

PRÁCTICAS PROFESIONALES
CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE
SANTANDER
Seguimiento y Evaluación a Planes de Desarrollo Territorial de Norte de
Santander 2016-2018.

DIANY ALEXA BAUTISTA QUINTERO

CÓDIGO 1093782461

UNIVERSIDAD DE PAMPLONA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
ECONOMÍA
PAMPLONA
2019

PRÁCTICAS PROFESIONALES
CONTRALORÍA GENERAL DEL DEPARTAMENTO NORTE DE
SANTANDER
Seguimiento y Evaluación a Planes de Desarrollo Territorial de Norte de
Santander 2016-2018.

DIANY ALEXA BAUTISTA QUINTERO
CÓDIGO 1093782461

Informe presentado como requisito final para optar por el título de Economista

DIRECTOR:

IVONNE PATRICIA ACEVEDO PUERTO

UNIVERSIDAD DE PAMPLONA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES
ECONOMÍA
PAMPLONA
2019

Tabla De Contenido

Introducción.....	6
1. Informe Practica Empresarial.....	7
1.1. Reseña Histórica.....	7
1.1.1 Departamento Nacional De Planeación.....	7
1.1.2 Contraloría General Del Departamento Norte De Santander.....	7
1.2 Aspectos Corporativos.....	8
1.2.1 Misión.....	8
1.2.2 Visión.....	8
1.2.3 Objetivo.....	9
1.2.4 Principios Éticos.....	9
1.2.5 Valores.....	10
1.2.6 Compromiso.....	11
1.2.7 Aliados Institucionales.....	12
1.3 Descripción Área De Trabajo.....	13
1.3.1 Organigrama Interno.....	13
1.4 Diagnostico.....	14
1.5 Funciones Asignadas Al Estudiante.....	15
1.6 Estructura De La Propuesta De Mejoramiento.....	16
1.6.1 Titulo.....	16
1.6.2 Objetivos.....	16
1.6.2.1 General.....	17
1.6.2.2 Específicos.....	17
1.6.3 Justificación.....	17
2. Desarrollo De La Propuesta De Mejoramiento.....	18
2.1 Seguimiento Y Evaluación A Planes De Desarrollo Territorial De Norte De Santander 2016-2018.....	18
I. Introducción.....	18
II. Referente Teórico.....	19
III. Metodología Propuesta.....	25
a. Tipo de Investigación.....	25
b. Hipótesis.....	26
c. Desarrollo matemático.....	27
d. Fuentes de información.....	27
IV. Resultados.....	32
V. Conclusiones.....	40

Listado de tablas

Tabla 1: Factores de Distorsión en la gestión pública.....	20
Tabla 2: Tipos de Indicadores de medición pública.....	22
Tabla 3: Componentes del Plan de Desarrollo.....	24

Listado de figuras

Ilustración 1: Aliados Institucionales de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.....	12
Ilustración 2: Estructura orgánica aprobada mediante ordenanza número 015 del 7 de diciembre de 2016.	13
Ilustración 3: Lineamientos del DNP para el Seguimiento.	21
Gráfico 4.1: Porcentaje de Municipios en las categorías de respuesta.....	29
Gráfico 4.2: Puntajes de Eficacia de los municipios.....	31
Gráfico 4.3: Puntajes de Eficiencia de los municipios.....	32
Gráfico 4.4: Comparación de la Eficacia, Eficiencia y Efectividad de los Municipios.	33
Gráfico 4.5: Distribución de la Eficacia ampliada de los Municipios.	34
Gráfico 4.6: Distribución de la Eficiencia ampliada de los Municipios.....	35
Gráfico 4.7: Diferencia entre la metodología tradicional y la ampliada.	36

Introducción

Para dar inicio al presente trabajo de investigación, es necesario identificar la planeación como una disciplina compleja y multicausal. Por tal razón el ejercicio de planear, debe ser entendido como el proceso que busca definir los mecanismos y acciones adecuadas según los recursos disponibles para alcanzar un objetivo determinado. En este sentido, significa desarrollar una estrategia y un enfoque detallado capaz de identificar instancias y actores, definir, procedimientos y resultados esperados de la aplicación al proceso de planeación en el departamento.

Es pertinente destacar que, el Departamento Nacional de Planeación es el único ente a nivel nacional encargado de los lineamientos en este tema y además, coordina la ejecución, el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados del plan. Desde la misma perspectiva, en el ámbito departamental, la Contraloría del Departamento Norte de Santander, realiza como procedimiento, el seguimiento y evaluación al plan de desarrollo de los municipios, a cargo de la oficina de Planeación, esto acotando su análisis a la región, con el fin de obtener los mejores resultados posibles. Esta labor ha sido considerada por el ente de control como una herramienta necesaria que permite no solo mejorar el proceso de control fiscal, sino también a contribuir a la determinación de las políticas y coherencia de programas, metas, resultado y producto elaborados por la Administración municipal para el período 2016 - 2018.

De modo que, en lo que respecta a este ejercicio de control municipal, el mismo permite que haya participación ciudadana, en la cual la comunidad está informada del cumplimiento de metas y programas del Plan de Desarrollo 2016-2018. Dadas la premisas anteriormente mencionadas, este trabajo se divide en dos partes, la primera presenta el trabajo realizado en la Contraloría del Departamento Norte de Santander como pasante, donde se realizó un informe final de la Evaluación y seguimiento a Planes de Desarrollo, con su respectivo análisis de datos, y la segunda parte, consta de una propuesta de mejoramiento de la metodología aplicada por la Contraloría siguiendo las directrices y

lineamientos del Departamento Nacional de Planeación. Finalmente se presentan las conclusiones, recomendaciones y alcances de la propuesta de mejoramiento.

1. Informe de práctica empresarial

1.1 Reseña histórica

1.1.1 Antecedentes

1.1.2 El Departamento Nacional de Planeación

De acuerdo con los artículos oficiales presentados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2019), la ejecución pública de esta entidad se origina en 1958, mediante la Ley 19 de 1958, donde inicialmente se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Entidades que posteriormente tomarían su nombre actual y sus principales funciones desde la reestructuración realizada en 1968.

Tras su ejecución pública y una serie de reformas constitucionales y legislativas la entidad se posiciona en el país como un organismo técnico asesor del Presidente de Colombia, en el marco de la Constitución de 1991, la cual define e impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del "diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas", el "manejo y asignación de la inversión pública", la "definición de los marcos de actuación del sector privado", y la "concreción" de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno de Colombia.

Al punto de definir a la entidad como (...) *A nivel institucional del Estado colombiano, el DNP es un Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público DNP (Portal territorial).* cabeza del Sector Planeación, y depende directamente de la Presidencia de la República

1.1.3. Contraloría General del Departamento Norte De Santander

Acotando ahora el análisis en lo que respecta a la entidad encargada de la planeación y evaluación pública en el ámbito departamental, se tiene entonces que, la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, fue creada mediante Ordenanza Número 070 del 14 de abril de 1926, la cual fue expedida por la Asamblea del Departamento Norte de Santander, quien, en uso de sus facultades legales, ordenó establecer como servicio Departamental Administrativo, el Departamento de Contraloría. El cual surge como un órgano independiente de los demás departamentos administrativos, que enfatiza en el carácter técnico y cuenta con la autonomía administrativa y presupuestal; que en otras palabras indica que la misma, no tiene funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

1.2 Aspectos corporativos

Dado el recorrido histórico de las instituciones encargadas de la planeación nacional y departamental respectivamente, entonces se da paso a exponer las generalidades corporativas de la institución donde se ha realizado el proceso de pasantía. Las subsecciones posteriores aglomeran todas las características internas de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, a continuación, se exponen.

1.2.1. Misión

La Contraloría General del Departamento Norte de Santander es una entidad pública de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, encargada de vigilar, en forma posterior y selectiva, la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes públicos en el orden departamental, incluyendo el control financiero, de gestión de resultados, teniendo en cuenta el componente ambiental y cultural, fundado en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

1.2.2 Visión

En el año 2019, lograr el reconocimiento de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, como entidad territorial líder en el ejercicio del control fiscal efectivo, oportuno y participativo, rescatando la credibilidad de nuestros entes sujetos de control y la comunidad.

1.2.3 Objetivos

- Fortalecer el control fiscal de gestión y resultados, a través de la participación ciudadana.
- Fortalecer los procesos misionales y administrativos de la entidad, para lograr una efectiva gestión en el control de los recursos públicos del Departamento.
- Fortalecer y sostener la productividad laboral de la Contraloría.
- Fortalecimiento de la gestión administrativa de las entidades sujetas de control fiscal.
- Fortalecimiento del Control de la Gestión Ambiental
- Fortalecimiento del Control de la Gestión e Inversión Pública en el Campo de la Cultura y el Patrimonio Público Cultural del Departamento.
- Fortalecimiento del control sobre la gestión e inversión pública sobre los recursos de salud y educación.

1.2.4. Principios éticos

- El cumplimiento de los deberes y el servicio a la ciudadanía es función primordial de los funcionarios de la entidad.
- El interés general prevalece sobre el interés particular.

- El servidor público velará por el cuidado de los bienes públicos y contribuirá a evitar el fraude y uso indebido de dichos bienes.
- Es imperativo ético del servidor público rendir cuentas a la ciudadanía sobre la utilización de los recursos públicos encomendados y los resultados de su gestión.
- La generación de confianza de la ciudadanía frente al Estado, es el propósito fundamental del servicio público.
- Los bienes públicos están destinados exclusivamente al servicio de la comunidad.
- Los bienes públicos son intocables.
- Los ciudadanos tienen derecho a participar en el control y vigilancia de la gestión fiscal.
- Todos los ciudadanos y los sujetos de control son iguales frente al ejercicio de la función fiscalizadora.

1.2.5. Valores éticos

- **Compromiso:** Estamos comprometidos en la modernización de los procesos misionales y con toda la sociedad Norte santandereana, en velar por la correcta ejecución de los recursos de nuestro Departamento.
- **Confianza:** Inspiramos confianza en la ciudadanía que espera que vigilemos la gestión y el uso de los recursos públicos.
- **Eficacia:** Laboramos con el objetivo de obtener resultados en el Control Fiscal y así evitar el despilfarro del erario departamental.
- **Eficiencia:** Alcanzamos todas las metas proyectadas.
- **Equidad:** Otorgamos igual trato a todas las personas, especialmente a los gestores fiscales.
- **Honestidad:** Actuamos con honradez en la vigilancia y control de la gestión administrativa departamental.
- **Lealtad:** Somos fieles a la causa y al compromiso que adquirimos con la comunidad.
- **Participación:** La vinculación de la ciudadanía al ejercicio de la vigilancia fiscal forma parte de nuestro actuar.

