerse para cada una de las vigencias y para el período de gobierno. El resultado del índice de eficacia total se clasifica según los rangos definidos en la siguiente tabla:

Tabla No. 1
Evaluación de cumplimiento de metas

| Nivel de Cumplimiento | Rangos de cumplimiento (%) |
|-----------------------|----------------------------|
| Muy bajo (MB) | 0 - 20 |
| Bajo (B) | 21 - 40 |
| Medio (M) | 41 - 60 |
| Alto (A) | 61 - 80 |
| Muy Alto (MA) | 81 - 100 |

III. COMPONENTE DE EFICIENCIA

Para realizar el análisis de eficiencia, se propone aplicar la técnica “*Data Envelopment Analysis*”, en adelante DEA, la cual permite estimar la eficiencia técnica relativa¹⁵ de los municipios en los sectores de inversión social a partir de la especificación de funciones de producción.

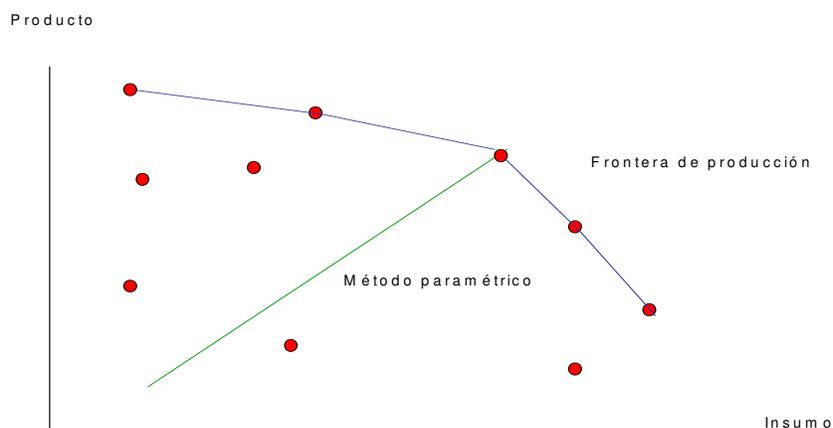
El DEA mide la eficiencia relativa de un número de unidades de decisión (municipios) comparando cada una con la más eficiente técnicamente. La unidad o unidades de producción más eficientes son aquellas que logran mayor nivel de producto por unidad de insumo, o el mismo nivel de producto con menores insumos, en ese sentido, el DEA optimiza cada una de las relaciones producto/insumo (o combinaciones de producto/combinaciones de insumos) para cada una de las unidades de decisión y a partir de ello, estima una frontera de producción.

El DEA es una metodología directa de fronteras. En vez de establecer tendencias ajustando una regresión centrando datos, como lo hacen los métodos paramétricos, el DEA construye una superficie escalonada con base en las observaciones que presenten mayor relación producto/insumo. En estos términos, una frontera de eficiencia es el límite de producción explicado por la mejor relación entre los productos y los insumos para una determinada función de producción. En la gráfica siguiente se compara la forma de estimación de los dos métodos.

¹⁵ Centra su atención en el uso de los recursos humanos o de capital (utilización de unidades físicas) en la producción de uno o varios bienes y servicios.

Gráfico No. 5

Representación gráfica de los métodos paramétricos y no paramétricos



En el DEA, la eficiencia técnica relativa de cualquier unidad productiva se calcula construyendo el cociente entre una suma ponderada de productos y una suma ponderada de insumos. Los ponderadores (multiplicadores), tanto para los productos como para los insumos, constituyen las variables de elección del problema de optimización, y se escogen de forma que calculen la medida de eficiencia de cada unidad productiva, sujeto a la restricción de que ninguna unidad tenga una medida de eficiencia relativamente mayor al de la unidad. Para facilitar la estimación de la eficiencia se utilizará el software Frontier Analyst.

Mediante el uso del software se pueden estimar varios modelos de eficiencia. El primer modelo asume que la tecnología de producción presenta rendimientos constantes a escala (CRS) y constituye el índice de eficiencia técnica global (ETG). Sin embargo, el supuesto de rendimientos constantes no siempre se cumple, porque puede ocurrir que algunas entidades territoriales no estén operando a una escala óptima por la presencia, por ejemplo, de competencia imperfecta, restricciones fiscales, normativas, orden público etc. Para solucionarlo, se estima un modelo que tiene en cuenta los rendimientos variables a escala (VRS), y calculando así la eficiencia técnica pura (ETP) separándola de los efectos de escala (eficiencia de escala) derivados de utilizar la especificación de rendimientos constantes (CRS). Por último, se calcula el cociente entre la eficiencia técnica global y la eficiencia técnica pura para determinar la eficiencia de escala (EE) determinando que entidades realmente están o no operando en una escala óptima.

Lo más importante de este análisis es realizar una buena especificación en determinar el producto o los productos sobre los cuales se quiere estimar la eficiencia y los insumos directos que se requieren para producirlos. A continuación se presentan las funciones de producción propuestas para medir la eficiencia municipal.

A. SECTORES ANALIZADOS: FUNCIONES DE PRODUCCIÓN

Con la metodología propuesta se evaluará la eficiencia del municipio en la producción de servicios básicos para la población. En este punto se presentan las funciones de producción concertadas con los departamentos, los ministerios respectivos y el DNP para los siguientes sectores y productos tomados inicialmente como prioritarios.

Tabla No. 2
Funciones de Producción

| SECTOR | PRODUCTO |
|----------------------|--|
| Educación: | 1. Matrícula Educativa urbana y rural 2. Calidad educativa |
| Salud: | 1. Afiliaciones Régimen Subsidiado 2. Plan Ampliado de Inmunizaciones conforme al Plan de Atención Básico |
| Agua potable: | 1. Producción de agua y continuidad del servicio 2. Calidad del agua |

Aunque en este documento se propone la evaluación de eficiencia en estos tres sectores básicos por razones de comparabilidad a nivel de todo el país, los departamentos pueden hacer uso de esta herramienta metodológica para evaluar la eficiencia con que los municipios prestan otros servicios importantes en sectores estratégicos (agrícola, vías, medio ambiente, etc.) del área de su jurisdicción.

1. Funciones de producción en el sector educación

En educación se propone medir eficiencia en dos productos fundamentales del sector: la matrícula educativa y la calidad de la educación.

1.1 Matrícula educativa

Por matrícula se entiende la incorporación de población al sistema educativo. Para la producción de matrícula educativa se debe estimar la eficiencia municipal de manera agregada (zonas urbanas y rurales), aunque las condiciones para la prestación del servicio pueden diferir por la dispersión poblacional. En las tablas 3 y 4 se presentan los productos y los insumos para estimar la eficiencia en la matrícula educativa.

Tabla 3
Matrícula educativa zona urbana y rural (total)

| PRODUCTO | INSUMOS |
|--|---|
| Alumnos matriculados en preescolar a media, en establecimientos educativos oficiales del municipio (sin subsidios). Fuente: SFPT-DDTS ¹⁶ | Insumo No 1 Total docentes oficiales vinculados. Fuente: Formulario F, Depto, Mpio, DDS-DNP (municipios certificados) |
| | Insumo No. 2 Inversión (\$) en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años. Fuente: SFPT-DDTS |
| | Insumo No. 3 Espacio - Aula disponible en los establecimientos. Fuente: Formulario F, SFPT-DDTS. |

Orientación: Maximización del Producto

El producto son los alumnos matriculados en preescolar, básica y media del municipio (zona urbana y rural) que son oficiales (matrícula oficial). Los insumos son los docentes oficiales, sin incluir docentes con funciones administrativos como rector, directores, coordinadores. La inversión¹⁷ incluye todos aquellos gastos distintos de nómina y corresponden a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura, dotación material didáctico, pago de servicios públicos de las instituciones educativas, transporte escolar, capacitación, sistema de información, alimentación escolar y sin incluir los contratos con oferta privada, para los tres últimos años en pesos constantes del último año de análisis. El tercer insumo corresponde a los metros cuadrados de aula disponibles en el municipio. Esta función no incluye en el producto contratos con oferta privada del sector ofrecido por el municipio en cuanto a cobertura.

¹⁶ Convenciones: Dpto = Departamento, Mpio = Municipio, DDTS = Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, SFPT= Subdirección de Finanzas Públicas territoriales, DDS = Dirección de Desarrollo Social, DNP = Departamento Nacional de Planeación, Formulario F= Formulario SICEP, ICFES = Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Mineducación = Ministerio de Educación Nacional, Minprotección = Ministerio de la Protección Social.

¹⁷ Información deflactada al año base de la evaluación.

1.2 Calidad de la educación

La calidad de la educación se entiende como la brecha existente entre lo establecido por el sistema educativo como estándares mínimos de aprendizaje que debe tener un estudiante como resultado de procesos coherentes con los desarrollos políticos, culturales, científicos, tecnológicos, ambientales que satisfagan las expectativas de la sociedad, de la institución y del mismo individuo, y el logro efectivo de ese estudiante.

Por esta razón se toman como producto los exámenes del ICFES que reflejan la calidad de la educación y es la base para construir la frontera de eficiencia. El desarrollo conceptual del proceso educativo, en el ámbito de la función de producción, considera que el rendimiento escolar de un estudiante depende de la conjunción de varios factores, tales como las características del entorno familiar, las habilidades innatas y demás peculiaridades internas del estudiante, las características de grupos de compañeros y los recursos o factores escolares entre otros, que tienen que ser tomados en cuenta en el caso educativo. Sin embargo, los resultados pueden ser afectados por la exclusión de algunos de estos factores directos que no se han endogenizado, no porque no se hayan discutido sino porque es difícil su medición o por la limitación impuesta por la información estadística disponible.

Teniendo en cuenta estos factores, se propone como función de producción para medir la eficiencia de la calidad de la educación la siguiente:

Tabla No. 4
Función de producción de la calidad en educación

| PRODUCTO | INSUMOS |
|--|---|
| Número de alumnos cuya calificación en el examen del ICFES fue medio, superior y muy superior (Instituciones educativas oficiales). Fuente: ICFES | Insumo No. 1 Número de Docentes con escalafón mayor a grado seis y/o grado dos del nuevo escalafón. Fuente: Formulario F, Depto, Mpio. |
| | Insumo No. 2 Inversión (\$) en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años. Fuente: SFPT-DDTS |

Orientación: Maximización del Producto

Los exámenes del ICFES reflejan las competencias que están adquiriendo los jóvenes en el proceso de aprendizaje y por ello se considera como el producto final en calidad. En la medida en que el Ministerio de Educación, conjuntamente con los municipios y departamentos, apliquen las pruebas de

logro censalmente y en forma periódica se tendrá información más oportuna para medir la eficiencia.

El insumo número de docentes con escalafón superior a grado seis y/o los grado 2 del nuevo escalafón, está asociado al mejoramiento de la calidad en la medida en que se espera que la inversión que hacen los municipios, departamentos y los mismos docentes en formación y capacitación debiera revertirse en mayores aprendizajes en los alumnos. Se presume que a mayor nivel de escalafón la calidad de la educación debe mejorar, dado los demás factores constantes. Adicionalmente, se considera como insumo la inversión (el mismo valor del insumo dos de la función de cobertura) como un insumo que revierte a nivel local en la calidad de la educación.

2. Funciones de producción en el sector salud

En el sector salud, los municipios tienen competencias directas en la afiliación de personas al régimen subsidiado de salud y en la elaboración y ejecución del Plan de Atención Básica en Salud –PAB–, y al interior de éste, el Plan Ampliado de inmunizaciones PAI como el producto más representativo, incidente y con información disponible.

