



Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios

**INFORME DE RESULTADOS
VIGENCIA 2005**

DDTS

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Departamento Nacional de Planeación
www.dnp.gov.co

Dirección

Carolina Rentería

Subdirección

Mauricio Santamaría

Elaborado por:

**Dirección Técnica de Desarrollo Territorial
Sostenible**

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

**Grupo Análisis al Financiamiento del Desarrollo
Territorial**

William Augusto Jiménez Santana

Giovanni Cortés Serrano

José Lenin Galindo Urquijo

Grupo de Gestión Pública Territorial

Maritza Pomares Quimbaya

Lina Margarita Bravo Ardila

Margarita Jaramillo Marín

Rafael Alberto Cerón Bravo

Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales

Luz Stella Carrillo Silva

Carlos Enrique Díaz

Giselle Johanna Castelblanco Muñoz

Diana Amparo Hernández Hernández

Rocío del Pilar Torres Rivera

Con el apoyo de:

José Alirio Salinas Bustos

Luz Patricia Cano Muñoz

Ingrid Johana Neira Barrero

Álvaro Rojas Fuentes

Carolina Liévano Liévano

Liliana María Girón Aponte

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
1. LOS ANTECEDENTES	9
2. DESEMPEÑO INTEGRAL: METODOLOGIA DE MEDICION	13
2.1 Eficacia	15
2.2 Eficiencia.....	16
2.3 Requisitos legales (Ley 715 de 2001).....	19
2.3.1 Evaluación del ingreso.....	20
2.3.2 Evaluación de la inversión.....	21
2.4 Capacidad de gestión.....	23
2.4.1 Capacidad Administrativa	23
2.4.2 Desempeño fiscal	24
2.5 Índice de Desempeño Integral Municipal	25
3. RESULTADOS GENERALES	28
3.1 Avances generales, década de los 2000s.....	28
3.2 Logros en el desempeño integral municipal.....	32
4. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE EFICACIA MUNICIPAL	38
4.1 Reporte de Información	38
4.2 Resultados Generales	39
4.3 Análisis de resultados por sectores	42
5. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE EFICIENCIA MUNICIPAL	44
5.1 Índice de Eficiencia Sectorial.....	45
5.2 Eficiencia en matrícula educativa.....	50
5.3 Eficiencia en calidad educativa	52
5.4 Eficiencia en Régimen Subsidiado	54
5.5 Eficiencia en Plan Ampliado de Inmunizaciones	56
5.6 Eficiencia en Aprovechamiento del recurso, Cobertura y Continuidad del servicio	58
5.7 Eficiencia en Calidad Agua Potable.....	59
6. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES EN LA EJECUCIÓN MUNICIPAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.....	61
6.1 Resultados Generales de la Ejecución Municipal.....	62
6.2 Resultados Sectoriales	66
6.2.1 Alimentación Escolar	66
6.2.2 Participación de Educación	68
6.2.3 Participación de Salud	70
6.2.4 Participación de Propósito General	72
6.2.5 Ejecución Total del Sistema General de Participaciones	76
7. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE GESTIÓN MUNICIPAL	78
7.1 Resultados del Índice de Gestión (capacidad administrativa y fiscal) vigencia 2005	78
7.2 El Índice de Capacidad Administrativa -ICADVA- vigencia 2005	79
7.3 El Índice de Desempeño Fiscal vigencia 2005.....	92
8. INTERRELACIONES	93
8.1 Interrelaciones entre la eficacia y la eficiencia.....	93
8.2 Interrelaciones entre la eficacia y el cumplimiento de los requisitos legales 94	
8.3 Interrelaciones entre capacidad administrativa y eficiencia	95

8.4	Interrelaciones entre requisitos legales y eficiencia.....	95
8.5	Interrelaciones entre requisitos legales y capacidad administrativa.....	96
8.6	Municipios certificados y no certificados	96
8.7	Caracterización municipal, según el desempeño integral	98
9.	DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL: COMPONENTE DE ENTORNO	99
10.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	103

PRESENTACIÓN

La evaluación del desempeño integral de las entidades territoriales se ha convertido en una tarea inaplazable dentro del actual esquema de descentralización política y fiscal del país, pues a la vez que el proceso ha acentuado las responsabilidades de los gobiernos subnacionales en la búsqueda del fortalecimiento de la capacidad fiscal, administrativa y social de las entidades territoriales, la Nación también ha acompañado este proceso a través de diferentes mecanismos como la transferencia de recursos para la compensación de las desigualdades interregionales con miras a hacer posible el financiamiento de la inversión territorial y el aseguramiento de la prestación de los servicios básicos a la comunidad.

Constitucionalmente, el municipio fue identificado como la célula del Estado Colombiano dotado de responsabilidades específicas por su cercanía con la comunidad en la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras que demande el progreso local, la ordenación del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Para el efecto, los Alcaldes deben plasmar en sus planes de desarrollo los compromisos adquiridos con sus electores, haciendo uso de recursos humanos, técnicos, financieros y de su capacidad de gestión administrativa y fiscal.

Desde esta perspectiva y en cumplimiento de las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible desarrolló e implementó una metodología para la medición y análisis del desempeño integral de los municipios¹, compuesta por cinco temáticas denominadas Eficacia, Eficiencia, Cumplimiento de Requisitos Legales, Gestión y Entorno, que recogen las principales variables de la gestión pública territorial.

El componente de Eficacia mide el grado de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en los planes de desarrollo y los logros alcanzados por los municipios en términos de productos y resultados.

El componente de Eficiencia mide la relación entre insumos o recursos utilizados en la producción de bienes y servicios públicos. En este sentido, los municipios más eficientes son aquellos que logran un mayor nivel de producto por unidad de insumo o el mismo nivel de producto con menores insumos.

El componente de Requisitos Legales evalúa el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en la Ley 715 de 2001 con el propósito de verificar el cumplimiento de las condiciones para la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

El componente de Gestión evalúa la capacidad administrativa, financiera y sectorial de los municipios para cumplir con sus funciones y con los planes de desarrollo.

¹ Para una mayor claridad acerca de la metodología empleada, consultar: "Cartilla para la aplicación de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal", "Guía para la elaboración del informe" y "Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal", de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP.

Finalmente, el componente denominado Entorno busca determinar las variables exógenas a la administración municipal que tienen mayor incidencia en el desempeño municipal, de las cuales algunas no están bajo gobernabilidad de las autoridades.

Luego de un arduo trabajo de diseño, concertación, consolidación e implementación de la metodología para la medición y análisis del desempeño integral de los municipios, en este documento se presentan los resultados de la evaluación de la vigencia 2005.

Se espera que este informe sirva de base para la focalización de esfuerzos por parte del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales e impliquen un reto para los próximos mandatarios locales, tanto en términos de mantener los logros alcanzados para los municipios con un desempeño integral destacado como en términos de corregir y retroalimentar la gestión identificada como crítica en otros municipios.

INTRODUCCIÓN

En aras de contribuir con los procesos de descentralización administrativa y fiscal del país, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, presenta ante las entidades territoriales y la comunidad en general, el informe de medición y análisis de desempeño integral de los municipios 2005.

El documento desarrolla, bajo cinco componentes integrales, las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación fueron establecidas en las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001. En este sentido, la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación reside en la elaboración objetiva de la evaluación con base en la información suministrada por los municipios y los informes preparados previamente por las Gobernaciones, algunos de los cuales ya fueron socializados en los respectivos departamentos.

El informe tiene como objetivos centrales brindar elementos técnicos y prácticos para el fortalecimiento del control de los recursos públicos y de la gestión de las administraciones locales, mejorar significativamente los sistemas de información y contribuir al fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.

Específicamente, se espera identificar la problemática local; retroalimentar la gestión pública territorial; focalizar la asistencia técnica municipal; incentivar la cultura de la evaluación y el seguimiento del gasto público y de los recursos de transferencias; mejorar los sistemas de información; aportar insumos para la evaluación de las políticas públicas, sectoriales y de descentralización y brindar elementos a la comunidad para el ejercicio del control social y de la democracia participativa.

El informe no constituye un fin en sí mismo sino un medio a través del cual se pueden identificar las principales debilidades y fortalezas que tienen los procesos de la gestión territorial, y a partir de ellos retroalimentar y orientar políticas públicas que contribuyan con el logro de mejores resultados.

Por consiguiente, estos resultados servirán como insumos para realizar y difundir estrategias de focalización en las acciones de acompañamiento y asistencia técnica a los municipios en lo concerniente a los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de los recursos.

El documento consta de ocho partes. En la primera se presenta una caracterización de los municipios evaluados; en la segunda, los resultados generales; en la tercera, los resultados del componente de eficacia; en la cuarta, los resultados del componente de eficiencia; en la quinta, el indicador de cumplimiento de requisitos legales; en la sexta, los resultados del índice de gestión; en la séptima, los resultados del componente de entorno y en la última, las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

Primera Parte

ANTECEDENTES Y METODOLOGIA

1. LOS ANTECEDENTES

Colombia cuenta con un modelo de organización política en el cual coexiste la República unitaria con los gobiernos territoriales, los cuales, gozan de autonomía en varios asuntos de su competencia. En este escenario, el Gobierno nacional ha creado capacidades para el monitoreo y evaluación y para el control y la regulación, que han permitido reorientar el modelo de descentralización hacia el propósito del logro de sus fines.

La Constitución de 1991 aceleró el hasta entonces lento proceso de descentralización, garantizando un rápido y obligado traslado de cerca del 50% de los ingresos corrientes de la Nación a municipios y departamentos y el ajuste a la asignación de competencias y funciones a los mismos.

La experiencia colombiana señala que la regulación y el control han sido esenciales para la estructura del proceso de descentralización. En el campo fiscal, la crisis financiera de los gobiernos territoriales evidenciada desde mediados de los 1990s, fue sorteada mediante el cumplimiento obligatorio de límites al endeudamiento y al gasto de funcionamiento en función de su capacidad para pagarlos (leyes 358 de 1997 y 617 de 2000). Complementariamente, se facultó a los gobiernos territoriales la reestructuración de sus pasivos y la firma de acuerdos de largo plazo, que permitiera pagar los pasivos, muchos de ellos hasta entonces en mora.

También se otorgaron alivios a las deudas territoriales, mediante el prepago de deudas con recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera –FAEP- por cerca de 380 millones de dólares y garantías de la Nación a la reestructuración de deudas y el ajuste fiscal. Parte de los recursos del FAEP también fueron utilizados para financiar gastos de inversión.

En cuanto a las transferencias, el acto legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones –SGP- y garantizó hasta 2008 su sostenibilidad, definiendo una forma de cálculo de dichos recursos creciente para los presupuestos territoriales. Asimismo, la Ley 715 de 2001 ajustó competencias en educación y salud, principalmente, diferenciadamente para municipios y departamentos y estableció mecanismos de eficiencia en su asignación, además, de estimular el esfuerzo fiscal propio mediante la bolsa de recursos por esfuerzo fiscal y administrativo.

Las capacidades de monitoreo y evaluación por parte del Gobierno nacional, se han venido desarrollando en unas seis etapas. La primera se refiere a la comparación de los porcentajes de inversión sectorial ejecutados por los municipios con respecto a lo ordenado por la Ley 60 de 1993 (hoy Ley 715 de 2001) y a efectuar una evaluación de tipo financiero. La segunda corresponde a la evaluación de la descentralización municipal en Colombia para la década de los 1990s, llevada a cabo en 2001². La tercera atañe a la evaluación del desempeño fiscal de municipios y departamentos, efectuada desde 2001. La cuarta etapa se refiere a la medición y análisis del desempeño integral de los municipios, la cual se viene aplicando desde 2004. La quinta está orientada a evaluar el desempeño integral de los

² DNP. Evaluación de la descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década, Bogotá, 2001.

departamentos, para lo cual, se está actualmente diseñando una metodología. Por último, la etapa seis apunta a evaluar el papel del Gobierno nacional en el proceso de descentralización.

Con estos elementos se espera tener una evaluación integral de la descentralización en el país, que dé cuenta no solo de los resultados obtenidos, sino también señale las causas y el efecto de las acciones de cada nivel de gobierno en ellos, arroje señales válidas para el ajuste del modelo de descentralización, permita construir tipologías de entidades territoriales para una caracterización del desarrollo y facilite la focalización de la oferta de acompañamiento técnico y la redefinición de competencias en función de capacidades.

En la primera etapa (revisión de los porcentajes de inversión sectorial ejecutados por los municipios con respecto a lo ordenado por la Ley 60 de 1993), los resultados encontrados en varios años señalaron que si bien, la mayoría de los gobiernos territoriales "hacían las cosas bien", otros tenían problemas de gestión, de manera que invertían los recursos monetarios en sectores no autorizados por la ley o no ejecutaban la totalidad de los mismos o su situación financiera se tornaba cada vez más crítica, en términos de la falta de sostenibilidad de su endeudamiento o del deterioro de su recaudación tributaria o del crecimiento de sus gastos de funcionamiento sin ingresos efectivos para su pago.

Sin embargo, estos avances para evaluar la descentralización eran insuficientes e incompletos debido a que su esquema solamente contenía algunos aspectos del proceso de descentralización, dejando de lado otros aspectos fundamentales para tener una visión integral.

En consecuencia y tomando como referencia adicional las directrices del Plan Nacional de Desarrollo del momento, el DNP coordinó la realización de un estudio sobre la descentralización municipal en Colombia³, que tuvo como propósito general contribuir al conocimiento de los avances y resultados del proceso, de una manera integral y no solamente del componente fiscal y del cumplimiento de lo ordenado en la Ley 60 de 1993. Este trabajo (segunda etapa) comprendió la recolección de información sobre una muestra representativa de 148 municipios del país y la elaboración de ocho documentos sectoriales y cinco regionales.

Con base en los estudios realizados y la información recolectada, el DNP realizó un ejercicio de construcción de indicadores sintéticos sobre la situación de los municipios dentro del proceso de descentralización. Estos indicadores permitieron calificar a cada municipio en cada uno de los sectores examinados –educación, salud, agua potable y saneamiento básico, desempeño fiscal, descentralización política, capacidad de gestión y promoción del desarrollo económico- y en el agregado de estos sectores y organizar un escalafón con el fin de comparar su situación entre sí.

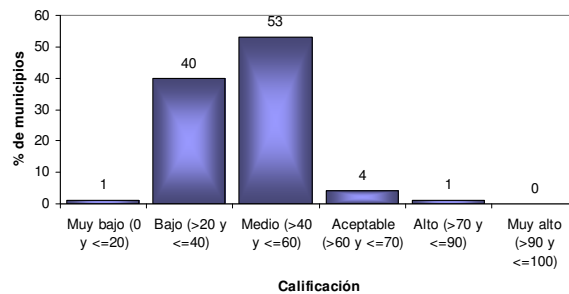
De los indicadores obtenidos, se concluyó que el proceso de descentralización generó avances en términos agregados: el gasto público social se multiplicó por dos en tan solo una década; las coberturas en educación aumentaron; la tasa de analfabetismo se redujo; hubo mayor disponibilidad de docentes, mayores niveles de escolaridad, ampliación de la red pública de servicios de salud y aumento de los instrumentos para la mejora de la gestión. Sin embargo, estos avances resultaron

³ DNP. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Bogotá, 2001

insuficientes, respecto de la magnitud del gasto público social adelantado en la última década, de manera que con los recursos invertidos los resultados sociales pudieran haber sido más altos.

Como consecuencia, al finalizar la década de los 1990s, más de la mitad de los municipios se encontraban en una situación de desarrollo medio, con un puntaje entre 40% y 60% (ver gráfica siguiente); el 40% de los municipios obtuvo una calificación entre 20% y 40%; el 4% obtuvo un resultado aceptable; y sólo el 1% se ubicó en la categoría alto. En la construcción del indicador global, los indicadores sectoriales (educación, salud y agua potable y saneamiento básico) contribuyeron a explicar el desempeño en un 38%, mientras que los factores políticos, fiscales y gestión lo hicieron en poco menos de 50%.

Gráfico 1. Calificación del nivel de progreso municipal, década de los 1990s



Fuente: DDTS-DNP

Los resultados del estudio contribuyeron a sustentar la promulgación de cambios estructurales y que se expresaron principalmente en el acto legislativo 01 de 2001 y en la ley 715 de 2001. A su vez, motivaron la importancia de exigir cuentas a los alcaldes y gobernadores sobre su gestión y la necesidad de producir información relevante para conocer la gestión pública de los alcaldes y gobernadores, además de una estrategia de monitoreo y evaluación, que ayudara a explicar los resultados del proceso de descentralización, desde la gestión pública territorial y desde las acciones del Gobierno nacional.

Si bien esta evaluación fue importante para conocer la magnitud de lo producido hasta el momento, no permitió medir el grado en que estos resultados se originaron en la gestión de los alcaldes, qué tanto se debió a los departamentos y qué tanto a la Nación. Tampoco determinó si los resultados fueron consecuencia de incumplimientos en las metas fijadas en los planes de desarrollo o en el grado de eficiencia en el manejo de los recursos o de problemas de incumplimiento de las disposiciones legales o simplemente de falta de capacidad gerencial de gestión de las administraciones.

En consecuencia, el DNP, a través de la DDTS y en concertación con los gobiernos departamentales y otras instancias del gobierno nacional, produjo y aplicó dos metodologías, que corresponden a las etapas tres y cuatro. Una de las metodologías es la medición de la gestión fiscal de los gobiernos territoriales y corresponde a la medición y análisis del desempeño municipal, que actualmente permite a los departamentos cumplir con lo ordenado por la legislación vigente de

evaluar la gestión pública de sus municipios y al mismo DNP integrar la evaluación de la gestión territorial. Conviene advertir que este instrumento de evaluación es entonces complementario a la tarea de los Ministerios de hacer evaluación y seguimiento de los sectores de su competencia.

La medición de la gestión fiscal de los departamentos y municipios viene siendo evaluada por el DNP desde la vigencia 2000 hasta 2005, inclusive. Esta evaluación realiza un seguimiento al desempeño de las administraciones territoriales en el ámbito de las finanzas públicas, analiza las causas de los resultados fiscales territoriales, determina las entidades territoriales de mejores desempeños fiscales, arroja señales tendientes a observar las entidades territoriales de más difícil situación fiscal y determina las entidades territoriales con mayores recursos fiscales. Para ello, la DDTS calcula indicadores financieros que permiten medir la capacidad de las entidades territoriales para autofinanciar su funcionamiento, el grado de dependencia de las transferencias, el esfuerzo por fortalecer los recursos fiscales, la capacidad de ahorro de las entidades territoriales, el peso relativo de la inversión en el gasto total, la capacidad de respaldo del endeudamiento y la evolución de los resultados fiscales año tras año. Estos indicadores se sintetizan en una sola calificación, que se encuentra en una escala de 0 a 100, siendo 0 el más pobre desempeño fiscal y 100 el mejor, de manera que los gobiernos territoriales son ordenados en un escalafón de mayor a menor desempeño fiscal.

La medición del desempeño integral municipal incorpora la evaluación fiscal 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 y, 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.

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

Las etapas cinco y seis se encuentran en desarrollo y su aplicación y presentación de resultados se darán a conocer oportunamente. Por lo pronto, los resultados de la aplicación de la metodología de la etapa cuatro son los que se presentan en este documento.

2. DESEMPEÑO INTEGRAL: METODOLOGIA DE MEDICION

Los gobiernos municipales deben orientar sus esfuerzos a garantizar los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, entre otros, tanto para la población de las zonas urbanas como de las zonas rurales, operando con criterios de focalización hacia la población más pobre.

Este proceso debe estar sustentado en planes de desarrollo, que contienen las metas en desarrollo económico y social y su financiamiento, de manera que los gobernantes puedan tener una guía de acción y la comunidad pueda tener parámetros para juzgar la buena o mala gestión de sus gobernantes.

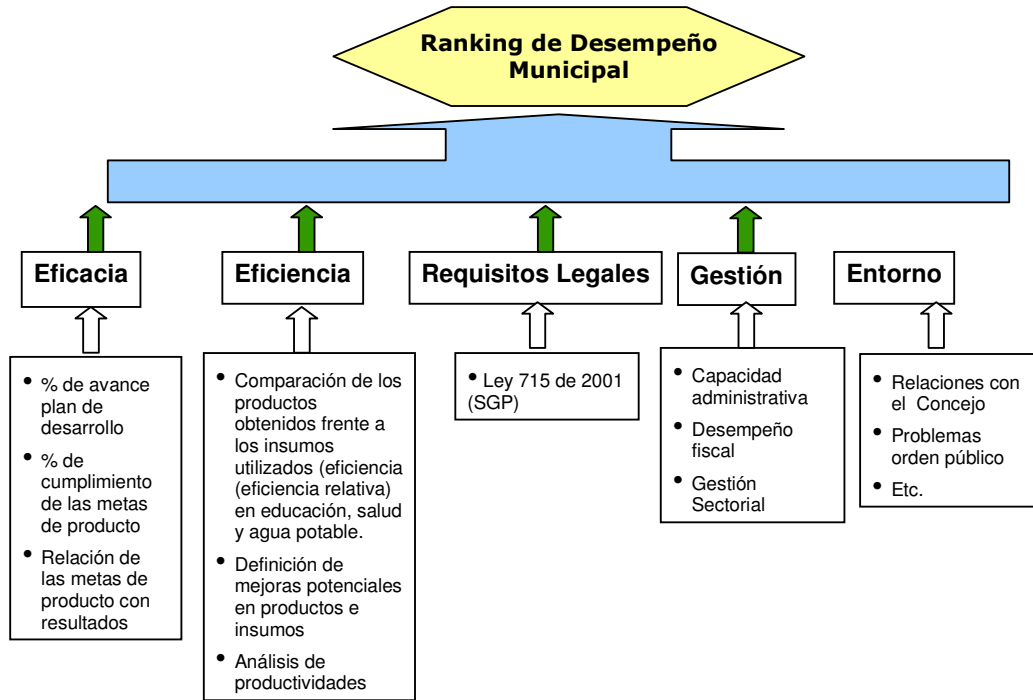
Es necesario evaluar el gasto público descentralizado por su importancia en la financiación de la inversión municipal, por la magnitud que ésta representa en el gasto público consolidado del país y porque los gobiernos municipales tienen competencias específicas relacionadas con la calidad de vida de la población. Asimismo, porque de esta manera se permite mejorar la rendición de cuentas de las administraciones territoriales a la ciudadanía y la participación de ésta en dicho proceso. También porque la información es esencial para que tanto los funcionarios públicos territoriales y del gobierno nacional, como la ciudadanía en general, conozcan el desempeño de los gobernantes municipales y sus logros en materia de política social. Ello mejora la rendición de cuentas y el control ciudadano de la gestión pública.

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

En particular, la medición del desempeño municipal comprende la evaluación de cuatro componentes: eficacia, eficiencia, cumplimiento de lo dispuesto en la ley 715 de 2001 y capacidad administrativa y fiscal. Todo lo anterior va acompañado de un análisis del efecto del entorno y de factores exógenos en la gestión de los alcaldes, según se presenta en el siguiente diagrama. La metodología detallada puede encontrarse en el documento preparado por el DDT⁴.

Figura 1. Componentes de la medición del desempeño municipal

⁴ DNP. Metodología para la Medición y Análisis del Desempeño Municipal, Bogotá, mayo de 2005



Lo anterior es consistente con el concepto de municipio como unidad de gestión. En este caso, un alcalde cuando es elegido para administrar el municipio durante un período t , se encuentra con una dotación de insumos y su tarea es transformarlos o usarlos para generar productos y éstos para incidir en resultados en la población, utilizando sus capacidades administrativa y fiscal. Desde luego, hay factores de entorno, ajenos a la gestión de la administración municipal, que afectan, tanto los productos, como los resultados. Este enfoque se resume en la siguiente figura.

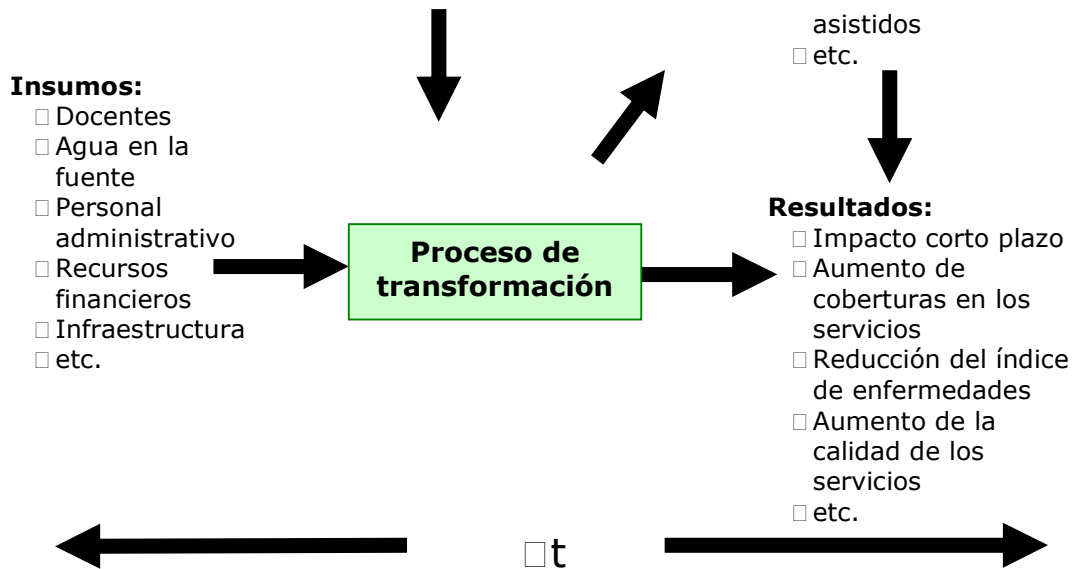
Figura 2. El municipio como unidad de gestión

Factores de gestión y entorno que inciden en los resultados:

- Orden público
- Conflictos
- políticos
- Capacidad de planeación y ejecución
- Gestión financiera
- etc.

