

**PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA EVALUACION DE LA EJECUCION
DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO
DESDE EL CONTROL FISCAL**

ANA PATRICIA ROSAS ENRIQUEZ

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS
ESPECIALIZACION EN GERENCIA SOCIAL
SAN JUAN DE PASTO
MAYO 2006**

**PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA EVALUACION DE LA EJECUCION
DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO
DESDE EL CONTROL FISCAL**

ANA PATRICIA ROSAS ENRIQUEZ

**Trabajo de investigación presentado como requisito para optar el título de
Especialista en Gerencia Social**

**Asesor
CARLOS ARTURO RAMÍREZ
Administrador de Empresas**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS
ESPECIALIZACION EN GERENCIA SOCIAL
SAN JUAN DE PASTO
MAYO 2006**

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de sus autores”

Artículo 1º del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1996
Emanado del Honorable Consejo Directivo de la
Universidad de Nariño

Nota de Aceptación

Firma del Presidente de Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, 3 de marzo de 2006

Quiero dedicar este trabajo a:

Mi hijo Rafael y a su Padre Oscar Torres Ortega.

ANA PATRICIA ROSAS ENRIQUEZ

AGRADECIMIENTOS

La Autora expresa su agradecimiento a su familia por su colaboración y apoyo incondicional.

A sus amigos y amigas de Tertulia: Melida, Lucia, Nestor, Carlos y Diego quienes con sus críticas continuas aportaron para avanzar en la reflexión y culminación de este trabajo.

ANA PATRICIA ROSAS ENRIQUEZ

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	12
1. IDENTIFICACION DEL PROYECTO	13
1.1. TITULO	13
1.2. TEMA	13
1.3. LINEA DE INVESTIGACION	13
2. PROBLEMA	14
2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
2.2. ANTECEDENTES	16
2.3. ESTADO ACTUAL	17
2.4. FORMULACION DEL PROBLEMA	18
2.5. DESCRIPCION DEL PROBLEMA	18
3. OBJETIVOS	20
3.1. GENERAL	20
3.2. ESPECIFICOS	20
4. JUSTIFICACIÓN	21
5. MARCO REFERENCIAL	23
5.1. MARCO TEORICO	23
5.1.1. Evaluación de Programas Sociales	23
5.1.2. Gestión de Políticas Sociales	24
5.1.3. Propuestas Metodológicas	24
5.1.4. Evaluación de Proyectos Sociales	25
5.1.5. Indicadores	25
5.1.6. Indicadores Sociales	26
5.2. MARCO CONCEPTUAL	29
5.3. MARCO INSTITUCIONAL	33
5.4. MARCO LEGAL	33
6. METODOLOGÍA	35
6.1. DISEÑO Y TIPO DE INVESTIGACIÓN	35
6.2. FUENTES DE INVESTIGACION	36
7. FORMULACION DE LA PROPUESTA	37
7.1. FUNDAMENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES DENTRO DE LOS CUALES SE ENMARCA LA PLANEACION, LOS PLANES DE DESARROLLO, SU EVALUACION LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA GESTION FISCAL	37
7.1.1. Planeación	37
7.1.2. Planes de Desarrollo	38
7.1.3. Evaluación Planes de Desarrollo	41

7.1.4. Política Pública	42
7.1.5. Gestión Fiscal	42
7.2 EXPERIENCIA LABORAL SOBRE EL SEGUIMIENTO A LA GESTION DE LOS MUNICIPIOS QUE REALIZA LA CONTRALORIA GENERAL DE NARIÑO	44
7.3. EXPERIENCIA DE OTRAS ENTIDADES DE CONTROL EN LA EVALUACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO	51
7.3.1. Planeación Nacional	51
7.3.2. Planeación Departamental	51
7.3.3. Contraloría de Cundinamarca	55
7.3.4. Contraloría del Valle del Cauca	56
7.3.5. Contraloría del Atlántico	56
7.3.6. Contraloría de Antioquia	56
7.4. INDICADORES CONTENIDOS LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL	56
7.5. IDENTIFICACION DE LOS ELEMENTOS CLAVES PARA LA EVALUACION DE LA GESTION FISCAL	64
7.5.1. La Gestión Fiscal	65
7.5.2. Tipos de Control	68
7.5.3. Evaluación y Análisis de Resultados del Plan de Desarrollo	68
7.6. INDICADORES PARA LA EVALUACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO DESDE LA OPTICA FISCAL	71
7.6.1. Indicadores Sociales de la Gestión Fiscal	75
7.6.2. Otros Indicadores de Valoración	77
7.6.3. Indicadores Establecidos	81
7.6.4. Relación entre Indicadores de Gestión y Eficiencia	83
7.6.5. Evaluación de Procesos	84
7.6.6. Equidad	85
7.7. DETERMINACION DE PROCESOS Y ELEMENTOS METODOLOGICOS PARA APLICARSE A LA EVALUACION DE LA GESTION FISCAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO	85
7.7.1. La Función de Control	85
7.7.2. La Evaluación	86
7.7.3. Cómo Evaluar	88
7.7.4. Alcance de la Evaluación de Gestión Fiscal de un Plan de Desarrollo	89
7.7.5. Evaluación de la Gestión Fiscal	89
7.7.6. Evaluación General	90
7.7.7. Etapas del Modelo de Evaluación	92
7.7.8. Instrumentos para la Evaluación	95
7.7.9. Evaluación de Impacto	97
7.7.10 Evaluación del Efecto	99
8. CONCLUSIONES	100
BIBLIOGRAFIA	

RESUMEN

“propuesta metodológica para la evaluación de la ejecución de los planes de desarrollo del departamento de nariño desde el control fiscal” es el documento final de una investigación, cuyo propósito es diseñar una metodología, que garantice a la contraloría general del departamento y a la misma comunidad el control real sobre la implementación de los programas sociales. esta propuesta de evaluación de la gestión fiscal, entra a desarrollar una gran aspiración, volver al control fiscal más eficiente y generador de resultados para así, proyectarse en un elemento de desarrollo que va en procura de mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

el analizar las posibilidades de reformar y explorar nuevas alternativas de evaluación de la gestión fiscal, desde la teoría y las conceptualizaciones de la gerencia social, permitió comprender que hay que evaluar la eficiencia y la eficacia en la medida en que se logre mejorar condiciones de vida, bajar niveles de pobreza y miseria. mirar lo social, no solo en términos de cobertura, sino de políticas que beneficien el conjunto de la sociedad; es pensar de la gestión como el problema de una acción que está en un conjunto, en un contexto mucho más complejo y más amplio, después de una caracterización crítica, propone algunos elementos de orden teórico y conceptual para la evaluación de la gestión fiscal.

generalmente las contralorías, solo concebidas desde su función sancionatoria se han convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la población. las contralorías ejercen en representación de la comunidad, la función de vigilancia fiscal y la evaluación de los resultados de la gestión de las entidades del estado, pronunciándose sobre la correcta, eficiente, eficaz y equitativa administración del patrimonio público. responsabilidad social y política para la ciudadanía e instituciones, por lo cual el análisis de la gestión como se plantea en el trabajo permite visualizar los niveles de desempeño de una entidad, emitir opiniones y conceptos sobre la eficiencia, economía, eficacia, equidad y efectividad en el cumplimiento de objetivos, planes y programas de una entidad, poner en consideración de la sociedad civil las actuaciones de las administraciones municipales, la evaluación como una acción permanente y fundamental, hacer control en tiempo real, para ir más allá de la medición de ejecuciones presupuestales, estableciendo otros indicadores que midan los resultados obtenidos a corto, mediano y largo plazo y el impacto de la gestión fiscal en el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos.

evaluar la gestión local, lleva implícito evaluar programas, proyectos sociales que terminan siendo un conjunto de medidas que se dirigen a cumplir una finalidad política que se expresa en un plan de gobierno, un plan de desarrollo y por ende en una política pública.

ABSTRACT

"methodology purpose for evaluation of the execution of department of Nariño's development plans since fiscal control" is the final document of an investigation, whose purpose is to design a methodology, then guaranteed for to general department controller and the community the real control on the application of the social programs. This purpose of evaluation of the fiscal maneuver, enters to develop a big aspiration, to become the fiscal control in more efficient and generator of results. So far, to project him in a development element for to get better life conditions in the inhabitants.

to analyze the possibilities of to reform and to explore the fiscal management, permit to understand that there are to evaluate of efficiency and efficacy in the way as improve them the life conditions, to lower the levels of barrenness and misery, to look the social, no anyway in terms of covering, but politics benefits for the society conjunct; is think the problem of maneuver as the problem of an action that is in a conjunct, in the context very more involved and more broad, for it this work, then a critic characterization, purpose some theory order elements and conceptual for to fiscal maneuver evaluation.

the controllers generally, are only thinking since your function sanctionatory has become more in an obstacle than any help to development and improvement of the life conditions of the population. It is argued that the controllers assume in representation of the population; the fiscal vigilance function and the management's results evaluation about the state entities, working for a correct, efficient, effective, and equitable public patrimony administration. Social responsibility and politics are not only acting above the community it serves too for the institutions, for this fact the management analyses allows visualize the work levels of an entity, make opinions about efficacy, economy, effective, and equity about the comply of the targets, projects and programs of an entity, show to the civic society the municipal administration performance, enter info de dynamic of the evaluation like a permanent and important action, to make control in real, to will go beyond the measurement of intimate executions, established an other indexes wish measure the results that happens in a short, medium, or in a long time also the fiscal management impact searching for a better citizen level life.

evaluate the local management, it carries evaluate programs, social projects that it can convert into a measures group that look forward to complain a political target expressed in a governmental plan, a development plan and in a public plan.

INTRODUCCION

Siendo el Control Fiscal una función pública, la cual se lleva a cabo a través de sistemas de control, como el control de legalidad, financiero, de resultados, de gestión, entre otros, la evaluación es un tema crucial, pues dentro de sus alcances a la Contraloría le compete medir que tan efectiva es la acción social de los entes objeto de control.

Entre los sujetos de control está el municipio, que a parte de ser la célula básica de la organización del Estado, es el prestador de los servicios públicos sociales, ejecutor del gasto público y primer intérprete de la comunidad. Por ello, la gestión pública y los resultados que se obtengan en desarrollo de ésta, se sustenta en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Los municipios a través del Plan de Desarrollo ejecutan su accionar y aunque es muy difícil auscultar las complejidades sociales y el impacto que causa la ejecución de un plan de desarrollo, subyace la necesidad de evaluar a través del plan la gestión de los municipios; en el caso de la Contraloría evaluar la gestión fiscal para verificar el manejo de los recursos del Estado, resarcir el daño patrimonial, visibilizar y poner en conocimiento de la Sociedad Civil las actuaciones de las administraciones municipales.

Ahora bien, desde la experiencia profesional en la Contraloría General de Nariño se ha palpado la necesidad de contar con mecanismos eficaces de control del gasto público y medios efectivos para evaluar la ejecución de los planes de desarrollo de los municipios, se conoce que en diferentes ámbitos de la vida pública se ha puesto en tela de juicio la utilidad de los mecanismos de control hasta ahora aplicados, por lo cual se ha deteriorado la credibilidad y la legitimidad de entidades como las Contralorías.

Motivada por esta preocupación, por la necesidad de llevar a la práctica el proceso educativo en Gerencia Social, por aportar desde la experiencia laboral en la construcción del Control Fiscal, presento esta propuesta de trabajo de grado que aspira a convertirse en una herramienta útil para la Contraloría General de Nariño, que seguramente llevará a mejorar los resultados en los procesos de evaluación de la gestión fiscal, tarea urgente de los organismos de control.

El presente trabajo desarrolla la identificación del problema, la formulación del mismo, contiene los objetivos general y específicos; expone la justificación del trabajo, define el marco referencial con sus marcos teórico, conceptual, legal e institucional y posteriormente establece la metodología con sus fuentes y técnicas de información y finalmente desarrolla la propuesta metodológica.

1. IDENTIFICACION DEL PROYECTO

1.1. TITULO

PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA EVALUACION DE LA EJECUCION DE LOS PLANES DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO DESDE EL CONTROL FISCAL

1.2. TEMA

Problemática referida evaluación de la Gestión Fiscal por parte de los organismos de Control, Contralorías Territoriales.

1.3. LINEA DE INVESTIGACION

Democracia y Participación Comunitaria en Colombia.

2. PROBLEMA

2.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Contraloría General de Nariño en desarrollo de su misión constitucional viene ejerciendo la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación, control que se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley. Si bien, existen los procedimientos se presenta deficiencias en la evaluación de la gestión, sobre todo de los planes de desarrollo de los Municipios.

La Contraloría General de Nariño, a través de su Plan General de Auditorias (PGA), realiza el proceso de control, pero este no se enfoca en la evaluación de la forma como se realizan y ejecutan las políticas públicas a través de los planes de desarrollo y se toman las decisiones, a lo que se suma según Gabriel Misas Arango¹, que aún cuando en el desarrollo de las auditorias se detecten problemas en esa área, muchos de estos temas no pasan como hallazgo fiscal, pues no hay detrimento patrimonial del Estado, o simplemente no se reportan por no constituir propiamente una conducta ilegal, de lo que se deduce, que por si sola la auditoria no refleja la gestión fiscal de un municipio.

Se ha evidenciado que la evaluación de los planes de desarrollo no existe como tal y lo que se viene realizando es complejo debido a la naturaleza de los objetivos de los planes en ocasiones intangibles y difíciles de delimitar, por ello para la Contraloría General de Nariño, la medición efectiva es una de sus mayores debilidades.

Tal situación obedece a que las Contralorías Territoriales adolecen de procedimientos concretos para evaluar desde lo fiscal los planes de desarrollo, esto, porque se ha priorizado el control de tipo financiero y no el de gestión y resultados, no se ha profundizado en la investigación para proceder a una evaluación más objetiva, no hay personal dedicado a la labor investigativo, hay desconocimiento de métodos apropiados para adelantar el proceso evaluativo y se usan aún métodos tradicionales que no permiten dilucidar la gestión como tal.

Circunstancias que de mantenerse lleva a que no exista un control integral, a desaprovechar la información contenida en los planes de desarrollo y a no hacer un real control fiscal si no se evalúa la gestión y los resultados, que necesariamente se conocen a través de la ejecución de los planes de desarrollo. Además se corre el riesgo de ejercer un control fragmentado, que de no corregirse, seguramente duplicará esfuerzos y recursos y debilitará las estrategias propuestas por la Contraloría General de Nariño en su Plan Estratégico.

¹ MISAS ARANGO, Gabriel. La Lucha Anticorrupción en Colombia. Teorías, Prácticas y Estrategias. Publicación de la Contraloría General de la República. 1 ed. Bogotá 2005. p.108.

Por la situación mencionada se hace necesario que se formulen mecanismos que permitan conocer cómo se viene adelantando la gestión en los municipios del Departamento, cuáles son sus resultados, conocer cómo ejecutaron el plan de desarrollo, para así verificar si se está cumpliendo con la función constitucional que le corresponde a los municipios.

Partiendo que la Contraloría General de Nariño tiene la obligación ética de medir y mostrar resultados y que es evidente que las herramientas de control no permiten por si mismas la identificación de hallazgos fiscales es necesario adoptar mecanismos de evaluación de los planes de desarrollo, que sería un insumo para el PGA, a la vez que el PGA, es un insumo para realizar la evaluación a un Municipio en una relación continua y permanente.

2.2. ANTECEDENTES

A la Contraloría le compete ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, para ello existen una serie de instrumentos y herramientas que buscan dotar a los entes de control de los medios para adelantar una eficiente función fiscalizadora de los recursos públicos, el ejercicio de esta vigilancia está fundamentado en una serie de principios, sistemas y procedimientos que son los que le permiten a las entidades de control pronunciarse sobre la gestión de las entidades del Estado en sus distintos niveles territoriales.

Dentro de los sistemas de control están el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de la cuenta y la evaluación del control interno. Sin pretender desmeritar los demás, son los controles de gestión y resultados los que nos permitirán establecer si las entidades objeto de fiscalización están cumpliendo con el mandato constitucional.

El Control de Gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, El Control de Resultados por su parte es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración.

La Contraloría en cumplimiento de la gestión encomendada ha venido desarrollando distintos mecanismos para ejercer la vigilancia del Control Fiscal, los cuales quedan enunciados y se ha quedado corta en el desarrollo de propuestas para el ejercicio de los sistemas de control mencionados. Se desarrolla técnicas de auditoría, pero no se aborda cómo se hace el control de gestión y resultados; se tienen en cuenta los indicadores de gestión que permiten valorar la eficiencia en la utilización de los recursos durante el tiempo que se adelanta el plan, programa o proyecto social.

Cuando los municipios plantean sus indicadores de gestión, luego con base en ellos hacen su informe de gestión, se aprecia que estos no indican nada respecto a la progresividad de la inversión social, tampoco muestran la eficiencia con que se utilizan los recursos y la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos, pues hay una infinidad de variables que no han sido consideradas para la medición de la gestión fiscal.

Existen diferentes estudios sobre indicadores, sobre la evaluación de proyectos y programas sociales. Planeación Nacional posee unas herramientas metodológicas para la evaluación de planes de desarrollo.

De igual manera, los Consejos Territoriales de Planeación de algunos municipios se han preocupado por el tema, adoptan las metodologías de Planeación

Nacional, pero siguen en el proceso de investigación de llegar a una evaluación más de tipo social y no meramente técnico.

Planeación Departamental realiza una evaluación técnica sobre la coherencia en las propuestas planteadas en el plan y los recursos que manejará el municipio en la vigencia propuesto.

2.3. ESTADO ACTUAL

La Constitución Política de 1991, modifica en forma sustancial las funciones y alcances del Control Fiscal en nuestro País. Es así como definió el Control Fiscal como una función pública, ejercida por organismos autónomos denominados Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales y se dotó a estos entes de control con herramientas que le permitieran ejercer su función fiscalizadora. Así mismo, se estableció que dicho control debería ejercerse en forma posterior y selectiva, y se incluyó el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundamentados, en los principios de la eficiencia, eficacia, economía, equidad y la valoración de costos ambientales.

Así, las Contralorías ejercen en representación de la comunidad, la función de vigilancia fiscal y la evaluación de los resultados de la gestión de las entidades del Estado, pronunciándose sobre la correcta, eficiente, eficaz y equitativa administración del patrimonio público.

La Contraloría evalúa la Gestión Fiscal para verificar el manejo de los recursos del Estado, a través del P.G.A. proceso que por si solo no refleja la gestión fiscal de un municipio.

El Municipio es el prestador de los servicios públicos sociales, ejecutor del gasto y el primer intérprete de la comunidad y es a través del Plan de Desarrollo que ejecutan su accionar

La evaluación de los planes de desarrollo no existe, no hay una evaluación que nos permita mirar si los planes evidencian coherencia y pertinencia entre el diagnóstico, la definición de estrategias y el plan de inversiones, datos que generan a la Gerencia Social los aportes indispensables en el empeño de valorar los adelantos alcanzados, evaluar los logros y determinar la eficacia del apoyo de la institución al desarrollo del grupo.

La Contraloría ha priorizado

CONTROL FINANCIERO: Es el examen que se realiza, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiero.

CONTROL DE GESTION Y RESULTADOS: Es uno de los aspectos más débiles en la evaluación de la gestión de las entidades del Estado, en la norma está concebido como: el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos

CONTROL INTEGRAL: No existe como tal, se desaprovecha la información contenida en los planes de desarrollo, SIRVEN PARA LLEVARLOS A LOS ANAQUELES Y NO HAY UNA ...

MEDICION EFECTIVA DE LA GESTION FISCAL: Implementado el Audite y a pesar de este esfuerzo, aún queda pendiente la tarea sustantiva de formulación de propuestas de evaluación que permitan integrar mediciones sociales y análisis de procesos y resultados de la interacción social.

2.4. FORMULACION DEL PROBLEMA

¿Qué instrumentos requiere la Contraloría General de Nariño para ejercer la evaluación de la gestión fiscal de los municipios del Departamento?

2.5. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

La Contraloría General de Nariño en desarrollo de su misión constitucional ejerce vigilancia de la gestión fiscal de la administración y los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación, control que se ejerce en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establece la ley, si bien existen procedimientos se presenta deficiencias en la evaluación de la gestión.

Se ha evidenciado que la evaluación de los planes de desarrollo no existe en la Contraloría General de Nariño y es a través de los planes de desarrollo (mandato legal contenido en la ley 152 de 1994) que se debe medir la gestión, teniendo en cuenta que toda administración local está en la obligación de realizar una gestión que conduzca a garantizar, como expresión de su voluntad y capacidad, niveles de calidad de vida que atiendan, aseguren y satisfagan las necesidades básicas de la población y cumplir con la función primordial del municipio: asegurar la consecución del bien común mediante el desarrollo integral de todos sus ciudadanos.

En este sentido, la función de fiscalización debe revisar la eficiencia y economía en el uso de recursos y verificar si está cumpliendo con los resultados esperados,

para apoyar la búsqueda de la eficacia en la gestión, fin último del control de la administración pública.

Las Contralorías Territoriales adolecen de procedimientos concretos para evaluar desde lo fiscal los planes de desarrollo, esto, porque se ha priorizado el control de tipo financiero y no el de gestión y resultados, y se usan aún métodos tradicionales que no permiten dilucidar la gestión como tal.

Circunstancias que de mantenerse nos lleva a que no exista un control integral, a desaprovechar la información contenida en los planes de desarrollo y a no hacer un real control fiscal, que de no corregirse, seguramente duplicará esfuerzos y recursos y debilitará las estrategias propuestas por la Contraloría General de Nariño en su Plan Estratégico.

3. OBJETIVOS

3.1. GENERAL

Formular una propuesta metodológica que permita evaluar los resultados de los planes de desarrollo de los municipios del Departamento desde la óptica del Control Fiscal

3.2. ESPECIFICOS

- Analizar los fundamentos teóricos y conceptuales dentro de los cuales se enmarcan los planes de desarrollo, su evaluación, la gestión y la gestión fiscal.
- Sistematizar la información de la experiencia laboral que sobre seguimiento a la gestión de los municipios viene realizando la Contraloría.
- Analizar experiencia sobre evaluación de planes de desarrollo de otras entidades de control.
- Sistematizar los Indicadores de gestión y resultados contenidos en los planes de desarrollo.
- Identificar los elementos claves para la evaluación de la gestión fiscal.
- Diseñar indicadores sociales para la evaluación de los planes de desarrollo desde la óptica fiscal.
- Determinar procesos y elementos metodológicos para aplicarse a una evaluación fiscal de los planes de desarrollo.

4. JUSTIFICACION

La Constitución Política de 1991, modifica en forma sustancial las funciones y alcances del Control Fiscal en nuestro País. Es así como se definió como una función pública, ejercida por organismos autónomos denominados Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales y dotó a estos entes de control con herramientas que le permitieran ejercer su función fiscalizadora. Así mismo, se estableció que dicho control debería ejercerse en forma posterior y selectiva, y se incluyó el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundamentados, en los principios de la eficiencia, eficacia, economía, equidad y la valoración de costos ambientales.