2.1 Afiliación al régimen subsidiado

La afiliación al régimen subsidiado es la vinculación de las personas a través de las administradoras del Régimen Subsidiado –ARS– mediante el pago de una cotización subsidiada, total o parcialmente, para acceder a un plan obligatorio de salud. Los municipios deben identificar las personas objeto de la afiliación con base en el mecanismo del Sisben para focalizar los recursos hacia los estratos de mayor nivel de pobreza y contratar con las ARS, para ello cuentan con los recursos del Sistema General de Participaciones, las transferencias del FOSYGA y sus propios recursos.

La afiliación de una persona se hace mediante el pago de la Unidad de Pago por Capitación Subsidiado–UPCS–. De esta manera, el número de afiliados de un municipio es equivalente a los recursos de que disponen para el régimen subsidiado dividido el valor de la UPCS. Los contratos de afiliación se hacen para períodos anuales y son renovados periódicamente a su vencimiento para que el afiliado mantenga el beneficio del plan obligatorio.

En este contexto, la función de producción propuesta es la siguiente:

Tabla No. 5
Función de producción del régimen subsidiado

| PRODUCTO | INSUMOS |
|--|---|
| Número de afiliados al Régimen Subsidiado. Fuente: DDS–DNP, SFPT–DDTS | Insumo No 1 Total de recursos (\$) destinados al régimen subsidiado con todas las fuentes (SGP, Fosyga, rentas cedidas, recursos propios, etc) distintos de gastos administrativos. Fuente: SFPT–DDTS |
| | Insumo No 2 Gastos servicios personales (Nómina, Aportes + órdenes de prestación de servicios –OPS–) destinado a las labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos de RS. Fuente: Depto, Mpio. |

Orientación: Maximización del Producto

Se toma como producto los afiliados al régimen subsidiado, que corresponden a aquellos que pertenecen a los niveles más pobres del Sisben y para quienes está focalizado este régimen, además, de ser quienes estén carnetizados en la medida que esto les posibilita efectivamente demandar servicios en las Instituciones Prestadoras de Salud –IPS–. Así mismo, los afiliados no deben estar duplicados en el sistema de información. Con ello, la eficiencia en el régimen subsidiado se mide no sólo por el número de afiliados al Sisben, cuya correcta focalización se está desarrollando con un nuevo modelo.

Los insumos corresponden a los recursos financieros disponibles para afiliar personal (solo para afiliación) y a los gastos administrativos (Nómina, Aportes + órdenes de prestación de servicios –OPS–) incurridos en las labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos de régimen subsidiado en el municipio.

2.2 Plan de Atención Básica

El Plan de Atención Básica está constituido por aquellas intervenciones que se dirigen directamente a la totalidad de la población o aquellas que son dirigidas a los individuos pero tiene altas externalidades como fomento de la salud, control de consumo de tabaco y alcohol, control de vectores, entre otros.

Por ser tan amplio el abanico de actividades desarrollables dentro del PAB, se propone tomar algunos productos en particular para evaluar la eficiencia. Por

sus efectos importantes en la prevención de la enfermedad se tomó dentro del PAB, el Plan Ampliado de Inmunizaciones–PAI¹⁸–.

Tabla No. 6
Función de producción PAI

| PRODUCTO | INSUMOS |
|---|--|
| <p align="center">Número de niños vacunados: Triple viral: sarampión, rubéola y paperas. (TV / SRP) Fuente: Dpto, Mpio.</p> | <p>Insumo No 1 Inversión total (\$) provenientes de todas las fuentes, destinados al PAI. Fuente: SFPT–DDTS, Formulario C</p> |
| | <p>Insumo No 2 Cantidad de biológicos triple viral suministrados por el Ministerio de Protección Social (total dosis). Fuente: Depto, Minprotección.</p> |

Orientación: Maximización del Producto

El producto corresponde a número de niños vacunados, es decir la población de 1 año con la vacuna de la triple viral correspondiente a sarampión, rubéola y paperas.

El insumo 1 corresponde a la inversión total proveniente de todas las fuentes destinadas al PAI, mientras que el segundo insumo corresponde a la Cantidad de biológicos suministrados por el Ministerio de Protección Social (total dosis). Es necesario en este segundo insumo, como información adicional, establecer el porcentaje de pérdidas entre la cantidad de biológicos suministrada por el Ministerio y las dosis aplicadas.

3. Funciones de producción en el sector de agua potable

Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos y en particular con el agua potable, la prestación eficiente del servicio a sus habitantes por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio (artículo 5 Ley 142/94).

¹⁸ El PAI se empezó a implementar en el país a partir del 31 de diciembre de 1974 como una estrategia para combatir las enfermedades transmisibles como la poliomielitis, el sarampión, la tos ferina, la difteria, el tétano neonatal y las meningitis por tuberculosis. A través de éste programa se han adelantado las campañas de vacunación a los niños colombianos, lo cual permitió que en 1994 se lograra la erradicación de la poliomielitis. En este sentido, el país avanza paulatinamente en la ampliación de los contenidos del PAI, incorporando recientemente las vacunas contra haemophilus influenzae tipo B y hepatitis B, y en la consecución y mantenimiento de coberturas útiles de vacunación.

De esta manera, el Estado intervendrá para garantizar la calidad del servicio, la ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia en la capacidad de pago de los usuarios y prestar el servicio de manera eficiente, continua e ininterrumpida, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.

En este contexto, se proponen dos funciones de producción para medir: i) la eficiencia municipal en el aprovechamiento del recurso hídrico, cobertura y continuidad del servicio y ii) la calidad del agua suministrada.

3.1 Aprovechamiento del recurso hídrico, cobertura y continuidad de acueducto

La primera función que se propone medir se refiere al aprovechamiento del recurso hídrico, la cobertura y la continuidad del servicio. Esta función se relaciona con el agua que utiliza y produce el municipio para prestar el servicio. Para este caso la función de producción se especifica en la Tabla 5. En esta función se considera dos productos: agua producida y número de usuarios.

Tabla 7
Función de producción aprovechamiento del recurso, cobertura y continuidad

| PRODUCTOS | INSUMOS |
|--|---|
| <p>Agua sector urbano</p> <p>Producto 1: Metros cúbicos de agua producida.</p> | <p>Insumo No. 1: Inversión total en agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio privada para los últimos tres años.</p> <p>Fuente: SFPT-DDTS, Formulario F, Mpio, empresas.</p> |
| <p>Producto 2: Número de usuarios</p> <p>Fuente: SFPT-DDTS, Formulario F</p> | <p>Insumo No. 2: Promedio mensual del No. de horas de prestación del servicio.</p> <p>Fuente: SFPT-DDTS, Formulario F4, Mpio.</p> |

Orientación: Minimización de Insumos

El primer producto corresponde al agua producida en el sistema de acueducto (medida a la salida de la planta)¹⁹ en una vigencia, como segundo producto el número de usuarios que corresponde al número de personas naturales o jurídicas que se benefician con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble donde éste se presta o como receptor directo del servicio, a este último se denomina también consumidor.

El primer insumo es toda la inversión en agua potable y saneamiento básico en que incurre el municipio para desarrollar actividades relacionadas con captación, conducción, tratamiento, distribución y facturación privada para los últimos tres años (información deflactada al último año de la evaluación). De conformidad a lo establecido en el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 849 del 30 de abril de 2002.

Bajo el esquema de un operador privado, se deben sumar las inversiones en agua potable y saneamiento básico realizadas por este en el insumo 1. De igual manera se realizará el análisis a nivel agregado y diferencial para tener en cuenta los cambios en eficiencias dependiendo el operador.

Por último, se involucra el número de horas de prestación del servicio (promedio mensual). Este insumo se tiene que reescalar para ser consistente con el modelo de minimización de insumos, es decir, minimizar el número de horas sin prestación del servicio.

Los operadores que presten sus servicios en más de un municipio se tomarán para efectos del modelo como uno solo (la misma eficiencia), siempre y cuando exista interconexión entre los municipios que reciben los servicios. Es decir, sumar el valor de los insumos y productos de los municipios interconectados y asignar el mismo valor de la eficiencia a cada uno de los municipios.

Para efecto del análisis, es recomendable contrastar los resultados con los indicadores de gestión sectorial.

¹⁹ Conjunto de obras, equipos y materiales necesarios para efectuar los procesos que permitan cumplir con las normas de calidad del agua.

3.2 Calidad del agua

La segunda función está relacionada con la calidad del agua, la cual hace referencia a las condiciones de potabilidad²⁰ del agua para el consumo, definida así:

Tabla 8
Función de producción de calidad del agua

| PRODUCTO | INSUMOS |
|--|--|
| Calidad del Agua. Número de viviendas conectadas Fuente: SFPT-DDTS, Formulario F2 | Insumo No 1: Funcionamiento planta de tratamiento Fuente: Municipio |
| | Insumo No. 2: Pruebas realizadas (Porcentaje de cumplimiento de las pruebas realizadas en el año de la calidad organolépticas, físicas y químicas del agua segura de conformidad con el decreto 475/98). Fuente: Dpto, Mpio. |
| | Insumo No. 3 Inversión en infraestructura total de agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio privada para los últimos tres años. Fuente: SFPT-DDTS, Formulario F, Mpio. |

Orientación: Maximización del Producto

El producto es el número de viviendas en las condiciones de calidad establecidas en el Decreto 475 de 1998. La función contiene tres insumos, el primero de los cuales es la existencia de planta de tratamiento. Para efectos de la estimación, se valora con un (1) punto al municipio que posee y opera la planta y con dos (2) puntos al que no la posea o que la tenga y no funcione.

El insumo dos representa los exámenes necesarios de control de calidad del agua segura de acuerdo con lo establecido en el decreto 475 de 1998, de igual forma, se tomará el promedio de las mismas para la determinación del porcentaje. Es necesario recordar que de conformidad con el artículo 43 del Decreto 475 de 1998, las autoridades de salud de los distritos o municipios deberán desarrollar acciones de vigilancia de la calidad del agua para consumo humano relacionando los análisis microbiológicos de acuerdo con la población servida.

²⁰ AGUA SEGURA (Artículo 1 Decreto 475 de 1998): Aquella que puede ser *consumida* por la población humana sin producir efectos adversos a la salud

El insumo tres corresponde al insumo dos de la función de producción de aprovechamiento del recurso hídrico, cobertura y continuidad del servicio de acueducto y corresponde a inversión total de la prestación del servicio.

De manera paralela, es necesario recolectar información sobre la calidad de la fuente, que puede influir en el insumo 3 (Inversión y costos totales en la prestación del servicio) para constatar y determinar los casos en que una fuente requiera más tratamiento por su naturaleza.

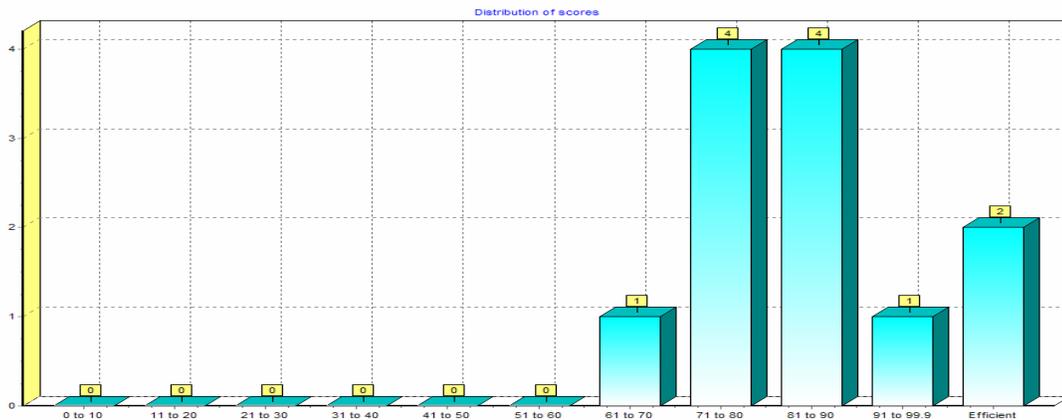
Con la evaluación de estos tres sectores es posible determinar la eficiencia en un alto porcentaje de los recursos invertidos en los principales sectores de inversión. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los departamentos pueden desarrollar esta metodología para medir la eficiencia de otros servicios específicos en sectores estratégicos del área de su jurisdicción.