Producto:

- Aulas construidas
- Afiliaciones régimen subsidiado de salud
- Promoción de salud
- Agua potable producida
- Número de productores



De esta manera, el municipio define metas a cumplir en el cuatrienio y año por año en su plan de desarrollo y para su consecución, deberá utilizar eficientemente los recursos disponibles, hacer uso de su capacidad de gestión administrativa y fiscal y observar estrictamente las disposiciones legales en materia de ejecución de los recursos del SGP.

Como se estableció en la metodología, "la función objetivo del ... municipio como unidades de gestión es maximizar la cantidad de bienes y servicios a su cargo, en cumplimiento de los fines del Estado, con base en la dotación de recursos disponibles y el uso de instrumentos de gestión; todo ello bajo ciertas condiciones de entorno, los lineamientos del Plan de Desarrollo y el marco normativo vigente. Lograr esta función objetivo para las entidades territoriales depende en gran medida de la efectividad con la que el propio departamento cumpla su papel de asistencia técnica fijado en la Constitución Nacional; depende también de la capacidad administrativa y de las condiciones del entorno"⁵.

Para tener una mejor comprensión de los resultados, se presenta a continuación la manera de calificar a los municipios en cada componente.

2.1 Eficacia

El componente busca cuantificar el porcentaje en que los alcaldes cumplen las metas de producto "prometidas" en sus planes de desarrollo. Los productos son la cantidad de bienes y servicios efectivamente brindados a la comunidad (por ejemplo, niños matriculados, beneficiarios del régimen subsidiado, metro cúbicos de agua servida, niños vacunados, etc.), a diferencia de los resultados, que son, principalmente, consecuencia de los productos y que básicamente son coberturas, calidad de vida e impactos. En esta metodología no se cuantifican las metas de resultado por dificultades en la información y porque ellos no responden exclusivamente a los productos generados por los municipios.

⁵ DNP, Ibid.

Para evaluar este componente, se hizo una distinción entre las metas de los "Sectores Básicos" y las de los "Otros Sectores". Las primeras, responden a los compromisos adquiridos por los gobernantes en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y las segundas son aquellas asumidas con base en las competencias asignadas por el Artículo 79 de la Ley 715/01 (vivienda, agricultura, medio ambiente, recreación, fortalecimiento institucional, cultura, entre otros).

Para calcular el índice de eficacia de los "Sectores básicos" se estableció un ponderador para cada una de las metas, teniendo en cuenta la participación de los recursos monetarios utilizados en su ejecución. El cálculo del índice de eficacia de "Otros Sectores", por su parte, se hizo con base en las ponderaciones definidas autónomamente por el alcalde y su equipo de gobierno.

La calificación final de eficacia resultó de la sumatoria ponderada del índice de eficacia para los "Sectores Básicos" (60%), y el índice de eficacia para los "Otros Sectores" (40%). Se privilegió el primero, dado que es allí donde se focaliza la mayor parte de la inversión pública municipal, la cual, es mayoritariamente financiada con los recursos del SGP.

La calificación final de eficacia oscila entre 0 y 100, siendo cero el valor que toma un municipio en este componente cuando no ha cumplido ninguna de las metas previstas en su plan de desarrollo y 100 cuando ha cumplido en su totalidad. De esta manera, cada municipio obtiene una calificación, que permite construir un escalafón de eficacia. Adicionalmente, se crearon rangos, que permiten hacer una caracterización del estado de cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo municipal. Los rangos fueron los siguientes:

Rango cumplimiento	Nivel de cumplimiento
>= 80	Sobresaliente
>= 70 y < 80	Satisfactorio
>= 60 y < 70	Medio
>= 40 y < 60	Bajo
<40	Crítico*/

*/ incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias en la misma

Al igual que los otros componentes, el componente pesa el 25% dentro de la gestión total. No obstante, debido a que todavía no es posible verificar si las metas reportadas por los municipios para la vigencia 2005 corresponden a la totalidad de compromisos adquiridos en los planes de desarrollo, se tomó la decisión de darle una ponderación de 10%, solo para esta vigencia.

2.2 Eficiencia

El componente de evaluación de la eficiencia tiene como objetivo fundamental evaluar la capacidad de un municipio de lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con la obtenida por los demás municipios.

Adicionalmente, el cálculo de la eficiencia relativa permite conocer las diferentes productividades o combinaciones de insumos y productos de los municipios, identificar las unidades de producción más eficientes y calcular las mejoras potenciales de las entidades identificadas como relativamente ineficientes.

Para el cálculo de la eficiencia relativa municipal de la vigencia 2005 se aplicó la metodología de Análisis Envolvente de Datos (*Data Envelopment Analyst – DEA*) a partir de seis funciones de producción definidas para los sectores de Educación, Salud y Agua Potable y Saneamiento Básico. Es importante mencionar que los municipios son diversos y que en sus procesos de gestión generan los bienes y servicios con diferentes tipos de rendimientos, por lo cual, se utilizó un modelo de rendimientos variables a escala (VRS).

Las funciones de producción para las cuales se midió la eficiencia municipal fueron las siguientes:

Tabla 1 Producto e insumos de la función de producción Matrícula Educativa

Producto: Alumnos matriculados de Preescolar a Media en establecimientos oficiales educativos (Sin Subsidios)	Insumo 1: Total docentes oficiales vinculados	Enfoque: maximización del producto
	Insumo 2: Inversión (\$) en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años. (Millones de pesos de 2005)	
	Insumo No. 3: Espacio (M2) – Aula disponible en los establecimientos educativos oficiales	

Tabla 2 Producto e insumos de la función de producción Calidad Educativa

Producto: Número de alumnos cuya calificación en el examen del ICFES fue medio, superior y muy superior (Instituciones educativas oficiales)	Insumo No. 1: Número de Docentes con escalafón mayor a grado seis y/o grados del nuevo escalafón.	Enfoque: maximización del producto
	Insumo No. 2: Inversión (\$) en educación menos nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años. (Millones de pesos de 2005)	

Tabla 3 Producto e insumos de la función de producción Régimen Subsidiado

Producto: Número de afiliados al Régimen Subsidiado	Insumo No 1: Total de recursos (\$) destinados al régimen subsidiado con todas las fuentes (SGP, Fosyga, rentas cedidas, recursos propios, etc) distintos de gastos administrativos.	Enfoque: maximización del producto
	Insumo No 2: Gastos servicios personales (Nómina, Aportes + órdenes de prestación de servicios –OPS-) destinado a las labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos de Régimen Subsidiado. (Millones de \$)	

Tabla 4 Producto e insumos de la función de producción Plan Ampliado de Inmunizaciones

Producto: Número de niños vacunados con Triple Viral: sarampión, rubéola y paperas. (TV / SRP)	Insumo No 1: Inversión total (\$) provenientes de todas las fuentes, destinados al PAI. (Millones de pesos)	Enfoque: maximización del producto
	Insumo No 2: Cantidad de biológicos triple viral suministrados por el Ministerio de Protección Social (Total dosis).	

Tabla 5 Producto e insumos de la función de producción Aprovechamiento, Cobertura y Continuidad del Servicio

Producto 1: Metros cúbicos de agua producida (Zona Urbana)	Insumo No. 1: Inversión total en agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio de los últimos tres años. (Millones de pesos de 2005)	Enfoque: minimización de los insumos
Producto 2: Número de Usuarios (consumidores) del Servicio de Acueducto (Zona Urbana)	Insumo No. 2: Promedio mensual del No. de horas de prestación del servicio de Acueducto (Zona urbana)	

Tabla 6 Productos e insumos de la función de producción Calidad del Agua

Producto 1: Índice de Riesgo de Calidad del Agua (Promedio - IRCA Absoluto)	Insumo No. 1: Promedio del cumplimiento de los parámetros de las pruebas organolépticas, físicas y químicas del agua (potable, segura, no apta) de conformidad con el decreto 475/98	Enfoque: maximización del producto
Producto: Número de viviendas conectadas al servicio de acueducto (Zona urbana)	Insumo No. 2 Inversión total de agua potable y saneamiento básico para la prestación del servicio de los últimos tres años. (Millones de pesos de 2005)	

Con cada función de producción se obtiene un índice de eficiencia relativo que oscila entre 0 y 100, siendo 100 la calificación del municipio eficiente. Calificaciones por debajo de 100 indican municipios que van desde una ineficiencia baja hasta moderada y alta. De esta manera se obtienen seis indicadores de eficiencia relativa (una por función de producción), a partir de las cuales se obtiene un indicador promedio que se llama el índice de eficiencia global.

Al igual que en el caso de la eficacia, para el componente de eficiencia se definieron rangos que permiten caracterizar a los municipios. Los rangos fueron los siguientes, tanto para cada función de producción como para el indicador global:

Rango de eficiencia	Nivel de eficiencia
>= 80	Sobresaliente
>= 70 y < 80	Satisfactorio
>= 60 y < 70	Medio
>= 40 y < 60	Bajo
<40	Crítico*/

*/ incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias en la misma

2.3 Requisitos legales (Ley 715 de 2001)

El Indicador Integral de Cumplimiento de Requisitos Legales en la ejecución municipal del Sistema General de Participaciones – IICRLSGP- permite medir el nivel de cumplimiento y realizar comparaciones entre entidades territoriales. Evalúa tanto la incorporación en el presupuesto como la ejecución de la totalidad de los recursos asignados por los Conpes Sociales 88, 89, 90 94, 95 y 96, que estipularon la distribución de última doceava de 2004 y once doceavas de 2005, en cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones.

La medición se hace a partir del cálculo del porcentaje de ejecución de cada uno de los rubros de destinación de las participaciones así: Educación: i) Calidad y ii) Prestación de Servicios; Salud: i) Prestación de servicios por medio de subsidios a la demanda, ii) Acciones de Salud Pública y iii) Prestación de Servicios a la Población Pobre no Asegurada; participación de Propósito General: i) Libres Destinación, ii) Inversión Forzosa, iii) Agua, iv) Deporte y v) Cultura; la asignación para programas de Alimentación Escolar. Adicionalmente hay dos componentes que evalúan la ejecución total del SGP, de manera que se pueda identificar aquellos municipios que aunque hayan cambiado la destinación de los recursos, los hayan ejecutado en un 100%.

Cabe aclarar que en el caso de Educación, los componentes son diferentes para los municipios no certificados y para los municipios certificados y distritos, puesto que para el primer caso se evalúa la inversión en calidad de forma separada a la inversión en la prestación del servicio con el fin de determinar si cumple su competencia y en cuanto a los segundos se evalúa la inversión total. Para los demás indicadores se evalúan los 1094 municipios, incluido San Andrés, y los 4 distritos.

Este indicador es el promedio de los componentes contenidos en la siguiente tabla:

Tabla 7. Componentes del Indicador Integral de Cumplimiento Requisitos Legales

Cumplimiento de Requisitos Legales Sistema General de	Alimentación Escolar		% Estandarizado de ingreso	1098 municipios	Indicador Sectorial de Alimentación Escolar
			% Estandarizado de inversión		
	Educación	Prestación de Servicios	% Estandarizado de ingreso	1098 municipios	Indicador Sectorial de Educación
			% Estandarizado de inversión	1051 municipios no certificados en educación	

	Calidad	% Estandarizado de ingreso	1098 municipios	
		% Estandarizado de inversión	1051 municipios no certificados en educación	
	Total	% Estandarizado de inversión	47 municipios en educación	
Salud	Régimen Subsidiado	% Estandarizado de ingreso	1098 municipios	Indicador Sectorial de Salud
		% Estandarizado de inversión		
	Acciones de Salud Pública	% Estandarizado de ingreso		
		% Estandarizado de inversión		
	Prestación del Servicio a la Población Pobre no Asegurada	% Estandarizado de ingreso		
		% Estandarizado de inversión		
Participación de Propósito General	Libre Destinación	% Estandarizado de ingreso	1098 municipios	Indicador Sectorial de Participación de Propósito General
	Inversión Forzosa	% Estandarizado de ingreso		
		% Estandarizado de inversión		
	Agua Potable y Saneamiento Básico	% Estandarizado de ingreso		
		% Estandarizado de inversión		
	Deporte	% Estandarizado de ingreso		
		% Estandarizado de inversión		
	Cultura	% Estandarizado de ingreso		
		% Estandarizado de inversión		
Ejecución Total del SGP		% Estandarizado de ingreso	1098 municipios	Indicador Sectorial de Total de Transferencias
		% Estandarizado de inversión		

El porcentaje de ejecución es la relación entre los recursos asignados y los recursos ejecutados, de la siguiente manera:

$$\%Ejecución = \frac{\text{Recursos Ejecutados}}{\text{Recursos Asignados}}$$

Sin embargo, dicho porcentaje de ejecución se estandariza de acuerdo con los criterios descritos a continuación, tanto para el caso del ingreso como de la inversión.

2.3.1 Evaluación del ingreso

El porcentaje estandarizado de ejecución de ingresos es la relación entre lo asignado por el Conpes Social y lo incorporado en el presupuesto de la entidad territorial, ajustado con los siguientes criterios:

1. **Cumple** cuando se incorpora en el presupuesto la totalidad del valor asignado. Obtiene calificación 100%
2. **Ejecuta menos de lo asignado** cuando se incorpora al presupuesto un valor inferior al asignado. Obtiene calificación equivalente a \$Ejecutado/\$Asignado
3. **Sobreestima** cuando se incorpora en el presupuesto un valor superior al asignado. Obtiene calificación 0% puesto que el valor incorporado en el presupuesto no podría en ningún caso superar lo asignado por Conpes de acuerdo con la normatividad vigente:

- Art. 91 de Ley 715 - Prohibición de Unidad de Caja: Cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto.
 - Art. 84 de Ley 715 de 2001 - Obligatoriedad de realizar las modificaciones presupuestales: De lo contrario se puede incurrir en prevaricato por omisión (Art. 414 Ley 599 de 2000).
 - Principio de equilibrio presupuestal
4. **Cumplimiento de competencias** otorgadas por la Ley. En caso de no cumplir con las siguientes competencias obtiene calificación 0%:
- Educación - Los municipios no certificados no tienen competencia para la prestación del servicio.
 - Salud - Los municipios no certificados no tienen competencia para la prestación del servicio a la población pobre no asegurada.
 - Libre Destinación de la Participación de Propósito General - Los municipios de categoría Especial, primera, segunda y tercera no tienen competencia para destinar el 28% de los recursos de la Participación de Propósito General para libre destinación (Funcionamiento)
5. **No reporta ejecución** cuando los municipios no incorporaron los recursos de transferencias al presupuesto. Obtienen calificación 0%.
6. **Sin información** cuando la información no es reportada o es enviada extemporáneamente al DNP. Obtienen calificación 0%

2.3.2 Evaluación de la inversión

El porcentaje estandarizado de ejecución de inversión es la relación entre lo asignado por el Conpes Social y lo invertido, ajustado teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. **Cumple** cuando se compromete la totalidad del valor asignado. Obtiene calificación 100%.
2. **Ejecuta menos de lo asignado** cuando se compromete un valor inferior al asignado. Obtiene calificación equivalente a $\frac{\$Ejecutado}{\$Asignado}$.
3. **Sobreestima** cuando se compromete un valor superior al asignado. Obtiene calificación 0% puesto que el valor ejecutado no podría en ningún caso superar lo asignado por Conpes de acuerdo con la normatividad:
 - Art. 91 de Ley 715 - Prohibición de Unidad de Caja: Cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto.

- Art. 84 de Ley 715 de 2001 - Obligatoriedad de realizar las modificaciones presupuestales: De lo contrario se puede incurrir en prevaricato por omisión (Art. 414 Ley 599 de 2000).
- Principio de equilibrio presupuestal

En los sectores de Agua Potable y Saneamiento Básico, Deporte y Cultura no aplica este criterio, puesto que lo asignado corresponde al mínimo legal que se debe invertir, teniendo en cuenta que se pueden destinar recursos de libre inversión de la Participación de Propósito General en estos sectores.

4. Cumplimiento de competencias otorgadas por la Ley: En caso de no cumplir con las siguientes competencias obtiene calificación 0%:

- Educación - Los municipios no certificados no tienen competencia para invertir en la prestación del servicio.
- Salud - Los municipios no certificados no tienen competencia para invertir en la prestación del servicio a la población pobre no asegurada.

5. No reporta ejecución cuando los municipios que según su reporte no ejecutaron los recursos de transferencias al presupuesto. Obtiene calificación 0%.

6. Sin información cuando la información es enviada extemporáneamente o no reporta información al DNP. Obtiene calificación 0%

El IICRLSGP se interpreta considerando los rangos establecidos en la siguiente tabla. Así mismo se estableció una calificación para aquellos municipios que no enviaron la información dentro de los términos establecidos por el Decreto 159 de 2002 y el Decreto 72 de 2005. Las tipologías de municipios que podrían conformarse de acuerdo con los resultados se resumen como se presenta a continuación.

Calificación	Valor del Indicador
	Mayor o igual a 95%
Cumplimiento Óptimo	Municipios que en todos los componentes ejecutan en forma consistente, tanto en ingresos como en inversión los recursos del SGP asignados por el Conpes Social acorde con los objetivos definidos por la Ley.
	Menor al 95% y mayor o igual al 80%
Cumplimiento Alto	Municipios que presentan leves diferencias en la ejecución de algunos componentes del SGP, frente a lo asignado por la Nación, en cumplimiento de las disposiciones legales.
	Menor del 80% y mayor o igual al 50%
Cumplimiento Medio	Entidades territoriales con medianos problemas en la incorporación y destinación de los recursos del SGP, frente a lo asignado por la Nación y las disposiciones legales
	Menor al 50%
Incumplimiento	Municipios donde hay un alto margen entre los recursos asignados del SGP y la incorporación e inversión de los mismos, lo que no les permite cumplir con los objetivos de inversión social conforme a lo previsto en las disposiciones legales.

Calificación	Valor del Indicador
Igual a cero	Igual a 0% Municipios que reportaron extemporáneamente o no reportaron información sobre ejecución presupuestal.

Fuente: DNP-DDTS

2.4 Capacidad de gestión

El Índice de gestión es el promedio entre el Índice de Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal. La integración de estos componentes brinda señales importantes acerca de los resultados en gestión pública obtenidos por las administraciones municipales, entendida esta, como un conjunto de procesos económicos, ambientales, políticos, institucionales, físicos y financieros concebidos desde su planificación, ejecución y evaluación para el cumplimiento de los planes de desarrollo municipales.

El índice de gestión resume entonces, la capacidad administrativa y financiera de un municipio para materializar los objetivos y metas programadas en el plan de desarrollo local. Sirve además como instrumento explicativo de los resultados obtenidos en los componentes de eficacia y eficiencia de la evaluación integral y también ayuda a caracterizar a los municipios, según los siguientes rangos:

Rango de gestión	Nivel de gestión
>= 80	Sobresaliente
>= 70 y < 80	Satisfactorio
>= 60 y < 70	Medio
>= 40 y < 60	Bajo
<40	Crítico*/

*/ incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias en la misma

2.4.1 Capacidad Administrativa

De acuerdo con lo definido en la Metodología de Medición y Análisis del Desempeño Municipal, la capacidad administrativa mide la disposición de recursos humanos, físicos y tecnológicos que dan soporte a los procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la administración local. El índice se calcula a partir de siete indicadores, los cuales se describen a continuación:

Estabilidad del Personal Directivo, determina el nivel de rotación del personal directivo que desempeña cargos de libre nombramiento y remoción.

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

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

Automatización de Procesos, mide si los municipios han incorporado en su gestión herramientas tecnológicas para sistematizar sus procesos (SISBEN, Contratación, Presupuesto, Banco de Proyectos y Control Interno, entre otros).

Contratación por Licitación o Convocatoria Pública, este indicador determina el porcentaje de recursos de inversión que son ejecutados mediante la celebración de contratos en la modalidad de licitación o convocatoria pública.

Capacidad de Interventoría, determina una relación de productividad entre el número de funcionarios (planta y/o contrato) dedicados a la interventoría y el número de contratos con formalidades plenas.

Avance del Sistema de Control Interno, este indicador es medido por el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de la relación armónica y sistemática de cinco fases fundamentales: el ambiente de control, la administración del recurso, la operacionalización de los elementos del Sistema de Control Interno, la documentación y la retroalimentación para el mejoramiento continuo.

2.4.2 Desempeño fiscal

Este índice tiene como objetivo fundamental evaluar el estado de las finanzas de los municipios. Está construido a partir de seis indicadores financieros que permiten medir la capacidad de las administraciones municipales de sustentar sus gastos de funcionamiento con ingresos corrientes de libre destinación, conforme con los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000; la importancia de las rentas tributarias en los ingresos totales; la dependencia de las transferencias de la Nación para el financiamiento municipal; el nivel de solvencia frente al endeudamiento; la magnitud de la inversión en el gasto total y, la capacidad de ahorro corriente como proporción del ingreso corriente⁶.

La metodología utilizada comprende de los seis indicadores anteriores, su agregación en un indicador sintético, mediante la técnica de componentes principales, y el establecimiento de un escalafón ("ranking") de desempeño a partir de este índice agregado. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:

- Buen balance en su desempeño fiscal
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento
- Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la ley 617/00
- Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP
- Altos niveles de inversión

⁶ DNP. Medición y Análisis del desempeño fiscal de los municipios y departamentos, Bogotá, 2005.

- Adecuada capacidad de respaldo de su deuda
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

Similarmente a los casos anteriores, con el indicador sintético de desempeño fiscal se construyeron rangos que ayudan a caracterizar a los municipios de acuerdo con el manejo de sus finanzas. Dichos rangos son:

Rango cumplimiento	Nivel de cumplimiento
>= 80	Sobresaliente
>= 70 y < 80	Satisfactorio
>= 60 y < 70	Medio
>= 40 y < 60	Bajo
<40	Crítico*/

*/ incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias en la misma

2.5 Índice de Desempeño Integral Municipal

El Índice de Desempeño Municipal está construido a partir de los resultados obtenidos por los municipios en los componentes de eficacia, eficiencia, gestión y cumplimiento de requisitos legales, los cuales, solamente para la vigencia 2005, tienen una ponderación de 10%, 30%, 30% y 30% respectivamente. Lo anterior puede representarse de la siguiente manera:

$$IDIM_i = 0,1EFICACIA_i + 0,3EFICIENCIA_i + 0,3REQUISITOS\ LEGALES_i + 0,3GESTION_i$$

Se atribuye una ponderación menor para el componente de eficacia en la vigencia 2005, debido a los inconvenientes presentados con la validación de la información remitida por los municipios a las oficinas departamentales de planeación, la cual responde más al seguimiento de las metas programadas en los planes indicativos para la vigencia y poco a las metas previstas en los planes de desarrollo.

Se espera que para la vigencia 2006, se logre realizar una evaluación completa del cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo locales, momento a partir del cual se dará una ponderación de igual peso para cada uno de los componentes de la evaluación integral, de manera que el indicador integral de desempeño municipal pueda calcularse como está previsto en la metodología:

$$IDIM_i = 0,25EFICACIA_i + 0,25EFICIENCIA_i + 0,25REQUISITOS\ LEGALES_i + 0,25GESTION_i$$

El índice, además de permitir la realización de un escalafón ("ranking") en el cual se ubica a cada municipio en un determinado puesto a nivel nacional, resume el desempeño de las administraciones municipales desde una perspectiva integral: cumplimiento de las metas del plan de desarrollo (para la vigencia 2005, cumplimiento de las metas de los planes indicativos), eficiencia sectorial en la utilización de insumos, capacidad administrativa y fiscal y cumplimiento de los requisitos legales previstos en la Ley 715 de 2001 para la ejecución de los recursos del SGP.

Las calificaciones cercanas a 100 corresponden a los municipios de mejor desempeño integral, de manera que son los municipios que cumplen lo prometido en sus planes de desarrollo, obtienen la mayor cantidad de bienes y servicios con relación a los insumos que emplean, cumplen a cabalidad lo estipulado en la Ley 715 de 1001 en cuanto a la ejecución de los recursos del SGP y tienen una alta capacidad de gestión administrativa y fiscal.

Adicionalmente, para facilitar la caracterización municipal, se construyeron los siguientes rangos de desempeño:

Rango cumplimiento	Nivel de cumplimiento
>= 80	Sobresaliente
>= 70 y < 80	Satisfactorio
>= 60 y < 70	Medio
>= 40 y < 60	Bajo
<40	Crítico*/

*/ incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias en la misma

Segunda Parte

LOS RESULTADOS

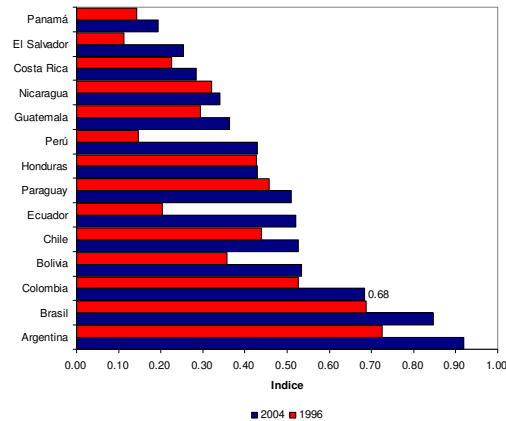
3. RESULTADOS GENERALES

3.1 Avances generales, década de los 2000s

Para la década de los 2000s, los resultados en materia de descentralización continuaron con la tendencia de la década pasada, en particular, aumento del gasto público descentralizado y mayores recursos para los gobiernos territoriales, aunque esta vez generado por, al menos, cuatro factores claves: la sostenibilidad del ajuste del sector público consolidado, la responsabilidad fiscal de los gobiernos territoriales, la sostenibilidad de las transferencias (SGP) y la recuperación de la economía.