Las Contralorías ejercen en representación de la comunidad, la función de vigilancia fiscal y la evaluación de los resultados de la gestión de las entidades del Estado, pronunciándose sobre la correcta, eficiente, eficaz y equitativa administración del patrimonio público.

Probablemente, uno de los aspectos más débiles en la evaluación de los resultados de la gestión de las entidades del Estado, es la inexistencia de instrumentos efectivos que permitan hacer una evaluación integral.

Partiendo de que el propósito de la evaluación es determinar la pertinencia y el logro de objetivos, la eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las políticas diseñadas por los gestores públicos, una evaluación debe proporcionar información que sea creíble, útil y que permita entrar en esa dinámica de evaluación como una acción permanente y fundamental.

De ahí, que siendo precisamente el Municipio donde se puede medir la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas públicas en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población, del fortalecimiento de los canales democráticos para resolución de conflictos y la consolidación de los procesos productivos, más aún dado que es el nivel ejecutor del Estado Colombiano, la presente propuesta se inscribe en el mejoramiento de la efectividad en el ejercicio del Control Fiscal, al convertirse en una herramienta para la evaluación de la ejecución de los planes de desarrollo de los municipios del Departamento de Nariño.

Por una parte se pretende contribuir a la solución de un problema concreto, la deficiencia en la evaluación de la gestión fiscal a través de los planes de desarrollo en los municipios del Departamento, pues tiene una aplicación concreta que va a dar resultados en la implementación de los controles de gestión y resultados, contribuyendo a mejorar los sistemas y procedimientos del Control Fiscal, a subsanar la deficiencia que tiene la Contraloría General de Nariño en la evaluación de la gestión municipal, sugiriendo conceptos y elementos para facilitar la

evaluación que desde esta propuesta se concibe y sugiere desde una perspectiva integral, que va hasta contemplar el efecto y el impacto generado por la ejecución de los planes de desarrollo.

De otra parte, un resultado práctico es que esta propuesta puede ser un soporte de la labor misional de la Contraloría, para ir más allá de la medición de ejecuciones presupuestales, estableciendo el impacto de la gestión fiscal en el mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos y por qué no, convertirse en un instrumento para profundizar en la investigación de la gestión del desarrollo de los municipios.

Es importante tener en cuenta, que existe la disponibilidad para contactarse con instituciones cuyo fin está relacionado con el tema y el problema formulado, además de existir una relación directa entre el trabajo profesional y la investigación propuesta.

5. MARCO REFERENCIAL

5.1. MARCO TEORICO

Bernardo Kliksberg, plantea: “La Gerencia Social debe avanzar en la preparación e implementación de modelos que garanticen a la comunidad la plena transparencia y control sobre la marcha de los programas sociales”², de lo que se deduce que es muy importante analizar las posibilidades de reformar y explorar nuevas alternativas de evaluación de la gestión, desde la teoría y las concepciones de la gerencia social para llegar a conclusiones que promuevan la comprensión del quehacer en la gestión.

5.1.1. Evaluación de Programas Sociales. El avance teórico con respecto a evaluación de programas sociales y evaluación de su impacto es muy diversa. En palabras de Ernesto Cohen la tarea de evaluar el impacto parece ser una gran “piedra en el zapato” para muchos proyectos.

El valor agregado de una actividad lucrativa se mide con la diferencia entre el costo de producir un bien o servicio y el precio al que se vende.

En un proyecto social esta ecuación es más compleja debido a la naturaleza de sus objetivos, en ocasiones intangibles y difíciles de delimitar. ¿Cómo saber realmente –por ejemplo- que se está “mejorando”?

Medir el impacto tiene poco que ver con qué tan loable es una causa social. Es tratar de determinar lo que en concreto se ha alcanzado. Para algunas organizaciones, en el interés por alcanzar sus metas, es común comenzar por ejecutar una actividad, un proyecto o un programa, para luego ver cómo éstos se acomodan a la problemática social que quieren transformar, iniciativas sociales numerosas, inconexas y poco efectivas, es una manifestación de esa práctica.

Al enfocarse en el impacto, la gestión es orientada por objetivos específicos muy concretos enmarcados en una meta global. Cada peldaño de la escalera resulta ser tan importante como el piso al cual se quiere escalar.

Cohen argumenta que la gestión social concebida desde este modelo facilita aprender de la experiencia a través de la evaluación del impacto y el monitoreo, y genera un estilo más participativo.

² KLIKSBERG, Bernardo. Ponencia, Compilador: Gerencias Sociales de Medellín ALCALDIA MUNICIPAL DE MEDELLIN. Políticas Públicas y Gestión Social Una Mirada desde la Gerencia Social. Medellín 1997. p. 138.

Un buen sistema de monitoreo y evaluación recoge información de cada una de las etapas de esa cadena de valor, de manera que la organización pueda evaluar permanentemente la pertinencia de su teoría de cambio: ¿estamos logrando el impacto que esperamos? ¿Por qué? ¿Cómo lo estamos midiendo? ¿Es ese el cambio que persigue nuestra misión? ¿Estamos usando las estrategias apropiadas? ¿Necesitamos algún otro tipo de recursos?.

5.1.2. Gestión de Políticas Sociales. Rolando Franco y Ernesto Cohen en el libro “Gestión Social cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales” recalcan la necesidad de reflexionar sobre la gestión de las políticas sociales, concepto que abarca el análisis de la formulación, evaluación, implementación y monitoreo de las políticas, programas y proyectos sociales, y el estudio de las condiciones institucionales y organizacionales necesarias para obtener resultados.

El vector central que debe orientar la gestión social es el impacto que los programas y proyectos producen en la población a la que están dirigidos. Para los autores esto implica un cambio radical en la forma de plantear el problema. Se destacan los tres principios rectores que deben guiar la política social: la universalidad o equidad, la solidaridad y la eficiencia.

5.1.3. Propuesta Metodológica. Como la propuesta gira alrededor de la evaluación de los planes de desarrollo de los municipios, se tendrá en cuenta el documento Gestión Pública Local del Departamento Nacional de Planeación que reúne elementos, como –planeación, ejecución y evaluación– de la gestión pública integral orientada a resultados.

El documento describe el concepto de gestión pública integral orientada a resultados, indicando sus fases y aspectos generales, contempla los principales elementos de la planificación con su principal instrumento, el Plan de Desarrollo Municipal, desarrolla aspectos administrativos, organizacionales, de contratación y financieros, que permiten un óptimo cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo. Por último, presenta el capítulo de evaluación, en el que se describe la importancia de la fase de la gestión para retroalimentar la planeación y la ejecución, y para incentivar el proceso de participación ciudadana respecto de lo público; de igual manera se tiene en cuenta la metodología para la medición y análisis del desempeño municipal, también del Departamento Nacional de Planeación.

Esta metodología de medición y análisis del desempeño municipal permite a los Departamentos cumplir con lo ordenado por la legislación vigente, evaluar la gestión pública de sus municipios y al mismo Departamento Nacional de Planeación integrar la evaluación de la gestión territorial, es un instrumento complementario a la tarea de hacer evaluación y seguimiento, cabe anotar que esta metodología responde a las exigencias legales que en materia de evaluación establecen las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001.

Sin embargo, como la gestión territorial no es solamente fiscal, sino que incluye otros componentes y dado que estas metodologías son complementarias es necesario avanzar en la construcción de un tipo de evaluación de proyectos sociales, que son en últimas los que componen un plan de desarrollo.

5.1.4 Evaluación de Proyectos Sociales. Para lo cual se tomará en cuenta a Víctor Manuel Quintero Uribe, quien con respecto a la Evaluación de Proyectos Sociales plantea que el sistema de seguimiento y evaluación es una estrategia de la Gerencia que permite conocer la marcha del proyecto social, valorar el cumplimiento de los objetivos propuestos, proporcionar la información suficiente y oportuna para la toma de decisiones, mejorando la marcha del proyecto y sistematizando las experiencias propias del mismo.

La planeación, el seguimiento y evaluación, generan a la Gerencia Social los aportes indispensables en el empeño de valorar los adelantos alcanzados, evaluar los logros y determinar la eficacia del apoyo de la institución al desarrollo del grupo, en nuestro caso del Municipio.

Si los programas se caracterizan por su alto grado de integralidad, los proyectos son el máximo grado de concreción de la acción, son la acción desagregada a su mínimo detalle.

5.1.5. Indicadores. La evaluación de proyectos se hace a través de los indicadores, al respecto, Víctor Manuel Quintero Uribe nos expresa que Los indicadores permiten valorar las modificaciones (variaciones, dinámicas) de las características de la unidad de análisis establecida, es decir, de los objetivos institucionales, programáticos y del proyecto social.

En la práctica, son los indicadores los que le permiten a la Gerencia Social evaluar las estrategias, procesos y logros de la acción institucional adelantada por la empresa social y los programas adelantados por ella.

Aunque en la última década se ha avanzado extraordinariamente, sobre todo en los sectores de salud y educación, todavía se requiere dedicar más esfuerzos, recursos y tiempo con la finalidad de avanzar en la conceptualización y funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación requerido por los proyectos sociales, así como sobre la construcción de indicadores que permitan la valoración de avances y logros.

Los indicadores no son solo patrones del sistema de seguimiento y evaluación, sino que también alimentan la función de planeación al establecer, delimitar y seleccionar el tipo de información precisa requerida en los proceso de planificación.

Desde esta perspectiva, los indicadores de gestión, tienen como misión valorar el rendimiento (productividad física) de insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener ciertos objetivos con unos tiempos y costos registrados y analizados.

Los indicadores de logro son hechos concretos, verificables, medibles, evaluables, que se establecen a partir de cada objetivo. Es por esto que los indicadores de logro pertenecen primordialmente al subsistema de evaluación permitiendo la valoración de la eficacia de los planes, programas y proyectos sociales de la institución para resolver los problemas y las necesidades del grupo y la región con quien se adelanta el proyecto.

Se trata entonces de evaluar el efecto de un proyecto social mediante la valoración del aporte que el proyecto ha hecho para contribuir a la modificación de las variables de una región específica

Para la evaluación de resultados, metodológicamente, se requiere delimitar y priorizar qué problemas se resolverán, qué realidades se transformaran, qué necesidades se solventaran a través del proyecto social.

Fundamental para la construcción de indicadores que permitan valorar el objetivo general del proyecto social es dar respuesta a la pregunta ¿cómo medir los resultados del proyecto social?

5.1.6. Indicadores Sociales. El tema de los indicadores sociales no puede verse aislado de la evolución misma del concepto del desarrollo, lo cual explica su lenta evolución hacia instrumentos efectivos de toma de decisiones.

La evolución de las estadísticas e indicadores sociales aún no satisface las expectativas de los foros sociales. La “pobreza”, por ejemplo, se sigue analizando solo desde la perspectiva del ingreso.

El papel “auxiliar” de lo social a lo económico ha resultado en que el desarrollo de los indicadores sociales haya estado subordinado a explicar el cómo se invierten los recursos y no para explicar la satisfacción de las gentes en nuestras sociedades. A pesar de que se habla del paradigma del desarrollo centrado en el ser humano, aún se carece de mecanismos internacionales que efectivamente fiscalicen y reorienten el futuro de las presentes y próximas generaciones hacia niveles mayores de satisfacción, respetando la diversidad de culturas.

Quizás uno de los problemas más agudos que se ha tenido que enfrentar en la medición social es la falta de estándares sobre los cuales existan acuerdos internacionales, con una leve salvedad en los campos demográfico y de trabajo. No se tiene en las ciencias sociales un sistema de mediciones que pueda ser coherentemente descrito en términos de un número pequeño de dimensiones. Como los científicos físicos, se tienen miles de “instrumentos”, pero estos se

Proponen medir miles de variables; no se tiene un sistema de unidades (mucho menos estándares) que, al menos en principio, relacione todas las variables a un conjunto común de cantidades primitivas lógicamente construidas.

Las mediciones sociales van más allá del mero establecimiento o definición de unidades o variables. Las cuentas nacionales y el “sistema” de indicadores económicos utilizados en nuestros días obedecen a una concepción de Estado y de interrelaciones nacionales que se han acentuado en los últimos 50 años. Obedecen a una forma de concebir el mundo, la cual ha sido consensuada previamente en los foros internacionales, tales como los de las Naciones Unidas y los foros comerciales. Una vez que se obtuvieron las reglas para “jugar” el juego de la economía mundial, los “jugadores” (países) las siguieron y establecieron sus sistemas estadísticos con ese fin. En otras palabras, el sistema de indicadores económicos es posible porque obedece a un modelo conceptual previamente establecido.

Ante esta situación, efectivamente el gobierno no es el mejor escenario para desarrollar indicadores sociales, requiere de más actores. La participación de los diferentes grupos organizados, y la ventana para la participación individual, es necesaria para la definición de un sistema de monitoreo del progreso nacional, aunque el gobierno sea el responsable de llevar a cabo la sistematización de los datos y el acopio sistemático y de calidad de estos.

Se reconoció que los sistemas inadecuados de estadísticas sociales constituyen un impedimento mayor para un efectivo desarrollo social. La falta de conciencia sobre la importancia de la vinculación entre el desarrollo de políticas y de estadísticas sociales, la necesidad de más estándares y guías estadísticas armonizados internacionalmente, y la necesidad de mejorar marcos conceptuales sobre los cuales se puedan resumir los resultados de las políticas, todo ello apunta a la necesidad de darles a las estadísticas sociales una mayor prioridad, tanto a escala nacional como internacional.

A pesar de este esfuerzo, aún queda pendiente la tarea sustantiva de formulación de marcos conceptuales que permitan integrar mediciones sociales unidimensionales en un instrumento que permita el análisis de los procesos y resultados de la interacción social.

Los indicadores sociales se han concebido para responder inquietudes muy particulares, definidas anteriormente como unidimensionales, cuando, en realidad, la dinámica social es compleja y requiere de la integración y de la medición de las sinergias entre los diferentes componentes que interactúan en la misma sociedad. Los indicadores entonces no pueden ser piezas de información aisladas, sino que responden a un concepto. Su nombre lo indica, cuentan una historia sobre algo, pero ese algo ha sido definido previamente.

Aquí, entonces, hay una diferencia sustancial con algunos otros grupos de pensamiento. Si se va a medir “algo”, se debe hacer en tanto que este “algo” pueda ser explicado o analizado a mayor profundidad, no solo para describir el fenómeno.

El ámbito es tan variado que la construcción de indicadores sociales obedece a intereses, a veces, muy disímiles. Las instituciones tradicionalmente implicadas en la política social a escala nacional, quisieran contar con instrumentos de información que les permitan definir nuevos roles sociales en la elaboración de políticas. Es común para este grupo referirse a la “auditoria social”, la cual, a pesar de que tiene muchas definiciones, casi siempre se refiere a un conjunto de indicadores sociales diseñado para aumentar la responsabilidad social y la rendición de cuentas

La Comisión Económica para Europa alega que aún persiste una gran brecha entre el Estado y el uso de las estadísticas para el desarrollo social. Esto es particularmente evidente cuando se hacen comparaciones entre las estadísticas e indicadores económicos y los sociales. Tal brecha es más evidente y profunda en la elaboración de políticas internacionales, como parte del abismo entre la integración de la economía mundial y el discurso sobre las condiciones sociales y las implicaciones de la globalización. Entre las dificultades que tienen que ver con esta situación, se señalan el gran número de fuentes de datos diferentes y de actores, tanto públicos como privados; administrativas y basadas en muestras; nacionales y locales; los temas “conceptuales” que se reflejan en las definiciones estadísticas, marcos de contabilidad, clasificaciones, etc., y la falta de estándares internacionales.

El reto actual, según se considera, es elaborar un nuevo conjunto de indicadores que, más allá de medir inversión, hagan posible una evaluación específica del modo en que el gasto público produce una mejora social. El reto político y social que supone el desarrollo de indicadores de impacto social, contribuye a una mejor fundamentación teórica de esos instrumentos.

Por ser un ejemplo práctico se tendrá en cuenta la Aplicación Metodológica -El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales-, desarrollada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones – DPPI, versión final preparada para el ILPES por el señor Hugo Navarro.

Esta es una propuesta complementaria a los métodos tradicionales de evaluación de proyectos sociales, incorporando la pobreza como variable central del análisis.

Para adelantar la propuesta es necesario adentrarse en los conocimientos que sobre gestión fiscal existen y que se relaciona directamente con la

Responsabilidad Fiscal, en palabras de Uriel Amaya Olaya, la Responsabilidad Fiscal es un indicador macro -más allá de su entorno normativo-, que permite delinear la gestión pública en un contexto cada vez más complejo, no solo por la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, sino por la de obtener un lenguaje propio que traduzca la multiplicación creciente de sistemas administrativos, para los cuales los fundamentos de legitimidad ya no solo radican en el componente jurídico-político, sino igualmente en la aptitud del actor público.

Lo anterior, le da un concepto a la responsabilidad que trasciende el ámbito normativo para recalcar en la orilla de la prefiguración ética-política de lo público, y en la del moderno enfoque de la administración pública, en términos gerenciales y de gestión.

5.2. MARCO CONCEPTUAL

La Contraloría General de Nariño enmarca su campo de acción dentro del concepto de gestión fiscal, al señalar las normas constitucionales y legales que esta entidad vigila la gestión fiscal de la administración.

Para ello la gestión fiscal se entiende, como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación enajenación, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. En una versión más resumida la gestión fiscal es la capacidad jurídica para administrar el patrimonio público para alcanzar los fines esenciales del Estado.

Como se pretende evaluar los planes de desarrollo, es preciso definir el desarrollo y plan de desarrollo municipal.

Desarrollo, es un concepto que a pesar de hacer parte del discurso a través del cual se ha definido la vida de Occidente, continua siendo un término ambiguo del cual no se ha hecho verdadera conciencia ni a nivel teórico, ni mucho menos político. En el caso de la propuesta pensamos el desarrollo no desde el crecimiento productivo, sino bajo un modelo humano, que parte de las necesidades reales de la población, la promoción y fomento de su capacidad transformadora y la articulación entre las diferentes organizaciones e instituciones y entre seres humanos con la naturaleza y tecnología para hacer posible el cambio social.

Plan de Desarrollo, se concibe como instrumento mediante el cual el Estado y la sociedad acuerdan los lineamientos del futuro colectivo en el marco de una unidad territorial para el mediano y largo plazo.

Así, pues, el instrumento Plan de Desarrollo es la concreción de la movilización de diversas voluntades ciudadanas y estatales, que se confrontan y concertan para definir ese destino común, de conformidad con la Constitución y las normas establecidas tanto para la planeación como para el cumplimiento de los objetivos del Estado como promotor y proveedor de una serie de programas, planes y proyectos, orientados a mejorar las condiciones de vida de la población con criterios de equidad y justicia.

La Evaluación del plan, se define como el escrutinio lo más sistemático y objetivo posible del plan de desarrollo, tanto en su globalidad como en los programas y proyectos, en ejecución o terminados, y en sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. De su parte el monitoreo, es el principal elemento de información para poder llevar a cabo la evaluación, el monitoreo, es entonces, un proceso mediante el cual se puede verificar su eficiencia y eficacia, es decir, mediante la verificación de sus logros y debilidades, tanto en las metas finales como en las intermedias y en los medios para alcanzarlas.

Otros conceptos a tenerse en cuenta son:

Los objetivos: Son los propósitos generales o específicos, esto es, el impacto que una administración busca lograr en un tiempo determinado mediante la ejecución del Plan de Desarrollo.

Las Metas: Son los resultados o productos esperados de la ejecución del plan, en términos de tiempo y cantidad. Son los compromisos y promesas de la gestión, por ello deben ser específicas y medibles.

Las Estrategias: Son la combinación de acciones y recursos para el logro de los objetivos y las metas. En ese sentido, son los caminos y medios que se seleccionan para lograr el cumplimiento de los objetivos y las metas.

Medios e instrumentos: Para la armonización de la planeación y los planes sectoriales en el contexto de la planeación del desarrollo de la entidad territorial.

Objetivo Institucional: Los principios filosóficos, los valores, la tradición y el estilo de acción de una organización van delimitando la misión, los propósitos, los fines, las metas, estrategias y procesos de la institución.

Los objetivos institucionales: constituyen todo aquello que espera conseguir la institución en desarrollo de su misión, o sea, la expresión o la razón de ser de la organización, la cual la personifica o la diferencia de las demás.

Programa: Conjunto organizado de actividades, proyectos, procesos o servicios orientados a la consecución de objetivos programáticos.

Objetivos del Proyecto: ya a nivel de proyecto, se formulan objetivos, tanto generales como específicos, a través de los cuales se precisan los logros a los cuales se debe llegar.

Objetivo General: “el enunciado que orienta de manera global el diseño de un proyecto (programa o plan), y debe formularse en términos de cambios esperados en la situación general de la población o grupo con quien se adelanta el proyecto”. (DNP, 1994) El objetivo general, corresponde al planteamiento “filosófico”, o “misión” del proyecto.

A su turno, los *Objetivos Específicos*, son la desagregación del objetivo general en los componentes del proyecto social, a los cuales se llega al realizar una serie organizada y coherente de actividades.

Se hace necesario definir *Indicadores:* Un indicador es un instrumento construido a partir de un conjunto de estadísticas, que nos permite relatar una historia sobre fenómenos que no son evidentes ni medibles directamente.

Es también una señal, un punto de referencia que permite observar y medir el comportamiento de una determinada variable.

Asimismo, los indicadores son instrumentos que permiten visualizar un concepto, o aproximar la valoración de él, de una forma muy factual; es decir, por medio de estadísticas. Por lo tanto, los indicadores son instrumentos de apoyo necesarios, no solo para explicar las condiciones o estado de una sociedad, sino también para contestar por qué esas condiciones existen.

Indicadores de Gestión o Eficiencia: Conocidos también bajo otras denominaciones como: de seguimiento, de control, de monitoreo, de administración, de actividades, de tareas, de metas intermedias, de adelantos, de avances, de progresos, de procesos, indicadores internos, los indicadores de gestión pertenecen primordialmente al subsistema de seguimiento, permitiendo la valoración de la eficiencia en la utilización de los recursos durante el tiempo que se adelanta el plan, programa o proyecto social.

Indicadores de Logro o Eficacia: Son también conocidos como indicadores de éxito, externos, de impacto o de objetivos; los cuales permiten la valoración de los cambios en las variables socio-económicas propiciados por la acción institucional.

Con respecto al Control Fiscal, es fundamental tener claro términos como:

Control Financiero: es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiero.

Control de Legalidad, es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

Control de Gestión, es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

Control de Resultados, es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.