B. ESTIMACIÓN DE LA EFICIENCIA²¹ Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

La metodología DEA permite estimar la eficiencia relativa de un conjunto de unidades de decisión, en este caso los municipios. Asigna 100 puntos a las entidades más eficientes según las relaciones de productividad entre producto e insumos y estima, a partir de allí, la eficiencia de las demás en una escala que va de 0 a 100. Con base en esta estimación, se construye un diagrama de distribución de frecuencias por intervalos por rangos de 10 puntos, tal y como se muestra en el gráfico 6.

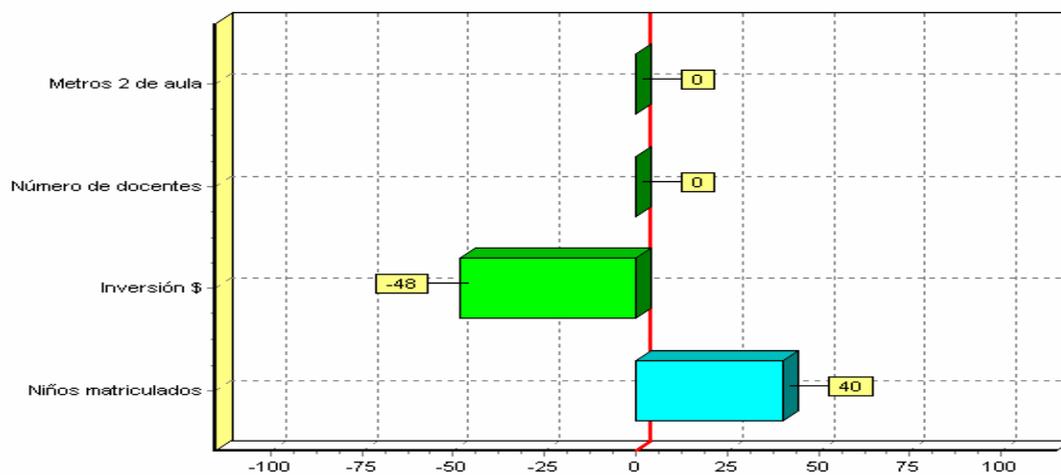
²¹ Para la estimación de la eficiencia se tiene disponible un software denominado Frontier Analyst desarrollado por la firma Banxia Software.

Gráfico No. 2
Estimación de eficiencia relativa del DEA



Además, esta técnica permite estimar la eficiencia maximizando el producto o minimizando insumos y, con base en uno de estos enfoques, sugiere las mejoras potenciales en el incremento de producto o en la reducción de insumos para cada municipio. Para los municipios más eficientes, ubicados en la frontera, no sugiere mejoras potenciales y para los demás, la mejora dependerá de sus relaciones de productividad con respecto a los más eficientes, tal y como se muestra en el gráfico 7.

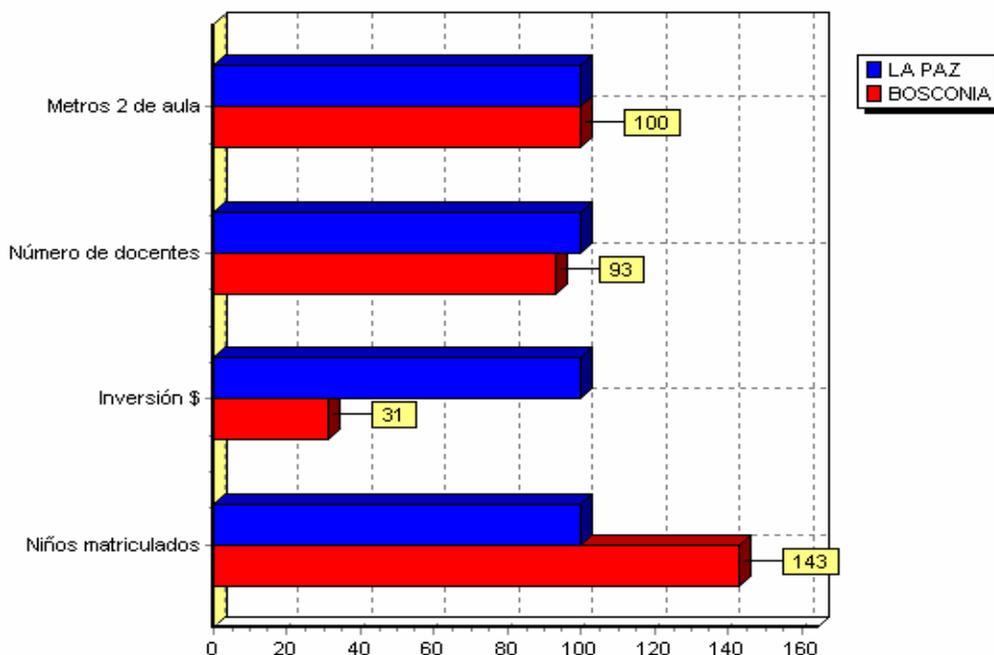
Gráfico No. 3
Propuesta de mejoras potenciales del DEA



El gráfico 7 muestra para un municipio en particular que hubiera podido aumentar el nivel de producto en 40% manteniendo la misma dotación de insumos de espacio físico de aulas y número de docentes y aún con menores gastos de inversión en 48%, es decir, una mejor asignación.

La metodología también muestra los municipios eficientes que, dada su dotación de insumos, se pueden comparar con el ineficiente, con el fin de establecer referencias competitivas y mejores prácticas, tal y como se muestra en el gráfico 8.

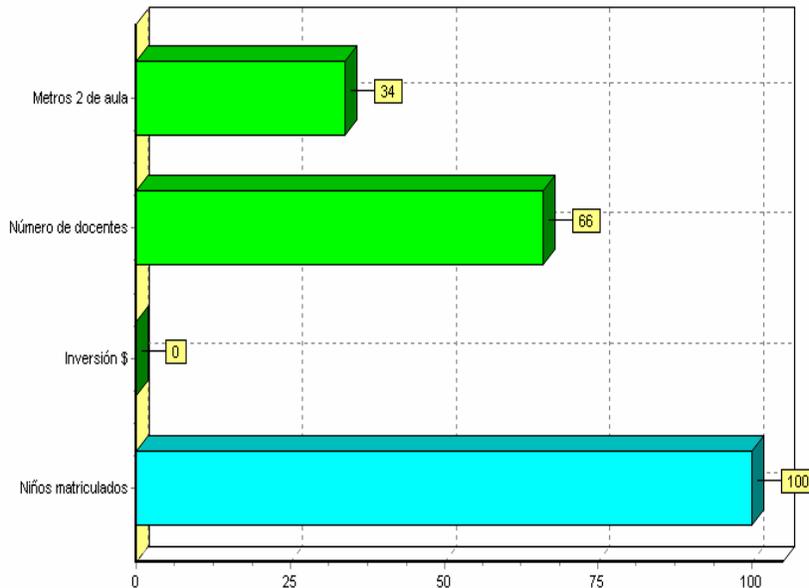
Gráfico No. 4
Comparaciones de eficiencia entre unidades de decisión



En el gráfico 8 la barra más clara corresponde al municipio eficiente (Bosconia) y la más oscura al menos eficiente (La Paz). El municipio eficiente cuenta con la misma dotación de espacio físico que el municipio de la Paz, menos docentes y un gasto de inversión mucho menor y aún así obtiene un nivel de matrícula superior a la Paz en 43%.

El análisis DEA permite también calcular la contribución de la eficiencia de cada insumo al producto, tal y como se muestra en el gráfico 9. En ese caso el insumo que menos contribuye a la eficiencia es la inversión (0%) y en segunda medida el espacio físico con 34%.

Gráfico No. 5
Contribuciones a la eficiencia de cada uno de los insumos



Además de las anteriores salidas, la técnica permite realizar análisis de correlación de los insumos entre sí y de estos con el producto, y de los insumos con los resultados de eficiencia todo esto con el objeto de evaluar la especificación de la función de producción y tomar decisiones sobre los insumos.

El análisis de eficiencia debe contestar preguntas como:

¿Qué tan dispersa es la eficiencia relativa entre las unidades de decisión? Si el diagrama de frecuencias muestra un número importante de municipios con eficiencias bajas esto significa que hay subutilización de insumos y que el producto puede aumentar significativamente. La gestión debe buscar aumentar las eficiencias concentrando a todos los municipios cerca de la frontera para evitar desperdicio de recursos.

¿Dónde están las mejores prácticas? Los municipios que están en la frontera, es decir, que son 100% eficientes, presentan las mejores prácticas en la producción del producto. Esto significa que tienen las mejores relaciones de productividad entre el producto y el insumo. Estas productividades deben hacerse explícitas y servir de referencia para obtener mejoras en productos y definir estándares departamentales y nacionales.

¿Qué tanto se puede mejorar la eficiencia? Los resultados del software permiten definir las mejoras potenciales en insumo y producto, lo cual debe servir de base para establecer qué tanto es necesario mejorar y en donde. Estos elementos son fundamentales para establecer planes de mejoramiento en los municipios.

¿Qué tanto se ha mejorado en el tiempo? La estimación periódica de la eficiencia permite establecer si ha habido mejoras en la eficiencia de los municipios en el tiempo y monitorear sus resultados.

¿Qué municipios requieren mayor apoyo? Los resultados de eficiencia y su monitoreo permanente debe permitir focalizar los apoyos desde el departamento y cualificar la asistencia técnica.

1. Índice de eficiencia global

El índice de eficiencia global que será utilizado para estimar el índice de desempeño final, se calcula con base en los promedios de los resultados de eficiencia para cada uno de los sectores: educación, salud y agua potable.

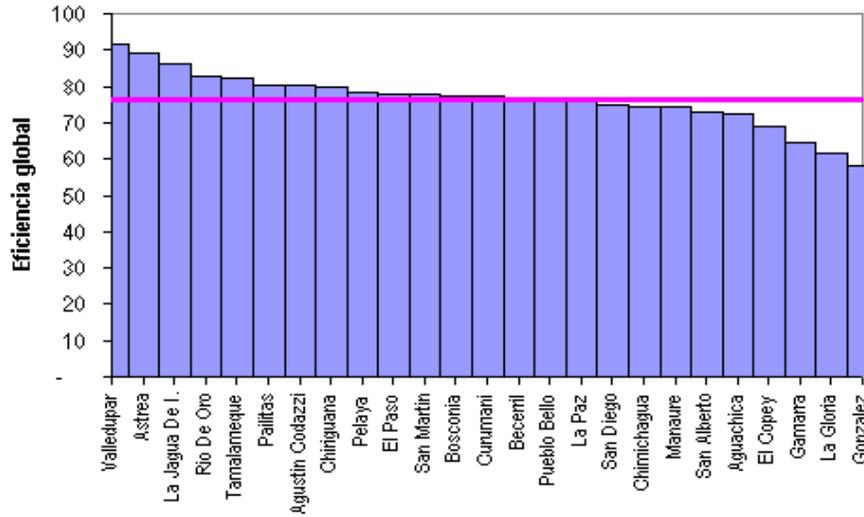
Se debe tomar el resultado de eficiencia obtenido por cada municipio y para cada función de producción en los distintos sectores y obtener el promedio sectorial. Posteriormente, se estima el promedio de los promedios de eficiencia obtenido para cada función de producción. En la tabla siguiente se presenta un ejemplo de la estimación de este índice. El índice que se debe tomar es el denominado “eficiencia promedio” en las columnas “Total”.

