



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas



MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Medición y análisis del desempeño  
municipal en Colombia: el caso del  
municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

**TESISTA: Jean Carlos Lazcano Lubo**  
**DIRECTOR: Jaime Alberto Morón Cárdenas**  
**Octubre de 2014**



Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

---

**TABLA DE CONTENIDO**

	<b>Pág.</b>
AGRADECIMIENTOS .....	7
PRESENTACIÓN.....	8
ESPECIFICACIÓN DEL TEMA A INVESTIGAR .....	11
Relevancia de la investigación .....	11
Preguntas de investigación.....	13
Objetivo central.....	13
Presentación del contenido de la tesis.....	14
CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA .....	15
1. 1. Marco teórico .....	15
1.1.1. La nueva gestión pública: teorías, enfoques y conceptos.....	15
1. 1. 2. De la administración pública tradicional al Nuevo Management Público (NMP).....	19
1. 1. 3. Gestión pública orientada a resultados: El peso de los indicadores .....	21
1. 2. Marco legal .....	25
1. 3. Precisiones metodológicas .....	28
CAPÍTULO II. CONTEXTO DE APARICIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL EN COLOMBIA .....	30
CAPÍTULO III. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL EN COLOMBIA.....	39
3. 1. Sistema de Información para la Captura de Ejecuciones Presupuestales (SISEP).....	40
3. 2. El municipio como unidad de gestión.....	42
3. 3. Objetivo de la metodología .....	44
3. 4. Utilidad y falencias de la metodología.....	46
3. 5. Componentes de la metodología .....	47
3. 5. 1. Eficacia .....	50
3. 5. 2. Eficiencia .....	53
3. 5. 3. Requisitos legales.....	64
3. 5. 4. Gestión administrativa y fiscal.....	74
3. 5. 5. Entorno.....	81
CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN INTEGRAL DEL DESEMPEÑO DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA MAGDALENA 2008 – 2011 .....	82
4.1. Contextualización municipal.....	82
4. 2. Enfoque de la planificación periodo de gobierno 2008 - 2011 .....	83
4. 3. Aplicación de la metodología de evaluación integral de desempeño municipal.....	86
4. 3. 1. Índice de desempeño integral.....	86

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

---

4. 3. 2. Resultados por componentes.....	89
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA .....	117

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

---

**LISTA DE TABLAS**

	<b>Pág.</b>
Tabla 1 Calendario de reporte de información por vigencia 2008 - 2011.....	39
Tabla 2 Rangos de calificación desempeño integral municipal .....	50
Tabla 3 Rangos de interpretación del componente de eficacia .....	53
Tabla 4 Funciones de producción para el sector de educación .....	57
Tabla 5 Función de producción para el sector de salud .....	60
Tabla 6 Función de producción para el sector de agua potable .....	63
Tabla 7 Rangos de interpretación del componente de eficiencia .....	64
Tabla 8 Índice Integral de Cumplimiento de Requisitos Legales para municipios no certificados en educación .....	70
Tabla 9 Índice Integral de Cumplimiento de Requisitos Legales para municipios certificados en educación .....	72
Tabla 10 Rangos de interpretación del indicador integral de cumplimiento de requisitos legales ...	73
Tabla 11 Rangos de interpretación del componente de Gestión Administrativa y Fiscal.....	75
Tabla 12 Rangos de interpretación del componente de capacidad administrativa.....	77
Tabla 13 Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal .....	81
Tabla 14 Focalización de las metas producto del plan de desarrollo de la administración municipal de Ciénaga Magdalena en el periodo 2008 – 2011 .....	84
Tabla 15 Índice integral de desempeño y por componentes 2008 – 2011 .....	87
Tabla 16 Índice de Requisitos Legales sectorial 2008 – 2011 .....	100
Tabla 17 Indicadores del índice de desempeño fiscal 2008 – 2011 .....	106
Tabla 18 Indicador relaciones del alcalde con el Concejo.....	107
Tabla 19 Indicador ausencia del alcalde por problemas de orden público.....	108
Tabla 20 Resultado del indicador de relaciones del alcalde con el Concejo 2008 - 2009 .....	108
Tabla 21 Resultado del indicador de ausencia del alcalde por problemas de orden público 2008 – 2009 .....	109

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

---

**LISTA DE GRÁFICOS**

	<b>Pág.</b>
Gráfico 1: Índice de Desarrollo Municipal 2005 – 2011. ....	82
Gráfico 2: Evolución desempeño obtenido por componentes 2008 – 2011.....	88
Gráfico 3: Índice de eficacia total y por componentes 2008 – 2011.....	90
Gráfico 4: Eficacia sector educación 2008 – 2011.....	91
Gráfico 5: Eficacia sector salud 2008 – 2011. ....	92
Gráfico 6: Eficacia sector agua potable y saneamiento básico 2008 - 2011.....	92
Gráfico 7: Eficacia otros sectores 2008 – 2011. ....	93
Gráfico 8: Eficacia otros sectores 2008 – 2011. ....	94
Gráfico 9: Índice de eficiencia 2008 – 2011.....	95
Gráfico 10: Eficiencia sectorial 2008 – 2011.....	96
Gráfico 11: Eficiencias relativas sector educación 2008 – 2011. ....	97
Gráfico 12: Eficiencias relativas sector salud 2008 – 2011. ....	98
Gráfico 13: Eficiencias relativas sector agua 2008 – 2011.....	98
Gráfico 14. Índice de Requisitos Legales 2008 – 2011. ....	99
Gráfico 15: Índice de Gestión administrativa y fiscal 2008 – 2011.....	101
Gráfico 16: Resultados del Índice de Capacidad Administrativa en el municipio de Ciénaga – Magdalena 2008 – 2011.....	102
Gráfico 17: Calificación promedio de los indicadores que integran el índice de capacidad administrativa 2008 – 2011.....	104
Gráfico 18: Indicador MECI 2008 – 2011.....	104
Gráfico 19: Índice de desempeño fiscal 2008 – 2011.....	105

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

---

**LISTA DE ILUSTRACIONES**

	<b>Pág.</b>
Ilustración 1: La entidad territorial como unidad de gestión. ....	43
Ilustración 2: Esquema del ranking de desempeño. ....	48

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## AGRADECIMIENTOS

*El presente trabajo de investigación se constituye en la finalización de un ciclo personal y profesional que inició en 2008 y que me dejó como balance un superávit de conocimientos, amistades, buenos momentos, prioridades, risas y que sin duda alguna marcó lo que sería mi enfoque y desarrollo profesional.*

*No puedo iniciar sin antes agradecerle a Dios por su infinita sabiduría y bendiciones. Por permitirme caminar siempre de su mano sobre el camino de éxito y felicidad que tiene trazado para mí. Por demostrarme todos los días el profundo amor que me tiene y por enseñarme que en la vida soñar vale la pena y que todo es posible cuando se hace a su lado.*

*Quiero agradecer además a mi familia, porque sin ellos esto no fuese posible. Agradezco su apoyo incondicional y el profundo amor que me profesan, por alentarme a iniciar este proceso y por enseñarme que en la vida la unión hace la fuerza. A mis hermanos Edil y Wilton en especial, porque a la distancia velaron por mí siempre. A los seres humanos más maravillosos que Dios me regaló, a mi mamá, que aunque escriba todas las líneas del mundo, jamás alcanzarán para agradecerle y expresarle todo lo que representa en mí. A mi hermosa abuela que inició el más importante de sus viajes en 2012, pero que sigue presente en mi corazón.*

*A los cuatro nuevos miembros de mi familia, Anides, Jose, Jairo y Joaco, amigos que se transformaron en hermanos, gracias muchachos por el apoyo incondicional y por los buenos momentos que sin duda permanecerán en nuestros recuerdos. La aventura no hubiese sido tan fácil sin ustedes.*

*A dos grandes personas que tuve el privilegio de conocer y que sé que permanecerán por siempre pese a la distancia, Gabriela Peacock y Gustavo Castillo, grandes seres humanos que me abrieron las puertas de su mundo y que me acogieron como uno más de los suyos. Personas que entre risas, mate y facturas me hicieron sentir como en casa. En general a mis compañeros de promoción para quienes las diferencias culturales en lugar de alejarnos, nos unieron, por hacerme sentir uno más del grupo.*

*A Jaime mi director de tesis, por creer y por apoyarme. Son muchas las diferencias pero muchas más las afinidades, pese al tiempo y los desencuentros la amistad se mantiene.*

*Finalmente a la Universidad del Magdalena y a Margarita Vives de la Gobernación del Magdalena, la primera por haber patrocinado este trabajo, y la segunda por su apoyo técnico en todo el proceso.*

*Como dirían en ese hermoso país del que me enamoré y al que sé que volveré siempre que la vida me lo permita...**GRACIAS TOTALES!!!***

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## PRESENTACIÓN

A mediados de los 80's Colombia inicia un proceso de transformación político administrativa, direccionada a la descentralización financiera y administrativa de los recursos nacionales, proceso que se profundizó con la Constitución Política de 1991 en la que se establecieron 3 niveles de gobierno territorial en el país; nacional, departamental y municipal, y se otorgaron competencias a cada uno de estos.

El gobierno nacional sería el encargado del diseño de la política pública y la prestación de servicios sociales de interés nacional como la seguridad, el comercio internacional y la política monetaria. El departamental tendría a cargo la supervisión y cumplimiento de las competencias otorgadas a los municipios de su jurisdicción y la prestación de servicios sociales de impacto departamental. El municipal tendría la competencia de prestar los servicios públicos sociales como educación, salud, vivienda y agua potable y saneamiento básicos entre otros, basado en que su cercanía con los habitantes le permitiría tener información vital sobre su entorno y prestar servicios ajustados a las necesidades de la comunidad.

El otorgamiento de la responsabilidad de administrar sus recursos, buscó generar capacidad institucional en los municipios de forma que se fortalecieran institucional y financieramente, disminuyendo con ello su dependencia del gobierno central y autogestionando su desarrollo. Para ello se estableció con la Ley 152 de 1994<sup>1</sup>, la obligación de la formulación de un plan de desarrollo para cada periodo de gobierno, en el cual se establezcan en metas, los compromisos de la administración municipal.

Planes que representan ejercicios donde se concretan los espacios políticos, institucionales y de participación, para construir consenso y una proyección a futuro a partir de un diagnóstico y una integración de la comunidad. Analizan los problemas que enfrenta el municipio, para así identificar

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

los mecanismos que optimizan los recursos para un máximo beneficio con el mínimo costo económico y social; por lo que la planificación se constituye en una herramienta fundamental en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de la población y el fortalecimiento de los sectores sociales (Artículo 38 de la Ley 152 de 1994).

Dicha transformación coincidió con lo que sucedía en el contexto internacional, donde las administraciones estatales adoptaban un nuevo modelo de gestión conocido como nueva gestión pública, caracterizado por la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, con miras a mejorar el grado de satisfacción del ciudadano.

Su principal enfoque fue el de una gestión orientada a resultados, lo que exigía fuertes procesos de planeación, donde se estableciera de forma clara los compromisos del Estado y el diseño de sistemas de monitoreo que permitieran conocer el avance de dichos compromisos.

Esto no fue ajeno al Estado colombiano, donde la nueva forma de administrar tuvo un énfasis municipalista en la generación del desarrollo territorial, basados en el establecimiento de compromisos claros a través de planes de desarrollo, por lo que el Departamento Nacional de Desarrollo (DNP) en 2005 diseñó e implementó la metodología de medición y análisis del desempeño municipal, con la que buscó realizar una evaluación integral a la gestión de los municipios en lo que respecta a la priorización y asignación del gasto público, acorde con las dinámicas de la gestión por resultado.

Este ejercicio estaría a cargo del gobierno departamental (Ley 617 de 2000) y ayudaría, de acuerdo con el DNP, a la retroalimentación del proceso en cuanto a las debilidades institucionales encontradas, los rezagos en materia de metas planteadas en los diferentes planes, la eficiencia en la utilización de los recursos y demás incidentes en el mejoramiento de la gestión.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

En el marco de lo anterior, esta investigación busca analizar los principales aspectos de la metodología de medición y análisis de desempeño municipal diseñada por el Departamento Nacional de Planeación, y aplicarla al estudio de caso del municipio de Ciénaga en el Departamento del Magdalena Colombia para el periodo 2008 – 2011, consistente a un periodo de gobierno municipal.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## ESPECIFICACIÓN DEL TEMA A INVESTIGAR

### Relevancia de la investigación

Para mediados de los 80s, el Estado colombiano atravesaba una crisis financiera que conllevó a la adopción de un nuevo modelo político administrativo que se centró en la desconcentración del rol del Estado central. Este nuevo modelo nació como respuesta a la crisis general de la administración pública, reflejada en un conjunto de instituciones y los propios criterios básicos de la democracia, en los gobiernos locales, en la prestación de los servicios públicos, en la democracia representativa, en la participación ciudadana e incluso en la gobernabilidad. Un país caracterizado por su amplia brecha tanto en lo social como entre las mismas regiones.

Todo esto trajo consigo durante toda la década fuertes intentos descentralistas, en un contexto de debilidad en la articulación de los esfuerzos en lo político, institucional, administrativo y fiscal, impulsando la conformación de una Asamblea Constituyente que dio origen la firma de la Constitución de 1991, con la que el país acentúa su proceso de modernización estatal.

Así, los departamentos tendrían autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y desarrollo al interior de su jurisdicción; y los municipios la responsabilidad de prestar los servicios públicos que determinara la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Constitución política, 1991).

Todo lo anterior enmarcado en un plan de desarrollo social, en el que se contemplen los compromisos del alcalde municipal elegido por votación, basados en el programa de gobierno con el que fue elegido (Ley 152 de 1994).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Esta modernización de la administración pública, fue de la mano con las prácticas internacionales en torno a la transformación de la manera tradicional de administrar el Estado, caracterizada por el énfasis burocrático, de organizaciones fuertemente jerarquizadas y centralizadas. Pasando a un modelo desconcentrado, económico, eficiente y de gestión por resultados, que deja de trabajar para el ciudadano y lo empieza a hacer para el cliente.

Para el caso colombiano el proceso de modernización estatal tuvo un fuerte corte municipalista, otorgando un rol protagónico a los gobiernos locales en la prestación de los servicios públicos sociales, dada su cercanía con sus habitantes y el conocimiento de su contexto. Lo que exigió la implementación de mecanismos que permitieran monitorear y evaluar el cumplimiento de sus compromisos, acordes con la filosofía de gestión por resultado que cobraba fuerza para la época.

En el marco de ello el DNP en 2005 diseñó e implementó la metodología de medición y análisis del desempeño municipal, que apuntó a evaluar la gestión en este nivel de gobierno en lo que respecta a las competencias fundamentales otorgadas por la Constitución y la ley, basando su acción en los resultados obtenidos en los compromisos adquiridos por los mandatarios en su plan de desarrollo, en el marco del proceso de modernización estatal.

La aplicación de esta, según el DNP contribuiría a entender con mayor rigurosidad la problemática institucional territorial, centrados en los resultados de la gestión, y de la misma forma, precisar las causas o factores asociados a ese desempeño.

En la actualidad esta metodología cobra gran valor, para dar una mirada a la evolución de la gestión municipal, más aún cuando el proceso de modernización buscó generar mayor dinámica al interior de los entes territoriales, que contribuyera a su fortalecimiento como institución y el mejoramiento en eficiencia; y cuando autores como Maldonado (2011) consideran que este no ha alcanzado consistentemente los resultados previstos. En la actualidad una gran proporción de municipios y departamentos no han logrado coberturas completas en educación básica, afiliación a la seguridad

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

social, coberturas de acueducto y alcantarillado, o en tasas de mortalidad infantil y materna, sin considerar la calidad y continuidad de los servicios.

Esta situación es aún más preocupantes en municipios como Ciénaga, que por su ubicación estratégica en el cargue de carbón para exportación, es ser receptores de regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables, lo que le garantiza mayores recursos financieros para la ejecución de su desarrollo, sin embargo los indicadores muestran que esto no ha impactado en el mejoramiento de las coberturas de servicios como educación, salud, agua potable y saneamiento básico entre otros

A esto se le suma el hecho que Ciénaga durante las dos últimas décadas mostró serios problemas en sus finanzas públicas, al punto de acogerse entre junio de 2004 y julio de 2012 a la Ley 550 de 1999, Ley de Reestructuración de Pasivos, pese a que la modernización estatal buscó fortalecer financieramente a los municipios. Lo que denota grandes fallas en la gestión municipal en los últimos años para cumplir con sus competencias.

## **Preguntas de investigación**

*¿En qué consiste la metodología de medición y análisis del desempeño municipal en Colombia y cómo se implementa?*

*¿Cómo ha sido el desempeño de la gestión del municipio de Ciénaga Colombia para el periodo 2008 – 2011 y que factores influyeron para este?*

## **Objetivo central**

Analizar las particularidades de la metodología de medición y análisis de desempeño municipal en Colombia.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Aplicar la metodología de medición y análisis del desempeño al municipio de Ciénaga para el periodo de gobierno del alcalde Luis Gastelbondo García, entre 2008 – 2011.

## **Presentación del contenido de la tesis**

El presente trabajo de investigación se encuentra estructurado en cuatro capítulos, las conclusiones y recomendaciones y la bibliografía. El primero de ellos lo comprende el marco de referencia, en él se abordan las precisiones teóricas que enmarcan la temática, centrada en tres grandes temas: la nueva gestión pública, la administración pública tradicional y el nuevo management público y finalmente la gestión por resultados.

El capítulo continúa con la explicación del marco legal, donde se abordan los aspectos de ley que soportan el esquema de evaluación de la gestión municipal en Colombia, explicado fundamentalmente a través de la Constitución política de 1991, la Ley 152 de 1994, la Ley 1617 del 2000 y la Ley 715 de 2001.

Finalmente el capítulo aborda las precisiones metodológicas explicando el tipo de estudio, el método empleado para el logro del objetivo, las técnicas utilizadas en el proceso de recolección de la información y la selección de variables.

Los capítulos 2, 3 y 4 centran el foco en la metodología de análisis y evaluación de la gestión municipal en Colombia. En el segundo se explican las particularidades que dieron pie a la aparición del modelo en el país, en el tercero se realiza toda la explicación de la metodología y sus componentes, y en el cuarto se muestra la aplicación de la metodología a un estudio de caso.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## CAPÍTULO I. MARCO DE REFERENCIA

### 1. 1. Marco teórico

#### 1.1.1. La nueva gestión pública: teorías, enfoques y conceptos

Durante las últimas décadas las administraciones públicas han experimentado diferentes transformaciones, a partir de los cambios que el Estado mismo ha sufrido como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que han abierto un camino que hay que seguir explorando. En el ámbito interno de los gobiernos este conjunto de transformaciones es conocido como nueva gestión pública, concepto cuya aplicación presume la utilización de una serie de principios que implican una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y que incorpora nuevos parámetros de desempeño institucional.

Para hablar acerca de la filosofía de la nueva gerencia pública se partirá de la concepción de Hood (1991) en su artículo *A public management for all seasons*. En este estudió el rompimiento de las tendencias internacionales del entendimiento de la administración pública, a través del análisis de la modernización del Estado en el Reino Unido. De acuerdo con el autor el ascenso del nuevo gerenciamiento de lo público parece estar relacionado con cuatro mega tendencias, la primera de ellas asociada al intento de frenar o revertir el crecimiento del gobierno en lo que respecta a la provisión de personal y gasto público, la segunda con el cambio hacia la privatización o cuasi privatización con renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios, la tercera al desarrollo de la automatización, fundamentalmente en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos; y finalmente el desarrollo de una amplia agenda internacional direccionada a los grandes temas de administración pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

De acuerdo con Hood el origen de la nueva gestión pública nace de la unión entre la nueva economía institucional surgida posterior a la segunda guerra mundial y el gerencialismo. Ostrom (citado por Hood, 1991) considera que por un lado la nueva economía institucional impulsó la generación de un conjunto de doctrinas de reformas administrativas que se basaban en ideas como la elección del usuario, la transparencia y la estructura de incentivos, ideas distantes de las tradicionales, centradas en las jerarquías ordenadas y la eliminación de la duplicación o superposición. Por el otro Martin (citado por Hood, 1991) expresa que el gerencialismo generó un conjunto de doctrinas de reformas administrativas basadas en la idea de la especialización profesional o como este la llamó ‘gestión profesional’.

Para Hood si las dos cosas son compatibles, queda por ver que la libertad de manejar es bastante diferente a la libertad de elegir. Estos pueden chocar, particularmente cuando la revolución de la nueva gestión pública se conduce desde arriba como ocurrió en Reino Unido, en lugar de conducirse desde abajo.

Para García (2007) la filosofía de la nueva gestión pública nace ante la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, por lo que surgen las manifestaciones que exigen y obligan la aplicación de principios de economía, eficiencia y eficacia en todas las actuaciones de las instituciones públicas. En un primer momento impactando en los procesos de construcción de políticas públicas; sin embargo actualmente no se centran exclusivamente en la esfera política o ministerial, sino que se ha ampliado a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales.

Para esta el concepto de nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, que apunte a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos con el menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y que promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad, rodeado

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

de sistemas de control que transparenten los procesos, planes y resultados, de tal forma que perfeccionen el sistema de elección y favorezcan la participación ciudadana.

Para García esta surge de la necesidad de legitimar la administración, exigiendo comportamientos eficientes y eficaces en su actuación que eviten daños mayores que los ocasionados sin su intervención. Persigue un sector público de dimensión óptima, en el que los burócratas queden en el pasado y los ciudadanos tengan la posibilidad de elegir allí donde sea posible, y expresen sus necesidades a través de las distintas vías de participación. Implica según la autora que se muestren resultados en el desarrollo de sus funciones, por lo que se necesita perfeccionar la información utilizada para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a quienes aportan los fondos que la administración gestiona.

Sin embargo para la Pontificia Universidad Católica de Chile (s. f) el nuevo enfoque de la gestión pública nace como respuesta a la crisis fiscal de los países del mundo y el agotamiento del modelo burocrático. Esta busca ir más allá, y transformar la forma como se hacen las cosas al interior de la organización pública, atendiendo mejor a los usuarios, cuidando los recursos, orientándose a resultados de manera motivada e innovadora. Por esta razón la modernización de la gestión pública enfoca su acción donde el ciudadano es usuario y demandante de atención de salud, de solución habitacional, de educación para sus hijos, de mediación de la justicia, de documentación y certificación, de carreteras, caminos y puertos, de seguridad y protección, de permisos y concesiones.

Así, el Gobierno encargado de dirigir la operatividad de la actividad pública, debe organizar y coordinar la prestación de los servicios públicos designando los funcionarios a los diferentes niveles, arbitrar los recursos físicos, financieros, humanos, tecnológicos y ecológicos, recaudar y hacer las erogaciones de acuerdo a las necesidades, determinar las políticas fiscales, monetarias, cambiarias, comerciales y sectoriales (cafeteras, viviendas, agrarias e industrial) todas las actividades dirigidas hacia la mejor realización de los objetivos y metas diseñadas por el Estado.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Esto implica según Moyado (2002) la promoción de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas. Donde se defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales, así como construcción de redes institucionales.

Según Rico & Consuegra (2002) en este Estado moderno la gestión pública se fundamenta en la planificación, constituyéndose en un instrumento de control del cambio, de tal forma que, las reformas que se originen permitan subordinar los intereses particulares a los colectivos. La gestión debe alcanzar una categoría social en donde el Estado alcance su autonomía relativa y la relación entre economía y democracia, y que se consolide en sus tres principios esenciales: la democracia como extensión de ciudadanía; democracia es diversidad y la democracia y las reglas macroeconómicas claras y fuertes son complementarias; para de esta forma evitar que la pobreza siga en aumento y las desigualdades generadas por las propuestas que privilegian el exclusivo desarrollo de los mercados se conviertan en políticas de exclusión.

Boston, Martin & Walsh (citados por Arellano & Cabrero, 2005) argumentan que la nueva gestión pública refrenda algunos de los valores de la filosofía libertaria. Para estos los argumentos contra la burocracia, contra los mecanismos de procedimientos y su énfasis en la meritocracia, son evidentemente argumentos de dicha filosofía. La nueva gerencia pública defiende la teoría de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible, es el mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyándose en la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismos (mediante la competencia) son mejores jueces sociales, ya que son técnicos y neutros.

Arellano & Cabrera consideran que la nueva gerencia pública apoya la participación de los ciudadanos pero solo después de que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos de mercado, por lo que considera que los gerentes públicos diseñan primero el programa mediante

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

una medida de resultados y luego los ciudadanos, vistos como clientes, pueden definir lo que más les conviene y de esta forma participar en la evolución del programa público.

Sin embargo para los autores la nueva gerencia pública ha venido creando una teoría de las organizaciones que no da suficiente importancia a la discusión de la justicia, de forma que se constituya en un enfoque que busque mejorar los gobiernos en todo el mundo, esto basado en que en la medida en la que la eficiencia sea el impulsor de las organizaciones públicas y la meritocracia y el sector público orientado a resultados los principales valores organizacionales, se estarán proporcionando todos los elementos para crear un gobierno bueno y racional.

Para estos, la política, la pluralidad y el imperio de la ley, dependen de la eficiencia, así, ante un gobierno impulsado por resultados, con una burocracia meritocrática y reglas y programas impulsados por el mercado, asuntos como la captura de la burocracia por parte de intereses privados, la rendición de cuentas por procedimientos o la necesidad de una preocupación o debate público acerca de la justicia, pierden su importancia.