Como se presenta en el siguiente gráfico, Colombia aparece con un indicador alto en materia de descentralización, en cuanto a la calidad y consistencia de sus dimensiones institucionales, según el análisis de Daughters y Harper (2006), el cual incluye los siguientes indicadores: elecciones de alcaldes y gobernadores, atribuciones tributarias a los niveles territoriales, responsabilidades de ejecución del gasto de los niveles territoriales, automaticidad y libre asignación de las participaciones y control al endeudamiento de las entidades territoriales.

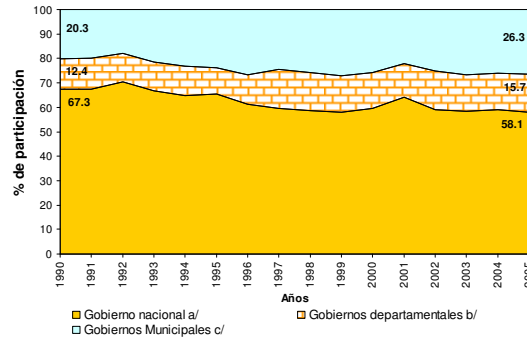
Gráfico 2. Índice de madurez de la descentralización



Fuente: Daughters y Harper (2006)

A su vez, el gasto público descentralizado siguió aumentando, como se presenta en el siguiente gráfico. Mientras que en 1990, el gasto ejecutado por los gobiernos territoriales representaba el 32,7% del gasto total del sector público a nivel de gobiernos, en 2005 dicha cifra llegó a casi el 42%.

Gráfico 3. Gasto público por niveles de gobierno



Notas:

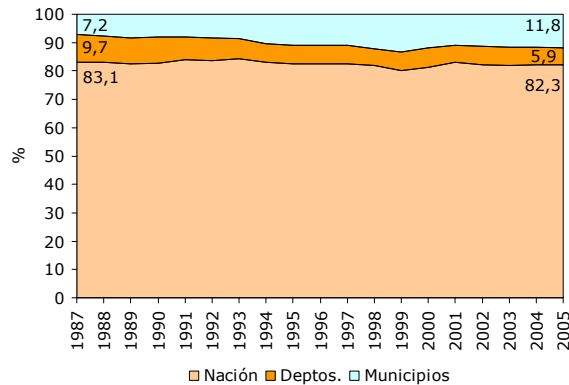
a/ El gasto del Gobierno nacional está neto de transferencias a gobiernos territoriales y excluye amortizaciones de deuda

b/ El gasto de los gobiernos territoriales excluye amortizaciones de deuda pública

Fuente: CONFIS, Ministerio de Hacienda y Crédito Público para Gobierno Nacional y transferencias a entidades territoriales; gasto departamental: hasta 2001, CGR; 2002 en adelante, DNP y DAF-Minhacienda; gasto Municipal: hasta 1995, Banco de la República; en adelante, DNP

Paralelamente, la recuperación económica de los últimos años y el incentivo fiscal establecido en la Ley 715 de 2001, ha permitido que los gobiernos territoriales aumenten sus recaudos propios en términos reales. En efecto, como se presenta en el siguiente gráfico, mientras que en 1987 los recaudos territoriales alcanzaron el 16,9% del total nacional, con una caída posterior en 1999, en 2005, dicha cifra llegó al 17,7%, cifra que se debe principalmente al repunte de las rentas tributarias municipales.

Gráfico 4. Ingresos tributarios por niveles de gobierno

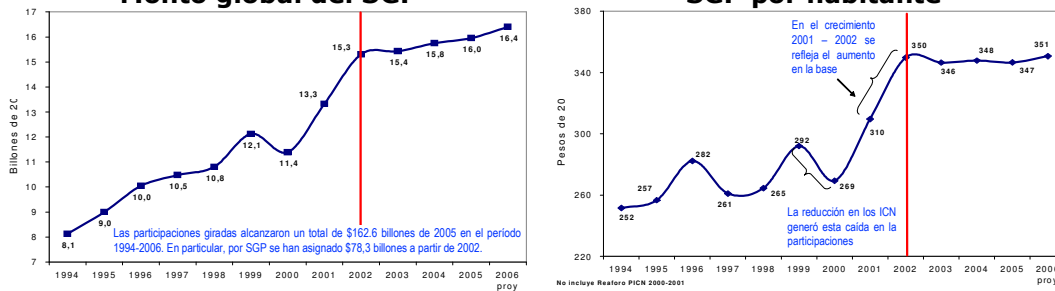


Fuente: CONFIS, Ministerio de Hacienda y Crédito Público para Gobierno Nacional. Ingresos departamentales: hasta 2001, CGR; 2002 en adelante, DNP y DAF-Minhacienda; Ingresos Municipales: hasta 1995, Banco de la República; en adelante, DNP

La recuperación económica y las acciones en materia de fiscalización, se tradujeron en mayores recaudos de impuestos para la Nación, lo cual, garantizó las transferencias a los gobiernos territoriales, en términos de la reforma constitucional de 2001 en cuanto al monto de las transferencias, denominadas desde entonces

Sistema General de Participaciones –SGP-. Como se presenta en el siguiente gráfico, los recursos de la Nación a las regiones han sido crecientes y estables desde 2001, sin importar los ciclos de la economía, lo cual, ha garantizado estabilidad en las inversiones y mejorado las previsiones en las decisiones presupuestales de los alcaldes y gobernadores.

Gráfico 5. Estabilidad y crecimiento de las transferencias territoriales SGP por habitante

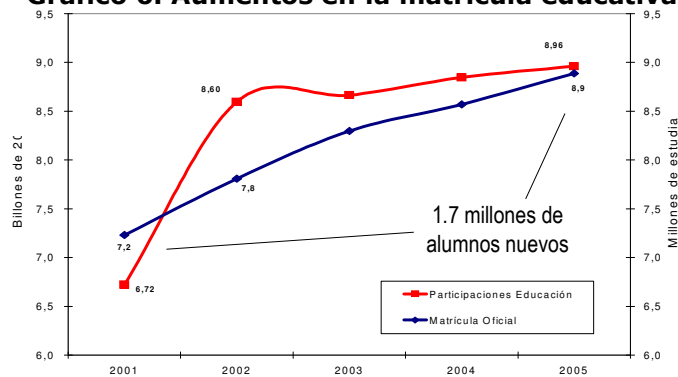


Fuente: Conpes Sociales. Cálculos DNP-DDTS-SFPT

Los mayores recursos han mejorado las inversiones territoriales y por esa vía la cantidad de los bienes y servicios entregados a la población, en particular, educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Por ejemplo, entre 2001 y 2005, la matrícula educativa oficial aumentó 23%, es decir, más de 1.700.000 alumnos nuevos en el sistema. (Ver gráfico siguiente).

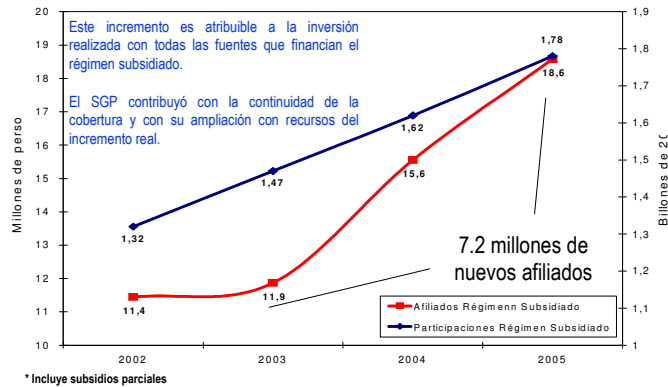
Gráfico 6. Aumentos en la matrícula educativa



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

En materia de salud, el número de afiliados al régimen subsidiado en salud aumentó en más de 7.200.000 personas, es decir, un incremento del 63%. (Ver gráfico siguiente).

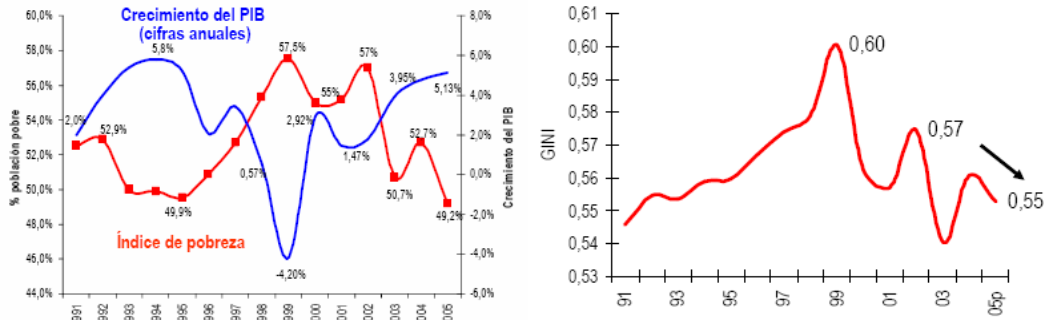
Gráfico 7. Aumentos en el número de afiliados al régimen subsidiado



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

Otro resultado social importante es la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país, principalmente, gracias a la recuperación económica y a la política social del Gobierno. En efecto, como se presenta en el siguiente gráfico, la pobreza pasó de 57,5% en 1999 a 49,2% en 2005, mientras que el coeficiente de Gini pasó de 0,60 en 1999 a 0,55 en 2005.

Gráfico 8. reducción de la pobreza y la desigualdad



Fuente: MERPD - DANE

Fuente: Estimaciones MERPD, ENH y ECH

(1) El Coeficiente de GINI mide la distribución del ingreso, siendo 0 la distribución más equitativa posible y 1 la mayor concentración del ingreso

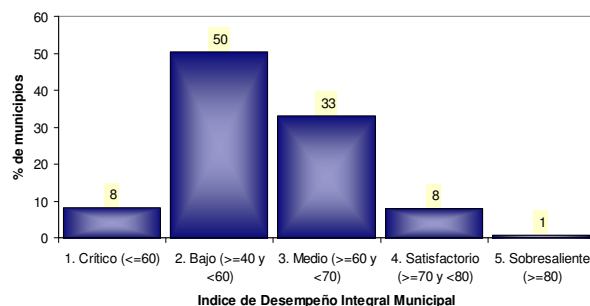
Cálculos MERPD-DANE

Las anteriores cifras son algunos logros destacados entre 2000 y 2005 y se resumen en mayores recursos a los gobiernos territoriales, aumento en coberturas y reducción de la pobreza y la desigualdad. La tarea es evaluar qué tanto de estos logros obedecen a la descentralización y, de ella, qué tanto a la gestión municipal.

3.2 Logros en el desempeño integral municipal

Para la vigencia 2005, los municipios presentaron un Índice de Desempeño Integral promedio de 56%, es decir, la calificación para el país fue baja, tal y como se presenta en el siguiente gráfico. La mitad de municipios obtuvo una calificación entre 40% y 59% en el Índice de Desempeño Integral y la tercera parte obtuvo una calificación media, es decir, entre 60% y menos de 70%. El 8% de los municipios alcanzó un nivel satisfactorio y apenas el 1% (7 municipios) logró una calificación sobresaliente.

Gráfico 9. Índice de Desempeño Integral Municipal, 2005



Fuente: DDTS-DNP

A nivel de componentes, los mejores resultados alcanzados por los municipios fueron, en orden de importancia en el componente de eficacia (82% promedio), cumplimiento de requisitos legales (80% promedio), gestión administrativa y fiscal (53% promedio) y eficiencia (37% promedio). Estos resultados llevaron a que los municipios obtuvieran un desempeño integral bajo (56% promedio), según se presenta en la siguiente tabla.

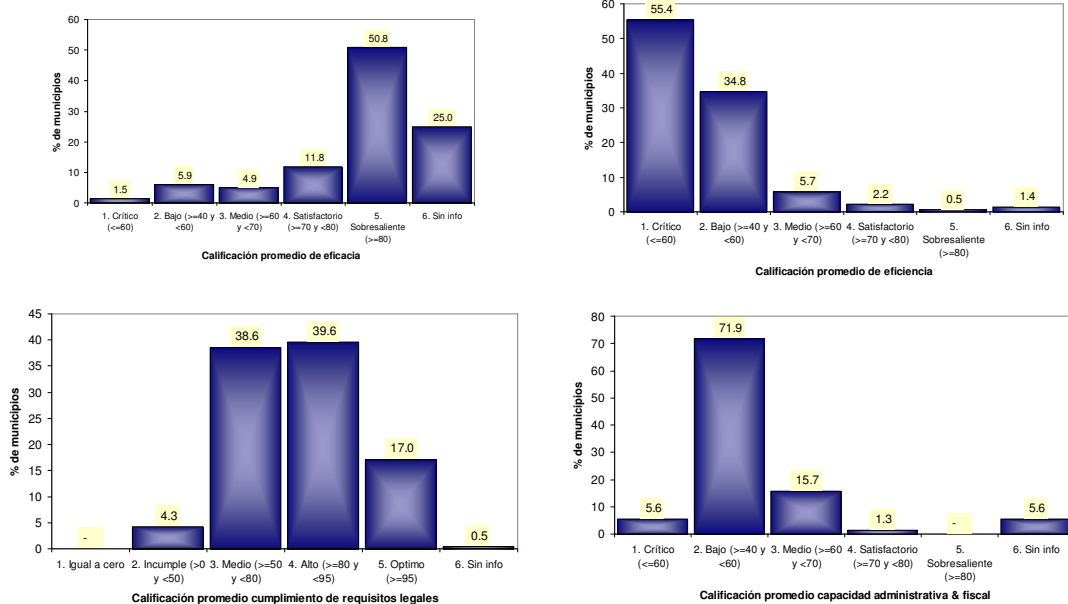
Tabla 8. Calificaciones del desempeño municipal, promedio país 2005

Componente	Índice Promedio (%)	Rango de calificación predominante
Eficacia	82,3	Sobresaliente (>=80%)
Sectores Básicos	82,6	Sobresaliente (>=80%)
Educación	81,9	Sobresaliente (>=80%)
Salud	83,6	Sobresaliente (>=80%)
APSB	76,8	Sobresaliente (>=80%)
Otros Sectores	82,5	Sobresaliente (>=80%)
Eficiencia	36,8	Crítico (<40)
Matrícula Educativa	65,2	Medio y Bajo (>=40 y <70)
Calidad Educativa	23,9	Crítico (<40)
Régimen Subsidiado	82,6	Sin Información y Sobresaliente
PAI	44,3	Crítico (<40)
Cobertura Agua	58,0	Sin Información y Crítico (<40)
Calidad Agua	65,9	Sin Información
Cumpl. Requisitos Legales	79,9	Cumplimiento Alto y Medio (50 y <95)
Alimentación Escolar	84,5	Cumplimiento Óptimo (>95)
Educación	86,8	Cumplimiento Óptimo (>95)
Salud	74,5	Cumplimiento Medio (50 y <80) y Óptimo (>95)
Propósito General	82,6	Cumplimiento Alto y Medio (50 y <95)
Ejecución total SGP	69,0	Cumplimiento Óptimo (>95) e Incumplimiento (<50)
Gestión	52,8	Bajo (>=40 y <60)
Índice de Capacidad Administrativa	46,9	Bajo (>=40 y <60)
Índice de Desempeño Fiscal	58,6	Bajo (>=40 y <60)
Índice de Desempeño Integral	56,4	Medio y Bajo (>=40 y <70)

Fuente: DDTS-DNP

Se deduce entonces cómo los municipios han avanzado en eficacia y cumplimiento de las disposiciones de la ley 715 de 2001, pero presentan grandes rezagos en eficiencia y en capacidad administrativa (ver gráfico siguiente).

Gráfico 10. Resultados generales de la evaluación del Desempeño Integral 2005
 Mejores resultados Peores resultados



Fuente: cálculos DDTs-DNP

Caber anotar que 90 municipios (8%) presentaron una calificación crítica en su desempeño integral. De estos municipios, San Onofre (Sucre) y Tolú (Sucre) no reportaron información para todos los componentes de la evaluación integral. Precisamente, muchos municipios vieron afectada su calificación final por falta de información para algún componente o por el reporte inconsistente de la misma.

En cuanto al componente de eficacia, más de la mitad de los municipios alcanzó para cada uno de los subcomponentes, una calificación sobresaliente. Sin embargo, se presenta la posibilidad de que algunos municipios hayan reportado únicamente las metas con altos niveles de ejecución. Por otra parte, aún existen deficiencias en la definición de indicadores y líneas base y en la coherencia entre los planes de desarrollo y los planes indicativos.

La evaluación del cumplimiento de los requisitos legales para la presupuestación y ejecución de los recursos del SGP arrojó resultados positivos ya que en cada subcomponente hubo un número grande de municipios que logró un nivel de cumplimiento óptimo.

No obstante, llama la atención que para el caso de la ejecución de la inversión financiada con SGP, cerca de la mitad de los municipios ejecutó recursos inferiores a los asignados en alimentación escolar, prestación del servicio de educación, régimen subsidiado y salud pública y más de la mitad de los municipios para el caso

de la ejecución de forzosa inversión, con especial recurrencia en el sector de agua potable y saneamiento básico.

En cuanto al componente de gestión, más de la mitad de los municipios obtuvo una calificación baja tanto para el índice de capacidad administrativa como para el índice de desempeño fiscal, lo cual sugiere la necesidad de fortalecer los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros de las administraciones municipales, pese a los avances logrados en la estabilidad del personal directivo, en la profesionalización de la planta y en el ajuste fiscal realizado en las últimas vigencias.

En el componente de eficiencia, los municipios obtuvieron los más bajos resultados, de ahí que el indicador promedio de eficiencia haya sido 37% y que más de la mitad de los municipios haya alcanzado niveles críticos de eficiencia. Los mayores niveles de ineficiencias se presentaron en calidad educativa, plan ampliado de inmunizaciones y cobertura de agua, ya que el 68%, 41% y 32% de los municipios presentaron eficiencias críticas.

La menor disponibilidad de información se presentó en los sectores de calidad del agua, régimen subsidiado y cobertura del agua ya que el 52%, 49% y 35% de los municipios respectivamente no reportaron datos.

No obstante, considerando solamente a aquellos municipios que reportaron información completa para cada una de las variables de las funciones de producción, los resultados arrojan que la eficiencia promedio más alta es para la función de producción de régimen subsidiado (83%), seguida de calidad del agua (66%), matrícula educativa (65%), cobertura y continuidad de la prestación del servicio de acueducto (58,0%), plan ampliado de inmunizaciones (44%) y calidad educativa (24%), función última en la que los municipios presentaron un crítico nivel de eficiencia.

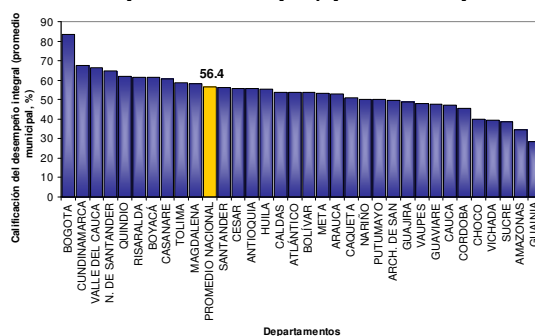
Como se deduce, la baja calificación general es debida a problemas de ineficiencia en el manejo de los recursos y a la baja capacidad de gestión administrativa, es decir, a la baja capacidad institucional para adelantar los procesos de gestión de manera adecuada. Ello permite concluir que luego de más de 25 años de descentralización, los municipios han mejorado su capacidad de formular y cumplir las metas en sus planes de desarrollo y planes indicativos y en el cumplimiento de las disposiciones señaladas en las normas relacionadas con la ejecución de las transferencias, particularmente, el SGP para la vigencia 2005. Sin embargo, la ejecución de recursos no ha sido eficiente, de manera que con los insumos monetarios, físicos y humanos con que han dispuesto los municipios, hubiera podido lograrse una mayor cantidad de bienes y servicios públicos y, por ende, mejores resultados sociales. También, la capacidad de gestión administrativa sigue siendo baja, particularmente, como se verá más adelante, en variables como capacidad de interventoría, automatización de procesos, disponibilidad de computadores por funcionario y transparencia en la contratación.

En la agregación por departamentos, es importante señalar que los municipios de Guainía, Amazonas, Sucre, Vichada, y Chocó fueron los de menor desempeño promedio, en comparación con el resto de departamentos. En efecto, alcanzaron calificaciones de 29%, 35%, 38%, 39% y 40%, respectivamente. Este resultado

sugiere que la atención en el acompañamiento técnico, seguimiento y control debería enfocarse a los municipios de estos departamentos.

Por el contrario, Bogotá y los municipios de los departamentos de Cundinamarca, Valle del Cauca y Norte de Santander presentaron los mejores resultados en el desempeño integral, al alcanzar un índice promedio de 84%, 67%, 66% y 65%, respectivamente. Estos resultados sugieren que gran parte de las administraciones de estos municipios han realizado una gestión destacable tanto en el cumplimiento de las metas para la vigencia 2005, como en la utilización eficiente de los recursos, la gestión administrativa, fiscal y el cumplimiento de los requisitos legales en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (ver gráfico siguiente).

Gráfico 11. Índice de Desempeño Municipal, promedio por departamentos, 2005



Fuente: DDTs-DNP

En la siguiente tabla se presenta un listado de los municipios que ocuparon los primeros 20 lugares en el ranking de desempeño integral. Se destacan Bogotá, La Calera y Zipaquirá y otros municipios de Cundinamarca.

Tabla 9. Municipios de mejor desempeño, 2005

Municipio	Índice de Eficacia	Índice de Eficiencia	Índice de Gestión	Índice de Cumplimiento de Requisitos Legales	ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL	RANKING NACIONAL
Bogotá D.C	69	100	72	83	84	1
La calera – Cundinamarca	91	79	68	99	83	2
Zipaquirá – Cundinamarca	100	79	66	95	82	3
Sogamoso – Boyacá	88	84	65	92	81	4
Santander de Q. – Cauca	84	78	66	96	81	5
Funza – Cundinamarca	98	70	68	99	81	6
Facatativá - Cundinamarca	97	72	63	99	80	7
Girardot – Cundinamarca	96	67	70	97	80	8
Jamundi - Valle Del Cauca	78	76	61	100	79	9
Fusagasugá - Cundinamarca	90	77	55	98	78	10
Sopo - Cundinamarca	87	59	72	99	78	11
Sibaté - Cundinamarca	99	64	67	94	77	12
Mosquera - Cundinamarca	88	77	67	84	77	13
Supatá - Cundinamarca	99	63	61	98	77	14
Candelaria - Valle Del Cauca	73	72	60	99	77	15
Roldanillo - Valle Del Cauca	89	64	62	99	76	16
Pamplona - N. De Santander	95	67	57	98	76	17
Choachí - Cundinamarca	90	64	59	100	76	18
Zarzal - Valle Del Cauca	82	74	59	94	76	19
Palmira - Valle Del Cauca	90	90	61	72	76	20

Fuente: DDTs-DNP

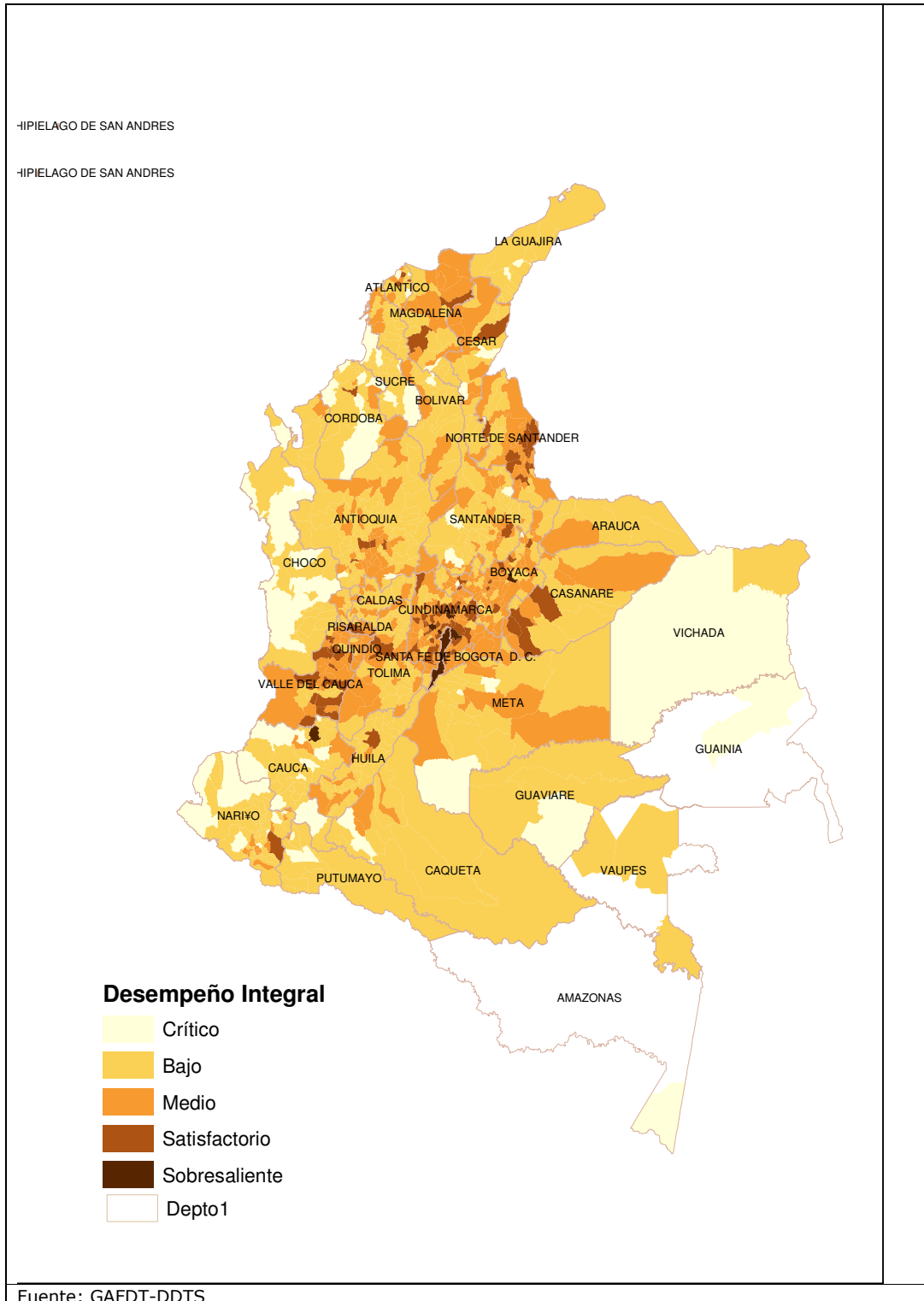
De otra parte, los municipios que ocuparon los últimos lugares en el ranking de desempeño integral se presentan en la siguiente tabla. Varios de estos municipios no presentaron información para la medición de algunos componentes, lo cual contribuyó a obtener niveles críticos en el desempeño integral.