Revisión de Cuentas, es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

Cuenta, se entiende por cuenta el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

Proceso de Responsabilidad Fiscal, es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Elemento de la Responsabilidad Fiscal. está integrada por los siguientes elementos: Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado, un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro

de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado,

5.3. MARCO INSTITUCIONAL

La Contraloría General de Nariño es una entidad de carácter oficial encargada del control fiscal a nivel departamental, cuya naturaleza y origen aunque son de nivel ordenanza, están reconocidos constitucionalmente en el Artículo 272 de la Constitución Política. La Entidad se incluye dentro del grupo denominado “Organismos de control”.

La Contraloría General de Nariño es una entidad pública, de carácter departamental cuya función es ejercer el control fiscal en el ámbito de su jurisdicción. La creación se remonta al año de 1936 cuando la Asamblea Departamental de la época creó el Departamento de Contabilidad adscrita a la Secretaria de Hacienda. Se trata entonces de un organismo de control del nivel territorial.

MISION

Somos un Órgano de Control especializado del poder público, de carácter técnico, autónomo e independiente con exclusiva vocación democrática tendiente a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir aquella y promover la prosperidad general con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública divulgando los resultados a la sociedad y las autoridades.

VISION

Apuntar a liderar con dignidad, claridad y transparencia la correcta utilización de los recursos públicos, aportando toda la capacidad técnica, profesional y moral de su recurso humano y con la efectiva participación ciudadana, tomar decisiones y hacer pronunciamientos de calidad, objetivos equitativos y expeditos.

5.4. MARCO LEGAL

Para el proceso de Control Fiscal y la Planeación del Desarrollo de los municipios se han dictado las siguientes normas:

Desde el punto de vista constitucional y legal, el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, tiene consagración en el Título X, Capítulo I, artículos 267 a 274 de la Constitución y su posterior desarrollo legislativo en:

- Ley 42 de 1993, Sobre la organización del sistema de Control Fiscal y los organismos que lo ejercen
- Ley 610 de 2000, Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Para la Planeación, la Constitución Política desarrolla en el capítulo II, artículos 339 y 342 los preceptos constitucionales que han sido reglamentados mediante la ley orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994.

Por su parte el Plan de Desarrollo considera las siguientes normas, entre otras:

- Ley 136 de 1994, sobre organización y funcionamiento de los municipios
- Ley 142 de 1994, sobre régimen de los servicios públicos domiciliario

6. METODOLOGIA

6.1. DISEÑO Y TIPO DE INVESTIGACION

El trabajo se enmarca dentro de un estudio explicativo de carácter propositivo, el método de investigación es inductivo y el proceso metodológico para el desarrollo de la propuesta es el siguiente:

1. Análisis de los fundamentos teóricos y conceptuales dentro de los cuales se enmarca la Planeación, los planes de desarrollo, su evaluación, las políticas públicas y la Gestión Fiscal.

Consiste en realizar lecturas analíticas de los temas señalados, extraer los elementos teóricos y las herramientas conceptuales con el objeto de analizar y comprender los alcances de los mismos, profundizar en el objeto de estudio con el rigor que exige el proponer, ampliar, reflexionar o disertar en los campos señalados.

2. Sistematizar la información de la experiencia laboral que sobre seguimiento a la gestión de los municipios viene adelantando la Contraloría General de Nariño.

Consiste en revisar, seleccionar y clasificar la información obtenida en el proceso de revisión de las cuentas de los municipios del Departamento de Nariño, para interpretar la realidad contextualizandola con los conocimientos adquiridos.

3. Analizar experiencias de otras entidades de control en la evaluación de los planes de desarrollo.

Consiste en revisar, seleccionar y clasificar la información de entidades como Planeación Nacional, Departamental y Contralorías Territoriales para identificar procedimientos utilizados por estas para la evaluación de la gestión, con el objeto de sintetizar y comprender las experiencias en el proceso de evaluación de los planes de desarrollo, para apoyarse en dichas experiencias y prácticas ya implementadas con el propósito de darle un soporte calificado a la propuesta que se pretende construir.

4. Sistematización de los Indicadores contenidos en los planes de desarrollo.

Consiste en revisar, seleccionar y clasificar los indicadores contenidos en los planes de desarrollo con el objeto de recolectar información básica para el diseño de nuevos indicadores que sustentarán las bases para elaborar la propuesta de evaluación de los planes de desarrollo.

5. Identificar los elementos claves para la evaluación de la gestión fiscal

Consiste realizar una valoración y una aproximación crítica, reconocer las principales variables a tenerse en cuenta para el desarrollo de la propuesta.

6. Diseñar indicadores para la evaluación de los planes de desarrollo desde la óptica fiscal

Consiste en construir indicadores para abordar otras perspectivas, para identificar las interacciones entre los diferentes agentes y su expresión, construirlos a partir de la información cualitativa basada en la percepción calificada de diferentes tipos de agentes.

7. Determinar procesos y elementos metodológicos para aplicarse a una evaluación fiscal de los planes de desarrollo

Consiste en realizar un proceso de argumentación con el respaldo conceptual adquirido y así sugerir mecanismos en el proceso de evaluación de la gestión a través de los planes de desarrollo, formulando criterios básicos para el desarrollo de la propuesta.

6.2. FUENTES DE INVESTIGACION

Se utilizará información secundaria, recopilando lo escrito sobre el tema de evaluación de la gestión, normatividad, jurisprudencia al respecto, planes de desarrollo, plan de desarrollo hacia un estado comunitario, visión Nariño 2030, plan de desarrollo del Departamento, resoluciones de la Contraloría General de la República y otras contralorías territoriales, respecto de la evaluación de la gestión fiscal, bibliografía sobre evaluación de programas sociales, proyectos, sobre indicadores.

Se acude a estas fuentes específicas porque son precisamente las que tratan los temas de el campo escogido.

7. FORMULACION DE LA PROPUESTA

7.1. FUNDAMENTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES DENTRO DE LOS CUALES SE ENMARCA LA PLANEACIÓN, LOS PLANES DE DESARROLLO, SU EVALUACION, LAS POLITICAS PUBLICAS Y LA GESTION FISCAL.

7.1.1. Planeación. En la Constitución Política se estableció un sistema de planeación del desarrollo cuyo marco de referencia para las entidades territoriales en materia de planeación, programación y ejecución del gasto lo constituye el sistema de transferencias, regulado por la Ley 715 de 2001, las leyes orgánicas de planeación (152 de 1994) y de presupuesto (38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995) y la Ley 617 de 2000 que reglamenta el proceso de ajuste del gasto.

Para proceder a evaluar los planes de desarrollo, cabe tener en cuenta la importancia de los procesos de planeación en los que está sustentado el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, esto para garantizar unas mejores condiciones de la calidad de vida de la población, satisfacer sus necesidades básicas y lograr un eficiente uso de los recursos.

Los altos niveles de pobreza en las regiones de Colombia no se compadecen con el recorte de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales golpeando así el gasto social, ni con el mal uso de los recursos como resultado de ejercicios clientelitas, tecnocráticos, autoritarios o simplemente mediocres de planeación en las entidades territoriales.

Ahora bien, para que la planeación se convierta en una herramienta de auto desarrollo, ésta se debe concebir no sólo como un medio para administrar unos escasos recursos transferidos desde la nación, sino que es necesario replantearla como un instrumento para aprovechar los recursos locales disponibles, comenzando por crear nuevos capitales sociales, institucionales, de conocimiento y políticos, activando los potenciales de desarrollo territorial que poseen todos los municipios.

El sistema de planeación en Colombia se fundamenta en la participación y la concertación de los diversos intereses de los grupos sociales y de las entidades territoriales que conforman el país. Esto explica la importancia y la necesidad de concertar la definición de las prioridades del desarrollo entre la Nación y las entidades territoriales, así como la adecuada coordinación entre las distintas instancias encargadas de definir planes sectoriales.

La planeación del desarrollo local puede ser considerada como el proceso social y político continuo, permanente y sostenible orientado a la identificación de una

serie de objetivos, estrategias, metas, procedimientos y recursos disponibles que respondan a los fines que hayan sido propuestos en un momento dado por la sociedad

Esos propósitos son de carácter político, social, económico, ambiental y cultural, procurando la equidad y la justicia, y en conjunto definen el ritmo y la orientación del desarrollo y el bienestar para todos los habitantes de una determinada unidad territorial, en armonía con las orientaciones del desarrollo en el ámbito nacional.

7.1.2. Planes de Desarrollo. Se parte de que el Plan de Desarrollo es un instrumento principal en el proceso de la planeación. De lo previsto en la Ley 152 de 1994 un aspecto importante a tener en cuenta es que los planes de desarrollo de las entidades territoriales están conformados por una parte estratégica, concebida en función de propósitos compartidos de desarrollo a largo plazo, con perspectiva regional; con sus correspondientes estrategias y plan de gestión, y por un plan de inversiones de corto, mediano y largo plazo (un año, período de gobierno, y tres períodos de gobierno respectivamente), que serán ajustados cuando circunstancias especiales lo justifiquen o al iniciar cada nueva administración, en función del programa de gobierno, manteniendo las líneas y proyectos de largo plazo.³

Así, el Plan de Desarrollo como instrumento, es la concreción de la movilización de diversas voluntades ciudadanas y estatales, que se confrontan y concertan para definir ese destino común, de conformidad con la Constitución y las normas establecidas tanto para la planeación como para el cumplimiento de los objetivos del Estado como promotor y proveedor de una serie de planes, programas y proyectos, orientados a mejorar las condiciones de vida de la población con criterios de equidad y justicia.

Los ámbitos de realización de las acciones que deberían ser definidos en los planes de desarrollo son:

Generación de empleo y mejoramiento de ingresos, Hábitat, políticas de vivienda y servicios públicos, Formación de capacidades humanas entendidas como liberación del analfabetismo, la morbilidad, la muerte prematura, el aislamiento y la falta de participación, Formación del tejido social, promoción de la cultura ciudadana y la convivencia.

En la medida en que el Plan de Desarrollo es un proyecto de futuro común, es evidente que todos los sectores económicos, sociales y políticos que habitan un territorio deben ser convocados para la formulación y discusión de ese plan. No obstante, no sucede así en todos los casos y generalmente los gobernantes y administradores públicos sólo se limitan a convocar, en el mejor de los casos, al

³ Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Consejo Territorial de Planeación que, de acuerdo con la Ley 152 de 1994, es una instancia obligada de consulta ciudadana para que emita un concepto sobre el borrador del Plan elaborado por la administración municipal o departamental.

Los consejos territoriales de planeación son una de las instancias de la planeación junto con las asambleas y los concejos municipales o departamentales. No obstante, aún cuando reúnen en su seno representantes de los sectores económicos, social, educativo, cultural, ecológico, de grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, afrocolombianos e indígenas) y territoriales (veredas, comunas, corregimientos o municipios, en lo que corresponda), no puede por sí solo considerarse como el único mecanismo a través del cual interviene la ciudadanía en la discusión del Plan de Desarrollo.

De conformidad con la Ley 152, los consejos territoriales de planeación deberían contar con el respaldo de la respectiva autoridad administrativa para convertirse en dinamizadora de la discusión entre todos los sectores de la sociedad.

Los planes de desarrollo municipal se caracterizan por su viabilidad para ser ejecutados, ya que tienen metas pertinentes, por ser evaluables y servir de instrumentos para el control social, además serán un instrumento mediante el cual 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. Teniendo especial cuidado en contemplar claramente el proceso de creación de condiciones para que las autoridades e instancias del sistema de planificación local se conviertan en agentes permanentes de planificación y gestión.

El ejercicio de formulación, deliberación participativa y aprobación de los planes de desarrollo, debe propender por que éste sea un ejercicio democrático de construcción colectiva de municipio y de departamento, así como de concertación de las prioridades locales con los distintos actores sociales, económicos y políticos.

En la medida en que los municipios colombianos se enfrentan a la responsabilidad de atender de manera directa la satisfacción de las necesidades fundamentales de su población y proyectar el desarrollo y el bienestar hacia el futuro, al tiempo que están abocados a la escasez de los recursos tanto de tipo económico como de capacidad de gestión y de intervención de la comunidad, las soluciones deben ser planeadas buscando un manejo eficiente de esos recursos, tratando de tener una mirada integral de los problemas, las soluciones y los mismos recursos, con el fin

de no generar problemas nuevos, es decir, con una perspectiva de sustentabilidad y equidad.

Si los planes de desarrollo se elaboran participativa y concertadamente, la posibilidad de sumar a los magros recursos estatales, del sector privado y de la sociedad (además de recursos nacionales o internacionales privados y públicos) será mayor como resultado del involucramiento amplio de la ciudadanía con los compromisos de los planes, haciéndolos más pertinentes, legítimos y eficaces.

Contenido de un Plan de Desarrollo

De acuerdo con la Ley 152 de 1994, los contenidos del Plan de Desarrollo pueden resumirse así:

El Plan de Desarrollo debe contener una parte estratégica y un plan de inversiones. En la parte estratégica se establecen -a partir de un diagnóstico- los objetivos, las metas y las estrategias para alcanzarlos.

El plan de inversiones de corto y mediano plazo debe contemplar los recursos para financiar el Plan y la asignación de los mismos en los programas y proyectos.

Una condición importante, el Plan de Desarrollo debe guardar coherencia interna entre sus diversos objetivos, metas y estrategias, y también debe contener una visión global del desarrollo local de manera que oriente la búsqueda del desarrollo y el bienestar para la población.

Además, hay que tener en cuenta que los planes de desarrollo municipal deben tener en cuenta las visiones que han sido definidas en los planes de ordenamiento territorial, y que están en proceso de discusión o ya han sido elaborados en los municipios.

El Diagnóstico: Identifica y cuantifica la dimensión de los problemas prioritarios que afronta la entidad territorial, en su economía y en sus principales sectores y grupos sociales, así como las potencialidades y las oportunidades de desarrollo, con lo cual se construyen y sustentan los objetivos y estrategias de carácter general e integral que contiene el Plan de Desarrollo.

Programas, Subprogramas y Proyectos: A través de los cuales se concretan las metas del Plan. Deben estar descritos en términos de su justificación, sus objetivos y sus metas.

Proyección de los recursos financieros: Se deben identificar las fuentes de recursos para la puesta en marcha del Plan y su asignación por programas, subprogramas y proyectos, en cada una de las vigencias fiscales del periodo de gobierno.

Los objetivos: Son los propósitos generales o específicos, esto es, el impacto que una administración busca lograr en un tiempo determinado mediante la ejecución del Plan de Desarrollo.

Plan Financiero: Para coordinar en el tiempo la ejecución de los proyectos de acuerdo con las prioridades establecidas y con la capacidad financiera real del municipio. En este plan se trazan las metas de gestión financiera del municipio y se distribuyen en el tiempo la ejecución de los proyectos (Planes plurianuales de inversión).

De igual manera, el Plan de Desarrollo, contiene: Metas, la identificación de las unidades ejecutoras: esto es, las dependencias, órganos y establecimientos públicos y la proyección de ingresos, gastos y el déficit de los cuatro años que contempla el Plan de Desarrollo y la especificación de mecanismos para su ejecución y las Estrategias.

7.1.3 Evaluación de los Planes de Desarrollo. “La planeación, el seguimiento y evaluación, generan a la Gerencia Social los aportes indispensables en el empeño de valorar los adelantos alcanzados, evaluar los logros y determinar la eficacia del apoyo de la institución al desarrollo del grupo”⁴

Es importante asegurar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el plan, lo cual requiere de un proceso permanente de monitoreo y evaluación para determinar avances y limitaciones que permitan tomar decisiones de ajuste. De esta forma se puede garantizar que los objetivos y metas trazados sean cumplidos cabalmente y que, además, se haga un mejor uso de los recursos, previniendo de paso desviaciones o manejos poco claros.

Conocemos que no es suficiente con la formulación de un buen plan de desarrollo, es fundamental garantizar su adecuada ejecución y evaluación; para ello debemos trabajar en la elaboración de instrumentos como los planes de acción de las diferentes dependencias de la administración en las cuales se establezcan los compromisos necesarios para dar cumplimiento a las metas establecidas en el plan.

Se requiere garantizar los recursos necesarios para la financiación de los programas y proyectos, y para ello debe haber una articulación permanente entre el plan de desarrollo y los instrumentos presupuestales, aquí cabe la importancia de convertir el plan de desarrollo municipal en un instrumento para guiar la gestión local.

Lo anterior nos da cuenta de la viabilidad del plan de desarrollo y la posibilidad de ser evaluado. Para ello los planes de desarrollo deben contar con información

⁴ QUINTERO URIBE , Víctor Manuel. Evaluación de Proyectos Sociales. 2 ed. Fundación FES. Colombia: Tercer Mundo S.A.. 1996. p. 23.

Oportuna, consistente, pertinente y veraz, que permita construir indicadores para la medición de las metas establecidas.

Así, la evaluación nos permite mirar si los planes evidencian coherencia y pertinencia entre el diagnóstico, la definición de estrategias y el plan de inversiones, datos que generan a la Gerencia Social los aportes indispensables en el empeño de valorar los adelantos alcanzados, evaluar los logros y determinar la eficacia del apoyo de la institución al desarrollo del grupo.

7.1.3 Política Pública. “Lo público no es una especialidad delimitada o fijada de antemano; son aquellos asuntos, procesos, prácticas y recursos que determinada sociedad considere imprescindibles para su cohesión y reproducción colectiva”⁵

Partiendo de este concepto de lo público de Jesús Molina, cabe retomar el propósito de las políticas públicas, que es generar mayor igualdad, reconocimiento de derechos, justicia social e inclusión de grupos vulnerables o que históricamente han sido excluidos.

Una de las características de las políticas publicas, es que deben ser inclusivas, en los procesos de consulta y concertación, aquí, la inclusión es un tema relevante e importante en el proceso de elaboración e implementación del Plan de Desarrollo.

Es clave anotar que una política publica debe priorizar dentro de un conjunto de problemáticas, la priorización exige para su legitimidad que sea un proceso de consulta democrática, donde se decida, por ejemplo, de manera participativa y publica, la asignación de las finanzas publicas, es decir, en dónde vamos a colocarlos, cuáles son las prioridades. Además esta priorización se convierte, para los participantes en estos procesos, en una escuela política del conocimiento de las reglas y procedimientos de la democracia, lo cual se puede hacer a través del Plan de Desarrollo.

7.1.4 Gestión Fiscal. Al amparo de la nueva concepción que sobre control fiscal incorpora la Constitución de 1991, la ley 610 de 2000 prescribe en su artículo 3 la noción de gestión fiscal en los siguientes términos:

“Es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e

⁵ MOLINA, Jesús. “La Pregunta por lo Público”. En: Rescate de lo Público. Colombia: Desde Abajo. 2003. p. 58.

inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

“Con arreglo a la nueva Carta Política la gestión fiscal no se puede reducir a perfiles económico-formalistas, pues, en desarrollo de los mandatos constitucionales y legales el servidor público y el particular, dentro de sus respectivas esferas, deben obrar no solamente salvaguardando la integridad del patrimonio público, sino ante todo, cultivando y animando su específico proyecto de gestión y resultados. Proceder éste que por entero va con la naturaleza propia de las cosas públicas, por cuanto la efectiva realización de los planes y programas de orden socio-económico, a tiempo que se sustenta y fortalece sobre cifras fiscales, funge como expresión material de éstas y de la acción humana, por donde la adecuada preservación y utilización de los bienes y rentas del Estado puede salir bien librada a instancias de la vocación de servicio legítimamente entendida, antes que de un plano y estéril cumplimiento normativo, que no por obligatorio garantiza sin más la realización práctica de las tareas públicas”.⁶

En síntesis, la Gestión Fiscal es la capacidad jurídica para administrar el patrimonio público para alcanzar los fines esenciales del Estado.

“De este modo quedó establecido que en adelante el control fiscal ya no se puede seguir mirando bajo el exclusivo criterio económico-formalista que lo embargó durante tanto tiempo. Antes bien, preciso es reconocer que al tenor del deslinde funcional de competencias y de la colaboración armónica de poderes que contempla el artículo 113 de la C.P., las contralorías están llamadas a realizar una actividad retroalimentadora en torno a la Administración, vale decir, en términos de valor agregado. Siendo ésta una de las vías idóneas para acceder interinstitucionalmente a crecientes índices de gestión pública, donde, a tiempo que se depura la transparencia de los procedimientos y actuaciones de la Administración, se propicia y facilita el cumplimiento efectivo de los fines del Estado”.⁷

La vigilancia fiscal entraña un ejercicio complejo, que comporta el estudio de una serie de variables en el manejo del erario; de ahí que el proceso de responsabilidad fiscal tiene estas características: es de naturaleza administrativa, la responsabilidad es administrativa y patrimonial, no tiene carácter sancionatorio, ni penal sino una finalidad meramente resarcitoria,

⁶ SENTENCIA C-840/01. Corte Constitucional Colombiana.

⁷ Ibid.

El proceso de responsabilidad fiscal se fundamenta en el numeral 5 del artículo 268 de la Constitución, según el cual el Contralor General de la República tiene la atribución de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma, facultades que a su vez tienen asiento en la función pública de vigilancia y control sobre la gestión fiscal que realicen los servidores públicos o los particulares en relación con los bienes y recursos estatales puestos a su cargo. Funciones éstas que por igual se predicán de las contralorías territoriales (Art. 272, inc. 6° C.P.).

Dicho proceso permite establecer la responsabilidad fiscal, “mediante ésta, a través de la correspondiente acción se pretenden determinar la obligación de reparar un daño causado al patrimonio público por la conducta antijurídica de un agente estatal o de un particular”⁸, de quien tiene a su cargo bienes o recursos sobre los cuales recae la vigilancia de los entes de control, con miras a lograr el resarcimiento de los daños causados al erario público. De esta forma, el proceso de responsabilidad fiscal está encaminado a obtener una declaración jurídica en el sentido de que un determinado servidor público, o particular que tenga a su cargo fondos o bienes del Estado, debe asumir las consecuencias derivadas de las actuaciones irregulares en que haya podido incurrir, de manera dolosa o culposa, en la administración de los dineros públicos

La responsabilidad fiscal está destinada a "evaluar la gestión fiscal de las personas públicas o privadas que tienen a su cargo el manejo de bienes o recursos públicos y determinar si hubo detrimento del erario público, con el fin de lograr su resarcimiento, por tanto, se trata de una responsabilidad de tipo exclusivamente patrimonial

7.2. EXPERIENCIA LABORAL SOBRE EL SEGUIMIENTO A LA GESTION DE LOS MUNICIPIOS QUE REALIZA LA CONTRALORIA GENERAL DE NARIÑO

La Contraloría General de Nariño, en la redefinición de metas estratégicas, que le abran posibilidades a la interlocución de la Sociedad Civil con el Estado viene avanzando en el fortalecimiento del Control Fiscal, promoviendo encuentros comunitarios con los municipios para asegurar procesos de diálogo social en un marco que trasciende a la capacitación, esto es, haciendo procesos de análisis y evaluación a la gestión fiscal de las autoridades municipales.

La Constitución Política señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado y su objetivo fundamental será la solución de necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y de agua potable (C.P.; Art.366). Es por ello que los

⁸ AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal –Aspectos Sustanciales y Procesales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: SIGMA. 2002. p. 85.