## **1. 1. 2. De la administración pública tradicional al Nuevo Management Público (NMP)**

Según Mendoza (1993) la entrada en juego del NMP puso de manifiesto la crisis del modelo burocrático como pauta organizativa y de gestión para la solución y el desarrollo de tareas y responsabilidades del Estado en las sociedades avanzadas. Cada vez fue más evidente la ineficiencia de este para responder a la demanda de una sociedad más desarrollada y compleja, dando paso con ello al surgimiento del nuevo management público, caracterizado por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y su entorno.

Mendoza argumenta que el desarrollo doctrinal del NMP se encuentra vinculado muy estrechamente a experiencias y contenidos de los programas de modernización administrativa que

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

tuvieron sus inicios en los años ochenta, donde los nuevos marcos de responsabilidad comportará múltiples y significativas implicaciones para las organizaciones públicas.

Según Estevez (2001) el NMP se enfoca a la conformación de un comportamiento cultural común de los miembros de la administración pública, siendo el nuevo ethos o cultura organizacional que buscaría reemplazar al viejo que impulsaba a la administración pública tradicional. Para Pollit & Bouckaer (2000) este nuevo modelo de administración de lo público genera que se dé un gobierno más económico y eficiente, además con un mejor servicio y eficacia en sus programas. Con este se obtienen además, cambios referentes a la ampliación del control de lo político y mayor libertad para los gerentes, que les permite manejabilidad en su gestión y mejor imagen.

Las principales diferencias entre el modelo de administración pública tradicional y el nuevo management público radican en que las organizaciones públicas dejan de trabajar para el ciudadano y empiezan a trabajar para el cliente. Es acá donde el servicio se constituye en parte fundamental y vital en la administración pública.

Además se pasa del modelo donde predominan organizaciones jerarquizadas y centralizadas a uno de gestión descentralizada, donde las decisiones se adoptan más cerca de su campo de aplicación, y donde el cliente puede dar a conocer sus reacciones. Es decir, se da un claro cambio en la cultura organizativa de la administración pública, dejando a tras según (Mendoza, 1993) la cultura burocrática tradicional que estaba basada en la observación del procedimiento, la subordinación jerárquica, la impersonalidad, la despreocupación por los resultados y el uso eficiente de recursos.

El NMP pone énfasis en la gestión en lugar de la administración de procesos de implementación de políticas públicas, además, la cultura de la responsabilidad se encuentra orientada hacia el cumplimiento de metas o resultados, estimulando de esta forma la responsabilidad del personal en cuanto al servicio al ciudadano. El enfoque hacía el cumplimiento de metas permite por su parte

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

que la administración se adapte ante cambios en el entorno, cambios que suceden de forma automática y económicamente.

Según López (s. f) dentro del NMP se tienen técnicas de dirección general de la organización que son las que rigen la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticipación y adaptación a cambios en el entorno, garantizando el buen funcionamiento de la institución y la consecución de las metas.

Estevez (2001) hace referencia a que se origina una nueva conceptualización en cuanto a la dicotomía entre política y administración, el NMP se diferencia de la administración pública tradicional en el hecho que para este el rol político y sus esferas de influencia se delimitan claramente del de la administración. Según esto, es el político el que decide y el funcionario quien implementa. El concepto de control manejado por la administración pública tradicional, donde la verificación y examen es realizado por una instancia externa y no como actividad de dirección, cambia por una donde la actividad de control es netamente de la dirección y su finalidad es la de contribuir para que la organización alcance las metas trazadas.

## **1. 1. 3. Gestión pública orientada a resultados: El peso de los indicadores**

Con el cambio de modelo de administración pública tradicional al NMP, la gestión pública se enfocó hacia la consecución de objetivos a través de una mayor eficiencia y eficacia, lo que se llama gestión por resultados.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (2006) afirma:

(...) la noción de gestión por resultados es una alternativa al modelo de gestión burocrático tradicional caracterizado por el énfasis en los insumos del proceso y el control externo. La gestión por resultados busca establecer responsabilidades directas en la administración pública de los/as ejecutores/as, tomando como base metas y objetivos acordados que, a su vez, definen el mandato

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

de esa gestión. De allí se derivan decisiones de orden presupuestario, alineando los recursos financieros públicos a los objetivos y metas que orientan la gestión.

Mientras la gestión tradicional busca fundamentalmente adecuarse a los recursos, las funciones y las normas existentes, el modelo de gestión por resultados prioriza las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinarán los productos y recursos necesarios. (P.1).

Para la Agencia la gestión por resultados se encuentra fundamentada en cinco ejes rectores: optimización de recursos – productividad, innovación tecnológica, transparencia, calidad de servicios y participación y control ciudadano. El primero de ellos hace referencia a criterios de eficiencia y eficacia, centrada en el mejoramiento de la utilización de los recursos en función del logro de resultados y la sinergia del sistema.

La innovación tecnológica referida a la creación y consolidación de sistemas y redes de información y comunicación e intercambio de mensajes institucionales, que mejoren el proceso de participación de las distintas áreas en lo que respecta a tareas comunes. La transparencia asociada a la apertura al conocimiento y escrutinio público de la información sobre el direccionamiento de los recursos y el desempeño y los criterios de decisión asumidos por los funcionarios.

La calidad de servicios enfocada en la promoción de la utilización de las nuevas tecnologías de gestión y de cambios en la cultura organizacional, para aumentar los niveles de eficiencia, eficacia y productividad. Y finalmente la participación y control ciudadano, referida a la implementación y promoción de sistemas, programas y otras formas de participación y control ciudadano, del desempeño institucional de los municipios.

Para esta la gestión por resultados se encuentra conformada por subsistemas: de gestión, que contiene variables organizacionales y de gestión que facilitan el direccionamiento hacia los resultados; de responsabilización, que incluye los compromisos de la organización en relación con su producción institucional; de monitoreo, control y evaluación, que especifica, obtiene e interpreta

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

la información de los indicadores con los que se evalúa el avance de las operaciones definidas en el planeamiento estratégico y de desarrollo de personal, orientado hacia el conocimiento y desarrollo de competencias, actitudes y aptitudes necesarias para los aspectos institucionales, gerenciales y técnicos de la implementación de la gestión por resultados.

La evolución de la administración burocrática tradicional a la orientada por resultados, se desarrolló en dos planos. El primero centrado en el cambio en la lógica de funcionamiento interno de las administraciones públicas y el segundo en las interacciones entre estas y el resto de la economía (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 1999).

Para esta las características del nuevo paradigma de gestión pública estarán centradas en la visión del ciudadano como cliente, el funcionario público con un nuevo perfil de ejecutivo o gerente y contratos de gestión en los que se expliciten la visión, misión y objetivos del organismo.

Sánchez (2003) considera que la gestión por resultados se constituye en parte sustantiva de las planificaciones estratégica y operacional. Esta debe concebirse bajo lo que se denomina la “Planificación del Sector Público”, que en la mayoría de los países de América Latina se considera como obligatoria y se encuentra relacionada con el diseño y gestión del presupuesto público.

(...) su aplicación en la administración de los asuntos de interés público es mucho más compleja que en la actividad privada ya que está muy influenciada por la conformación de la estructura de poder; la correlación de fuerzas sociales; una diversidad de factores endógenos y exógenos, a veces difíciles de manejar o controlar; y porque las razones de interés público aparecen en tiempos-históricos concretos que, obviamente tienen una alta dosis de relatividad, en cuanto a su mantenimiento en el futuro.

Además, en democracia, las razones de interés público, no sólo se discuten, sino que deben discutirse permanentemente. La democracia es un régimen político exigente que interpela continuamente a sus gobernantes y a cada uno de los poderes públicos y sus organismos. Para decirlo, en términos tal vez un poco exagerados, una buena democracia tiene siempre muchos ciudadanos descontentos, que quieren cambiar las cosas, siempre para mejor. (Sánchez, 2003, P.34 – 35).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

A lo anterior se suman consideraciones como la de Makón (2000) que define a la gestión por resultados como el modelo que propone la administración de los recursos públicos a partir del logro de las metas estratégicas de los planes de gobierno en determinado periodo de tiempo. De acuerdo con este, de esta manera se puede gestionar y evaluar las acciones de las administraciones públicas con relación a las políticas definidas para la atención de las demandas sociales.

(...) la gestión por resultados implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno. Dada la débil coordinación que generalmente existe entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre ambas en la que se definan responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos. (Makón, 2000, P.3).

Es decir el fortalecimiento de los mecanismos de interacción y comunicación de los distintos niveles administrativos al interior de la organización, que faciliten el cumplimiento de la misión y la visión del organismo. Ello implica, según el autor, la utilización de herramientas tales como la planeación estratégica situacional; para plantear las actividades que permitan a la alta dirección la posibilidad de definir los vectores de resultados que orienten los procesos de gestión; y la reingeniería de procesos, que permita los cambios en las prácticas de trabajo, soluciones a problemas de organización y de uso de los recursos y la apertura de espacios de reflexión sistemática enfocados a la innovación de los distintos procedimientos y rutinas administrativas.

Makón afirma:

(...) con el fin de fortalecer este nuevo vínculo entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, los resultados obtenidos mediante la aplicación de la planificación estratégica y la reingeniería se articulen a través de los Compromisos de Resultados de Gestión (CRG). En éstos se establece que la Alta Dirección determina el desempeño esperado del gerente a partir de la elaboración del Plan Estratégico del organismo, de la identificación de los planes operativos, de los resultados a obtener y de la asignación de recursos a través del proceso de formulación presupuestaria. Las gerencias operativas, por su parte, se comprometen a cumplir las metas y a dar cuenta de los resultados obtenidos. El modelo se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

gerencial en el marco de un sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión, y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y, recíprocamente, castigue los incumplimientos. (P. 4).

Así, el modelo de gestión por resultados incentiva la desconcentración en la toma de decisiones de gestión para que los organismos del Estado respondan a las demandas sociales de forma eficaz y sin renunciar a la transparencia de la gestión; apoyándose en planes estratégicos estrechamente vinculados con el presupuesto del organismo y con un conjunto de indicadores medibles y un sistema de incentivos racional.

Para Mendoza (1993) estos indicadores de los que habla la gestión por resultado, son elementos integrantes de un sistema de información, que se constituyen en una herramienta valiosa en la medida en que ayudan en el desarrollo de algunas, varias o en la totalidad de las etapas claves del ciclo de gestión, bien sea de un servicio público, de una política o un programa público.

## **1. 2. Marco legal**

Para estructurar el marco legal se iniciará con las competencias otorgadas por la Constitución colombiana de 1991 a los municipios, que en su artículo 311 estableció que a estos como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde la prestación de los servicios públicos que determine la ley, así como la construcción de las obras que demande el progreso local, la ordenación del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y el cumplimiento de las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En el marco de ello, su artículo 339 establece que las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de forma concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, que aseguren el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la Constitución y la ley; y que estos planes deberán estar conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Establece además en su artículo 343 que la entidad nacional de planeación que señale la ley, sería la encargada de diseñar y organizar el sistema de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. Además, que serán los organismos departamentales de planeación<sup>2</sup> quienes realizarían la evaluación de la gestión y resultados, basados en los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios (artículo 344).

Reglamentando lo anterior, la Ley 152 de 1994 en su artículo 32 estableció que las entidades territoriales tenían la autonomía para la planeación de su desarrollo, teniendo en cuenta las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo, garantizando con ello su coherencia. Que para su elaboración (artículo 39) el mandatario elegido orientaría la formulación del plan acorde con el programa de gobierno como candidato, y que una vez elegido todas las dependencias del ente territorial, particularmente las de planeación, apoyarán administrativamente, técnicamente y con información para su formulación.

Que el mandatario, a través del jefe de la cartera de planeación, pondría a consideración ante el Consejo de gobierno, el proyecto del plan; para su consolidación. Así mismo convocaría la constitución del Consejo Territorial de Planeación, a quien posteriormente se le socializará el proyecto para su análisis y discusión, y para que emitan concepto y recomendaciones al respecto, enviando posteriormente copia al Concejo municipal para su discusión y aprobación.

Adicionalmente en su artículo 42 estableció que el departamento, a través de su oficina de planeación, sería el responsable de realizar la evaluación de la gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión de los municipios de su jurisdicción.

A esto se le suma lo contemplado por la Ley 617 de 2000 que en su artículo 79 definió que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) tendría la responsabilidad de publicar en medios de amplia circulación nacional, con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez

---

<sup>2</sup> Artículo 344 de la Constitución Política colombiana de 1991.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

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. Donde de acuerdo con el artículo 90 de la Ley 715 de 2001, serán las Secretarías de Planeación del departamento o quien haga sus veces, los encargados de la elaboración del informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia de los municipios de su jurisdicción, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, remitiendo copia al DNP e informado a la comunidad por medios masivos de comunicación. Esta evaluación deberá incluir como mínimo la evaluación de la gestión financiera, administrativa y social.

Adicionalmente la Ley 715 de 2001 estableció que sería competencia del departamento 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. Por su parte los municipios deberían elaborar un informe anual sobre ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y remitirlo a los departamentos para su respectiva evaluación.

Con esta Ley se implementó también la cultura de los indicadores viabilizando el enfoque de gestión por resultado. El artículo 89 contempló que los municipios deberán elaborar un Plan Operativo Anual de Inversiones y el presupuesto, donde se programen los recursos recibidos por el SGP, cumpliendo con la destinación específica definida por la normatividad vigente y articulándolos con los objetivos y metas de los planes de desarrollo. Para ello deberán garantizar la inclusión de indicadores de resultado que monitoreen el impacto de la inversión.

Respecto a todo lo contemplado anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 - Hacia un Estado comunitario, planteó como unas de sus principales preocupaciones la transparencia y eficiencia del Estado, dedicando un capítulo al tema.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Con base en esto y cumpliendo con lo establecido en la Constitución de 1991, la Ley 617 de 2000 y la 715 de 2001, se diseña e implementa el esquema integral de evaluación a la gestión municipal, que facilitaría el conocer el avance de la gestión de los municipios y departamentos del país, respecto a los compromisos adquiridos en sus planes de desarrollo, la eficiencia en la utilización de los recursos, los logros en gestión y el cumplimiento de los requisitos legales, aplicado por los departamentos. Todo ello para fortalecer los procesos de toma de decisiones y el control ciudadano, que redunden en una gestión pública fuerte.

## **1. 3. Precisiones metodológicas**

### **Tipo de estudio**

El diseño de esta investigación es de orden evaluativo, con ella se busca conocer en que consiste la metodología de medición y análisis del desempeño integral y que resultados se han obtenido en el municipio de Ciénaga Colombia para el periodo 2008 – 2011.

### **Método de estudio**

El método utilizado es el analítico, caracterizado por establecer de forma descriptiva la verdadera índole de un objeto o fenómeno, que para el caso, es la medición y análisis de la gestión del municipio de Ciénaga Colombia entre 2008 – 2011 y sus factores determinantes.

### **Técnicas de recolección de la información**

La información relevante para el desarrollo de esta investigación, fue obtenida de las siguientes fuentes:

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## *Fuentes secundarias*

1. Formatos del Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal (SICEP) reportados al Departamento del Magdalena para la evaluación de la gestión municipal.
2. Plan de Desarrollo del municipio de Ciénaga 2008 – 2011.
3. Plan de Inversiones.
4. Plan Operativo Anual de Inversiones.
5. Plan de Acción.
6. Plan Indicativo.
7. Informes de desempeño del DNP periodos 2008, 2009, 2010 y 2011.

## **Selección de las variables de análisis**

Para la selección de las variables es importante tener claro que en la metodología utilizada por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia en lo que tiene que ver con la evaluación del desempeño municipal, se tiene en cuenta fundamentalmente cuatro aspectos fundamentales:

1. Eficacia.
2. Eficiencia.
3. Requisitos Legales.
4. Gestión Administrativa y Fiscal.
5. Entorno.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## **CAPÍTULO II. CONTEXTO DE APARICIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL EN COLOMBIA**

La Constitución de 1886 definió a Colombia como un Estado centralista a nivel político y descentralizado a nivel administrativo, bajo este modelo los actos de autoridad, serían validados por el nivel inmediatamente superior, para el caso de los municipios por el orden departamental y para los departamentos por el nacional. En este sentido, sería competencia del Estado central, representado por el presidente, los actos de gobierno.

Para el caso administrativo, la Constitución coincidió con la tendencia mundial hacia la reducción del tamaño del Estado y enfocó su modernización en lo territorial. Esto implicó que el poder ejecutivo tuviese la responsabilidad de definir y decidir sobre algunas de las funciones y competencias de los departamentos y municipios. De acuerdo con DNP (2002) este modelo de descentralización administrativa permaneció durante gran parte del siglo XX, paralelo a la lucha de poder entre los dos partidos políticos<sup>3</sup> existentes para la época, determinada por la concepción particular del rol del Estado.

A mediados del siglo, el país enfrentó cambios políticos que desencadenaron un periodo de violencia que finalizó con la conformación del Frente Nacional en 1957, que consistió de acuerdo con el Banco de la República (s. f) en una coalición entre liberales y conservadores a través de la firma de un pacto político, estableciendo que el poder presidencial sería alternado cada cuatro años entre los dos partidos, comenzando en 1958 y finalizando en 1974. Sin embargo la repartición de cuotas de poder terminó definitivamente en 1986 (DNP, 2002).

En 1967 de acuerdo con Banco de la República (s. f), basados en datos de la Misión Bird-Wiesner, el Estado nacional generaba el 73.7% de los ingresos tributarios del país, mientras que los departamentos recaudaban el 16.6% y los municipios el 19.7%. Para 1978 la nación aumentó su

---

<sup>3</sup> Colombia se caracterizaba por su esquema bipartidista, centrado en el partido liberal y el conservador.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

participación en el recaudo nacional con 84.5%, mientras que los departamentos y municipios perdieron participación, representando el 10% y 5.5% respectivamente.

Según el Banco de la República, el diagnóstico de la Misión mostró que los entes territoriales tenían baja capacidad para generar recursos propios, producto de instrumentos fiscales antitécnicos, heterogéneos e inelásticos al crecimiento de la actividad económica, con ello se mostró la necesidad de direccionar hacia estos, recursos de la Nación a través de transferencias que permitieran atender las necesidades de gasto.

Para 1968 la Constitución experimentó transformaciones concentradas fundamentalmente en la inclusión del enfoque de descentralización técnica o por servicios, a partir de tres tipos de empresas públicas: establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades mixtas, determinadas por el grado de participación gubernamental. Además incluyó la creación del situado fiscal, con el objeto de financiar los servicios de educación y salud a través de transferencias de recursos a los departamentos, en función de los ingresos corrientes nacionales (DNP, 2002).

De acuerdo con Banco de la República (s. f), el país se caracterizó por la pérdida en la capacidad de recaudo tributario tanto en los departamentos como en los municipios, por un lado el ingreso tributario departamental pasó de representar el 49.5% del total de los ingresos al 27,2% entre 1967 y 1978, y por el otro de 30% a 18.7% en los municipios durante el mismo periodo.

Esta pérdida de capacidad de recaudo fue compensada por el gobierno nacional con el aumento de las transferencias. Para los departamentos se pasó de 19,3% del total de los ingresos, a 38% entre 1967 y 1978. Para los municipios esto fue de 7,7% en 1967 a 12,5% en 1978. Sin embargo, esta compensación municipal no se realizó únicamente a través del aumento de las transferencias, estos se beneficiaron además con ingresos no tributarios provenientes de operaciones comerciales de las empresas públicas municipales, significando en 1967 el 35.4% de sus recursos totales y el 44.5% en 1978 (Banco de la República, s. f. ).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Para 1981 la Misión de Finanzas Intergubernamentales agregó los términos de descentralización administrativa y técnica, además discusiones referentes a descentralización fiscal, con énfasis en el desarrollo municipal, eficiencia del gasto público y generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno (DPN, 2002). Lo que coincidió de acuerdo con Banco de la República (s. f) con unas finanzas nacionales críticas, marcadas por la presencia de déficit fiscal, alta inercia en la presupuestación de los gastos, profundización del índice de inflación, altos niveles de evasión y elusión fiscal, falta de autonomía y debilidad de la administración tributaria, sumergiendo al país en una fuerte recesión económica que motivó los grandes cambios entre 1983 y 1984, constituyéndose en el elemento principal del entorno en el cual se formularían posteriormente las medidas de reforma fiscal.

De acuerdo con el Banco la misión recomendó el fortalecimiento de los recursos fiscales territoriales, centrados en la perspectiva de que las ciudades y departamentos con mayor riqueza, autofinanciaran la expansión de sus servicios públicos. A esto se le sumó la necesidad de ajustar el sistema de transferencias, que permitiera compensar la debilidad fiscal de los entes territoriales con menores ingresos y producto per cápita, ya que una reforma mayor en el sistema de transferencias, implicaba también una reforma a la Constitución, por lo que el ajuste se centró en los instrumentos fiscales territoriales.

La Misión consideró los impuestos de industria y comercio, predial y valorización, como fuentes claves de recursos en los municipios, para lo cual según el Banco de la República, se debía primero solucionar la tendencia de erosión del valor de la base gravable del predial, la unificación y modernización de las bases gravables y la estructura tarifaria del impuesto de industria y comercio, para apuntarle mayormente al financiamiento de obras por la vía de la valorización.

Basados en estas recomendaciones, la Ley 14 de 1983 modernizó y amplió las bases gravables en los municipios, principalmente en el impuesto predial. Para 1986 se dio una modificación a la Constitución a través del Acto Legislativo No. 1, estableciendo que a partir de 1988 la elección de alcaldes se realizaría a través del voto popular. En el mismo año, como complemento, la Ley 12

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

estableció que el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se transfería a los municipios debía ser creciente, dejando ver en ese momento el sesgo municipalista en el que entraba el país.

Para 1987 el Decreto 077 estableció nuevas competencias a los municipios direccionadas a la provisión de servicios sociales básicos y a la disminución de la participación del gobierno nacional en una parte de las tareas y servicios municipales, basados en las ventajas comparativas producto de su cercanía a la comunidad (DNP, 2002).

En resumen, según el DNP, la modernización de la administración pública colombiana surgió ante un contexto de crisis general del Estado, en la legitimidad, que se vio reflejada en la crisis de un conjunto de instituciones y los propios criterios básicos de la democracia, en los gobiernos locales, en la prestación de los servicios públicos, en la democracia representativa, en la participación ciudadana e incluso en la gobernabilidad. El país mostró una gran brecha de desigualdad no solo entre personas, sino entre las propias regiones, con un proceso de democracia económica y social frágil, gracias a que la producción económica estaba centrada en algunas regiones. A eso se sumó el vacío a nivel de instituciones básicas, donde el nombramiento de alcaldes y gobernadores se realizaba a discrecionalidad de superiores jerárquicos y la incapacidad del Estado de atender la demanda de la población.

Por lo que de acuerdo con el DNP la década terminó con una serie de intentos descentralistas, marcados por la debilidad en la articulación de esfuerzos en materia política, institucional, administrativa y fiscal, por lo que la necesidad de ordenar el proceso, influyó en la motivación popular en pro de una nueva constitución, que lo consolidara y profundizara, dando una nueva estructura y forma de administrar el Estado.

Atendiendo a esta necesidad un movimiento de estudiantes en el país propuso en el marco de las elecciones de senado, cámara de representantes, asamblea departamental, juntas administradoras

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

locales, concejo municipal y alcaldes del 11 de marzo de 1990, incluir un voto adicional en las urnas en la que se consultara a los electores si estaban a favor o en contra de una Asamblea Constituyente que reformara la Constitución, este movimiento fue conocido como la ‘séptima papeleta’.

La iniciativa resultó en la votación mayoritaria por el sí a la conformación de una Asamblea Constituyente, que trajo consigo la modernización de la administración pública nacional con la firma de la Constitución de 1991, caracterizada por una nueva estructura estatal, durante el periodo de gobierno de César Gaviria presidente entre 1990 – 1994; coincidiendo de acuerdo con el DNP (2002) con las dinámicas globales de reforma del Estado como estrategia de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y las tendencias de liberalización de los mercados, flexibilización y descentralización que se estaban dando en el contexto mundial, para obtener mayores niveles de eficiencia de la economía y reducir el tamaño del Estado, que para la época era ampliamente cuestionado.

Para Maldonado (2001) la Constitución política de 1991 se constituyó en la segunda etapa de la descentralización en Colombia, la primera inició en 1986 con la reforma constitucional que estableció la elección de alcaldes a través de voto popular, el incremento de transferencias a los entes territoriales municipales, el desmonte de algunas entidades nacionales que cumplían funciones locales, asignación de funciones a los municipios, la reforma a la estructura administrativa de los municipios y la creación de mecanismos de participación ciudadana, lo que se constituyó en una reforma municipalista.

Para el autor, la segunda etapa de la descentralización vino a reforzar el proceso, al establecer la República de Colombia como un Estado Unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, al elevar a la categoría constitucional las transferencias a los municipios y al dejar de lado la discrecionalidad en la elección de gobernadores, que al igual que lo sucedido con los alcaldes en la reforma de 1986, pasó a ser por voto popular. Sin embargo para Pening

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

(2003) estas transferencias a los gobiernos municipales se realizaron sin contrapartida pero de forma condicionada, ya que debían ir a la provisión de bienes y servicios locales, lo que denota que el gobierno municipal no tiene autonomía completa en las decisiones de inversión.

La Constitución de 1991 fortaleció además la promoción y consolidación de la democracia participativa a través del establecimiento de un conjunto de mecanismos de participación, con plena aplicación en lo local. Rescató el rol de los departamentos en compensación con el carácter municipalista dado en la primera etapa, abriendo espacio para un conjunto de reformas sectoriales que afectarían el curso del proceso de modernización, especialmente en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico (Maldonado, 2001).