Tabla No. 9
Cálculos índice de eficiencia global

| Municipio | Educación | | | Salud | | | Agua potable | | | Total |
|-----------------|-----------|---------|--------------------|--------------------|--------|----------------|-------------------------|------------------|---------------|---------------------|
| | Matrícula | Calidad | Promedio Educación | Régimen subsidiado | PAI | Promedio salud | Cobertura y continuidad | Calidad del agua | Promedio Agua | Eficiencia promedio |
| Valledupar | 66.61 | 96.73 | 86.23 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 75.55 | 100.00 | 87.78 | 91.33 |
| Astrea | 70.31 | 96.06 | 88.79 | 90.55 | 92.47 | 91.51 | 74.84 | 100.00 | 87.42 | 89.24 |
| La Jagua De L. | 81.30 | 97.26 | 87.31 | 98.80 | 100.00 | 99.40 | 60.02 | 84.87 | 72.44 | 86.38 |
| Río De Oro | 61.29 | 96.71 | 77.37 | 91.49 | 51.86 | 71.67 | 97.12 | 93.71 | 95.42 | 81.49 |
| Tamalameque | 59.27 | 98.06 | 78.18 | 99.65 | 65.80 | 82.72 | 69.39 | 95.23 | 82.31 | 81.07 |
| Pailitas | 100.00 | 96.24 | 98.75 | 100.00 | 40.93 | 70.47 | 49.51 | 100.00 | 74.76 | 81.32 |
| Agustín Codazzi | 54.41 | 100.00 | 79.29 | 100.00 | 64.00 | 82.00 | 52.21 | 100.00 | 76.11 | 79.13 |
| Chiriguara | 50.85 | 75.17 | 64.14 | 94.82 | 100.00 | 97.41 | 75.22 | 78.40 | 76.81 | 79.45 |
| Pelaya | 53.70 | 49.29 | 65.19 | 93.61 | 78.98 | 86.29 | 100.00 | 77.98 | 88.99 | 80.16 |
| El Paso | 99.54 | 98.72 | 93.95 | 100.00 | 27.71 | 63.86 | 50.64 | 96.93 | 73.79 | 77.20 |
| San Martín | 58.98 | 98.88 | 82.48 | 91.16 | 59.00 | 75.08 | 53.22 | 91.36 | 72.29 | 76.62 |
| Bosconia | 100.00 | 96.12 | 98.71 | 90.70 | 54.52 | 72.61 | 44.29 | 76.23 | 60.26 | 77.19 |
| Curumari | 100.00 | 98.09 | 93.23 | 93.69 | 47.45 | 70.57 | 65.24 | 70.22 | 67.73 | 77.18 |
| Becerril | 100.00 | 98.37 | 94.06 | 91.20 | 66.83 | 79.02 | 45.71 | 72.15 | 58.93 | 77.33 |
| Pueblo Bello | 81.65 | 97.31 | 92.99 | 91.75 | 43.89 | 67.82 | 60.45 | 73.80 | 67.13 | 75.98 |
| La Paz | 43.11 | 86.73 | 65.58 | 92.68 | 54.87 | 73.77 | 59.40 | 100.00 | 79.70 | 73.02 |
| San Diego | 61.54 | 97.45 | 76.71 | 93.21 | 41.87 | 67.54 | 57.59 | 97.65 | 77.62 | 73.96 |
| Chimichagua | 40.12 | 39.30 | 56.98 | 91.59 | 100.00 | 95.79 | 66.55 | 84.10 | 75.32 | 76.03 |
| Manaure | 49.11 | 93.52 | 72.87 | 98.57 | 83.58 | 91.08 | 25.70 | 86.19 | 55.94 | 73.30 |
| San Alberto | 72.16 | 100.00 | 90.72 | 95.06 | 57.15 | 76.11 | 23.78 | 74.38 | 49.08 | 71.97 |
| Aguachica | 58.52 | 96.95 | 84.10 | 91.41 | 61.90 | 76.65 | 13.30 | 95.55 | 54.43 | 71.73 |
| El Copey | 61.99 | 96.15 | 83.92 | 98.11 | 44.27 | 71.19 | 22.88 | 77.13 | 50.00 | 68.37 |
| Garrara | 44.61 | 47.93 | 53.41 | 92.33 | 50.60 | 71.46 | 46.71 | 94.83 | 70.77 | 65.22 |
| La Gloria | 35.94 | 55.04 | 52.51 | 96.16 | 64.41 | 80.28 | 14.48 | 88.86 | 51.67 | 61.49 |
| González | 30.22 | 80.62 | 51.64 | 90.81 | 47.95 | 69.38 | 1.52 | 92.07 | 46.79 | 55.94 |

Con base en este resultado del índice de eficiencia global, se pueden ordenar los municipios de mayor a menor para obtener el escalafón tal y como se presenta en el gráfico siguiente:

Gráfico No. 6
Escalafón de eficiencia global

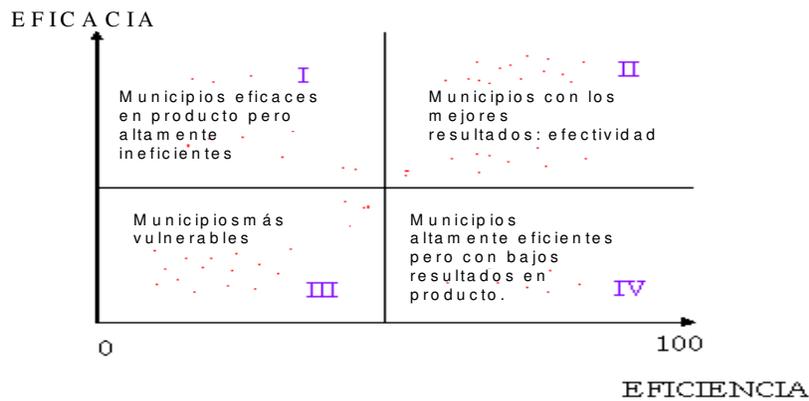


2. Relación eficacia – eficiencia

Una vez realizados los análisis de eficacia y eficiencia, se deben cruzar los dos resultados con base en ello, definir unos primeros lineamientos de política y de mejoramiento de la gestión local.

El cruce de estos dos resultados se hace mediante una gráfica como la que se muestra a continuación. Este cruce se debe realizar para cada uno de los sectores analizados.

Gráfico 11
Relación entre eficiencia y eficacia



En el gráfico 11, el eje “Vertical” corresponde a la eficacia medida por el índice de cumplimiento del plan de desarrollo. En el otro eje se relaciona el índice de eficiencia global.

El resultado de este cruce es la clasificación de los municipios en 4 ejes. En el eje II se encuentran los municipios más efectivos en resultados, por contar con un mejor cumplimiento de su plan de desarrollo, y ser los más eficientes en la utilización de los insumos. En ellos, se encuentran las mejores prácticas y sirven como referencia a otros municipios para adoptar programas y prácticas similares que mejoren la gestión. El esfuerzo de gestión para las entidades ubicadas en este cuadrante debe estar encaminado a sostener sus resultados en el tiempo.

En el cuadrante III se clasifican los municipios menos efectivos. Su nivel de cumplimiento del plan de desarrollo es bajo pero además sus resultados son muy ineficientes. Es decir, avanzan poco en su plan y a alta ineficiencia. Las medidas de política deberían estar dirigidas a desarrollar programas especiales de asistencia técnica por parte del departamento y/o del nivel nacional.

En el cuadrante I se ubican los municipios altamente eficaces, pero a su vez son altamente ineficientes porque producen a altas ineficiencias. Es el caso, por ejemplo, de los municipios con coberturas altas en acueducto pero cuyos sistemas están sobreestimados porque producen cinco (o más veces) por encima de la demanda efectiva de agua. La política en este caso debe estar encaminada principalmente a minimizar insumos.

En el cuadrante IV los municipios muestran altos niveles de eficiencia pero el nivel de eficacia es bajo, normalmente porque la dotación de insumos es también baja. Producen el máximo que pueden con los insumos disponibles, por eso, estos municipios son buenos candidatos para la asignación de nuevos recursos porque se puede esperar de ellos una alta productividad en su uso.

IV. COMPONENTE DE ANÁLISIS DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES

Este componente pretende focalizar el análisis sobre el cumplimiento de las disposiciones legales,, establecidas en la Ley 715 de 2001 y demás normas que desarrollan o modifican dicha Ley, con el propósito de verificar el estricto cumplimiento de las condiciones de ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones por parte de las entidades territoriales .

A. EL CONTEXTO NORMATIVO

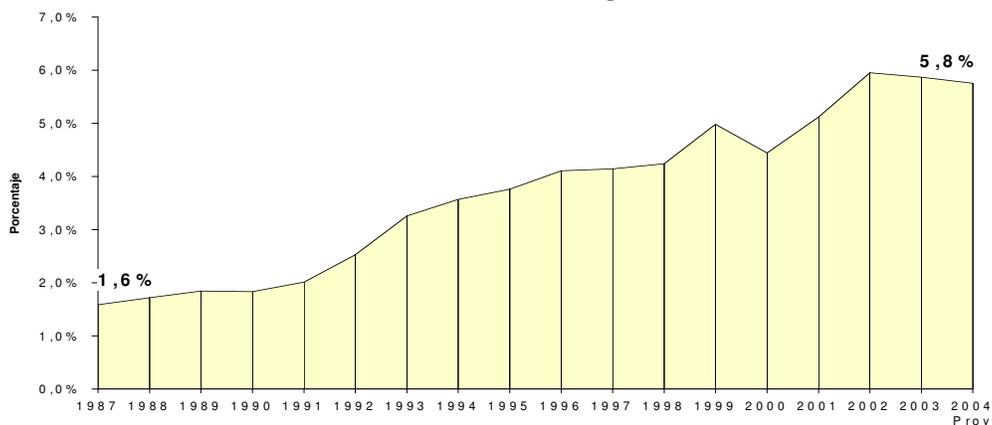
El objetivo general del componente de requisitos legales, consiste en evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por las Leyes 715 de 2001 y 617 de 2000, y las leyes o decretos reglamentarios con relación a la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones–SGP y de Saneamiento Fiscal.

1. Ley 715 de 2001

Como producto de la reforma al sistema intergubernamental de transferencias en el año 2001, las entidades territoriales han contado con un significativo crecimiento de los recursos en los últimos años, es así como, las transferencias pasaron de representar en 1986 el 1,6% del PIB al 5,8% del PIB en 2004 (Ver gráfico 12). Este importante crecimiento de los recursos para la inversión social en cabeza de las entidades territoriales hace necesario evaluar la adecuada ejecución de estos recursos.

Gráfico 12

Transferencias territoriales como Porcentaje del Producto Interno Bruto



Fuente: DNP-DDTS.

En este contexto, la Ley 715 de 2001 señaló los criterios de distribución de competencias y recursos a las entidades territoriales, estableciendo un marco de referencia para la adecuada asunción de competencias y la correspondiente ejecución de los recursos transferidos.

De esta forma, el objetivo general del componente de requisitos legales, consiste en evaluar el cumplimiento de este marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001 y las leyes o decretos reglamentarios con relación a la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP.