Tabla 10. Últimos lugares en el Ranking de Desempeño Integral 2005

Municipio	Indice de Eficacia	Indice de Eficiencia	Indice de Gestión	Indice de Cumplimiento de Requisitos Legales	INDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL	RANKING NACIONAL
Planeta rica - Córdoba	0	11	27	65	31	1079
Puerto Nariño - Amazonas	0	5	47	51	31	1080
San Fernando - Bolívar	0	17	26	59	31	1081
Tubara - Atlántico	0	18	17	66	30	1082
Guaranda - Sucre	0	20	29	50	30	1083
Valparaíso - Caquetá	0	5	27	65	29	1084
Inírida - Guainía	0	6	44	45	29	1085
Bagado - Choco	0	0	34	58	28	1086
Tumaco - Nariño	0	0	50	41	27	1087
Atrato - Choco	0	0	28	63	27	1088
Guapi - Cauca	0	0	29	62	27	1089
Sucre - Santander	0	13	28	33	22	1090
Francisco Pizarro - Nariño	0	3	33	33	21	1091
San Carlos - Córdoba	0	0	0	63	19	1092
Mosquera - Nariño	0	0	31	31	18	1093
Soledad - Atlántico	0	33	19	0	16	1094
Los Córdoba - Córdoba	91	0	5	0	11	1095
Coveñas - Sucre	0	0	17	9	8	1096
San Onofre - Sucre	0	0	0	0	0	1097
Tolú - Sucre	0	0	0	0	0	1098

Fuente: DDTS-DNP

Geográficamente, los resultados del desempeño integral se presentan en el siguiente mapa.



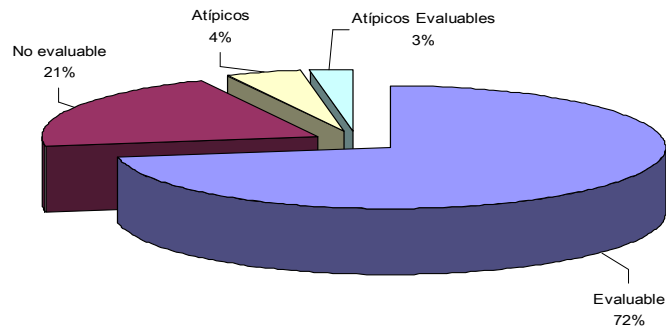
4. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE EFICACIA MUNICIPAL

4.1 Reporte de Información

La información reportada por los departamentos sobre el cumplimiento de las metas de sus municipios corresponde a aquella definida en los planes indicativos de la vigencia 2005, los cuales, como se mencionó anteriormente, no necesariamente reflejan la totalidad de los compromisos adquiridos en el plan de desarrollo. Sin embargo, el análisis de su cumplimiento ayuda a determinar la eficacia de los alcaldes en las metas previstas.

Para evaluar el componente de eficacia en la vigencia 2005, el DNP contó con información de 847 municipios, de los cuales, solo se evaluaron 822. De éstos, 76 tenían período atípico⁷. Es importante señalar que las principales razones por las cuales no se evaluó el 25% de los municipios fueron: incumplimiento de los requisitos de evaluabilidad (estructura clara y bien definida, indicadores identificados, metas anualizadas, cuantificables y medibles); período atípico de los mandatarios⁸ y falta de interés de algunas administraciones locales por reportar información. Esta situación se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 12. Porcentaje de municipios evaluados y no evaluados en 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos

Por otra parte, los ausentes fueron los municipios de Amazonas, Chocó, Guainía, Sucre Vaupés y Vichada, municipios que en la evaluación del año 2004 tampoco reportaron información para la evaluación de este componente.

Por grupos de categorías, según la Ley 617 de 2000, el mayor porcentaje de municipios no evaluados correspondió a los pertenecientes a la categoría 6ª con un 26,16%, seguido por la categoría 1ª (18,75%). Por su parte, todos los municipios de la categoría 3ª fueron evaluados (ver tabla siguiente).

⁷ Los municipios con período atípico corresponden a aquellos que iniciaron período de gobierno en una fecha distinta a enero de 2004.

⁸ El 4% de los municipios no se evaluaron debido a que tenían período atípico y no contaban con datos disponibles de la administración anterior.

Tabla 11. Porcentaje de municipios no evaluados por categoría

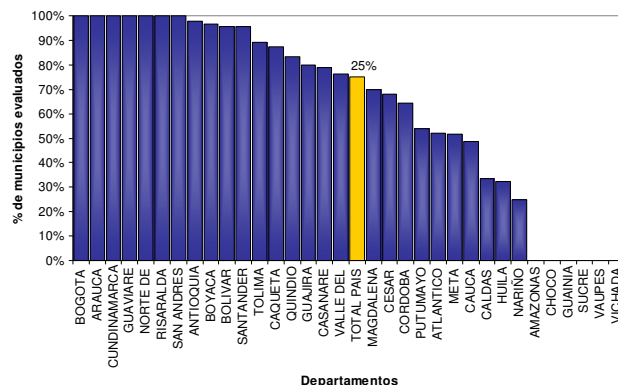
Categoría	No. Municipios Evaluados	No. Municipios No Evaluados	% de Municipios no evaluados
Cat 1	13	3	18,75
Cat 2	15	2	11,76
Cat 3	13	0	0,00
Cat 4	17	3	15,00
Cat 5	28	6	17,65
Cat 6	734	260	26,16
Especia	2	0	0,00
Total	822	274	25,00

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos.

Se destacan los municipios de los departamentos de Antioquia, Arauca, Cundinamarca, Guaviare, Norte de Santander, Risaralda y San Andrés que reportaron metas para el 100% de sus municipios. Esta magnitud se atribuye, en gran medida, al esfuerzo realizado por las oficinas de planeación departamentales⁹, las cuales se preocuparon por capacitar a sus municipios en la elaboración de planes indicativos¹⁰.

Los departamentos que tuvieron un mayor porcentaje de municipios evaluados fueron Antioquia, Boyacá, Bolívar, Santander, Tolima y Quindío, según se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 13. Proporción de Municipios evaluados por Departamento en eficacia, 2005



Fuente: DNP- DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

4.2 Resultados Generales

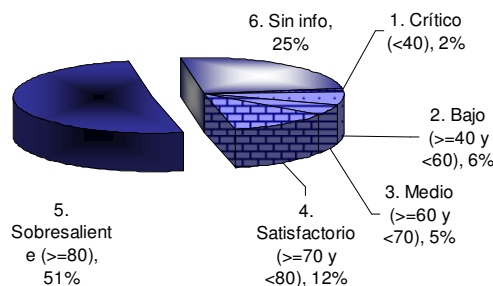
⁹ Es importante destacar el trabajo de departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Norte de Santander, Cesar, Atlántico y Santander, entre otros, los cuales adelantaron estrategias desde el año anterior dirigidas a apoyar y capacitar a sus municipios. Así mismo, se destaca el esfuerzo que hicieron por validar la información reportada.

¹⁰ Los planes indicativos son una herramienta que permite aclarar las metas no evaluables de los planes de desarrollo.

Antes de presentar los resultados de este componente, es necesario que el lector considere que a pesar de los esfuerzos realizados, hubo dificultades con la calidad de información reportada por los municipios, no fue posible verificar si las metas reportadas correspondían a las inicialmente definidas para el período y si efectivamente respondían a los compromisos adquiridos en los planes de desarrollo. Lo anterior, sugiere que se requiere mejorar los procesos de validación¹¹ por parte de las administraciones departamentales para mejorar la calidad de la información.

En términos generales, el nivel de eficacia de las metas reportadas en los planes indicativos fue alto, siendo el promedio nacional de 82,3%, según se presenta en el siguiente gráfico. De acuerdo con los rangos de calificación definidos, el 51% del total de municipios tuvo un índice de eficacia sobresaliente (porcentaje que equivale a 68% si se excluyen los municipios que no reportaron información) y sólo el 2% alcanzó una calificación crítica.

Gráfico 14. Porcentaje de Municipios según rango de cumplimiento Índice de Eficacia 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos.

Estos niveles de cumplimiento se atribuyen en gran medida al esfuerzo que han hecho las oficinas de planeación departamentales¹² por capacitar a sus municipios en la elaboración de planes indicativos¹³ y al acompañamiento de la Nación en el tema. Sin embargo, también existen eventos que permiten intuir que existen municipios que se limitan a reportar aquellas metas que tienen altos niveles de ejecución, por ello es importante que los municipios mejoren la calidad de la información y el nivel intermedio haga un mayor esfuerzo en la validación y acompañamiento en los procesos de planificación y evaluación, de manera que se garanticen resultados cercanos a la realidad municipal.

Al revisar los niveles de eficacia por categorías, se evidencia que los municipios de categoría especial presentaron los resultados más bajos respecto al resto del país;

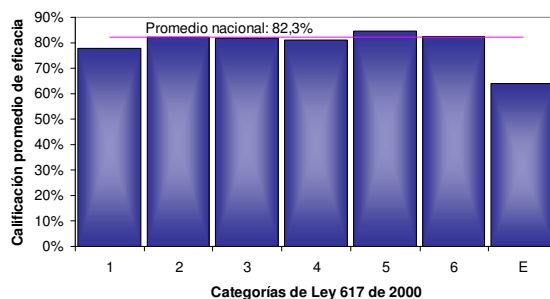
¹¹ El proceso de validación consiste, entre otros, en verificar que la información reportada sea coherente con las metas definidas en el plan de desarrollo y que los porcentajes de cumplimiento correspondan a lo realmente ejecutado.

¹² Es importante destacar el trabajo de departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Norte de Santander, Cesar, Atlántico y Santander, entre otros, los cuales adelantaron estrategias desde el año anterior dirigidas a apoyar y capacitar a sus municipios. Así mismo, se destaca el esfuerzo que hicieron por validar la información reportada.

¹³ Los planes indicativos son una herramienta que permite aclarar las metas no evaluables de los planes de desarrollo.

sin embargo, es importante precisar que las grandes ciudades tienen procesos de planificación más fortalecidos y organizados, cuentan con bases de datos organizadas y actualizadas y además tienen sistemas de auto-evaluación, lo cual les permite obtener información más cualificada. Por su parte, los municipios de categorías 5ª y 6ª presentan los niveles más altos (Ver gráfico siguiente), además que los veinte municipios que presentaron los mejores resultados son de categoría 6ª.

Gráfico 15. Eficacia promedio por categoría de municipios



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos.

La tabla siguiente presenta los municipios de mayor eficacia. Según los resultados, 11 municipios cumplieron el 100% de sus metas para la vigencia 2005.

Tabla 12. Municipios con mayor calificación en eficacia 2005

Municipio	Eficacia Total
Apulo (Cundinamarca)	100,00%
Palmar De Varela (Atlántico)	100,0%
Ragonvalia (Norte De Santander)	100,00%
San Antonio Tequen (Cundinamarca)	100,00%
Santa Rosa (Bolívar)	100,00%
Santiago (Putumayo)	100,00%
Saravena (Arauca)	100,00%
Sevilla (Valle Del Cauca)	100,00%
Toca (Boyacá)	100,00%
Viota (Cundinamarca)	100,00%
Tibu (Norte De Santander)	100,00%
Caicedo (Antioquia)	99,98%
Purace (Cauca)	99,97%
Génova (Quindío)	99,92%
Maceo (Antioquia)	99,92%
Liborina (Antioquia)	99,90%
Providencia (Nariño)	99,89%
Arboledas (Norte De Santander)	99,88%
Ayapel (Córdoba)	99,88%
Sabanalarga (Antioquia)	99,87%

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos

De otro lado, los resultados más bajos de eficacia los registraron los municipios de Pedraza (Magdalena), Capitanejo, Páramo, Florida Blanca (Santander), San José de Fragua (Caquetá) y Taminango (Nariño), todos de categoría sexta (ver tabla siguiente).

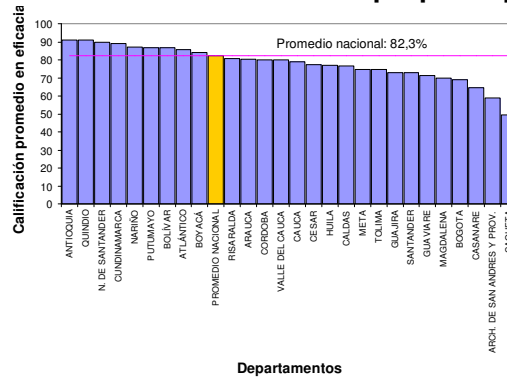
Tabla 13. Municipios con menor calificación en eficacia 2005

Municipio	Eficacia Total
Puerto Wilches (Santander)	34,96%
Mariquita (Tolima)	34,33%
Algarrobo (Magdalena)	32,81%
Caloto (Cauca)	31,92%
Carcasi (Santander)	30,46%
Coromoro (Santander)	28,31%
Nueva Granada (Magdalena)	25,38%
Almaguer (Cauca)	24,68%
Robles (La Paz) (Cesar)	24,13%
Taminango (Nariño)	20,64%
San José De Fragua (Caquetá)	19,81%
Floridablanca (Santander)	17,67%
Paramo (Santander)	16,62%
Capitanejo (Santander)	16,06%
Pedraza (Magdalena)	12,16%

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos

Por otra parte, al dar una mirada agregada por departamento (ver gráfico siguiente), se evidencia que los mejores promedios en el cumplimiento de las metas se alcanzaron en Antioquia, Quindío (90,89%), Norte de Santander y Cundinamarca.

Gráfico 16. Promedio de Eficacia Municipal por Departamento



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos

4.3 Análisis de resultados por sectores

Al hacer el análisis de acuerdo con la clasificación de sectores definida en la Metodología, se observa que en ambos grupos de sectores los niveles de eficacia son altos. Tal como se aprecia en la siguiente tabla, el 3% de los municipios evaluados registraron niveles de cumplimiento crítico en sectores básicos y el 6% en otros sectores.

Tabla 14. Total de Municipios por nivel de cumplimiento y sectores

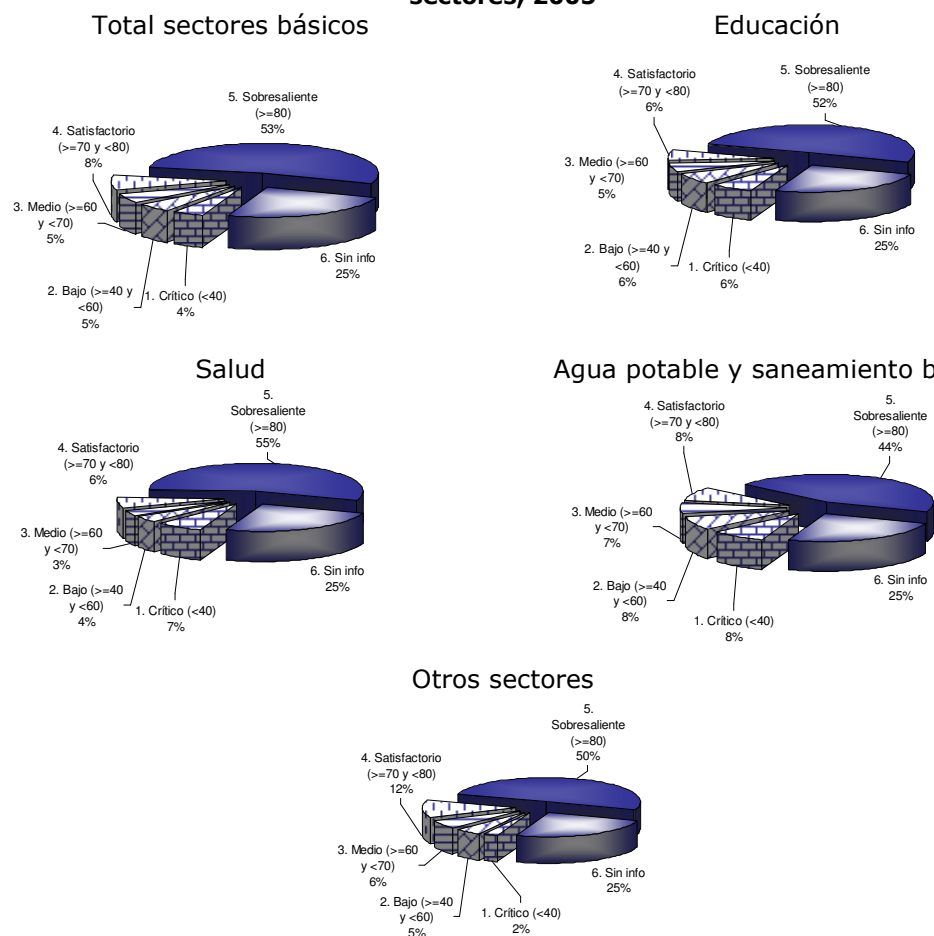
Calificación de eficacia	Sectores básicos	Otros sectores	Total eficacia
1. Crítico (<40)	27	48	17

2. Bajo (≥ 40 y < 60)	52	56	65
3. Medio (≥ 60 y < 70)	62	56	54
4. Satisfactorio (≥ 70 y < 80)	130	89	130
5. Sobresaliente (≥ 80)	553	575	558
6. Sin info	274	274	274
Total evaluados	824	824	824

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos.

El siguiente grupo de gráficos presenta los principales resultados por grupo de sectores.

Gráfico 17. Distribución de los municipios según calificación de eficacia en los sectores, 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en información reportada por los departamentos

a. Sectores Básicos. A pesar de que el índice promedio de eficacia en sectores básicos fue 82,56 (sobresaliente), es importante señalar que muchas de las administraciones locales que obtuvieron niveles de cumplimiento del 100% reportaron dos o tres metas por sector, lo cual preocupa si se considera que la mayoría de los recursos del Sistema General de Participaciones se destinan a financiar los sectores de educación, salud y agua potable.

Los resultados en el sector de educación reflejan que el 52% (que equivale al 67% si se toman únicamente los municipios con información) de los municipios registró

un cumplimiento sobresaliente, situación similar en lo que respecta al sector salud, donde cerca del 55% (equivalente al 74% si se toman en cuenta solamente los municipios con información) de los municipios obtuvo un nivel sobresaliente de eficacia. Por su parte, en el sector de agua potable y saneamiento básico, si bien existe un alto número de municipios con niveles altos de eficacia, hay grandes debilidades en la formulación de las metas y sus indicadores.

En general, uno de los principales inconvenientes que tuvieron los municipios para reportar la información estuvo relacionado con la asignación de recursos por meta, requisito indispensable para la evaluación de sectores básicos¹⁴, lo cual evidencia la desarticulación existente entre los procesos de planeación y de presupuesto. En otras palabras, los municipios elaboran los planes de desarrollo y definen los subprogramas con sus respectivas metas sin realizar ejercicios previos de costeo; tampoco verifican si los presupuestos asignados contribuyen con el cumplimiento las metas previstas en el plan de desarrollo.

b. Otros Sectores. Cerca del 62% de los municipios lograron niveles de cumplimiento altos o muy altos en las metas reportadas (esta cifra equivale al 83% si se excluyen de la base los municipios sin información) y sólo un reducido número de municipios presentó un nivel bajo en eficacia. No obstante, al igual que en los sectores básicos, hubo un alto porcentaje de municipios que sólo reportaron las metas que efectivamente lograron, situación que deja latente la necesidad de adelantar acciones tendientes a mejorar la calidad de la información y el ejercicio de la planeación.

Los resultados sectoriales para las ciudades capitales se presentan en la siguiente tabla. Las ciudades de mayor cumplimiento de sus metas (por encima de 90%), fueron apenas cinco.

Tabla 15. Eficacia Ciudades Capitales por subcomponentes Vigencia 2005

Municipio capital	Sectores Básicos	Educación	Salud	AFSB	Eficacia Otros Sectores	Eficacia Total %
Montería	100.00	100.00	100.00	100.00	98.06	99.22
Cartagena	91.97	96.96	100.00	67.22	96.80	94.38
Tunja	95.55	100.00	71.43	100.00	91.91	94.02
Arauca	99.35	94.93	100.00	100.00	83.07	92.88
Cúcuta	91.53	91.88	88.22	99.44	89.58	90.06
Pereira	88.33	90.48	79.65	99.99	89.57	88.83
Pasto	91.03	87.33	99.49	83.41	80.55	86.84
Santa Marta	87.41	86.94	85.79	100.00	85.58	86.68
Medellín	97.09	97.66	98.03	87.85	63.77	83.76
Neiva	71.02	67.93	98.26	25.10	96.31	82.87
Armenia	83.51	84.50	80.03	96.66	80.79	82.42
San José del Guaviare	73.85	35.95	80.00	62.60	83.54	75.09
Valledupar	79.07	53.37	93.33	54.18	67.63	74.50
Riohacha	86.25	74.98	100.00	45.92	54.72	73.64
Villavicencio	80.50	74.09	97.56	100.00	58.98	71.89
Bogotá	65.00	65.00	65.00	65.00	75.60	69.24
Florencia	67.58	91.67	100.00	21.51	54.30	64.21
Yopal	54.09	25.89	65.74	50.00	71.60	61.85
Ibagué	52.91	72.68	11.53	31.91	64.95	59.82
San Andrés	27.08	88.84	6.86	38.93	89.87	55.41
Bucaramanga	37.75	37.20	98.03	0.00	73.81	51.53
Cali	36.75	9.01	77.08	75.91	54.33	43.78

⁷ Las ciudades de Barranquilla, Inírida, Leticia, Manizales, Mitú, Mocoa, Popayán, Puerto Carreño, Quibdó y Sincelajo no reportaron información. Su calificación fue cero.

5. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE EFICIENCIA MUNICIPAL

Si bien para el desarrollo de esta evaluación municipal se avanzó significativamente en la consolidación de la información básica, aún persisten deficiencias en el reporte, validación y contraste de datos por parte de las entidades territoriales -

¹⁴ De acuerdo con la metodología de evaluación para establecer el logro ponderado de las metas el cálculo se hace tomando el costo de cada meta, es decir, se hace multiplicando el cumplimiento por el peso que le da a la meta su costo.

especialmente para el sector de agua potable y saneamiento básico-, situación que llevó a que se disminuyera la muestra de municipios en cada una de las funciones de producción y a que muchas entidades obtuvieran una calificación de cero en eficiencia.

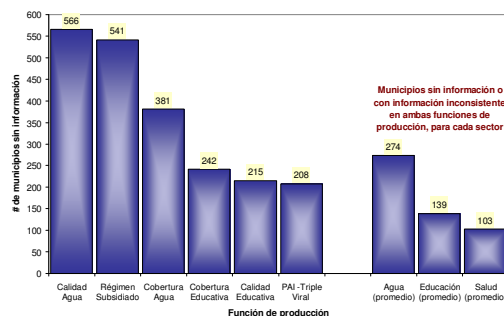
El análisis que se presenta a continuación sintetiza los principales resultados a nivel global, por función de producción y por departamentos; la distribución de las calificaciones obtenidas por los municipios y sus productividades y las mejoras potenciales agregadas de los productos a partir de los insumos o recursos dados en cada función de producción.

5.1 Índice de Eficiencia Sectorial

Antes de analizar los resultados, conviene presentar los quince municipios que no reportaron ningún tipo de información para evaluar su eficiencia sectorial y por lo tanto su calificación fue cero en todos los sectores. La lista es la siguiente: San Roque (Antioquia), Guapi (Cauca), Canalete (Córdoba), La Apartada (Córdoba), Los Córdoba (Córdoba), San Carlos (Córdoba), Atrato (Chocó), Bagado (Chocó), Bahía Solano (Chocó), Mosquera (Nariño), Tumaco (Nariño), Coveñas (Sucre), San Onofre (Sucre), Tolú (Sucre) y Cravo Norte (Arauca).

El siguiente gráfico resume el número de municipios que no reportaron información o aquellos que la reportaron inconsistente. En general, se evidencia un precario reporte de información por parte de los municipios para evaluar el componente de eficiencia en las seis funciones de producción planteadas. Solamente 175 municipios presentaron información completa para todos los productos e insumos de los sectores evaluados.

Gráfico 18. Reporte de información para el componente de eficiencia sectorial, 2005



Fuente: Cálculos DDTs-DNP

Para la vigencia 2005, la eficiencia promedio municipal alcanzó un valor de 37% (cifra excluyendo los municipios que no reportaron información para ningún sector), nivel significativamente bajo debido en primera instancia a la calificación de cero obtenida por muchos municipios que no presentaron información para algunas variables de las funciones de producción y, en segunda instancia, al regular nivel de eficiencia registrada por el resto de municipios.