De acuerdo con el DNP (2002) este proceso se desarrolló desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales, dando a estas últimas autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley, permitiéndoles gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Por otro lado, se modificó la división territorial; antes de la Constitución de 1991 los entes territoriales en Colombia eran los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios y los distritos, con la firma de la Constitución la división territorial del país quedó compuesta por departamentos, distritos<sup>4</sup>, municipios y territorios indígenas, transformando las intendencias y comisarías en departamentos.

Además de acuerdo con el DNP, con la Constitución se dictó competencias entre los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal, asignando a los municipios la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vías, transporte y asistencia

---

<sup>4</sup> Son municipios con características especiales que los destacan con respecto a los demás, pueden ser distritos dada su importancia política, turística, comercial, histórica, entre otras.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

técnica agropecuaria entre otras. De acuerdo con el DNP para el caso de los servicios de educación y salud se les asignó las competencias de construir, dotar y mantener la infraestructura, el pago del personal del sector educativo y de salud, la administración del servicio, y el pago de subsidios en estos y otros sectores, lo que hace que en simultanea estas tareas sean descargadas del gobierno central implicando la liquidación o modificación de las entidades de carácter nacional que las desarrollaban.

En el mismo orden a los entes departamentales se les asignó las competencias de administrar los servicios de salud y educación como una etapa intermedia antes de llegar a la municipalización y una vez que los gobiernos locales demuestren capacidad, y funciones de planeación, formulación de políticas generales, regulación, dirección, administración del régimen de personal (DNP, 2002).

En el tema de recursos, de acuerdo con el DNP, con la Constitución de 1991 continuó concentrado en el nivel nacional, la competencia del recaudo de los impuestos de renta, de valor agregado y de comercio exterior, mientras que los municipios y departamentos continuaron con las fuentes tradicionales de ingreso pero con la inclusión de la sobre tasa a la gasolina. Además se tomaron medidas para el incremento del recaudo.

Se elevó a la categoría constitucional las transferencias a los municipios y departamentos. Para el caso municipal se denominó participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación. Las transferencias dejaron de ser una proporción del impuesto a las ventas y se transformaron en un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, aumentando según el DNP, del 14% al 22% entre 1993 y 2001. Se incluyeron dos grandes cambios en el tema de las transferencias, por un lado se redujo el peso otorgado a los municipios con menos de 100.000 habitantes y se le dio prioridad a factores de pobreza, por el otro se redujo la autonomía para la asignación de recursos recibidos por los municipios, definiendo que del total de recursos que estos podían invertir libremente, el 30% se destinaría a educación, el 25% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico, 5% a cultura, recreación y deporte y el 20% a un listado de sectores establecidos por la ley (DNP, 2002).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

De acuerdo con el DNP para el caso de los departamentos, las transferencias pasaron de representar el 23% al 24,5% para el mismo periodo, distribuyendo el 15% de estas en partes iguales entre distritos y departamentos y el 85% restante direccionado a criterios de población atendida y por atender. Los recursos se distribuirían en 60% para educación, 20% para salud y 20% a educación o salud de acuerdo con las necesidades específicas de cada sector o por decisión del departamento.

Según el DNP (2002) para 1992 se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación para orientar las inversiones locales hacia prioridades nacionales y para promover la eficiencia productiva mediante la formulación de proyectos. El sistema fue una modalidad de transferencias con contrapartida y por proyectos, en esta el beneficiario de los recursos debe formular técnicamente el proyecto y someterlo a consideración del gobierno nacional, donde el receptor debe garantizar una contrapartida en especie o dinero para la ejecución del proyecto.

Dos años después se creó el Fondo Nacional de Regalías<sup>5</sup> direccionado a la transferencia de recursos para la financiación de proyectos de inversión para el desarrollo departamental y municipal, direccionados a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión. Los recursos a transferir serían aquellos que no se otorgaran a los entes territoriales productores o portuarios.

Teniendo en cuenta el nuevo rol de los municipios, y el flujo de recursos transferidos y competencias asignadas, se determinó en la primera etapa del proceso la formulación de un programa municipal de inversiones con cargo a estos recursos, que debería ser remitido a la oficina de planeación del departamento para su revisión y concepto, y la elaboración de un informe anual para el Ministerio de Hacienda en el que se especificara la ejecución de los recursos. Para la segunda etapa se mantuvo la obligación de la presentación del plan de inversiones y se sumó la obligación de elaborar un plan de desarrollo para cada periodo administrativo de alcaldes y

---

<sup>5</sup> Las regalías son dineros provenientes de la explotación de recursos no renovables que empresas pagan al Estado y que este devuelve a los entes territoriales a través de transferencias. (Ley 141 de 1994).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

gobernadores, y un informe semestral de gestión que debía ser difundido a la comunidad; y la remisión anual de un informe sobre la ejecución de las transferencias a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, con la finalidad de revisar el avance del proceso de modernización (DNP, 2002).

Teniendo el DNP, de acuerdo con la Constitución de 1991, la competencia de diseñar y organizar el sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, y de publicar los resultados de la medición del desempeño, por lo menos una vez al año (Ley 617 de 2000). Resultados de la evaluación realizada por las Secretarías de Planeación Departamental (Ley 715 de 2001). Es así como en el 2005 el DNP, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial estructuró la metodología de medición y análisis del desempeño municipal para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución y la ley, implementándose por primera vez ese mismo año.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## CAPÍTULO III. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INTEGRAL MUNICIPAL EN COLOMBIA

El análisis y evaluación del desempeño integral municipal se ha convertido en una herramienta fundamental para la revisión del proceso de modernización del Estado colombiano. Tiene cinco componentes que recogen las principales variables de la gestión pública territorial: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, gestión y entorno. Para el cálculo del desempeño integral y de cada uno de sus componentes, se utiliza el Sistema de Información para la Captura de Ejecuciones Presupuestales (SICEP), consistente en un aplicativo de recolección de información a través del cual los municipios reportan información al gobierno departamental sobre programación y ejecución en cada una de las vigencias.

Esta información debe entregarse en las fechas establecidas por el gobierno nacional para la evaluación de la gestión. Para el periodo administrativo 2008 – 2011 las fechas establecidas para la consolidación y remisión de la información, así como los requerimientos de información por vigencia fueron:

**Tabla 1**  
*Calendario de reporte de información por vigencia 2008 – 2011.*

<b>Fecha</b>	<b>Reporte de Información municipios</b>	<b>Sistema</b>
Nov-Dic 2008	Programación 2008-2011	SICEP 804
15 de Marzo de 2009	Ejecución 2008 Ajuste 2009-2011	SICEP 804 (Versión 2009)
15 de Mayo de 2009	Bases de datos consolidadas y validadas por el Departamento enviadas al DNP	SICEP 804
15 de Marzo de 2010	Ejecución 2009 Ajuste 2010-2011	SICEP 1001
15 de Mayo de 2010	Bases de datos consolidadas y validadas por el Departamento enviadas al DNP	SICEP 1002
15 de Marzo de 2011	Ejecución 2010	SICEP 1101

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

	Revisión Programación 2011	
30 de Abril de 2011	Bases de datos consolidadas y validadas por el Departamento enviadas al DNP	SISEP 1102
15 de Marzo de 2012	Ejecución 2011	SICEP 1101
15 de Mayo de 2012	Bases de datos consolidadas y validadas por el Departamento enviadas al DNP	SISEP 1102

Fuente: Tomado del documento Orientaciones para realizar la evaluación del desempeño. DNP, 2010.

### 3. 1. Sistema de Información para la Captura de Ejecuciones Presupuestales (SISEP)

El SICEP es un aplicativo desarrollado en una herramienta visual que presenta la información a través de entorno tipo Windows. Permite la incorporación de información referente al presupuesto de forma sencilla y ágil, garantizando la conservación de la integridad de la información. Contiene nueve formatos: A, B, C, D, E, F, J, K y L.

En el formato A se recoge información referente a los ingresos del municipio, su objetivo es el de consolidar el presupuesto definitivo, el recaudo efectivo de los ingresos y las rentas en cada vigencia y los ingresos corrientes de libre destinación. Presenta tres conceptos: el presupuesto definitivo, que hace referencia a la aprobación final después de incorporar las modificaciones<sup>6</sup> del presupuesto de ingresos; el valor ejecutado, que corresponde al recaudo efectivo de los ingresos y rentas del municipio durante la vigencia; y los ingresos corrientes de libre destinación, que hacen referencia al monto de libre destinación de los ingresos corrientes en caso de que el municipio los tenga.

El formato B consolida información de los gastos de funcionamiento ejecutados en la vigencia. Estos hacen referencia a los gastos direccionados a los órganos de control<sup>7</sup> y los gastos de la alcaldía. Contiene el presupuesto definitivo correspondiente a la apropiación final del presupuesto

<sup>6</sup> Reducciones, aplazamientos, adiciones, traslados.

<sup>7</sup> Concejo, Personería y Contraloría municipal

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

de gastos y los compromisos, que corresponden a las obligaciones adquiridas para el desarrollo de sus funciones.

El formato C incorpora la información de los gastos en inversión y el pago de la deuda, ejecutados por el ente territorial en cada vigencia, además del grado de ejecución de los recursos del SGP.

A través del formato D, la alcaldía consolida la información de la deuda municipal. Este formato tiene como objeto consolidar la información del saldo de la deuda acumulada en cada vigencia, incluyendo el saldo de la deuda, desembolsos, amortizaciones o pago a capital, saldo de intereses y el saldo total de la deuda de la vigencia.

El Formato E recoge la información referente a Resguardos Indígenas. Su finalidad es brindar información acerca del estado de la administración y ejecución de los recursos de la asignación especial del SGP en cada vigencia, de los resguardos indígenas ubicados en la jurisdicción del municipio evaluado.

Por su parte el formato F contiene los indicadores de inversión social y planta de personal. Su objetivo es establecer indicadores de inversión en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, sector agrario, transporte y hacienda. La organización de la información se realiza a través de dos formatos, uno direccionado a la información de inversión por sectores y otro a la información referente a la planta de personal.

En el formato J está todo lo referente a los desplazados. Incluye los gastos en atención de la población en condiciones de desplazamiento por la violencia, ejecutados en cada vigencia. Se distribuye en los gastos en atención humanitaria de emergencia, educación, salud, vivienda, generación de ingresos, apoyo para el entorno y otros programas de atención a la población desplazada.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

En el formato K se recopila la información de desarrollo institucional, capacidad administrativa y asistencia técnica municipal. Está dividido en tres: dos con información de desarrollo institucional y capacidad administrativa y uno con información de asistencia técnica. El formato K1 consolida información de carácter descriptivo referente al desarrollo institucional, gestión de la calidad, planeación, seguimiento y evaluación, finanzas públicas, saneamiento contable, página Web, participación ciudadana, capacidad administrativa, sistemas de información y figuras asociativas.

El formato K2 tiene también información sobre desarrollo institucional y capacidad administrativa, sin embargo se diferencia del K1, en que consolida información de programación y ejecución de recursos referente a desarrollo institucional, gestión de la calidad, planeación, saneamiento contable, contratación, participación ciudadana, capacidad administrativa, figuras asociativas y entorno.

El formato K3 incorpora información sobre la prestación de servicios de asistencia técnica municipal en dos aspectos claves: áreas transversales y áreas sectoriales.

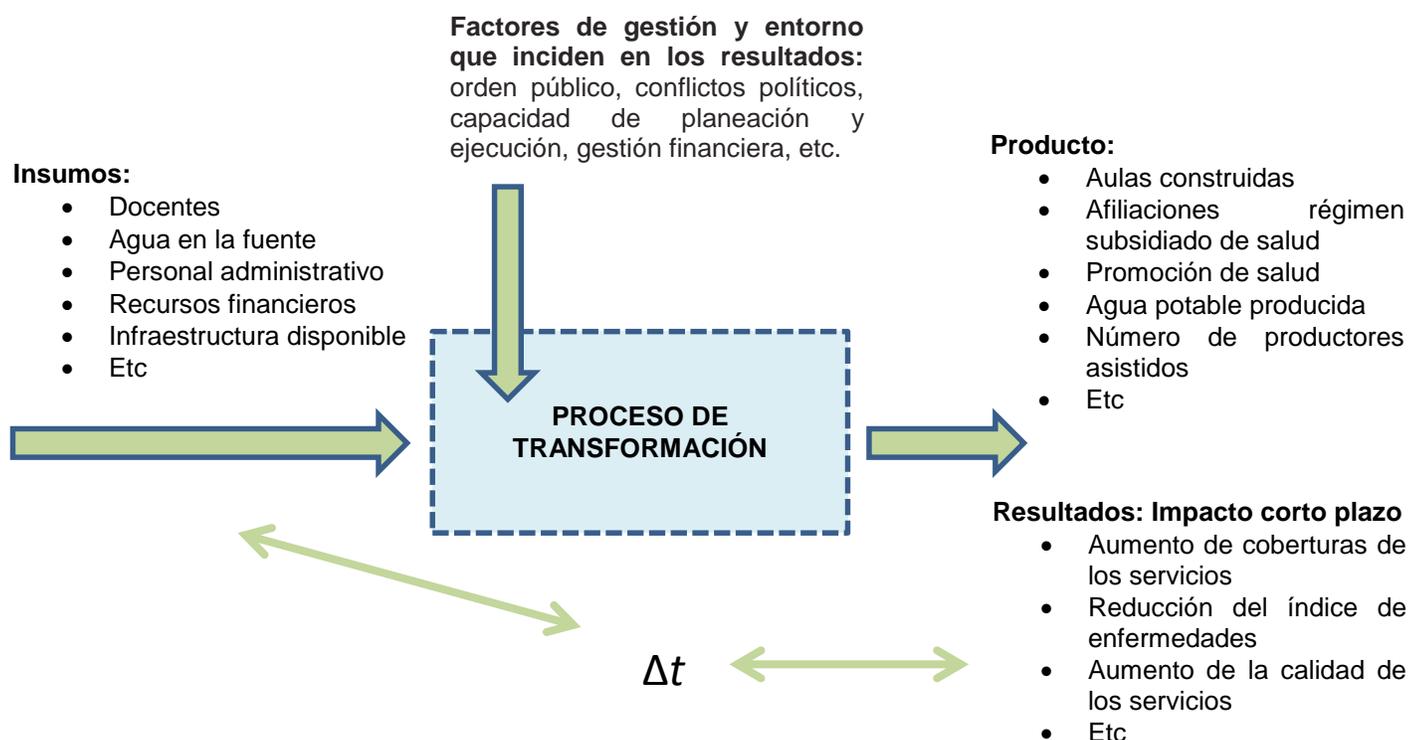
Finalmente el formato L recoge información para la evaluación de la eficacia. Incorpora los datos del cumplimiento de metas del plan de desarrollo que fueron programadas para cada vigencia, metas de sectores básicos, de sectores básicos sin recurso, en otros sectores y nuevas.

## **3. 2. El municipio como unidad de gestión**

La metodología de medición y análisis del desempeño municipal entiende el municipio como una empresa o unidad de gestión, cuya finalidad es la de generar productos sociales para satisfacer las necesidades básicas de la población, en el marco de las competencias asignadas por la Constitución y la ley. Estos bienes y servicios consistentes en educación básica, atención en salud, mantenimiento de la red secundaria y terciaria de agua potable entre otros, se encuentra relacionada no solo con los compromisos adquiridos en el plan de desarrollo, sino que deben procurar el logro

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

de mayores niveles de impacto social y territorial, que redunde en el mejoramiento de las condiciones de vida a partir de la reducción de la pobreza, el aumento de cobertura de servicios y el fortalecimiento de la economía entre otros.



## Ilustración 1: La entidad territorial como unidad de gestión.

Fuente: Tomado de metodología para la medición y análisis del desempeño municipal 2005.

Para el logro de la producción de bienes y servicios sociales, el municipio cuenta con unos insumos o recursos que pueden ser financieros, humanos, de infraestructura, técnicos, etc., que son transformados bajo procesos y procedimientos que en este caso son técnicos y administrativos; donde la calidad y cantidad dependerá de la combinación y dotación de los insumos utilizados en el proceso de producción, que responderá a decisiones en la órbita y control del ente territorial y de su capacidad administrativa (DNP, 2005).

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

De acuerdo con el DNP lo anterior muestra que una mayor gestión territorial implica no solo la combinación de insumos, sino que necesita de habilidades gerenciales para la toma de decisiones acertadas, lo que hace necesario el acompañamiento de recursos técnicos, capacidad del equipo directivo, de una buena estructura organizacional y de la buena utilización de los recursos económicos.

Todo esto sujeto a factores externos asociados al entorno, sobre los cuales el municipio no tiene ningún control, pero que inciden en la producción de los bienes y servicios sociales. Estos factores responden a aspectos tales como relaciones de conflicto político, asociados directamente con las relaciones con el Consejo municipal, y aspectos como el orden público y las condiciones geográficas entre otros.

De todo lo anterior se extrae que el municipio como unidad de gestión tiene el objetivo de maximizar la cantidad de bienes y servicios, en cumplimiento de los fines del Estado, con base en la dotación de recursos disponibles y el uso de instrumentos de gestión, condicionados por su entorno, los lineamientos del plan de desarrollo y el marco normativo vigente (DNP, 2005).

### **3. 3. Objetivo de la metodología**

La metodología de evaluación y análisis del desempeño municipal se constituye en una herramienta para medir el desempeño de las entidades territoriales del orden local, permite entender la problemática institucional a partir de la evaluación y los resultados de la gestión del municipio en lo que respecta a las competencias establecidas por la Constitución y la Ley.

Lo anterior a partir del análisis e integración de aspectos tales como el avance en el logro de los compromisos adquiridos en el plan de desarrollo, el marco del proceso de modernización; y el cumplimiento del ordenamiento jurídico que lo fundamenta (DNP, 2005).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Según el DNP la aplicación de la metodología se constituye en pieza clave en la identificación y análisis de los factores determinantes de los resultados obtenidos por los municipios en la evaluación de su gestión, ya que contribuye a identificar las posibles causas que afectan el quehacer de estos en torno al cumplimiento de sus competencias.

De acuerdo con lo anterior, la metodología se presenta como un instrumento esencial en la generación de información vital para los distintos actores institucionales, departamentos, municipios y ministerios, permitiendo identificar las debilidades institucionales de los entes territoriales, contribuyendo con ello en la identificación e implementación de acciones que permitan mejorar la gestión local y aumentar el impacto en el desarrollo territorial.

Además contribuye en la evaluación de las políticas públicas para el desarrollo regional y sectorial, esencialmente en el análisis de la efectividad en el cumplimiento de los objetivos de la descentralización en Colombia.

De acuerdo con el DNP (2005) la aplicación de la metodología le permite a los municipios reconocer su problemática, retroalimentar el proceso con miras a su fortalecimiento, focalizar las acciones de asistencia técnica y de apoyo a la gestión municipal y departamental, monitorear el gasto municipal y departamental y a los recursos del SGP, incentivar la cultura de la evaluación y el seguimiento, generar y difundir información sobre el resultado de su gestión, monitorear la inversión de los recursos públicos, garantizando transparencia y eficiencia, fortalecer los sistemas de información para la planeación y la evaluación de la gestión y aportar información la evaluación de la política pública sectoriales, de la modernización del Estado y del fortalecimiento institucional.

De lo anterior se tiene que la metodología se pensó como más que una herramienta técnica de generación de información para la focalización de acciones, se estructuró como instrumento vital para el acercamiento a la comunidad, ya que permite transparentar el quehacer de los entes

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

territoriales, facilita del control social, el proceso de rendición de cuentas y la participación ciudadana.

### **3. 4. Utilidad y falencias de la metodología**

Como bien se ha mencionado, la metodología se constituye en una herramienta importante en la generación de información del municipio. Según DNP (2005) su utilidad va más allá de la simple identificación de los gobiernos locales con mayor o menor gestión. Aporta información útil para el diseño de la política pública y la focalización de los programas sociales, así como para la definición de las acciones de asistencia técnica y capacitación para el mejoramiento de la gestión. Fue pensada como un instrumento que dé cuenta del cumplimiento de los fines del Estado desde el nivel local y que contribuya en la evaluación de la transformación del Estado.

Se constituye en pieza clave en el fortalecimiento de la capacidad de planeación de los entes territoriales, gracias a que permitiría establecer el nivel de avance de los compromisos pactados por los mandatarios locales en sus planes de desarrollo, facilitando la retroalimentación del proceso y la continuación o reorientación de la política. Además sería de gran utilidad en el acercamiento a la comunidad, como generador constante de información de la gestión local, facilitaría el control social, dado que la información es ampliamente publicada por el DNP.

Desde la perspectiva técnica permite tener puntos de referencia sobre la combinación de insumos en pro de mayores niveles de productividad, brindando información sobre los municipios más eficientes permitiendo identificar acciones y prácticas que adaptadas al contexto del territorio, ayudarían a mejorar la gestión. Finalmente ayuda en la definición de coeficientes técnicos óptimos por parte de los ministerios en su proceso de reorientación y reasignación de los recursos sectoriales y analiza los factores exógenos y endógenos que explican el desempeño del municipio (DNP, 2005).

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

La metodología presenta algunos condicionantes o aspectos relevantes del análisis de la gestión territorial, que no logra medir. La principal crítica realizada a esta, es que se centra en aspectos netamente cuantitativos, dejando de lado información cualitativa que permita medir su impacto en la sociedad. Es decir, recoge información sobre la cantidad de productos generados en el proceso de gestión, así como la combinación y dotación de insumos utilizados, sin embargo, no tiene en cuenta ni la calidad de los productos ni su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

La razón de esto de acuerdo con el DNP (2005) es que la implementación de un esquema de evaluación del impacto implica la construcción de grupos de control de características similares, que no sean focalizados por los programas, como forma de aislar los efectos que estos tienen sobre los grupos focalizados; esquema que resulta complejo y costoso.

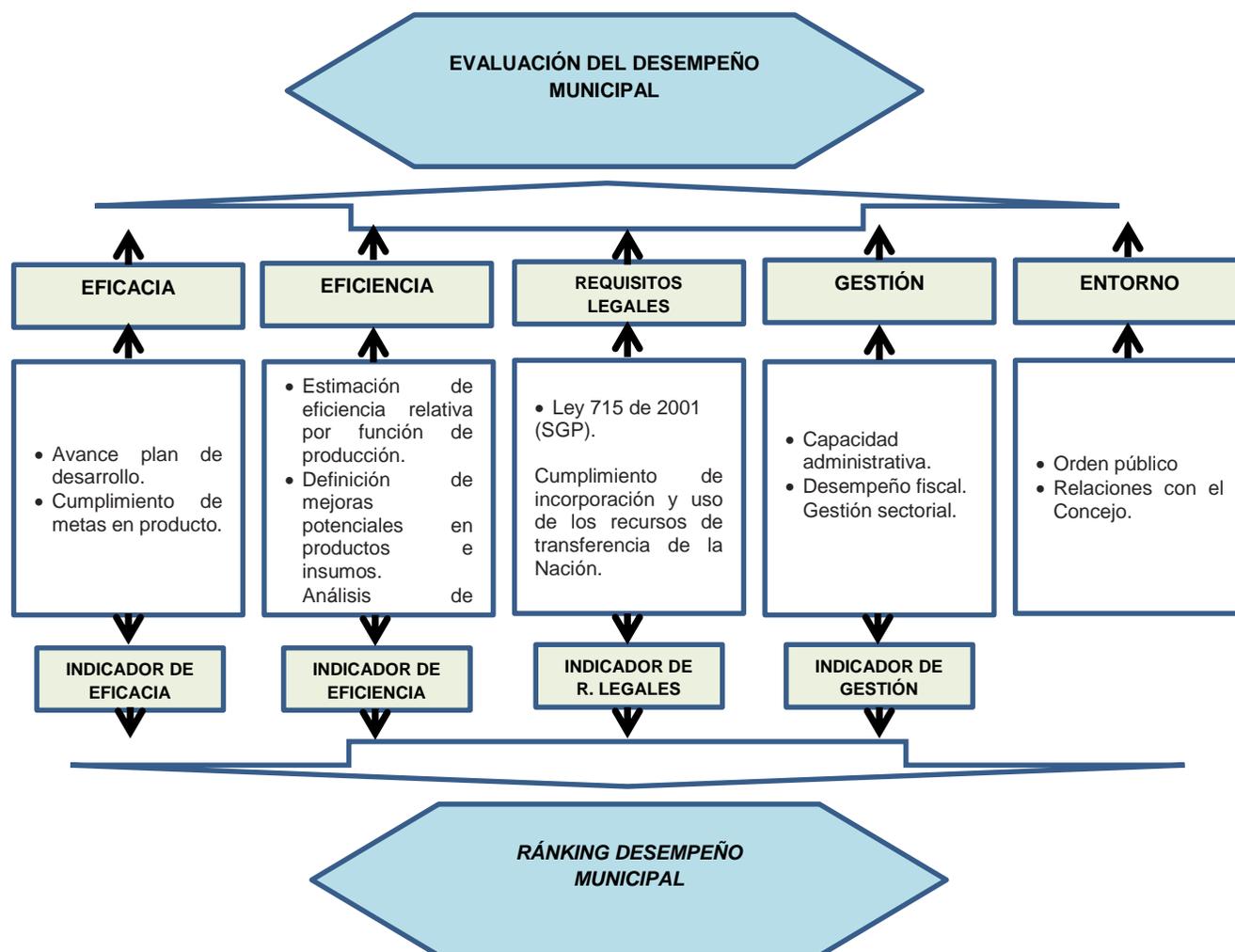
Adicionalmente de acuerdo con el DNP la metodología, pese a generar información útil para las comunidades, fortaleciendo el control social, no mide la percepción que estos tienen sobre el desempeño de las administraciones territoriales, por lo que el municipio y los diferentes actores institucionales no cuentan con información vital que dé cuenta de la aceptación de la política pública implementada, ni de su percepción sobre los esfuerzos realizados por los mandatarios locales en el cumplimiento de los fines del Estado.