En este sentido, la misma ley 715 de 2001 estableció que las Secretarías de Planeación Departamental tendrían la responsabilidad de la evaluación y el seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones ejecutados por los municipios, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, en los siguientes términos: “Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios y participarán en los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley”

Sin embargo, es necesario precisar que la función de seguimiento y evaluación del cumplimiento de requisitos legales, a cargo de la Secretaría de Planeación Departamental y el DNP, es independiente de la función del control fiscal que le compete a la Contraloría General de la República -CGR- o las Contralorías territoriales, así como del control disciplinario a cargo de la Procuraduría General de la Nación y los personeros municipales.

De acuerdo con lo anterior, la metodología de la evaluación de requisitos legales se orienta a dar cuenta de los siguientes resultados:

- Determinar la adecuada incorporación de los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Establecer la adecuada utilización de los recursos de acuerdo con el marco normativo vigente
- Detectar las presuntas irregularidades, que deban ser remitidas a los organismos de control, para que dichas entidades, de acuerdo con sus competencias, definan las investigaciones y sanciones que consideren convenientes;
- Brindar información útil para que la sociedad civil ejerza el control social sobre los recursos transferidos por la Nación; y
- Determinar y analizar el alcance de las inversiones municipales realizadas en Educación, Salud, alimentación escolar y otros sectores.

1.1 La metodología de evaluación del cumplimiento de requisitos legales

Para efectos de realizar la evaluación del cumplimiento de los requisitos legales previstos para la adecuada ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones se establecen las siguientes etapas:

- *Determinación de la información requerida:* La fuente de información primaria debe provenir de los reportes de las administraciones municipales a través del Sistema de Información para la Captura de Ejecuciones Presupuestales-SICEP-, desarrollado por la DDTS del DNP, tanto para la vigencia anual, como para el informe semestral.

Adicionalmente la Secretaria de Planeación Departamental puede recurrir a fuentes complementarias como los presupuesto municipales, planes operativos anuales de inversiones y demás información que pueda contribuir al análisis.

- *Definición de la fechas y plazos para la recolección de la información primaria:* El decreto 72 de 2005, definió las fechas para que los municipios remitan la información de ejecuciones presupuestales municipales en el SICEP al departamento, no obstante las oficinas de planeación departamental en este marco pueden definir fechas para los informes complementarios que se requieran.

- *Definición de la base normativa aplicable para la vigencia y los aspectos legales a verificar.* Como fundamento básico para el ejercicio del seguimiento y la evaluación de los requisitos legales, es necesario definir los aspectos Constitucionales, legales y reglamentarios que circunscriben la debida gestión de las entidades territoriales en la vigencia, para ello, se priorizan los aspectos a evaluar en una Tabla de verificación de requisitos legales, adecuada a la vigencia fiscal.
- *Análisis del Cumplimiento de los requisitos legales.* Con base en los criterios señalados por la Ley 715 de 2001 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto en materia de programación presupuestal, se evaluara para cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones los siguientes aspectos:
 - *Consistencia en la ejecución del Ingreso del Sistema General de Participaciones:* Este aspecto pretende evaluar el cumplimiento de la adecuada incorporación de los recursos de los recursos girados durante la vigencia, así como la aplicación de la excepción del principio de unidad de caja que se debe aplicar en la programación del ingreso de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones percibido por el municipio.
 - *Cumplimiento de la ejecución del Gasto de Inversión sectorial financiada con el SGP.* En este aspecto se pretende evaluar la correspondencia entre los recursos asignados para cada componente y el grado de ejecución de estos recursos reportado por la entidad territorial, conforme a los porcentajes de ejecución establecidos en la Ley.
 - *Consistencia en los componentes del gasto ejecutado al interior de los sectores:* Este componente pretende evaluar el grado de consistencia entre los conceptos de gasto autorizados por la Ley, dentro de cada sector, conforme a las competencias de las entidades territoriales.
- *Obtener el informe definitivo de evaluación del cumplimiento de requisitos legales.* Esta etapa implica retomar la retroalimentación y consolidar un informe, en los términos de documento guía elaborado para el efecto.

- *Definir, determinar y enviar el informe para los organismos de control.* Como se mencionaba, un aspecto fundamental de esta evaluación corresponde al deber de remitir a los organismos de control, presuntas irregularidades encontradas en la evaluación, para que realicen las indagaciones e investigaciones pertinentes. Por lo tanto, deberá consolidarse un documento derivado de la evaluación general dirigido a los organismos de control.
- *Remitir el informe de evaluación al Departamento Nacional de Planeación y a organismo de control.* Conforme al artículo 89 de la ley 715 de 2001, en su literal tercero plantea: “Las Secretarías de Planeación Departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes. Si dichas irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales”.
- *Publicar los resultados para retroalimentar a la comunidad.* Finalmente se recuerda que conforme al artículo 90 de la Ley 715 de 2001, los resultados deberán ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación, con el fin de que la ciudadanía asuma el control social.

1.1.1 El análisis del cumplimiento de requisitos legales

Este análisis se basa en la verificación de tres aspectos: i. la incorporación y ejecución presupuestal de los ingresos transferidos por concepto del Sistema General de Participaciones, ii. el análisis de la ejecución total del gasto de inversión respecto a los recursos asignados y recibidos conforme a totales y porcentajes de forzosa inversión; y iii. la desagregación del gasto de inversión sectorial ejecutado.

Para el desarrollo de este análisis se utilizará fundamentalmente el sistema de captura de ejecuciones presupuestales–SICEP, como herramienta de recolección de información territorial, no obstante, podrán complementarse los análisis con otras fuentes.

1.1.1.1 Consistencia en la ejecución del Ingreso del SGP

Este análisis busca verificar si los recursos totales asignados por el CONPES y efectivamente girados en la vigencia evaluada, aparecen ejecutados en el presupuesto de ingresos, es decir si fueron programados (se realizó su incorporación al presupuesto) y si se registra la ejecución de los mismos conforme al ingreso de tesorería dado en la vigencia. Esto implica observar si se programó en ingresos la última doceava de la vigencia anterior, más las once doceavas de la vigencia, para cada uno de los componentes del sistema.

En este caso, el análisis se sustenta en el artículo 84 de la ley 715 de 2001, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y los conceptos de la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respecto a la programación y ejecución presupuestal de los recursos.

De esta manera para cada uno de los conceptos de ingreso del Sistema General de Participaciones evaluables se analiza el siguiente indicador:

Indicador de cumplimiento de la ejecución de ingresos respecto a lo asignado por la Nación, para cada uno de los conceptos del SGP:

Nivel de ejecución de ingresos asignados de SGP en el presupuesto anual:

| Nombre del Indicador | Cálculo |
|--|---|
| % Ejecución de ingresos respecto a lo asignado total de SGP (%EI/VA TSGP) | $\frac{\text{VEI del total SGP } i}{\text{VA del total SGP } i} = \times 100$ |

Donde:

VEI = Corresponde al monto ejecutado del SGP por el Municipio en ingresos en la respectiva vigencia fiscal.

VA = Corresponde al monto asignado en la vigencia (equivalente al total efectivamente girado en el año) del SGP.

i = Corresponde con cada uno de los municipios a evaluar.

Como se precisa en el documento “Cartilla para la aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal”, estos indicadores se calculan para los diferentes componentes del Sistema General de Participaciones así:

- Alimentación Escolar.
- Asignación para municipios ribereños
- Participación de Educación Total
- Participación de Educación – Calidad
- Participación de Salud –Total
- Participación de Salud – Régimen Subsidiado
- Participación de Salud – Prestación de servicios población no afiliada
- Participación de Salud – Salud pública
- Participación de Propósito General – Libre Destinación
- Participación de Propósito General – Forzosa Inversión

No obstante, estos componentes en cada vigencia se ajustarán conforme sea la asignación del Conpes.

En tanto estos indicadores sean equivalentes al 100%, se entenderá el cumplimiento de las disposiciones legales en la ejecución del ingreso. En caso contrario, cuando en la ejecución de ingresos se detecte un registro mayor a 100% se entiende como una sobreestimación de este ingresos y si es inferior, se considera como un presunto incumplimiento del artículo 84 de la ley 715 de 2001, en estos casos deberá remitirse a los organismos de control.

1.1.1.2 Cumplimiento de la ejecución del Gasto de Inversión sectorial financiada con el SGP

Mediante este análisis se pretende verificar que los recursos del Sistema General de Participaciones hayan sido ejecutados en inversión de acuerdo con las disposiciones legales, es decir, que se hayan utilizado en los sectores correspondientes, según las competencias del municipio y cumpliendo los porcentajes específicos determinados expresamente en los casos de la Participación de Propósito General (Agua, Deporte y Cultura).

En general, se basa en las normas aplicables para la vigencia, en especial, conforme a la tabla de verificación de requisitos legales, cuyo fundamento general es el Acto Legislativo N° 1 de 2001 y la Ley 715 del mismo año. En este sentido se orienta a que se garantice la destinación de los recursos prevista en el CONPES Social y la destinación sectorial de la Participación de Propósito General de forzosa inversión.

Con esa información se deben calcular los siguientes indicadores, para determinar el nivel de ejecución por subconcepto de la inversión financiada con recursos del SGP:

a. Indicador de consistencia: Tiene por objeto observar la coherencia entre los datos registrados en la inversión total financiada con recursos del SGP y los recursos disponibles en el ingreso, por este concepto más saldos de la vigencia anterior, más rendimientos financieros. De esta manera un municipio no podría gastar más de los recursos que tendría disponibles en la vigencia. Este sería un filtro inicial que permitiría excluir los datos inconsistentes.

b. Indicadores de cumplimiento de la ejecución del gasto de inversión respecto a lo asignado, -VA, para cada uno de los conceptos del SGP:

| Nombre del Indicador | Cálculo |
|---|--|
| % Ejecución de gasto de inversión comparado con lo asignado total de SGP (%EGI/VA-TSGP) | $\frac{\text{VEGI del total SGP } i}{\text{VA del total SGP } i} = \quad \times 100$ |

Donde:

VEGI = Corresponde al monto ejecutado del SGP por el Municipio en gastos de inversión en la respectiva vigencia fiscal.

VA = Corresponde al monto asignado en la vigencia (equivalente al total efectivamente girado en el año) del SGP.

i = Corresponde con cada uno de los municipios a evaluar.

Así sucesivamente para los siguientes conceptos del Sistema General de Participaciones:

- Alimentación Escolar.
- Asignación para municipios ribereños
- Participación de Educación Total
- Participación de Educación - Calidad
- Participación de Salud -Total

- Participación de Salud – Régimen Subsidiado
- Participación de Salud – Prestación de servicios población no afiliada
- Participación de Salud – Salud pública
- Participación de Propósito General – Forzosa Inversión
- Participación de Propósito General – Forzosa Inversión – Sector Agua Potable
- Participación de Propósito General – Forzosa Inversión – Sector Deporte
- Participación de Propósito General – Forzosa Inversión – Sector Cultura

Adecuados en cada vigencia a la información disponible y a la clasificación de los recursos que establezca el Conpes.

Cálculo y lectura de Indicadores:

En general, cuando estos indicadores se acerquen a una ejecución entre el 100% y 101% se entenderá el cumplimiento de las disposiciones legales en la ejecución del gasto de inversión²².

En consecuencia, las entidades territoriales que presenten una ejecución menor al 100%, representan un presunto incumplimiento de los porcentajes de ejecución mínima establecidos en la ley, así como dificultades en la gestión territorial, en tanto estos recursos tienen por objeto la inversión social y su falta de ejecución implica que no están cumpliendo su cometido. Estos casos deberán remitirse a los organismos de control.