- **Respeto:** La dignidad humana se garantiza en todas las actuaciones de esta entidad.
- **Solidaridad:** Trabajamos en equipo para alcanzar resultados en la vigilancia y control de los recursos del Departamento.
- **Transparencia:** Todas nuestras actuaciones son públicas.

1.2.6 Compromisos

- Aceptación del derecho de los demás a su propia forma de pensar, sentir y actuar.
- Actuar conforme a los lineamientos éticos establecidos.
- Capacidad de alinearse y tomar como propios los proyectos y propósitos institucionales.
- Comportamiento coherente entre el decir y el hacer, con relación al respecto y cuidado de los bienes públicos y privados.
- Hacer propias las orientaciones, propósitos, proyectos y logros institucionales, con el fin de garantizar el cumplimiento de nuestra labor fiscalizadora, propiciando el mejoramiento continuo.
- Los servidores públicos de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, prevemos y corregimos las consecuencias negativas de nuestras actuaciones y omisiones como individuos y como organización, de modo que contribuyamos a un clima laboral óptimo y de constante respeto en la Entidad y fuera de ella.
- Rechazo de cualquier tipo de invitación, agasajo o evento dentro del desarrollo del proceso auditor, hecho por un ente en el transcurso de la auditoría.
- Reservar sobre la información del ejercicio fiscal que por mandato legal no puede ser divulgada, y discreción en el tratamiento de los asuntos internos de la entidad.
- Sentido de pertenencia y compromiso en todas las actividades deportivas, sociales y culturales, programadas por la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.
- Utilización de los recursos exclusivamente para el cumplimiento de nuestra gestión y brindar garantía a la comunidad frente a la protección de los bienes públicos, mediante el ejercicio de un efectivo control fiscal.

1.2.7 Aliados institucionales

Los principales aliados de la Contraloría General de Departamento Norte de Santander son presentados en la ilustración 1, la cual conglogera los principales logotipos e imágenes corporativas de las entidades asociadas a la institución.

Ilustración 1. Aliados institucionales de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander. Fuente: Extraído de la Página web oficial de la Contraloría General del Departamento Norte de Santander

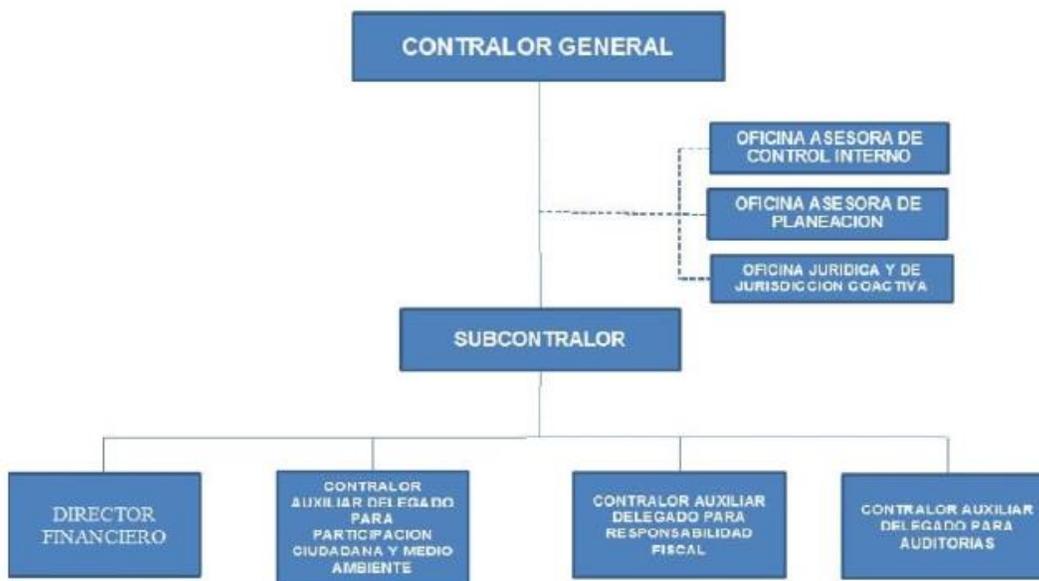


1.3 Descripción del área de trabajo

1.3.1 Organigrama interno

Con respecto a la organización interna de la compañía, la pasante estuvo vinculada dentro de la dependencia asesora de planeación, desarrollando funciones que serán descritas en apartados posteriores, logrando contribuir al desarrollo productivo, económico y social, de los municipios que comprenden el territorio norte santandereano. Por otra parte, en el ámbito interno, la composición de la oficina asesora de planeación consta de un equipo de trabajo conformado por 1 asesor directo, un revisor o jefe inmediato y un pasante.

Ilustración 2. Estructura orgánica aprobada mediante ordenanza número 015 del 7 de diciembre de 2016. Fuente: CGDNS1.



¹ Entiéndase CGDNS como Contraloría General del Departamento Norte de Santander.

1.4 Diagnóstico

En cuanto al diagnóstico, la Contraloría General del Departamento Norte de Santander al momento de iniciar las pasantías presentó una problemática relevante, la cual se puede clasificar como netamente logística, esto debido principalmente a la falta de apoyo a la hora de presentar los informes de seguimiento a los Planes de desarrollo; el problema recae principalmente en que solo existe dentro de la dependencia una persona encargada de realizar el seguimiento, lo cual es una carga considerable si se tienen en cuenta la extensión de los reportes, y el número de municipios que componen el Departamento, de modo que, en el momento en que la pasante revisó la metodología, se encuentra que es bastante sencilla y por tal razón, es factible realizar una ampliación que permita evaluar más efectivamente los planes de desarrollo municipales.

En lo referente a la planta física de la Contraloría se identifica que la misma se encuentra en estado normal, aunque la misma requiere de una mayor adecuación de implementos de soporte técnico y de oficina, además de un mayor espacio para una mayor comodidad, esto principalmente debido a que, en la misma oficina de planeación, está la oficina de participación ciudadana y medio Ambiente.

En temas físico-estructurales, la capacidad instalada y las adecuaciones como el orden y los factores estéticos facilitan el buen trabajo dentro de las instalaciones de la entidad. Sin embargo, en términos económicos, la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, necesita más personal encargado de corroborar la información que suministran las Alcaldías municipales ya que la contraloría se basa en el *Principio de la buena fe*. No obstante, el entorno laboral que se desarrolla en las dependencias que componen la institución es confortable, colectivo y amigable, en especial en términos de solidaridad corporativa, que es uno de los principios que más resaltan a nivel interno, ya que un trabajo en conjunto es lo que mantiene unido al equipo de trabajo.

1.5 Funciones asignadas al estudiante

Dando paso a la descripción de las responsabilidades del estudiante dentro de la compañía se tiene que, el área de trabajo en el cual se desempeñaron las actividades resaltadas como pasante, se enfocan en el desarrollo de los informes de gestión de los entes territoriales de Norte de Santander 2016-2018, garantizando resultados que brinden información municipal relevante que permita promover el desarrollo social de la nación teniendo como soporte el uso Eficiente, Eficaz y Efectivo de los recursos públicos (EEE). Las funciones desarrolladas durante el proceso de prácticas fueron las siguientes.

- Revisión de la información primaria suministrada por las diferentes Alcaldías municipales del departamento Norte de Santander.
- Recolección de la matriz de Seguimiento, elaborada por la Contraloría departamental, sobre la cual las entidades territoriales suministran la información requerida para el periodo 2016-2018.
- Análisis de la información primaria enviada por los entes y comparada con la información cargada en las plataformas Web (SIA OBSERVA- SECOP-DNP) para poder validar el documento.
- Calcular mediante indicadores la utilización de los recursos presupuestales para la ejecución del plan de desarrollo en el periodo a evaluar.
- Calcular mediante indicadores financieros el nivel de cumplimiento del plan de desarrollo en cuanto a metas, proyectos y programas, ejecutados en el periodo a evaluar
- Tabular y graficar los datos en hojas de Excel.
- Establecer el grado de avance en la ejecución del plan de desarrollo establecido para el periodo 2016-2018.
- Elaborar conclusiones generales para cada uno de los planes de desarrollo y en algunos casos recomendaciones. Una vez obtenido lo anterior, se organiza en borrador el documento y se somete a revisión por parte del jefe de la oficina de Planeación de la entidad.

- Consolidar la información obtenida de todos los entes evaluados y presentar los resultados mediante la generación de un documento que sirva de soporte a las entidades, llamado Informe Especial seguimiento a planes de desarrollo 2016-2018.

1.6 Estructura de la propuesta de mejoramiento

1.6.1 Título

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL DE NORTE DE SANTANDER 2016-2018.

1.6.2 Objetivos

a. General

Proporcionar una metodología direccionada a la implementación y del Plan de Desarrollo Territorial de Norte de Santander, que contribuya al mejoramiento de los resultados de la gestión pública y por ende la calidad de vida de los ciudadanos.

b. Específicos

- Calcular la utilización de los recursos presupuestados para la ejecución del Plan de Desarrollo 2016-2019 de Norte de Santander.
- Calcular el nivel de cumplimiento del Plan de desarrollo 2016-2019.
- Analizar la metodología propuesta por el Departamento Nacional de Planeación, en lo que respecta al seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo para Norte de Santander.

1.6.3. JUSTIFICACIÓN

En cuanto a la importancia del presente trabajo de grado se tiene que la misma logra ampliar y proponer alternativas para medir de mejor manera la eficiencia de los recursos destinados a la inversión por parte de las entidades públicas municipales, esto con el fin concreto de que permitan generar una información útil para la toma de decisiones, orientar

la gestión pública y generar un gobierno transparente mediante el seguimiento a los planes de desarrollo propuestos por estas entidades.

Por su parte, la ejecución de este Análisis y seguimiento de los Planes de desarrollo es el proceso único para la búsqueda de un futuro deseado, mediante acciones organizadas, coordinadas y controladas que faciliten una mejor realidad, para lograr objetivos preseleccionados, que al tenerse en cuenta el panorama del departamento en términos económicos permite demostrar la pertinencia del mismo para las mejoras económicas y sociales desde la planeación pública.

La importancia de este recae en la necesidad de realizar este seguimiento y análisis del Plan de Desarrollo, que permitan de manera intuitiva determinar los cursos de acción a seguir y basar las decisiones en propósitos, conocimientos y estimaciones bien definidas para mejorar la posición tanto en términos de crecimiento económico, como desarrollo humano y bienestar social para la población del departamento.