Recursos de la inversión social no pueden ser dilapidados y la posibilidad del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población no se pueden diluir indefinidamente y tanto los municipios como el Departamento no pueden retardar las aspiraciones generales de crecimiento y desarrollo.

Aspectos que los tiene presentes la Contraloría, pues si las condiciones de pobreza de los municipios y el Departamento de Nariño no se logran superar, al menos parcialmente, año tras año, si los índices de necesidades básicas insatisfechas no se modifican de manera favorable, indudablemente algo está fallando en la gestión y es un deber evaluarlo y hacerlo conocer.

Después de los encuentros comunitarios adelantados en el sur y norte del Departamento surge una apreciación y es que todavía existe una alta proporción de entidades territoriales donde impera el azar en la gestión administrativa, donde se improvisa y utilizan criterios arbitrarios para manejar los recursos financieros y tomar decisiones para asignarlos.

Uno de los temas que se trata en los encuentros comunitarios es la revisión de los planes de desarrollo del municipio, encontrando que los mismos en su mayoría son solo una herramienta técnica. En uno de los municipios del norte de Nariño encontramos un plan de desarrollo perfectamente diagramado, bien editado, que plantea como uno de sus principales propósitos estratégicos: “lograr un interlocución válida con la comunidad internacional sobre temas vitales como la sostenibilidad ambiental, económica, social, y política del desarrollo”, la pregunta, aquí es: ¿un municipio con unos índices altos de necesidades básicas insatisfechas, antes que plantear ser interlocutor válido con la comunidad internaciones en temas de tanta envergadura, no debería plantear propósitos estratégicos para disminuir los estados de pobreza y de miseria que son el común denominador de los municipios del Departamento?, y sobre todo de este municipio.

La experiencia de estos encuentros arroja datos interesantes para la reflexión, un plan de desarrollo concebido con los lineamientos anteriores reporta que la seguridad sobre el cumplimiento de estos no está plenamente garantizada. Los planes de desarrollo deben servir para mejorar la calidad de vida, los niveles y condiciones de pobreza en los que se encuentran, los municipios identificados como pobres no lo pueden ser a perpetuidad.

Aún los municipios no tienen claro que el Plan de Desarrollo es un proceso político, un ejercicio que se hace a través de la concertación y el consenso, que requiere de la participación de las diferentes fuerzas sociales, sin exclusiones que conviven en el Municipio; que más que la sumatoria de proyectos es un proceso educativo que permite conocer las posibilidades y la limitación de la totalidad de los recursos municipales, regionales y nacionales, que son la oportunidad para un real desarrollo y no para mitigar las necesidades insatisfechas.

Según Stiglitz: “Se necesitan políticas para un crecimiento sostenible, equitativo y democrático. Esta es la razón del Desarrollo”⁹

Los municipios a inicio de vigencia presentan a la Contraloría el Manual de Indicadores de Gestión, que lo establecen los mismos municipios y que en la mayoría no pasan de ser unos documentos muy bien editados, pero que no tienen ningún tipo de viabilidad. Al final de la vigencia se presenta el informe de gestión que aparece desarticulado de lo propuesto en el inicio, puesto que no se relaciona nada que tenga que ver con los indicadores, tan solo se hace un resumen de actividades adelantadas por la administración, sin contemplar datos, ni reflejan el estado de los indicadores propuestos.

Algunos municipios plantean Indicadores, como:

- Eficiencia en el servicio, que lo valoran, volumen o cantidad de servicios / no. Total de beneficiarios.
- Cantidad, No., de servicios prestados(programa o actividad)/No. De servicios proyectados (programa o actividad)
- Cobertura, No., de usuarios atendidos por servicios / no. Potencial de usuarios por servicios
- Efecto de las transferencias en la inversión, Inversión con transferencias - transferencias de forzosa inversión / inversión total
- Inversión Per. cápita, Pagos de inversión ejecutadas / población total del municipio
- Monto promedio por proyecto, Valor total de inversión ejecutada / no., de proyectos ejecutados durante la vigencia
- Transferencias recibidas, Monto de transferencias corrientes / total de ingresos corrientes
- Importancia de las transferencias de la Inversión,
 - a. Transferencias de forzosa inversión / inversión total
 - b. Transferencias de forzosa inversión en cada sector / inversión total
- Rendimiento de los recaudos, Costo de recaudación de cada impuesto / recaudos de ingresos tributarios
- Carga Tributaria Per cápita, Recaudo total por concepto de ingresos tributarios / población total del ente territorial

De igual manera, plantea un cuadro de indicadores específicos, como:

- Nivel de endeudamiento,
$$\frac{\text{Total pasivos con terceros} * 100}{\text{Total Activo}}$$
- Concentración del endeudamiento en el corto plazo,
$$\frac{\text{Pasivo Corriente} * 100}{\text{Pasivo total con terceros}}$$

⁹ STIGLITZ, Joseph E. El Malestar en la Globalización. Bogotá: Aguilar. 2002. p. 313.

- Participación porcentual de cada impuesto en los ingresos tributarios territoriales y en los ingresos corrientes,

$$\frac{\text{Recaudos de cada impuesto} * 100}{\text{Total de Ingresos Tributarios}}$$

$$\frac{\text{Recaudos de cada impuesto} * 100}{\text{Total de Ingresos Corrientes}}$$

- Efecto de las transferencias en la inversión
- Inversión Percapita, $\frac{\text{Pagos de Inversión ejecutadas}}{\text{Población Total de Municipio}}$
- Rendimiento de los recaudos, $\frac{\text{costo de recaudación de impuesto}}{\text{Recaudos de ingresos tributarios}}$
- Carga Tributaria Per capita,

$$\frac{\text{Recaudo total por concepto de ingreso tributario}}{\text{Población Total Municipio}}$$

Producto de los análisis de los datos recogidos en los encuentros comunitarios, se concluye, que los municipios no construyen indicadores que permitan medir la Gestión, impidiendo visualizar los niveles de desempeño, emitir conceptos sobre la eficiencia, eficacia, equidad y economía en el cumplimiento de los objetivos.

Las bases de los planes de desarrollo, se limitan en muchos casos a enumerar un conjunto de acciones y no hay armonía y coherencia entre los componentes del proceso de planeación, estableciéndose que se ejecutaron algunos contratos de obra pública y prestación de servicios que no fueron inscritos en el banco de proyectos ni en el Plan Operativo Anual de Inversiones, evidenciándose la falta de una política definida para desarrollar la misión, se detectaron presuntos sobrecostos que violan el principio de la responsabilidad en la contratación pública, generando una deficiente Gestión.

También se inscribieron en el banco de proyectos algunos contratos que no estaban contemplados en el plan plurianual de inversiones, denotándose el incumplimiento en la planeación, solo se ejecutó algunos de los proyectos inscritos significando deficiencia entre lo planeado y ejecutado.

Se ejecutaron contratos de obra pública, sin tener en cuenta los requisitos contemplados en la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 2170 de 2002, se evidenció en ciertas obras contratadas para el Sector Educativo, que éstas además presentan irregularidades de tipo técnico por su calidad, precios y ejecución de obra,

afectando la población estudiantil de las Instituciones Educativas que debieron beneficiarse.

En el Sector Salud se incrementó el número de beneficiarios del Régimen Subsidiado, alcanzando más cupos, se debe tener en cuenta que este incremento se debió a que la Nación giró más recursos, la mayoría de municipios no amplió cobertura con recursos propios, denotando una deficiente Gestión.

El Plan de Atención Básico PAB, se ejecutó el 100% de las actividades programadas, no se formularon indicadores que permitieran medir el impacto causado en la comunidad, por lo tanto se presentó limitación al alcance.

Las políticas de vivienda en procura de reducir el déficit habitacional del Municipio, no han sido ambiciosas, se han realizado convenios con el sector privado y las Cajas de Compensación en procura de satisfacer esta necesidad básica, no se lograron los objetivos planteados, de los proyectos plasmados en el plan de acción, la gestión en la ejecución de los recursos no fue eficiente.

Las observaciones anteriores permiten conceptuar que la gestión adelantada por los municipios no fue eficiente, económica, eficaz, en conclusión no fue efectiva en el uso de los recursos públicos y por lo tanto dichas afirmaciones se concretaron en hallazgos fiscales, disciplinarios y administrativos, de los cuales se da traslado a los organismos competentes.

el presupuesto como herramienta de gestión de los organismos; más aún, el proceso presupuestario (tanto en su etapa de formulación como de ejecución) no se vincula con los planes de desarrollo, la formulación presupuestaria no toma en cuenta los objetivos estratégicos del municipio ni incluye la reflexión sobre los recursos necesarios para llevar adelante las políticas planteadas. En definitiva, la formulación presupuestaria se ha reducido, en la mayoría de los casos, a un ejercicio orientado exclusivamente a garantizar el equilibrio macroeconómico del sector público.

Estas debilidades se traducen en serias deficiencias de la Administración en cuanto a la calidad de los servicios que provee, a su capacidad regulatoria y a su rol de garante de la igualdad de oportunidades. Además, y dado este marco, no es sorprendente que la administraciones se encuentren frustradas las posibilidades de planificar estratégicamente el futuro.

En su mayor parte, los servicios públicos son conducidos por la rutina y no están orientados a la consecución de resultados que se consideren importantes desde el punto de vista político.

No se detienen a considerar la viabilidad financiera de sus propuestas. La participación ciudadana en la planeación nacional es una simple formalidad, sin ningún carácter decisivo ni democrático.

Hay dispersión actual de los programas sociales y su falta de sinergia en el nivel municipal., deficiencias en la formulación de los planes en cuanto a lograr una mayor participación de la sociedad civil, que deben ajustarse a las competencias y a la realidad financiera e institucional del municipio para alcanzar planes integrales que garanticen avances en todas las áreas de desarrollo.

El reto es no dejar la planeación participativa a la letra muerta del papel. Es necesario profundizar el ejercicio democrático para encontrar soluciones a los problemas locales y para involucrar un conjunto más amplio de recursos (financieros, organizacionales, humanos) en la construcción concertada del desarrollo municipal, a través de lo que algunos llaman un ejercicio mucho más relacional del gobierno, extendiendo los compromisos y las responsabilidades de la gestión pública hacia redes de actores interdependientes.

Este desconocimiento, desafortunadamente nos lleva a que muchas de las inversiones con recursos nacionales y locales se hagan sin los suficientes criterios de equidad y de justicia, de eficiencia administrativa, de participación ciudadana sin identificar las necesidades básicas insatisfechas y cuando esto ocurre se llega al despilfarro, a la ineficiencia, lo cual lleva a los ciudadanos a la indiferencia y a las administraciones locales a la banca rota.

La gestión adelantada por las administraciones locales no acatan las disposiciones que regulan sus actividades y relaciones, y no refleja un adecuado manejo de los recursos puestos a su disposición, generando en su administración fallas en los principios de economía, eficiencia y equidad, lo cual no permite cumplir con los planes y programas desarrollados y con las metas y objetivos propuestos.

En cuanto al control de planeación, a pesar de existir el Consejo Municipal de Planeación y la participación de la comunidad, en algunos municipios no se elaboró el plan de acción, instrumento de planeación fundamental para orientar estratégicamente la ejecución del Plan de Desarrollo.

Las fuentes de financiación del Plan provienen de las transferencias de la Nación, Sistema General de Participaciones, cofinanciación, créditos, recursos propios y otros.

Los planes de Desarrollo, generalmente están divididos en cuatro sectores, Educación, Bienestar Social y Familiar, Vivienda y Agropecuario. En cuanto a las metas financieras casi siempre solamente se da cumplimiento al sector Bienestar Social y familiar, sobrepasándose en su ejecución. En cuanto a las metas físicas el sector Bienestar Social y Familiar sólo se ejecutó en un pequeño porcentaje. Al

verificar el cumplimiento de las metas físicas y financieras del plan, se pudo establecer su incumplimiento con relación a lo proyectado.

No se suelen elaborar planes de acción de las dependencias de la Administración Municipal para períodos de un año en la ejecución del plan de desarrollo, contrariando lo estipulado en el Artículo 41 de la Ley 152 de 1994.

Los bancos de programas y proyectos fueron creados mediante Acuerdo Municipal, pero en la práctica no operan.

No existen indicadores para la evaluación y seguimiento del plan de desarrollo, dificultando la evaluación de eficiencia y eficacia, incumpliendo con el Artículo 37 de la Ley 489 de 1998. Solo se ejecuta metas físicas o actividades programadas

Aquí cabe preguntarnos, qué pasa con el sistema de evaluación y monitoreo del proceso de planeación?, sistema previsto por la Ley 152 de 1994 (Cap. XII), que establece que los municipios, con apoyo a nivel nacional y departamental, diseñaran un sistema de información, auto evaluación y monitoreo del proceso de planeación local, sencillo y descentralizado, que se utilizará en la formulación de los planes para monitorear su gestión y ejecución. Además expresa que las autoridades e instancias del sistema de planeación local serán capacitadas y asesoradas por los departamentos para que administren y usen el sistema de evaluación y monitoreo en la realización de sus respectivas atribuciones.

La Contraloría General de Nariño viene aplicando el Audite, guía para la evaluación de la gestión fiscal; en cuanto a la evaluación de los resultados existen Instrumentos de generales que deja a criterio del auditor, en razón de que no existen criterios uniformes para evaluar la gestión de los entes públicos.

En esta guía el principal fundamento de control de gestión y de resultados es evaluar los procesos desarrollados por un administrador, para determinar la eficiencia de la gestión realizada. La gestión se inicia desde el momento que le son asignados unos recursos a un administrador público para ser transformados en un bien o prestar un servicio.

Este hecho le demanda una serie de acciones directas como el planear el manejo de los mismos en la adquisición, mantenimiento, adecuación, capacitación y conservación, es aquí donde la administración enfoca el análisis del principio de economía.

Al evaluar el control de gestión y de resultados, además de analizar la legalidad de sus procedimientos en el cumplimiento de su objeto social debe tener en cuenta lo siguiente:

- La eficiencia de la gestión pública.
- El grado de los cumplimientos de los objetivos y metas asignados a las entidades territoriales del plan de gobierno.
- La economía en el uso de los recursos y la eficiencia en su asignación.
- El valor agregado que le está aportando la entidad a la sociedad.
- La equidad en la distribución y prestación de los servicios.
- El impacto de la gestión frente a la administración, el manejo del patrimonio público y los recursos naturales y su impacto a nivel macroeconómico.

El Control de la Gestión a la Administración Municipal, se divide en:

- Evaluación de los procesos administrativos.
- Evaluación de los principios: Economía, Eficiencia, Eficacia, Equidad.

7.3. EXPERIENCIAS DE OTRAS ENTIDADES DE CONTROL EN LA EVALUACION DE PLANES DE DESARROLLO

7.3.1 Planeación Nacional. El país cuenta con el sistema de evaluación y monitoreo del proceso de planeación, que se supone sirve para monitorear gestión y ejecución de los planes de desarrollo.

La Constitución Política en el artículo 343, párrafo 3 le confiere a Planeación Nacional el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración Pública, en lo relacionado con políticas y proyectos de inversión.

El Departamento Nacional de Planeación -DNP- plantea una metodología de medición y análisis del desempeño municipal, que permite a los departamentos cumplir con lo ordenado por la legislación vigente, evaluar la gestión pública de sus municipios y al mismo DNP integrar la evaluación de la gestión territorial.

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

7.3.2 Planeación Departamental. Las disposiciones generales de la Ley 152 de 1994 dispone que los municipios, con el apoyo a nivel nacional y departamental, diseñarán un sistema de información, auto evaluación y monitoreo del proceso de planeación.

Así también, los Consejos Territoriales de Planeación: además de las atribuciones establecidas en la Ley del Plan de Desarrollo, harán seguimiento, evaluación y

recomendaciones para la buena marcha de los planes, informando públicamente a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión en términos del logro de los objetivos del plan de desarrollo realizando un balance anual de resultados. Las recomendaciones del Consejo Territorial deberán ser respondidas públicamente por la administración municipal

En atención al mandato establecido en la Ley 715 de 2001, Decreto 72 de 2004, Planeación Departamental de Nariño, elabora un informe de resultados de la medición, análisis y evaluación de la gestión de los municipios. Para el proceso de evaluación de la gestión que adelanta Planeación se hace a través de un aplicativo denominado SICEP 501¹⁰, que contiene 4 componentes, Eficacia, Eficiencia, Requisitos Legales, Gestión y Entorno.

- **Componente de Eficacia.** Mide cualitativamente el desempeño de la entidad para cumplir con las metas propuestas en los planes de desarrollo, es el grado de consecución de los objetivos y las metas; entre mayor sea el grado de cumplimiento en las metas trazadas, mayor será el nivel de eficacia obtenido.

Planeación con el análisis de este componente realiza la evaluación del avance y cumplimiento del Plan de Desarrollo, teniendo en cuenta la ejecución de metas propuestas para la vigencia en sectores catalogadas como básicos: educación, salud, agua potable y saneamiento básico; y sectores no básicos; agropecuario, vivienda, vías, deporte, cultura y medio ambiente.

En las conclusiones del Componente de Eficacia el informe de Planeación Departamental, señala:

“...ninguno de los planes de desarrollo es evaluable, porque no cumplen con los requerimientos para la elaboración del componente de eficacia, ubicándose la mayoría de los municipios en los grupos 5 y 6 , no incluyen metas de producto que sean cuantificables e indicadores que permitan su seguimiento y evaluación; por esta razón el indicador de eficacia no puede ser elaborado para ningún municipio del Departamento de Nariño para la vigencia 2004”

- **Componente de Eficiencia.** Busca evaluar si los productos obtenidos por las administraciones municipales en los sectores básicos (educación, salud y agua potable), son económicamente eficientes en términos de alcanzar la maximización del producto con base en los insumos utilizados (recurso humano, físicos, financieros, tecnológicos. La metodología de Planeación para la evaluación de

¹⁰ SICEP 501 (Sistema de Información para la captura de ejecución presupuestal de la vigencia 2004). Programa creado por el DNP, para evaluar y calificar el desempeño fiscal de los municipios.

este componente contempla los sectores establecidos como básicos en la ley 715.¹¹

- **Componentes Requisitos Legales.** Focaliza el análisis sobre el cumplimiento de las disposiciones legales, establecidas en la ley 715 de 2001 y demás normas que desarrollan o modifican dicha ley, con el propósito de verificar el estricto cumplimiento de las condiciones de ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones por parte de las entidades territoriales.

Este análisis se basa en la verificación de tres aspectos:

- Incorporación y ejecución presupuestal de los ingresos transferidos por concepto del Sistema General de Participaciones
- Análisis de la ejecución total del gasto de inversión respecto a los recursos asignados y recibidos conforme a totales y porcentajes de forzosa inversión
- Desagregación del gasto de inversión sectorial ejecutado

Utilizando el sistema de captura de ejecuciones presupuestales (SICEP), como herramienta de recolección de información territorial, se complementa con otras fuentes de análisis.

- **Componente de Gestión.** La evaluación del componente de gestión de conformidad con la metodología de Planeación Nacional, se simplifica a la capacidad administrativa, financiera y sectorial que tiene el municipio para cumplir el Plan de Desarrollo y sus funciones.

- **Capacidad Administrativa.** Hace referencia a los recursos humanos, financieros, técnicos con los que cuenta la administración para adelantar cada uno de los momentos de la gestión: planeación, ejecución y evaluación. De acuerdo a la metodología, la capacidad administrativa se mide a través de indicadores como la estabilidad del personal directivo, la profesionalización de la planta de personal, nivel de sistematización, automatización de procesos, contratación por licitación o convocatoria pública, capacidad de interventoría y avance del sistema de control interno.

- **Gestión Financiera.** Para evaluar el índice de desempeño fiscal se toma el elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, a través de indicadores como capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento, respaldo de la deuda, dependencia de las transferencias, importancia de los recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro.

- **Componente de Entorno.** Busca determinar aquellos factores de índole político, orden público o sociodemográfico que tiene mayor incidencia en el

¹¹ LEY 715. por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias.

desempeño municipal. En este análisis se incluyen indicadores, como: Ausencia del Alcalde por problemas de orden público y relación del Alcalde con el Concejo

Según la metodología el índice de entorno no afecta la calificación de la evaluación del desempeño municipal, su fin es aportar elementos para el análisis en los resultados de la gestión.

Resultado del Informe para la vigencia 2004, Planeación Departamental concluye: “los Municipios del Departamento de Nariño presentan en general un bajo rendimiento de la gestión territorial al no tener claras las metas de productos, resultados e indicadores concertados en el Plan de Desarrollo”

En lo que respecta al aspecto fiscal, el informe de Planeación Departamental para la vigencia 2004, manifiesta que existe incapacidad de 59 de los 64 municipios de subsistir con los recursos propios, territorios enmarcados en categoría sexta lo que refleja la dependencia que tienen de los organismos centralizados por las transferencias de la Nación.

Aquí, es importante tener en cuenta que Planeación Departamental utiliza en la evaluación el Índice de Desempeño Municipal, que se entiende en función de los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios, mediante la utilización de recursos disponibles y de la capacidad administrativa y, en relación con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo y el marco normativo vigente, este índice trata de determinar el lugar que ocupa un municipio en el Departamento de acuerdo con el resultado de eficacia, eficiencia y requisitos legales, el uso de los recursos públicos, así se construye el índice de desempeño municipal, el cual sintetiza la gestión del municipio en una escala de valor de 1 a 100.

En el Informe Departamental de evaluación del desempeño de la gestión municipal, período 2004, expresa: “La experiencia ha demostrado que existen inconvenientes para realizar una evaluación integral de los planes de desarrollo, debido a varias razones; por lo tanto se determinaron algunos criterios generales para clasificarlos por grupos”

Los grupos que define son:

Grupo 1. Municipios con Plan de Desarrollo evaluable, bien estructurado y definido por dimensiones, objetivos, estrategias, programas, proyectos, metas actualizadas con su respectiva asignación de recursos, indicadores con su respectiva línea base y ponderadores.

Grupo 2. Contiene las características del grupo 1 excepto los ponderadores para otros sectores.

Grupo 3. Contiene las características del grupo 2 excepto indicadores con su respectiva línea base.

Grupo 4. Contiene las características del grupo 3 excepto asignación de recursos por meta actualizadas.

Grupo 5. Contiene las características del grupo 3 excepto metas de productos medibles.

Grupo 6. No presentan las condiciones mínimas para ser evaluados.

De otra parte, es el Plan de Inversiones el que se convierte en el punto de partida para realizar la evaluación de la etapa de ejecución del Plan Desarrollo, pues es la parte específica del plan de desarrollo, en la cual la administración territorial precisa, para el período de gobierno y en particular para cada vigencia del mismo, los programas y subprogramas a desarrollar, la identificación de la asignación presupuestal requerida para su ejecución, así como la previsión de fuentes de financiación

Es ya el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, instrumento integral del sistema de planeación y del sistema presupuestal, que tiene por objeto determinar los programas, subprogramas, metas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal (1 de enero hasta 31 de diciembre), sus fuentes de financiación y la entidad responsable de su ejecución.