Los municipios con mejores eficiencias relativas a nivel agregado fueron: Bogotá (100%), Valledupar (91.3%), Palmira (90.1%), Sogamoso (83.5%), Cali (83.3%) y Medellín (80.3%).

Tan solo 6 municipios presentaron eficiencias relativas sobresalientes, es decir, iguales o superiores a 80% mientras que el 55% obtuvo una calificación crítica es decir, inferior al 40%. Por otra parte, 383 municipios se ubicaron en el rango bajo y 86 municipios entre los rangos de medio y satisfactorio con una participación conjunta de 8% (ver gráficos siguientes).

Como se visualiza en el segundo panel del gráfico siguiente, además de Bogotá, los departamentos con municipios de mayores eficiencias fueron Valle del Cauca (54%), Atlántico (49%) y Cesar (48,9%). Por el contrario, los municipios con menores eficiencias estuvieron en Guainía, Vaupés y Amazonas con un promedio de 6% en eficiencia relativa para el conjunto de municipios de su área de jurisdicción.

Gráfico 19. Índice de Eficiencia Sectorial 2005

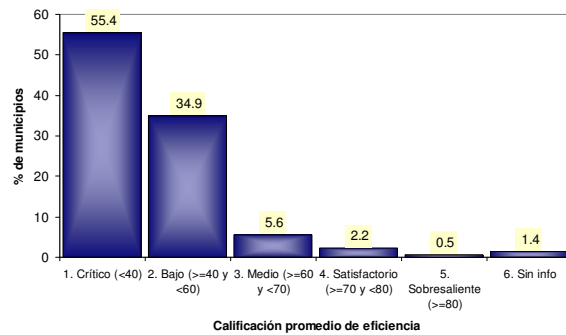
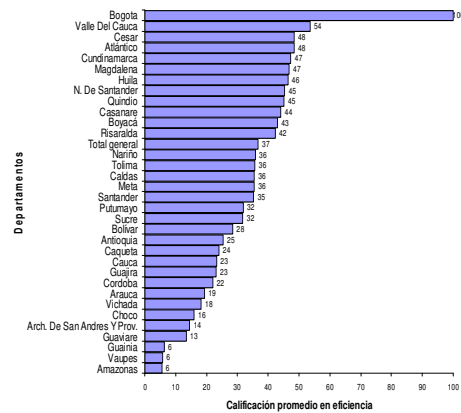


Gráfico 20. Índice de Eficiencia Sectorial promedio municipal por Departamentos, 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS

En la siguiente tabla se presentan los municipios con mejores desempeños en la eficiencia en la prestación de los servicios básicos de educación, salud y agua potable y saneamiento básico en 2005. Se destacan las ciudades de Bogotá, Valledupar y Palmira con eficiencias sectoriales superiores a 90%

Tabla 16. Municipios con mejores eficiencias (consolidado educación, salud y cobertura y calidad del agua)

Municipio	Eficiencia (%)	Municipio	Eficiencia (%)
Bogotá D.C.	100.0	Yopal (Casanare)	78.4
Valledupar (Cesar)	91.3	Mosquera (Cundinamarca)	76.6
Palmira (Valle del Cauca)	90.1	Fusagasugá (Cundinamarca)	76.6
Sogamoso (Boyacá)	83.5	Jamundí (Valle del Cauca)	76.0
Medellín (Antioquia)	83.3	Florida (Valle del Cauca)	75.3
Cali (Valle del Cauca)	80.3	Guacarí (Valle del Cauca)	74.9
Ciénaga (Magdalena)	79.1	Tausa (Cundinamarca)	74.2
Zipaquirá (Cundinamarca)	79.0	Duitama (Boyacá)	73.6

La Calera (Cundinamarca)	78.8	Zarzal (Valle del Cauca)	73.5
Santander de Q. (Cauca)	78.4	Pereira (Risaralda)	73.0

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

En la siguiente tabla se presentan los municipios que obtuvieron las eficiencias más bajas del país con base en la información suministrada y aquellos que no reportaron datos para todas las variables de las funciones de producción¹⁵ de los sectores de educación, salud y agua potable y que por lo tanto obtuvieron una calificación de cero en el componente. Estos resultados ponen de manifiesto la importancia de reforzar el tema de la producción de información del nivel municipal, para garantizar oportunidad y veracidad en el reporte de la misma.

Tabla 17. Municipios con menores eficiencias en los sectores básicos de educación, salud y cobertura y calidad del agua

Municipio	Eficiencia Relativa (%)
Urao (Antioquia)	4,76
Jericó (Antioquia)	4,74
San Jacinto (Bolívar)	4,72
Marinilla (Antioquia)	4,56
Puerto Escondido (Córdoba)	4,47
Uramita (Antioquia)	4,10
Entrerrios (Antioquia)	4,02
Caruru (Vaupés)	3,49
Anza (Antioquia)	3,11
Francisco Pizarro (Nariño)	2,99
Santuario (Antioquia)	2,97
Río Quito (Choco)	2,91
Jurado (Chocó)	0,41
Betulia (Santander)	0,37
Roberto Payan (Nariño)	0,34

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

La mayor eficiencia promedio se encontró para la función de régimen subsidiado, con un valor de 83%, mientras que la eficiencia promedio más baja fue la alcanzada en calidad educativa, con un promedio de 24%. Los municipios alcanzaron un nivel de eficiencia promedio de 66% en la función de producción de calidad del agua¹⁶, 65% para la función de matrícula educativa, 44% para la función de vacunación y 58% para la función de producción de cobertura y continuidad del agua, estas últimas ubicadas en un rango de calificación bajo.

Desde otra perspectiva, la información obtenida para el cálculo de las funciones de producción sirvió de base para hallar un referente promedio nacional de las diferentes productividades. En el país se ubica aproximadamente 1 alumno en cada metro cuadrado de aula, se matriculan 2 alumnos por cada millón de pesos invertidos en educación¹⁷ y 29 alumnos por cada docente oficial, resultado cercano a la relación que establecen algunos estudios internacionales¹⁸ como valor estándar (no necesariamente óptimo).

Se encontró también que un alumno con calificación en el examen ICFES media, superior y muy superior, requirió 2 docentes con escalafón superior a 6 y/o 2 del

¹⁵ Este grupo de municipios obtuvo una calificación de cero por no reportar información.

¹⁶ sin considerar el 52% de municipios con eficiencias cero por ausencia de información

¹⁷ Sin incluir nómina y contratos con oferta privada para los últimos tres años

¹⁸ Educación, Boletines de divulgación económica. La educación en Colombia: evolución y diagnóstico. Unidad de Análisis Macroeconómico. DNP, julio de 2000.

nuevo escalafón. En cuestión de inversión, la productividad promedio es significativamente baja, pues por cada millón de pesos invertidos se logra que 0.03 alumnos obtengan los resultados mencionados.

En materia de régimen subsidiado se encontró que por cada millón de pesos invertidos se afiliaron 4 personas en promedio y por cada millón de pesos destinados a gastos de funcionamiento, se afiliaron 617 personas.

Con respecto al PAI se halló que por cada millón de pesos invertidos, se vacunaron 5 niños en promedio pero resulta preocupante que en vez de presentarse una relación unitaria entre niños vacunados por biológicos suministrados, esta haya sido de 0.2 en promedio.

Finalmente, las productividades del sector de agua potable denotan que por cada millón de pesos invertidos en el sector, se lograron producir 2 metros cúbicos de agua y se conectaron casi 3 viviendas en promedio.

Tabla 18. Eficiencia promedio y productividades por cada función de producción

Función de Producción	N. Municipios con información	Eficiencia Promedio (%)	Productividad	Valor observado promedio	Valor de los eficientes
Matrícula Educativa	856	65,0	Alumnos por metro cuadrado	0,7	Entre 1,1 y 1,7
	856		Alumnos por docente oficial	28,7	Entre 35 y 47
	856		Alumnos por millón de pesos invertido	2,2	Entre 5 y 8
Calidad Educativa	883	23,8	Alumnos por docente escalafonado	0,5	Entre 0,5 y 1
	883		Alumnos por millón de pesos invertido	0,03	Entre 0,02 y 0,06
Régimen Subsidiado	557	82,5	Afiliados por millón de pesos invertido	4,3	Entre 449 y 6
	557		Afiliados por millón de pesos en funcionamiento	617	Entre 449 y 4641
PAI	890	44,0	Niños vacunados por millón de pesos invertido	4,8	Entre 32 y 94
	890		Niños vacunados por biológico suministrado	0,2	1
Cobertura de Agua Potable	717	58,0	Metros cúbicos de agua producida por millón de pesos invertido	2,2	Entre 1,1 y 6
Calidad de Agua Potable	532	65,9	Viviendas conectadas por millón de pesos invertido	2,6	¿

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Mejoras potenciales

La medición de la eficiencia de los sectores básicos permitió identificar que si los municipios hubieran utilizado de manera eficiente los insumos establecidos en las respectivas funciones de producción, se hubiese logrado en el país, un 62% adicional de alumnos matriculados, un 78% adicional de alumnos con mejores calificaciones en el examen ICFES, un 29% más de personas afiliadas al régimen subsidiado, se hubiese podido vacunar a todos los niños menores de 5 años y se hubiese podido conectar un 112% adicional de viviendas al sistema de acueducto. De otra parte, con una inversión menor en 47% y un 85% menos de horas de discontinuidad, se hubiese podido lograr el mismo nivel de agua producida y de usuarios del servicio (Ver tabla siguiente).

Tabla 19. Mejoras potenciales por cada función de producción

Función de Producción	Productos/Insumos*	% adicional que pudiera haberse logrado
Cobertura en Educación	Alumnos matriculados	62%
Calidad Educativa	Alumnos calificación ICFES media, superior y muy superior	78%
Régimen Subsidiado	Afiliados al Régimen Subsidiado	29%
PAI	Niños vacunados	100%
Cobertura de Agua Potable	Inversión prestación servicio*	-47%
Calidad del Agua	Horas discontinuidad prestación servicio*	-85%
	Viviendas conectadas	112%

* % de reducción en el insumo para lograr el mismo nivel de producto

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

¿Hacia qué entidades territoriales se debe focalizar la acción para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios básicos?

De conformidad con los resultados hallados, resulta preocupante la situación de los departamentos de Amazonas, San Andrés, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, ya que la totalidad de sus municipios obtuvieron niveles críticos de eficiencia, es decir, por debajo de 40%. De igual forma, entre el 80% y 93% de los municipios de los departamentos de Guajira, Chocó, Antioquia, Arauca, Putumayo, Bolívar y Cauca alcanzaron niveles críticos de eficiencia (ver tabla siguiente).

Tabla 20. Porcentaje de municipios según rangos de calificación en eficiencia

Departamento	1. Crítico (<40)	2. Bajo (>=40 y <60)	3. Medio (>=60 y <70)	4. Satisfactorio (>=70 y <80)	5. Sobresaliente (>=80)	6. Sin info.	Total
AMAZONAS	100.0	-	-	-	-	-	100
ANTIOQUIA	87.2	11.2	-	-	0.8	0.8	100
ARAUCA	85.7	-	-	-	-	14.3	100
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	100.0	-	-	-	-	-	100
ATLÁNTICO	26.1	56.5	8.7	8.7	-	-	100
BOGOTÁ	-	-	-	-	100.0	-	100
BOLÍVAR	84.4	13.3	-	2.2	-	-	100
BOYACÁ	37.4	53.7	6.5	1.6	0.8	-	100
CALDAS	55.6	40.7	3.7	-	-	-	100
CAQUETA	75.0	18.8	6.3	-	-	-	100
CASANARE	31.6	57.9	5.3	5.3	-	-	100
CAUCA	80.5	14.6	-	2.4	-	2.4	100
CESAR	20.0	64.0	12.0	-	4.0	-	100
CHOCO	90.0	-	-	-	-	10.0	100
CORDOBA	75.0	10.7	-	-	-	14.3	100
CUNDINAMARCA	29.3	50.0	14.7	6.0	-	-	100
GUAINÍA	100.0	-	-	-	-	-	100
GUAJIRA	93.3	6.7	-	-	-	-	100
GUAVIARE	100.0	-	-	-	-	-	100
HUILA	32.4	45.9	21.6	-	-	-	100
MAGDALENA	26.7	66.7	3.3	3.3	-	-	100
META	69.0	27.6	3.4	-	-	-	100
N. DE SANTANDER	32.5	55.0	12.5	-	-	-	100
NARIÑO	48.4	43.8	4.7	-	-	3.1	100
PUTUMAYO	92.3	7.7	-	-	-	-	100
QUINDIO	25.0	66.7	8.3	-	-	-	100
RISARALDA	50.0	35.7	7.1	7.1	-	-	100
SANTANDER	63.2	33.3	2.3	1.1	-	-	100
SUCRE	69.2	19.2	-	-	-	11.5	100
TOLIMA	74.5	23.4	2.1	-	-	-	100
VALLE DEL CAUCA	16.7	47.6	14.3	16.7	4.8	-	100
VAUPÉS	100.0	-	-	-	-	-	100
VICHADA	100.0	-	-	-	-	-	100
Total país	55.5	34.8	5.6	2.2	0.5	1.4	100

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Este diagnóstico brinda señales para que tanto el Gobierno Nacional como el departamental y municipal, focalicen sus políticas hacia las entidades territoriales mencionadas con miras a mejorar los actuales niveles de eficiencia maximizando sus productos y servicios en educación, salud y agua potable y garantizando así mismo un uso adecuado de los insumos o recursos disponibles.

En suma, los bajos resultados sociales se explican, en buena parte, por la ineficiencia en el manejo de los recursos. De hecho, como se expresó anteriormente, los municipios hubiesen podido alcanzar mejores resultados en las variables más importantes de los sectores de educación y salud utilizando los mismos recursos técnicos, humanos y financieros.

Cabe mencionar que aún se presentan dificultades para la medición de la eficiencia global debido al bajo nivel de reporte y a la inconsistencia de la información sectorial suministrada por algunas entidades territoriales. En consecuencia, es necesario fortalecer los sistemas de información sectoriales, en especial el de agua potable y saneamiento básico y avanzar en la realización de evaluaciones "micro" de la gestión sectorial con el fin de obtener un mayor soporte explicativo de la eficiencia/ineficiencia municipal.

5.2 Eficiencia en matrícula educativa

Esta función de producción se diseñó con el fin de identificar la eficiencia municipal en el nivel de incorporación de población al sistema educativo en la zona rural y urbana. Para esta función de producción se obtuvo información del 78% de municipios del país, lo cual sugiere que deben ampliarse los esfuerzos para lograr que el restante 22% (más de 240 municipios) produzca información relevante para la rendición de cuentas del sector educativo.

En el siguiente gráfico se presenta la distribución de eficiencias por rangos de calificación para la función de cobertura educativa, tomando solamente los municipios que reportaron información. Según los resultados, el 13% de los municipios obtuvo una eficiencia relativa superior o igual a 80%, es decir, alcanzaron un desempeño sobresaliente. Por su parte, el 14% del total de municipios se ubicó en un nivel de eficiencia satisfactorio, es decir, entre 70% y 80%. El 50% de los municipios obtuvo una calificación entre media y baja y, el 2% de las entidades, es decir, 19 municipios obtuvieron un nivel crítico de eficiencia.

Los municipios que reportaron información alcanzaron una eficiencia promedio de 65% en el nivel de incorporación de la población al sistema educativo.

Gráfico 21. Índice de Eficiencia en Matrícula Educativa, 2005

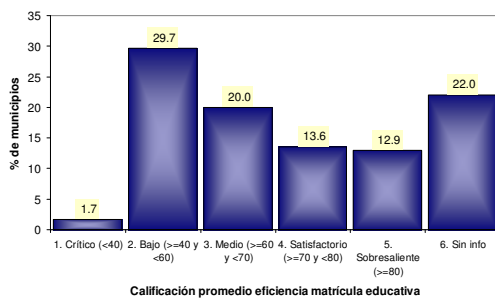
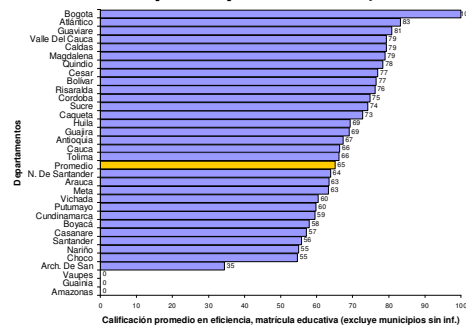


Gráfico 22. Índice de Eficiencia en Matrícula Educativa por departamentos, 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Bogotá, el municipio de El Retorno (Guaviare) y los municipios de los departamentos de Atlántico, Valle, Caldas, Magdalena, Quindío y Cesar, obtuvieron las mejores calificaciones, mientras que los municipios con menor eficiencia en la matrícula en educación fueron los ubicados en Vaupés, Guainía y Amazonas con cero (0) de eficiencia por no haber reportado información. A su vez, los mejores desempeños en eficiencia en matrícula educativa se ubicaron en los municipios de Altos del Rosario-Bolívar, Aguachica-Cesar, Cúcuta-Norte de Santander y otros 46 municipios, lo cual significa que estas entidades alcanzaron un mayor número de alumnos matriculados con la combinación de insumos dados, que como se dijo, corresponden a docentes, inversión en el sector y espacio disponible en los establecimientos educativos (ver tabla siguiente).

Tabla 21. Municipios eficientes (calificación de 100) en matrícula educativa

Municipio	Alumnos / Docente	Alumnos / Inversión (\$Mill)	Alumnos / M2
Altos del rosario-Bolívar	47,3	4,9	2,7
Aguachica-Cesar	35,2	7,7	1,1
Cúcuta-N. De Santander	35,8	4,6	0,3
San Jacinto del Cauca-Bolívar	36,5	8,4	1,4

Uribe-Guajira	39,4	1,9	1,6
Busbanza-Boyacá	16,6	0,3	0,2
Tierralta-Cordoba	36,3	4,6	1,0
Candelaria-Valle Del Cauca	36,8	5,9	1,1
San Juanito-Meta	16,2	4,3	0,2
La capilla-Boyacá	25,8	2,5	1,5
Cartago-Valle Del Cauca	34,6	6,1	2,2
Yumbo-Valle Del Cauca	37,0	3,0	1,5
Santa marta-Magdalena	30,6	10,3	1,0
Palмира-Valle Del Cauca	30,2	7,9	2,0
Maria la baja-Bolívar	33,8	7,1	1,7
Mompos-Bolívar	24,3	7,9	2,2
Girón-Santander	33,3	3,4	3,6
Cali-Valle Del Cauca	33,9	3,3	1,6
Buenavista-Quindío	26,8	3,5	2,1
La pintada-Antioquia	30,2	2,6	3,3
Piojo-Atlántico	24,6	7,4	0,3
Clemencia-Bolívar	29,2	4,4	3,2
Ibagué-Tolima	33,3	7,2	0,7
Guamal-Magdalena	30,0	3,7	3,5
Soacha-Cundinamarca	36,3	2,4	0,6
Medellín-Antioquia	33,9	2,1	1,4
Arboletes-Antioquia	25,8	3,0	3,9
Sincelejo-Sucre	32,0	2,2	3,2
Valledupar-Cesar	26,6	3,8	2,3
Bogotá-Bogotá	31,8	1,0	1,7
Jordán-Santander	15,6	1,7	0,3
Plato-Magdalena	36,5	5,1	1,0
Tuluá-Valle Del Cauca	37,0	2,7	0,4

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

A pesar de que todos los municipios de la tabla anterior alcanzaron 100% en eficiencia en matrícula educativa, el orden obedece al número de veces en que cada municipio fue utilizado como punto de comparación para el resto de municipios del país, en términos de "buenas prácticas". Así, el municipio de Altos del Rosario (Bolívar) fue uno de los municipios con mejores prácticas, en la medida en que fue comparado 756 veces como unidad de referencia en el análisis envolvente de datos, lo cual se explica por su gestión en el elevado nivel de alumnos matriculados (3.309), con un bajo nivel de insumos, esto es, 70 docentes y \$676 millones de inversión en el sector, lo cual se traduce en una productividad de 47 alumnos por docente, cerca de 5 alumnos por cada millón de pesos invertidos en educación y casi tres alumnos por metro cuadrado. Por su parte, Aguachica y Cúcuta, fueron puntos de referencia 263 y 240 veces, respectivamente.

A nivel de capitales, Santa Marta, Cali, Ibagué, Medellín, Sincelejo, Valledupar y Bogotá alcanzaron las mayores eficiencias.

Por otra parte, se encontró que los municipios que reportaron información evidenciaron un promedio de 29 alumnos matriculados por cada docente oficial vinculado, 2 alumnos por cada millón de pesos invertidos en el sector y aproximadamente un estudiante matriculado por cada metro cuadrado de aula.

En cuanto a las mejoras potenciales, los municipios podrían haber tenido un 62% más de alumnos matriculados, es decir, 1'644.066 alumnos adicionales manteniendo y/o reasignado los insumos utilizados de inversión, docentes y espacio de aula. Sin embargo, es necesario aclarar que este promedio se encuentra afectado en muchos casos por la dispersión poblacional, en especial en la zona rural y en aquellos municipios que poseen rendimientos decrecientes a escala. Esta mejora promedio debe estar acompañada con estrategias que permitan mantener y aumentar la población estudiantil y disminuir la deserción y dispersión.

Los municipios menos eficientes se listan en la siguiente tabla y corresponden a aquellos que alcanzaron las menores productividades relativas.

Tabla 22. Municipios más ineficientes en matrícula educativa

Municipio	Alumnos / Docente	Alumnos / Inversión (\$Mill)	Alumnos / M2	Eficiencia
Paya-Boyacá	17.2	0.7	0.3	40.0
Ancuya-Nariño	17.2	1.8	0.1	39.9
Chiscas-Boyacá	18.4	2.0	0.6	39.4
La Uribe-Meta	16.6	2.1	0.4	39.3

San José miranda-Santander	18.1	1.1	0.2	39.1
Hato-Santander	15.8	0.7	0.3	39.1
Supata-Cundinamarca	17.1	2.0	0.5	37.9
Pisva-Boyacá	15.0	0.7	0.3	37.7
La uvita-Boyacá	16.5	1.5	0.3	36.7
Bugalagrande-Valle Del Cauca	13.7	2.3	0.6	36.7
Quetame-Cundinamarca	16.2	1.6	0.6	35.5
Providencia-Arch. De San Andres Y Prov.	16.2	1.1	0.4	34.5
Guacamayo-Santander	14.7	0.8	0.2	33.8
Unión panamericana-Choco	14.5	1.0	0.5	33.3
Medio san Juan-Choco	12.9	1.5	0.4	33.2
Campohermoso-Boyacá	15.3	1.2	0.4	32.9
Recetor-Casanare	13.8	0.3	0.3	32.8
Concepción-Santander	14.5	1.4	0.2	30.9
Carcasi-Santander	14.1	1.1	0.2	29.9
Heliconia-Antioquia	13.2	0.8	0.5	28.3

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

5.3 Eficiencia en calidad educativa

La calidad de la educación es un tema de difícil medición, en especial por el sinnúmero de variables que influyen en ésta como lo son el entorno familiar, el grado de escolaridad de los padres, la dispersión poblacional, la remuneración del personal, la calidad alimenticia del estudiante, etc. La disponibilidad de información de estas variables es limitada y por ende los resultados de esta evaluación realizada sobre la calidad educativa en el país, deben ser complementados con explicaciones propias de la realidad educativa en las diferentes regiones, que obedecen a factores de gestión, geográficos y de orden público, entre otros.

Los resultados obtenidos por los municipios en cuanto a la calidad de la educación impartida a los estudiantes demuestran que en el país es necesario implementar programas que mejoren la calidad, pues en 2005 el 68% de los municipios presentó una eficiencia en la calidad de la educación crítica, es decir, inferior a 40%. El 10% de municipios obtuvo una calificación entre baja y media y, tan solo el 3% se ubicó en un nivel entre satisfactorio y sobresaliente (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 23. Índice de Eficiencia en Calidad Educativa, 2005

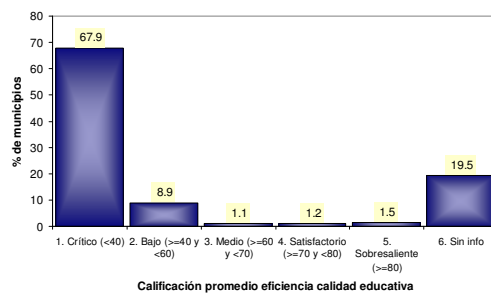
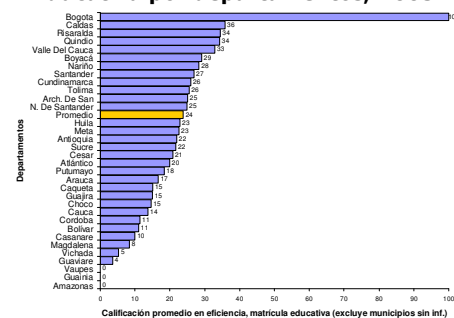


Gráfico 24. Índice de Eficiencia en Calidad Educativa por departamentos, 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Los municipios que reportaron información presentaron en 2005 una eficiencia promedio de tan solo 24% en la calidad de la educación, resultado preocupante, pues indica que el sistema educativo no ha conseguido ofrecer educación de buena calidad a toda la población y que a pesar de los avances, persisten desniveles entre los conocimientos que adquieren los alumnos, dependiendo de la región y de las condiciones sociales. Entre los municipios relativamente eficientes a nivel nacional se encontraron Tunja (Boyacá), Colón (Putumayo) y San Juanito (Meta). Igualmente, se ubicaron las ciudades capitales de Ibagué, Bucaramanga, Cali, Bogotá y Medellín (ver tabla siguiente).