2. DESARROLLO DE LA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO

2.1 Seguimiento y Evaluación a Planes de Desarrollo Territorial de Norte de Santander 2016-2018.

2.1 . Introducción

De acuerdo con las asignaciones gubernamentales directas del gobierno nacional, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) aborda dos tareas fundamentales: la primera de ellas se enfoca en el proceso de armonización del presupuesto, y consiste en articular los proyectos de inversión a la estructura y metas del plan aprobado; la segunda, recae en la formulación del Plan Indicativo, graduando las metas y recursos con los cuales se va a ejecutar el Plan de Desarrollo.

Teniendo en cuenta que el Plan de Desarrollo es el instrumento de planeación más conocido y consultado, es indispensable generar mecanismos que garanticen que el plan de Desarrollo sea confiable y seguro para tomar buenas decisiones, por tal razón se presenta la propuesta Metodológica que se ha desarrollado a partir de diversas experiencias y acompañamiento en las prácticas realizadas en Contraloría del Departamento Norte de Santander, y que surge a partir de la ejecución de los ejercicios de seguimiento y control a la gestión pública en particular a los Planes de Desarrollo.

La metodología propuesta, se compone de un proceso técnico que lleva unos pasos específicos para realizar el seguimiento a planes. El primer componente es el seguimiento y evaluación, que se describe como el conjunto de procesos para evaluar la eficiencia, eficacia y efectividad.

2.2 Referente teórico

Antes de desarrollar la metodología propuesta, se hace necesario realizar la conceptualización de lo que se entiende por planeación, la cual de acuerdo con (“Velásquez F. y González E, 2003”) esto se define de la forma tal en la que (...) *La planeación en la ciudad debe ser entendida como el proceso para la búsqueda de un futuro deseado, mediante acciones organizadas, coordinadas y controladas que faciliten una realidad.* Por lo cual, es necesario entonces que, el sector público intervenga en pro del bienestar ciudadano, esto mediante un proceso organizado y de gestión.

De manera que, dada la premisa anterior, la gestión pública debe ser entendida como la “organización y manejo (asignación, coordinación, uso) de una serie de recursos de diversa índole (económicos humanos, técnicos, normativos, organizacionales, naturales, políticos, de información, etc.) por parte de las autoridades para proporcionar a los distintos sectores de la población la satisfacción de sus respectivas necesidades individuales y colectivas (bienes y servicios públicos)”. (“Velásquez, 1989”).

Por lo cual, es importante tener en cuenta que entre la gestión y su entorno sociopolítico se desarrolla una mutua interacción, en la medida en que la primera pretende transformar el entorno político, y el entorno define los límites y por tanto, el alcance de la gestión. Que en otras palabras permite intuir que, los responsables de la gestión pública generan dos tipos de productos a partir del manejo de los recursos que tienen a su disposición. Unos llamados finales: los cuales *son bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades y requerimientos de los agentes económicos y de la sociedad;* y otros de tipo intermedio *necesarios para conseguir los bienes y servicios.*

Dado lo anterior, el DNP en su Portal Territorial, presenta una tabla que aglomera las necesidades, recursos disponibles, los productos y resultados que se obtienen. La información es desarrollada en la tabla 1. y se presenta a continuación:

Tabla 1. Factores de Distorsión en la gestión pública.

ACTUAN FACTORES DE DISTORSIÓN: CONTEXTO Y CAPACIDADES		
RECURSOS	PRODUCTOS	RESULTADOS
Humanos Económicos Técnicos De información Jurídicos Políticos	<p>INTERMEDIOS Desarrollo Institucional</p> <p>PLANEACIÓN</p> <p>FINALES Bienes y servicios Públicos</p>	<p>Mejoramiento de la calidad de vida de la población.</p> <p>Potenciación de la vocación de territorio</p>
EFICIENCIA	EFICACIA	EFFECTIVIDAD
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN		

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Una vez presentada la tabla 1, se puede identificar, que adicionalmente la misma muestra que la gestión y la calidad de los recursos, los productos y los resultados pueden ser analizadas mediante parámetros de eficiencia (relación entre recurso y productos), eficacia (relación entre productos y metas) y efectividad (relación entre resultados y objetivos de la gestión), respectivamente. Por lo cual, esta referencia (recursos, productos y resultados) será vital en el desarrollo de la presente metodología ya que cada uno de estos componentes cuenta con un indicador específico y cuyo análisis son de importancia vital en el ejercicio de seguimiento y evaluación a planes de Desarrollo de los municipios de Norte de Santander.

2.2.1. Seguimiento y evaluación

Acotando el análisis ante estas dos actividades imprescindibles y correlacionadas puede llevarse a cabo en relación con los planes de Desarrollo municipal, un proceso estratégico en donde la gestión se desarrolla efectiva y eficientemente, en donde los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) son entendidos como “instrumentos (de la gestión pública) mediante los cuales el estado y la sociedad acuerdan los lineamientos del futuro colectivo

en el marco de una unidad territorial para el mediano y largo plazo. Este futuro colectivo tiene que ver con la definición de objetivos, estrategias y metas que definen el ritmo y la orientación del bienestar para todos los habitantes de la unidad territorial” (Foro, 2004. Pg.).

Dentro de las etapas mencionadas, se hace la conceptualización específica de los pasos planteados por el Departamento Nacional de Planeación, los cuales van a ser definidos a continuación.

- **Seguimiento:**

Esta etapa emplea el análisis de información con base en indicadores relacionados con los Planes de Desarrollo. Con esta busca proporcionar a los actores de la participación indicios sobre el grado de avance sobre el logro de los objetivos y progresos en la utilización de los recursos; adicionalmente, la misma se encarga de determinar los avances y retos en la implementación de las políticas con respecto a las metas propuestas por los gobiernos. En donde, con base en el DNP (Kit, Portal Territorial.) Hay tres tipos de seguimiento: Presupuestal, operativo y estratégico.



Fuente: DNP-DSEPP

El seguimiento contribuye a mejorar la gestión, mediante indicadores; Estos indicadores se representan una variable o relación de variables cuantitativa permitiendo informar acerca de características, comportamientos y fenómenos de la realidad. Según el DNP las características más importantes de un indicador son: (1) *simplificar, al considerar una de múltiples dimensiones de la realidad;* (2) *permiten realizar mediciones periódicas, al comparar la situación actual con respecto a patrones establecidos;* (3) *Contribuyen a comunicar la información de manera sencilla.*

Asimismo, la metodología planteada por la institución de Planeación Nacional sugiere los tipos de Indicadores en la cadena de valor, según el Departamento Nacional de Planeación

Tipo de Indicador	Definición	Ejemplo
Resultado	Mide efectos producidos en el tiempo por la entrega de B y S. permite verificar el cumplimiento de los objetivos.	Tasa de cobertura neta en Educación Básica.
Producto	Mide los B y S entregados con las actividades desarrolladas. Permite diagnosticar el rendimiento de la intervención pública.	Nuevas sedes Educativas construidas. Becas para realizar estudios de posgrado otorgadas.
Gestión	Mide el desempeño de las actividades o procesos que están asociados a una intervención pública.	Licencias de Construcción para sedes educativas Socios para financiamiento de becas.

Fuente: DNP, DSEPP

Evaluación: Busca determinar el nivel de relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia de su implementación, su efectividad, impacto y sostenibilidad.

Según el DNP, el proceso de evaluación se entiende “cómo investigación objetiva, cuya finalidad es mejorar el diseño, la implementación y los efectos de un plan, política, programa o proyecto a través de la toma de decisiones”.

Existen diferentes tipos de Evaluación

1. Operaciones: Analiza de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y como sus procesos conducen al logro de sus objetivos.
2. Institucional: Permite analizar y valorar un programa.
3. Resultados: Determina los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos.
4. Económica: Determina la relación entre los costos asociados a los insumos y los resultados obtenidos mediante un análisis sistemático como la evaluación de costo – beneficio.
5. Impacto: permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública.

Dado lo anterior se intuye que, la tarea de seguimiento y evaluación de la gestión pública implica considerar la obligación que tienen los funcionarios y servidores públicos de informar a los ciudadanos acerca de sus acciones, por lo cual, es de esperarse que hayan diferentes tipos de rendición de cuentas, la primera, es la que tiene que ver con la idea de control entre los poderes del estado, es decir la Fiscalía, la procuraduría y la Contraloría; La Segunda, en la que es la sociedad la que controla al Estado pero a través de procesos electorales. La tercera es las combinaciones de actores locales y redes internacionales de vigilancia.

Planes de desarrollo

En ese orden de ideas, el desarrollo de la planeación es un factor compuesto, en donde, primer componente hace retención al seguimiento y evaluación, que se describe como *el conjunto de procedimientos para evaluar la eficiencia eficacia y efectividad de la gestión pública municipal*. Seguidamente, se pasa a un segundo componente que aborda *las estrategias de divulgación y generación de opinión pública que busca hacer visibles los resultados de la implementación de la metodología*.

Y por último, el componente de incidencia de decisiones públicas, está referido a la forma en las que el ejercicio de seguimiento intervenga en la toma de decisiones por parte de las

autoridades. De manera que, la planeación se puede definir con base en los planteamientos del Departamento Nacional de Planeación, este proceso debe conceptualizarse como:

Es un instrumento mediante el cual el estado y la sociedad acuerdan como debería ser el futuro del Municipio; Para poder realizar el plan de Desarrollo de los municipios se necesita relacionar programas y metas, el plan Plurianual de Inversiones, Presupuestos Anuales y el Plan indicativo.

Componentes Plan de Desarrollo

Programas y sus metas	Plan Plurianual de Inversiones	Presupuestos Anuales	Plan indicativo
Aquí relaciona, Diagnostico, principios y políticas generales, estructura, objetivos, Estrategias y políticas, programas y proyectos, Metas e indicadores, Acciones de articulación con otros instrumentos de planeación.	Aquí relaciona, proyección de ingresos, Asignación de recursos según sector/eje/ objetivo y programas, planeación anual de las inversiones, Definición de proyectos prioritarios.	Es el acto administrativo que en forma detallada y anticipada relaciona los ingresos y autoriza los gastos de la entidad territorial para la vigencia fiscal que inicia el 1 de enero y termina el 31 de dic.	Instrumento mediante cada dependencia de la alcaldía define sus objetivos anuales, los indicadores respectivos para cuantificar su avance y los montos de inversión que se requieren.

Fuente: DNP

III. Metodología

Una vez presentado el abordaje teórico y las perspectivas, se procede a presentar la ampliación propuesta para poder identificar el grado de cumplimiento que las entidades territoriales municipales dan a los planes de desarrollo, esto con el fin de medir de manera más adecuada los factores que evalúa la Contraloría General del Departamento. Actualmente, la contraloría desarrolla su propia metodología técnica para medir el desempeño de los municipios, la cual es sustancialmente igual a la del DNP, pero deja algunos factores sin incluirlos, por tal razón se presentará en este estudio un desarrollo técnico que logre medir de manera más adecuada dicho desenvolvimiento de las entidades territoriales, en donde se hace uso de los lineamientos del DNP.

a. Tipo de Investigación o metodología para aplicar.