### **3. 5. Componentes de la metodología**

La metodología se centra en un criterio de integralidad, mide los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios a partir no solo del logro de las metas trazadas, sino que tiene en cuenta aspectos relacionados con la eficiencia en el uso de los insumos y la capacidad administrativa en el marco de la normatividad vigente. Para incorporar cinco componentes, que integrados dan cuenta de la gestión del municipio, cuatro endógenos y uno exógeno.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

A través de los componentes endógenos se tiene el resultado del nivel de gestión de la administración municipal para cada vigencia administrativa, son factores sobre los cuales la administración tiene poder de maniobrabilidad. Por su parte el componente exógeno no incide en el resultado final de la evaluación, pero aporta información importante de aquellos factores que no son controlados por la administración municipal y que de una u otra forma afectan el quehacer de estas en el cumplimiento de sus competencias.



**Ilustración 2: Esquema del ranking de desempeño.**

Fuente: Tomado de metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP, 2005.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Los componentes endógenos son eficacia, eficiencia, requisitos legales y gestión, mientras que el exógeno corresponde al entorno. Eficacia hace referencia al cumplimiento de los compromisos pactados en el plan de desarrollo para cada vigencia administrativa, la eficiencia mide la relación de los recursos e insumos utilizados en el proceso productivo para la obtención de los productos. Requisitos legales explica el cumplimiento de las competencias otorgadas por la Constitución y la ley a los entes territoriales municipales dentro del proceso de modernización estatal, analiza la ejecución de los recursos transferidos del SGP, con respecto a la Ley 715 de 2001.

Gestión analiza la capacidad administrativa y la forma como el municipio utiliza los recursos financieros, para dar soporte a sus competencias y a los programas y proyectos de sus procesos de planeación. Finalmente entorno, mide factores externos de índole político, de orden público y sociodemográficos que aunque no son controlados por la administración municipal, afectan la gestión.

Así, la gestión del municipio estará determinada en función de la relación de las metas trazadas en el plan de desarrollo, los resultados logrados en la producción de bienes y servicios, teniendo en cuenta la utilización de los insumos disponibles y la capacidad administrativa instalada, en el marco de la normativa vigente.

De acuerdo con esto a mayor cumplimiento de metas de producción de bienes y servicios, mejor la racionalización de los insumos y mayor la respuesta a las exigencias administrativas y legales en el cumplimiento de la misión, mayor será el desempeño de la gestión del municipio.

Para la medición y análisis del desempeño municipal se construye el indicador de desempeño integral a partir de la sumatoria del resultado que se obtiene de la medición de los cuatro componentes endógenos. Los componentes son ponderados de igual forma en el índice recibiendo una ponderación de 0,25, por lo que el indicador estará dado por:

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

$$\text{Índice de Desempeño Integral} = 0,25 \text{ Eficacia} + 0,25 \text{ Eficiencia} \\ + 0,25 \text{ Requisitos Legales} + 0,25 \text{ Gestión}$$

Con la obtención del desempeño integral se obtiene el ranking de desempeño municipal, que da cuenta de los municipios con mayor y menor gestión en el país, permitiendo la construcción del escalafón nacional.

Se califica de 0 a 100, donde los municipios más cercanos a 100 serán los de mejor desempeño. De acuerdo con el DNP (2005) los rangos de calificación estarán dados por:

**Tabla 2**

*Rangos de calificación desempeño integral municipal.*

<b>Rangos de Cumplimiento</b>	<b>Niveles de Cumplimiento</b>
≥ 80	Sobresaliente
≥ 70 y < 80	Satisfactorio
≥ 60 y < 70	Medio
≥ 40 y < 60	Bajo
< 40	Crítico <sup>8</sup>

Fuente: Tomado de metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP, 2005.

Dada la importancia social de los bienes y servicios producidos por los entes territoriales, se consideran niveles aceptables de gestión resultados por encima del 60%.

### **3. 5. 1. Eficacia**

El primer componente de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal está constituido por la eficacia. Mide el grado de avance de las metas propuestas en el plan de desarrollo. Tiene en cuenta la consecución de los objetivos y metas propuestos en los diferentes programas del plan, así, entre mayor sean los objetivos y metas logrados, mayor será la eficacia.

---

<sup>8</sup> Este incluye a los municipios cuya información suministrada no se pudo evaluar por inconsistencia, por no ser evaluable o en su defecto porque no presentaron información.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

La eficacia no tiene en cuenta la combinación de insumos y recursos utilizados en el proceso de producción, debido a que su análisis se centra únicamente en la obtención de los resultados y productos propuestos. Es decir, no analiza si el logro en los resultados y productos son los deseables para las necesidades de la población, solo analiza si se logra lo planeado.

Lo anterior se debe a que el municipio debe tener en cuenta a la hora de su planeación, el contexto socioeconómico y financiero en el planteamiento de sus metas, de tal forma que si bien es deseable que la cobertura de un servicio social como salud o educación sea del 100%, también es cierto que de acuerdo con sus recursos, si el municipio está en capacidad de avanzar en el 80% de la cobertura, la meta planteada estará por debajo de lo deseable, pero ajustada a su capacidad, por lo que juega un papel determinante un plan de desarrollo bien formulado y ajustado a la realidad del territorio.

Para la medición de la eficacia la metodología tiene en cuenta la construcción de un índice de eficacia que contempla dos aspectos claves: el avance en los objetivos y metas relacionados con los sectores básicos y el avance en los objetivos y metas relacionadas con otros sectores.

El índice asocia la eficacia de los sectores básicos al logro de objetivos y metas planteadas en el plan de desarrollo concernientes a los sectores de salud, educación y agua potable, mientras que las metas del plan diferentes de estos sectores, se consideran dentro de la medición de la eficacia de otros sectores.

Para la medición de la eficacia de los sectores básicos la metodología tiene en cuenta el logro de los objetivos y metas que tienen asignación de recursos los que no cuentan con recursos, dando mayor importancia a la evaluación del cumplimiento de metas que son financiadas con el presupuesto municipal ponderándolas así:

$$\text{Índice de Sectores Básicos} = (\text{Índice de sectores básicos con recursos} * 90\%) + (\text{Índice de sectores básicos sin recursos} * 10\%) \quad (1)$$

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

El cálculo da un peso de importancia del 90% a las metas que tienen asignados recursos dentro del presupuesto municipal, mientras que al logro de las metas que no tienen asignación de recursos, se le da un peso del 10% en el indicador total, centrando su importancia en el uso de los recursos.

Por su parte la medición de la eficacia de los otros sectores se calcula con base en un promedio ponderado de las metas programadas para cada vigencia administrativa. Ponderación que estará determinada por la administración municipal de acuerdo con sus prioridades y criterios propios. De tal forma que:

$$\text{Índice otros sectores} = \sum \text{Nivel cumplimiento} \times \text{Ponderador} \quad (2)$$

Con los resultados de estos dos índices se construye el índice de eficacia total. La metodología da mayor importancia a la eficacia en los sectores básicos, otorgándole un peso dentro del indicador total de 60%.

$$\text{Índice de eficacia total} = (\text{Índice sectores básicos} * 60\%) + (\text{Índice otros sectores} * 40\%) \quad (3)$$

De acuerdo con el DNP (2009) esta ponderación se debe a que los recursos asignados al municipio a través del SGP, en su mayoría están direccionados al financiamiento de programas y proyectos asociados a los sectores básicos, por lo que tiene mayor peso el avance en estos compromisos, dado a que están asociados directamente a sus competencias.

Finalmente, la metodología construye un rango que permite la interpretación de los resultados, así, el índice de eficacia total se encontrará entre 0 y 100, siendo los municipios con resultados cercanos a 100 los más eficaces.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

**Tabla 3**

*Rangos de interpretación del componente de eficacia.*

Rangos de Eficacia	Niveles de Eficacia
$\geq 80$	Sobresaliente
$\geq 70$ y $< 80$	Satisfactorio
$\geq 60$ y $< 70$	Medio
$\geq 40$ y $< 60$	Bajo
$< 40$	Crítico <sup>9</sup>

Fuente: Tomado de metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP, 2005.

### 3. 5. 2. Eficiencia

La Constitución Política de Colombia de 1991 encaminó al país en un proceso de modernización de la administración pública con la finalidad de que las regiones tengan autonomía en la generación y prestación de servicios públicos, maximizando recursos y minimizando costos, en pro de mejor calidad de vida.

Bajo esta premisa y cumpliendo con lo establecido en los Artículos 343 y 344 de la Constitución, donde se da directrices tanto a municipios como a departamentos para diseñar y organizar sistemas de evaluación de su gestión y resultado de las políticas implementadas, que permitan calcular el impacto económico y social de sus planes de gobiernos ejecutados y por ejecutar; los municipios deben diseñar una metodología para la organización y recaudo de la información y la articulación de sus procesos de evaluación con el diseño establecido con los entes del gobierno nacional por medio del DNP.

Los municipios que dentro de la implementación en la producción y prestación de servicios básicos como salud, educación y agua potable, entre otros, vitales para el desarrollo social y económico de la región, lo consigan logrando optimizar la dotaciones humanas, financieras y físicas de los cuales disponen para producirlo, no solo están cumpliendo con la finalidad del proceso de

<sup>9</sup> Contempla los municipios sin información o sin evaluación por información inconsistente.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

modernización estatal sino que están cumpliendo cabalmente con el principio de eficiencia, el cual hace parte de la evaluación de desempeño integral.

Según DNP (2005) la eficiencia examina la optimización de los recursos humanos, financieros y físicos de los cuales dispone para producir los servicios públicos. Esto permite comparar a los municipios entre si y detectar cuales tienen grados bajos de eficiencia, lo cual puede ser producto de la subutilización de recursos en la generación de los productos sociales.

Igualmente, permite medir el impacto en el desarrollo, deterioro y/o estancamiento de la gestión local, lo que ayudará a continuar o replantear la producción y prestación de los servicios, focalizando a los municipios con grado alto de ineficiencia para realizar un acompañamiento en sus gestiones.

El concepto de eficiencia analiza la relación entre productos obtenidos y cantidad de insumos empleados en el proceso de producción. Como proceso de optimización busca obtener la mayor cantidad de producción con el máximo provecho de los insumos o recursos disponibles. Para el caso del sector público de acuerdo con DNP (2005) la producción de bienes y servicios están a cargo de este cuando las condiciones de mercado o su funcionamiento son parciales o incompletos, por lo que resulta inoperante la medición de eficiencia a través del enfoque de eficiencia asignativa, es decir estableciendo la relación de factores de producción que permitan un coste mínimo en la producción.

De acuerdo con el DNP al no cobrar precios por sus variaciones y al ser significativas las variaciones regionales de los costos de los factores, resulta de gran importancia la utilización de un concepto para la medición de eficiencia que no precise el establecimiento de estas valoraciones, lo que para este resulta la eficiencia técnica.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

El concepto de eficiencia técnica según Trillo (2002) se centra en el uso de los recursos o insumos utilizados en la producción de bienes y servicios. Está basado 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 que tiene en cuenta la eficiencia asignativa o de coste mínimo.

Para el caso de la eficiencia técnica existe ineficiencia cuando hay posibilidad de aumentar la producción a partir de determinado nivel de recursos, o si por el contrario, es posible la reducción del uso de estos para la obtención de un nivel determinado de producción, por lo que será ineficiente cualquier punto por debajo de la frontera de producción.

En lo que respecta a la metodología la eficiencia mide la capacidad que tiene el ente territorial para maximizar la cantidad de producto a partir de los insumos disponibles, o por el contrario su capacidad para minimizar los insumos utilizados para lograr un nivel de producto, que para este caso responderá fundamentalmente a los sectores básicos, es decir, salud, educación y agua potable.

Para la medición de la eficiencia municipal se utiliza la técnica Data Envelopment Analysis (DEA). Permite a las autoridades territoriales la toma de decisiones que apunten al aprovechamiento de los recursos disponibles, focalizando las acciones institucionales hacia aquellos municipios con menores índices de eficiencia.

De acuerdo con el DNP (2005) la medición de la eficiencia técnica ayuda en la reasignación de los recursos para optimizar insumos, identificar buenas prácticas, establecer metas de eficiencia en el uso y combinación de los insumos y recursos disponibles, monitorear el indicador a lo largo del tiempo y otorgar incentivos a los municipios con mayor desempeño.

La medición de la eficiencia se realiza a través de tres sectores: salud, educación y agua potable. Para ello se construye una función de producción para cada sector, concertadas con los departamentos, los ministerios y el DNP.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Para educación, la función de producción mide la eficiencia a partir del análisis de dos productos esenciales, matrícula educativa y calidad educativa, el primero permite analizar la eficiencia en aspectos relacionados con la cobertura y el segundo en aspectos relacionados con la prestación del servicio.

La producción de matrícula educativa, esta es entendida como la incorporación de población al sistema educativo. Para su producción se estima la eficiencia municipal de forma agregada, es decir, el análisis tiene en cuenta de forma global la población incorporada tanto en las zonas urbanas como en las rurales, independientemente de que las condiciones para la prestación del servicio difiera por la dispersión de la población.

Para su análisis se mide como producto la cantidad de alumnos matriculados en los niveles de preescolar, básica y media de las entidades oficiales, para ello se utilizan como insumos los docentes oficiales sin la inclusión de aquellos que tienen funciones administrativas como rectores, directores o coordinadores, la inversión realizada durante los últimos tres años, que no fue direccionada al pago de nómina ni al pago de los contratos con oferta privada, es decir se analiza la inversión realizada por el municipio en construcción, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura, dotación material didáctico, pago de servicios públicos de las instituciones educativas, transporte escolar, capacitación, sistema de información y alimentación escolar, medida en pesos constantes tomando como base el último año de análisis.

Finalmente los metros cuadrados de aulas disponibles para la prestación del servicio educativo en el municipio, sin incluir los contratos con oferta privada del sector, ofrecido por el municipio en cuanto a cobertura.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

**Tabla 4**

*Funciones de producción para el sector de educación.*

<b>Productos e insumos de la función de producción matrícula educativa</b>		
Producto: Alumnos matriculados de preescolar a media en establecimientos oficiales educativos (sin subsidios)	Insumo 1: Total docentes oficiales vinculados Insumo 2: Inversión en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años (millones de pesos de 2009). Insumo 3: Espacio (m <sup>2</sup> ) - Aula disponible en los establecimientos educativos oficiales.	Enfoque: Maximización del producto
<b>Producto e insumos de la función de producción calidad educativa</b>		
Producto: Número de alumnos cuya calificación en el examen del ICFES fue media, superior y muy superior (instituciones educativas oficiales)	Insumo 1: Número de docentes con escalafón mayor a grado seis y/o grado dos del nuevo escalafón. Insumo 2: Inversión en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años (millones de pesos de 2009).	Enfoque: Maximización del producto

Fuente: Tomado de evaluación del desempeño integral de los municipios. DNP, 2009.

La medición de la producción de calidad educativa es entendida de acuerdo con el DNP (2005) como la brecha que existe entre lo establecido por el sistema educativo como estándares mínimos de aprendizaje que debe tener cada estudiante resultante 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.

Toma como producto el resultado de los exámenes del ICFES<sup>10</sup>, como parámetro de medición de la calidad de la educación y base para la construcción de la frontera de eficiencia, ya que reflejan

<sup>10</sup> Hace referencia a los exámenes de calidad realizados por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

las competencias que adquieren los jóvenes en el proceso de aprendizaje, por lo que se considera como el producto final en calidad.

De acuerdo con el DNP (2005) el desarrollo conceptual del proceso educativo, en el ámbito de la función de producción, considera que el rendimiento de un estudiante depende de un conjunto de factores que generalmente se encuentran asociados al 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 deben tomarse en cuenta en el caso educativo. Sin embargo, estos resultados se pueden ver afectados por la exclusión de algunos de estos factores directos que no se han endogenizado, no porque no se hayan discutido sino por la dificultad en su medición o por las limitantes impuestas por la información estadística disponible.

Para su medición se tiene en cuenta insumos como el número de docentes que tengan escalafón superior a grado seis y/o grado dos del nuevo escalafón<sup>11</sup>. Este se encuentra asociado al mejoramiento de la calidad educativa en la medida en que se espera que la inversión realizada por los municipios en formación y capacitación se revierte en mayores aprendizajes por parte de los alumnos, por lo que se presume que entre mayor sea el nivel de escalafón de los docentes, mejor será la calidad educativa en condiciones constantes de los demás factores.

Adicionalmente se tiene en cuenta la inversión realizada durante los últimos tres años, que no fue direccionada al pago de nómina ni al pago de los contratos con oferta privada, la misma tenida en cuenta en la función de cobertura explicada anteriormente.

---

<sup>11</sup> Es un sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y superación de competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional. (Artículo 19 del Decreto 1278 de 2002).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

En lo que respecta a la eficiencia del sector salud se analiza la producción de régimen subsidiado y la producción de plan ampliado de inmunizaciones. El primero tiene en cuenta los aspectos relacionados con la cobertura y el segundo con la atención básica de salud.

La producción de afiliación al régimen subsidiado de salud se entiende como la vinculación de las personas a través de las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), mediante el pago de la respectiva cotización subsidiada, total o parcialmente, que le permite el acceso al plan obligatorio de salud. De acuerdo con el DNP (2005) el municipio debe identificar a las personas objeto de afiliación basándose en el mecanismo del Sisben<sup>12</sup>, que permita la focalización de los recursos hacia los estratos con mayores niveles de pobreza que le permitan la contratación con la ARS. Para tal fin los municipios cuentan con los recursos direccionados por el Sistema General de Participaciones, las transferencias del Fosyga<sup>13</sup> y sus recursos propios.

Para el caso colombiano de acuerdo con el DNP la afiliación de una persona al sistema de salud se realiza a través del pago de una Unidad de Pago por Capitación Subsidiado (UPCS), de tal forma que el número de población afiliada en los municipios equivale a los recursos de que disponen para el régimen subsidiado, dividido por la UPCS. Estos contratos de afiliación se hacen por periodos anuales y son renovados de forma periódica a su vencimiento de forma que el afiliado mantenga el beneficio del plan obligatorio de salud.

---

<sup>12</sup> Se constituye en un sistema de información diseñado por el Gobierno Nacional, que permite la identificación de las familias potenciales beneficiarias de programas Sociales, su objetivo es el Establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social que pueda ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional.

<sup>13</sup> Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad en Salud.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

**Tabla 5**

*Función de producción para el sector de salud.*

<b>Producto e insumos de la función de producción régimen subsidiado</b>		
Producto: Número de afiliados al régimen subsidiado	<p>Insumo 1: Total de recursos destinados al Régimen Subsidiado con todas las fuentes (SGP, Fosyga, rentas cedidas, recursos propios, etc.) distintos de gastos administrativos (millones de pesos).</p> <p>Insumo 2: Gastos servicios personales (nómina, aportes + órdenes de prestación de servicios) destinados a las labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos de Régimen Subsidiado (millones de pesos).</p>	Enfoque: Maximización del producto
<b>Producto e insumos de la función de producción plan ampliado de inmunizaciones</b>		
Producto: Personas vacunadas con triple viral: sarampión, rubéola y paperas (TV/SRP)	<p>Insumo 1: Inversión total provenientes de todas las fuentes, destinados al PAI (millones de pesos).</p> <p>Insumo 2: Cantidad de inmunobiológicos de triple viral suministrados por el Ministerio de la Protección Social.</p>	Enfoque: Maximización del producto

Fuente: Tomado de evaluación del desempeño integral de los municipios. DNP, 2009.

Para la elaboración de la función de salud se toma como producto la afiliación al régimen subsidiado, traducida en la población en los niveles más pobres del Sisben y para quienes está focalizado este régimen, que estén carnetizados en la medida que esto les posibilita efectivamente demandar servicios en las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y que no se encuentren duplicados en el sistema de información, lo que permite la medición de la eficiencia a partir solo del número de afiliados al Sisben (DNP, 2005).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Los insumos utilizados para la producción de régimen subsidiado de acuerdo con el DNP corresponden a los recursos financieros disponibles para afiliar personal y a los gastos administrativos incurridos en las labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos de régimen subsidiado en el municipio.

Otro de los aspectos tenidos en cuenta por el sector salud es la producción del Plan de Atención Básica (PAB), constituido por aquellas intervenciones dirigidas directamente a la totalidad de la población o las 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.

De acuerdo con el DNP dada la amplia gama de actividades desarrollables dentro del PAB, la metodología propone tomar algunos productos en particular que faciliten la evaluación de la eficiencia, por lo que dada su importancia en la prevención de enfermedades, el PAB toma en cuenta el Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Este corresponde al número de niños de 1 año vacunados con triple viral correspondiente a sarampión, rubéola y paperas.

Para lo anterior se tiene en cuenta como insumos la inversión total proveniente de todas las fuentes destinadas al PAI y la Cantidad de biológicos suministrados por el Ministerio de Protección Social, teniendo en cuenta para este segundo insumo el porcentaje de pérdidas entre la cantidad de biológicos suministrada por el Ministerio y las dosis aplicadas (DNP, 2005).

Finalmente la eficiencia del sector de agua potable contempla dos funciones de producción, calidad del agua suministrada y aprovechamiento del recurso hídrico, cobertura y continuidad del servicio. El aprovechamiento del recurso hídrico, cobertura y continuidad del servicio, está relacionado con el agua que utiliza y produce el municipio para prestar el servicio. Tiene en cuenta dos productos: agua producida en el sistema de acueducto en un año determinado y número de usuarios. Este último tiene en cuenta el número de personas naturales o jurídicas que se benefician con la

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

prestación de un servicio público, ya sea como propietario del inmueble donde se presta el servicio o como receptor directo; denominado también consumidor.

Para lo anterior se utiliza como insumo la inversión en que incurre el ente territorial en agua potable y saneamiento básico para el desarrollo de actividades relacionadas con captación, conducción, tratamiento, distribución y facturación privada para los últimos tres años 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.

De acuerdo con el DNP 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 del operador.

También se utiliza como insumo el número de horas promedio mensual de prestación del servicio. De acuerdo con el DNP este insumo debe reescalarsse para ser consistente con el modelo de minimización de insumos, es decir, minimizar el número de horas sin prestación del servicio.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

**Tabla 6**

*Función de producción para el sector de agua potable.*

<b>Producto e insumos de la función de producción aprovechamiento, cobertura y continuidad del servicio</b>		
Producto 1: Metros cúbicos de agua producida (zona urbana)	Insumo 1: Inversión total en agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio de los últimos tres años (millones de pesos de 2009).	Enfoque: Minimización de los insumos
Producto 2: Número de viviendas conectadas al servicio de acueducto (zona urbana)	Insumo 2: Promedio mensual del número de horas de prestación del servicio de acueducto (zona urbana).	
<b>Productos e insumos de la función de producción calidad del agua</b>		
Producto 1: Índice de Riesgo de Calidad del Agua (promedio – IRCA Absoluto, Reescalado). Decreto 1575 de 2007	Insumo 1: Porcentaje de cumplimiento de los parámetros de las pruebas organolépticas, físicas y químicas del agua (potable, segura, no apta) de conformidad con el Decreto 1575 de 2007.	Enfoque: Maximización del producto
Producto 2: Calidad del Agua. Número de viviendas conectadas al servicio de acueducto.	Insumo 2: Inversión total de agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio de los últimos tres años (millones de pesos de 2009).	

Fuente: Tomado de evaluación del desempeño integral de los municipios. DNP, 2009.

La segunda función de producción la comprende la calidad del agua. Hace referencia a las condiciones de potabilidad del agua direccionada al consumo humano. Analiza como primer producto, el Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA), utilizando el promedio del índice. De acuerdo con el DNP este debe ser reescalado tomando el valor de 100 y restándole el respectivo índice. Como segundo el número de viviendas en las condiciones de calidad establecidas en el Decreto 475 de 1998.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

La función de producción contiene dos insumos: porcentaje de cumplimiento de los parámetros fisicoquímicos y bacteriológicos necesarios de control de calidad del agua de acuerdo con lo establecido en el Decreto 475 de 1998; tomando el promedio de las mismas para la determinación del porcentaje; y la inversión total del sector de agua potable y saneamiento básico.

De acuerdo con la metodología, con cada función de producción se obtiene un índice de eficiencia relativo que oscila entre 0 y 100, siendo 100 la calificación del municipio más eficiente. Así, el componente de eficiencia mide seis indicadores de eficiencia relativa concernientes a cada función de producción, a partir del promedio de la calificación obtenida se calcula el índice de eficiencia global.

**Tabla 7**

*Rangos de interpretación del componente de eficiencia.*

<b>Rangos de Eficiencia</b>	<b>Niveles de Eficiencia</b>
≥ 80	Sobresaliente
≥ 70 y < 80	Satisfactorio
≥ 60 y < 70	Medio
≥ 40 y < 60	Bajo
< 40	Crítico <sup>14</sup>

Fuente: Tomado de metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP, 2005.

### 3. 5. 3. Requisitos legales

A partir de la década de los 80's Colombia inicia un marcado proceso de modernización estatal que se consolidó con la Constitución de 1991. Este proceso dio protagonismo a los entes territoriales, lo que implicó uniformidad en la legislación aplicable a todo el territorio nacional.