El Plan de Acción como instrumento de evaluación permite a la administración municipal, orientar estratégicamente la ejecución del plan de desarrollo para períodos de un año que coincidan con la ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia.

7.3.4 Contraloría de Cundinamarca. La Contraloría de Cundinamarca con la aplicación de modelos gerenciales, ha alcanzado un alto nivel de desarrollo de metodologías para adelantar auditorias con enfoque integral, control de advertencia, control de mejoramiento, control resarcitorio con procesos de responsabilidad fiscal, evaluación y análisis de las políticas públicas, estudios sectoriales, evaluación de las finanzas públicas, control social y control de los recursos y del medio ambiente, entre otros.

Esta Contraloría ha implementado el Manual de Control Fiscal para Cundinamarca MAFISCUN, como elemento de obligatoria aplicación en el desarrollo del proceso auditor y demás actividades que tengan que ver con el cumplimiento de la Misión Institucional.

El Manual de Control Fiscal para Cundinamarca impulsa normas y procedimientos trascendentales e indispensables para la viabilidad de las auditorias a nivel

departamental, y se hace énfasis en el Memorando de Encargo, es decir, la planeación detallada y objetiva de las auditorias, en las mesas de trabajo, orientadas al análisis de la auditoria llevada a cabo en cada entidad fiscalizadas en la cual participan auditores y auditados, en los Planes de Mejoramiento inmediato, que promueven y comprometen mayor eficiencia en la inversión de los recursos y bienes del Departamento, por parte de los entes sujetos de control.

Este Manual de Control Fiscal para Cundinamarca es una herramienta que define y desarrolla las políticas de la entidad en materia de Control Fiscal, pero la Contraloría no cuenta con un instrumento metodológico específico para la evaluación de los planes de desarrollo.

El Manual integra los diferentes controles y contempla el cumplimiento y la observancia de las normas de Auditoria Gubernamental establecida por la Contraloría General de la República.

7.3.5. Contraloría del Valle del Cauca. La Contraloría del Valle del Cauca, en cumplimiento de su Plan General de Auditoria, practica Auditorias con Enfoque Integral, modalidad abreviada a los Municipios y en desarrollo del proceso auditor, se evalúan las áreas de Gestión de la Entidad, Contratación, Financiera y Contable, Sistema de Control Interno, y la cuenta rendida por el municipio, lo cual concluye con la elaboración de Matriz de Riesgos y hallazgos que son dados a conocer a la Administración Municipal, pero en sus líneas de control no está la evaluación de los planes de desarrollo como tal.

7.3.6. Contraloría del Atlántico. Esta Contraloría Territorial, practica revisión gubernamental con enfoque integral y el proceso de Revisión de Cuentas a los municipios, elaboran un dictamen integral netamente ligado a análisis de tipo financiero, no hace evaluación a los planes de desarrollo

7.3.7. Contraloría de Antioquia. A diferencia de las anteriores, dentro de la Auditoria con enfoque integral, se contempla como una línea de auditoria la evaluación del Plan de Desarrollo

Esta línea incluye la práctica de pruebas selectivas, análisis de evidencias y documentos que soportan la gestión de la Entidad, con estos resultados conceptúan sobre la Gestión de los objeto de fiscalización

7.4. INDICADORES CONTENIDOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO

Los indicadores no son solo patrones del sistema de seguimiento y evaluación, sino que también alimentan la función de planeación al establecer, delimitar y seleccionar el tipo de información precisa requerida en los proceso de planificación.

Algunos municipios han implementado el manual de indicadores de gestión, que contiene parámetros generales utilizados por la administración. Esta herramienta se divide en tres aspectos: Generalidades de control y de resultado, fases de la auditoria e indicadores de gestión.

Con respecto a las generalidades de control y de resultado se hace una explicación de los objetivos y metas que pretenden alcanzar los planes de gestión y de resultado; en el caso de las fases de la auditoria, se refiere a los procesos que se debe desarrollar para observar el cumplimiento de las diferentes actividades, y el caso de los indicadores de gestión, hace alusión, a los mecanismos de medición, tanto cuantitativa como cualitativamente, en este ultimo aspecto, se incorporan los indicadores mas representativos dentro de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad.

Los objetivos que se plantean son:

- Evaluar los resultados obtenidos, en cumplimiento de las políticas, planes y programas de la administración municipal, examinando si los recursos disponibles fueron asignados, distribuidos y utilizados de manera eficiente, económica y eficaz.
- Determinar si el municipio está cumpliendo con el objeto social y determinar el déficit o superávit que reporta al finalizar cada vigencia.
- Establecer el grado de cumplimiento de las metas y objetivos fijados por el Municipio, en desarrollo de su objeto social, en términos de calidad, cantidad y oportunidad.
- Determinar si la asignación de recursos financieros y humanos es la mas adecuada para el logro de los objetivos.

La ley 190 de 1995 en su artículo 48 establece: las entidades del estado deben elaborar un manual de indicadores de eficiencia para la gestión de los servidores públicos de las dependencias y de la entidad en su conjunto, que deberán responder a indicadores generalmente aceptados.

Para el ejercicio del control de gestión y resultados le corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías Departamentales y Municipales evaluar los indicadores con que cuenta la entidad; no obstante esta podrá diseñar indicadores complementarios en el ámbito interno y externo. En el ámbito interno, para establecer la eficiencia operativa en el uso de los recursos puestos a disposición del administrador y en el ámbito externo, para medir la contribución de la entidad al contexto socioeconómico del País.

Teniendo en cuenta que el Indicador es la relación entre variables cuantitativas y cualitativas; que permite observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, de acuerdo con los objetivos y metas previstas e impactos esperados, los indicadores pueden ser relacionados consigo mismo o con estándares internos y externos. Por lo general se expresan en porcentajes.

Así los Indicadores de Gestión, se conceptualizan, como el resultado obtenido de las relaciones entre variables de cada proceso; los cuales miden los principios establecidos por la Ley.

Las siguientes características definen a los indicadores de gestión contemplados en la gran mayoría de planes de desarrollo:

- Se desarrollan en el espacio donde se comparan los tipos de servicios en diferentes lugares, y en tiempo, con otros de similares características ya sean del sector, económico, interno y/o externos.
- Son de orden más cuantitativo que cualitativo.
- Se interrelacionan por unidades homogéneas de medida. (Tiempo, dinero y cantidad).
- Son selectivos.
- Pueden ser comparables consigo mismo y con estándares.

Los parámetros generales para la elaboración de indicadores, que han tomado los municipios son:

- Identificación y análisis de la entidad, tanto en estructura organizacional como funcional.
- Selección y análisis de las variables relevantes o estratégicas que involucran aspectos como: situación económica, financiera, presupuestal, distribución del servicio, inversiones y otras que se consideren inherentes a la organización.
- Determinación de la frecuencia (tiempo de aplicación de los indicadores)
- Establecimiento de estándares de medición internos y externos. Cabe anotar que se entiende por estándares valores que miden stoks y cuantifican flujos que sirven de base para observar desvíos respecto de lo real.

Los indicadores por si solos no evalúan, si no que suministran información para profundizar en áreas específicas que permiten el mejoramiento continuo de la entidad. El análisis e interpretación de los mismos debe ser claro, razonable y objetivo. Es necesario identificar los factores internos y externos que influyeron en los resultados alcanzados, sin desconocer que las entidades del estado son ejecutoras de políticas económicas y sociales. Dentro los factores externos se encuentran las siguientes.

- Políticas salariales al margen de la profundidad
- Políticas de gobierno respecto al manejo de precios tarifas y subsidios

Entre los indicadores más utilizados, tenemos:

- Indicadores de Insumos

Que establecen relaciones entre los insumos o recursos (humanos, físicos, financieros y técnicos), necesarios en el desarrollo de la entidad.

- **Recurso Humano:** Que analiza y estudia situaciones relacionadas con el personal involucrado, directa o indirectamente en los procesos y actividades de producción y/o prestación de servicios, seleccionando las variables más relevantes:

- **Recursos Físicos:** Que analiza el manejo dado a los bienes muebles e inmuebles en los procesos de adquisición, utilización, conservación y mantenimiento, necesarios en la producción y/o prestación del servicio

- **Recursos Financieros:** Que evalúa la distribución y aplicación dada al presupuesto, en cumplimiento de sus políticas, planes y programas sugeridos para el logro de su objeto social. En cuanto al objeto del gasto, analiza la distribución de los distintos factores de producción y/o prestación de servicio, como resultados de la utilización de los mismos:

En los indicadores de economía se presentan:

- Costo de Personal

$$\frac{\text{V/r. Total nomi. Personal por nivel (direc.), prof. Admitivo y operat.}}{\text{Valor total nómina personal de la entidad.}} \times 100$$

Muestra la participación de los diferentes niveles del personal frente al gasto de la nómina, indicando cuál de los niveles tiene mayor incidencia en el costo total.

$$\frac{\text{Gasto total de nómina}}{\text{Número total de funcionarios de planta (o por niveles).}}$$

El resultado obtenido permite establecer el valor unitario promedio por empleado o niveles de planta.

$$\frac{\text{Gastos por servicios personales}}{\text{Gastos de funcionamiento}} \times 100$$

Muestra la proporción de los gastos por servicios personales con respecto al gasto de funcionamiento.

- Abastecimiento:

$$\frac{\text{Compras en el periodo (semestre, año, mes, hora etc.)}}{\text{Presupuesto compras}} \times 100$$

El resultado permite determinar cuánto del plan de compras se ha ejecutado, con respecto al presupuesto asignado en un periodo determinado.

V/r. Compra de equipo periodo

Total gastos de inversión

Del total designado a gastos de inversión, muestra cuánto se ha ejecutado en la compra de equipo.

Índice de Participación de la Contratación:

Valor total contratación del periodo

Presupuesto de inversión de la entidad.

Este indicador mide la incidencia de la contratación en el presupuesto de inversión de la entidad.

Gastos de inversión (por programa)

Gastos de funcionamiento (recurso humano, oficio o actividad)

Por cada peso invertido en el programa "Z", se ha involucrado "X" \$ o "Y".
Cantidades de recurso actividad u oficio.

- Manejo de Personal

Gastos de capacitación

Número total planta

Muestra el costo promedio de la capacitación de personal de planta si se capacitaron en su totalidad.

Gastos de capacitación
Número total de personal capacitado

Muestra el costo promedio del personal capacitado durante el periodo.

$$\frac{\text{Número total de personal capacitado} \times 100}{\text{Número total de personal de planta}}$$

Muestra cuánto del personal de planta ha sido capacitado.

Gastos personal capacitado por actividad
Gasto total de capacitación

Muestra cuánto de los recursos para capacitación se han utilizado por actividad.

- Gastos de Funcionamiento:

Gastos de mantenimiento
Gastos generales

El resultado establece cuánto de los gastos generales se están utilizando para mantenimiento.

Gastos de operación
Número total de servicios ofrecidos

Muestra cuanto por servicio ofrecido se ha involucrado de gasto de operación (este indicador se utiliza en los casos en los cuales se puede cuantificar el servicio prestado).

Análisis de la Contratación Administrativa

Analiza y avalúa el comportamiento que tuvo la administración en la iniciación, ejecución, terminación y liquidaciones del contrato, de acuerdo a las disposiciones legales, administrativas, económicas, financieras y técnicas que debieron observarse en el proceso contractual, enmarcadas dentro de los principios fundamentales de control fiscal y la función administrativa.

Ahora bien, al realizar la evaluación social, se pretende saber qué es lo que quiere la sociedad y los precios de los recursos utilizados en la prestación o producción de un servicio, a fin de establecer la eficiente asignación de los insumos con el máximo beneficio.

Para realizar este tipo de análisis se requiere la utilización de los precios sociales, porque los precios de mercado de los insumos no reflejan el verdadero costo social por su utilización, al encontrarse distorsionados por una serie de factores políticos, económicos (política de gobierno, tipos de cambio, controles, subsidios, financiaciones etc.), razón que conlleva a valorar los costos y beneficios a precios sociales de eficiencia para determinar la contribución a la sociedad.

Aquí, el Costo: es todo aquello que reduce el bienestar de la sociedad y Beneficio: es todo aquello que eleva el bienestar de la sociedad.

El criterio de evaluación de las organizaciones públicas difiere sustancialmente frente a las privadas, puesto que en estas últimas la razón principal es la búsqueda de utilidades, mientras que en la entidad pública influyen factores de diferente índole; que impiden analizarlas bajo la óptica del análisis financiero tradicional porque su función es social y las políticas del gobierno inciden en su gestión por medio de múltiples mecanismos directos e indirectos.

Algunos rubros contablemente, representan costos para la empresa privada, para la pública corresponden a mecanismos de distribución del superávit. (impuestos, transferencias, pago de intereses y donaciones).

Parte de los ingresos registrados en los estados financieros no corresponden al producto del desarrollo de su objeto social, por lo tanto, se excluyen de los ingresos operativos: los dividendos y participaciones en otras sociedades, ganancias de capital, transferencias presupuestales y utilidades en operaciones cambiarias.

El capital de trabajo se evalúa en términos de costos de oportunidad.

- Excedente Público

Mide la capacidad de la entidad para generar riqueza a la sociedad, en otras palabras, el excedente público es el beneficio neto variable.

El excedente público consta de dos partes: la generación (utilidad pública) y la distribución del excedente total. La primera mide la eficiencia operacional en el corto plazo y la segunda permite observar que agente económico es el más beneficiado con esa utilidad.

a) Generación

$$\begin{aligned} &+ \quad \text{Producción o ingresos de operación} \\ &\quad \quad \quad +/\text{-} \quad \text{IVA, impuestos indirectos.} \\ &\quad \quad \quad +/\text{-} \quad \text{Subsidios.} \\ = &\quad \text{Producción o ingresos a precios de mercado.} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
& \text{Insumos intermedios.} \\
= & \text{ Valor agregado (a precios de mercado)} \\
& \text{Sueldos y salarios (personal activo).} \\
& - \text{ Rentas y alquileres.} \\
- & \text{ Costo de oportunidad de capital de trabajo} \\
& = \text{ Excedente Público}
\end{aligned}$$

b) Generación de Excedente

$$\begin{aligned}
+ & \text{ Producción o ingresos de operación (a costo de factores)} \\
& \text{+/- IVA, impuestos indirectos.} \\
& \text{+/- Subsidios.} \\
= & \text{ Producción o ingreso a precios de mercado} \\
& - \text{ Insumos intermedios.} \\
= & \text{ Valor agregado (a precios de mercado)} \\
& - \text{ Sueldos y salarios.} \\
& - \text{ Rentas y alquileres.} \\
+ & \text{ Otros ingresos no operacionales} \\
= & \text{ Excedente a Distribuir}
\end{aligned}$$

- Indicadores Sociales

La información requerida por este tipo de indicadores está dado por los censos de población y vivienda, encuestas para la caracterización socioeconómica de los hogares, sistemas de estratificación socioeconómicas de zonas urbanas y rurales, sistemas de selección de beneficios de programas sociales, encuestas de ingresos y gastos, registros contables, estadísticas entre otros.

Para el análisis de estos indicadores, es necesario que las entidades dispongan de normas técnicas en el desarrollo de proyectos, tales como: coeficientes de rendimiento, estadísticas históricas e indicadores comparativos de acuerdo con los requerimientos exigidos, con los que no cuentan la mayoría de municipios..

- Otros Indicadores de Eficiencia

En estos indicadores se tiene en cuenta la eficiencia administrativa como un todo y en relación con cada política, programa o proyecto.

- **Indicadores de Productividad:** Es la relación de volumen de producción o servicios prestados en un periodo y los insumos utilizados en su producción (el valor de los servicios prestados como los insumos se pueden medir en unidades físicas o en dinero con relación al tiempo).

- Indicadores de Costo: Relaciona los costos necesarios para la producción de un bien o prestación de un servicio, con la cantidad de beneficiarios, personal involucrado servicio prestado etc. El objeto de este indicador es establecer el costo promedio, costo total y el costo unitario por servicio.
- Indicador de Proceso: Determina la oportunidad de las acciones o procesos y el rendimiento de los insumos involucrados en la producción o prestación de servicio. Ejemplo el cumplimiento de citas médicas y el suministro de energía.

7.4. IDENTIFICACION DE LOS ELEMENTOS CLAVES PARA LA EVALUACION DE LA GESTION FISCAL

Se conoce que La evaluación comienza desde la Planeación, sin la suficiente claridad sobre las metas y estrategias es difícil medir qué tan efectiva es la acción social.

Según Quintero Uribe: “El vector central que debe orientar la gestión social es el impacto que los programas y proyectos producen en la población a la que están dirigidos; además de los principios rectores que deben guiar la política social, como la universalidad o equidad, la solidaridad y la eficiencia”

Ahora bien, tal como lo establece la Constitución Política, el gasto público social debe primar sobre cualquier otro. Es a ésta y sus leyes reglamentarias a las que se puede acudir para cotejar la veracidad de la aplicación de este principio constitucional en la planeación del desarrollo territorial, evaluar el gasto público por su importancia en la financiación de la inversión municipal y departamental y por la magnitud que éste representa en el gasto público consolidado del país. Para desarrollar esta tarea se requiere información que dé cuenta de lo producido por las administraciones territoriales, de donde se deduce que la información es uno de los instrumentos fundamentales para garantizar la transparencia en la gestión pública y para que los ciudadanos ejerzan su derecho a conocer la gestión de sus gobernantes. Por lo tanto, debe producirse y darse a conocer masivamente con el fin de garantizar la gobernabilidad y estimular el buen desempeño de la administración pública y la participación ciudadana.

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

Es notable, que las políticas sociales están lejos de alcanzar sus objetivos debido a que presentan notorias deficiencias en el manejo de los recursos que se ponen a su disposición, al mismo tiempo que muestran poca eficacia en el desarrollo de los productos que generan. Todo esto se traduce en un magro efecto en la situación de bienestar de las personas a las que se dirigen.

Se plantea que el impacto sea el punto de partida, esta orientación implica partir del cambio deseado y definir luego los productos, procesos y actividades y, finalmente, el modelo de gestión y organización. Cohen argumenta que la gestión social concebida desde este modelo facilita aprender de la experiencia a través de la evaluación del impacto y el monitoreo, y genera un estilo más participativo.

La evaluación de impacto no exige únicamente, saber a dónde quiere llegar una organización sino cómo va a llegar allá. En otras palabras, hay una relación directa entre la evaluación y la capacidad de aprender.

Un buen sistema de monitoreo y evaluación recoge información de cada una de las etapas de esa cadena de valor, de manera que la organización pueda evaluar permanentemente la pertinencia de su teoría de cambio: ¿estamos logrando el impacto que esperamos? ¿Por qué? ¿Cómo lo estamos midiendo? ¿Es ese el cambio que persigue nuestra misión? ¿Estamos usando las estrategias apropiadas? ¿Necesitamos algún otro tipo de recursos?

Por otro lado, la implantación de un sistema de evaluación generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario ver procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la implantación del modelo de gestión.

“La evaluación es un componente necesario en la construcción de políticas: es mejor tenerla explícita que implícita, y por lo tanto debatible”¹²

7.5.1. La Gestión Fiscal. La responsabilidad que se declara a través del proceso fiscal es eminentemente administrativa, dado que recae sobre la gestión y manejo de los bienes públicos; es de carácter subjetivo, porque busca determinar si el imputado obró con dolo o con culpa; es patrimonial y no sancionatoria, por cuanto su declaratoria acarrea el resarcimiento del daño causado por la gestión irregular; es autónoma e independiente, porque opera sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad; y, finalmente, en su trámite deben acatarse las garantías del debido proceso.

Como ya se dijo, el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, esa reparación debe enmendar integralmente los perjuicios que se hayan causado a todo lo anterior

¹² BOURGUIGNON, Francois. “Beneficios de la Evaluación, Enfoques y Alternativas”. En Seminario Internacional ¿Por qué Evaluar el Gasto Público?. Bogotá D.C.: Publicación del Departamento Nacional de Planeación. 2004. p. 78.

debe agregarse que el objeto de la responsabilidad fiscal tiene como basamento indispensable la concreción de una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores,

El daño patrimonial estatal podría surgir con ocasión de una ejecución presupuestal ilegal, por la pérdida de unos equipos de computación, por la indebida apropiación de unos flujos de caja, por la ruptura arbitrariamente provocada en las bases de un edificio del Estado, por el derribamiento culposo de un semáforo en el tráfico vehicular, y por tantas otras causas que no siempre encuentran asiento en la gestión fiscal. Siendo patente además que para efectos de la mera configuración del daño patrimonial al Estado, ninguna trascendencia tiene el que los respectivos haberes formen parte de los bienes fiscales o de uso público, o que se hallen dentro o fuera del presupuesto público aprobado para la correspondiente vigencia fiscal.

Para una mayor ilustración conviene registrar -dentro de un horizonte mucho más amplio- que los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, dentro de las cuales la irregularidad en el ejercicio de la gestión fiscal es apenas una entre tantas. De suerte que el daño patrimonial al Estado es susceptible de producirse a partir de la conducta de los servidores públicos y de los particulares, tanto en la arena de la gestión fiscal como fuera de ella.

Daño Patrimonial al Estado. Para efectos de la ley 610/00, se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado,

Cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal.

“el circuito de la gestión fiscal involucra a todos los servidores públicos que tengan poder decisorio sobre los bienes o rentas del Estado. Bajo tales connotaciones resulta propio inferir que la esfera de la gestión fiscal constituye el elemento vinculante y determinante de las responsabilidades

inherentes al manejo de fondos y bienes del Estado por parte de los servidores públicos y de los particulares”.¹³

La Jurisprudencia, establece que: la responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritos por la ley.. Así, la gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados.

Ahora bien, la Contraloría debe "establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal", lo que significa que debe determinar cuándo ocurre y por quién una determinada conducta que puede afectar el erario público, por ello, cuenta con diversas herramientas que les permite ejercer en forma óptima su función fiscalizadora y obtener la aplicación de los resultados de la misma, tales como: La obligatoriedad de sus decisiones, La potestad de imponer multas, Solicitar y obtener las suspensión de funcionarios, Valor probatorio a sus actuaciones ante las autoridades judiciales, Ejercer la Jurisdicción Coactiva, Disponer que en determinados casos se adjudiquen los contratos en Audiencia pública

Si el objeto del control fiscal, comprende, la vigilancia del manejo y la administración de los bienes y recursos públicos, fuerza reconocer que a las Contralorías General de la República y Territoriales, les corresponde determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, imputando cargos y deduciendo responsabilidades en cabeza de quienes en el manejo de tales haberes, o con ocasión de su gestión, causen daño al patrimonio del Estado por acción u omisión, tanto en forma dolosa como culposa. La defensa y protección del erario público así lo exige en aras de la moralidad y de la efectiva realización de las tareas públicas. Universo fiscal dentro del cual transitan como potenciales destinatarios, entre otros, los directivos y personas de las entidades que profieran decisiones determinantes de gestión fiscal, así como quienes desempeñen funciones de ordenación, control, dirección y coordinación, contratistas y particulares que causen perjuicios a los ingresos y bienes del Estado, siempre y cuando se sitúen dentro de la órbita de la gestión fiscal en razón de sus poderes y deberes fiscales.