Dentro del desarrollo plasmado en el presente estudio se hace uso del método cuantitativo para dar respuesta a la pregunta presentada en apartados anteriores, en donde, mediante la formulación matemática, se conglomeran los resultados reportados por las entidades territoriales a la Contraloría General del Departamento para realizar las tasas de cumplimiento. De modo que, mediante el uso de las técnicas de medición económica se va a desarrollar un único índice que logre evaluar el grado de cumplimiento de los planes de desarrollo de los 39 municipios del departamento, en donde el mismo se basa en los principios de Eficiencia, Eficacia y Gestión, los cuales se encuentran expuestos a detalle dentro de la sección de anexos denominada “Metodología del DNP”. Ahora se pasa a presentar las hipótesis que se tienen a la hora de desarrollar la metodología.

b. Hipótesis.

En lo que respecta a la hipótesis que se tienen a priori en la presente monografía de investigación, se espera que, en términos concretos, el indicador muestre específicamente como los municipios dentro de la extensión territorial de Norte de Santander se encuentran en términos de gestión pública, y específicamente, cuál es la brecha existente entre los municipios con mejores resultados frente a los peores.

De modo que, las hipótesis esperadas, en otras palabras, son; que los municipios tengan menores niveles de eficiencia en promedio que los puntajes obtenidos tras la evaluación de la contraloría; y también se espera que, la brecha de los municipios con (Mejor/peor) Desempeño y ejecución de los planes de desarrollo sea mayor tras la aplicación de la metodología aquí propuesta, esto de 3 a 5 veces.

Lo que, dicho de otra forma, se expresa algebraicamente de la forma que se presenta a continuación; en donde (1) hace reticencia a la primera hipótesis y, por su parte (2) se refiere a la expresión matemática que resume la segunda hipótesis.

$$I_{Gestión1} < I_{CGDNS} \quad (1)$$

En donde,

$I_{Gestión}$ representa el indicador calculado en esta investigación

I_{CGDNS} representa el indicador calculado por la Contraloría General del Departamento Norte de Santander.

$$\frac{I_{gesti3nY}}{I_{gesti3nX}} > \frac{I_{CGDNSY}}{I_{CGDNSX}}$$

Donde

X: Al municipio con peor calificaci3n en el Departamento (valor m3s cercano a cero)

Y: Al municipio con mejor calificaci3n del Departamento

De modo que, una vez presentadas en esta secci3n las hip3tesis metodol3gicas, se prosigue a presentar el desarrollo matem3tico que sustenta la operaci3n t3cnica de este estudio, la cual va a ser discutida, y presentada en el siguiente apartado.

c. Desarrollo matem3tico.

Ahora bien, una vez fue presentado el accionar metodol3gico y los resultados esperados de la aplicaci3n, se procede a exponer a detalle los lineamientos que van a componer el 3ndice que va a ser construido en el presente estudio.

Inicialmente, debe ser descrito que, tal y como fue mencionado en los apartados anteriores, la construcci3n del 3ndice aqu3 presentado se basa en los lineamientos desarrollados por la entidad m3xima de planeaci3n p3blica en el Pa3s, la cual es el Departamento Nacional de Planeaci3n, que sustenta sus aplicaciones. De acuerdo con los lineamientos del DNP, la forma de C3lculo desarrollada en la CGDNS y teniendo en cuenta autores como Progresa (2018) la metodolog3a planteada para este informe de pr3cticas consta de 2 partes, las cuales van a ser desglosadas a continuaci3n.

La primera parte se encarga de identificar los factores claves de desempeño de los municipios, y mide las tasas de Efectividad, eficacia y gestión de los mismos, adicionalmente, tras calcular estas tablas, de acuerdo con la metodología DNP Y CGDNS esta investigación presenta una ampliación a la hora de incluir el desempeño de los municipios tras el análisis comparativo, en donde se encarga de mirar los resultados obtenidos de los municipios dado el nivel de recursos, esta comparación se obtiene del índice de Desempeño Municipal que calcula el Departamento nacional de Planeación, el cual, mide la eficiencia relativa de cada uno de los municipios que componen el territorio nacional; de modo que, a continuación se presentan el desarrollo matemático de las fases planteadas anteriormente.

Fase 1. Medición Municipal de la Eficiencia, Eficacia y Efectividad.

$$Eficacia = \frac{Resultado\ Alcanzado}{Resultado\ Esperado}$$

$$Eficiencia = \frac{\frac{Resultado\ Alcanzado}{Costo\ Alcanzado * Tiempo\ Alcanzado}}{\frac{Resultado\ Esperado}{Costo\ Esperado * Tiempo\ Esperado}}$$

$$Efectividad = \frac{Eficacia + Eficiencia}{2}$$

COMPORTAMIENTO FINANCIERO POR SECTORES

Se adjunta una tabla donde muestra la ejecución por sectores según las fuentes de financiación empleadas, si es por SGP, SGR, de Capital, Propios, Otros; obteniendo la totalidad por sector.

Así mismo muestra un consolidado de lo planeado, ejecutado y aplicación de los indicadores, así:

SECTOR EDUCACION		SECTOR SALUD		SECTOR CULTURA Y DEPORTE	
TOTAL CUATRENIO		TOTAL CUATRENIO		TOTAL CUATRENIO	
TOTAL PLANEADO		TOTAL PLANEADO		TOTAL PLANEADO	
TOTAL EJECUTADO		TOTAL EJECUTADO		TOTAL EJECUTADO	
EFICACIA		EFICACIA		EFICACIA	
EFICIENCIA		EFICIENCIA		EFICIENCIA	
EFFECTIVIDAD		EFFECTIVIDAD		EFFECTIVIDAD	

SECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO		SECTOR OTROS SECTORES		PONDERADO SECTORES	
TOTAL CUATRENIO		TOTAL CUATRENIO		TOTAL CUATRENIO	
TOTAL PLANEADO		TOTAL PLANEADO		TOTAL PLANEADO	
TOTAL EJECUTADO		TOTAL EJECUTADO		TOTAL EJECUTADO	
EFICACIA		EFICACIA		EFICACIA	
EFICIENCIA		EFICIENCIA		EFICIENCIA	
EFFECTIVIDAD		EFFECTIVIDAD		EFFECTIVIDAD	

Una vez definidas las tres variables se procede a especificar cumplimiento, la cual toma un valor de 0 a 1 y se calcula teniendo en cuenta una tabla desarrollada por la CGDNS, la cual contempla rubros y da un porcentaje de favorabilidad. La tabla 3.1 presenta la información.

Tabla 3.1: Medición del Cumplimiento

CRITERIOS DE EVALUACIÓN			
Variable	Preguntas Orientadoras	Verificación	¿En qué medida? Desarrolle su respuesta
Eficacia	1. ¿El resultado del indicador de eficacia, en el sector Educación, fue favorable?		Campo cualitativo
	2. ¿El resultado del indicador de eficacia, en el sector Salud, fue favorable?		Campo cualitativo
	3. ¿El resultado del indicador de eficacia, en el sector Cultura y Deporte, fue favorable?		Campo cualitativo

	4. ¿El resultado del indicador de eficacia, en el sector Agua Potable y Saneamiento Básico, fue favorable?		Campo cualitativo
	5. ¿El resultado del indicador de eficacia, en el sector Otros Sectores, fue favorable?		Campo cualitativo
Eficiencia	6. ¿El resultado del indicador de eficiencia, en el sector Educación, fue óptimo?		Campo cualitativo
	7. ¿El resultado del indicador de eficiencia, en el sector Salud, fue óptimo?		Campo cualitativo
	8. ¿El resultado del indicador de eficiencia, en el sector Cultura y Deporte, fue óptimo?		Campo cualitativo
	9. ¿El resultado del indicador de eficiencia, en el sector Agua Potable y Saneamiento Básico, fue óptimo?		Campo cualitativo
	10. ¿El resultado del indicador de eficiencia, en el sector Otros Sectores, fue óptimo?		Campo cualitativo
	Efectividad	11. ¿El resultado del indicador de cumplimiento, en el sector Educación es positivo?	
12. ¿El resultado del indicador de cumplimiento, en el sector Salud es positivo?			Campo cualitativo
13. ¿El resultado del indicador de cumplimiento, en el sector Cultura y Deporte es positivo?			Campo cualitativo

	14. ¿El resultado del indicador de cumplimiento, en el sector Agua Potable y Saneamiento Básico es		Campo cualitativo
	15. ¿El resultado del indicador de cumplimiento, en el sector Otros Sectores es positivo?		Campo cualitativo

RESULTADO DE LA EVALUACIÓN					
Semáforo	Avance	Componente	Falta	Puntaje Obtenido	
		Eficacia	1.00	0.00	
		Eficiencia	1.00	0.00	
		Efectividad	1.00	0.00	
PUNTAJE GENERAL					
			Falta	Cumplimiento	
			1.00	0.00	
Resultado					
0%	20%	40%	60%	80%	100%
Cumple parcialmente con las condiciones requeridas en el PDD					

Fuente: formato de Condiciones técnicas del PDD para el seguimiento DNP - Kit de Seguimiento

CLASIFICACIÓN DEL NIVEL DE CUMPLIMIENTO

NIVEL DE CUMPLIMIENTO	
RANGOS	VALORACIÓN
Entre 0 y 50 %	No cumple con las condiciones requeridas.(BAJO)
Entre 51 y 80 %	Cumple parcialmente con las condiciones requeridas (MEDIO)
Mayor a 80%	Cumple satisfactoriamente con las condiciones requeridas (ALTO)

Fase dos: Análisis de Eficiencia ampliado.

Para la implementación del análisis ampliado, se desarrollará un planteamiento matemático que considere de manera directa la eficiencia relativa del municipio en relación con el resto del país, esto haciendo uso del indicador de desempeño municipal que desarrolla el Departamento Nacional de Planeación, el cual busca medir de manera más efectiva el grado de cumplimiento de los municipios, de modo que:

$$Eficiencia\ ampliado = \frac{2Eficiencia + IDM}{3}$$

$$Eficacia\ ampliado = \frac{2Eficacia + IDM}{3}$$

$$Efectividad\ ampliado = \frac{2Efectividad + IDM}{3}$$

Teniendo en cuenta estas ampliaciones en el análisis se tiene que la interpretación de los indicadores va a mostrar en términos relativos la eficiencia, eficacia y efectividad de los municipios de norte de Santander, en relación con el resto de los municipios del País, esto porque el IDM surge como común denominador para hacer ambas metodologías comparables. Ahora se prosigue a exponer las fuentes de información que se consultaron para el desarrollo de la investigación.

d. Fuentes de información.