Tabla 23. Municipios eficientes (calificación de 100) en calidad educativa

Mpio	Alumnos icfes /docente escalafonado	Alumnos icfes / Inversión (\$ mill.)
Tunja-Boyacá	0.9	0.24
San Juanito-Meta	0.5	0.08
Ibagué-Tolima	0.8	0.16
Bucaramanga-Santander	1.0	0.08
Cali-Valle Del Cauca	0.7	0.06
Bogotá-Bogota	0.9	0.02
Medellín-Antioquia	0.7	0.04
San Joaquín-Santander	1.5	0.02

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Entre los municipios eficientes en la calidad de la educación se encontró el municipio de Tunja (Boyacá), el cual fue comparado 869 veces como unidad de referencia. Su desempeño estuvo sustentado en una mejor utilización en los recursos invertidos en el sector educativo, pues por cada millón de pesos obtuvo 1.1 alumnos con una calificación media, superior o muy superior en el examen del ICES y por cada docente con escalafón superior a grado 6, cerca de un alumno con estos resultados en el examen.

Los resultados también evidencian que existe un alto potencial de mejoramiento en la calidad educativa. En efecto, se hubiera logrado un incremento de 78% (144.761 de los 318.750 alumnos que presentaron examen) en los alumnos con una calificación en el examen ICES media, superior y muy superior, si los municipios hubieran hecho un manejo más adecuado de sus insumos.

A este resultado se hubiese podido llegar si se hubiesen implementado simultáneamente estrategias orientadas al fortalecimiento de la actividad docente, acompañadas de procesos de seguimiento y evaluación de estos, de una adecuada formulación y ejecución de los planes de mejoramiento de las instituciones, -priorizando acciones pedagógicas como por ejemplo la ejecución de un plan departamental de apoyo de las instituciones y centros educativos- y de un mayor apoyo por parte de los departamentos, especialmente hacia aquellos municipios que han presentado los resultados menos satisfactorios en calidad.

Los municipios de menor eficiencia en calidad educativa se relacionan en la siguiente tabla.

Tabla 24. Municipios más ineficientes en calidad educativa

Mpio	Alumnos icfes /docente escalafonado	Alumnos icfes / Inversión (\$ mill.)	Eficiencia
La Jagua del Pilar-Guajira	0.042	0.0018	2.01
Sabanalarga-Antioquia	0.057	0.0015	1.99
San Andrés-Antioquia	0.067	0.0014	1.93
La salina-Casanare	0.231	0.0011	1.76
Orocúe-Casanare	0.156	0.0011	1.72
Villanueva-Bolívar	0.020	0.0023	1.70
Topaipí-Cundinamarca	0.020	0.0021	1.69
Regidor-Bolívar	0.026	0.0017	1.65
Murindó-Antioquia	0.056	0.0011	1.54
Montecristo-Bolívar	0.030	0.0014	1.53
Cantagallo-Bolívar	0.109	0.0009	1.45
Santa Bárbara-Nariño	0.032	0.0011	1.34
Santa Marta-Magdalena	0.007	0.0022	1.23
Castilla la Nueva-Meta	0.286	0.0007	1.11
Ciénaga-Magdalena	0.012	0.0014	1.07
Calamar-Guaviare	0.053	0.0006	0.91
San Miguel-Putumayo	0.067	0.0005	0.85
Timbiquí-Cauca	0.100	0.0004	0.69
Río Viejo-Bolívar	0.015	0.0005	0.65
Ospina Pérez-Cundinamarca	0.163	0.0003	0.48

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

5.4 Eficiencia en Régimen Subsidiado

Con esta función se busca determinar la correspondencia existente entre el subsidio en salud que el Estado ha destinado para las personas sin capacidad de pago y el número de personas que han sido identificadas con los niveles 1 y 2 del Sisbén, hacia las cuales se deben focalizar dichos recursos.

La afiliación de una persona se hace mediante el pago de la Unidad de Pago por Capitación Subsidiado -UPCS-. De esta manera, el número de afiliados de un municipio (producto) es equivalente a los recursos de que disponen para el régimen subsidiado (insumo 1) dividido en el valor de la UPCS: esta es la primera relación que se debe verificar.

Es claro que esta relación es prácticamente una identidad, pero se observa que en la práctica existen diferencias, explicadas en parte por los períodos de contratación, el giro de recursos, los subsidios parciales y problemas en el manejo de la información por parte de las diferentes instancias.

Es necesario resaltar que se presentaron diferencias significativas en la UPCS calculada (subvaloraciones y sobrevaloraciones) y por lo tanto es necesario determinar el por qué de estas diferencias, que en muchos casos fueron significativas.

No fue posible hallar el nivel de eficiencia del 49% de los municipios (541 municipios) ya que éstos no reportaron información. El 0.2% de los municipios registró eficiencias críticas en cobertura del régimen subsidiado en salud, pues su calificación no superó el 40%. Sin embargo, un grupo importante de municipios (361 entidades) se ubicó en un rango sobresaliente de eficiencia. El 6% de municipios obtuvo una calificación entre baja y media y, el 12% restante, obtuvo un nivel satisfactorio. (Ver gráfico siguiente, panel izquierdo).

Los municipios con más baja eficiencia en afiliación al régimen subsidiado se ubicaron en Casanare, mientras que los municipios de Vichada, Vaupés, San Andrés, Guainía y Amazonas no presentaron información o la misma fue inconsistente. (Ver gráfico siguiente, panel derecho).

Gráfico 25. Índice de Eficiencia en Régimen Subsidiado, 2005

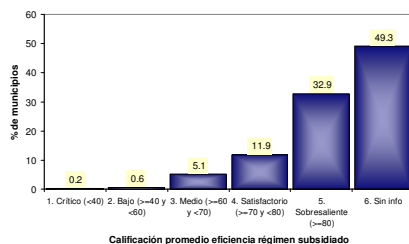
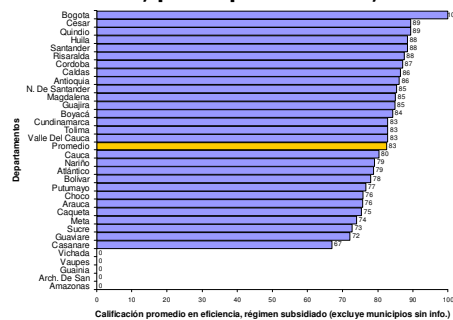


Gráfico 26. Índice de Eficiencia en Régimen Subsidiado, por departamentos, 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Entre los municipios más eficientes se encontraron Buenavista (Sucre), Duitama (Boyacá) y Circasia (Quindío). En este mismo rango se ubicaron las capitales de Cali, Valledupar, Pereira, Villavicencio y Bogotá.

Tabla 25. Municipios eficientes (calificación de 100) en afiliación al régimen subsidiado

Municipio	Afiliados rég. subs./Inversión (\$ mill.)	Afiliados rég. subs./Gastos operativos (\$ mill.)
Buenavista-Sucre	6.2	449.2
Duitama-Boyacá	6.2	546.8
Circasia-Quindío	6.2	1,157.8
Carolina-Antioquia	6.1	901.0
Santa helena-Santander	6.2	6.8
Villa rosario-N. De Santander	6.2	1,647.3
Pueblo bello-Cesar	6.1	3,122.0
Génova-Quindío	6.1	4,640.8
Girardot-Cundinamarca	6.2	338.0
Cuitiva-Boyacá	5.8	185.4
Cali-Valle Del Cauca	5.9	582.3
Palmira-Valle Del Cauca	5.8	3,336.4
Valledupar-Cesar	5.8	2,266.7
Pereira-Risaralda	5.8	4,343.8
La tebaida-Quindío	6.0	6,305.9
Argelia-Valle Del Cauca	6.0	2,070.0
Villavicencio-Meta	5.5	13,281.8
Sardinata-N. De Santander	5.9	6,070.9
La victoria-Boyacá	5.3	1,560.0
Busbanza-Boyacá	4.6	144.4
Bogotá-Bogota	5.3	447.2
Sahagún-Córdoba	5.0	28,972.2
Facatativa-Cundinamarca	5.8	4,759.6
Heliconia-Antioquia	6.2	320.5
Villa Gómez-Cundinamarca	6.0	102.3
Carmen de Carupa-Cundinamarca	6.2	600.1
Risaralda-Caldas	6.2	599.6
Lebrija-Santander	6.2	382.3
El copey-Cesar	6.2	1,423.5
Fusagasuga-Cundinamarca	6.2	235.9

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

En promedio, los municipios afiliaron a casi 4.4 personas al régimen subsidiado por millón de pesos invertidos en el régimen subsidiado. Así mismo, se presentó una afiliación de 316 personas por millón de pesos destinados a labores de focalización, aseguramiento e interventoría de los contratos de régimen subsidiado.

El municipio de Buenavista (Sucre) fue utilizado como unidad de referencia 367 veces; su eficiencia alcanzada en esta función de producción obedeció a que el municipio logró una afiliación de cerca de seis (6) personas al régimen subsidiado, utilizando para este fin, una inversión con todas las fuentes de \$857 millones y de \$12 millones en gastos de servicios personales de régimen subsidiado.

En cuanto a las mejoras potenciales, hubiese sido posible incrementar en un 28.7% el número de afiliados al régimen subsidiado en salud (1'462.187 afiliados más), con el mismo nivel de recursos destinados al aseguramiento y a los gastos de nómina concernientes a este sistema.

Los veinte municipios de menor eficiencia en este sector se relacionan en la siguiente tabla.

Tabla 26. Municipios más ineficientes en afiliación al régimen subsidiado

Municipio	Afiliados rég. subs./Inversión (\$ mill.)	Afiliados rég. subs./Gastos operativos (\$ mill.)	Eficiencia
Belalcázar-Caldas	4.01	246.83	64.23
Orocué-Casanare	4.01	170.62	64.18
Barranca de Upiá-Meta	3.87	523.67	64.05
Rondón-Boyacá	3.99	283.80	64.01
Tangua-Nariño	3.98	529.94	63.92

Gacheta-Cundinamarca	3.96	271.40	63.50
Iza-Boyacá	3.72	181.01	61.66
Rionegro-Antioquia	3.79	465.98	61.23
Majagual-Sucre	3.78	370.63	60.94
Tauramena-Casanare	3.77	201.28	60.39
Chameza-Casanare	3.72	100.89	60.27
Cantagallo-Bolívar	3.74	228.43	59.84
Leiva-Nariño	3.39	1,024.74	55.00
Sabaneta-Antioquia	3.40	292.04	54.56
Sabanalarga-Casanare	3.28	140.58	52.49
Guaitarilla-Nariño	3.08	1,978.86	51.70
San Luis de Palenque-Casanare	2.93	321.77	46.97
Chalán-Sucre	2.86	89.73	45.89
Luruaco-Atlántico	0.56	820.52	9.93
Cabrera-Cundinamarca	0.01	248.49	3.86

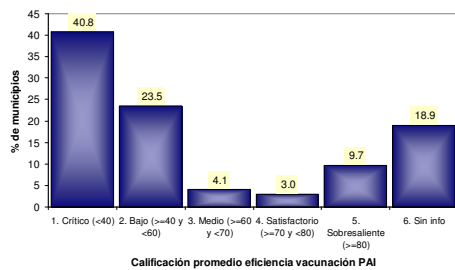
Fuente: Cálculos DNP-DDTS

5.5 Eficiencia en Plan Ampliado de Inmunizaciones

El programa ampliado de inmunizaciones tiene como fin lograr una cobertura universal de vacunación para disminuir la morbilidad y la mortalidad causadas por enfermedades inmuno-prevenibles en la población menor de 5 años. Este programa de salud pública ha mostrado buenos resultados en la protección de la salud de los niños y por lo tanto, resulta importante medir la eficiencia municipal en su generación.

Como se presenta en el siguiente gráfico, el 41% de los municipios obtuvo eficiencias inferiores a 40%, seguido del 23% de entidades con una calificación entre 40% y 60%, es decir, con una eficiencia baja. Entre tanto, el 7% obtuvo una eficiencia entre media y satisfactoria y solo el 10% de los municipios registró eficiencias sobresalientes a nivel nacional.

Gráfico 27. Índice de Eficiencia en PAI, 2005

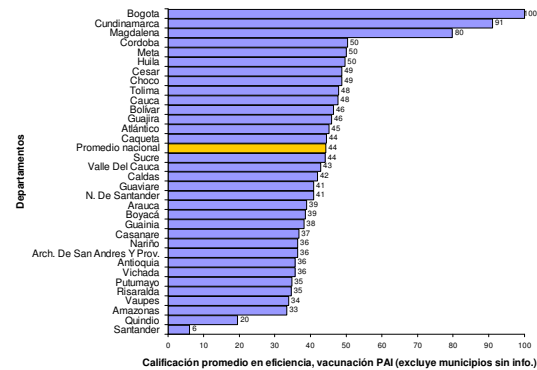


Fuente: Cálculos DNP-DDTS

La comparación por departamentos arroja que los municipios con mayor eficiencia relativa en este sector fueron Bogotá y los ubicados en Cundinamarca y Magdalena, mientras que los de menor eficiencia fueron los ubicados en Vaupés, Amazonas, Quindío y Santander.

El promedio nacional de eficiencia en el número de niños vacunados, a partir de insumos como la inversión y la cantidad de biológicos fue de 44%. Este resultado es preocupante porque indica que los niveles de vacunación no son óptimos para lograr una efectiva protección contra las enfermedades de sarampión, rubéola y paperas. Sin embargo, el porcentaje de pérdida es bastante alto (79%) por lo tanto

Gráfico 28. Índice de Eficiencia en PAI, por departamentos, 2005



Calificación promedio en eficiencia, vacunación PAI (excluye municipios sin info.)

es necesario determinar si esta situación obedece a la información reportada o a factores que determinan una importante pérdida de biológicos.

Entre tanto, los municipios con eficiencias del 100% fueron Madrid (Cundinamarca), Choachí, (Cundinamarca), Madrid (Cundinamarca), Ciénaga (Magdalena) y otros 32 municipios, incluidos, Barranquilla, Cúcuta, Santa Marta y Bogotá (ver tabla siguiente). Se destaca que la mayoría de los municipios eficientes en vacunación son del departamento de Cundinamarca.

Tabla 27. Municipios eficientes (calificación de 100) en vacunación PAI

Municipio	Niños vacunados triple viral/inversión (\$ mill.)	Niños vacunados triple viral/Biológicos
Madrid-Cundinamarca	57.88	1.00
Choachí-Cundinamarca	93.61	1.00
Ciénaga-Magdalena	909.40	0.76
Soacha-Cundinamarca	4.68	1.00
Facatativa-Cundinamarca	35.64	0.98
Nilo-Cundinamarca	31.50	1.00
Cajicá-Cundinamarca	71.08	0.99
Chía-Cundinamarca	74.09	0.96
Barranquilla-Atlántico	41.66	0.44
Guataquí-Cundinamarca	0.59	1.00
Fusagasuga-Cundinamarca	4.48	1.00
Funza-Cundinamarca	119.34	0.85
Villa Gómez-Cundinamarca	2.52	1.00
Cúcuta-N. De Santander	159.55	0.33
Fosca-Cundinamarca	6.91	1.00
Santa marta-Magdalena	379.96	0.30
Paratebuena-Cundinamarca	2.22	1.00
Tocaima-Cundinamarca	51.76	1.00
Timaná-Huila	326.45	0.65
Bogotá-Bogota	7.38	0.33
Gutiérrez-Cundinamarca	18.16	1.00
Villa Pinzón-Cundinamarca	5.23	1.00
Uñe-Cundinamarca	20.79	1.00
Ricaurte-Cundinamarca	2.17	1.00
Nariño -Cundinamarca	2.70	1.00
Guasca-Cundinamarca	13.61	1.00
Gama-Cundinamarca	2.29	1.00
Chaguani-Cundinamarca	0.97	1.00
Caparrapí-Cundinamarca	2.35	1.00
Anolaima-Cundinamarca	8.66	1.00
Cota-Cundinamarca	0.24	1.00
Jordán-Santander	0.13	0.15
Mosquera-Cundinamarca	7.60	1.00
Cogua-Cundinamarca	5.36	1.00
Simijaca-Cundinamarca	4.75	1.00

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Conforme con el promedio nacional, por cada biológico suministrado se vacunó 0.2 niños en promedio, lo que denota el gran porcentaje de pérdida y por cada millón de pesos invertidos en el PAI se vacunaron aproximadamente 5 niños

La eficiencia de 100% alcanzada por el municipio de Madrid (Cundinamarca) se explica básicamente por la productividad alcanzada en el manejo de los recursos de inversión del plan, pues por cada millón de pesos invertidos, el municipio vacunó a 57 niños aproximadamente, una relación superior a la observada como promedio nacional. Así mismo, utilizó en su totalidad todos los biológicos suministrados por el Ministerio de Protección Social. El municipio de Madrid se utilizó 578 veces como unidad de referencia por mejores prácticas en la maximización del producto.

Dadas las relaciones de productividad existentes en esta función se puede concluir que los municipios hubieran podido vacunar a toda la población en esta edad incluyendo los vacunados de ese mismo año.

Sin embargo, es necesario aclarar que la información para esta función es parcial y posiblemente subvalorada en la vacunación ya que no fue posible constatar parte de la misma con todos los municipios.

Así mismo, el PAI es una de las herramientas empleadas para la eliminación, erradicación y control de las enfermedades inmuno-prevenibles con el propósito de disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad causadas en la población menor de 5 años y los recursos destinados a Triple Viral son una parte del programa general del PAI y por lo tanto, se puede incurrir en una subvaloración de la productividad de la función de producción desde el punto de vista de los recursos.

Los municipios con calificaciones de eficiencia más bajas en el sector se listan a continuación y pertenecen al departamento de Santander.

Tabla 28. Municipios más ineficientes en vacunación PAI

Municipio	Niños vacunados triple viral/inversión (\$ mill.)	Niños vacunados triple viral/Biológicos	Eficiencia
Onzaga-Santander	2.07	0.0193	2.45
Guepsa-Santander	11.10	0.0177	2.30
La paz-Santander	4.52	0.0176	2.29
Matanza-Santander	4.21	0.0178	2.27
Concepción-Santander	10.80	0.0157	2.24
Surata-Santander	12.41	0.0170	2.22
Betulia-Santander	3.40	0.0177	2.22
Macaravita-Santander	10.29	0.0169	2.19
El Peñón-Santander	6.45	0.0152	2.17
San Joaquín-Santander	2.17	0.0171	2.04
Cerrito-Santander	10.73	0.0152	2.01
Hato-Santander	0.39	0.0180	1.83
Contratación-Santander	1.83	0.0145	1.75
Cabrera-Santander	1.12	0.0162	1.72
Santa helena-Santander	1.91	0.0120	1.71
Palmas del socorro-Santander	4.46	0.0136	1.70
Guapota-Santander	2.56	0.0135	1.62
Vetas-Santander	1.60	0.0124	1.40
Santa Bárbara-Santander	0.21	0.0110	1.26
Aguada-Santander	0.64	0.0066	0.76

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

5.6 Eficiencia en Aprovechamiento del recurso, Cobertura y Continuidad del servicio

Es competencia de los municipios la prestación de servicios públicos eficientes, entre ellos los de acueducto y alcantarillado a través de empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por las administraciones locales (Artículo 5 de la ley 142 de 1994). Por lo tanto, se debe garantizar la calidad del servicio público, la ampliación permanente de la cobertura eficientemente y la continuidad del servicio.

La información de esta función fue de difícil consecución, en especial por la falta de facturación y cobro del servicio prestado, la inexistencia de programas de micro y macro medición y de control de pérdidas y la limitada capacidad de administración y gestión de los servicios públicos por parte de algunos municipios. De hecho, 381 municipios no reportaron información al respecto.

Para la función de producción se encontró que el 32% de los municipios del país presentó una eficiencia crítica, es decir, inferior a 40%; el 7% de entidades obtuvo un nivel de eficiencia entre bajo y medio y, el 26%, es decir, 289 municipios alcanzó una calificación sobresaliente. Los municipios con mejores eficiencias en cobertura de agua potable fueron Bogotá y los ubicados en Cundinamarca (82% de eficiencia promedio), Valle (78%), Caldas (66%), Santander (76%) y Quindío (71%), mientras que los de menores eficiencias se ubicaron en Guaviare (8%) y San Andrés (8%). Los municipios de Vaupés, Guainía y Amazonas reportaron información inconsistente o no reportaron información. (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 29. Índice de Eficiencia en Cobertura de Agua Potable, 2005

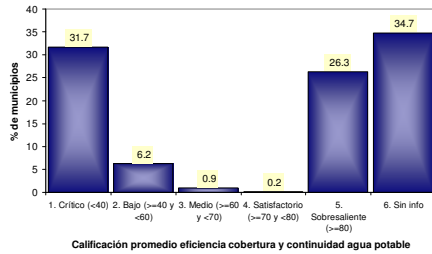
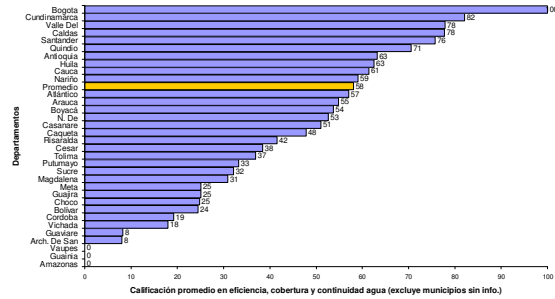


Gráfico 30. Índice de Eficiencia en Cobertura de Agua Potable por departamentos, 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS

La eficiencia promedio en esta función de producción fue de 58%. Entre tanto, los municipios 100% eficientes en comparación con los demás, fueron Cabrera (Cundinamarca), El Cairo (Valle), Topaipí (Cundinamarca), Envigado (Antioquia) y otros 281 municipios, incluidos la mayoría de las ciudades capitales de departamento.

A manera de ejemplo, la eficiencia alcanzada por el municipio de Cabrera (Cundinamarca) obedeció a que esta entidad produjo 51.360 M3 de agua y contó con 449 usuarios al año, es decir, produjo 9 M³ de agua por usuario al mes, aproximadamente. El municipio fue referente de comparación en 300 oportunidades, por este motivo se consideró el más eficiente de esta función de producción.

Se encontró que por cada millón de pesos invertidos en el sector, los municipios produjeron en promedio 2,5 m3 de agua y manejaron un promedio de 24 usuarios.

Las mejoras potenciales calculadas sugieren que los municipios hubiesen podido producir el mismo nivel de agua y servir al mismo número de usuarios, con la mitad de recursos utilizados en inversión (47% menos) para la prestación privada del servicio de acueducto y reduciendo en un 85% las horas de discontinuidad o de no prestación del servicio de agua.

Los municipios más ineficientes en el sector fueron San Juan Nepomuceno-Bolívar, Purificación-Tolima, Maicao-Guajira, Acacias-Meta, Sabana de Torres-Santander, Cantagallo-Bolívar, Barrancas-Guajira, Sabanalarga-Casanare, Arauquita-Arauca, Providencia-Arch. de San Andrés y Prov., Aipé-Huila, San Antero-Córdoba, Hatonuevo-Guajira, Puerto Boyacá-Boyacá, Orocué-Casanare, Trinidad-Casanare, La Jagua de Ibirico-Cesar, San Luis de palenque-Casanare y Aguazul-Casanare, con eficiencias entre 8% y 2%, respectivamente.

5.7 Eficiencia en Calidad Agua Potable

La obtención de información sobre las variables que permitieran medir la eficiencia en la calidad del agua producida en los municipios fue difícil, de ahí que el 52% de las entidades municipales no reportó datos al respecto o la misma fue inconsistente. El 9% de los municipios presentó una eficiencia crítica, el 14% se ubicó entre un nivel bajo y medio, el 6% en un nivel satisfactorio y el 19% de los municipios presentó una eficiencia relativa sobresaliente. (Ver gráfico siguiente).

Lo anterior puede sugerir que no se han llevado registros sobre las pruebas realizadas al agua producida o que en el peor de los casos, no se ha realizado el control de calidad necesario.

La calificación promedio de la eficiencia en la calidad del agua para el país fue de 66%. A nivel de consolidados departamentales, se encontró que los municipios más eficientes en el tratamiento del agua potable fueron Bogotá, Medellín y los municipios de Caldas, Córdoba, Valle, Sucre, Huila, Atlántico y Santander, quienes registraron eficiencias promedio por encima de 80%, según se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 31. Índice de Eficiencia en Calidad de Agua Potable, 2005

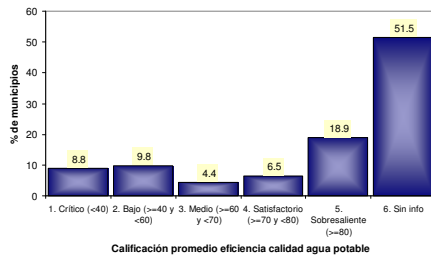
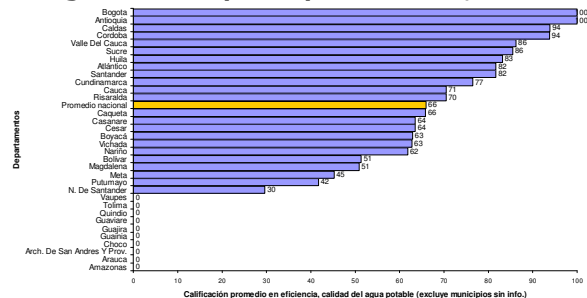


Gráfico 32. Índice de Eficiencia en Calidad de Agua Potable por departamentos, 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Contrariamente, debe decirse que ningún municipio de Amazonas, Arauca, San Andrés, Chocó, Guainía, Guajira, Guaviare, Quindío, Tolima y Vaupés

Sin embargo, hay que reconocer que muchos municipios de departamentos tales como Antioquia, Tolima y Quindío, entre otros, no reportaron información al Instituto Nacional de Salud y por ende no fue posible calcular su eficiencia, lo cual les implicó una calificación de cero.