¹³ SENTENCIA C-840/01. Corte Constitucional Colombiana.

7.5.2. Tipos de Control. De acuerdo a la Ley 42 de 1993, tenemos:

- Control Financiero, es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoria de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera.
- Control de Legalidad, es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.
- Control de Gestión, es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.
- Control de Resultados, es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.
- Revisión de Cuentas, es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

7.5.3. Evaluación y análisis de Resultados del Plan de Desarrollo. Es preciso identificar claramente los resultados obtenidos en los municipios, el impacto de dichos resultados y la relación entre las reformas llevadas a cabo al interior de los municipios con aquéllas más generales, originadas en los órganos rectores u otras instancias administrativas. De esta forma se podrán establecer criterios de éxito para la viabilidad y sustentabilidad del modelo de gestión por resultados

Para la evaluación hay que tener en cuenta los propósitos que plantea la ley 152 de 1994: La Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo.

La Ley plantea que “con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con

las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad”.¹⁴

Así mismo, que para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;

De igual manera, la ley plantea como principios generales que rigen la planeación, entre otros:

- Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación;
- Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley;
- Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;
- Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;
- Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva; Es de anotar, que “El análisis de eficiencia de la actividad implica la búsqueda de las causas, es decir, los factores que influyen sobre esta eficiencia”¹⁵

¹⁴ LEY 152 de 1994. Artículo 3.

¹⁵ LORINO, Philippe. El Control de Gestión Estratégico, La Gestión por Actividades. México DF: Alfaomega S.A.. 1995. p. 81.

- Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;
- Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;

Por razones de diversa índole no siempre la toma de decisiones responde a criterios de eficiencia, equidad, pertinencia, coherencia, consistencia, sostenibilidad o eficacia. Los criterios con los cuales se elaboran, evalúan y ejecutan los proyectos no concuerdan con las prioridades o necesidades básicas de la población.

Existe, entonces, una disyuntiva entre cómo satisfacer las demandas de información social en el proceso de Control Fiscal, y entre los requerimientos de la ley 610 para establecer una responsabilidad fiscal.

Hay una necesidad de contar con un lenguaje común de clasificación, pero por el otro lado está la necesidad de encuadrarlo dentro de la órbita de la gestión fiscal.

En los municipios nos enfrentamos con situaciones donde según los registros la inversión se ha realizado de acuerdo a las estipulaciones de la normatividad , pero sus niveles de indicadores de necesidades básicas no cede y sus habitantes sienten que la situación está peor. Se nos dice que los municipios tienen comportamientos de bueno a excelente, pero, de nuevo, los locales sienten lo contrario.

El discurso de los Alcaldes se ha divorciado de la realidad social, y como se mencionó anteriormente, lo social ha estado subordinado a lo económico, debido a que ha carecido de instrumentos que le permitan a la sociedad conformar el derrotero deseado, de forma robusta y sostenida.

Esta complejidad hace que cuando se quiera resumir efectivamente una valoración de la realidad por medio de piezas de información que fácilmente se conviertan en piezas de conocimiento, esta no sea una tarea fácil ni sencilla.

Se dice que es importante la definición de indicadores para que nos digan si vamos en la dirección correcta, que estos fueran relevantes en la elaboración de políticas y que ayudaran en la evaluación efectiva de los programas sociales. Sin embargo, ir en la dirección correcta depende de cuál es esa dirección, y de quién la ha definido. Dentro de este contexto, la dirección correcta es aquella que ha sido definida por el colectivo social, formado éste por la participación de los grupos organizados (organizaciones no gubernamentales, laborales, empresariales,

profesionales, comunidad), y del gobierno y la clase política representada en los partidos políticos.

Si bien es cierto se tiene que reconocer que los indicadores sociales han estado rezagados y que no se tiene un marco conceptual que los integre, es importante también reconocer que la sociedad, sus organizaciones, y ventanas para la participación individual, son los que deben definir hacia dónde se quiere ir, cuáles son las metas a plazos de 5, 10, 15 o 20 años, y por consecuencia avalar los indicadores que permitan darle un seguimiento al colectivo social en ese trayecto. Esto es importante y fundamental, si se quiere que ciertamente los indicadores sociales sirvan para hacer esta valoración efectiva de los parámetros sociales considerados de relevancia hacia la sociedad de todos.

7.6. INDICADORES PARA LA EVALUACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO DESDE LA OPTICA FISCAL

La propuesta es elaborar un conjunto de indicadores que, más allá de las variables tradicionales de inversión, producción que, realicen una evaluación más específica del modo en que el gasto público se invierta y produzca una mejora social, siendo así sensibles a la demanda social, resolviendo la problemática de las comunidades.

Desde el punto de vista utilitarista existen 5 dimensiones del desarrollo social:

1. Pobreza. Se mide mediante indicadores como: tasa de desempleo, porcentaje de la población por debajo de la línea de la pobreza, ingresos desiguales para hombres y mujeres, otros
2. Aspectos demográficos: tasa de crecimiento de la población, tasa neta de inmigración, densidad de la población, otros.
3. Educación: tasa de escolaridad primaria, secundaria y universitaria, tasa de alfabetización de adultos, tasa diferencial de permanencia en la escuela para hombres y mujeres, gasto en educación, otros.
4. Salud: porcentaje de la población con acceso a sanitarios, acceso al agua potable, esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil, inmunización contra enfermedades infecciosas, uso de métodos anticonceptivos, gasto social en salud, otros.
5. Asentamientos humanos: porcentaje de la población urbana respecto a la total, tasa de crecimiento de la población urbana, pérdidas humanas y económicas por desastres, superficie de tierra por persona, gasto per cápita del gobierno en infraestructura urbana, otros.

“Los indicadores, siendo los criterios que permiten valorar y evaluar las modificaciones de las variables, dan respuesta entonces a una segunda pregunta del Sistema de Seguimiento y Evaluación cual es Cómo Evaluar”¹⁶

Cómo reflejar en los indicadores el principio de igualdad de oportunidades?

Una posibilidad podría ser mediante ajustes como los siguientes: Se trataría de medir no sólo tasa de desempleo; también paro de larga duración.

No sólo esperanza de vida o acceso al agua potable; también las diferencias al respecto para distintos segmentos sociales.

No sólo tasa de alfabetización o cobertura sanitaria; también concentración de carencias en ciertos segmentos poblacionales.

No sólo porcentaje de la población por debajo de la línea de la pobreza; también distancia entre el 10-20% con más ingresos y el correspondiente porcentaje poblacional con menos ingresos

No sólo sostenibilidad ambiental de políticas y proyectos; también concentración del perjuicio ambiental en ciertos entornos urbanos o rurales.

Análogamente, también deberíamos medir variables relacionadas con el riesgo. Pero no sólo pérdidas por desastres naturales o catástrofes tecnológicas, o bien perjuicios derivados del cambio tecnológico; también concentración de impactos en grupos sociales y posibles medidas compensatorias ejecutadas.

En particular, el principio de igualdad de oportunidades exigiría establecer unos mínimos para las dimensiones señaladas antes, por debajo de los cuales no sea posible hablar de justicia social.

La evolución de las estadísticas e indicadores sociales aún no satisface las expectativas de los foros sociales. La “pobreza”, por ejemplo, se sigue analizando solo desde la perspectiva del ingreso. El papel “auxiliar” de lo social a lo económico ha resultado en que el desarrollo de los indicadores sociales haya estado subordinado a explicar el cómo se invierten los recursos y no para explicar la satisfacción de las gentes en nuestras sociedades. “Oficialmente se presenta el ingreso per cápita como un método de clasificación de las naciones. De hecho se considera un método para valorar el grado de bienestar de la población. Es como decir que el bienestar se identifica con la producción. Por tanto, la conclusión aparente es que lo único importante para garantizar a la gente mayor bienestar

¹⁶ QUINTERO URIBE, Víctor Manuel. Evaluación de Proyectos Sociales. Fundación FES. 2 ed. Colombia: Tercer Mundo S.A. 1996. p. 28.

sería hacer aumentar la producción. Pero esto es falso pues el bienestar también necesita otras condiciones. Ante todo se necesita justicia social”.¹⁷

No se tiene un sistema de unidades (mucho menos estándares) que, al menos en principio, relacione todas las variables a un conjunto común de cantidades primitivas lógicamente construidas.

Las dificultades en establecer un sistema de indicadores sociales, se enfrentan con el hecho de que las mediciones sociales van más allá del mero establecimiento o definición de unidades o variables. El “sistema” de indicadores económicos utilizados en nuestros días obedecen a una concepción de Estado y de interrelaciones nacionales, a una forma de concebir el mundo, la cual ha sido consensuada previamente en los foros internacionales, tales como los de las Naciones Unidas y los foros comerciales.

El sistema de indicadores económicos es posible porque obedece a un modelo conceptual previamente establecido. En el ámbito de lo social, no existe ni existirá, un sistema preconcebido sobre cómo deben funcionar las interrelaciones y comportamientos sociales para un país o una zona en particular. Los actores en este “juego” son los habitantes, seres humanos, todos diferentes y con diferentes aspiraciones que colectivamente construyen las aspiraciones sociales en sus entornos. Las interrelaciones se dan en forma espontánea y libre y se manifiestan de mil formas.

las estadísticas sociales tienden a verse como subordinadas de los indicadores económicos, y que es una paradoja de consecuencia fundamental para la política pública, el que mientras se hacen esfuerzos gigantescos para diseñar o rediseñar programas sociales, el conocimiento empírico colectivo en esta área se encuentre en un nivel elemental.

Ahora bien, un indicador hace referencia a un conjunto de estadísticas que sirven para aproximar, o construir una metáfora, sobre los fenómenos sociales que no son directamente medibles. Asimismo, los indicadores son instrumentos que permiten visualizar un concepto, o aproximar la valoración de él, de una forma muy factual; es decir, por medio de estadísticas

En el caso de los indicadores sociales se han concebido para responder inquietudes muy particulares, definidas anteriormente como unidimensionales, cuando, en realidad, la dinámica social es compleja y requiere de la integración y de la medición de las sinergias entre los diferentes componentes que interactúan en una misma sociedad. Los indicadores entonces no pueden ser piezas de

¹⁷ SARMIENTO ANZOLA, Libardo. Sistema Mundo Capitalista, Fábrica de Riqueza y Miseria. 1 ed. Bogotá D.C.: Desde abajo. 2004. p 18.

información aisladas, sino que responden a un concepto. Su nombre lo indica, cuentan una historia sobre algo, pero ese algo ha sido definido previamente.

Aquí, cabe tener en cuenta que, hay una diferencia sustancial con algunos otros grupos de pensamiento. Si se va a medir “algo”, se debe hacer en el tanto en que este “algo” pueda ser explicado o analizado a mayor profundidad, no solo para describir el fenómeno. Existen grupos de investigadores que proponen indicadores con la intención de que estos ayuden a dilucidar la esencia del problema, sin haber previamente definido cuál era el problema de interés; es decir, utilizan un enfoque inductivo. Estos grupos se focalizan en la medición por sí misma. Muchos consideran que el producto interno bruto es usado como una medida de bienestar económico, a pesar de que no fuera diseñado para ese propósito, por esto buscan alternativas.

El ámbito es tan variado que la construcción de indicadores sociales obedece a intereses, a veces, muy disímiles. Por ejemplo, los activistas sociales de movimientos comunitarios quisieran tener indicadores que muestren los impactos de la reducción del gasto público en los niveles del bienestar social. Otros, como las instituciones tradicionalmente implicadas en la política social a escala nacional, quisieran contar con instrumentos de información que les permitan definir nuevos roles sociales en la elaboración de políticas.

Necesitamos indicadores que reflejen la especial situación de algunos grupos en los que convergen todo tipo de carencias.

Para el mismo porcentaje de población pobre, una sociedad puede ser más justa que otra si las rentas de los más favorecidos no se hallan a gran distancia de las rentas de los más desfavorecidos. Por desgracia, los pobres no sólo suelen estar excluidos de la distribución de los bienes sino que suelen tener también un lugar preferente en la distribución de los riesgos.

Las consideraciones anteriores no implican que propongamos prescindir de indicadores clásicos de desarrollo social o calidad de vida, sino más bien expresan la necesidad de completar esos indicadores para dar cuenta de un desarrollo social integral, donde una parte de la población no prospere a costa de otra parte, aun cuando esta última sea una minoría. Por ello es quizá conveniente diferenciar entre los conceptos de “desarrollo social” (que aquí lo usamos como equivalente a “calidad de vida”) y de “justicia social” (que aquí lo usamos como sinónimo de “justicia distributiva”, ya sea de bienes o de riesgos).

Mientras que el desarrollo social sería básicamente medido a través de indicadores de promedios, para poblaciones o segmentos poblacionales; la justicia social debería recibir un tipo de medida comparativa de segmentos poblacionales que refleje dispersión. Entendemos que la justicia social no debería ser desatendida en la estimación o evaluación del desarrollo social (proponiendo quizá

usar el concepto de “bienestar social” para hacer referencia al tipo de desarrollo social que es además socialmente justo), y, por ello, esta cuestión debería ser incluida en la elaboración de indicadores de impacto social.

Así, la línea de reflexión que se propone abordar es el tema de los indicadores de impacto social. En el mundo actual, especialmente en los países desarrollados, la sociedad civil ha cobrado un protagonismo que no tenía en el pasado. Las políticas públicas en los ámbitos más diversos, requieren hoy de la participación ciudadana para su viabilidad práctica y legitimidad democrática. En este contexto se plantea la necesidad de contemplar también la participación social a la hora de desarrollar indicadores de impacto social. Consideramos que los indicadores deberían ser sensibles al grado de madurez democrática de un país en el ámbito de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Es decir, los indicadores deberían no sólo reflejar rasgos de la actividad sino también de la organización de esa actividad, lo cual es ya un ámbito político. En principio, todas las fases del proceso de diseño, desarrollo y evaluación de las políticas públicas son susceptibles de apoyarse en mecanismos que hagan posible el involucramiento social, ya sea a través de la participación ciudadana directa o mediada por grupos de interés.

Consideramos, por otra parte, que este tipo de indicadores de participación deberían completarse de algún modo con indicadores que midan la calidad de esa participación en términos de cultura (y quizá madurez democrática) de la ciudadanía. Es fácil imaginar una situación donde un gobierno demagógico consiga movilizar a la opinión pública para obtener un respaldo explícito de políticas públicas que poco o nada tienen que ver con las verdaderas necesidades sociales.

Un enfoque alternativo de evaluación es el de los sistemas de indicadores sociales. Este método es una herramienta para la toma de decisiones en la asignación de recursos de inversión. Los indicadores sociales seleccionados para la formulación y evaluación de un proyecto, deben guardar estrecha correspondencia con sus objetivos, de manera que reflejen el bienestar social e individual generado.

La propuesta es entonces que los indicadores a plantearse sean denominados “indicadores sociales” de la Gestión Fiscal.

7.6.1. Indicadores Sociales de la Gestión Fiscal. Este conjunto de indicadores pretende, que, más allá de medir inversión, se haga posible una evaluación específica del modo en que el gasto público produce una mejora social

Se conoce que un indicador es un instrumento construido a partir de un conjunto de estadísticas, que permite relatar una historia sobre fenómenos que no son evidentes ni medibles directamente, por ello, Partiendo de que los indicadores son

un apoyo necesario, no solo para explicar las condiciones o estado de una sociedad, sino también para contestar por qué esas condiciones existen.

Se recomienda la adopción, por parte de la CGN, de una lista de cinco temas de incumbencia social y fiscal que surgen de la propuesta, a saber:

1. Población y desarrollo
 - a. Salud
 - b. Bienestar material
 - c. Educación
2. Erradicación de la pobreza
 - a. Ingreso y gasto
 - b. Recursos económicos
3. Expansión del empleo productivo y reducción del desempleo
 - a. Trabajo
 - b. Ambiente laboral
 - c. Educación y entrenamiento
4. Integración social
 - a. Vivienda
 - b. Trabajo
 - c. Crimen y justicia criminal
5. Estado de mujeres y hombres
 - a. Nivel de educación
 - b. Trabajo
 - c. Ingreso

De este modo la Contraloría General de Nariño (CGN), tendría que:

- Monitorear la realización de resultados de las políticas y programas sociales, como cambios en los niveles de desempleo; distribución del ingreso; salud de la población.
- Identificar aquellos factores que parecen estar asociados con resultados específicos (deseables o indeseables) y que se prestan para la intervención vía programas y políticas sociales.

Se recomienda la adopción de una lista y menú de indicadores sociales de Gestión Fiscal que conformen un Conjunto Mínimo de Datos, compilado a partir de los siguientes criterios:

- Relevancia directa con respecto a los cinco temas identificados
- Definición y clasificación
- Indicador que sea ejecutable en la mayoría de los Municipios
- Viabilidad de desagregación por sexo.

Incluye indicadores de pobreza específicos. Sin embargo, muchos de los indicadores incluidos son relevantes para valorar el grado de desventaja de la participación en áreas claves de la economía y la sociedad. Los indicadores sugeridos para la CGN son:

- Estimaciones de población por sexo, edad en los Municipios con Resguardos Indígenas
- Número promedio de años de escolaridad completados, por sexo, y cuando sea posible, por categoría de ingreso
- Producto interno bruto per cápita
- Ingreso per cápita del hogar (nivel y distribución)
- Valor monetario de la canasta de alimentos requerida para Satisfacer las necesidades nutricionales mínimas
- Tasa de desempleo por sexo
- Razón de empleo y población por sexo, y por sector formal e informal, cuando proceda
- Acceso a agua potable
- Acceso a saneamiento

La lista anterior se debe presentar desagregada según urbano y rural, dado que los Municipios del Departamento de Nariño en su mayoría son rurales.

La no inclusión de indicadores de proceso, a pesar de su importancia, se debe a que la CGN ejerce Control Posterior y Selectivo como un mandato Constitucional. Se tendría en cuenta el sistema de estadísticas del SISBEN, pues es vital para informar la situación de la población, para la evaluación del impacto de las políticas sociales y económicas.

7.6.2. Otros Indicadores de Valoración.

Eficiencia o Gestión: Que permita la valoración de la eficiencia en la utilización de los recursos durante el tiempo que se adelantó el plan de Desarrollo.

No se pueden descartar los indicadores de gestión, pues, tienen como misión valorar el rendimiento (productividad física) de insumos, recursos y esfuerzos dedicados a obtener ciertos objetivos con unos tiempos y costos registrados y analizados.

Esto, va a permitir la valoración de elementos, como: La utilización de los recursos humanos, físicos y financieros, el tiempo, el cumplimiento de actividades, tareas o metas intermedias, el rendimiento físico promedio (productividad) medido éste como la relación que existe entre los logros y los recursos utilizados, el costo promedio costo / efectividad o mejor, esfuerzo / resultado o costo / beneficiario.

Indicadores:

- Indicador de calidad: relaciona características del bien o servicio frente al grado de satisfacción de necesidades requeridas por el usuario.
- Indicador de cantidad: relaciona el volumen del bien o servicio programado frente al volumen de servicios atendidos o ejecutados; están determinados en los planes y programas a desarrollar por cada entidad, dentro del plan de gobierno.
- Indicador de oportunidad: relaciona el tiempo programado sobre tiempo ejecutado o utilizado. Un margen de desviación amplio en esta relación genera incrementos en los costos, así como demora en la prestación de los servicios.

Para valorar la eficiencia se debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- Relacionar los costos en los cuales haya incurrido la Entidad en un determinado proceso, proyecto o programa frente al tiempo utilizado.
- Relacionar los costos incurridos en los diferentes procesos frente al personal empleado
- Relacionar los recursos utilizados frente a los objetivos previstos
- Relacionar los servicios prestados frente a los costos incurridos
- Establecer la eficiencia en el recaudo de los ingresos.

Otras variables a considerar, además de las anotadas, son:

Productividad.

$$\text{Productividad (pd)} = \frac{\text{Volumen de prestación de servicios}}{\text{Volumen de los costos}}$$

Costos: Se entiende por costos las erogaciones, directas e indirectas en que incurre la entidad en la producción o prestación de un servicio.

Los costos es otra de las variables fundamentales que permite evaluar la eficiencia administrativa.- al ser relacionada con otras variables involucradas en el proceso productivo muestra el grado de productividad en la utilización de los mismos.

Eficiencia Administrativa.

$$\frac{\text{Gastos de funcionamiento}}{\text{Usuarios atendidos X clase de servicio}}$$

Establece el costo promedio de funcionamiento por cada uno de los usuarios o beneficiarios del servicio prestado, este indicador se puede utilizar para cada uno de los programas o proyectos que hacen parte del plan de inversión con relación a la población directamente beneficiaria.

Costos de Operación.

$$\frac{\text{Valor del programa de inversión social representativo}}{\text{Total gastos de funcionamiento}}$$

Muestra la participación de los gastos de funcionamiento con respecto al valor de la inversión social del plan o proyecto de la referencia.

$$\frac{\text{Costo total X servicio}}{\text{Numero total de usuarios atendido}}$$

Muestra el costo promedio por usuario atendido.

Eficiencia en el Servicio.

$$\frac{\text{Volumen o cantidad de servicios}}{\text{Numero total de beneficiarios}}$$

Indica del total de usuarios con derecho al servicio han sido beneficiados, cuántos o en qué porcentaje, donde la variable servicios se refiere a los programas o actividades de coordinación control supervisión, salud, educación, bienestar social de conservación y mantenimiento del medio ambiente entre otros.

Beneficiarias son las personas y/o las organizaciones receptoras de los servicios ofrecidos por entidades clasificadas dentro del sector central y descentralizado.

Oportunidad.

$$\frac{\text{Tiempo programado proyecto o programa}}{\text{Tiempo utilizado X programa o actividad}}$$

Muestra el grado de cumplimiento del proyecto o programa por actividad

Cantidad.

$$\frac{\text{Numero de servicios prestados (programa o actividad)}}{\text{Numero de servicios proyectados (programa o actividad)}}$$

Muestra cuanto del servicio proyectado se ha cumplido o que cobertura ha tenido el servicio.

Cobertura.

$$\frac{\text{Número de usuarios atendidos por servicio}}{\text{Número potencial de usuarios por servicio}}$$

Muestra qué porcentaje de la población potencial a atender tuvo acceso al servicio o fue beneficiada.

Si el indicador es = a 1 se cumplió la meta.

Si es menor a 1 se hablaría de una pérdida social al no cumplir con la meta establecida.

Si es mayor que 1 existe efectividad en la prestación del ejercicio.