En caso de que el porcentaje sea mayor al 101%, una vez descontado el valor que correspondía a saldos de la vigencia anterior, se estaría sobreestimando el gasto, por lo tanto, debería remitirse a los organismos de control.

Excepcionalmente, respecto a la Participación de Propósito General de forzosa inversión en los sectores de Agua Potable, deporte y cultura, se entenderá que hay cumplimiento cuando ejecuten más del 100% de lo asignado, por cuanto en estos sectores la ley ha establecido una inversión mínima, en consecuencia, no hay un límite máximo de inversión y pueden financiarse con recursos de la libre inversión de propósito general, por lo tanto, solo se considera un presunto incumplimiento cuando no alcanzan la asignación mínima.

²² Vale anotar que este 1% corresponde al margen originado en los rendimientos financieros que podrían surgir del SGP.

1.1.1.3 Consistencia en los componentes del gasto de inversión ejecutado al interior de los sectores conforme a la autorización legal.

Este componente tiene como finalidad verificar al interior de los sectores que los recursos del Sistema General de Participaciones sean destinados a la atención de la prestación de los servicios a cargo de los municipios, según sus competencias, de acuerdo con las prioridades de gasto previstas por las normas vigentes que orientan la asignación y ejecución. Para ello, se basa en el presupuesto de gastos de inversión por fuente con recursos del Sistema General de Participaciones (formato C1 sobre ejecución por fuente y formato C2 que permite especificar los saldos de vigencias anteriores, ambos del SICEP, adecuados en cada caso a la información solicitada en la vigencia).

Por cada sector, se toman los conceptos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones y se totaliza la inversión del sector con estos recursos. De acuerdo con cada subconcepto de gasto éste se compara con la ejecución total en el sector financiada con SGP.

En este sentido se observan los requisitos legales específicos, considerando:

- a. La Prioridad en la destinación de gasto:

| | |
|--|------|
| <u>Valor del objeto de subgasto financiado con SGP</u> | |
| Total gasto de inversión en el sector con SGP | X100 |

- b. Este indicador por subconcepto, de acuerdo con la base jurídica definida específicamente, se compara con:

Las prioridades de inversión recomendadas.
El nivel de pago de personal autorizado
Las competencias del municipio
Los lineamientos de ejecución brindados por los Ministerios.
Las destinaciones autorizadas en la ley.

Este análisis se concreta en dos líneas de análisis:

- a. *Análisis de presuntas irregularidades en la destinación específica de los recursos en cada sector.* Este se basa en la información del SICEP, los presupuestos anuales ejecutados, el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI y los anexos que el municipio ha remitido del SICEP exponiendo destinaciones específicas no previstas. Es así como, si hay conceptos que podrían considerarse extralegales, o hay destinaciones en contra de lo previsto en la ley, deberán remitirse a los organismos de control.
- b. *Análisis de la inversión sectorial y su composición para educación, salud, agua y otros sectores.* Lo cual, tiene por objeto retroalimentar la política sectorial e integrarse a los demás análisis sectoriales planteados en la metodología.

En el caso de Educación y de Salud este análisis debe separar los municipios certificados de los no certificados.

1.1.2 Ranking de cumplimiento de requisitos legales

Con el fin de integrar los resultados a la metodología general, se requiere concretar este análisis en un cuadro que permita observar el nivel de desempeño en el cumplimiento de los requisitos legales del Sistema General de Participaciones.

En este sentido, para articularse a la metodología general, el ranking de requisitos legales se realiza reclasificando los siguientes indicadores según el cumplimiento o no de las disposiciones legales:

% de ejecución del ingresos de SGP vs lo asignado, para:

- Alimentación escolar (A)
- Participación Educación (B)
- Participación Salud (C)
- Participación de Propósito General de Forzosa Inversión (D)

% de ejecución del gasto de inversión de SGP vs. lo que debía ejecutar, para:

- Alimentación escolar (E)
- Participación Educación (F)
- Participación Salud (G)
- Participación de Propósito General de Forzosa Inversión (H)
- Participación de Propósito General de Forzosa Inversión Agua potable (I)
- Participación de Propósito General de Forzosa Inversión deporte (J)
- Participación de Propósito General de Forzosa Inversión Cultura (K)

Estos indicadores reclasificados, se consolidan como se expone en la siguiente tabla, para lograr el Indicador Consolidado de Cumplimiento del Sistema General de Participaciones.

Tabla No. 10
Cálculo del Indicador de Cumplimiento del Sistema General de Participaciones

| Indicador por concepto de reclasificado según el cumplimiento o no de las disposiciones legales | | Consolidación del Indicador de Cumplimiento del SGP |
|---|--|---|
| % de Ejecución del ingresos de SGP = (Valor ejecutado en ingresos de SGP VEI/Valor Asignado de SGP VA)*100 | % de Ejecución del Gasto de Inversión (Valor ejecutado en gasto de inversión VEGI/Valor Asignado VA) X 100. | |
| % Ejecución de ingresos en Alimentación Escolar | % Ejecución de gastos de inversión con Alimentación Escolar | Sub-Indicador de Cumplimiento del SGP en Alimentación escolar: Promedio de % Ejec ingresos más % Ejec Gastos de inversión.(A) |
| % Ejecución de ingresos de Participación Educación | % Ejecución de gastos de inversión con Participación Educación | Sub-Indicador de Cumplimiento del SGP en Participación de Educación: Promedio de % Ejec ingresos más % Ejec Gastos de inversión (B). |
| % Ejecución de ingresos de Participación en Salud | % Ejecución de gastos de inversión con Participación en Salud | Sub-Indicador de Cumplimiento del SGP en Participación de Salud: Promedio de % Ejec ingresos más % Ejec Gastos de inversión (C). |
| % Ejecución de ingresos de Participación Propósito General Forzosa | % Ejecución de gastos de inversión con Participación Propósito General Forzosa | Sub-Indicador de Cumplimiento del SGP en PPG Forzosa total: Promedio de % Ejec ingresos más % Ejec Gastos de inversión (D). |
| | % Ejecución de gastos de inversión con PPG Forzosa Agua potable y saneamiento básico | Sub-Indicador de Cumplimiento del SGP en PPG Forzosa Agua Potable y Saneamiento Básico: Igual a % Ejec Gastos de inversión (E) . |
| | % Ejecución de gastos de inversión con PPG Forzosa Deporte | Sub-Indicador de Cumplimiento del SGP en PPG Forzosa Deporte: Igual a % Ejec Gastos de inversión (F) . |
| | % Ejecución de gastos de inversión con PPG Forzosa Cultura | Sub-Indicador de Cumplimiento del SGP en PPG Forzosa Cultura: Igual a % Ejec Gastos de inversión (G). |
| Indicador Consolidado de Cumplimiento del Sistema General de Participaciones- ICC SGP | | Igual a Promedio de [(A)+ (B)+(C)+(D) +(E) +(F) +(G)] |

En todo caso debe recordarse que la información base de este análisis, se recoge en el Sistema de Captura de Ejecuciones Presupuestales –SICEP, conforme al decreto 72 de 2005, en forma impresa y firmada, por lo que se considera un documento público, en tanto la misma sirve de insumo para la distribución de las transferencias, el seguimiento y la evaluación. Por lo tanto, la información no puede ser modificada o alterada puesto que ello supondría que se indujo a error en la distribución y hay una presunta falsedad en documento público, con las sanciones a que haya lugar desde el punto de vista disciplinario y penal.

De esta manera, el resultado total del componente de requisitos legales, estaría planteado primero en términos de sub indicadores de cumplimiento para alimentación escolar, educación, salud, forzosa inversión, agua potable y saneamiento básico, deporte y cultura. Finalmente deben determinar el Indicador consolidado de cumplimiento del Sistema General de Participaciones–ICC SGP. De esta manera, el municipio que obtenga el mayor valor en el ICC SGP será el primero y en su orden el menor porcentaje será el último.

Igualmente, hay que considerar que existe información inconsistente, calculada considerando un indicador de consistencia, en cuyo caso estos municipios se reclasifican en 0. De igual manera los municipios que no enviaron la información se reclasifican en 0, para ser remitidos a organismos de control y ocupar los últimos lugares en el ranking que compara el indicador consolidado de cumplimiento del Sistema General de Participaciones.

1.2. Informe especial: componente la ejecución de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas

Dadas las condiciones y características especiales del manejo de los recursos transferidos a los resguardos indígenas, se integra a la evaluación el análisis de la ejecución de estos recursos, considerando que la asignación especial del SGP para esta población tiene como fin satisfacer necesidades de educación, salud, desarrollo rural y agua potable y saneamiento básico. Para el efecto se consideran los parámetros generales de la metodología de este componente, teniendo en cuenta las especificidades propias del manejo de estos recursos.

1.2.1 Consolidación de informe general agregado por Departamento y por municipio, e informe de remisión a organismos de control

Finalmente, en el proceso metodológico se debe consolidar el documento de informe general agregado departamental, con un capítulo del análisis por municipio, el cual deberán remitir al DNP, articulado con los demás elementos expuestos en los otros componentes de la metodología general.

No obstante, vale recordar que este componente además incluye el informe a remitir a los organismos de control, sobre presuntas irregularidades en el cumplimiento de las destinaciones previstas en la ley, conforme a lo establecido en el artículo 89 de la ley 715 de 2001, que establece: “Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones... Las Secretarías de Planeación Departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes. Si dichas irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales”.

De esta forma, este informe de presuntas irregularidades deberán remitirse a: Contraloría General de Nación, Procuraduría General de la República, Contralorías departamentales y Personerías. Incluyendo una explicación general sobre la metodología y los listados de municipios donde se presentaron presuntos incumplimientos según el caso, justificados en las disposiciones legales presuntamente contrariadas.

1.2.2 Informe semestral de cumplimiento de requisitos legales

El artículo 89 de la Ley 715 de 2001, establece como responsabilidad de las secretarías de planeación departamental realizar acciones de seguimiento y evaluación para verificar el cumplimiento de la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP. Adicionalmente, el artículo 90 de la misma Ley, establece la función de elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia de la ejecución de los recursos del SGP.

El informe semestral está concebido como una actividad de monitoreo de la gestión local, en el contexto de las acciones de seguimiento focalizadas hacia la ejecución financiera de los recursos del Sistema General de Participaciones

asignados a los municipios para la vigencia, con corte al 30 de junio del mismo año. Para el efecto se retoman los lineamientos de la metodología general de cumplimiento de requisitos legales, basado en la información del SICEP desarrollada para el informe semestral.

De esta manera, el informe semestral tendrá como propósito establecer el nivel de ejecución de los programas y proyectos incorporados en el presupuesto de la vigencia, permitiendo la retroalimentación de la Secretaría de Planeación departamental a los municipios de su jurisdicción, con la finalidad de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos y ejecución de los programas y proyectos. De esta forma, las entidades locales podrán ajustar la ejecución presupuestal al cumplimiento de las disposiciones legales, promover la veeduría y el control de la comunidad sobre los recursos transferidos por la Nación y, determinar alertas tempranas para evitar la falta de transparencia y eficiencia.

En conclusión el componente de requisitos legales, permitirá retroalimentar la gestión y fortalecer el papel de los organismos de control, en aras de una mejor gestión de la administración de las transferencias del Sistema General de Participaciones, en contraste con los demás elementos de la metodología integral.