El artículo 1º de la constitución estableció que el Estado unitario estaría estrechamente ligado a los principios de descentralización y autonomía de departamentos y municipios, enfatizando que

---

<sup>14</sup> Contempla los municipios sin información o sin evaluación por información inconsistente.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

estos tendrían limitaciones de orden constitucional. Adicionalmente, según el DNP (2005) sería la ley la responsable de señalar los límites de la autonomía territorial.

Atendiendo lo anterior el DNP incluyó en la metodología el componente de requisitos legales, con este pretende hacer seguimiento y evaluación de la gestión territorial, a partir del análisis de las disposiciones legales que limitan el ámbito de acción y el uso de los recursos transferidos a los municipios. En otras palabras, facilita el seguimiento del cumplimiento de las competencias otorgadas a estos por la Constitución y la ley.

Para tal fin centra su foco en lo dispuesto por la Ley 715 de 2001 en cuanto a la ejecución de los recursos transferidos por el Gobierno nacional a través del SGP y los decretos reglamentarios asociados a la ejecución de dichos recursos.

Tiene por objeto analizar la efectiva incorporación y ejecución de los recursos del SGP por parte de los municipios, otorgando la responsabilidad de su seguimiento a los departamentos a través de sus secretarías de planeación, en asocio con el DNP. El índice evalúa el porcentaje de cumplimiento de incorporación de los ingresos y la ejecución del gasto<sup>15</sup> de los recursos del SGP en las asignaciones especiales<sup>16</sup> y en las participaciones sectoriales<sup>17</sup>.

Para los ingresos se evalúa la incorporación de los recursos del Conpes Social<sup>18</sup> al presupuesto del municipio, en cada uno de los componentes del SGP, acorde con lo establecido por la Ley 715 de 2001 en su artículo 84. De acuerdo con el DNP (2005) el Conpes Social asigna recursos para los entes territoriales, para cada vigencia administrativa y que dado que la ejecución presupuestal de ingresos es de caja, se espera que su incorporación al presupuesto de ingresos sea del 100%.

---

<sup>15</sup> Funcionamiento, inversión y servicio de la deuda.

<sup>16</sup> Alimentación escolar, ribereños del Río Grande de la Magdalena y primera infancia.

<sup>17</sup> Educación, salud, agua potable y saneamiento básico, propósito general.

<sup>18</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, creado por la Ley 19 de 1958. Se constituye en la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Para la evaluación de los gastos, se analiza el nivel de ejecución de los recursos asignados por el Conpes Social en cada uno de los componentes del SGP, lo que significa la ejecución de gastos conforme a los compromisos adquiridos por el municipio en cada vigencia administrativa<sup>19</sup>.

De acuerdo con el DNP (2008) y en cumplimiento de la normatividad vigente se espera que esta ejecución de gasto sea del 100% o lo más cercano a este, ya que dichos recursos están direccionados a satisfacer las necesidades sociales de la población. La ejecución de estos gastos incluye los recursos comprometidos por los municipios para gastos de funcionamiento y para el pago del servicio de la deuda.

En lo que corresponde a los componentes que hacen parte del indicador integral de cumplimiento de requisitos legales para 2008, se tuvo en cuenta:

- Alimentación escolar
- Calidad educativa
- Prestación del servicio en educación
- Total educación
- Régimen subsidiado en salud
- Acciones de salud pública en salud
- Prestación de servicios a la población pobre no asegurada en salud
- Agua Potable y Saneamiento Básico Libre destinación en propósito general
- Forzosa inversión en propósito general
- Deporte y recreación en propósito general
- Cultura en propósito general
- Atención integral a la primera infancia. Crecimiento de la Economía
- Municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena

---

<sup>19</sup> Hace referencia al periodo vigente. Estas vigencias administrativas van del 1 de enero al 31 de diciembre.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Para 2009 el DNP (2009) evaluó los mismos componentes, sin embargo para 2010 y 2011 se realizó ajuste a la metodología y en el proceso de evaluación se tuvo en cuenta los componentes de:

- Alimentación escolar
- Calidad educativa
- Prestación del servicio en educación
- Total educación (sólo para municipios Certificados en la ejecución de gastos)
- Régimen subsidiado en salud
- Acciones de salud pública en salud
- Prestación de servicios a la población pobre no asegurada en salud
- Agua potable y saneamiento Básico
- Libre destinación en propósito general
- Libre inversión en propósito general
- Deporte y recreación en propósito general
- Cultura en propósito general
- Municipios ribereños del Río grande de la Magdalena.

El ajuste realizado para las dos vigencias mencionadas consistió en la no inclusión del componente de Atención integral a la primera infancia. Crecimiento de la Economía (DNP, 2010). Lo anterior respondió a que para estas vigencias el Conpes social no asignó recursos para tal fin<sup>20</sup>.

El otro ajuste incluido en la evaluación se realizó en la vigencia 2011, donde en la participación de propósito general no se evaluó el componente de gastos para la asignación Sistema General de Participaciones de Libre Destinación (DNP, 2011).

---

<sup>20</sup> Conforme al acto legislativo 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Para las ejecuciones de ingreso se divide el valor del ingreso reportado por el municipio, entre el valor asignado por el Conpes social para cada uno de los componentes en la vigencia administrativa analizada. Para la ejecución de gasto, se divide los gastos reportados por el municipio sobre el valor asignado por el Conpes social por componente en cada vigencia.

De lo anterior se obtiene el resultado que servirá de base para calcular el porcentaje estandarizado que ira entre 0 y 100%, donde el análisis de la estandarización de los resultados se realiza teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Cumple: esta categoría se obtiene cuando el municipio alcanza calificaciones del 100%, que resultan de la incorporación en el presupuesto de la totalidad del valor asignado.
2. Ejecuta menos de lo asignado: se obtiene cuando el municipio incorpora en el presupuesto un valor inferior al asignado. Para este caso el municipio recibirá como calificación el resultante de  $\frac{\$Ejecutado}{\$Asignado}$ .
3. Sobrestima: Cuando el municipio incorpora en el presupuesto un valor superior al asignado. En este caso se otorga una calificación de 0%, ya que el valor incorporado en el presupuesto no puede en ningún caso superar lo asignado por el Conpes Social, de acuerdo con la normatividad vigente<sup>21</sup>.
4. Reporta cero: Cuando el municipio según su reporte no incorpora los recursos del Sistema General de Participaciones al presupuesto. Esta situación puede ser generada por problemas en la clasificación del ingreso o efectivamente por deficiencias en la presupuestación. En este caso el municipio obtiene calificación equivalente a 0%.

---

<sup>21</sup> Artículo 91 de Ley 715. Prohibición de unidad de caja: Cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones no hará unidad de caja con los demás recursos del presupuesto. Artículo 84 de Ley 715. Obligatoriedad de realizar las modificaciones presupuestales, ya que de lo contrario se puede incurrir en prevaricato por omisión (artículo 414 de la Ley 599 de 2000). Principio de equilibrio presupuestal.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

5. Cumplimiento de competencias: Evalúa si la entidad territorial cumple con las competencias asignadas por la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007:

- Educación: los municipios no certificados no tienen competencia para la prestación del servicio.
- Salud: los municipios no certificados no tienen competencia para la prestación del servicio a la población pobre no asegurada.
- Libre destinación de la participación de propósito general: Los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera no pueden destinar el 42% de los recursos de la participación de propósito general para libre destinación u otros gastos inherentes a su funcionamiento.
- Municipios ribereños del Río Grande de La Magdalena: Los municipios y distritos que no son ribereños no pueden incorporar y/o ejecutar recursos con cargo a la asignación especial para los municipios ribereños.

Cuando el municipio incumple las anteriores disposiciones se le asigna una calificación equivalente a 0%.

6. Problemas de cifras: se da cuando se presentan inconsistencia en las cifras en las que se reportó la información (pesos, millones, etc.), las cifras deben ser reportadas en miles de pesos, por lo que cuando el municipio reporta la información en unidades diferentes a estas, obtiene calificación equivalente a 0%.

7. Extemporáneo: es el resultado del reporte de información posterior a la fecha límite establecida para tal fin, en este caso obtiene una calificación de 0%.

8. No envió información: se da cuando el municipio hace caso omiso a la obligación de reportar información sobre la ejecución presupuestal al Departamento Nacional de Planeación, cuando se presenta esta situación será evaluado con 0%.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

Adicionalmente la metodología tiene en cuenta un aspecto importante para la realización del índice, si el municipio se encuentra certificado en educación<sup>22</sup> o no, tal como se muestra en las tablas 8 y 9.

**Tabla 8**

*Índice Integral de Cumplimiento de Requisitos Legales para municipios no certificados en educación.*

Componente	Calificación	Sector	Calificación sectorial <sup>23</sup> (A)	Ponderación recursos SGP por municipio (vigencia 2009) (B)	Indicador total Ponderado C = (A * B)
Educación – calidad	Ingreso % Gasto %	Total educación	Promedio ponderado calificación componentes sector Educación	Recursos asignados SGP educación/total recursos SGP	%
Educación – prestación de servicios	Ingreso % Gasto %				
Salud – régimen subsidiado	Ingreso % Gasto %	Total salud	Promedio ponderado calificación componentes sector salud	Recursos asignados SGP salud/total recursos SGP	%
Salud - salud pública	Ingreso % Gasto %				
SGP salud – prestación de servicios a población pobre no afiliada	Ingreso % Gasto %				

<sup>22</sup> Esta diferenciación tenida en cuenta en la metodología responde al hecho que los municipios certificados en educación prestan directamente el servicio, mientras que en aquellos municipios no certificados, la prestación del servicio de educación estará a cargo del ente territorial departamental al que pertenece. Los municipios certificados son aquellos que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Requisitos consistentes en a) Plan de desarrollo municipal armónico con las políticas nacionales; b) Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa; c) Planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales y d) Capacidad institucional, para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo.

<sup>23</sup> Para las vigencias 2005, 2006, 2007 y 2008 la calificación sectorial se realizaba a partir del cálculo de un promedio simple de la calificación obtenida en los porcentajes de ejecuciones de ingresos y gastos, sin embargo, a partir del 2009 el DNP empezó a realizar ponderaciones para dicho cálculo, dando un peso del 30% a ingresos y 70% a gastos.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

Agua potable y saneamiento básico	Ingreso % Gasto %	Total agua potable	Promedio ponderado calificación componentes sector Agua	Recursos asignados SGP agua/total recursos SGP	%
Alimentación escolar	Ingreso % Gasto %	Total alimentación escolar	Promedio ponderado calificación componente alimentación escolar	Recursos asignados SGP alimentación escolar/total recursos SGP	%
Atención integral a la primera infancia	Ingreso % Gasto %	Total primera infancia	Promedio ponderado calificación componente primera infancia	Recursos asignados SGP primera infancia/total recursos SGP	%
Ribereños	Ingreso % Gasto %	Total ribereños	Promedio ponderado calificación componentes mpios.ribereños	Recursos asignados SGP Ribereños/total recursos SGP	%
Propósito general – libre destinación	Ingreso % Gasto %	Total participación propósito general	Promedio ponderado calificación componentes propósito general	Recursos asignados SGP Propósito General/ Total recursos SGP	%
Propósito general – resto libre inversión	Ingreso % Gasto %				
Propósito general - deporte	Ingreso % Gasto %				
Propósito general - cultura	Ingreso % Gasto %				
<b>INDICADOR INTEGRAL DE REQUISITOS LEGALES (Sumatoria Columna C)</b>					%

Fuente: Tomado de evaluación del desempeño integral de los municipios. DNP, 2009.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

**Tabla 9**

*Índice Integral de Cumplimiento de Requisitos Legales para municipios certificados en educación.*

<b>Componente</b>	<b>Calificación</b>	<b>Sector</b>	<b>Calificación sectorial (A)</b>	<b>Ponderación recursos SGP por municipio (vigencia 2009) (B)</b>	<b>Indicador total Ponderado C = (A * B)</b>
Educación – calidad	Ingreso % Gasto %	Total educación	Promedio ponderado calificación componentes sector Educación	Recursos asignados SGP educación/total recursos SGP	%
Educación – prestación de servicios	Ingreso % Gasto %				
Educación – total	Gasto %				
Salud – régimen subsidiado	Ingreso % Gasto %	Total salud	Promedio ponderado calificación componentes sector salud	Recursos asignados SGP salud/total recursos SGP	%
Salud - salud pública	Ingreso % Gasto %				
SGP salud – prestación de servicios a población pobre no afiliada	Ingreso % Gasto %				
Agua potable y saneamiento básico	Ingreso % Gasto %	Total agua potable	Promedio ponderado calificación componentes sector Agua	Recursos asignados SGP agua/total recursos SGP	%
Alimentación escolar	Ingreso % Gasto %	Total alimentación escolar	Promedio ponderado calificación componente alimentación escolar	Recursos asignados SGP alimentación escolar/total recursos SGP	%
Atención integral a la primera infancia	Ingreso % Gasto %	Total primera infancia	Promedio ponderado calificación componente primera infancia	Recursos asignados SGP primera infancia/total recursos SGP	%

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

Ribereños	Ingreso % Gasto %	Total ribereños	Promedio ponderado calificación componentes municipios.ribereños	Recursos asignados SGP Ribereños/total recursos SGP	%
Propósito general – libre destinación	Ingreso % Gasto %	Total participación propósito general	Promedio ponderado calificación componentes propósito general	Recursos asignados SGP Propósito General/ Total recursos SGP	%
Propósito general – resto libre inversión	Ingreso % Gasto %				
Propósito general - deporte	Ingreso % Gasto %				
Propósito general - cultura	Ingreso % Gasto %				
<b>INDICADOR INTEGRAL DE REQUISITOS LEGALES (Sumatoria Columna C)</b>					%

Fuente: Tomado de evaluación del desempeño integral de los municipios. DNP, 2009.

El Índice de Requisitos Legales será el resultado de la sumatoria de los porcentajes obtenidos en la columna del indicador total ponderado, que arrojará un estimado entre 0 y 100%. La interpretación del Índice se realiza con base en la tabla 10, de tal forma que:

**Tabla 10**

*Rangos de interpretación del indicador integral de cumplimiento de requisitos legales.*

Calificación	Valor del indicador
Cumplimiento óptimo 1. (> 95)	<b>Mayor o igual al 95%</b> Municipios que en todos los componentes ejecutan en forma consistente, tanto en ingresos como en inversión, los recursos del SGP asignados por el Conpes Social acorde con los objetivos definidos por la ley.
Incumplimiento bajo 2. (≥ 80 y < 95)	<b>Menor al 95% y mayor o igual al 80%</b> Municipios que presentan leves diferencias en la ejecución de algunos componentes del SGP, frente a lo asignado por la Nación.
Incumplimiento medio 3. (≥ 50 y < 80)	<b>Menor del 80% y mayor o igual al 50%</b> Entidades territoriales con medianos problemas en la incorporación y destinación

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

	de los recursos del SGP, frente a lo asignado por la Nación y las disposiciones legales.
	<b>Menor al 50%</b>
Incumplimiento alto 4. (< 50)	Municipios donde hay un alto margen entre los recursos asignados del SGP y la incorporación y ejecución presupuestal de los mismos, lo que no les permite cumplir con los objetivos de inversión social conforme a lo previsto en las disposiciones legales.
	<b>Igual a 0%</b>
Igual a cero 5. (0)	Municipios cuya información no tienen soporte físico o reportaron extemporáneamente o no reportaron información sobre ejecución presupuestal.

---

Fuente: Tomado de evaluación del desempeño integral de los municipios. DNP, 2009.

### 3. 5. 4. Gestión administrativa y fiscal

El componente de Gestión Administrativa y Fiscal resulta de la profundización del análisis de eficacia y eficiencia, ya que estos últimos evalúan aquellos procesos que son insumos directos del desarrollo de la entidad territorial y que por tal motivo se constituyen en resultados visibles de la gestión. El análisis se circunscribe únicamente a los efectos que tienen el avance en las metas logradas por la administración municipal, en términos de resultados y productos obtenidos, así como la dotación y combinación de insumos en los productos deseados, sin embargo, los resultados alcanzados en eficacia y eficiencia no dependen solamente de los efectos mencionados, sino que además estarán influenciados por múltiples factores que condicionan la gestión territorial y que deben ser evaluados.

En este sentido el análisis permite determinar la capacidad administrativa y el desempeño financiero del municipio, para dar soporte a las competencias asignadas por la Constitución y la ley; y a la ejecución de los programas y proyectos contemplados en el plan de desarrollo y demás planes estratégicos sectoriales.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Su importancia radica no solo en la determinación de la capacidad administrativa y financiera de las entidades territoriales, sino principalmente, en la posibilidad de correlacionar esta capacidad con los resultados obtenidos en eficacia y eficiencia. Lo que facilitará el análisis acerca de las posibles causas que inciden en el bajo desempeño de los municipios en eficacia y eficiencia, derivados de las debilidades organizacionales, permitiendo la implementación de programas o acciones correctivas que apunten a mejorar la capacidad de gestión del municipio (DNP, 2005).

Para el cálculo del índice se tiene en cuenta la construcción de dos indicadores relativos, el Índice de Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal, por lo que el resultado general del Índice de Gestión Administrativa y Fiscal será el promedio entre estos dos indicadores.

La interpretación de los resultados estará dada por:

**Tabla 11**

*Rangos de interpretación del componente de Gestión Administrativa y Fiscal.*

<b>Rangos de Gestión</b>	<b>Niveles de Gestión</b>
≥ 80	Sobresaliente
≥ 70 y < 80	Satisfactorio
≥ 60 y < 70	Medio
≥ 40 y < 60	Bajo
< 40	Crítico <sup>24</sup>

Fuente: Tomado de metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP, 2005.

## ***Capacidad Administrativa***

La capacidad administrativa se entenderá como la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y otros, asignados para dar soporte a los distintos procesos y procedimientos que se cumplen dentro del ente territorial, la cual será medida a partir del cálculo de indicadores relativos

---

<sup>24</sup> Contempla los municipios sin información o sin evaluación por información inconsistente.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

que relacionan los recursos disponibles entre sí o con respecto de los requerimientos del servicio, o bien relacionados con la competencia prestada.

Se calcula a partir de cinco indicadores básicos:

**Estabilidad del Personal Directivo:** analiza el nivel de rotación del personal directivo que desempeña cargos de libre nombramiento y remoción en el ente territorial.

**Profesionalización de la Planta:** mide el grado de formación profesional de la planta de personal de la administración municipal en los niveles, profesional, asesor, directivo y ejecutivo.

**Nivel de Sistematización:** mide la relación que existe entre el número de computadores y el número de funcionarios en los niveles administrativo, técnico, profesional, ejecutivo, asesor y directivo.

**Automatización de Procesos:** analiza si los municipios han implementado aplicativos y/o programas de computador en los principales procesos transversales llevados a cabo por la administración territorial en lo que respecta a: nómina de docentes, Sisbén, contabilidad, recaudo tributario, presupuesto, tesorería, servicio de acueducto, nómina, estratificación, pasivos pensionales, banco de proyectos, contratación, tablas de retención y control interno.

**Modelo Estándar de Control Interno<sup>25</sup>:** estima el avance en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) de las administraciones municipales

---

<sup>25</sup> El Modelo Estándar de Control Interno (MECI) se analiza con base en el siguiente rango, el cual es definido por el Departamento Administrativo de la Función Pública:

RANGO	CONCEPTO
Puntaje entre 90% y 100%	Cumplimiento: el modelo está en un desarrollo óptimo, se debe continuar con actividades de mantenimiento para su sostenimiento a largo plazo.
Puntaje entre 60% y 89%	Incumplimiento Medio: el modelo muestra un buen desarrollo pero requiere mejoras en algunos aspectos.
Puntaje entre 0 y 59%	Incumplimiento Alto: el modelo requiere ser fortalecido.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

El Índice de Capacidad administrativa resultará del promedio simple de los valores estandarizados de cada indicador<sup>26</sup>. La calificación obtenida en este oscilará entre 0 y 100.

**Tabla 12**

*Rangos de interpretación del componente de capacidad administrativa.*

<b>Rangos de Capacidad Administrativa</b>	<b>Niveles de Capacidad administrativa</b>
≥ 80	Sobresaliente
≥ 70 y < 80	Satisfactorio
≥ 60 y < 70	Medio
≥ 40 y < 60	Bajo
< 40	Crítico <sup>27</sup>

Fuente: Tomado de metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP, 2005.

## *Desempeño fiscal*

El desempeño fiscal hace referencia a la capacidad financiera, busca establecer la situación fiscal del municipio de acuerdo a los límites de gastos señalados en la Ley 617 de 2000 y el comportamiento de otros indicadores propios de sus finanzas.

El desempeño fiscal será medido a partir del cálculo de seis indicadores:

- Autofinanciación de los gastos de funcionamiento
- Magnitud de la deuda
- Dependencia de las transferencias de la Nación
- Generación de recursos propios
- Magnitud de la inversión
- Capacidad de ahorro.

---

<sup>26</sup> La estandarización de los indicadores consiste en convertir los resultados de cada indicador en una escala de 0 a 100, aplicando la fórmula:  $(X_i/X_{max}) * 100$ , donde  $X_i$  es el resultado de cada municipio y  $X_{max}$  es el valor máximo del indicador.

<sup>27</sup> Contempla los municipios sin información o sin evaluación por información inconsistente.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

**Autofinanciación de los gastos de funcionamiento:** se refiere a la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, mide que parte de los recursos de libre destinación del municipio se destinan al pago de nómina y gastos generales de operación de la administración. De acuerdo con el DNP (2007) se espera que este sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, según la categoría correspondiente. La información es obtenida a través de las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP.

Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin.

**Magnitud de la deuda:** Mide la capacidad de respaldo de la deuda y se obtiene como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Se espera que este indicador sea menor a 80%, lo que significa que los créditos adeudados no superan el 80% de lo que tiene la administración para respaldarlos. Exige que la deuda total no supere la capacidad de pago del municipio ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos, tal como lo señala la Ley 358 de 1997.

**Dependencia de las transferencias de la Nación:** Establece la importancia que las transferencias tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, la importancia de los recursos de transferencia en el total de ingresos del municipio. Este indicador da cuenta del nivel de importancia de las transferencias en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial, donde un porcentaje superior al 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación.

**Generación de recursos propios:** Se constituye en complemento del indicador anterior, a partir de este se analiza el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de recursos del municipio, por lo que es una medida del esfuerzo fiscal realizada por las administraciones municipales para el financiamiento de sus planes de desarrollo.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

**Magnitud de la inversión:** Cuantifica el porcentaje del gasto total del municipio que es direccionado a inversión. De acuerdo con el DNP (2007) se espera que el indicador sea superior a 50%, significando que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión.

Para el cálculo del indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo, sino también lo que se conoce como inversión social, que incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc., independientemente de las fuentes de financiación.

De acuerdo con el DNP (2007) en un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (p. ej., hospitales, escuelas y vivienda), así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano (p. ej., educación, capacitación, nutrición, etc.). Es importante aclarar que el concepto de inversión social se diferencia del concepto de inversión de las Cuentas Nacionales, donde se incluyen los gastos en capital no físico –esto es, en capital humano–, que, al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía.

**Capacidad de ahorro:** Mide la relación entre los ingresos corrientes del municipio y sus gastos corrientes, y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Resulta una medida de la solvencia del municipio para generar excedentes propios de libre destinación que puedan ser destinados a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y a financiar los procesos de reestructuración de los pasivos y créditos. Se espera que este indicador sea positivo.

El indicador tiene en cuenta los Ingresos Corrientes de Libre Destinación establecidos en la Ley 617 de 2000 y aquellos que legalmente no tienen destinación forzosa para inversión, estén o no

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

comprometidos en alguna destinación específica por acto administrativo. Incluye también, dentro de los gastos de funcionamiento, las transferencias a los órganos de control (asambleas, contralorías, personerías y concejos), los gastos de funcionamiento de la administración central, según la Ley 617 de 2000, las transferencias para funcionamiento a las entidades y los gastos ocasionados por indemnizaciones y retiros de personal originados en los programas de saneamiento fiscal y financiero suscritos por el municipio, y el pago de pensiones.

La metodología que el DNP utiliza para el cálculo de la capacidad financiera la agregación de la medición de los indicadores mencionados anteriormente, a través de la técnica de componentes principales. El indicador global mide el resultado fiscal alcanzado en cada vigencia por el ente territorial medido en una escala entre 0 y 100, donde 0 refleja bajo desempeño fiscal y 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:

- Buen balance en su desempeño fiscal
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento
- Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la ley 617/00
- Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP
- Altos niveles de inversión
- Adecuada capacidad de respaldo de su deuda
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

**Tabla 13**

*Rangos de interpretación del componente de desempeño fiscal.*

<b>Rangos de Capacidad Administrativa</b>	<b>Niveles de Desempeño Fiscal</b>
≥ 80	Solvente
≥ 70 y < 80	Sostenible
≥ 60 y < 70	Vulnerable
≥ 40 y < 60	Riesgo
< 40	Deterioro <sup>28</sup>

Fuente: Tomado de metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP, 2005.

### 3. 5. 5. Entorno

El quinto y último componente tenido en cuenta por la metodología de medición y análisis del desempeño integral es el componente de entorno. No se tiene en cuenta en la calificación final del indicador de desempeño integral, pero se constituye en una herramienta valiosa para entender los factores exógenos a la administración, que de una u otra forma condicionan el buen desempeño.