Para desarrollar el presente estudio se recurrió a la consulta de las bases de datos que dispone el Departamento Nacional de Planeación, la información que posee la Contraloría General del Departamento Norte de Santander, y se hizo uso de paquetes estadísticos como SPSS para realizar la caracterización.

IV Resultados.

Dentro del presente capítulo, se va a desglosar los resultados calculados por la CGDNS durante el proceso de prácticas y, adicionalmente se va a presentar los cambios obtenidos y las respectivas interpretaciones tras desarrollar la ampliación que ha sido propuesta en la sección anterior, para ello, el mismo se divide en 2 secciones. En la primera se presentan las generalidades obtenidas de los municipios; en la segunda se muestran los resultados tras el proceso de ampliación y se compara con respecto a la metodología tradicional.

4.1 Análisis descriptivo de los resultados del cálculo de la CGDNS.

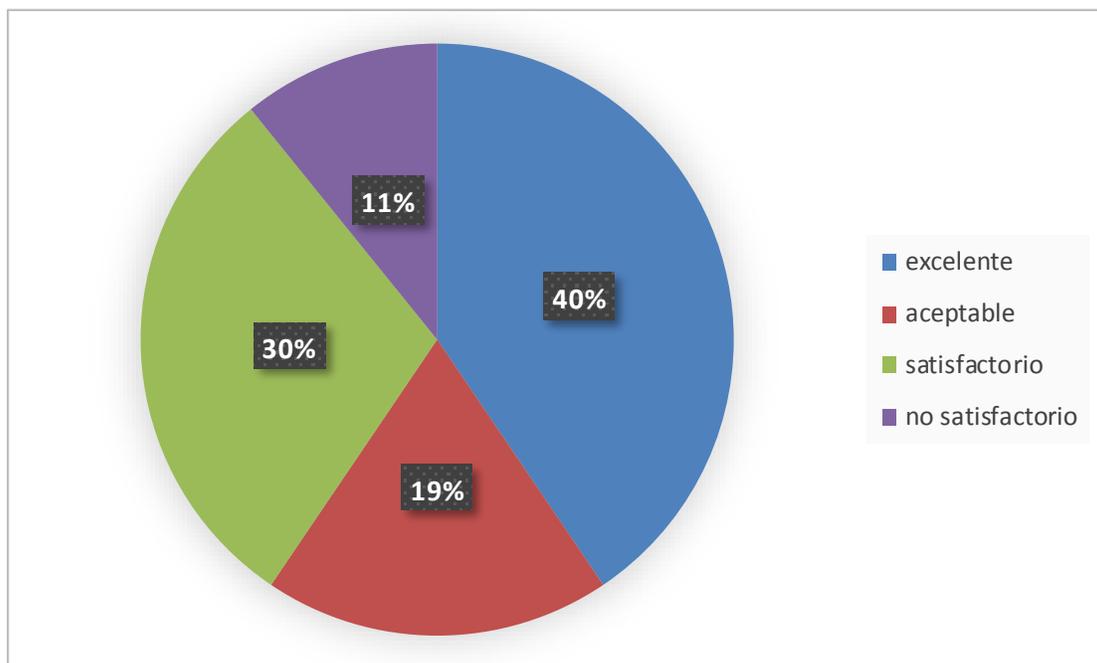


Gráfico 4.1: Porcentaje de Municipios en las categorías de respuesta.

Fuente: CGDNS. Elaboración propia.

De acuerdo con el gráfico 4.1 se tiene que el desarrollo de los municipios con base en la metodología desarrollada por la CGDNS se tiene que, en 2 de cada 5 municipios la ejecución de los planes de desarrollo fue excelente, por contraparte se puede exponer que solo 1 de cada 10 municipios cuenta con un desenvolvimiento inadecuado de los planes de desarrollo.

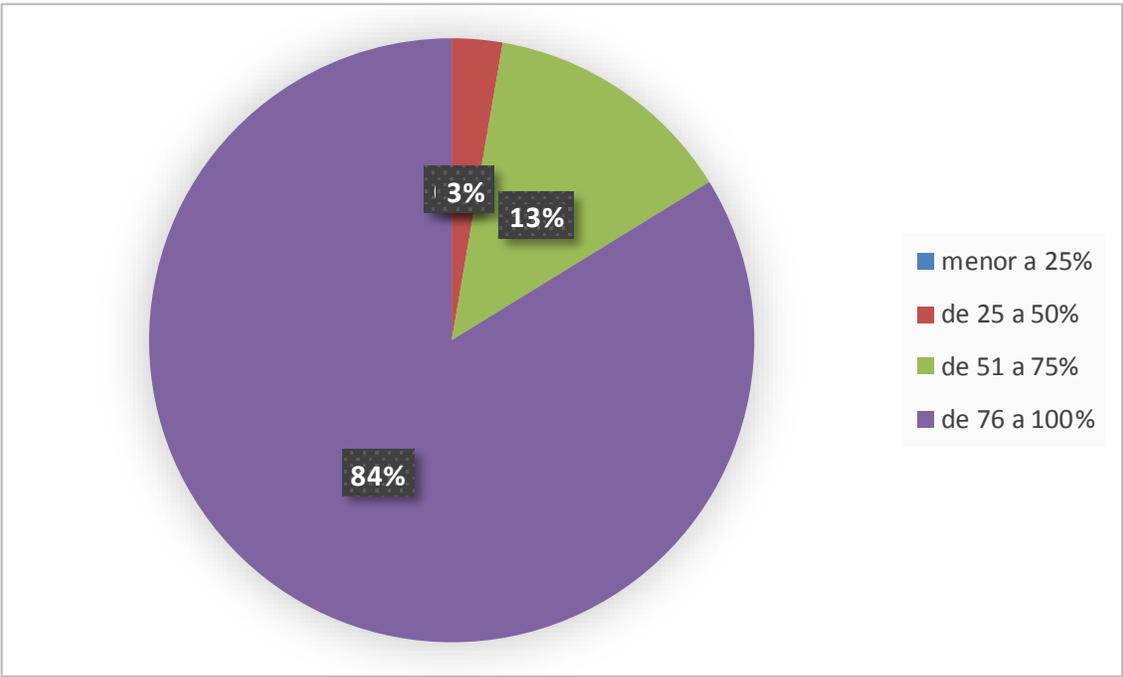


Gráfico 4.2: Puntajes de Eficacia de los municipios.

Fuente: CGDNS. Elaboración propia.

En lo que respecta a la eficacia de los municipios, se tiene que, de acuerdo con los puntajes, cerca del 13% de los Municipios evaluados tienen puntajes entre 50 y 75%; por otra parte, en el 84% de los casos se tiene que, los municipios tienen una eficacia perteneciente al cuartil más alto. De modo que, la eficacia en más del 95% de los casos es

relativamente alta. En promedio, los valores esperados de eficacia convergen para los municipios analizados al valor del 87,6%.

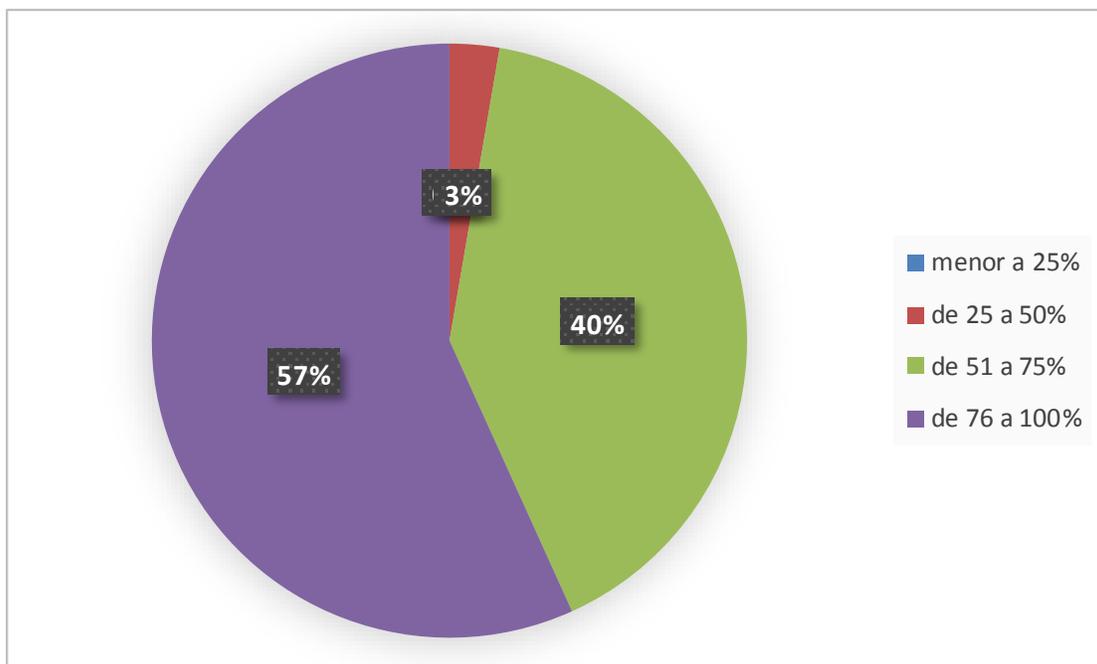


Gráfico 4.3: Puntaje de Eficiencia de los Municipios.

Fuente: CGDNS. Elaboración propia.

En cuanto a la eficiencia, los resultados arrojan que en el 97% de los municipios evaluados, la eficiencia técnica es superior o igual al 50%, por otra parte, la eficiencia de 1 de cada 30 municipios se encuentra entre el 25 y 50%; además, en promedio, se espera que el puntaje de los municipios en términos de eficiencia es de 76,1%.