Los municipios con mayor eficiencia en la calidad de agua fueron Galapa (Atlántico), Valledupar (Cesar) y otros 29 municipios. Es de destacar que el promedio nacional del Índice de Riesgo de Calidad de Agua IRCA fue de 64%.

De acuerdo con las mejoras potenciales calculadas, con un mismo nivel de inversión en la infraestructura del sector y con igual porcentaje de cumplimiento de las pruebas de calidad del agua, se hubiese podido alcanzar la conexión de 112% de viviendas más (1.586 viviendas adicionales) y se hubiese disminuido el riesgo en la calidad del agua en la mayoría de municipios del país.

Ha sido particularmente complicado evaluar la gestión de las administraciones locales en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pues el sector posee

sistemas de información insuficientes e inconsistentes, una prueba de ello es que no fue posible obtener información completa para el 52% de los municipios del país limitando la posibilidad de establecer realmente el desempeño del sector.

Es preciso señalar que las grandes debilidades en el sistema de información municipal obstaculizaron una medición confiable de la eficiencia para el sector de agua potable y saneamiento básico, así es que los resultados presentados a nivel general y a nivel de cada función de producción deben examinarse con cautela pues entre más pequeña sea la muestra hay una mayor posibilidad de sesgo.

En el caso de este sector, debe tener en cuenta que dado que la eficiencia es un concepto relativo, pues los municipios catalogados como eficientes, lo son porque en comparación con el resto de municipios de la muestra presentan la mejor combinación de productos e insumos, puede suceder que un municipio sea eficiente en el manejo del sector de agua potable y saneamiento básico, pero no cuente con una cobertura de 100%, o que no produzca agua de excelente calidad o que no realice una gestión óptima en cuanto al control de pérdidas de agua, de fugas, etc.

6. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS LEGALES EN LA EJECUCIÓN MUNICIPAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Con los recursos transferidos por la Nación a las Entidades Territoriales, el Estado busca garantizar a importantes sectores de la población la prestación de los servicios sociales consagrados en la legislación vigente, tales como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, deporte y recreación, cultura, entre otros; razón por la cual el Gobierno Nacional debe evaluar los procesos de presupuestación de los recursos transferidos, explicar la diferencia con los recursos ejecutados y analizar la ejecución de los recursos para verificar el cumplimiento de las destinaciones sectoriales y porcentajes establecidos en la Ley 715 de 2001.

Con esta evaluación se busca determinar el nivel de cumplimiento en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, tanto en términos del ingreso como de la inversión realizada por los municipios, los distritos y el departamento de San Andrés, en cada uno de sus componentes: Educación, Salud, Propósito General y la Asignación Especial para Alimentación Escolar, con base en la distribución de los recursos realizada por el Conpes Social y la información sobre ejecución presupuestal reportada por los municipios al Departamento Nacional de Planeación para la vigencia 2005.

Dicho nivel de cumplimiento se establece en el marco de las disposiciones legales establecidas por la Ley 715 de 2001, el Decreto 159 de 2002 y el Decreto 72 de 2005.

De forma específica se pretende evaluar la ejecución territorial de los recursos del Sistema General de Participaciones, establecer el nivel de incorporación y utilización de los recursos en ingreso e inversión de acuerdo con el marco normativo vigente y verificar el cumplimiento de las condiciones de inversión fijadas por la Ley para la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

6.1 Resultados Generales de la Ejecución Municipal

En cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política, el Gobierno nacional transfirió en la vigencia 2005 a los municipios, distritos y al departamento de San Andrés la suma de \$8.86 billones, de los cuales el 94% fue orientado a inversión en las competencias asignadas por la Ley. De este monto las entidades territoriales comprometieron \$7.8 billones, que representaron cerca del 46% de la inversión pública territorial ejecutada por los gobiernos territoriales.

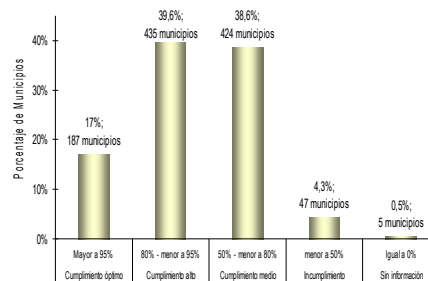
De acuerdo con la metodología descrita, el promedio nacional del nivel de cumplimiento en la incorporación de los recursos transferidos por concepto de Sistema General de Participaciones y de la ejecución de los inversión financiada con estos recursos fue de 79.9%.

De acuerdo con el siguiente gráfico, el 17% (187) de las entidades territoriales evaluadas obtuvo un IICRLSGP mayor a 95%, lo que indica que las administraciones incorporaron al presupuesto los recursos que les transfirió la Nación por SGP y los gastaron en los sectores y conceptos de inversión autorizados por la Ley 715 de 2001.

El 39.6% (435) de las entidades territoriales obtuvo un IICRLSGP alto; el 38.6% (424) de los municipios y distritos obtuvo un indicador medio; el 4.3% incumplió los requisitos establecidos por la Ley y el 0.5% de los mismos no envió información o lo hizo extemporáneamente, incurriendo de esta forma en una presunta irregularidad por omitir lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 en cuanto al reporte de la información a entidades del orden nacional.

Lo anterior permite observar, que el 78.2% de los municipios y distritos del país obtuvo un nivel de cumplimiento entre el 50% y el 95%.

Gráfico 33. Resultados Generales del Indicador Integral de Cumplimiento de Requisitos Legales. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

La siguiente tabla presenta los 21 municipios que obtuvieron el mejor IICRLSGP, los cuales se destacan por obtener indicadores iguales o muy cercanos a 100%. En este grupo sobresalen los departamentos de Cundinamarca, Magdalena, Valle del Cauca y Boyacá, ya que de los 21 municipios sobresalientes 8, 4, 3, y 2 municipios se ubican en jurisdicción de estos departamentos, respectivamente.

Tabla 29. Los 21 primeros municipios. 2005

Municipio	Integrado Ejecución SGP	Integrado Alimentación Escolar	Integrado Educación	Integrado Salud	Integrado PPG	Indicador Integral de Cumplimiento o del SGP	No. Orden
Socotá - Boyacá	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Choachí - Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
El Colegio - Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Nilo - Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Sesquilé - Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Tibirita - Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Pivijay - Magdalena	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Plato - Magdalena	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Puebloviejo - Magdalena	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Bolívar - Valle	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Riofrío - Valle	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Vijes - Valle	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Sabanalarga - Casanare	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	1
Gutiérrez - Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	14
Jerusalén - Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	14
Colón - Putumayo	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	14
El Cocuy - Boyacá	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	14
Santa Bárbara De Pinto - Magdalena	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	14
Beltrán - Cundinamarca	100%	100%	100%	100%	100%	99,9%	19
San Alberto - Cesar	100%	100%	100%	100%	100%	99,9%	20
Palmar - Santander	100%	100%	100%	100%	100%	99,9%	20

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

Por su parte, en la siguiente tabla se presentan los 20 municipios que obtuvieron un IICRLSGP muy bajo, entre los cuales se encuentran los municipios de Coveñas-Sucre, Argelia-Antioquia, Mosquera-Nariño y San Sebastián-Magdalena que obtuvieron indicadores inferiores al 30%. En este grupo, el departamento de Nariño es el que tiene mayor participación (5 municipios).

Tabla 30. Los 20 últimos municipios en cumplimiento de los requisitos de la Ley 715 de 2001, vigencia 2005

Municipio	Integrado Ejecución SGP	Integrado Alimentación Escolar	Integrado Educación	Integrado Salud	Integrado PPG	Indicador Integral de Cumplimiento del SGP	No. Orden
Coveñas - Sucre	0%	0%	0%	17%	12%	8,6%	1093
Argelia - Antioquia	0%	0%	35%	0%	74%	29,2%	1092
Mosquera - Nariño	69%	50%	25%	0%	46%	30,7%	1091
San Sebastian De Buenavista - Magdalena	37%	62%	50%	36%	0%	30,8%	1090
San Lorenzo - Nariño	45%	30%	25%	23%	42%	32,0%	1089
Sucre - Santander	28%	0%	50%	0%	66%	32,5%	1088
Francisco Pizarro - Nariño	75%	0%	61%	20%	24%	32,9%	1087
Gonzalez - Cesar	0%	50%	50%	50%	17%	35,0%	1086
Turbaco - Bolívar	38%	50%	98%	17%	7%	35,5%	1085
Imues - Nariño	41%	43%	25%	13%	63%	36,0%	1084
Riohacha - Guajira	64%	46%	50%	0%	64%	40,2%	1083
La Macarena - Meta	79%	0%	25%	44%	48%	40,5%	1082
Robles (La Paz) - Cesar	0%	47%	50%	40%	47%	40,7%	1081
Tumaco - Nariño	44%	47%	27%	50%	36%	40,7%	1080
Jordan - Santander	25%	3%	73%	63%	20%	42,2%	1079
Santa Rosa - Cauca	0%	35%	50%	33%	65%	43,1%	1078
Iza - Boyacá	0%	50%	50%	33%	61%	43,2%	1077
Angelópolis - Antioquia	49%	47%	50%	21%	59%	43,3%	1076
Montelíbano - Córdoba	48%	50%	75%	47%	16%	43,5%	1075
Buritica - Antioquia	0%	50%	75%	19%	60%	43,6%	1074

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

En el siguiente listado se incluyen los municipios que no reportaron información o que lo hicieron de forma extemporánea, así como aquellos municipios que enviaron información incompleta, los cuales no necesariamente se ubicaron en los últimos lugares, pero aún cuando la demás información reportada reflejó una ejecución del 100% de los recursos, su calificación se vio altamente afectada.

Tabla 31. Municipios sin información

Municipio		Municipio	
Soledad (Atlántico)	Envío posterior a la fecha	González (Cesar)	No envió información ejecución de inversión
Puerto Libertador (Córdoba)	No envió información	Distracción (Guajira)	No envió información ejecución de inversión
Imues (Nariño)	No envió información ejecución de ingreso	Gámbita (Santander)	No envió información ejecución de ingreso
Nariño (Nariño)	No envió información	Puerto Parra (Santander)	
Herrán (Nariño)	No envió información ejecución de ingreso	San Onofre (Sucre)	
		Tolú (Sucre)	No envió información

Fuente: Ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

En la siguiente tabla se presenta el IICRLSGP de las capitales de los departamentos. Tan solo Mitú se ubicó en el rango de cumplimiento óptimo; el 30% de las capitales obtuvo un indicador de cumplimiento alto; el 53% (17) de las capitales obtuvo un indicador de cumplimiento medio y el 13% de estos municipios incumplió parcial o totalmente las disposiciones establecidas en la Ley 715 de 2001, ya sea en relación con la incorporación de los recursos transferidos o con su ejecución.

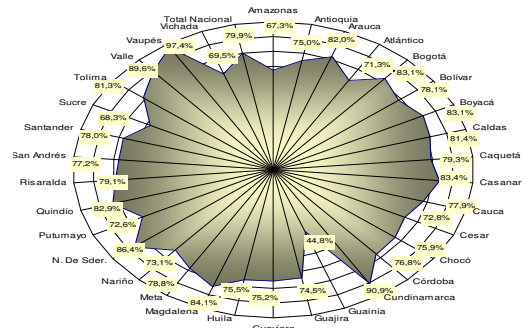
Tabla 32. Indicador Integral de Cumplimiento de Requisitos Legales de las Capitales de Departamento

Municipio	Indicador Integral de Cumplimiento del SGP	Nivel de Cumplimiento	Municipio	Indicador Integral de Cumplimiento del SGP	Nivel de Cumplimiento
Mitú - Vaupés	99,65%	Cumplimiento óptimo	Arauca - Arauca	73,60%	Cumplimiento medio
Manizales - Caldas	94,84%	Cumplimiento alto	Tunja - Boyacá	71,58%	Cumplimiento medio
Puerto Carreño - Vichada	92,20%	Cumplimiento alto	Cali - Valle Del Cauca	69,16%	Cumplimiento medio
Pasto - Nariño	91,26%	Cumplimiento alto	Pereira - Risaralda	67,68%	Cumplimiento medio
Bogotá	87,72%	Cumplimiento alto	San Andrés - San Andrés	65,74%	Cumplimiento medio
Sincelejo - Sucre	86,84%	Cumplimiento alto	Quibdó - Choco	63,00%	Cumplimiento medio
Yopal - Casanare	84,25%	Cumplimiento alto	Cartagena - Bolívar	62,72%	Cumplimiento medio
Leticia - Amazonas	84,05%	Cumplimiento alto	San J.Gua. - Guaviare	62,50%	Cumplimiento medio
Ibagué - Tolima	83,05%	Cumplimiento alto	Barranquilla - Atlántico	62,33%	Cumplimiento medio
Mocoa - Putumayo	81,45%	Cumplimiento alto	Medellín - Antioquia	62,32%	Cumplimiento medio
Montería - Córdoba	80,37%	Cumplimiento alto	Valledupar - Cesar	57,89%	Cumplimiento medio
Cúcuta - Norte De Santander	78,53%	Cumplimiento medio	Armenia - Quindío	52,11%	Cumplimiento medio
Santa Marta - Magdalena	78,17%	Cumplimiento medio	Popayán - Cauca	49,32%	Incumplimiento
Florencia - Caquetá	77,58%	Cumplimiento medio	Puerto Inírida - Guainía	44,80%	Incumplimiento
Villavicencio - Meta	76,53%	Cumplimiento medio	Bucaramanga - Santander	44,11%	Incumplimiento
Neiva - Huila	75,47%	Cumplimiento medio	Riohacha - Guajira	40,15%	Incumplimiento

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

Por departamentos, el IICRLSGP presentó la siguiente situación: los municipios ubicados en el departamento de Guainía obtuvieron un nivel de cumplimiento en promedio inferior al 45%; en el 63% de los departamentos en promedio los municipios obtuvieron una calificación de cumplimiento medio; el 33% de los departamentos obtuvo un nivel de cumplimiento alto y únicamente el departamento de Vaupés obtuvo un nivel de cumplimiento óptimo, ya que su indicador promedio fue de 97.4%. (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 34. Promedio por Departamento del Indicador Integral de Cumplimientos de Requisitos Legales. 2005

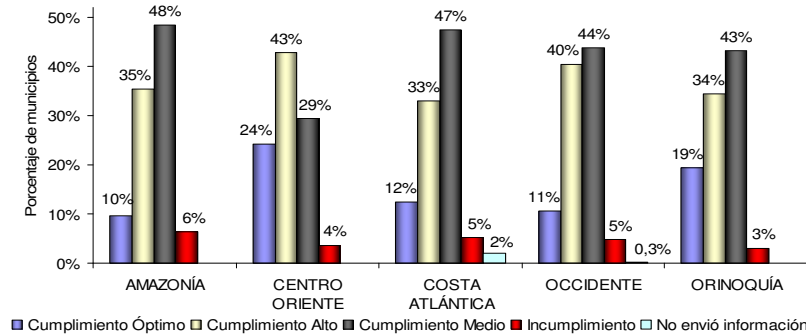


Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

Por regiones, los mejores resultados se hallaron en la región Centro Oriente, en la cual en promedio, el 24% de los municipios y distritos se ubicó en el rango de cumplimiento óptimo. En la región Orinoquía, el 19% de las entidades territoriales obtuvo un indicador de cumplimiento óptimo y en la región de la Costa Atlántica el 12% de los municipios y distritos se ubicó en el mismo rango.

Por su parte, en el rango de incumplimiento, el mayor porcentaje de municipios se encontró en la Amazonía. Los municipios que no enviaron información o la enviaron extemporáneamente se ubicaron en su mayoría en la Costa Atlántica (Ver gráfico siguiente).

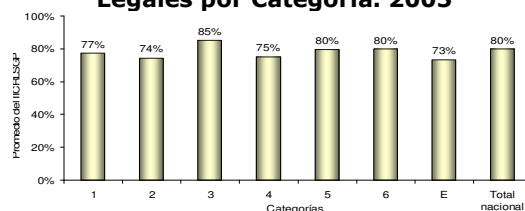
Gráfico 35. Cumplimiento General por Regiones. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

Al realizar el análisis por categorías, los resultados evidencian que los municipios y distritos que pertenecen a las categorías tercera, quinta y sexta se ubican por encima del promedio nacional del IICRLSGP. Entre tanto, los municipios ubicados en las categorías primera, segunda, cuarta y especial están por debajo del promedio nacional. En consecuencia, los municipios que presentaron el mejor desempeño fueron los de categoría tercera y los de más bajo desempeño fueron los de categoría especial, aunque todos en conjunto obtuvieron un promedio ubicado en el rango de cumplimiento alto (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 36. Promedio del Indicador Integral de Cumplimiento de Requisitos Legales por Categoría. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

6.2 Resultados Sectoriales

6.2.1 Alimentación Escolar

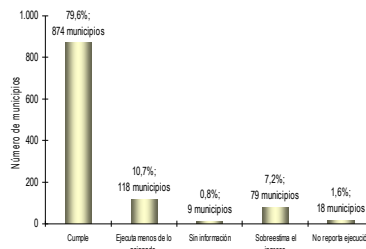
El gráfico siguiente presenta el nivel de ejecución de los ingresos de la asignación especial de alimentación escolar de los municipios y distritos.

El 79.6% de los municipios cumplió con las disposiciones de la ley, es decir, incorporó al presupuesto la totalidad de los recursos asignados por el Conpes Social; el 10.7% de los municipios ejecutó menos de lo asignado, es decir, no incorporó en el presupuesto la totalidad de los recursos; el 7.2% de los municipios sobrestimó el ingreso de alimentación escolar, lo que indica que las administraciones apropiaron montos superiores a los que efectivamente el Conpes Social asignó o una vez recibida la comunicación del Conpes sobre la asignación de los recursos de SGP no realizaron los ajustes correspondientes en los presupuestos.

El 1.6% de los municipios no reportó ejecución en el sector de alimentación escolar, lo que indica que estos recursos no fueron incorporados en el presupuesto, de conformidad con el Artículo 84 de la Ley 715 de 2001. Finalmente, el 0.8% de los municipios no reportó información al respecto.

De acuerdo con esta situación, los 118 municipios que incorporaron menos de lo asignado dejaron de ejecutar alrededor de \$616 millones y los 79 municipios que sobreestimaron los ingresos lo hicieron en cerca de \$880 millones. La asignación total para el sector de alimentación escolar en la vigencia 2005 fue de \$30.626 millones.

Gráfico 37. Ejecución de Ingresos de Alimentación Escolar. 2005

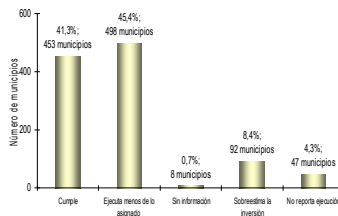


Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

De forma complementaria, los recursos asignados por el Conpes Social, girados al municipio e incorporados a los presupuestos debieron ejecutarse en su totalidad en la financiación de los conceptos de gasto expresamente autorizados por la ley.

En este caso, el 41.3% de los municipios cumplieron con las disposiciones de ley, es decir, los recursos asignados fueron ejecutados en los conceptos de gasto que conforman el sector de alimentación escolar; el 45.4% de los municipios ejecutó menos de lo asignado, es decir, que no se financiaron algunos proyectos de beneficio social que se pudieron desarrollar con los \$4.742 millones que no se ejecutaron; el 8.4% sobrestimó la inversión, lo que indica que este porcentaje de municipios comprometió recursos por un valor superior al asignado por el Conpes Social en este sector, recursos que suman \$4.201 millones; el 4.3% de los municipios no reportó ejecución, lo que indica que a los recursos se les cambió su destinación legal y fueron ejecutados en otro sector o no se aplicó lo relacionado con la excepción al principio de unidad de caja para estos recursos. Finalmente, el 0.7% de los municipios no reportaron información en la ejecución de la inversión de este sector.

Gráfico 38. Ejecución de Inversión en Alimentación Escolar. 2005



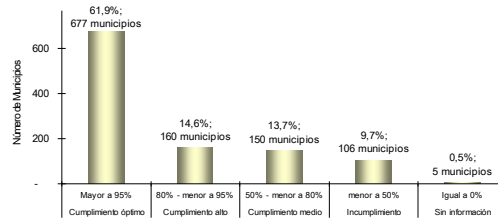
Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

Por otro lado y con el objeto de observar de forma integral la ejecución del ingreso y la ejecución del gasto de inversión en el sector de alimentación escolar, los niveles de ejecución señalados anteriormente se integraron por municipio y se agregaron, para obtener la calificación del nivel de cumplimiento.

De acuerdo con lo anterior, el 61.9% de los municipios obtuvo una calificación superior al 95%, lo que indica que estos municipios tuvieron un nivel de ejecución

óptima; el 14.6% de los municipios se ubicó en el rango de cumplimiento alto (80 y 95%); el 13.7% se ubicó en el rango de cumplimiento medio (50-80%); el 9.7% incumplió de forma general los requisitos establecidos por la ley y el 0.5% de los municipios no reportaron información por lo que su calificación fue igual a cero (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 39. Calificación del Nivel de Cumplimiento en Alimentación Escolar. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

6.2.2 Participación de Educación

Como se había mencionado anteriormente, para el análisis del cumplimiento en la participación de educación se consideraron las competencias de municipios certificados, distritos y municipios no certificados, teniendo en cuenta que se reciben recursos por dos conceptos: Calidad Educativa y Prestación del Servicio de Educación.

En relación con la ejecución de ingresos se encontró que en términos generales, el porcentaje de municipios que cumplió tanto con su competencia como con la ejecución del 100% de los recursos es muy alto.

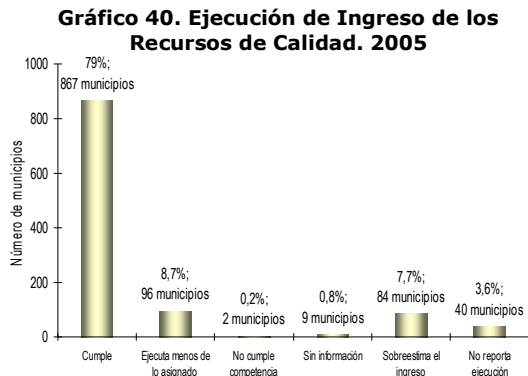
En cuanto al ingreso de los recursos de calidad educativa, todos los municipios reciben una asignación por dicho concepto, con excepción de los distritos, por lo tanto, a los primeros se les determinó el porcentaje de ejecución de ingresos en el presupuesto, de acuerdo con lo establecido en la metodología y a los distritos se les evaluó la incorporación de los recursos de calidad a pesar de no recibir asignación.

Cerca del 80% de los municipios cumplió con la correcta y completa incorporación de los recursos de calidad al presupuesto y llama la atención que Bogotá y Barranquilla no hayan cumplido con su competencia en este aspecto.

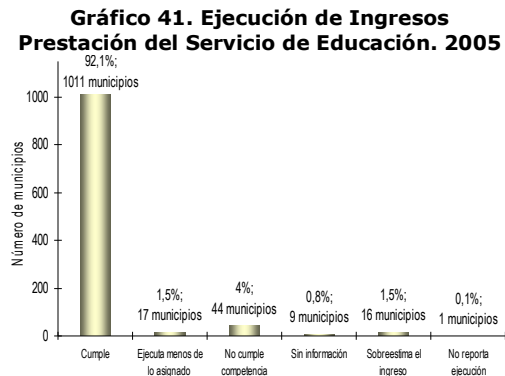
Con respecto a la Prestación de Servicios para los municipios certificados se estableció el nivel de ejecución de los recursos y para los municipios no certificados se estableció si cumplen con esta restricción que les impone la Ley, dado que no tienen la competencia de prestar el servicio de educación directamente o por contrato.

En este aspecto, el 92% de los municipios del país está cumpliendo, tanto con su competencia como con la completa incorporación de los recursos al presupuesto, sin embargo hay un 3% de municipios que tienen problemas en este sentido. Por

otra parte se encontró que hay 44 municipios (4%) que a pesar de no ser certificados están destinando en el presupuesto recursos para prestar el servicio de educación, incumpliendo así con su competencia (Ver gráficos siguientes).



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

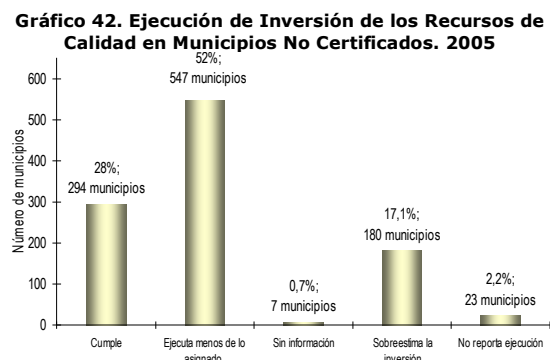


Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

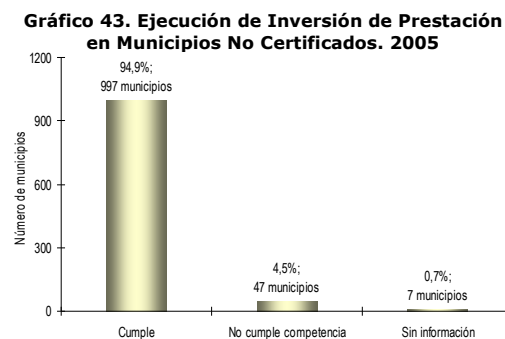
En cuanto a la inversión se encuentra que tanto los recursos de calidad como los de prestación del servicio es mayor la cantidad de municipios que tienen problemas en su ejecución, ya sea que ejecutan por debajo o por encima de lo asignado, de acuerdo con los siguientes gráficos

La ejecución de inversión de los recursos de calidad se evaluó en los 1051 municipios no certificados en educación, en los que se encontró que a penas el 28% está invirtiendo el 100% de los recursos, de manera que por un lado se dejaron de invertir \$20.018 millones en 547 municipios y por otro se ejecutaron \$8.209 millones adicionales a los asignados en 180 municipios.