Identifica factores de índole político, de orden público o sociodemográficos con mayor incidencia en las evaluaciones de eficacia y eficiencia. Atendiendo al hecho de que cada municipio se encuentra ubicado en un territorio particular con realidades y contextos propios, la metodología exige la identificación de aquellos factores que inciden en el desempeño del municipio, pero que sin embargo no son controlables por la administración. Lo anterior exige la construcción de indicadores acordes con las particularidades territoriales, que den cuenta del contexto. Se sugiere algunos indicadores básicos a tener en cuenta como relaciones entre el ejecutivo y el Concejo municipal, los aspectos geográficos y poblacionales, niveles de pobreza y de desarrollo humano, orden público, entre otros.

<sup>28</sup> Contempla los municipios sin información o sin evaluación por información inconsistente.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

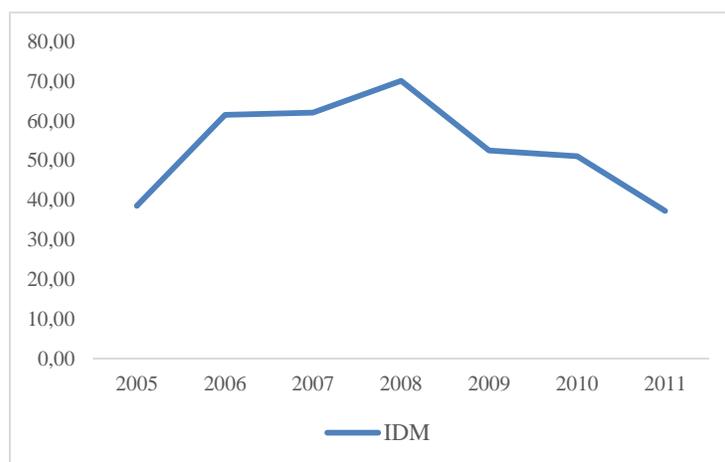
---

## CAPÍTULO IV. EVALUACIÓN INTEGRAL DEL DESEMPEÑO DEL MUNICIPIO DE CIÉNAGA MAGDALENA 2008 – 2011

### 4.1. Contextualización municipal

Ciénaga es un municipio de 1.242,68 km<sup>2</sup> que pertenece al Departamento del Magdalena en Colombia. Se encuentra ubicado a orillas del mar Caribe y cuenta con una población cercana a los 133.239 habitantes, la mayor parte en el área urbana con 102.083 (Sisben, 2010).

De acuerdo con el DANE (2012) presenta un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas de 43,81. Muestra disparidad entre su población rural y urbana, si se analiza el indicador de acuerdo con esto, la población en la zona rural vive en condiciones más precarias con un NBI de 63,59 en contraste con la urbana con un NBI de 40,74.



**Gráfico 1: Índice de Desarrollo Municipal 2005 – 2011.**

Fuente: DNP.

El análisis del desarrollo municipal (gráfico 1) muestra que Ciénaga ha tenido dos claros ciclos, el primero de ellos coincide con el año en que se implementó por primera vez la metodología de desempeño integral y va hasta 2008, periodo en que inicia el análisis de la presente investigación.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Se caracterizó por su tendencia ascendente pasando de 38,53 a 70,14. El segundo va de 2008 a 2011, con una clara tendencia descendente al caer 32,89 puntos, pasando de 70,14 a 37,25.

En cuanto a coberturas de servicios sociales, de acuerdo con el Ministerio de Educación la tasa de cobertura bruta en educación muestra que a 2011 con excepción de la básica primaria (124,98), el municipio no tiene cobertura plena en la básica secundaria (95,95) y en la media (79,30).

En salud el Sisben 2011 mostró que la mayor proporción de la población está afiliada al régimen subsidiado (48%), mientras que el 11% está en el contributivo. Además que el 35% no está afiliada a ningún régimen.

Según la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a 2011 la cobertura total de alcantarillado era de 45,8% y de acueducto 78,8%, mientras que la cobertura total de energía eléctrica a 2012 fue de 97,26 (Unidad de Planeación Minero Energética).

### **4. 2. Enfoque de la planificación periodo de gobierno 2008 - 2011**

El presente apartado da cuenta de hacia dónde focalizó los intereses del municipio la administración municipal. Para ello se realizó una revisión del enfoque de las metas de producto de los compromisos adquiridos en cada uno de los sectores a intervenir. Para ello se analizaron las metas planteadas en los sectores considerados como básicos y en los otros sectores.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

**Tabla 14**

*Focalización de las metas producto del plan de desarrollo de la administración municipal de Ciénaga Magdalena en el periodo 2008 – 2011.*

<b>Sector</b>	<b>Metas relacionadas con</b>
Educación	Adecuar y dotar las instalaciones educativas del municipio
	Mejorar las áreas de esparcimiento de las instituciones
	Construcción y mejoramiento de nuevas instalaciones
	Garantizar la prestación del servicio
	Garantizar el acceso a la alimentación
	Culminar compromisos adquiridos por la administración
	Identificar la población por fuera del sistema
	Atender las necesidades educacionales de los mayores de 18 años
Salud	Fortalecer los mecanismos de control de natalidad y de enfermedades de la primera infancia a través de campañas de promoción
	Aumentar cobertura
	Realizar campañas de vacunación
	Atender a población indígena
	Capacitar el capital humano en cargo de la prestación del servicio
	Garantizar la continuidad y calidad del servicio
	Atender, controlar y disminuir la tuberculosis en el municipio
	Promover los buenos hábitos alimenticios y de salud en hogares y colegios
	Asegurar la prestación del servicio a la población vulnerable
	Poner en marcha el plan de seguridad alimentaria y garantizar la buena nutrición de la población vulnerable por fuera del sistema
	Mejorar y garantizar las condiciones de vida de la población recién nacida
	Sensibilizar a la población sobre el tabaquismo y las sustancias psicoactivas
	Prevenir y atender los problemas asociados con la salud mental de los habitantes del municipio
	Asegurar la entrega de los recursos del sector
Adelantar interventorías	
Dotar de insumo y medicamentos las instituciones de salud del municipio	
APySB	Realizar interventorías
	Construir alcantarillado
	Suavizar el costo del servicio a través de la entrega de subsidios
Deporte y recreación	Construcción de parques y escenarios deportivos
	Adecuación de escenarios y entrega de dotaciones deportivas

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

	Apoyar la participación de grupos y equipos deportivos en competencias
	Capacitar a líderes
	Fomentar el deporte en las instituciones educativas y crear escuelas de formación deportivas
Cultura	Dotación de escuelas de música
	Impulsar las fiestas tradicionales
	Restaurar centros culturales
Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo	Normalizar la prestación del servicio de energía
Vivienda	Construcción de viviendas
	Legalización de predios
Agropecuario	Estimular el crédito
	Capacitar a productores
	Comprar lanchas
	Ensayar el plan de manejo de plagas o de semillas certificadas
Transporte	Adecuar, mantener y pavimentar las vías
Medio ambiente	Reforestar, arborizar y capacitar a los habitantes en cultura ambiental
Prevención y atención de desastres	Actualizar el POT
	Apoyar a la Defensa Civil a través de dotación y construcción de infraestructura
	Realizar campañas de prevención
Promoción del desarrollo	Impulsar el desarrollo a través de la construcción de un malecón y de ruta turística en el municipio
Atención a grupos vulnerables	Identificación y caracterización de la población vulnerable
	Atender a la población vulnerable
	Construcción y adecuación de infraestructura para la atención
	Actualizar plan integral único
	Apoyar técnicamente los proyectos formulados por mujeres vulnerables
	Fortalecer el registro de niños y niñas menores
Equipamiento municipal	Culminación del mercado y recuperación del palacio municipal
Desarrollo comunitario	Capacitar a líderes comunitarios para el desarrollo
	Conformación del concejo de juventudes

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

Fortalecimiento institucional – otros	Pagar la totalidad de los pasivos y realizar interventoría en los proyectos adelantados con recursos de las regalías
Justicia	Adquisición de parque automotor
	Fomentar la seguridad
	Fortalecer los mecanismos de seguridad y convivencia
	Erradicar el trabajo infantil
	Fortalecer los mecanismos de prevención de explotación y abuso sexual en los colegios
	Establecer la situación actual que vive la población infantil y adolescente en el municipio
	Construcción de sede para el funcionamiento de la fuerza pública

Fuente: Base de datos Sicep 805, 1001 y 1101 municipio de Ciénaga.

La tabla muestra que la administración municipal basó fundamentalmente la planeación del desarrollo en sectores básicos tales como el de salud y educación, en los cuales se concentra una alta proporción de recursos enfocados a asegurar la buena prestación del servicio, a través de la ampliación de la cobertura y del mejoramiento de la calidad.

### 4. 3. Aplicación de la metodología de evaluación integral de desempeño municipal<sup>29</sup>

#### 4. 3. 1. Índice de desempeño integral

En el presente apartado se analiza el avance de la gestión pública del municipio de Ciénaga para el periodo administrativo 2008 – 2011. En promedio la calificación general para el periodo de

<sup>29</sup> Los cálculos presentados en la aplicación de la metodología de análisis integral que se muestran en este apartado, es una mezcla de información entre datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación, la Gobernación del Magdalena y cálculos propios, razón por la cual algunos datos discrepan de la información oficial difundida por el DNP, ya que el municipio no reportó información en los tiempos establecidos en algunas vigencias, generando que fueran calificados con cero en algunos componentes, sin embargo, la presente investigación pretende establecer los resultados reales obtenidos por la administración municipal para el periodo 2008 – 2011, entendiendo que la calificación final oficial fue producto del no reporte de información y no por el incumplimiento en los compromisos del plan de desarrollo.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

gobierno del alcalde Luis Gastelbondo García fue de 66,64<sup>30</sup> equivalente a un desempeño integral medio, condicionado fundamentalmente por la calificación obtenida en la vigencia 2008, donde la administración municipal obtuvo una calificación de 37,41 calificada como crítica; y lejos del resultado promedio nacional que en ese año fue de 71,05.

La mala calificación obtenida para la vigencia, fue producto del bajo desempeño del gobierno local en el logro de metas trazadas en el plan de desarrollo (eficacia, 17,36%), mala relación de los insumos disponibles para la obtención de los productos sociales (eficiencia, 17,36%) y mala utilización de los recursos físicos y financieros (gestión administrativa y fiscal, 20,39%); lo que generó que Ciénaga se ubicara en el puesto 1035 del ranking nacional de desempeño integral.

**Tabla 15**

*Índice integral de desempeño y por componentes 2008 – 2011.*

Componente	Índice promedio			
	2008	2009	2010	2011
Índice de desempeño integral	37,41	78,75	78,49	71,92
Eficacia	17,36	85,37	71,36	44,12
Eficiencia	25,94	69,88	65,56	68,58
Cumplimiento de requisitos legales	85,96	96,81	97,15	97,66
Gestión administrativa y fiscal	20,39	62,93	79,89	77,32

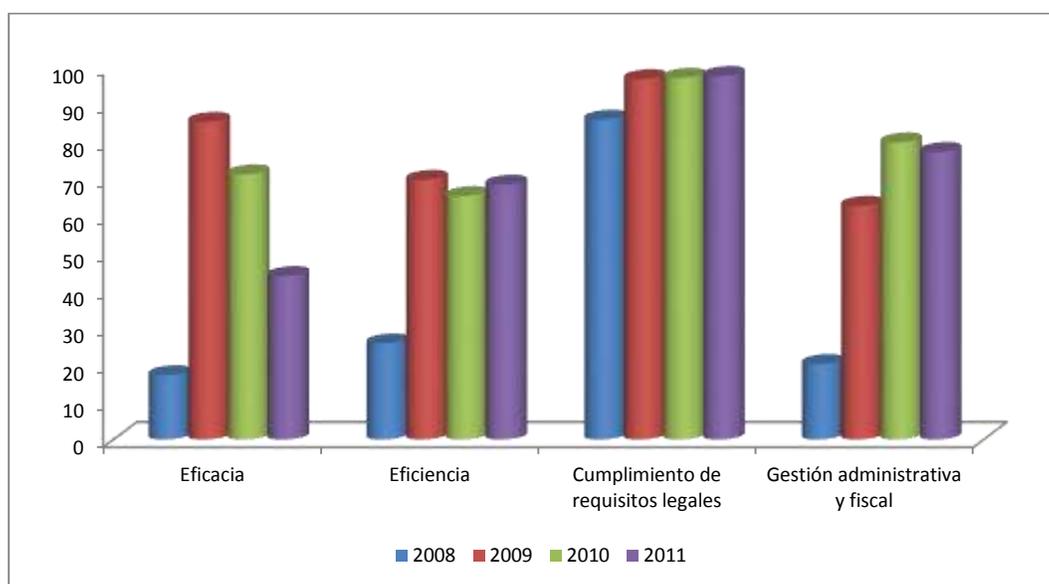
Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

Posterior a la vigencia 2008, la administración municipal mostró de manera consistente mejoría en el indicador integral de desempeño, caracterizándose por resultados satisfactorios en las vigencias 2009, 2010 y 2011, con calificaciones superiores a 70. Esta mejoría no fue solo con respecto a sí misma, sino que representó también avance con respecto a las demás administraciones municipales del país, superando el promedio nacional en las tres vigencias 78,75 contra 68,95 en 2009, 78,49 contra 71,1 en 2010 y 71,92 contra 70,37 en 2011 respectivamente.

<sup>30</sup> Este resultado es producto del promedio obtenido de las cuatro vigencias administrativas que componen el periodo de gobierno municipal.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

El avance en la gestión municipal generó que Ciénaga pasara del puesto 1035 en 2008 al 324 en 2011, caracterizándose por ser uno de los municipios con mayor aumento en la calificación de desempeño integral con 34,51, al pasar de 37,41 a 71,92 en el periodo mencionado. Sin embargo, si se analiza la evolución de los resultados obtenidos en los componentes del desempeño integral para cada vigencia, se caracterizó por su debilidad en el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo a lo largo del periodo.



**Gráfico 2: Evolución desempeño obtenido por componentes 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

El análisis de la eficacia muestra que pese a que se mejoró entre 2008 y 2011, la administración logró su mejor calificación en 2009 con 85,37, sin embargo posteriormente inició el deterioro del indicador, ubicándose en un rango crítico en 2011 (44,12), muy cerca del resultado obtenido en la vigencia 2008.

Otro de los aspectos a tener en cuenta en la calificación del desempeño integral es el aporte realizado por el componente de eficiencia, el gráfico 2 muestra que Ciénaga mejoró

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

consistentemente durante todo el periodo, sin embargo las calificaciones obtenidas se ubicaron por lo general en un rango de cumplimiento medio, jalonando escasamente el indicador integral.

Fue el componente de cumplimiento de requisitos legales el de mayor aporte al desempeño integral. La alcaldía municipal cumplió altamente con los compromisos asignados por la Constitución y la ley, al adicionar y ejecutar los recursos de transferencia del Sistema General de Participaciones. En 2008 se dieron leves diferencias entre la ejecución de algunos componentes del SGP, con respecto a lo asignado por la Nación y obtuvo un rango de calificación de incumplimiento bajo (85,96), mientras que para 2009, 2010 y 2011 la ejecución fue consistente obteniendo en las tres vigencias rangos de calificación de cumplimiento óptimo.

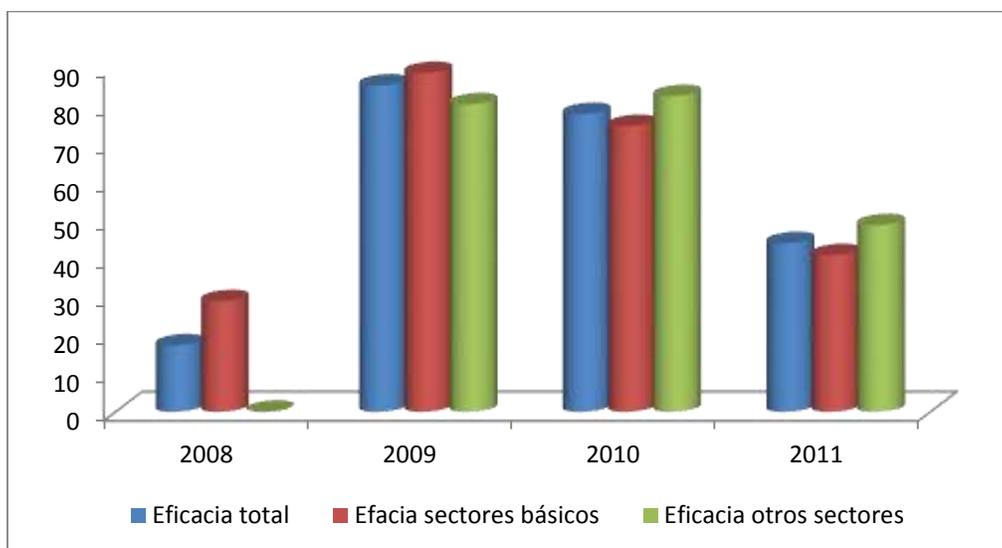
## **4. 3. 2. Resultados por componentes**

### ***4. 3. 2. 1. Componente de eficacia***

El análisis de eficacia arrojó que la administración municipal se caracterizó por presentar debilidad institucional para el logro de las metas pactadas en el plan de desarrollo. En la vigencia 2008 el rango de eficacia fue crítico al ubicarse por debajo de 40, producto del bajo desempeño en el cumplimiento de las metas tanto de los sectores básicos, como de los otros sectores.

Para el caso de otros sectores en 2008 no se cumplió con ninguno de los compromisos del plan, obteniendo una eficacia relativa de 0, a esto se le suma la calificación en los sectores básicos, en la que la eficacia fue de 17,36, lo que podría ser el resultado del contexto de primer año de gobierno, caracterizado por que en los primeros cinco meses se formula el plan de desarrollo para los cuatro años, demandando gran despliegue institucional, centrando la gestión a partir del segundo semestre del año. Sin embargo esta dinámica no se dio en el territorio nacional, ya que la eficacia promedio fue satisfactoria (74,20).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)



**Gráfico 3: Índice de eficacia total y por componentes 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

La gráfica 3 muestra que 2009 fue el de mayor eficacia, el indicador general fue sobresaliente con un resultado de 85,37, producto de la buena gestión municipal para el cumplimiento de las metas tanto en los sectores básicos (88,65) como de los otros sectores (80,44). Sin embargo, para las vigencias siguientes el indicador empezó a deteriorarse teniendo una eficacia satisfactoria en 2010 y crítica en 2011, impulsado mayormente por el incumplimiento de los compromisos en los sectores básicos.

### Subcomponentes de eficacia

#### *Sectores básicos*

La metodología reconoce como sectores básicos a los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con la Constitución, la prestación de estos servicios son competencia de los gobiernos locales, en procura de generar el mayor impacto posible en la

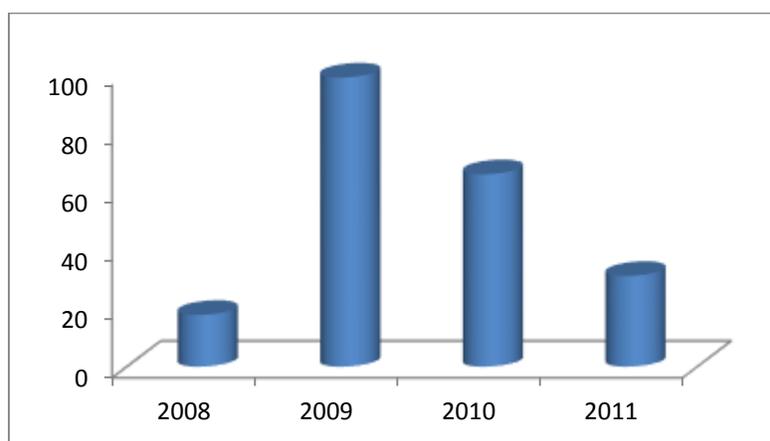
# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

sociedad y el territorio, con efecto multiplicador en la nación. En el presente apartado se analiza el resultado de eficacia obtenido por el municipio en los tres sectores mencionados.

- **Sector educación**

La gráfica 4 muestra los resultados de eficacia para el sector educación entre 2008 y 2011. El municipio se caracterizó por la irregularidad en el cumplimiento de los compromisos del plan de desarrollo asociados al sector. La mayor eficacia se dio 2009 y 2010 con desempeño sobresaliente y medio respectivamente, mientras que en 2008 y 2011, la eficacia fue crítica, con calificaciones por debajo de 40.



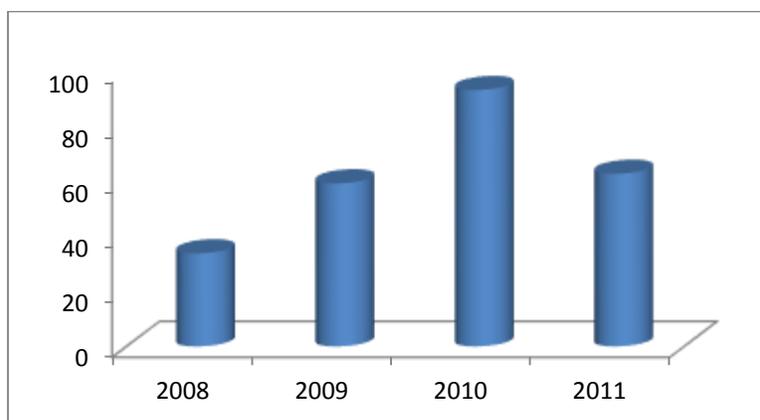
**Gráfico 4: Eficacia sector educación 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

- **Sector salud**

El índice de eficacia del sector salud muestra que el municipio logró mejores resultados que los obtenidos en el sector educación. En promedio la eficacia fue media con 62,44 durante todo el periodo. Los mejores indicadores se dieron en 2010 y 2011 con desempeño sobresaliente y medio respectivamente, para 2008 el indicador siguió la dinámica general, con rango crítico.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

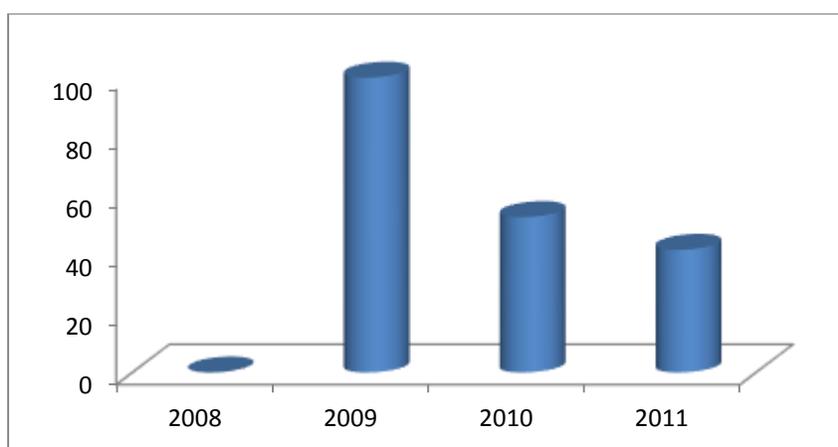


**Gráfico 5: Eficacia sector salud 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

- **Sector agua potable y saneamiento básico**

El sector se caracterizó por presentar el peor desempeño entre los tres sectores analizados, con un indicador promedio de 48,58. En 2008 la administración no cumplió ninguno de los compromisos establecidos en el plan de desarrollo, en contraste para 2009 obtuvo la máxima calificación (100). En las dos vigencias siguientes, la eficacia volvió a ser calificada como baja.



**Gráfico 6: Eficacia sector agua potable y saneamiento básico 2008 - 2011.**

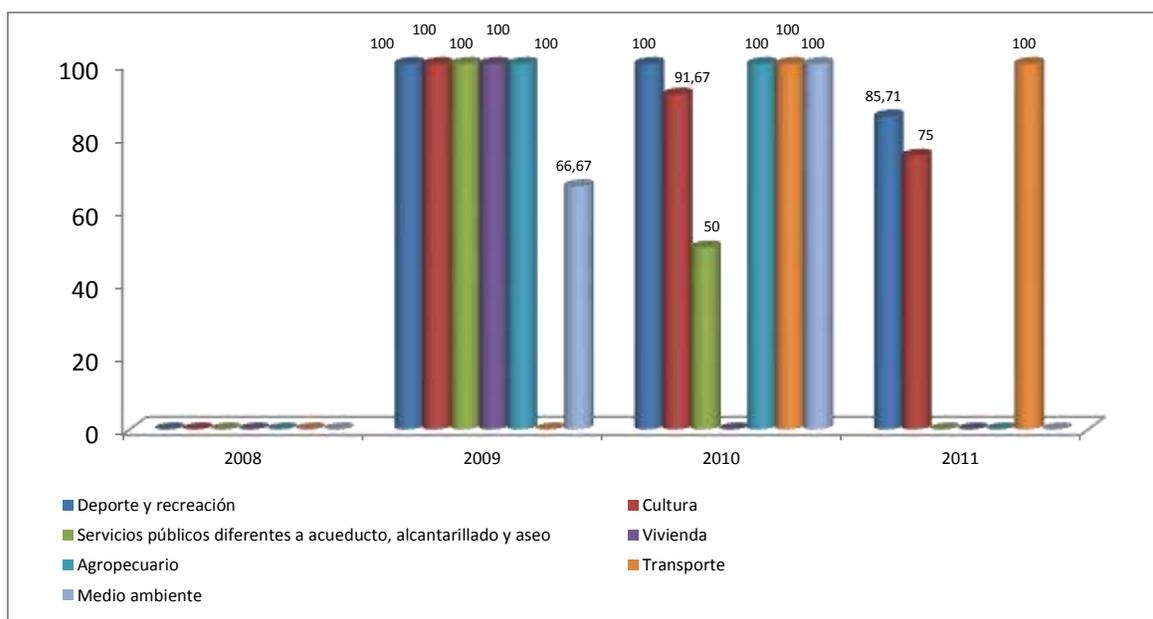
Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

## Otros sectores

Este apartado muestra el desempeño del municipio en el logro de los compromisos pactados en sectores distintos a los básicos, sectores en los que el ente territorial tiene competencia de acuerdo a lo establecido en la Ley 715 de 2003 y la Ley 1176 de 2007. Su cálculo se realiza con base en un promedio ponderado de las metas programadas para cada vigencia. Esta ponderación es competencia de la administración municipal y dependerá de las prioridades y criterios que establezca.