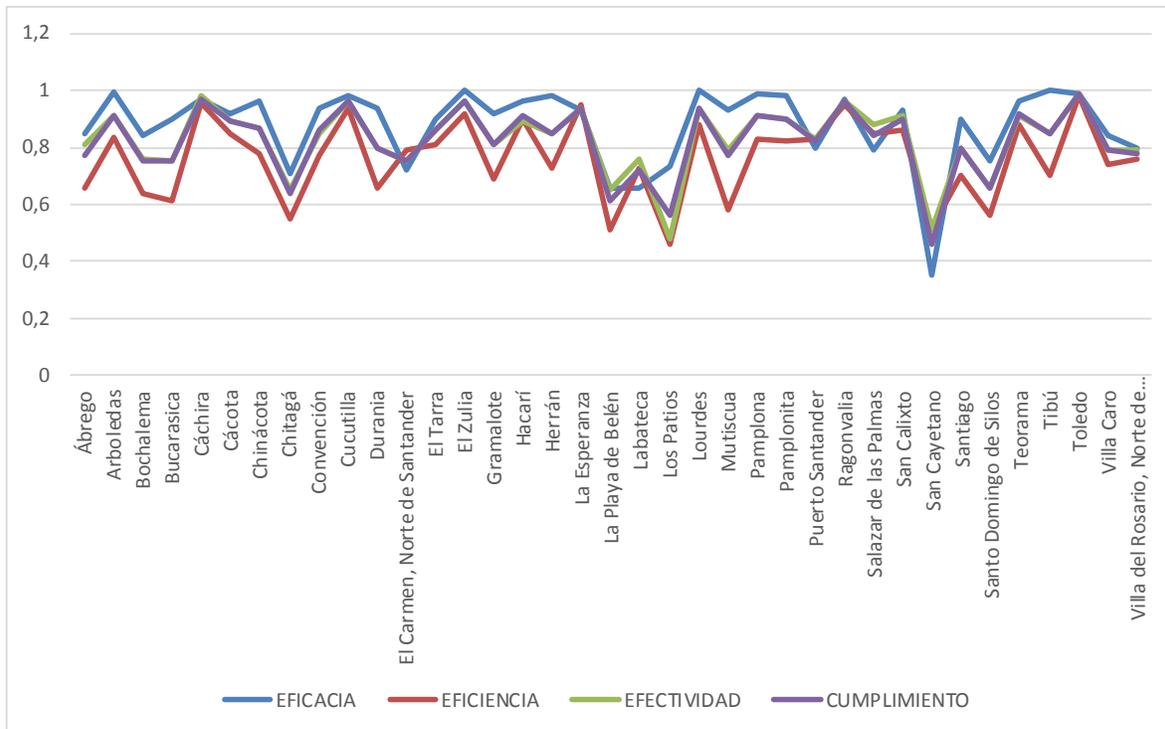


Gráfico 4.7: Comparación de la Eficacia, Eficiencia y Efectividad de los Municipios.

Fuente: CGDNS. Elaboración propia.

De acuerdo con la gráfica 4.7 se puede evidenciar, una relación marcada entre los municipios, en donde la convergencia entre los 3 indicadores se puede apreciar que, los municipios con bajos niveles de eficacia tienen también un bajo puntaje de eficiencia y cumplimiento, lo presenta a las tres medidas como variables que desde 3 perspectivas diferentes consiguen resultados similares a la hora de explicar el desempeño de los municipios del Departamento Norte de Santander; en ello, se tiene además que, municipios como CÁCHIRA es cerca de 2.5 veces más eficiente a la hora de administrar y desarrollar los planes de desarrollo que municipios como San Cayetano.

4.2. Evaluación del cumplimiento municipal con metodología ampliada.

Una vez presentadas las premisas iniciales que son calculadas por la CGDNS, tal y como se planteó en la metodología, se presentarán los resultados obtenidos, tras incluir el índice de desempeño municipal que es calculado por el Departamento Nacional de Planeación, el cual, como se presentó en el capítulo anterior, se vincula de manera multiplicativa; tras ejecutar los resultados arrojan lo que presenta la gráfica que a continuación se presentan.

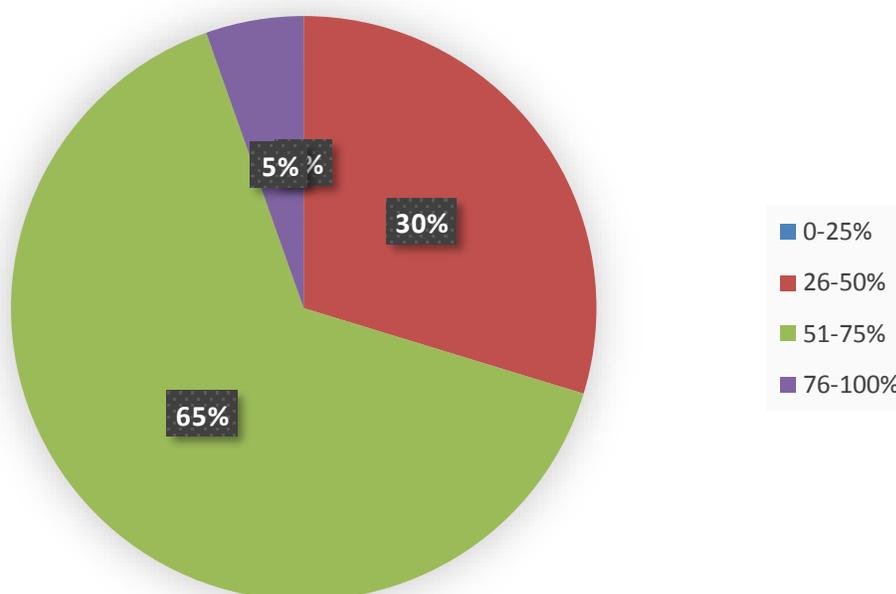


Gráfico 4.8: Distribución de la Eficacia ampliada de los Municipios.

Fuente: CGDNS. Elaboración propia.

De acuerdo con el gráfico 4.8 se puede evidenciar una concentración importante de todos los municipios en lo que respecta a eficacias de 26 a 75%, en donde solo 2 municipios

obtuvieron un nivel sobresaliente de eficacia frente a los otros municipios analizados, de modo que, los municipios de Villa del Rosario y Chitagá fueron los municipios con mayor eficacia en el ámbito departamental y se encuentran entre los más eficientes² a nivel nacional

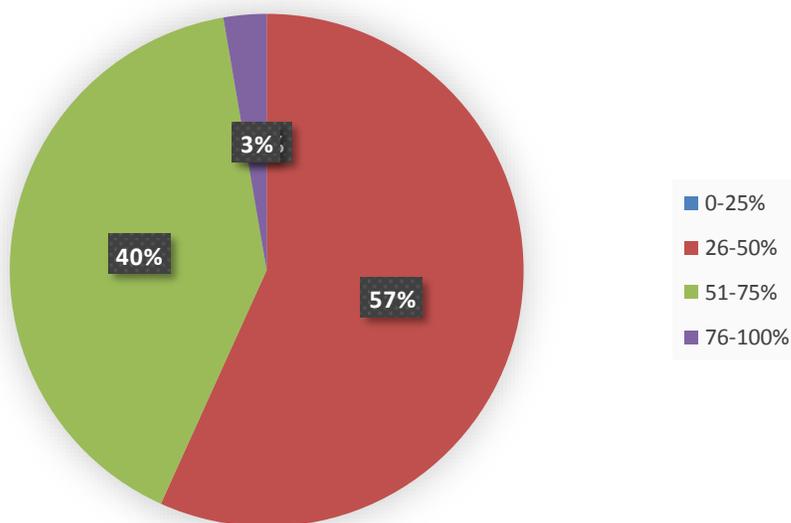


Gráfico 4.9: Distribución de la Eficiencia ampliada de los Municipios.

Fuente: CGDNS. Elaboración propia.

Frente a la eficiencia de los municipios (la global y la técnica³), la metodología ampliada revela que, en términos concretos, la eficiencia municipal es mucho menor si se tienen en cuenta los factores que se conglomeran en el índice de desempeño municipal, esto en la

² Entiéndase por eficiencia a la relación entre resultados obtenidos por la entidad municipal y sus limitaciones en recursos.

³ La eficiencia técnica hace alusión a la eficiencia que considera los plazos y fue presentada en la metodología.

medida que, solo 1 de los municipios (Chitagá) obtuvo una eficiencia ampliada mayor al 75%,

Finalmente, en lo que respecta a la comparación de las dos estimaciones, se tiene entonces que:

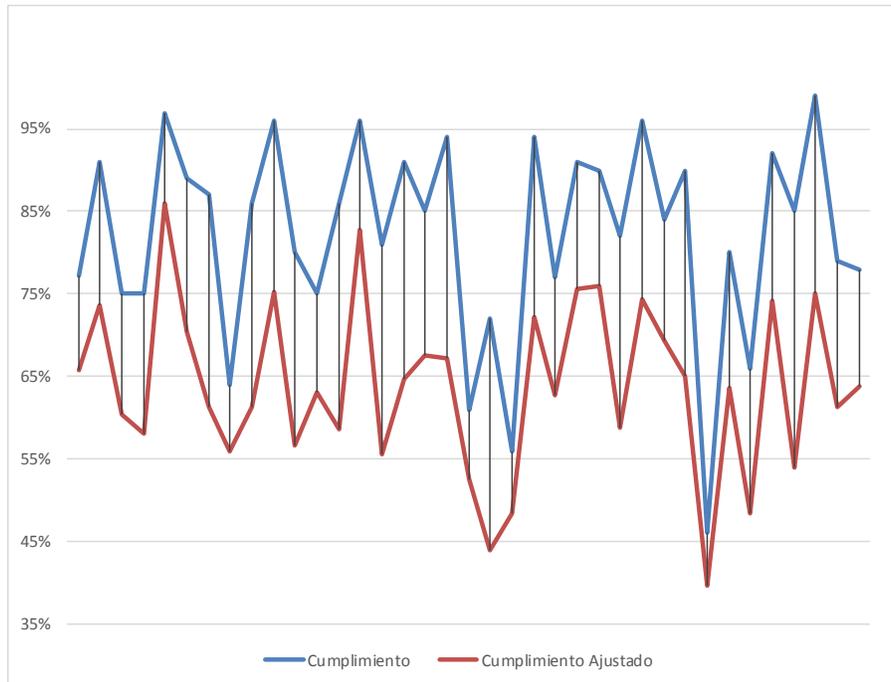


Gráfico 4.10: Diferencia entre la metodología tradicional y la ampliada.

Fuente: CGDNS. Elaboración propia.

De acuerdo con el gráfico 4.10, se puede evidenciar que, al momento de aplicar la metodología ampliada, el nivel de cumplimiento de los municipios se hace persistentemente menor, esto al punto de desarrollar una brecha la cual se debe a que la metodología actual desarrollada por los planes de desarrollo no considera elementos de vital importancia en la eficiencia, como lo es la gestión, la gobernanza y desenvolvimiento público, por tal razón,

al incluir este comportamiento, se tiene que la comparación a nivel nacional permite evidenciar de manera más intuitiva tanto la influencia de los factores que se encuentran en el IDM como los puntos clave para mejorar.

Conclusiones.