Cantidades

Recurso utilizado (pesos y cantidades)
Recurso planeado (pesos y cantidades)

Muestra el volumen del recurso utilizado frente a lo planeado.

Gastos ejecutados
Gastos programados

Muestra el grado de cumplimiento de los gastos establecidos frente a lo ejecutado presupuestadamente.

Efectividad: “La efectividad es la relación entre los resultados logrados y los resultados propuestos, implicando grado de cumplimiento de los objetivos que se planificaron, adoleciendo de la noción de uso de recursos al establecerse los logros”. (CAF) Corporación Andina de Fomento.

Para el DNP, la eficacia es el grado en que una acción alcanza los resultados esperados. El concepto de grado de efectividad o grado de cumplimiento, para muchos metodólogos, es el mismo grado de eficacia. Aquí la efectividad, es entendida como grado de cumplimiento

Ser más o menos eficaz es cumplir las metas propuestas, es realizar las funciones por las cuales somos remunerados. Una persona es más eficaz, un proyecto es más eficaz, en la medida en que sobrepase las metas que se trazó (teniendo en cuenta en factor tiempo o no), en concordancia con los estándares de calidad establecidos para cada función, producto o servicio.

Tal como se ha visto, el grado de eficacia o grado de cumplimiento de las metas da cuenta de los resultados administrativos y operativos de la entidad (planes, programas y proyectos) y de los funcionarios (compromisos de desempeño) en términos de:

- Cantidad, cobertura y/o producción de bienes y servicios
- Grado de calidad, cualidades, normas o atributos
- Oportunidad en términos de tiempos y fechas

La efectividad involucra, entonces, tanto la eficiencia como la eficacia, y consiste en alcanzar los resultados máximos a través del uso óptimo de recursos involucrados, en forma cualitativa.

Este conjunto mínimo de datos; no se debe convertir en una condición inflexible para un municipio en particular, las circunstancias y prioridades difieren, lo que debe ser aceptado y reconocido como una fuente para ajustarse a las necesidades, pero puede ser visto como un menú del cual se pueden seleccionar los de más alta prioridad

Esta sugerencia se mantiene pequeña, pero básica para mejorar las oportunidades de evaluación por la CGN. Es de anotar, que para algunos indicadores hay que considerar la calidad, comparabilidad y utilidad del indicador a nivel fiscal

Los indicadores se clasificaron, además en tres categorías prioritarias:

- a) Indicadores fundamentales para una supervisión de las políticas que revisten la mayor importancia, cuya recopilación se recomienda a todos los Municipios;
- b) Indicadores que añaden información a la que contienen los fundamentales y que abarcan distintos objetivos de políticas
- c) Indicadores necesarios para formar una imagen más acabada de la situación del Municipio según las circunstancias

Este estudio incorpora los indicadores que surgen del Conjunto Mínimo de los Planes de Desarrollo de los Municipios, de los Indicadores Propuestos por Planeación Nacional, el cual pretende darle un tratamiento integral al proceso de evaluación.

Los indicadores propuestos para hacer evaluación a los planes de desarrollo giran sobre temas específicos que son medibles a partir de la recolección de datos por vía de registro administrativo o de encuestas o censos.

Una característica que hace de la medición social algo muy complejo es su carácter multidimensional y quizá por esto, y por las dificultades de lograr consensos en este ámbito, esta tarea no termina o culmina aquí, con la propuesta. Sin embargo, es el inicio de un proceso para cumplir con los requerimientos de información para la sociedad civil en general, o también un paso firme hacia una mejor conceptualización de un sistema para la evaluación de la gestión fiscal.

7.6.3 Indicadores Establecidos. Para la evaluación de los Planes de Desarrollo se utilizarán indicadores ya establecidos, como:

Indicadores de Resultados: Donde se relaciona lo ejecutado frente a lo planeado, para determinar el grado de desviación en el cumplimiento de objetivos y metas previstas. Hay que evaluar si los resultados obtenidos fueron alcanzados en forma eficiente y económica (utilización óptima de recursos a un mínimo costo).

Las variables a involucrarse en el diseño de estos indicadores son: Gastos programados, Gastos reales ejecutados, Tiempo previsto, Tiempo utilizado, Recurso planeado, Recurso utilizado, Número potencial de usuarios por servicio, Número de usuario atendido por servicio, Resultado planeado, Resultado obtenido, entre otros.

Indicadores de Logro o Eficacia: Nos permiten la valoración de los cambios en las variables socio-económicas propiciadas por la acción institucional, la valoración de la eficacia de los planes, programas y proyectos sociales de la institución para resolver los problemas y las necesidades del grupo y la región.

Teniendo en cuenta que el impacto como el efecto son categorías propias de “los resultados”, es necesario usar unos tipos de indicadores de logro o de eficacia prioritarios.

- Indicadores de Impacto, porque están relacionados con los logros a largo plazo y las contribuciones de los proyectos y programas al cumplimiento de la misión u objetivo superior de la institución y/o del grupo.
- Indicadores de Efecto, porque están relacionados con los logros a mediano plazo y las contribuciones de los proyectos sociales al cumplimiento de los objetivos programáticos en una región específica

Indicadores de Sostenibilidad: La Fundación FES, considera que sostenibilidad es: “La capacidad de los programas y acciones para mantenerse en el tiempo sin depender exclusivamente de los recursos financiero, técnicos y administrativos del ente. Capacidad ligada también a elementos críticos como la participación de otro (comunidad o instituciones), la existencia y aplicación de indicadores y evaluación, seguimiento e impacto”

Desde un punto de vista financiero los indicadores de sostenibilidad giran alrededor de los conceptos de grado de dependencia, multifuente de financiación y proyectos con presupuesto propio, tanto en términos porcentuales como absolutos. Estos indicadores de sostenibilidad financiera deben ser analizados a la luz de una gestión financiera y presupuestal que incluye los controles debidos para garantizar, hoy y mañana, un uso apropiado de los recursos.

Pero además de indicadores de sostenibilidad financiera, se deben construir también indicadores de sostenibilidad bajo otras ópticas como es la sostenibilidad administrativa, sostenibilidad comunitaria y sostenibilidad ecológica.

El grado de sostenibilidad ecológica puede estar valorado con indicadores relativos al:

- Uso del medio ambiente
- Deterioro del medio ambiente
- Grado de protección
- Nivel de conservación
- Nivel de explotación
- Cantidad de recursos naturales utilizados
- Impuesto por uso
- Ingresos por producción de recursos naturales

7.6.4. Relación Entre Indicadores de Gestión y Eficiencia. Según Drucker: “La eficacia es la habilidad para hacer las cosas “correctas”, la eficiencia es la habilidad para optimizar el uso de los recursos en el logro de los objetivos: “hacer las cosas correctamente”

La propuesta sugiere además que el desempeño de un Alcalde, de un gerente o de un funcionario sea juzgado mediante el doble criterio de eficacia y eficiencia, pero recordándonos que ni el más alto grado de eficiencia posible podrá compensar una selección errónea de objetivos y metas apropiados.

En tal sentido, la eficiencia se mide en función de los elementos necesarios para el logro de los objetivos, teniendo en cuenta del uso de los recursos y de los conceptos de costo, por lo cual la eficiencia y la productividad son conceptos semejantes dado que relacionan recursos con resultados. Pero la productividad considera los recursos en unidades físicas, mientras que la eficiencia expresa los insumos en unidades monetarias.

El grado de eficiencia aquí será calculado desde la óptica de:

- Eficiencia productiva o eficiencia interna
- La eficiencia económica
 - Incluyendo costos
 - Beneficio costo
 - Beneficio-efectividad o costo unitario
- Eficiencia Financiera
- Eficiencia en el uso de los recursos

Eficiencia Productiva: En términos de eficiencia productiva, ser eficiente implica utilizar el mínimo de cantidades físicas de insumo para llegar a una meta, y se mide por el grado de aprovechamiento y la capacidad de producir algo.

Productividad: es el rendimiento físico promedio al utilizar un recurso, teniendo en cuenta los estándares de calidad y el tiempo dedicado.

Eficiencia Económica: Esta se entiende como la obtención de la producción con el mínimo de costos. Así como el concepto de productividad se da en unidades físicas, el concepto de eficiencia económica se da en unidades monetarias, señalando el costo que implica para la entidad, alcanzar sus resultados previstos.

En últimas, ser eficientes es hacer las cosas con calidad, a tiempo y utilizando adecuadamente los recursos.

Eficiencia Financiera: El grado de eficiencia financiera está dado por todos los criterios tradicionales que dan cuenta de la gestión del recurso financiero, y que están estrechamente relacionados con los indicadores de gestión a nivel de estructura, reflejando el manejo y/o desempeño del recurso financiero. como indicadores de eficiencia financiera se tomarán: Liquidez corriente, Liquidez inmediata, Promedio pago de los proveedores, Independencia, Índice de Cofinanciación, Capacidad generar ahorro

Eficiencia en el uso de Recursos (Talento Humano): El grado de eficiencia del Plan se calculará a través de los esfuerzos para gestionar adecuadamente los recursos, entre ellos el talento humano. Estos indicadores de eficiencia del manejo del recurso humano son los mismos indicadores de gestión a nivel de estructura, se sugieren: Ausentismo, Salarios, Beneficios de capacitación, Nivel de compromiso, Índice de formación

Al medir la eficiencia de la gestión es necesario escoger de entre los criterios anteriores el más pertinente o adecuado en concordancia con la accesibilidad de la información, los sistemas contables y/o los sistemas de registro en general. Además, en consonancia con lo anterior, ser más eficiente es generar los servicios que se establecen en las funciones, y en los planes, programas y proyectos, pero a un menor costo y/o en menos tiempo y/o con una unidad mínima de insumos utilizados.

Se sugiere utilizar indicador denominado Efectividad Real, por cuanto este implica un proceso de análisis y síntesis, que se logra relacionando la eficiencia (cantidad y desempeño de insumos y procesos) con la eficacia (efectos e impactos alcanzados).

7.6.5. Evaluación de Procesos.

Procesos Administrativos: La evaluación de los procesos administrativos hace referencia a la forma de determinar la eficiencia fundamentada en los resultados obtenidos, los cuales reflejan si la entidad cumplió con los principios básicos de la administración: (Planeación, organización, Dirección y control)

Procesos Operativos: Tiene que ver con la capacidad de transformación cuyo resultado es un producto o servicio. Cuando se habla de servicios el bien se considera intangible: Educación, salud, transporte. Aquí hay que tener claro los objetivos y metas a desarrollarse en el Plan de Desarrollo, los procesos necesarios para la prestación de un determinado servicio, número de personas que intervienen en cada proceso, tiempo empleado en cada proceso para analizar la duración del ciclo de los mismos requisitos exigidos en los procesos, costo por proceso.

Proceso Contractual: Uno de los procesos de mayor relevancia en este tipo de entidades es la contratación, por lo que requiere un análisis exhaustivo desde su Planeación hasta su fenecimiento. La información obtenida en el principio de economía sirve de punto de partida para establecer el manejo dado este proceso y sus incidencias tanto operativas como financieras, en la gestión de las entidades.

7.6.6. Equidad. Estudia el desarrollo de la administración identificando los receptores de su actuación económica y la distribución de los costos y beneficios que se dan entre los diferentes agentes económicos que intervienen en su acción, cuyos objetivos son:

- Identificar los receptores del bien o servicio por estratos socioeconómico.
- Analizar la distribución de los recursos financieros frente a los diferentes factores productivos necesarios para la prestación del bien o servicio.
- Determinar los criterios que se tuvieron de la población beneficiaria en la ejecución de planes y programas.

7.7. DETERMINACION DE PROCESOS Y ELEMENTOS METODLOGICOS PARA APLICARSE A LA EVALUACION DE LA GESTION FISCAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO

7.7.1. La Función de Control. El control parte del punto donde termina la planeación, es el proceso mediante el cual se puede garantizar que las actividades reales y sus recursos asignados correspondan a las actividades y recursos proyectados.

Ahora bien, para que el sistema de cumpla con el propósito anteriormente descrito, debe presentar algunas características, tales como:

- Señales o verificadores oportunos, confiables y suficientes.
- Indicadores sencillos por más complejo que sea el problema y su solución.
- Indicadores comparables.
- Sistemas y procesos participativos.

Siendo el municipio donde se puede medir la eficiencia, eficacia y equidad de las políticas públicas en términos de mejoramiento de la calidad de vida de la población y del fortalecimiento de los canales democráticos, es preciso que el Plan de desarrollo, que contiene ingredientes políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales articulados en propósitos concretos en materia de bienestar, como salud, educación, vivienda, empleo, medio ambiente, entre otros, los cuales se organizan y priorizan en función de las necesidades de la población, la disponibilidad presupuestal y la racionalización de la gestión pública, guardando relación con el programa de gobierno que presentó el alcalde al momento de inscribir su candidatura, se convierta en el principal proceso para evaluar.

Aquí se presenta la propuesta metodológica para evaluar Los planes de desarrollo, la cual se aplicaría, evaluando el impacto de la gestión municipal.

7.7.2. La Evaluación. La evaluación se utiliza tanto en términos de la función de evaluación de la Gerencia Social como del sistema de evaluación de los logros.

Se entiende aquí por evaluación, la estimación de los resultados tanto sociales como económicos del plan, programas o proyecto, a nivel del área operativa, el área administrativa y financiera de la Administración Municipal.

La evaluación cumple los siguientes objetivos:

- Analizar las metas y valorar su adecuación en el contexto en el que opera el plan
- Medir el grado de éxito del plan en la consecución de sus objetivos
- Medir en qué grado el gasto de recursos para el plan, se justifica por sus resultados
- Explorar otros posibles métodos de lograr las metas del plan
- Desarrollar un sistema de comprobaciones continuas de la eficacia del plan a fin de facilitar su examen y modificación como parte de un proceso continuo de operación del proyecto social

Por lo tanto la evaluación de la Gestión Fiscal del Plan de Desarrollo, sería un proceso de análisis crítico de todas las actividades y resultados del Plan, con el objeto de determinar la pertinencia de los métodos utilizados y la validez de los objetivos, la eficiencia en el uso de recursos y el impacto en relación con los beneficiarios.

También la evaluación se tomará como un proceso general de aprendizaje, puesto que terminará con la elaboración de un plan de mejoramiento, cuyos fines, son básicamente:

- Mejorar las condiciones presentes del plan
- Sacar a flote las posibilidades insuficiencias o errores del proyecto para contrarrestarlo y prevenirlo en el futuro.
- Destacar lo útil, eficiente y aceptable para actualizarlo teniendo en cuenta las circunstancias que ayudaron a su éxito y las nuevas que se prevean.

Además de comparar propósitos con resultados, la evaluación después del proceso debe arrojar suficiente información para la identificación y formulación de los hallazgos que aportarán al cumplimiento de la labor misional de la CGN, los cuales se compartirán con miembros de la comunidad y grupos de otras organizaciones, construyendo así, colectivamente, formas más eficientes y eficaces para ejercer el control social.

La evaluación posterior debe precisar si el Plan cumplió o no con los objetivos planteados y explicar las razones que contribuyeron al éxito o dificultad del mismo, enfoca sus estudios y análisis a la constatación de la habilidad para proponer y realizar las estrategias correctas que con mayor rigurosidad resuelvan el problema priorizado; esto es la eficacia.

En el caso en estudio, la eficacia es más importante, ya que ni el más alto grado de eficiencia posible podrá compensar una selección errónea del problema y su solución.

Podría decirse que al igual que la evaluación *ex post* de Victor Quintero Uribe, se examina en primera instancia los productos y resultados inmediatos del Plan; pero además, estudia los efectos e impactos que en el mediano y largo plazo son cooauspiciados por el mismo.

Se entrará evaluando:

A) Metas

- Grado de Eficacia
- Grado de Efectividad

B) Proceso

- Recursos: Humanos, Físicos, Financieros (grados de inversión)
- Tiempo
- Grado de Eficiencia

C) Sustentabilidad

D) Sustentabilidad

Sustentabilidad: está relacionada con la base que la sostiene, que la respalda, con su solidez y consistencia, determinando condiciones concretas para que el proyecto se consolide.

Sostenibilidad: implica condiciones de continuidad, de permanencia en el futuro del proyecto social

En muchas oportunidades un proyecto puede ser sustentable, pero no sostenible, ya que no se cuenta con los requerimientos mínimos de infraestructura que permitan “ambientar positivamente” el proyecto social, y además, se desarrolla en condiciones de mucha pobreza.

En tales casos los proyectos sociales son exitosos en tanto consoliden sus bases o sustentabilidad técnica, política, social; así se requiera reinvertir, canalizar nuevos recursos, subsidiar ciertas transferencias tecnológicas y refinar aquellos proyectos sociales que han demostrado su sustentabilidad y requieran mayor acompañamiento para garantizar su continuidad y proyección.

Se evaluará los Objetivos. Estos son el enunciado claro y preciso de los propósitos, fines y logros a los cuales se aspira llegar, convertidos en elementos de entrada o de partida tanto, para la evaluación como para la construcción de los indicadores

Aquí se pretende evaluar, el cumplimiento de los objetivos institucionales, así como la estrategia y el proceso que permiten el cumplimiento de esos objetivos.

Estrategia: La forma concreta y específica, óptima pero viable, de solucionar una situación, problema o necesidad del grupo con el cual se está trabajando

Tácticas: la forma óptima, pero viable, para lograr cada objetivos específico o componente, son procesos intermedios para alcanzar una meta.

7.7.3. Cómo Evaluar. Los indicadores servirán como patrón de lo que se quiere valorar y/o evaluar, permitirán realizar un avance comparativo respecto a los objetivos trazados y efectivamente alcanzados

Para analizar el impacto de un plan de desarrollo se deben definir modelos de control que pueden ser experimentales, cuasi experimentales y no experimentales, que permitan evaluar la situación de la población beneficiaria después de la intervención del Plan, aislando el efecto de elementos no atribuibles al mismo.

El presente estudio adopta los indicadores sociales de la Gestión Fiscal para evaluar el impacto de los planes de desarrollo, pues ofrece ventajas para la

evaluación de planes, que tengan como principal propósito la disminución de la pobreza, debido a que los múltiples desarrollos conceptuales y empíricos en el área del diseño e implementación de indicadores permiten una cuantificación de la pobreza en sus diferentes dimensiones.

7.7.4. Alcance de la Evaluación de la Gestión Fiscal de los Planes de Desarrollo. El sector social está compuesto por cuatro áreas o sectores principales: Ingresos, Salud, Educación, Vivienda. Sin embargo, en las últimas décadas se ha ampliado el ámbito del sector social, incluyendo, al menos, los campos de:

- Derechos humanos
- Cultura
- Medio Ambiente
- Justicia
- Participación y Democracia
- Recreación

Retomando a Víctor M. Quintero: “Mejorar la calidad de vida, por ejemplo, además de educación, salud y vivienda, requiere mejorar los niveles de solidaridad, participación, respeto y equidad, por mencionar solamente unos”.

El autor nos plantea que el sistema de seguimiento y evaluación es una estrategia de la Gerencia que permite conocer la marcha del proyecto social, valorar el cumplimiento de los objetivos propuestos, proporcionar la información suficiente y oportuna para la toma de decisiones, mejorando la marcha del proyecto y sistematizando las experiencias propias del mismo

7.7.5. Evaluación de la Gestión Fiscal.

Proceso de Evaluación de Resultados: El objetivo importante, es evaluar los resultados y el impacto real del plan. Aquí, se Verifica, que efectivamente las condiciones del Municipio se han mejorado por la intervención del Plan. Además la ejecución puede contemplar la generación de otros efectos y se hace necesario, por tanto, constatar si tales efectos se han producido en la dirección e intensidad deseada y qué tipo de nueva realidad se ha configurado como consecuencia de la inversión realizada.

Hay que preguntarse ¿en qué grado el Plan, durante su vida operativa ha contribuido efectivamente a satisfacer las necesidades del Municipio?.

“La evaluación de resultados (expost) trasciende el control de gestión de las fases de inversión y de operación preguntándose si la presencia y utilización social del producto está contribuyendo eficazmente a generar los resultados esperados

mediante la efectiva solución del problema original, la atención de la necesidad identificada y los impactos deseados en su órbita de influencia”.¹⁸

Esta evaluación nos permite determinar en forma concluyente si hubo un cumplimiento total, parcial o nulo de cada uno de los productos y resultados esperados. De igual forma constatar si se obtuvieron otros resultados, aún cuando los mismos no hubiesen estado entre los esperados.

En esta etapa se trata de constatar el grado de cumplimiento de las propuestas establecidas como objetivo general (resultados) y como objetivos específicos o componentes. De igual forma, precisar si se obtuvieron otras situaciones negativas desencadenadas por el Plan y sus proyectos, así como efectos colaterales propiciados por la realización del mismo

Grado Final de Eficacia y Efectividad del Plan de Desarrollo: Permite comparar los objetivos y sus metas con los productos entregados a la región, así como el objetivo general y sus metas con el resultado final del Plan, el cual debe ser la solución al problema priorizado. Recordemos que la efectividad no toma en cuenta el factor tiempo, mientras que la eficacia si lo hace.

- El resultado: Lo que se valora y evalúa inmediatamente termina el Plan es el resultado generado por un proyecto, el cual debe haber modificado en alguna forma la situación inicial o sin proyecto objeto central u objetivo general del proyecto que estamos evaluando. Este resultado se determina y se origina principalmente por el conjunto de productos generados por los componentes y actividades

Los indicadores de resultado utilizados para la valoración y evaluación de los resultados finales, entendidos como el cumplimiento del objetivo general del proyecto, son los planteados anteriormente, los cuales permiten el análisis de los cambios en ciertas variables relevantes que caracterizan el problema motriz de la región donde se adelantó el proyecto social, Es por esto que los indicadores de resultado, permiten valorar la eficacia del proyecto en resolver el problema priorizado.

Concluir que un plan fue eficaz, es determinar si este resolvió el problema, sus causas, y en qué magnitud. En tal sentido, en este primer nivel de la evaluación, se trata de verificar si los propósitos, objetivos y metas, tanto a nivel de objetivo general como de específicos, se han cumplido, una vez finalizadas las actividades, tareas y el cronograma del proyecto social.

¹⁸ QUINTERO URIBE, Víctor Manuel. Evaluación de Proyectos Sociales. Fundación FES. 2 ed. Colombia: Tercer Mundo S.A. 1996. p. 255.

7.7.6. Evaluación General. Se debe esperar que se cumpla con estas tres condiciones:

- Que garantice una solución adecuada a los problemas planteados
- Que cumpla las restricciones que enmarcan las posibilidades de solución (presupuesto, capacidad institucional)
- Responda en mayor y mejor medida a los criterios de selección adoptados

En la evaluación debe tenerse en cuenta diversos criterios, pero el económico debe jugar papel determinante, en tanto que a la Contraloría General de Nariño le interesa procurar la mayor eficiencia en la asignación y uso de los recursos – generalmente escasos- destinados a los proyectos.