El análisis se centra de acuerdo con el DNP (2009) en los sectores de deporte y recreación, cultura, servicios públicos (diferentes a acueducto y alcantarillado), vivienda, desarrollo agropecuario, promoción del desarrollo, transporte, medio ambiente, prevención y atención de desastres, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, entre otros.



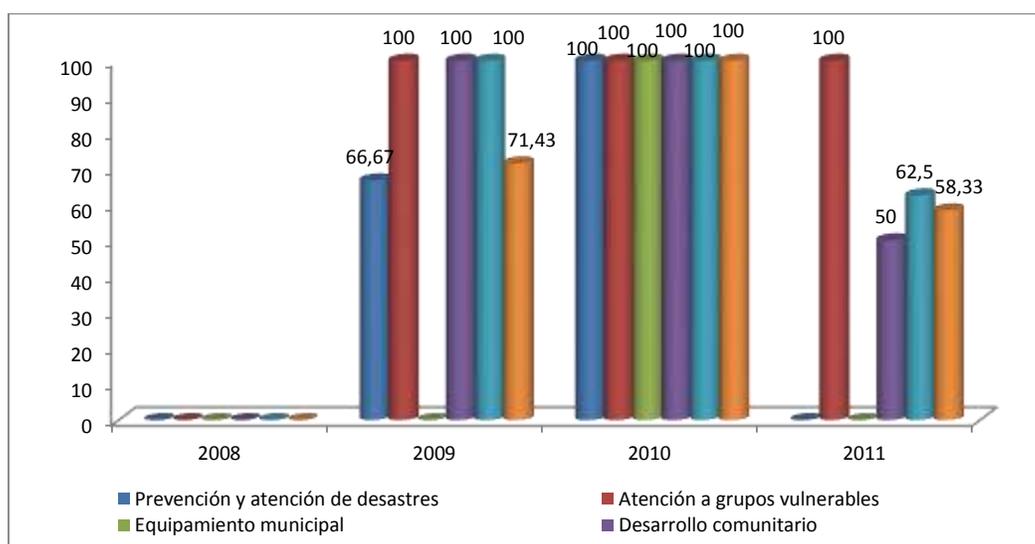
**Gráfico 7: Eficacia otros sectores 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

El gráfico 7 muestra la eficacia obtenida por el municipio en los sectores de deporte y recreación, cultura, servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo, vivienda, sector agropecuario, transporte y medio ambiente. El mejor desempeño se dio en 2009 con un indicador promedio de 80,95, jalonado por el logro del 100% de las metas programadas, con excepción de los sectores de transporte (0) y medio ambiente (66,67). El peor desempeño se dio en la vigencia 2008, en la que del 100% de las metas programadas, la administración no materializó ninguna, mostrando un desempeño crítico.

En los sectores de prevención y atención de desastres, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal y desarrollo comunitario (gráfico 8). La vigencia con mayor eficacia fue 2009 donde se cumplió con la totalidad de los compromisos, mientras que 2008 fue la de peor desempeño.



**Gráfico 8: Eficacia otros sectores 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

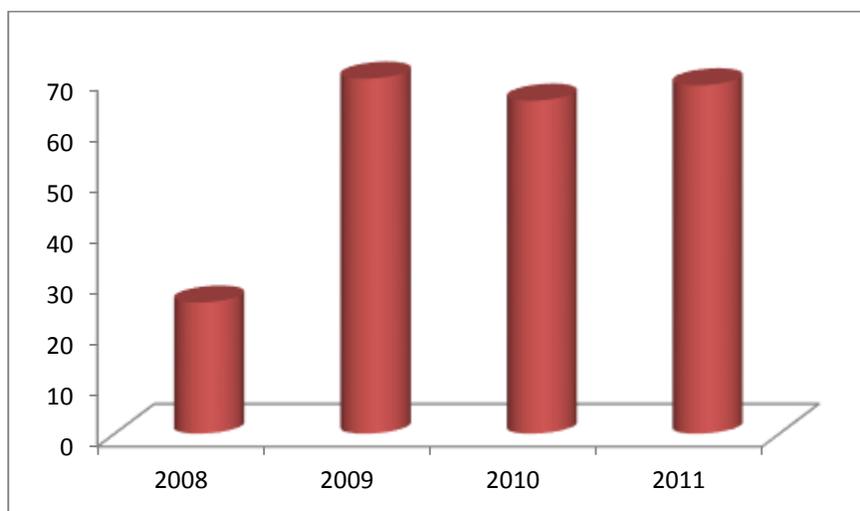
En promedio los sectores de atención a población vulnerable y deporte y recreación fueron los de mayor eficacia (75 y 71,42 respectivamente), mientras que los sectores de servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo, vivienda y equipamiento municipal se caracterizaron por ser los de peor desempeño, con una eficacia promedio crítica.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

### 4.3.2.3. Componente de Eficiencia

El gráfico 9 muestra que Ciénaga mejoró en eficiencia entre 2008 y 2011. Para el primer año de la administración del alcalde Luís Gastelbondo, la eficiencia municipal fue crítica (25,94), producto de la ineficiencia en la utilización de los recursos para la producción de educación (37,20), salud (0,00) y agua (40,63), lejos del promedio nacional (56,9).



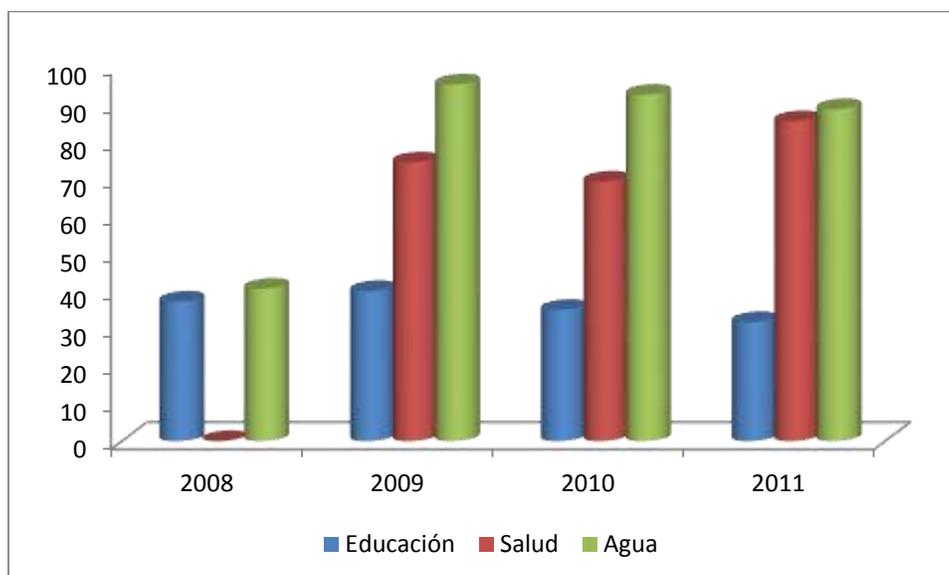
**Gráfico 9: Índice de eficiencia 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

Para 2009 se mejoró la relación insumo producto en la producción de salud (74,38) y agua potable (95,23), jalonando el aumento del indicador en 43,94 al pasar de 25,94 a 69. Esta mejoría no fue solo con respecto a sí mismo, sino que se dio además con respecto al promedio departamental (53) y nacional (56,6).

En 2010 y 2011 se mantuvo un desempeño medio (65,57 y 68,58 respectivamente). Para 2010 se presentó la misma dinámica sectorial que en 2009, la producción de agua se caracterizó por mostrar la mayor eficiencia (92,46) y la producción de educación por ser la menos eficiente (34,99).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)



**Gráfico 10: Eficiencia sectorial 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

En 2011 pese a que se mantuvo la calificación media, se dieron cambios importantes a nivel sectorial. Se presentó menor eficiencia en la producción de agua al pasar de 92,46 a 88,63 entre 2010 y 2011, neutralizado por el mejoramiento en la producción de salud que pasó de una eficiencia media en 2010 a una eficiencia sobresaliente en 2011, mostrando mejor desempeño que el promedio departamental (54,8) y nacional (59,8).

### Subcomponentes de eficiencia

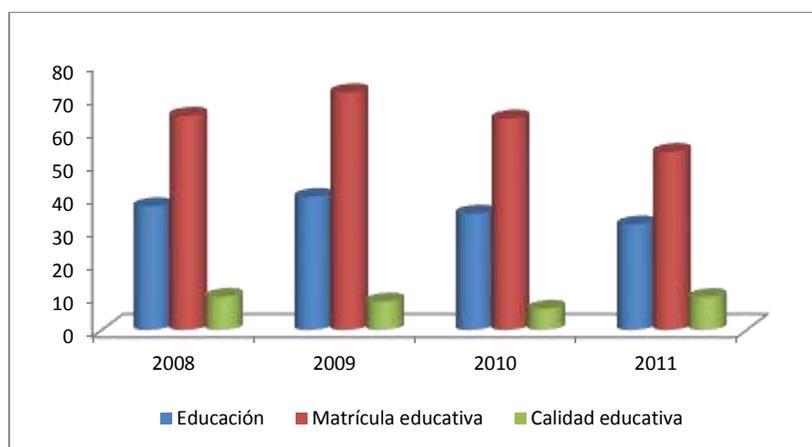
El análisis de los subcomponentes permite medir la eficiencia relativa de las funciones de producción de los sectores de educación, salud y agua. Con este se pretende, a través de la herramienta de Análisis Envolvente de Datos, la identificación de las mejoras potenciales en cada unidad de decisión relativamente ineficiente en la generación de los productos sociales (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

El gráfico 11 muestra la eficiencia en la producción de educación del municipio de Ciénaga y las eficiencias relativas en matrícula y calidad educativa entre 2008 y 2011. Durante todo el periodo el desempeño en la producción de educación fue jalonado positivamente por la producción de matrícula educativa, caracterizada por presentar eficiencia media en 2008, 2010 y satisfactoria en 2009, sin embargo para la vigencia 2011 la eficiencia fue baja (53,56).

Además durante todo el periodo la administración presentó problemas en la producción de calidad educativa, registrando una eficiencia promedio crítica (8,68), constituyéndose en el principal factor negativo en la eficiencia en educación.



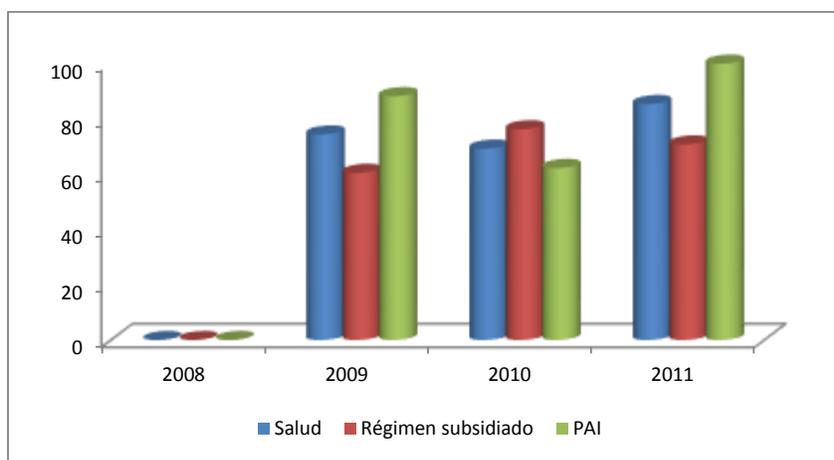
**Gráfico 11: Eficiencias relativas sector educación 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

El gráfico 12 muestra la evolución del índice de eficiencia en la producción de salud y la eficiencia relativa en régimen subsidiado y PAI entre 2008 y 2011. Para el primer año de gobierno del alcalde municipal la producción en salud fue calificada como crítica (0,00) dada la inconsistencia en la información reportada, lo que imposibilitó su cálculo. Para los tres años posteriores en promedio fue la producción de Plan Ampliado de Inmunizaciones, la de mayor contribución. En 2009 y 2011 el PAI mostró niveles sobresalientes de eficiencia, mientras que en 2010 fue medio. Por su parte

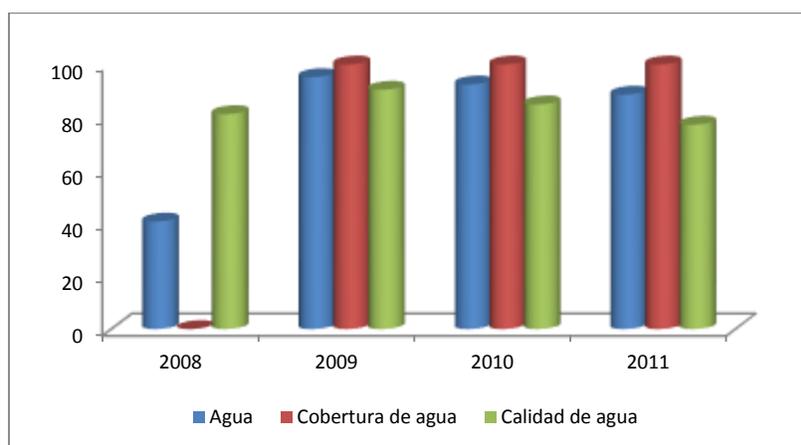
## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

la eficiencia relativa en régimen subsidiado logró niveles satisfactorios en 2010 y 2011 y medio en 2009.



**Gráfico 12: Eficiencias relativas sector salud 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.



**Gráfico 13: Eficiencias relativas sector agua 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

Finalmente el gráfico 13 muestra los resultados de eficiencia en la producción de agua potable, a partir del análisis de las eficiencias relativas en cobertura y calidad. Ciénaga mostró buen desempeño a lo largo del periodo. En cobertura, con excepción de 2008 (0,00), el municipio mostró

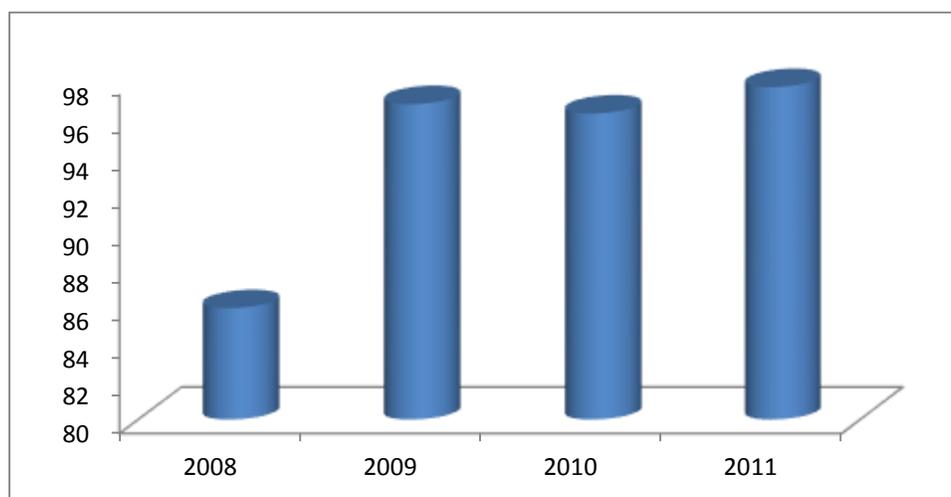
## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

eficiencias sobresalientes con calificaciones de 100 en 2009, 2010 y 2011. Por su parte, la eficiencia relativa promedio de la función de calidad fue sobresaliente (83,48) a lo largo del periodo, siendo la vigencia 2009 la de mayor nivel de eficiencia (90,46).

### *4. 3. 2. 3. Componente de Requisitos Legales*

El gráfico 14 muestra que la administración se caracterizó por cumplir con las tareas encomendadas por el gobierno nacional a través de la transferencia de recursos del SGP, para atender aspectos claves de los sectores salud, educación agua potable y saneamiento básico, alimentación escolar, crecimiento de la economía y propósito general, que incluye cultura, deporte, libre inversión y libre destinación. Con excepción de la vigencia 2008, el ente territorial cumplió de forma óptima con los compromisos adquiridos con los recursos del SGP. En 2008 el incumplimiento fue bajo (89,96).



**Gráfico 14. Índice de Requisitos Legales 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

## Resultados por sector<sup>31</sup>

La tabla 16 muestra la calificación obtenida por el municipio en el índice de Cumplimiento de Requisitos Legales por los sectores que se tienen en cuenta. En 2008 el sector con mejor rendimiento fue educación, con un cumplimiento óptimo (99), lo que significa que se ejecutó de forma consistente, tanto en ingresos como en inversión, los recursos del SGP asignados por el gobierno nacional en el Conpes social, acorde con los objetivos que se encuentran definidos por la Ley. Por su parte, el sector con peor desempeño fue propósito general, que registró un incumplimiento alto (25).

**Tabla 16**  
*Índice de Requisitos Legales sectorial 2008 – 2011.*

Sector	2008	2009	2010	2011
Educación	99	99	98	99
Salud	81	98	94	100
Agua Potable y Saneamiento Básico	NA	94	93	94
Propósito General	25	67	86	48
Alimentación Escolar	46	90	65	30
Crecimiento de la Economía	NA	100	NA	NA

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

Para 2009, fueron los sectores crecimiento de la economía (100), educación (98) y salud (98) los de mayor aporte al indicador general con cumplimiento alto. Por su parte el sector de propósito general se caracterizó nuevamente por su incumplimiento medio (67). En 2010 el sector con mayor

<sup>31</sup> Para la evaluación sectorial de 2008 no se tuvieron en cuenta en el indicador general los componentes de Agua Potable y Saneamiento Básico y atención integral a la primera infancia –Crecimiento de la economía, estos componentes se evaluaron de forma independiente, conforme al acto legislativo N° 4 y la Ley 1176 de 2007. Adicionalmente, en las vigencias 2010 y 2011 no se tuvo en cuenta en la evaluación general los componentes de crecimiento a la economía ya que no asignaron recursos conforme a las disposiciones del acto legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007. Para 2011 no se evaluó en la participación de propósito general el componente de gastos para la asignación del SGP Libre Destinación.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

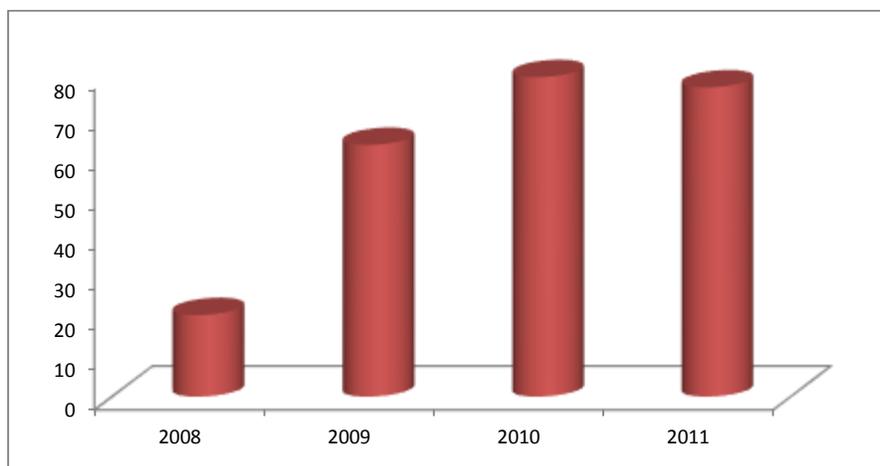
---

cumplimiento fue educación con cumplimiento óptimo (98%). Mientras que el de peor desempeño fue alimentación escolar con incumplimiento medio (65).

Finalmente, para 2011 nuevamente educación y salud se constituyen en los de mayor cumplimiento con niveles óptimos (99 y 100 respectivamente), mientras que propósito general y alimentación escolar incumplieron en alto grado.

### *4. 3. 2. 4. Componente de Gestión administrativa y fiscal*

Para 2008 Ciénaga mostró una gestión administrativa y financiera crítica (20,39), caracterizada por estar por debajo del promedio nacional (71,11) y departamental (66,4). En 2009 la gestión mejoró logrando una calificación media (62,93).



**Gráfico 15: Índice de Gestión administrativa y fiscal 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

Para la vigencia 2010 el municipio mejoró el índice de gestión administrativa y fiscal en 16,96 al pasar de 62,93 en 2009 a 79,89 en 2010, logrando una gestión satisfactoria. Resultado que estuvo por encima del promedio nacional (77,2) y departamental (72,2). Finalmente para 2011 la gestión fue satisfactoria (77,32).

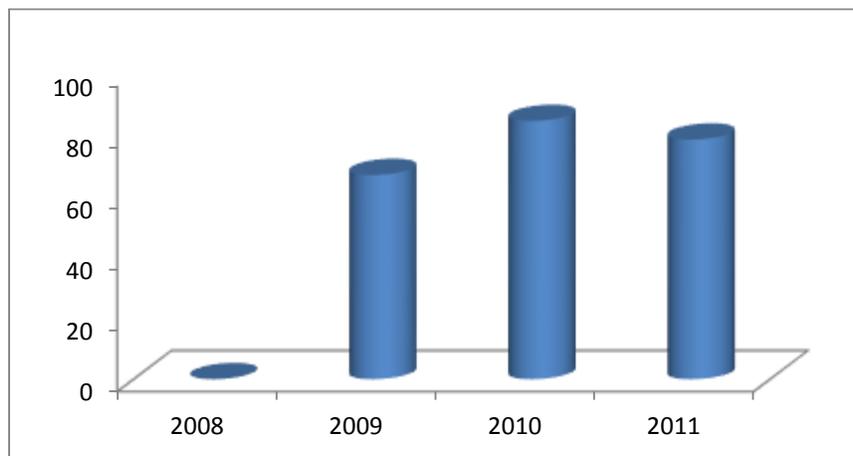
# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## Subcomponentes de gestión administrativa y fiscal

### *Capacidad Administrativa*

Los resultados de Ciénaga muestran que la administración municipal mejoró su capacidad administrativa entre 2008 y 2011; mientras que para 2008 fue calificada con cero por no consolidar ni remitir información, para 2011 su rango de calificación fue satisfactorio.



**Gráfico 16: Resultados del Índice de Capacidad Administrativa en el municipio de Ciénaga – Magdalena 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

Para la vigencia 2009 la capacidad administrativa fue media (66,97), este resultado estuvo por debajo del promedio nacional donde el indicador fue sobresaliente (83,06). Para 2010 el municipio mejoró con respecto a si mismo y logró un índice de 84,69, acercándose al comportamiento del promedio nacional (86,3).

Para la vigencia 2011 la capacidad administrativa de Ciénaga perdió terreno con respecto a la vigencia inmediatamente anterior y fue calificada como satisfactoria (78,58), este resultado estuvo por debajo del promedio nacional que fue sobresaliente (83,02) pero muy por encima del promedio departamental (69,29).

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

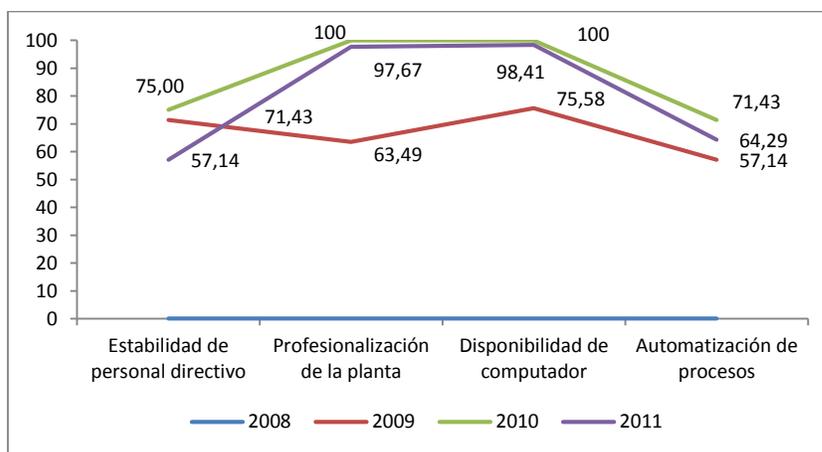
## **Análisis de resultados por indicadores**

En este apartado se analizan los cinco indicadores tenidos en cuentas para el cálculo de la capacidad administrativa. El análisis se dividirá en dos partes, primero se revisarán los resultados obtenidos por el municipio en estabilidad del personal directivo, profesionalización de la planta, disponibilidad de computadores y automatización de procesos y en segundo lugar los resultados del avance de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), esto dado a que el rango de calificación del MECI es distinto.

En 2008 la calificación promedio de los indicadores fue de cero dado a que el municipio no consolidó ni reportó la información para su análisis. En 2009 se tuvo resultados satisfactorios en la estabilidad del personal y disponibilidad de computadores, medio en profesionalización de la planta y bajo en automatización de procesos, para 2010, las calificaciones fueron satisfactorias en estabilidad del personal directivo y automatización de procesos y sobresalientes en profesionalización de la planta y disponibilidad de computadores.

Para 2011 el municipio mostró deterioro en los indicadores de estabilidad del personal directivo y automatización de procesos, obteniendo una calificación baja en el primero y media en el segundo, mientras que para los indicadores de profesionalización de la planta y disponibilidad de computadores se mantuvo el nivel sobresaliente.