Del anterior proceso desarrollado se tiene que, tras ejecutar las metodologías propuestas se identifica que la medición del desempeño de los municipios es un factor altamente atractivo para que las ciencias económicas recaben y desarrollen aplicaciones que permitan un manejo más efectivo de los recursos captados y transados en un territorio, por tal razón, departamentos como Norte de Santander deben priorizar este tipo de medidas que les permitan evaluar de manera articulada que tan eficaces, eficientes y efectivos son los desempeños de las entidades municipales que componen la región.

Por lo cual, los resultados obtenidos de la evaluación ejecutada exponen que, si bien la metodología propuesta por la Contraloría General del Departamento Norte de Santander es una buena aproximación para medir el desempeño de los municipios, la misma tiene una falencia en la medida que ignora otros factores claves que se mencionan y aplican en otras regiones del País, por tal razón es necesario que la misma logre identificar la medida en la que los municipios pueden ser categorizados progresivamente en el escenario nacional dados sus niveles de eficacia, eficiencia y efectividad.

La inclusión de la gestión dentro del índice desarrollado en la presente investigación logró identificar con respecto a las hipótesis que, este factor hace menor el puntaje de desempeño obtenido en un 23,32% en promedio, en donde, con la metodología ampliada el promedio pasó de 78,4% a 60,11%; además, la diferencia entre el municipio con mayor puntaje respecto al peor también sufrió un cambio en la proporción, el cual paso de 2.54 a 3.03 veces, es decir, la diferencia entre efectividades de los municipios se incrementó en cerca del 29,8% afianzando más que la metodología tradicional sobrestima la eficacia, eficiencia y efectividad del manejo de los recursos y ejecución de los planes de desarrollo de los municipios.

Finalmente, en lo que respecta al propósito de esta investigación se determinó que el planteamiento de la metodología permitió analizar de manera más precisa y estandarizada el desenvolvimiento del cumplimiento de los objetivos de los planes de desarrollo de los municipios que componen el departamento de Norte de Santander, de manera que, la implementación de este tipo de metodologías logra identificar cómo las mejoras en la gobernanza y gestión pública pueden mejorar significativamente los resultados de desempeño de las entidades territoriales municipales en el Departamento.

Referencias.

Asamblea General de las Naciones Unidas (14 de diciembre de 1978). Resolución 33/73. Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz.

Decreto 4690 de 2007. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización

de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.

DNP (2011b). Lineamientos para la rendición de cuentas a la ciudadanía por las Administraciones Territoriales. Serie de Guías para la Gestión Pública Territorial N° 5. Bogotá, Colombia: DNP – Imprenta Nacional de Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20DNP.pdf>

DNP (2011c). Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios. Serie Guías para la Gestión Pública Territorial N° 8. Colombia: DNP – Imprenta Nacional de Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Concejos%20Municipales.pdf> [Fecha de consulta: 04/05/2015].

DNP (2011d). Las Asambleas Departamentales y su papel en la gestión pública para el desarrollo. Serie Guías para la Gestión Pública Territorial N° 9. Colombia: DNP – Imprenta Nacional de Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20Asambleas%20Departamentales.pdf>

DNP. (2012) Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años. (Documento CONPES 147 de 2012). Bogotá, D.C.: DNP.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones.

Mateos, A. (2015). Ciudadanos y participación política. Disponible en: <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2014). Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos.

Ministerio del Interior y la Justicia & ESAP (2003). Participación en el control social a la gestión pública. Momento de sensibilización. Módulo 1. Control Social, Plan Nacional de Formación. Serie Documentos de Consulta. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Nevada ‘Kwakumey Ati’. Disponible en: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2014/07/17/cacao-esperanza-de-ind-genas-campesinos-y-vctimas-en-la-sierra-nevada.html>

PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”. Colombia: PNUD. Disponible en: <http://www.pnud.org/sv/2007/sc/content/blogcategory/0/88/>

PNUD. (2010). Buenas Prácticas para la Promoción de la Transparencia a Nivel Local. Bogotá D.C.: PNUD.

PNUD (2011). Construcción de Políticas Públicas Participativas. El Caso del Consejo de Política Social de Cartagena 2008-2010. Bogotá D.C.: PNUD.66. Herramienta para la Construcción de Programas de Gobierno

PNUD (2011). El Estado de ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI. Buenos Aires: Sudamericana.

PNUD (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York: PNUD. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Disponible en: http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/informe-sobre-desarrollo-humano-2014.html Presidencia de la República-Secretaría de Transparencia,

DAFP y DNP (2014). Manual único de rendición de cuentas. Disponible en: http://portal.dafp.gov.co/portal/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no=2338

Procuraduría General de la Nación (2008). Guía de la Participación Ciudadana. La mejor aliada de su libertad y sus derechos. Colombia.

Sánchez y Otero (2014). Educación y desarrollo regional en Colombia. Colección de Economía Regional. Banco de la República. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/lbr_educa_desarrollo_regiona_l_1.pdf

Savater, Fernando (1993). Política para Amador. 3ª edición. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Suárez Harvey, Pérez Alma Viviana, Velásquez Italo, Rodríguez Víctor, Madariaga Antonio y otros. De la Violencia ala Sociedad de los Derechos: Propuesta de Política Pública Integral de Derechos Humanos 2014-2034. Proceso Tripartito de la Declaración Conjunta de DDHH y DIH. Programa Presidencial de DDHH y DIH, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Plataforma de la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines. (2013).

Velásquez, F y González, E (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá, D.C.: Fundación Corona.

Anexos.

Metodología del DNP

Con el fin de brindar mejores resultados que generen mayores niveles de bienestar en la población es necesario fortalecer la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno. Para ello, en el país se han venido implementando sistemas de seguimiento que buscan generar una información relevante para el cumplimiento de los objetivos propuestos por cada gobierno.

a. ¿Cuál es la utilidad del seguimiento?

El seguimiento es muy importante para la gestión pública porque le permite a los entes de control recolectar y procesar información para la toma de decisiones, adicionalmente ayuda a identificar el cumplimiento de los compromisos establecidos por cada municipio de Norte de Santander, alineando el gasto con los resultados, ayudando así a un gobierno más transparente ante la ciudadanía.

b. Principales elementos de un sistema de seguimiento a nivel territorial

Para realizar el seguimiento a Planes de Desarrollo es necesario resaltar el proceso de medición.

1. Se necesita un Plan de Desarrollo apto para realizar el seguimiento, cuya estructura permita diferenciar entre los resultados y los productos.
2. Una organización donde se designen roles y funciones a unos agentes (servidores públicos, contratistas) para que capturen, carguen, administren y analicen periódicamente la información.
3. Instrumentos para: la captura (ej. Formularios), el reporte y el análisis y uso de la información.
4. Herramienta para la administración de la información con el propósito de garantizar que esta se administre de manera segura.
5. Rutinas para: la Captura, el cargue, el reporte y el análisis y uso de la información.

Esto con el fin de Generar información para tomar decisiones, generar alertas tempranas con el fin que los mandatarios cuenten con información para interrogantes como ¿Qué estoy habiendo?, ¿Qué resultados estoy obteniendo?, ¿Qué tanto estoy avanzando? Para realizar el seguimiento a los planes de Desarrollo de cada municipio, el Departamento Nacional de Planeación- DNP creó un espacio donde se encuentran manuales, formatos e instructivos llamado Kit de Seguimiento a Planes de Desarrollo Territorial, que ayudaran en el aislamiento, diseño e implementación de un sistema de seguimiento para medir los avances en la consecución de los resultados previstos en el Plan de Desarrollo.

Herramientas KIT Seguimiento



Fuente: DSEPP, DNP

En esta unidad el departamento Nacional de Planeación-DNP pretende resaltar la importancia que tiene realizar el seguimiento, en los territorios, destacando las normas más importantes, los elementos generales y establecer las bases conceptuales claves para el seguimiento como lo es la gestión pública, valor público y cadena de valor. La idea del kit que entrega el DNP es que el contenido, le permita a los departamentos y municipios del país implementar los sistemas de seguimiento a los Planes de Desarrollo recopilando el mismo orden de información para una mejor divulgación de su respectiva gestión, contribuyendo a hacer más transparente la gestión pública ante la ciudadanía.

Adicionalmente, la constitución política de 1991 establece que tanto la Nación como los entes territoriales deben realizar seguimiento y evaluación a la gestión y resultados de las administraciones, este kit busca fortalecer los procesos de seguimiento los cuales se deben cumplir, según la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del Plan de Desarrollo) que dice que los entes territoriales deben elaborar otros instrumentos de planeación con base en los planes de desarrollo departamental para garantizar la coherencia.

Paso 1.

Alistamiento de condiciones para el seguimiento:

Un plan de Desarrollo apto para el seguimiento es aquel que me permite diferenciar las acciones de Gestión, los productos y los resultados. Revisar alineación del Plan de Desarrollo con prioridades para los alcaldes de los Municipios.

- Entonces, primero se debe identificar los programas incluidos en Plan de Desarrollo que son más relevantes para el municipio.
- Contar con elementos para la priorización de programas.

Paso 2

Analizar la articulación de los componentes del Plan para el logro de resultados.

Identificar qué tipo de indicador es, aquí un ejemplo claro que nos muestra el DNP en una tabla.

	Tipo de Indicador		
	Gestión (Actividades)	Productos	Resultados
Alcance	Elaborar el diagnóstico de la política de primera infancia	Construir jardines sociales	Reducir la desnutrición global de niños y niñas beneficiados
Indicador	Diagnóstico de política de primera infancia elaborado	Jardines sociales construidos	Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global (anual)
Meta	1	5	15%
Responsable	Secretario de Planeación	Secretario de Obras Públicas	Secretaría de Salud

Fuente: DNP, DSEPP.

Un indicador consistente, que demuestre cifras del avance de la meta, coherente y pertinente.

PASO 3

Revisar las condiciones para iniciar el Seguimiento.

En el paso 3 el Departamento Nacional de Planeación busca revisar las condiciones del plan de Desarrollo implementando un sistema de seguimiento a los Entes territoriales, contando con elementos para dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Si la estructura se encuentra compuesta por ejes, programas, subprogramas, proyectos? ¿Son claros los objetivos? ¿Se diferencian los resultados entre los productos? etc.

Diseño del sistema de seguimiento:

Un sistema de seguimiento puede entenderse como el conjunto de organizaciones, personas y rutinas que dispone un gobierno para medir sus acciones. Es necesario

establecer una estructura o modelo para realizar los seguimientos, el DNP, presenta algunos pasos para el diseño de un seguimiento estratégico adaptándose a las necesidades de las entidades territoriales.

Paso 1: identificar el volumen de metas e indicadores

Es recomendable registrar la información del conteo de metas e indicadores en matrices con características que se presentan en la siguiente tabla. Es importante que el número de metas e indicadores se agrupen por ejes.