2. Ley 617 de 2000

La descentralización se materializa en la medida que los territorios estén en capacidad de cumplir con sus objetivos constitucionales y legales de garantizar la adecuada prestación de servicios. Por esta razón, la ley 617 de 2000 tiene como fin el consolidar entidades territoriales fuertes, equilibradas y económicamente viables tanto en el corto como en el largo plazo.

2.1. Metodología de cumplimiento de los límites de Gasto²³

En este aparte se evalúa si los organismos de control están cumpliendo con lo establecido en la Ley 617 de 2000, por lo tanto, es necesario calcular los gastos de estos organismos y compararlos con los límites establecidos por la Ley.

²³ Para el desarrollo de este apartado se deben seguir los lineamientos establecidos por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta entidad ha realizado una continua actualización de lo establecido en la Ley, incorporando por ejemplo, la jurisprudencia expedida en torno a ella por los altos tribunales colombianos.

El desarrollo de este componente se debe complementar con el primer indicador de desempeño fiscal de la metodología (componente de gestión) correspondiente al límite de gasto establecido para la administración central.

Gastos de concejos municipales y distritales

Hacen parte de los gastos de funcionamiento del correspondiente distrito o municipio, pero no computan dentro de los límites de gasto de funcionamiento autorizado a las respectivas entidades territoriales. Es por esta razón que en esta sección se verificará el cumplimiento de estos límites que no están evaluados en el indicador de desempeño fiscal.

Tabla No. 11

Límites para los gastos de los Concejos municipales y distritales

| No. de Concejales | Total honorarios causados X (No. de sesiones autorizadas) | | | % |
|-------------------|---|--------------------|-----|-----|
| | Honorarios Concejales | No. de Sesiones | | |
| 19-21 Concejales | 100% S.D.A. | 150 Ord. 30 Extra. | Más | 1.5 |
| 17-19 Concejales | 100% S.D.A. | 150 Ord. 30 Extra. | Más | 1.5 |
| 15 Concejales | 100% S.D.A. | 150 Ord. 30 Extra. | Más | 1.5 |
| 13 Concejales | 100% S.D.A. | 70 Ord. 12 Extra. | Más | 1.5 |
| 13 Concejales | 100% S.D.A. | 70 Ord. 12 Extra. | Más | 1.5 |
| 11 Concejales | 100% S.D.A. | 70 Ord. 12 Extra. | Más | 1.5 |
| 9 Concejales | 100% S.D.A. | 70 Ord. 12 Extra. | Más | 1.5 |
| Bogotá D.C. | 1/20 S.M.A. * | | Más | 2.0 |

S.D.A= Salario Diario Alcalde, S.M.A= Salario Mensual Alcalde.

* Sin superar 3.640 S.M.L.M (Salarios mínimos legales mensuales).

El seguro de vida de los concejales, el pago de transporte cuando haya lugar y los gastos por atención médica asistencial hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo municipio, con cargo a la sección del Concejo. Sin embargo, estos no computan para el cumplimiento de los límites de gasto del concejo.

Por otro lado, todos los municipios cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) no superen \$1.000.000.000 en lugar de los porcentajes arriba descritos, pueden destinarse como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento, en la siguiente vigencia 60 S.M.L.M

2.1.1 Límites para los gastos de las Contralorías

En relación con el crecimiento anual de los gastos de las contralorías, el inciso final de los artículos 9 y 11 de la ley 617 de 2000, establece que no pueden crecer en términos constantes, en relación al año anterior, es decir, únicamente pueden incrementarse en el índice de inflación causada en el año inmediatamente anterior, índice que puede ser superior o inferior a la meta de inflación esperada para el mismo año. Lo anterior aplica para el periodo de transición. A partir de la vigencia 2005, los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la inflación establecida por el banco de la República (se trabaja con inflación esperada y no causada).

Para el caso del Distrito Capital, el artículo 53 de la Ley 617 de 2000 estableció como límite de gasto de funcionamiento del Distrito, incluida la personería, el 50% de sus ICLD.

Tabla No. 12
Gastos totales de las Contralorías Municipales y Distritales

| Categoría | % Ingresos Corrientes de Libre Destinación |
|------------------------------------|---|
| Especial | 2.8% |
| Primera | 2.5% |
| Segunda de + de 100.000 habitantes | 2.8% |
| Segunda hasta 100.000 habitantes | No tienen Contraloría |
| Tercera | |
| Cuarta | |
| Quinta | |
| Sexta | |
| Distrito C. | 3.0% |

Tabla No. 13

Límites para los gastos de las Personerías Distritales y Municipales

| Categoría | Aportes |
|-------------------|----------------------------|
| Especial I.C.L.D. | 1.6% |
| Primera I.C.L.D. | 1.7% |
| Segunda I.C.L.D. | 2.2% |
| Tercera S.M.L.M. | 350 - No existe transición |
| Cuarta S.M.L.M. | 280 - No existe transición |
| Quinta S.M.L.M. | 190 - No existe transición |
| Sexta S.M.L.M. | 150 - No existe transición |

2.2 Ranking de cumplimiento Ley 617 de 2000

Al desarrollo de este apartado (Ley 617 de 2000) no se le asignará inicialmente una ponderación debido a que el límite de gasto de la administración central se encuentra evaluado en el indicador de desempeño fiscal del componente de gestión. Los indicadores de cumplimiento de la ley de los organismos de control serán tomados como explicativos de la gestión administrativa y fiscal de los gobiernos locales.

V. COMPONENTE DE GESTIÓN

El concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una administración, definiéndose como un proceso integral, sistemático y participativo, en el cual se articulan tres grandes momentos: la planificación, la ejecución, así como el seguimiento y la 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 términos de este documento la definición se simplifica a la capacidad administrativa, financiera y sectorial que tiene el municipio para cumplir el plan de desarrollo y sus funciones.

La importancia de este componente radica no solo en la determinación de la capacidad administrativa y financiera del municipio, sino principalmente, en la posibilidad de correlacionar dicha capacidad con los resultados de eficacia y eficiencia. De esta manera, mediante la construcción y análisis de una batería de indicadores, métodos gráficos y estadísticos, es posible medir el grado de incidencia de las debilidades organizacionales en el desempeño y la gestión municipal así como explicar las diferencias en el desempeño que se presenten entre los municipios del departamento.

A. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Por capacidad administrativa se entiende la disposición de recursos humanos, tecnológicos, financieros, y otros asignados a dar soporte a los distintos procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la organización. Esta capacidad se mide a través de indicadores como la estabilidad del personal directivo, la profesionalización de la planta, el nivel de sistematización, la automatización de procesos, y el avance del sistema de control interno, entre otros.

Las variables necesarias y las fuentes de información para el cálculo de los indicadores se describen detalladamente en el documento “Manual para la aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal”.

Debido a que cada uno de los indicadores tiene su respectiva unidad de medida y rangos de interpretación, para estimar el índice de capacidad administrativa es necesario que todos los indicadores se encuentren en la misma escala para lo cual aplica la siguiente fórmula:

$$Ini = (Xi/Xmax) * 100$$

Donde:

Ini = Índice con escala 0-100

Xi = Valor del Indicador i

Xmax = Valor máximo del indicador para el conjunto de municipios.

Con el promedio de los valores reescalados de los indicadores se obtiene el índice de capacidad administrativa (ICA), el cual estará en un rango entre 0 y 100. En principio se asume que cada uno de los indicadores tiene el mismo peso relativo.

B. GESTIÓN FINANCIERA O INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL²⁴

El DNP ha venido elaborando las mediciones de los aspectos fiscales de los municipios desde el año 2000, y de manera concreta suministrará el índice de desempeño fiscal de las entidades territoriales a todos los departamentos, es decir este índice no será calculado en esta metodología sino que se tomará el elaborado por el DNP. A continuación en la tabla 11, se presentan la descripción de los indicadores en esta evaluación.

²⁴ Los municipios y departamentos deberán revisar los límites de gasto tanto de la administración central como del los órganos de control de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000.

Tabla 11

Indicadores utilizados en la evaluación del desempeño fiscal de las entidades territoriales

| NOMBRE DEL INDICADOR | FÓRMULA DEL INDICADOR | SIGNIFICADO DEL INDICADOR |
|--|---|---|
| Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento | (gastos de funcionamiento/ ingresos corrientes de libre destinación) *100 | Mide la capacidad de la entidad territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites de gasto señalados en la ley 617 de 2000 |
| Respaldo de la deuda | (Saldo de la deuda total/ Ingresos totales)*100 | Mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe. |
| Dependencia de las transferencias | (transferencias del SGP recibidas / Ingresos totales)*100 | Mide si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial, se excluyen las regalías y la cofinanciación. |
| Importancia de los recursos propios | (Ingresos tributarios / Ingresos totales)*100 | Es una medida de esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con recursos propios. |
| Magnitud de la inversión | (inversión total/ gastos totales) *100 | Cuantifica la magnitud de inversión que ejecuta la entidad territorial con relación al gasto total. |
| Capacidad de ahorro | (Ahorro corriente / Ingreso corriente) *100 | Mide el balance de los ingresos corrientes y de los gastos corrientes y es un indicador de solvencia financiera. Determina el grado el cual se generan excedentes para financiar inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de la deuda y las erogaciones de las reestructuración del funcionamiento, pasivos y créditos. |

C. ÍNDICE DE GESTIÓN

Para obtener el índice de gestión, se aplica la siguiente fórmula:

$$IGES = 0.50(ICA) + 0.50(IFIS)$$

Donde:

| | |
|------|-------------------------------------|
| IGES | =Índice de gestión general |
| ICA | =Índice de capacidad administrativa |
| IFIS | =Índice de desempeño fiscal |

D. ANÁLISIS DE GESTIÓN EN LOS SECTORES BÁSICOS

La segunda parte se relaciona con el análisis de gestión al interior de los sectores básicos (educación, salud y agua potable). En este análisis se identifican los factores y variables particulares de la gestión sectorial que en mayor proporción condicionan o inciden en los resultados de eficacia y eficiencia. Por lo tanto, estos indicadores no se califican, sino que ayudan a explicar los resultados sectoriales.

Estos factores están generalmente asociados a las herramientas de planificación del sector (p.e. planes de desarrollo), al desempeño de las unidades ejecutoras del servicio (p.e. las instituciones escolares), a los recursos que recibe el sector, al desempeño del equipo directivo, a la aplicación juiciosa de la regulación específica, a las políticas y programas ministeriales, entre otros factores.

Se requiere identificar entonces la “batería de indicadores”²⁵ que reflejan más adecuadamente los principales factores de la gestión sectorial y correlacionarlos con los resultados de eficiencia para cada sector en particular. Los indicadores propuestos a nivel de guía se presentan en seguida. Es necesario resaltar que estos indicadores pueden ser complementados con indicadores propios que reflejen de menor manera la situación existente a nivel sectorial en determinada entidad territorial, zona o región.

1. Educación

En este sector y de acuerdo con la Ley 715 de 2001, los municipios mayores de 100.000 son responsables directamente de la educación mientras que para aquellos con población menor, la educación es administrada por el

²⁵ Para mayor información revisar el “Manual para aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal”.

departamento respectivo. No obstante, el municipio puede asumir la administración si cumple con las condiciones previstas en el Decreto 2700 de 2004.

De acuerdo con lo anterior, para determinar los indicadores de gestión que permitan comparar la gestión de los municipios en este sector, se deben identificar aquellos que puedan compararse para todos los casos independientemente de que la entidad este o no descentralizada y que incidan en los resultados. En la metodología departamental se definirán otros indicadores que permitan comparar la gestión de los municipios descentralizados con aquellos a los cuales el departamento les administra el servicio.