Para la evaluación económica se utilizarán los métodos principales existentes:

- El análisis Costo-Beneficio (ACB)
- El análisis Costo-Eficiencia (ACE)

Análisis Costo Beneficio (ACB): En las Administraciones Municipales los resultados de su gestión o los beneficios no pueden ser cuantificados fácilmente, se necesita de un mecanismo de evaluación que de alguna manera que cuantifique los costos involucrados contra los ingresos asignados presupuestadamente y relacionados con la calidad y cantidad del servicio como la educación, la salud y otros.

El enfoque de costos beneficio considera el complejo de beneficios que puede aportar un proyecto a la situación actual, tratando de incorporar todos los efectos identificables que puedan ser medibles y los valora monetariamente. Igualmente mide y valora todos los costos atribuibles al proyecto.

Por el lado de los beneficios, trata de medir y valorar, tanto los beneficios directos causados a los usuarios por la percepción de los bienes o servicios del proyecto, como a otros grupos sociales que de alguna manera reciben efectos convenientes como consecuencia del proyecto.

Por el lado de los costos, se mide y valora los costos directos en que es necesario incurrir para instalar y mantener en operación el proyecto, así como los costos indirectos que el proyecto puede trasladar a otros grupos sociales afectados por el mismo.

Es importante tener en cuenta que éste método costo-beneficio se aplica en aquellos casos en que tanto los costos como los beneficios pueden expresarse en términos monetarios. Existen distintos indicadores que pueden calcularse una vez conocidos y determinados los costos y los beneficios.

- Valor Presente Neto (VPN)

- Tasa Interna de Retorno (TIR)
- Relación Beneficio/Costo (B/C)
- Relación Beneficio Neto/Inversión (BN/I)

Análisis Costo / eficiencia (ACE): Consiste fundamentalmente, en medir la bondad del proyecto por el grado en que minimice el costo de entregar una unidad de beneficio. Para ello, expresa el beneficio atribuible a un proyecto por el número de unidades de producción entregadas, o por el número de usuarios atendidos.

Este enfoque se aplica especialmente en la evaluación de proyectos en los que es difícil medir el complejo de efectos y más difícil aún valorarlos monetariamente. Frente a estos casos, el ACE hace esta consideración: Cuando se aspira a la satisfacción de necesidades básicas de la población, estos proyectos producen un beneficio incuestionable, pero de difícil valoración. Por ello la metodología de "costo / eficiencia" es de gran aplicación en proyectos de beneficio social, como por ejemplo los de educación y salud.

El enfoque de costo-eficiencia se apoya en indicadores que valoran monetariamente los costos y los expresan por unidad de beneficio medida por el número de unidades producidas o por el número de personas atendidas. Cuantifica los beneficios, no los valora monetariamente. Las medidas comúnmente empleadas en el ACE son:

a) Costo mínimo

El método de costo mínimo se aplica para comparar alternativas de proyecto que generan idénticos beneficios. Así, si los beneficios son iguales, las alternativas se diferenciarán solo en sus costos, por lo que podemos elegir la que nos permite alcanzar el objetivo deseado con el menor gasto de recursos. Sin embargo, dado que los costos de las distintas alternativas pueden ocurrir en distintos momentos del tiempo, la comparación debe realizarse en valor actual

b) Costo anual equivalente

La forma de comparar alternativas que generan idénticos beneficios es mediante el método del costo anual equivalente. Este método consiste en expresar todos los costos del proyecto en términos de una cuota anual, cuyo valor actualizado es igual al VAC de los costos del proyecto.

c) Costo efectividad

Es conceptualmente similar al enfoque costo-beneficio, ofreciendo una alternativa para la evaluación de proyectos sociales. En este caso, el logro de los objetivos de un proyecto se evalúa mediante la comparación entre costos (monetarios) y productos (no monetarios). El resultado es también una medida de eficiencia. El

principal inconveniente de este método es que no permite comparar proyectos o programas con objetivos diferentes, a menos que se los homogenice a través de un común denominador.

7.7.7. Etapas del Modelo de Evaluación.

Levantamiento de información: Consiste en la recolección y análisis de la información legal contable, financiera y técnica para la identificación de áreas y procesos que desarrolla la entidad en cumplimiento de metas y objetivos preestablecidos en el plan de desarrollo.

Aquí, hay que preguntarse: Qué información recoger?, Cuánta?, Cuándo?, Con qué instrumentos?, Quién acopia la información?. Esto, determinado por los siguientes elementos:

- El dimensionamiento que hagan los agentes de la información, en este caso los municipios.
- Tamaño y características del grupo y la región dictaminados por la Misión y la Visión
- Complejidad de los objetivos establecidos para cada nivel (institucionales, programáticos y de proyectos)
- Dimensión de los componentes, las actividades, los recursos y el tiempo asignados al cumplimiento de los objetivos

Tipos de Información:

- Información Legal

Normatividad interna y externa, ley de creación y naturaleza jurídica, decretos reglamentarios, estatutos, directivas, disposiciones administrativas, objetivos generales del sector, establecidos en el plan de desarrollo, objetivos específicos diseñados por la entidad para cumplir con los generales.

- Estructura Organizacional

Misión, visión, objetivo general, estructura organizacional, reglamentos, manual de funciones y procedimientos

- Información Contable y Financiera

De naturaleza cuantitativa, estado de presupuesto, estado de balance general, estado de actividad financiera económica y social, estado de valor agregado, estado de rentabilidad pública, estado de origen y aplicación del excedente social, estado de ahorro, inversión y financiamiento, estado de cambios en la situación financiera económica y social, notas de los estados contables, de Naturaleza cualitativa

- Estado de objetivos
- Información complementaria:

informe de visitas realizadas por la contraloría departamental, informe de visitas de organismos de control o reguladoras como la DIAN y las Superintendencias

- Otras que se considere necesarias.

Técnicas de Recolección de la Información: Tradicionalmente los conteos son los instrumentos más utilizados para la consecución de datos cuantitativos, determinando la cantidad y la frecuencia relativa a una o más variables.

“El conteo, en especial, tal vez representa el método más fácil y rápido para obtener datos, ya que implica la observación y enumeración de una o más características de una parte o toda la población bajo investigación, sin establecer contacto con dicha población” (Birkbeck, 1978)

Entre las técnicas cualitativas utilizadas con más frecuencia se destacan: La observación, La Encuesta, Entrevista, Entrevistas focales, Informes de asesores y usuarios

Teniendo en cuenta que la Contraloría General de Nariño cuenta con los documentos y soportes que manejan las administraciones municipales se debe utilizar la Observación, de los datos registrados.

Los datos que se pueden obtener por observación directa son muy evidentes. Se diría que son públicos porque cualquiera los puede ver, en un documento (libro de actas, registros contables) o requieren de una observación participe de una conducta presente (personas que asistieron a una reunión, actuación económica de la gente), e informes de asesores y usuarios.

Diagnóstico: En esta etapa se realizan las primeras estimaciones de la severidad de la pobreza en el municipio, utilizando el paquete de indicadores sociales elegido.

Se clasificación y depurará la información financiera, contable y estadística para ser analizada y así visualizar tendencias participaciones y desviaciones entre otros aspectos. Los resultados obtenidos reflejan los puntos o áreas críticas de la gestión, sirviendo de base para la elaboración de un examen preliminar.

Análisis de la Inversión: Incluye la determinación de los déficit del municipio en educación, salud, vivienda, vías y recreación. Además, se estima la inversión necesaria para cubrir las necesidades, teniendo en cuenta las restricciones de

recursos y financiamiento. Se calcula dividiendo la meta financiera lograda hasta el momento sobre la meta financiera programada, para cada una de las actividades, y para el momento final.

Para cuantificar el valor de la inversión, hay que tener en cuenta los costos de inversión de cada una de las obras de infraestructura que se estimarán con base en estructuras de costos unitarios, que permiten conocer el número de trabajadores por mes y por metro cuadrado o kilómetro, necesarios para la construcción.

Es necesario estimar la participación de la mano de obra en los costos totales de cada uno de los proyectos, para determinar cuáles cumplen el mínimo establecido por los programas. Los proyectos de infraestructura vial, construcción de vivienda, requisito que sirve de cálculo para verificar el impacto de este proyecto sobre la pobreza del Municipio.

A partir de los costos unitarios se estima el valor de la inversión necesario para cubrir cada uno del déficit y el número de empleos que generaría cada proyecto. Así se verificará el proyecto más significativo en términos de presupuesto y empleo

Procesamiento de la Información: No se trata simplemente de procesar unos datos escuetos, con sus valores y atributos, sino además de verificar la calidad de todos los datos recogidos, sistematizados y difundidos, suministrando así a los agentes interesados la información oportuna, veraz y necesaria para la gestión del proyecto, facilitando igualmente la estrategia y los resultados.

Consiste en separar los diferentes valores asignados y/o que toman las variables relevantes; las metas establecidas para el plan y los logros y opiniones que provienen de los avances y realizaciones. Hay que tomar cada dato, y compararlo con la meta.

Los datos correspondientes a los logros imprevistos no tienen comparación con ninguna meta, pues precisamente por aparecer como imprevistos no estuvieron anticipados.

7.7.8. Instrumentos para la Evaluación: Se tendrá en cuenta la propuesta metodológica de Quintero Uribe y se utilizará:

- Lista de Verificación: Es una lista seleccionada de parámetros que deben ser analizados para verificar posibles impactos ocasionados por el plan. La lista se limita a sugerir en qué aspectos el plan produce impactos positivos o negativos.
- Matrices: Representan información cruzada de los impactos que ocasionan las actividades del plan sobre los componentes del Municipio. En las filas pueden

representarse los componentes del municipio y en las columnas las actividades o componentes del plan según la fase de desarrollo. En los cruces se indican los impactos con su sentido positivo o negativo y su intensidad fuerte, moderada o débil. La representación de los impactos puede utilizar diversas convenciones. Se pueden hacer ponderaciones en escalas cuantitativas (10=fuerte, 1=débil), o por medio de símbolos o colores.

- Redes: Las redes (o flujo gramas) describen visualmente los vínculos entre los factores del municipio y los impactos generados. Con redes se puede representar la forma como funciona un ecosistema o la secuencia de efectos principales y secundarios ocasionados por la acción del plan. Son un instrumento apropiado para visualizar y analizar el alcance de los efectos ocasionados por el plan.

- Sistema de Expertos: Aquí, lo adecuamos a la comunidad, consiste en aplicar un cuestionario de análisis del plan a los grupos de veedores y habitantes de los diferentes sectores de los municipios.

En la metodología (DNP, 1994) utilizan un instrumento, que le permite al sistema de seguimiento y evaluación contar en una sola hoja con la planeación y ejecución del proyecto social; se trata del denominado Plan de Acción, el cual le permite a los proyectos sociales contar con un instrumento resumen para la gestión del mismo. Este debe responder a las siguientes preguntas:

- Qué logro se va a generar
- Qué Indicadores y metas se tienen contempladas
- Cuál es la fecha de cumplimiento de tales metas
- Cuáles son las fuentes de información utilizadas que permitan verificar las metas establecidas
- Qué actividades deben llevarse a cabo, en qué momento y quiénes son los responsables de su ejecución
- Qué recursos son necesarios en cuanto a: Personal, Insumo, Equipos
- Quiénes son los responsables por el logro, seguimiento y evaluación de las metas

- Tablero de Evaluación

Se definen los objetivos del proyecto, los indicadores y sus valores al inicio y al momento de la evaluación final, este instrumento deberá permitir la verificación de:

- Si se cumplieron los objetivos y las metas previstos
- En qué grado y en qué forma se cumplieron
- Este instrumento resumen da pie para calcular lo que en algunas metodologías se denomina grado de eficiencia.

7.7.9. Evaluación de Impacto. Es el proceso de identificación, análisis y explicitación de los cambios o modificaciones que se han producido en las condiciones sociales de la población sujeto y en su entorno, como consecuencia de la aplicación del proyecto.

En consecuencia la ejecución de los proyectos diseñados debe producir una serie de cambios o transformaciones (políticas, económicas, culturales, ambientales) tanto en los actores sociales estratégicos, como en el contexto o en el entorno donde se realiza la acción.

Debe entonces ser posible de verificar y medir el impacto sobre las variables del entorno, por efecto de la implementación del plan de desarrollo.

Para realizar la evaluación de impacto se requiere utilizar tanto los indicadores de efecto como los indicadores de impacto, es decir cuál es el aporte que el proyecto social hace para que se modifiquen tanto las variables socioeconómicas macro del grupo y la región, en concordancia con los objetivos programáticos y la misión y visión establecidas. “Sin embargo, es la práctica continuada en la ejecución de proyectos en una determinada área, la que permitirá llegar a través del “ensayo y error” a una selección apropiada de indicadores de logro social en un área específica”¹⁹

Impactos permanentes: Dada la definición de los indicadores de pobreza seleccionados hay que entrar a definir qué proyectos tienen impacto permanente sobre la pobreza. Específicamente, los indicadores no incorporan variables que midan el beneficio que le genera a una comunidad la construcción de una carretera, un parque o un escenario deportivo. Por esto, hay que definir qué proyectos modifican los indicadores.

El impacto permanente de la construcción de obras de infraestructura se evalúa a través del indicador de necesidades básicas insatisfechas y las variaciones en este indicador se deben a los cambios en las condiciones de la vivienda -CV- y el hacinamiento crítico -HC-.

Un proyecto puede generar tres tipos de traslados en el INBI, los proyectos que mejoran una NBI a una situación en la que sólo les faltaría por resolver la insatisfacción de un servicio esencial (NBI pobreza). Sin embargo, el mayor impacto que se produciría sobre los habitantes del Municipio que pasarían de una situación de pobreza extrema a una en la cual satisfacen todas sus necesidades básicas. Asimismo, implica conocer, quiénes continuarían en el rango de pobreza extrema, debido a que tenían cuatro NBI, o en algunos casos porque los programas no les solucionó su problema.

¹⁹ BANGUERO, Harold y QUINTERO, Víctor Manuel. Los Proyectos Sociales I. Instituto FES de Liderazgo. Cali: Publicación IFL. 1991. p. 111.

Impactos transitorios: Los impactos transitorios generados por los proyectos están en función de la variación en el ingreso corriente de la población empleada. El problema que surge en el cálculo de los impactos transitorios es el criterio utilizado en la asignación de los recursos.

Hay que valorar en los proyectos si escogidos los individuos por su nivel de pobreza, se favorecerán a los más pobres. Es así como, el criterio seleccionado es importante si fue el ingreso per cápita, ordenando a las personas según esta variable. En el caso de los efectos transitorios todos los proyectos propuestos generan impactos.

Ahora, observamos la situación inicial (diagnóstico), se observa el impacto de cada uno de los proyectos, se verifica cuál es el más significativo que permite que las personas superen las necesidades si está en el mayor impacto. Mientras que los proyectos de menor impacto beneficia sólo a algunos habitantes. Estas diferencias están dadas por el monto de la inversión de los proyectos.

Después se suma los impactos transitorios y permanentes en el INBI, se obtiene qué proyectos más afectan los indicadores, cuáles aumentan el porcentaje de personas sin ninguna necesidad básica insatisfecha en la situación sin proyecto, si disminuye el porcentaje de personas que tienen más de una NBI, que proyecto de afecta con mayor intensidad el indicador sin NBI, al aumentarlo o incrementarlo.

A partir de los indicadores, se encontrará que proyectos tienen un efecto significativo sobre la brecha de ingresos, y su incidencia de la pobreza. Es decir, las personas después de la implementación de los proyectos están o no cerca de la línea de pobreza, pero también si logró superar el número de personas pobres o permaneció constante.

En el caso de la pobreza extrema verificar si hay significativo aporte de los proyectos, tanto por la mejora en la incidencia como en la brecha, que proyectos lograron sacar a que número de personas de esta situación, que proyecto es el de menor impacto.

Si los ingresos generados por los proyectos tienen un impacto marginal, que proyectos es de mayor impacto, en cuanto incrementó la situación inicial. Así al sumar los impactos transitorios y permanentes sobre el desarrollo humano, observamos que proyectos que tienen un efecto más significativo.

Para valorar el significado de los impactos se sugiere tener en cuenta, ante todo:

- La normatividad, que son los parámetros o límites legalmente permitidos
- Importancia fiscal, es decir, aspectos críticos para el funcionamiento
- Importancia social, o sea los efectos significativos para las comunidades (salud y seguridad, valores recreativos o estéticos, efectos demográficos)

- Significado Estadístico, rangos o límites de variación técnicamente aceptables. El criterio estadístico tiene que ser por lo menos igual en rigor al normativo, pero puede ser de mayor exigencia ante propósitos decididos de mejoramiento ambiente.

En la práctica los impactos son costos (efectos negativos) y beneficios (efectos positivos) que se causan más allá de los límites inmediatos del plan.

7.7.10. Evaluación del Efecto: Indagar por el efecto es evaluar y valorar de entre un conjunto o colectivo de proyectos, que tanto cada proyecto aporta a modificar las variables sectoriales relevantes al programa, sea este último concebido espacial y/o sectorialmente.

Está ligado con los objetivos programáticos, las variables sectoriales e indicadores de efectos, tales como: Déficit cuantitativo de vivienda, Esperanza de vida al nacer, Población empleada, Nivel de Ingresos, Grado de Escolaridad.

En todos los casos anteriores se está tratando de valorar los aportes del proyecto social al sector, área o programa en que está inscrito, visualizando esta contribución en el mediano plazo y en forma colectiva con otros proyectos sociales.

8. CONCLUSIONES

Aún los municipios no tienen claro que el Plan de Desarrollo es un proceso político, un ejercicio que se hace a través de la de la concertación y el consenso, que requiere de la participación de las diferentes fuerzas sociales, sin exclusiones que conviven en el Municipio; que más que la sumatoria de proyectos es un proceso educativo que permite conocer las posibilidades y la limitación de la totalidad de los recursos municipales, regionales y nacionales, que son la oportunidad para mejorar, para dar solución y no para mitigar las necesidades insatisfechas.

Para que la planeación se convierta en una herramienta de autodesarrollo, ésta se debe concebir no solo como un medio para administrar unos escasos recursos transferidos desde la Nación, sino que es necesario replantearla como un instrumento para aprovechar los recursos locales disponibles, comenzando por crear nuevos capitales sociales, institucionales, de conocimiento y políticos, activando los potenciales de desarrollo territorial que poseen todos los municipios.

Que, si se conoce poco sobre el efecto de las inversiones, no es posible determinar si la orientación de las políticas ha sido la más adecuada en términos de eficiencia, si los programas llegan a la población objetivo y si responden a sus necesidades, si es la forma menos costosa de realizar las intervenciones; o si tienen los niveles de calidad requeridos.

A pesar de los recursos públicos invertidos, la insuficiencia de evaluaciones del gasto y los programas públicos han impedido conocer mejor los efectos de esas inversiones. En particular, no es posible determinar con certeza si la orientación de las políticas ha sido la más adecuada en términos de eficiencia.

La evaluación no solo debe ser técnica, en esencia debe ser política en la medida en que contribuye a hacer más transparente, eficiente y legítima la labor de gobernar.

En Colombia se le ha prestado muy poca atención a la rendición de las cuentas, los informes a los entes de control ha sido un ejercicio que no ha sido tomado con toda la seriedad que eventualmente merece.

BIBLIOGRAFIA

- AMAYA OLAYA, Uriel Alberto. Teoría de la Responsabilidad Fiscal –Aspectos sustanciales y procesales-. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: SIGMA. Agosto 2002. 688 p.
- BANGUERO, Harold y QUINTERO, Víctor Manuel. Los Proyectos Sociales I. Cali: Publicación IFL Instituto FES de Liderazgo. 1991. 117 p.
- BARBOSA CARDON, Octavio. Control y Eficacia en la Gestión Pública. Bogotá: Unidad de Publicaciones ESAP. Noviembre 1997. 221 p.
- BOURGUIGNO, Francois. “Beneficios de la Evaluación, Enfoques y Alternativas”. En Seminario Internacional ¿Por qué Evaluar el Gasto Público? Bogotá. Publicación del Departamento Nacional de Planeación. 2004. 258 p.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando. Gestión Social Cómo Lograr Eficiencia e Impacto en las Políticas Sociales. 1 ed. Bogotá: Siglo XXI. 2002. 316 p.
- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Dos Constituciones 1886 – 1991. Bogotá: Fernando Torres Estrada. 1995. 366 p.
- CONTROL FISCAL PARTICIPATIVO. Publicación de la Contraloría General de la República. Bogotá. Agosto 2002. 52 p.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Metodología Gestión Pública Local. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. 2005.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Metodología Para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal.
- FORERO PINEDA, Clemente. Planeación Participativa “Estrategia de Paz”. 1 ed. Bogotá: Tercer Mundo. Septiembre 1999. 146 p.
- GARCIA M, Ricardo y MARTINEZ F, Carlos. Técnicas de Planeación. Bogotá: Unidad de Publicaciones ESAP. Noviembre 1991. 196 p.
- GOBERNACION DE NARIÑO. La Fuerza del Cambio Continua. Plan de Desarrollo de Nariño 2004 – 2007. Pasto: EDINAR. 2004. 208 p.
- ILPES. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Metodología - uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones – DPPI. Santiago de Chile. Noviembre de 2001.

LEY 152 de 1994
LEY 42 de 1993
LEY 508 de 1999
LEY 610 de 2000
LEY 715 de 2001

LICHA SALOMON, Isabel. Gerencia Social en América Latina. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo 2002. 98 p.

LORINO, Philippe. El Control de Gestión Estratégico. La Gestión por Actividades. Mexico D.F: Alfaomega . 1995. 194 p.

MISAS ARANGO, Gabriel. La Lucha Anticorrupción en Colombia. Teorías, Prácticas y Estrategias. 1 ed. Bogotá D.C.: Publicación de la Contraloría General de la República. Mayo 2005. 301 p.

MOLINA, Jesús. “La Pregunta por lo Público”. En: Rescate de lo Público. Colombia: Desde Abajo. Julio 2003. 384 p.

OBSERVATORIO ECONÓMICO DE PASTO. Publicación de la Cámara de Comercio de Pasto. 1 ed. Pasto: EDINAR. Agosto 2005. 47 p.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN SOCIAL. Una Mirada desde la Gerencia Social. Alcaldía municipal de Medellín. Compilador: Gerencias Sociales de Medellín. 1997. 220 p.

QUINTERO URIBE, Víctor Manuel. Evaluación de Proyectos Sociales. Fundación FES. 2 ed. Colombia: Tercer Mundo. Agosto 1996. 338 p.

SARMIENTO ANZOLA, Libardo. Sistema Mundo Capitalista. Fábrica de Riqueza y Miseria. 1 ed. Bogotá D.C.: Desde Abajo. Diciembre 2004. 223 p.

SENTENCIA C-840/01. Corte Constitucional Colombiana.

STIGLITZ, Joseph E... El Malestar en la Globalización. Bogotá: Aguilar. 2002. 321 p.