Inventario (conteo) de metas e indicadores del PDT

Ejes Pilares Dimensiones del PDT	Programas	Sectores asociados	Secretaría Dependencia responsable	Número de Metas			Número de Indicadores		
				Resultado	Producto	TOTAL	Resultado	Producto	TOTAL
TOTAL PDT									

Fuente. DNP-DSEPP.

Paso 2: una vez identificado el volumen de metas e indicadores del Plan, es necesario hacer un diagnóstico sobre cómo funciona esa alcaldía.

Un tema vital para el seguimiento de planes de desarrollo es el conocimiento de las competencias de los sectores de inversión pública, delimitando los aspectos y temas sobre los cuales pedir cuentas.

1. Priorizar los sectores que son objeto de Seguimiento:

Para iniciar el proceso de Seguimiento y evaluación basado en el Plan de Desarrollo municipal, teniendo en cuenta su amplitud se deben definir los sectores de inversión. Entonces las competencias principales son los sectores de Salud, educación, cultura, recreación, y deporte, acueducto y alcantarillado, y medio ambiente y otros sectores.

Un ejemplo:

	Que sean de competencia municipal	Que representen necesidades de Relevancia para el Municipio	Que tengan Relevancia dentro del plan de Desarrollo	Que haya disponibilidad y acceso a información	Que se tenga cercanía con el tema y facilidad para procesar la información	Total
Salud	5	5	4	4	5	23
Educación	5	5	4	4	5	23
Vivienda	4	4	4	3	3	18
Agua potable y saneamiento	5	4	4	3	4	20
Empleo	2	3	3	3	4	15
Medio ambiente	3	4	4	2	3	16
Recreación y Deporte cultura	3	4	4	5	4	20
Seguridad y convivencia	4	3	4	2	3	16

Fuente: DNP

Podemos observar los puntajes de la tabla de priorización, los diferentes sectores de competencia, por más alta puntuación son más importantes, y los otros quedan en “otros sectores”.

2. Análisis del plan de Desarrollo

Este paso se basa en la lectura de la parte estratégica del plan de desarrollo en general, así como los contenidos y metas contemplados.

El fin de esta metodología, es que nos permita analizar asuntos referidos al plan en cuanto a diagnóstico, formulación, objetivos, metas estrategias, políticas, programas y subprogramas en general.

Se esta manera, se realiza un balance del plan respondiendo a tres necesidades:

1. Reconocimiento de las estrategias y programa a través de las cuales se desarrollan los objetivos propuestos en el plan.
2. Identificación del peso de los sectores que está priorizando.
3. Reconocimiento de las falencias y fortalezas del plan al cual se hace seguimiento.

Este seguimiento y análisis del plan nos arroja un resultado donde se elabore un documento que condense los resultados más importantes a nivel sectorial. Con este documento se vincula más a la ciudadanía informándola sobre su contenido y propuestas.

3. Análisis del Plan Plurianual de Inversiones

En términos presupuestales, se analiza la destinación que se hace desde el plan plurianual a los diferentes proyectos y sectores priorizados. Este Plan Plurianual es la parte donde se detallan los montos de inversión en el Plan de Desarrollo, en este paso se presentan una serie de preguntas que pretender brindar una mirada analítica del plan plurianual en términos de fuentes de financiación, sectores, y programas involucrados.

Se quiere identificar las prioridades en el Plan de Desarrollo, respondiéndonos una serie de preguntas a la hora de analizarlo que nos muestran la generalidad del Plan Plurianual:

- ¿Qué año concentra la mayor inversión?, ¿Qué dimensión del plan concentra la mayor parte de la inversión total? ¿Cómo se comporta a lo largo de los años la implementación del plan de desarrollo?

Para el caso de los ejes/objetivos/líneas temáticos:

- ¿Cuál es la principal fuente de Financiamiento?, ¿Es significativa la financiación con respecto a recursos propios?, ¿Qué importancia tiene el Sistema General de Participaciones como fuente de Financiamiento?

Y para analizar la Situación de inversión según sector o programa se propone contestar:

- ¿Qué programas concentran la mayor cantidad de presupuesto?, ¿Qué porcentaje representa frente al total? ¿Cuál es el año de mayor inversión? ¿Cuál es la principal fuente de financiación para cada uno de los sectores? ¿Qué sector recibe mayores recursos propios?

Ejemplo:

TIPO DE RECURSO	EDUCACION	SALUD	CULTURA Y DEPORTE	AGUA POTABLE Y S.B.	OTROS SECTORES
<i>SGP</i>	\$ 7.802.311.503	\$ 62.489.535.787	\$ 1.652.784.743	\$ 5.991.195.422	\$ 6.008.287.586
<i>SGR</i>	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
<i>DE CAPITAL</i>	\$ 0	\$ 0	\$ 983.008.438	\$ 0	\$ 3.176.691.426
<i>PROPIOS</i>	\$ 1.122.998.049	\$ 51.108.241.064	\$ 1.128.608.875	\$ 1.972.538.836	\$ 19.390.953.124
<i>OTROS</i>	\$ 0	\$ 56.177.054.376	\$ 1.452.182.049	\$ 0	\$ 10.987.814.235
TOTAL X SECTOR	\$ 8.925.309.551	\$ 169.774.831.227	\$ 5.216.584.105	\$ 7.963.734.258	\$ 39.563.746.371

4. Acopio de Información Secundaria

La información secundaria se refiere a fuentes e instituciones que normalmente producen información que pueda apoyar el ejercicio.

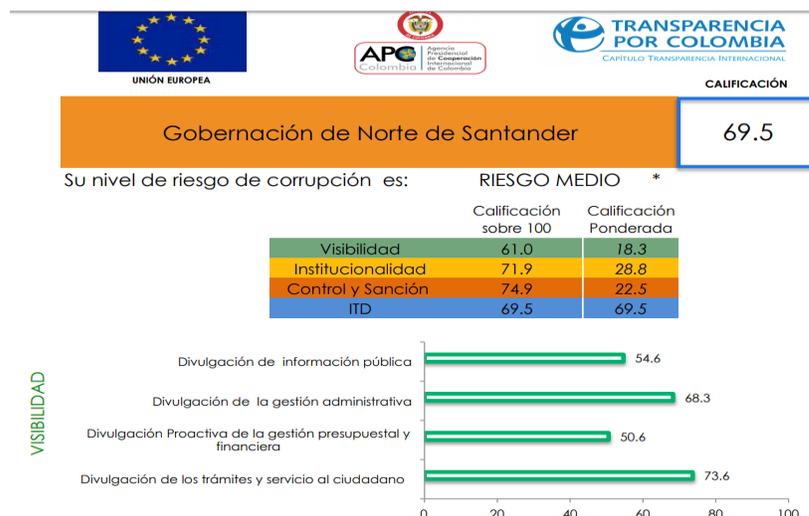
Por ejemplo, si queremos evaluar los programas y en general las acciones de Cada alcaldía, donde publican según su plan de Desarrollo que hubo asistencia y permanencia de los niños dentro del sistema escolar, podemos consultar esa información en la secretaria de Educación del Municipio, del departamento o en el DANE.

Entonces, se requiere producir una base de datos de indicadores generales y sectoriales asociados a la calidad de vida, que muestre la evolución en un periodo de tiempo determinado. Antes de arrojar un resultado, se consulta en fuentes secundarias en el ámbito departamental y municipal para identificar la evolución general del municipio. Por un lado, se encuentra Índice de Calidad de Vida, índice de transparencia, desempeño fiscal.

Una vez Acopiada la información es posible hacer un análisis sobre la evolución de los indicadores en los últimos años.

Ejemplo:

1. Relacionar indicadores de Calidad de vida con respecto al resultado del cumplimiento de su Plan de Desarrollo.
2. Índice de Transparencia en cuestión de divulgación de información en ciertos aspectos.
3. Acopio de información secundaria. Sector salud Número de Fallecimientos. Nacidos Vivos.
4. Tasa de Aseguramiento
5. Tasa de Vacunación
6. Índice de Necesidades básicas insatisfechas
7. índice de Desempeño fiscal
8. Tasa de Deserción
9. Tasa de mortalidad
10. Tasa de Aseguramiento
11. indicador Hurto



Fuente: DNP.

Esta consulta de fuentes secundarias me ayuda a identificar la evolución de la calidad de vida del municipio, materializada en el desempeño de varios indicadores en los sectores prioritarios.

5. Construcción de una línea base

Una vez desarrollados los primeros pasos contando con una información y conocimiento sobre el Plan de Desarrollo y las acciones propuestas para cada uno de los sectores identificados, se propone definir cuáles serán los indicadores que orienten el ejercicio de seguimiento, y los respectivos valores que sirven como punto de partida.

INDICADOR DE DESEMPEÑO INTEGRAL

Refleja el estado del municipio la actual administración en términos de gestión.

Eficacia: Se mide en tres dimensiones

1. porcentaje de Avances en el Plan de Desarrollo
2. Porcentaje en Cumplimiento de las metas de producto.

Eficiencia: Se mide en tres dimensiones

1. Comparación de los productos obtenidos frente a los insumos utilizados.
2. Definición de mejores potenciales en productos.
3. Análisis de productividades.

Gestión: Se mide en dos dimensiones

1. capacidad de Administración.
2. Desempeño Fiscal

Los Valores obtenidos se interpretan así. La tabla 1 lo resume, de manera

Tabla 1: Clasificación municipal de acuerdo con el porcentaje de cumplimiento

Rasgos de Cumplimiento	Nivel de Cumplimiento
Mayor o igual a 80	Sobresaliente
Mayor o igual a 70, menor 80	Satisfactorio
Mayor o igual a 60, menor 70	Medio
Mayor o gual a 40, menor a 60	Bajo
Menor a 40	Critico

6. Seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones y Desempeño Fiscal

Poder verificar en términos de qué tanto a lo largo del tiempo los valores de inversión y demás se han ejecutado de acuerdo a lo planeado.

Este paso además de interesarse por la ejecución del plan de Inversiones, también posibilita el análisis de información del desempeño fiscal que ha tenido el municipio en los últimos años a partir de considerar los indicadores de este desempeño que fueron diseñados por DNP.

Entonces, se propone proceder a través del análisis de las inversiones, en comparación con las previstas en el Plurianual de Inversiones. Para ello se deben consultar los presupuestos anuales, destinada a cada proyecto, es decir los informes anuales o semestrales de los recursos gastados por proyecto.

7 Seguimiento a indicadores generales y Sectoriales.

Básicamente solo es realizar de manera constante después de acopiar toda la información, es consultar en fuentes secundarias, para verificar la información, y realizar eventos y divulgación de resultados por otros medios de comunicación.

INFORME PRELIMINAR PRESENTADO EN LA CONTRALORIA DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER. (Físico)