2. Salud

En el caso de este sector, la Ley 715 de 2001 estableció como responsabilidades de los municipios la afiliación de personas al régimen subsidiado de salud y en la elaboración y ejecución del Plan de Atención Básica en Salud –PAB-. Para la administración del primer nivel de atención previstos antes de la Ley, por lo cual se mantienen los municipios certificados en salud, articulados con la red prestadora que administra el departamento. Como resultado de este proceso cerca de 500 municipios manejan autónomamente los servicios hospitalarios mientras que para el resto lo hace el departamento.

3. Agua Potable

En este sector, se han descentralizado plenamente las responsabilidades por la prestación de los servicios, la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad a los municipios, en el marco de los principios establecidos en la Ley 142/94 y la regulación definida por la comisión de regulación del sector.

Los indicadores propuestos en el “Manual para aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal” de los sectores de educación, salud y agua potable contribuyen a explicar los resultados de eficacia y eficiencia municipal. No es necesario construir un índice sintético de gestión sectorial porque estos indicadores no harán parte del desempeño final, se podrán utilizar para complementar el análisis sectorial.

VI. COMPONENTE DE ENTORNO

El componente de entorno busca determinar aquellas variables exógenas a la administración municipal que tienen mayor incidencia en el desempeño de la entidad territorial, algunas de las cuales no están bajo la gobernabilidad de las autoridades. Se consideran en esta categoría de análisis, factores de índole de índole político, orden público o sociodemográficos.

Para calcular el índice de entorno, cada departamento deberá identificar una “batería de indicadores” propios de las particularidades de cada entidad territorial que inciden en el desempeño de sus municipios. Estos indicadores pueden estar relacionados con aspectos como la ausencia del alcalde por problemas de orden público, las relaciones del alcalde con el concejo, la topografía, la ruralidad, las distancias, el acceso a la entidad, vías, el orden público, las condiciones socioeconómicas, etc.²⁶

Vale la pena resaltar, que el índice de entorno no afecta la calificación de la evaluación del desempeño municipal, su fin es aportar elementos para el análisis; en otras palabras, con su cálculo se propone verificar cual es la incidencia de los factores que no son controlables por el gobierno municipal, en los resultados de la gestión.

²⁶ Para mayor información consultar el documento “Manual para aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal”.

VII. CORRELACIÓN Y CAUSALIDAD ENTRE LOS ÍNDICES DE LOS RESPECTIVOS COMPONENTES²⁷

Además de estimar la eficacia, eficiencia, los requisitos legales y los indicadores de gestión y entorno, la metodología debe determinar qué factores están incidiendo significativamente en los resultados y proponer las acciones de mejoramiento que produzcan los mayores impactos posibles en la gestión municipal.

Para ello, se requiere aplicar un proceso que permita determinar con certeza cuales de los factores de gestión, medidos por los respectivos indicadores, inciden en los resultados de eficiencia y eficacia. Por lo anterior, se propone como metodología utilizar herramientas de análisis de correlaciones y las regresiones para obtener elasticidades de impacto de las variables de gestión y entorno en la eficacia, la eficiencia y el cumplimiento de los requisitos legales.

A. Correlaciones

Si dos o más de las variables de gestión y entorno están altamente asociadas (linealmente) entre sí, es posible que una dependa de la otra, de manera que sólo sería necesario utilizar una de ellas para revisar las implicaciones de la gestión en la eficiencia y la eficacia. Este tipo de análisis es una ayuda para reducir el número de insumos y de variables de gestión y entorno. La idea es dejar en el análisis las variables más relevantes.

Si dos variables evolucionan de modo tal que en alguna medida siguen la misma dirección, podemos decir que existe asociación entre ellas. Por ejemplo, la altura y peso de la gente están estadísticamente asociadas: aunque el peso no está causado por su altura ni la altura por el peso, no obstante, es habitual que las personas altas pesen más que las personas bajas.

La ciencia de la estadística ofrece numerosos métodos para revelar y presentar las asociaciones entre dos y hasta más variables. Los medios más simples son los de representación gráfica y tabulación. La asociación entre las variables

²⁷ "Examen de la matriz de correlación" escrito por William Jiménez de la DDTs. Documento de trabajo. 2002.

puede también describirse como una estadística especial, como una correlación.

Si, al analizar los datos, se descubre alguna asociación entre las variables, esto no significa que necesariamente alguna de ellas dependa causalmente de la otra. Una fuerte correlación entre, digamos, A y B, puede deberse a cuatro razones alternativas:

- A es la causa de B.
- B es la causa de A.
- Tanto A como B son causadas por C.
- La asociación de A y B es causada por una pura coincidencia.

No hay medios en el análisis estadístico para la tarea de descubrir la explicación causal exacta para una asociación estadística. En muchos casos, la teoría original del investigador puede proporcionar una explicación; si no, el investigador debe usar el conocimiento y experiencia para clarificar la causa.

A continuación se da, a modo de orientación como podrían interpretarse los valores:

| | |
|-----------|--------------------------------------|
| 0.0 a 0.2 | Correlación muy débil |
| 0.2 a 0.4 | Correlación débil, bajo |
| 0.4 a 0.7 | Correlación moderada |
| 0.7 a 1 | Correlación fuerte, alta, importante |

Si el coeficiente de correlación es bajo, por ejemplo algo entre -0.3 y $+0.3$, las dos variables no tienen mucho que ver entre sí. Si es alto, en otras palabras, si su valor se aproxima ya sea a $+1$ o a -1 , esto significa que la relación entre las dos variables se aproxima a la ecuación:

El signo del coeficiente de correlación no es importante; el signo siempre es idéntico al signo del coeficiente a en la ecuación anterior.

La correlación es una herramienta práctica para el análisis inicial de los datos, cuando no tenemos una idea clara de las relaciones mutuas entre variables. Es fácil para un ordenador calcular una matriz de correlación entre un gran número de variables o, más exactamente, para todos los pares potenciales de variables. Podemos entonces elegir esos pares que presentan las correlaciones más fuertes, y continuar examinándolos con otras herramientas, más refinadas, de análisis, por ejemplo el análisis de regresión.

Cuando hay más de dos variables es útil calcular la matriz de correlaciones del tipo:

| | X1 | X2 | X3 | X4 | X5 | Xj |
|----|------|------|------|------|------|------|
| X1 | 1 | 0.50 | 0.65 | 0.7 | 0.45 | 0.63 |
| X2 | 0.5 | 1 | 0.30 | 0.82 | 0.73 | 0.40 |
| X3 | 0.65 | 0.30 | 1 | 0.38 | 0.84 | 0.68 |
| X4 | 0.70 | 0.82 | 0.38 | 1 | 0.76 | 0.92 |
| X5 | 0.45 | 0.73 | 0.84 | 0.76 | 1 | 0.59 |
| X6 | 0.63 | 0.49 | 0.68 | 0.90 | 0.59 | 1 |

Con base en la matriz de correlación se propone hallar las correlaciones entre todas y cada una de las variables de gestión y entorno como las de gestión sectorial, y los resultados de eficacia, eficiencia representado por los respectivos índices obtenidos.

Por ejemplo, en la matriz anterior, si la variable X6 representa el índice de eficiencia, las variables con mayor correlación con esta son la X1, X3 y X4 y por lo tanto se seleccionarían para proseguir un análisis más detallado usando análisis de regresión con el objeto de determinar las elasticidades entre dichas variables y los resultados de eficiencia.

1. Elasticidades

Con el análisis de regresión a partir de elasticidades se puede determinar cual de las variables seleccionadas tiene mayor impacto en la eficiencia y según los valores de los coeficientes, se puede inferir cual sería el cambio esperado en la eficiencia y en consecuencia en el nivel de producto, si se actúa en una determinada variable.

Para la estimación de las elasticidades se construye un modelo con los indicadores con mayor correlación con la eficiencia, del siguiente tipo:

$$\ln(IEG) = \beta_0 + \beta_1 * \ln(X1) + \beta_2 * \ln(X3) + \beta_3 * \ln(X4).$$

Donde:

| | | |
|---------|---|--|
| \ln | = | Logaritmo natural de las variables dependientes e independientes |
| X_i | = | VARIABLES INDEPENDIENTES CORRESPONDIENTES A LOS INDICADORES DE GESTIÓN CON MAYOR CORRELACIÓN CON LA EFICIENCIA |
| IEG | = | Índice de eficiencia global |
| β | = | Parámetros a estimar |

Se debe llevar a logaritmo natural el índice de eficiencia global y cada uno de los indicadores de gestión seleccionados como de mayor correlación con la eficiencia, para proseguir a estimar las elasticidades mediante el modelo de regresión.

Este análisis contribuye al diseño de la política pública y permite focalizar acciones, recursos, asistencia técnica y todo tipo de programas de apoyo, desde el departamento, para asegurar el mayor impacto posible en la gestión municipal. La metodología de evaluación propuesta busca darle un mayor fundamento técnico y analítico a la evaluación de resultados y al diseño de política pública para ir reduciendo el empirismo, los juicios de valor o las percepciones como criterios para la toma de decisiones.

Con los resultados de eficacia y eficiencia los departamentos pueden decidir en qué municipios actuar mientras que con los resultados de las regresiones pueden decidir qué hacer, es decir, qué tipo de acciones tomar. Si los resultados de eficiencia de los municipios de un departamento determinado se relacionan con el nivel de producto actual para cualquier sector o función de producción en una gráfica sencilla, se puede definir con facilidad cuales entidades requieren un apoyo mayor.

VIII. LA METODOLOGÍA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Con los resultados de los diferentes componentes, el Departamento elaborará un informe, el cual no solo deberá ser puesto a disposición de todos los agentes ligados a lo municipal, como: concejos, entidades públicas que toman decisiones de recursos, sistema financiero, banca multilateral, contratistas y proveedores de servicios, etc; sino que deberá darse a conocer a la ciudadanía para ayudarla a que se forme una opinión objetiva sobre el desempeño de la administración municipal y reduzca el desconocimiento de la administración local.

En otras palabras, el éxito de la evaluación es lograr una amplia difusión de los resultados, logrando que lleguen a las comunidades y al público en general. Esto implica la divulgación masiva en medios como la prensa nacional y regional, foros abiertos organizados por los departamentos para socializar la evaluación, así como reuniones con los alcaldes y sus equipos municipales.

Lo anterior, contribuirá a darle mayor transparencia a la gestión, reducir la asimetría de información, y mejorar las decisiones de los distintos agentes relacionados con la gestión municipal. Así mismo, permitirá institucionalizar la metodología de evaluación a nivel nacional y territorial.

Así mismo, la metodología debe vincularse a las acciones establecidas en la estrategia “Rendición de cuentas y control social” establecida en la Ley 812 de 2003 del Plan Nacional de Desarrollo que establece lo siguiente:

Para garantizar una rendición efectiva de cuentas, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Definir mecanismos para que las administraciones territoriales involucren a los diferentes grupos de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones que afecten sus intereses.
- Diseñar e implementar sistemas de información sencillos y confiables que puedan ser consultados por los ciudadanos. Estos sistemas permitirán comparaciones con municipios de características económicas, sociales y políticas similares. El Gobierno Nacional acompañará a los gobernantes para que se comprometan en proyectos de información que garanticen la transparencia en su gestión.

- Aprovechar las ventajas del Gobierno en Línea para que las decisiones que se tomen en los niveles departamentales y municipales, y los resultados del manejo de los presupuestos de dichas entidades territoriales sean puestos en la red a disposición de cualquier ciudadano.
- Impulsar, mediante programas de transparencia, la conformación de veedurías ciudadanas y guardas protectores de los recursos públicos.
- Identificar focos de corrupción en el nivel territorial y definir sistemas de control.