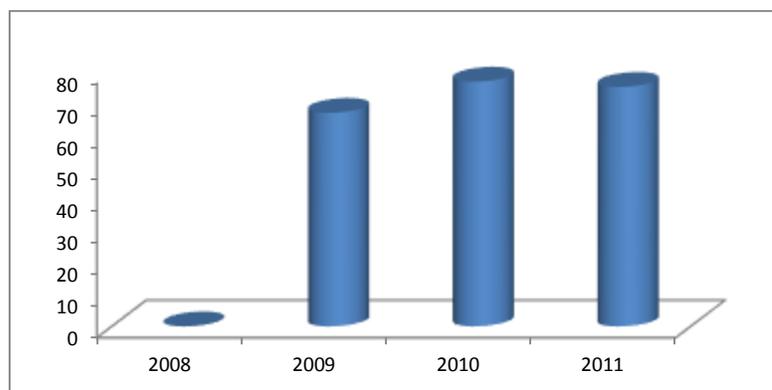
## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)



**Gráfico 17: Calificación promedio de los indicadores que integran el índice de capacidad administrativa 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

La implementación del Modelo Estándar de Control Interno mejoró entre 2008 y 2011, mientras que en el primer año de gobierno del alcalde Luís Gastelbondo el incumplimiento fue alto al ser calificado con cero, para 2011 el incumplimiento fue medio, mostrando buen desarrollo en su implementación, pero la necesidad de mejorar algunos aspectos particulares. El mejor indicador se dio en la vigencia 2010, con un índice de 77,03, por encima en 1,6 con referencia a 2011 y 9,81 de la vigencia 2009.



**Gráfico 18: Indicador MECI 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

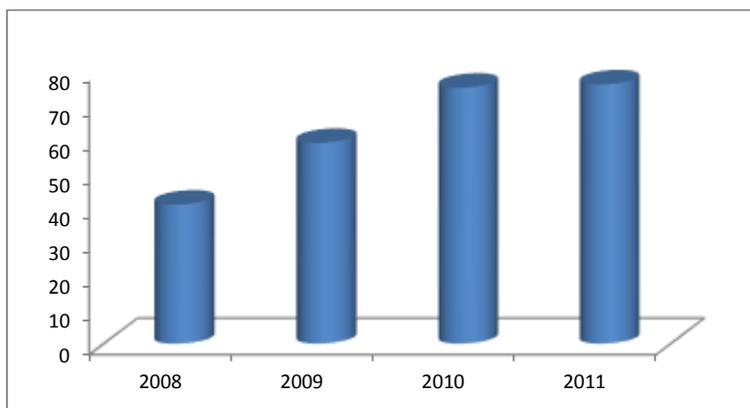
---

## Desempeño fiscal

El gráfico 19 muestra la evolución del índice de desempeño fiscal del municipio de Ciénaga entre 2008 y 2011. El ente territorial mostró avance en el fortalecimiento de sus finanzas durante el periodo de estudio al aumentar 35,28 entre el primer y el último año de gobierno del alcalde Luís Gastelbondo.

Para la vigencia 2008 Ciénaga mostró riesgo en sus finanzas (40,78), producto de la alta proporción de ingresos corrientes destinados a funcionamiento (138,80) y el alta tasa de desahorro (-2,57). Este desempeño estuvo por debajo del promedio departamental y nacional, 55,12 y 62,09 respectivamente.

Para 2010 mejoró el desempeño fiscal y aumento en 18,12 al pasar de 40,48 a 58,90 entre 2008 y 2009, sin embargo las finanzas siguieron mostrando riesgo. La mejoría se debió fundamentalmente al porcentaje de ingresos corrientes que se destinan al funcionamiento, la disminución de la magnitud de la deuda, el mejoramiento en el recaudo de los ingresos tributarios y el fuerte aumento de su capacidad de ahorro que paso de (-42,57) en 2008 a 37,27 en 2009.



**Gráfico 19: Índice de desempeño fiscal 2008 – 2011.**

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

En 2010 las finanzas del municipio se calificaron como sostenibles (75,09). Este avance fue producto de la evolución nuevamente de la proporción de ingresos corrientes que se destinan a funcionamiento que siguió descendiendo con respecto a 2009, a la reducción en la dependencia de las transferencias nacionales que pasaron de representar el 92,48% de sus recursos en 2009 al 60,37% en 2010 y al mejoramiento del recaudo tributario que pasó de 6,51 a 88,51 entre 2009 y 2010.

**Tabla 17**  
*Indicadores del índice de desempeño fiscal 2008 – 2011.*

	% ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la Deuda	% ingresos que corresponden a transferencias	% ingresos que Corresponden a recursos propios	% del gasto total destinado a inversión	Capacidad de Ahorro
2008	138,80	5,58	50,32	3,50	90,15	-42,57
2009	75,15	3,16	92,48	6,51	95,15	37,27
2010	69,32	14,67	60,37	88,51	94,83	36,30
2011	54,00	0,00	90,30	88,27	96,28	54,35

Fuente: Base de datos Sicep 804, 1001, 1101 y 1201, Oficina Asesora de Planeación Departamento del Magdalena y DNP.

Finalmente la vigencia 2011 se caracterizó por ser la del mejor indicador fiscal en todo el periodo administrativo del alcalde Luís Gastelbondo (76,06) mostrando sostenibilidad en sus finanzas, como producto nuevamente del avance en la proporción de los ingresos corrientes que se destinan a funcionamiento.

Con respecto a la dinámica mostrada por el promedio de los municipios del país y el promedio de los municipios del Departamento del Magdalena, Ciénaga mostró mejor desempeño fiscal que estos, que se caracterizaron por mostrar nuevamente vulnerabilidad (promedio departamental 60,4, promedio nacional 66,82).

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## 4.3.2.5. Entorno

Si bien es cierto que la metodología de análisis y evaluación del desempeño municipal aplicada por el DNP no tiene en cuenta el entorno como elemento en la calificación total del desempeño integral, también es cierto que utiliza este como elemento que permite explicar los factores de índole exógenos, particulares de la realidad del municipio que inciden en los resultados de gestión.

Para ello la metodología sugiere la construcción de unos indicadores básicos y deja libertad para la construcción de otros que se ajusten a la realidad del ente territorial y que expliquen el entorno en el que la administración municipal ha llevado a cabo su gestión. Como indicadores básicos la metodología sugiere los indicadores de relaciones con el Concejo y el de orden público.

Para el indicador de relaciones con el Concejo se construyó así:

**Tabla 18**

*Indicador relaciones del alcalde con el Concejo.*

<b>Descripción</b>	Examina la relación del alcalde con el Concejo Municipal a través del nivel de aprobación de sus iniciativas		
<b>Procedimiento</b>	Revisar los Libros de Registro y Actas del Concejo Municipal Revisar los acuerdos del Concejo		
<b>Cálculo</b>	$(\text{No. de proyectos de Acuerdo de iniciativa del Alcalde aprobados por el Concejo Municipal} / \text{Total de proyectos de Acuerdo presentados por el Alcalde}) * 100$		
<b>Análisis</b>	Interpretación de Resultados	> 80	Rango Bueno. Excelentes relaciones
		61 - 80	Rango Medio. Relaciones Aceptables.
		0-60	Rango Crítico. Relaciones Deficientes
<b>Fuentes de información</b>	Secretaría del Concejo Municipal		
<b>Periodicidad</b>	Cada Año		
<b>Fechas críticas</b>	Inicio de Sesiones Ordinarias y Extraordinarias		
	Cierre de Sesiones Ordinarias y Extraordinarias		
<b>Observaciones</b>	Los proyectos aprobados se refieren únicamente a los presentados por iniciativa del Alcalde.		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Para el indicador de seguridad está construido bajo los siguientes parámetros:

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

**Tabla 19**

*Indicador ausencia del alcalde por problemas de orden público.*

Descripción	Examina el efecto del problema de orden público en la presencia directa del alcalde en el municipio		
Cálculo	(No. de días de ausencia del alcalde por problemas de orden público/360 días) * 100		
Análisis	Interpretación de Resultados	0-20	Rango Bueno
		21- 40	Rango Medio
		> 40	Rango Crítico
Fuentes de información	Alcaldía Municipal. Entidades de Seguridad		
Periodicidad	Cada Año		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

La tabla 20 muestra que aunque las relaciones del alcalde con el Concejo se fueron deteriorando, se pueden considerar buenas. Para 2008 el Concejo municipal aprobó todas las iniciativas presentadas por la administración, mientras que para 2009 el indicador fue de 94,44% calificando las relaciones en estas dos vigencias como excelentes; sin embargo para la vigencia 2010 el indicador mostró que las relaciones fueron aceptables con un porcentaje de 71,43% de iniciativas aprobadas. Para el 2011 no se tuvo acceso a la información.

**Tabla 20**

*Resultado del indicador de relaciones del alcalde con el Concejo 2008 - 2009*

Vigencia	Proyectos de acuerdo de iniciativa del alcalde presentados al Concejo	Proyectos de acuerdo de iniciativa del alcalde aprobados Concejo	Porcentaje
2008	16	16	100%
2009	18	17	94,44%
2010	28	20	71,43%

Fuente: Concejo municipal de Ciénaga. Cálculo de los autores.

Por su parte el indicador de estimación del contexto de seguridad en el que se llevó a cabo la gestión del alcalde, muestra que este aspecto no influyó y que en promedio durante las cuatros vigencias, el trabajo del alcalde se dio en un contexto tranquilo de orden público.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

---

**Tabla 21**

*Resultado del indicador de ausencia del alcalde por problemas de orden público 2008 – 2009.*

<b>Vigencia</b>	<b>Número de días de ausencia del alcalde por problemas de orden público</b>	<b>Número total de días de la vigencia</b>	<b>Porcentaje</b>
2008	0	360	0%
2009	0	360	0%
2010	0	360	0%
2011	0	360	0%

Fuente: Secretaría Administrativa de la alcaldía Ciénaga Magdalena. Cálculo de los autores.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las últimas décadas han traído consigo importantes transformaciones en la forma de administrar lo público, impulsado fundamentalmente por el proceso de modernización del Estado en el Reino Unido. De acuerdo con Hood (1991), dichas transformaciones surgieron del matrimonio entre la nueva economía institucional surgida posterior a la segunda guerra mundial y el gerencialismo. La primera caracterizada por la generación de un conjunto de doctrinas de reformas administrativas basadas en aspectos como la elección del usuario, la transparencia y la estructura de incentivos; y la segunda por un conjunto de doctrinas de reformas administrativas basadas en la idea de la especialización profesional o como este la llamó “gestión profesional”.

De acuerdo con García (2007) esta transformación coincidió con la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, lo que conllevó a manifestaciones que exigieron y obligaron la aplicación de principios de economía, eficiencia y eficacia en todas las actuaciones de las instituciones del Estado, lo que trajo consigo la aparición del concepto de Nueva Gestión Pública, que no es más que una nueva forma de administrar el aparato estatal, caracterizada por la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia en sus procesos, en pro de satisfacer las necesidades reales del ciudadano al menor coste posible.

Todo esto redundaba según (Moyado, 2002), en la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas, que defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales, así como construcción de redes institucionales.

Estas transformaciones no fueron ajenas a países como Colombia donde el contexto de crisis general del Estado, caracterizado por una gran brecha social entre las regiones, impulsó un acelerado proceso de modernización estatal que había iniciado en 1986 con la reforma

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

constitucional que estableció la elección de alcaldes a través de voto popular, el incremento de transferencias a los entes territoriales municipales, el desmonte de algunas entidades nacionales que cumplían funciones locales, la asignación de funciones a los municipios, la reforma a la estructura administrativa de los municipios y la creación de mecanismos de participación ciudadana; y que se profundizó en 1991 con la firma de una nueva Constitución Política.

Esta Constitución dio como resultado una nueva estructura estatal, acorde con la filosofía de la Nueva Gestión Pública, con la búsqueda de la reducción del tamaño del Estado, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y liberalización de los mercados, que se daba en el contexto internacional, en pro de mayores niveles de eficiencia de la economía. Fortaleciendo además la promoción y consolidación de la democracia participativa a través del establecimiento de un conjunto de mecanismos de participación con plena aplicación local (Maldonado, 2001).

De acuerdo con el DNP 2002, este proceso se desarrolló desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales, otorgando autonomía a los municipios para la gestión de sus intereses dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley, permitiéndoles gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales, siendo los responsables de la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vías, transporte y asistencia técnica agropecuaria entre otras.

La nueva Constitución Política hizo obligatorio que de la mano con estas nuevas competencias para los municipios, se diseñaran instrumentos que permitieran el monitoreo y evaluación del cumplimiento de dichos compromisos, basados en la dinámica de gestión por resultados propia de la modernización del estado impulsada por la teoría del NMP. Es por ello que en 2005 el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial estructuró la metodología de medición y análisis del desempeño municipal, para hacer seguimiento al avance de la descentralización en el país, por medio de la mirada a sus resultados de gestión.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

En el marco de ello la evaluación municipal se realiza a través de la revisión de cuatro variables: eficacia, que mide el porcentaje de cumplimiento de las metas del plan de desarrollo, eficiencia que examina la optimización de los recursos humanos, financieros y físicos con que dispone para la producción de los bienes y servicios sociales, requisitos legales, que analiza el cumplimiento de las competencias otorgadas por la Constitución y la ley; y finalmente gestión administrativa y fiscal, que determina la capacidad para dar soporte a las competencias asignadas y a la ejecución de los programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo y demás planes estratégicos sectoriales.

Con el resultado de estas cuatro variables se construye un indicador general o índice de desempeño integral, que muestra el resultado final de la gestión del municipio y con el cual se crea el ranking de desempeño municipal en el país. Cabe aclarar que existe una variable adicional llamada entorno, que no incide en la calificación del índice de desempeño integral, pero que explica los factores externos a la administración que de una u otra forma incidieron en la producción de los bienes y servicios sociales.

De acuerdo con la Constitución y la ley, la evaluación de la gestión será competencia del nivel intermedio de gobierno (gobernaciones), quien se encargará de consolidar y analizar la información de los municipios al interior de sus límites territoriales; y remitirla al Departamento Nacional de Planeación para que publique los resultados. Sin embargo, las gobernaciones muestran debilidades técnicas para la realización de la evaluación, por lo que en la práctica consolidan los datos y los remiten al DNP quien valida y realiza la evaluación.

La investigación encontró que pese a que la metodología nació con la finalidad de aportar información útil para el diseño de la política pública y la focalización de los programas sociales, así como para la definición de las acciones de asistencia técnica y capacitación para el mejoramiento de la gestión, en la realidad esto no sucede.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

Por un lado la evaluación no permite realizar monitoreo en tiempo real que permita a las administraciones municipales revisar el avance de su gestión y hacer los ajustes necesarios. Y por otro, existe complejidad en el entendimiento de las relaciones en los datos y los resultados de los indicadores.

Adicionalmente si se da una mirada a los factores que inciden en el resultado de la evaluación, se tiene que el principal lo constituye el reporte de información oportuna y de calidad, por lo que el ranking no necesariamente muestra los municipios con mayores niveles de gestión, sino aquellos con mayor capacidad técnica para la consolidación y reporte de los datos.

Ahora, otro de los aspectos importantes que no tiene en cuenta el sistema, es la incidencia de la gestión municipal en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Este únicamente tiene en cuenta las competencias otorgadas por la Constitución y la ley para la producción de bienes y servicios sociales, pero no tiene en cuenta la calidad y pertinencia de dichos productos con las particularidades del entorno, por lo que mayores niveles de gestión no necesariamente implican mejor calidad de vida.

Se encontró que pese a que la metodología se constituye en una herramienta importante para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, aún le queda por resolver importantes desafíos asociados con la evaluación del impacto de la implementación de la política pública, que permita determinar el verdadero cambio social generado por la gestión en los territorios.

A lo anterior se le suma la baja capacidad técnica de los departamentos para cumplir con la competencia de realizar la evaluación del desempeño, en la actualidad el rol de estos se resume simplemente a la recolección, consolidación, remisión de la información al DNP y cálculo de algunos indicadores, es DNP quien finalmente realiza la evaluación.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

En cuanto al resultado de la gestión del municipio de Ciénaga para el periodo 2008 – 2011 se encontró que fue media, logrando un Índice de Desempeño Integral promedio de 66,64, siendo los años 2009 y 2010, los de mayor rendimiento con 78,75 y 78,49 respectivamente.

El nivel de gestión estuvo jalonado de forma positiva fundamentalmente por la capacidad que vigencia a vigencia mostró la administración para dar cumplimiento a las competencias asignadas por la Constitución y la ley. Lo anterior es corroborado por el alto porcentaje de ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones que fueron incorporados y ejecutados; lo que dio como resultado un Índice de Requisitos Legales promedio de 94,39, que se constituyó en el de mejor dinámica en el índice general.

En lo que respecta al cumplimiento de los compromisos asumidos en el plan de desarrollo, el Índice de Eficacia mostró que la administración municipal tuvo capacidad para dar cumplimiento de estos compromisos a lo largo de todo el periodo. En promedio la eficacia fue de 54,54 ubicándola en un rango de cumplimiento bajo. El periodo con peor desempeño fue 2008 con un Índice de 17,36. Lo anterior es normal en un contexto nacional caracterizado por la baja capacidad para la planificación de su desarrollo.

A lo anterior se le sumó la baja eficiencia en la producción del servicio de educación, salud y agua potable y saneamiento básico. En promedio el Índice de Eficiencia fue de 57,49 lo que significa que el municipio no utilizó de manera óptima los recursos humanos, financieros y físicos, para la producción de dichos servicios; siendo la vigencia 2008 la de peor desempeño con una eficiencia de 25,94.

Por otro lado, la gestión administrativa y financiera se ubicó en un rango medio con un indicador promedio de 60,13. Este fue jalonado por el buen comportamiento de sus finanzas, donde se tuvo un Índice de Desempeño Fiscal promedio de 62,70.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

En contraste, el Índice de Capacidad Administrativa, que mide la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial, tuvo en promedio un comportamiento bajo con un indicador de 57,56; jalonado por variables como la estabilidad del personal directivo y la automatización de los procesos. Sin embargo, la administración municipal mostró avances en la implementación del Modelo Estándar de Control Interno, la profesionalización de la planta y la relación computadores funcionarios.

Finalmente, el análisis interno mostró que uno de los factores incidente en los resultados de gestión del municipio fue la capacidad técnica para dar respuesta a los requerimientos del sistema. Durante todo el periodo persistió la dificultad para reportar la información en los tiempos, imposibilitando en los años 2008 y 2009 el cálculo de indicadores vitales que influyeron directa y altamente en la calificación general adelantada por el Departamento Nacional de Planeación.

### **Recomendaciones**

Si bien es cierto que la evaluación del impacto de la política pública resulta compleja y costosa, ya que requiere de la conformación de grupos focales que no se beneficien de esta, también lo es que el modelo actual no involucra aspectos sociales que permitan asegurar que el avance de la gestión implica mayores beneficios para la ciudadanía.

El modelo actual se centra únicamente en la cultura de la gestión por resultados, la cual se encuentra asociada al cumplimiento de metas, más no a la pertinencia de estas respecto a las necesidades de la población. Los planes de desarrollo dan cuenta de los compromisos del alcalde durante el periodo de gobierno, más no si estos se encuentran formulados ajustados a las necesidades del territorio.

## Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

En razón de ello se recomienda incorporar a la metodología variables asociadas a la pertinencia de los planes de desarrollo, de tal forma que el avance de la gestión se encuentre en mayor armonía con el fortalecimiento territorial para dar soporte a las necesidades de la población.

Es necesario que el gobierno nacional fortalezca los programas de asistencia técnica para la utilización de las distintas herramientas para la consolidación y cargue de la información en los municipios, y la evaluación de los resultados por los departamentos.

Al municipio de Ciénaga en particular se recomienda el fortalecimiento interno a la cultura de reporte de la información, ya que este ha sido su talón de Aquiles en las evaluaciones de desempeño realizadas por el DNP, caracterizándose por la entrega extemporánea de las bases de datos del Sistema de Información para la Captura de las Ejecuciones Presupuestales. Sería importante que esta tarea sea liderada por un funcionario de planta ya que garantice el proceso de aprendizaje en el tiempo.

Finalmente se recomienda que la metodología incluya un sistema dinámico de monitoreo en tiempo real que le permita al municipio tener información permanente sobre el avance de su gestión y los factores incidentes, de tal forma que sirva de bases en la toma de decisiones de política.

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (Diciembre de 2006). *Organization of American States*. Obtenido de Sitio web de Organization of American States: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20I.%20SEDEM.pdf>
- Alcibar, Mónica. Experiencia en desarrollo de instrumentos de monitoreo y evaluación de resultados. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.
- Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, 599-618.
- Banco de la República. (s. f. ). *banrepcultural*. Recuperado el 03 de marzo de 2013, de sitio Web del Banco de la República: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/07.htm>
- Banco de la República. (s.f.). *banrepcultural*. Recuperado el 05 de Febrero de 2013, de sitio web del Banco de la República: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/frentenacional.htm>
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public management: the new zealand model*. Oxford: Oxford University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cruz Barbosa, Sebastian. “Evaluando las instituciones políticas de gobierno de coordinación nacional en Argentina: el rol del Jefe de Gabinete de Ministros en la Argentina pos reforma. Un análisis desde la Ciencia Política, instituciones políticas”. XXIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2010 "El Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas" Caracas, 2010.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Análisis del Desempeño Integral*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (Mayo de 2005). *DNP*. Recuperado el enero de 2010, de sitio web Departamento Nacional de Planeación:

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

[https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion\\_Publica\\_Territorial/1aMetod\\_desem\\_mpal.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Metodología para la evaluación y análisis del desempeño municipal*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (Mayo de 2005). DNP. Recuperado el enero de 2010, de sitio web Departamento Nacional de Planeación: [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion\\_Publica\\_Territorial/1aMetod\\_desem\\_mpal.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Evaluación del desempeño integral de los municipios 2007*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2007) “Gestión pública local”. Bogotá D.C., Colombia. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Evaluación del desempeño integral de los municipios 2008*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Evaluación del desempeño integral de los municipios 2009*. Bogotá: DNP. Recuperado el Mayo de 2012, de Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=1h73KBtC3zA%3d&tabid=387>

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Bogotá: DNP.

Echebarría, K. (1993). *La Administración Pública en la era del management. Reflexiones sobre una década de modernización administrativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Estevez, A. (Junio de 2001). *Polipub*. Recuperado el Diciembre de 2011, de Sitio web de Polipub: <http://www.polipub.org/documentos/NMP%20y%20Teoria%20de%20la%20calidad%20total%20estevez.PDF>

García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.

Giribone, P., & Mercier, G. (2009). Nuevas tecnologías en el ámbito municipal: una introducción al sistema de información para la gestión local. *X Seminario de RedMuni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”*, (pág. 19).

# Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso del municipio de Ciénaga - Magdalena (2008 – 2011)

---

- Guerrero, O. (2005). El mito del nuevo management público. *Gerencia pública: una aproximación plural*, 67 - 137.
- Herrera, J. C. (2006). Monitoreo y evaluación de políticas públicas: el Sistema de Información para la Gestión (SIG) en Argentina. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 7 - 10). Ciudad de Guatemala.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 3-19.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2009). *Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión*. Obtenido de Sitio web del SISEG: [https://siseg.sgp.gov.ar/siseg\\_objetivos.php](https://siseg.sgp.gov.ar/siseg_objetivos.php)
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (Noviembre de 2012). *Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión*. Obtenido de Sitio Web Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión: [https://siseg.sgp.gov.ar/sigl\\_index.php](https://siseg.sgp.gov.ar/sigl_index.php)
- López, A. (s. f.). *Instituto Nacional de la Administración Pública*. Recuperado el Febrero de 2012, de Sitio web de INAP: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF)
- Makón, M. P. (2000). *El modelo de gestión por resultado en los organismos de la administración pública nacional*. República Dominicana: CLAD.
- Maldonado, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Avances y resultados de la descentralización política en Colombia. *Archivos de economía*.
- Martin, S. (1983). *Managing Without Managers: Alternative Work Arrangements in Public Organizations*. Beverly Hills: SAGE Publications.
- Mendoza, X. (1993). *Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa*. Instituto de Dirección y Gestión Pública de USADE.
- Moyado, E. (2002). Gestión pública y calidad : hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pág. 11). Lisboa.
- Ostrom, V. (1974). *The intellectual crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Pening, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y desarrollo*, 123 - 149.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative*. Oxford: Oxford University Press.

Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: el caso  
del municipio de Ciénaga - Magdalena  
(2008 – 2011)

---

- Pontificia Universidad Católica de Chile. (s. f.). *Escuela de Ingeniería*. Recuperado el 12 de Mayo de 2012, de Sitio web Escuela de Ingeniería:  
[http://www2.ing.puc.cl/~iing/ed429/principios\\_ordenadores\\_para\\_mode.htm](http://www2.ing.puc.cl/~iing/ed429/principios_ordenadores_para_mode.htm)
- Rico, F. y Consuegra J., (2002). *Hacia una gestión pública*. Consultado en:  
<http://www.unisimonbolivar.edu.co/revistas/aplicaciones/doc/195.pdf>
- Rico, F., & Consuegra, J. (2002). *Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Educación*. Recuperado el Febrero de 2013, de Sitio web de SINTRENAL:  
<http://www.sintrenal.org/plataforma/pdf/hacia%20una%20administracion.pdf>
- Sanchez Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Trillo, D. (2002). *fcjs*. Recuperado el Mayo de 2012, de sitio web Universidad Rey Juan Carlos:  
<http://www.fcjs.urjc.es/departamentos/areas/profesores/descarga/rrqrvzwqw/CLAD%20TRILLO.pdf>