Los municipios no certificados también fueron evaluados con respecto a la prestación del servicio con el fin de determinar si están cumpliendo con la Ley. Aunque el 95% de los municipios estén cumpliendo, 47 municipios que representan el 4.5% están invirtiendo en prestación del servicio de educación a pesar de no ser esta su competencia.



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios



Con respecto a los 42 municipios certificados, los cuatro distritos y el departamento de San Andrés, se evaluó la inversión total en educación, teniendo en cuenta que

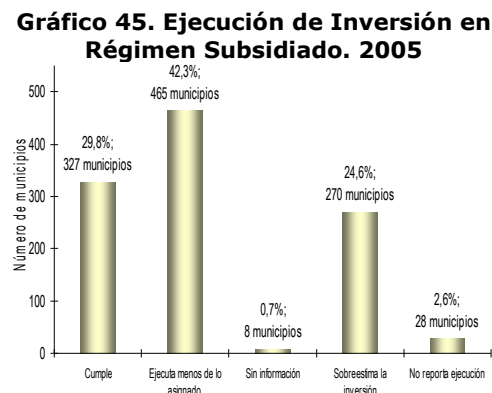
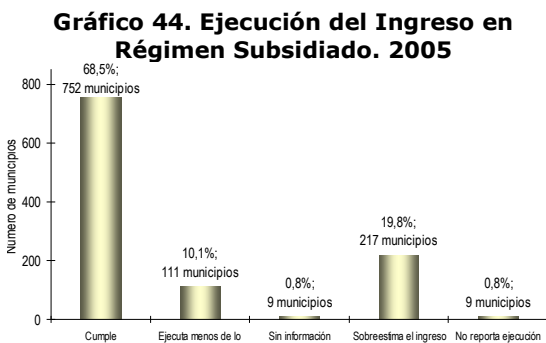
parte de los recursos asignados para la prestación del servicio pueden ser destinados a invertir en calidad educativa.

De acuerdo con el gráfico anterior, solamente 2 municipios cumplen al invertir el 100% de los recursos que son Fusagasugá (Cundinamarca) y Buenaventura (Valle). Por otra parte en los 30 municipios que invirtieron por debajo de lo asignado hay \$209.522 millones sin invertir, en cambio se invirtieron \$52.670 millones por encima de lo asignado.

En términos consolidados en el sector Educación, a pesar de que cerca del 60% de los municipios tiene una calificación por encima del 95%, es preocupante que 46 municipios estén incumpliendo.

6.2.3 Participación de Salud

En este caso se analizó tanto la ejecución de ingreso como la de inversión para cada una de las tres competencias. Con respecto a la prestación del servicio a la población pobre mediante subsidios a la demanda - Régimen Subsidiado, todos los municipios y distritos tienen dicha competencia. Para el caso, la mayoría de municipios (68.5%) cumple con la incorporación de la totalidad de los recursos, pero de todas maneras cerca del 20% incorpora al presupuesto mayores recursos de los asignados y un 10% incorpora menos de lo asignado (Ver gráfico siguiente).



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

En cuanto a la inversión, el 42% de los municipios ejecuta por debajo de lo asignado, lo que representa alrededor de \$71.200 millones en recursos que no se invirtieron, a pesar de la necesidad que existe en lograr cobertura plena. Por otra parte, el 24% de los municipios invirtió \$75.135 millones por encima de lo asignado que eventualmente representa un déficit para estos municipios. Adicionalmente hay \$60.240 millones de los cuales no se tiene información para realizar su evaluación, dentro de 36 municipios que reportaron extemporáneamente o no reportaron ejecución.

En relación con la incorporación de los ingresos de salud pública a los presupuestos municipales, se identificó que el 78.1% de las entidades cumplió con lo establecido por la Ley; el 10.8%, que representan 119 municipios sobrestimó el ingreso, es decir, estos municipios apropiaron valores mayores a los asignados por el Conpes

por un valor de \$4.800 millones y el 6.8% (75 municipios) no ejecutó la totalidad de los recursos asignados y dejó sin comprometer \$1.372 millones.

Con respecto a la ejecución de la inversión en salud pública, el 30.3% de los municipios ejecutó en su totalidad los recursos transferidos; no obstante, el 43.7% de los municipios ejecutó menos de lo asignado, dejando por comprometer \$10.670 millones.

Así mismo, el 20% de los municipios invirtió \$29.314 millones por encima de lo asignado; el 5.2% de los municipios no reportó ejecución en este concepto y el 0.7% no cumplió con lo establecido por la reglamentación de la Ley 715 de 2001, que establece plazos perentorios para el reporte de la información al Departamento Nacional de Planeación, razón por la cual no fue posible verificar el nivel de cumplimiento de la ejecución de alrededor de \$9.000 millones.

Gráfico 46. Ejecución de Ingreso en Salud Pública. 2005

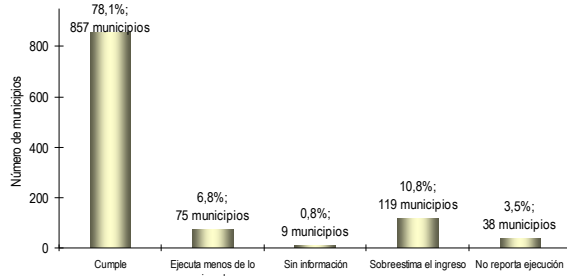
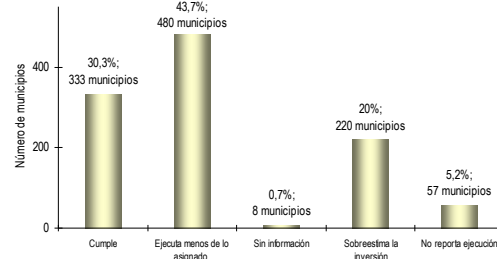


Gráfico 47. Ejecución de inversión en Salud Pública. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

Frente al componente de la incorporación de los recursos transferidos por concepto de prestación del servicio a la población pobre no asegurada, es necesario revisar el asunto de la competencia, ya que el 1.9% (21) de los municipios ingresó al presupuesto recursos por este concepto sin tener la competencia. El 66.8% de las entidades cumplió adecuadamente las disposiciones del Artículo 84 de la ley 715 de 2001; el 15.4% ejecutó menos de lo asignado, lo que indica que se dejó por incorporar un valor equivalente a \$25.715 millones y se sobrestimó el ingreso en \$13.566 millones. Por su parte, 16 municipios no reportaron ejecución en este componente y 9 municipios no suministraron información, por lo que no fue posible identificar el nivel de ejecución de \$19.433 millones.

Con respecto a la inversión en el componente de prestación de servicio a la población pobre no asegurada se encontró que el 68% de los municipios comprometieron el 100% de los recursos, sin embargo se dejaron de invertir \$44.351 millones en el 21% de los municipios y por otra parte \$16.615 millones fueron comprometidos de más, teniendo en cuenta tanto aquellos que no cumplieron con su competencia como aquellos que sobreestimaron la inversión. En este caso no se pudo determinar el nivel de ejecución de \$67.598 millones dado que la información no estaba disponible en 94 municipios.

Gráfico 48. Ejecución de Ingreso en Prestación del Servicio a la Población Pobre no Asegurada. 2005

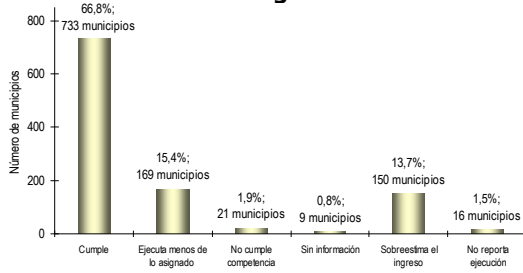
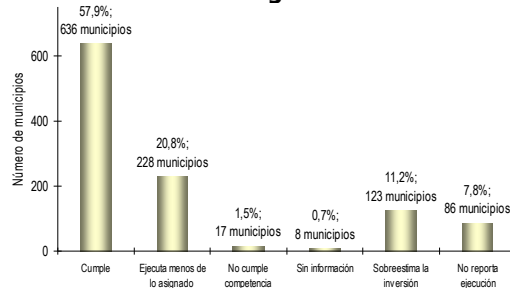


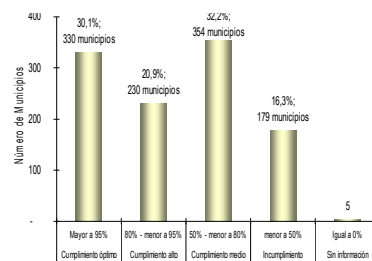
Gráfico 49. Ejecución de Inversión en Prestación del Servicio a la Población Pobre no Asegurada. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

En cuanto al indicador de cumplimiento en Salud, no hubo concentración de los municipios en un sólo rango de calificación, sin embargo se destaca que hay 179 municipios que incumplieron con los requisitos legales establecidos.

Gráfico 50. Calificación del Nivel de Cumplimiento en Salud. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

6.2.4 Participación de Propósito General

En relación con la participación de propósito general, es necesario realizar el análisis de forma separada para los ingresos de libre destinación y los ingresos de forzosa inversión. Para los primeros, es preciso recordar que estos recursos solamente son asignados a los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría, por tanto los municipios de las demás categorías no deben reflejar en su ejecución, ingresos de libre destinación de la participación de propósito general. En la vigencia 2005 solamente Sabaneta (Antioquia) incumplió con dicha situación e incorporó en su presupuesto ingresos de libre destinación, incumpliendo con lo establecido por el Artículo 78 de la Ley 715 de 2001.

El 66.3% de los municipios realizó de forma adecuada la incorporación de los recursos asignados por libre destinación; el 20.7% incorporó menos de lo asignado, es decir, los presupuestos no se modificaron las veces necesarias para ajustar las apropiaciones de acuerdo con las comunicaciones oficiales del Conpes Social y por tanto no incorporaron \$9.790 millones; el 9.2% de los municipios sobreestimó el ingreso por concepto de libre destinación, que equivale a \$6.234 millones; el 2.9% de los municipios no reportó ejecución y el 0.8% no presentó la información en este

componente. Por concepto de libre destinación el Conpes Social asignó \$532 millones (Ver gráfico siguiente).

En relación con los ingresos de forzosa inversión, el 61.1% de los municipios cumplió con las disposiciones de ley establecidas en relación con la incorporación de estos recursos a los presupuestos; el 27% de los municipios sobrestimó el ingreso, lo que significa que se apropiaron \$55.323 millones más de los que el Conpes social asignó; el 8.1% ejecutó menos de lo asignado, que indica que los municipios no incorporaron \$14.193 millones; el 3% no reportó ejecución y el 0.8% no envió información (Ver gráfico siguiente).

Por concepto de forzosa inversión de la participación de propósito general el Conpes Social distribuyó en la vigencia 2006 \$1.7 billones.

Gráfico 51. Ejecución de Ingreso de Libre Destinación. 2005

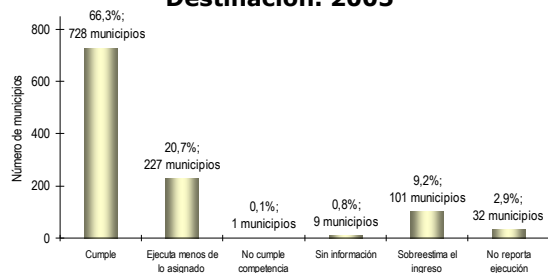
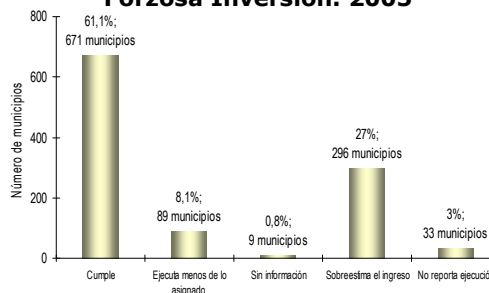


Gráfico 52. Ejecución de Ingresos de Forzosa Inversión. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

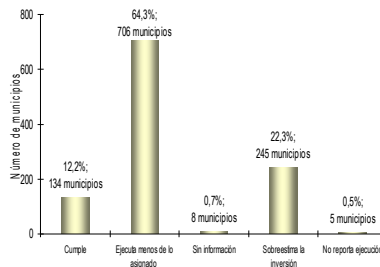
Es necesario precisar que el parágrafo 3º del Artículo 78 de Ley 715 de 2001, modificado por el Artículo 49 de Ley 863 de 2003, estableció que "Del total de los recursos de la participación de propósito general, descontada la destinación establecida en el inciso primero del presente artículo, los municipios, distritos y el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia destinarán el cuatro por ciento (4%) para deporte, el tres por ciento (3%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, con el fin de cubrir los pasivos pensionales", lo que indica que con cargo a los recursos sobrantes de esta participación, que equivalen al 42%, los municipios deben desarrollar las competencias establecidas por el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001, para los demás sectores.

De igual forma, el Artículo 78 de la Ley 715 de 2001 estableció que "Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994".

De conformidad con el marco legal, el objeto de esta sección es verificar si efectivamente las administraciones cumplieron con los porcentajes establecidos por la ley, en los sectores de agua potable y saneamiento básico, cultura y deporte; no sin antes revisar si el monto de recursos de forzosa inversión de la participación de propósito general fue ejecutado en su totalidad.

En este sentido, el gráfico siguiente presenta el nivel de ejecución de los recursos de inversión de forzosa destinación de la participación propósito general, en el que se identifica que solamente el 12.2% de los municipios cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos por la Ley; el 64.3% de los municipios ejecutó menos de los recursos asignados, lo que indica que las administraciones municipales no gastaron \$165.368 millones. El 22.3% de los municipios sobreestimó la inversión, es decir, se generaron compromisos por un valor mayor al que el Conpes Social asignó, por un valor equivalente a \$95.351. El 0.5% de los municipios no reportó ejecución y el 0.7% no suministró información.

Gráfico 53. Ejecución de Inversión de Forzosa Destinación. 2005

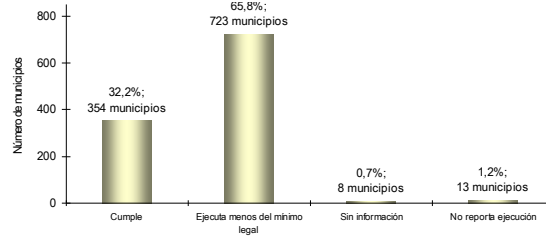


Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

La ejecución del sector de agua potable es similar a la presentada en el total de los recursos de forzosa inversión de la participación de propósito general, ya que solamente el 32.2% de los municipios cumplió con las disposiciones de ley; por su parte, el 65.8% de los municipios ejecutó menos del mínimo legal establecido por la Ley 715 de 2001, lo que equivalente a \$103.280 millones; el 1.2% no reportó ejecución en este sector con cargo a los recursos de SGP y el 0.7% no suministró información.

Cabe destacar que en general los municipios tendieron a destinar un monto inferior que el asignado, aún cuando ninguna entidad territorial haya surtido el trámite ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para modificar el porcentaje mínimo de inversión en el sector de agua potable y saneamiento básico. La asignación para el sector de agua potable y saneamiento básico en la vigencia 2005 fue de \$802 millones aproximadamente (Ver gráfico siguiente).

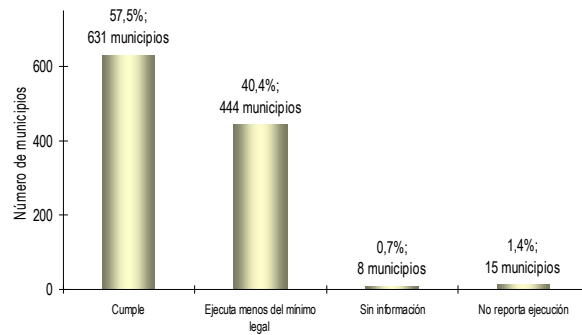
Gráfico 54. Ejecución de Inversión en Agua Potable y Saneamiento Básico. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

En el sector de deporte, el 57.5% de los municipios ejecutó el 100% de los recursos asignados para este sector; el 40.4% de los municipios ejecutó menos del mínimo legal establecido por la Ley 715 de 2001, que en términos concretos significa que las entidades dejaron de ejecutar en este sector un monto cercano a \$3.225 millones con los que se pudieron desarrollar otros proyectos de beneficio social; el 1.4% municipios no reportó ejecución y el 0.7% no suministró información. Para el sector deporte el Conpes social asignó \$78.273 millones (Ver gráfico siguiente).

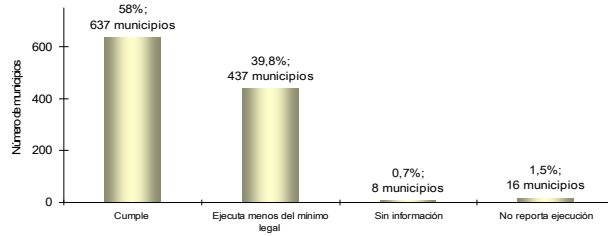
Gráfico 55. Ejecución de Inversión en Deporte. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

En el sector cultura, la situación es muy similar a la presentada en el sector deporte, ya que cerca del 58% de los municipios cumplen con las disposiciones de Ley, en el sentido de ejecutar en proyectos culturales la totalidad de los recursos transferidos para este concepto; el 40% ejecutó menos de lo asignado, lo que indica que cerca de 437 municipios no cumplieron con el parágrafo 3 del Artículo 78 de la Ley 715 y dejaron de ejecutar cerca de \$2.667 millones; el 0.7% de los municipios no suministró información y el 1.5% no reportó ejecución. Para el sector deporte el Conpes Social asignó \$58.704 millones. (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 56. Ejecución de Inversión en Cultura. 2005

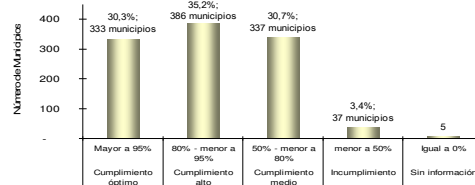


Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

Finalmente y con base en los niveles de ejecución se construye el nivel de cumplimiento en la participación de propósito general, el cual tiende a distribuirse en los rangos de óptimo, alto y medio, ya que el 30.3% de los municipios presentó un nivel de cumplimiento óptimo; el 35.2% un nivel de cumplimiento alto; el 30.7% un nivel de cumplimiento medio; el 3.4% incumplieron de forma general las disposiciones de ley y cinco (5) municipios no suministraron información.

El problema de los sectores que integran la forzosa inversión de la participación de propósito general radica en la presencia de niveles de ejecución inferiores a los esperados, lo que indica que las administraciones no están cumplimiento con los porcentajes mínimos de inversión en los sectores de agua potable y saneamiento básico, deporte y cultura.

Gráfico 57. Calificación del Nivel de Cumplimiento en la Participación de Propósito General. 2005



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

6.2.5 Ejecución Total del Sistema General de Participaciones

El último componente evaluado corresponde a la ejecución de los recursos totales del Sistema General de Participaciones. La particularidad de este componente consiste en que si hay algún cambio de destinación de los recursos, al evaluar el total no debe haber grandes diferencias entre lo asignado y lo ejecutado, de lo contrario se asume que hay recursos que no fueron utilizados a pesar de las necesidades de la población lo cual se traduce en una gestión deficiente por parte de las administraciones locales.

Con respecto a la incorporación en los presupuestos municipales se encuentra que hay 224 municipios que no ingresaron la totalidad de los recursos, que representan \$138.169 millones, es decir el 1,56% de los recursos asignados. Por otro lado, el valor sobre estimado es de \$149.735 millones es decir del 1,7%. Así mismo quedaron \$97.355 millones sin evaluar ya que 11 municipios no tenían la información disponible (Ver gráfico siguiente).

En términos de inversión, los recursos no comprometidos ascienden a \$548.351 millones, que representan el 6.6% de lo destinado a inversión, es decir, descontando la que pueden destinar libremente repartidos entre un número elevado de municipios (746), esta situación es preocupante en la medida en que hay una buena porción de la población sin acceso a los servicios básicos. En cuanto a los recursos comprometidos por encima de lo asignado ascienden a \$139.605 millones. Por último, quedaron \$93.853 millones sin evaluar su ejecución de inversión, dado que 9 municipios no tenían la información disponible. (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 58. Ejecución de Ingresos de los Recursos del Sistema General de Participaciones

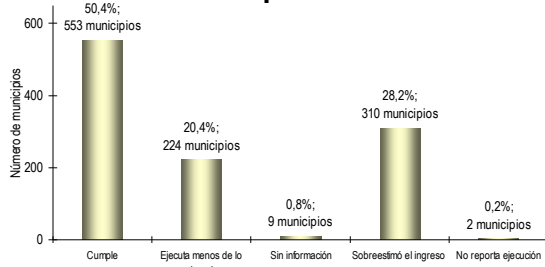
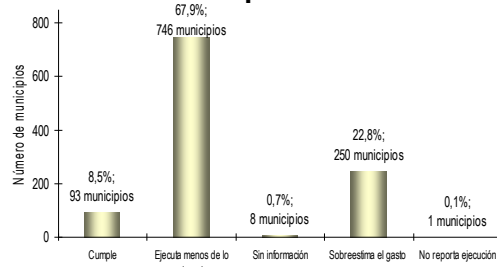


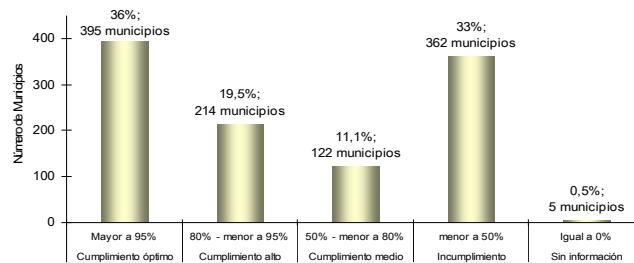
Gráfico 59. Ejecución de Inversión de los recursos del Sistema General de Participaciones



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

Finalmente se encuentra que solamente el 36% de los municipios tienen un nivel de cumplimiento superior al 95% en ese componente, de los municipios restantes hay cerca del 45% de municipios con niveles inferiores al 80%, que medianamente están cumpliendo con sus obligaciones en términos legales con respecto a la ejecución de los recursos transferidos (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 60. Calificación del Nivel de Cumplimiento del Sistema General de Participaciones



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios

7. RESULTADOS DEL COMPONENTE DE GESTIÓN MUNICIPAL

7.1 Resultados del Índice de Gestión (capacidad administrativa y fiscal) vigencia 2005

Los resultados obtenidos en 2005 muestran que la gestión administrativa y fiscal de la mayor parte de municipios del país se encuentra en un nivel bajo ya que el 72% de las entidades obtuvo una calificación entre 40% y 60%. Los municipios que mayores esfuerzos deben hacer para mejorar su capacidad administrativa y financiera son los pertenecientes a los departamentos de Sucre, Córdoba, Chocó y Amazonas pues obtuvieron un índice de gestión promedio que se encuentra entre 43% y 49%.

Gráfico 61. Índice de Gestión, 2005

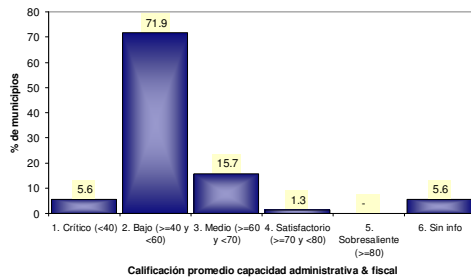
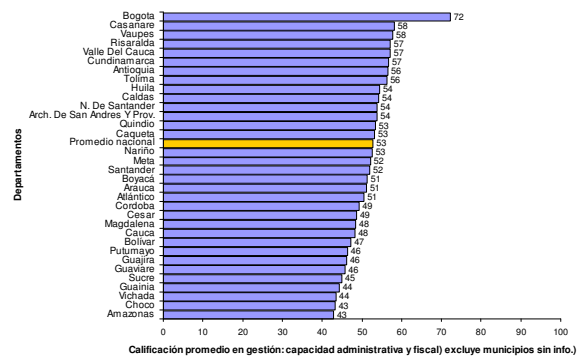


Gráfico 62. Índice de Gestión por departamentos, 2005



Fuente: DDTS-DNP

El escalafón en capacidad de gestión lo lideraron Cota y Chía, según se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 33. Municipios con mayor capacidad de gestión administrativa y fiscal

Municipio	Índice de gestión (promedio de (1) y (2))	Índice de capacidad administrativa (1)	Índice de desempeño fiscal (2)
Cota-Cundinamarca	76.40	71.07	81.73
Chía-Cundinamarca	75.39	68.51	82.26
Yumbo-Valle Del Cauca	74.65	68.21	81.08
Sopo-Cundinamarca	72.30	68.06	76.54
Providencia-Nariño	72.23	82.21	62.25
Bogotá-Bogotá	72.19	74.29	70.08
Tabio-Cundinamarca	71.74	73.50	69.98
Tocancipá-Cundinamarca	71.51	63.76	79.25
Tenjo-Cundinamarca	71.49	67.64	75.34
Sabaneta-Antioquia	70.86	61.63	80.09
Cajicá-Cundinamarca	70.73	64.55	76.92
El cerrito-Valle Del Cauca	70.66	70.55	70.78
Palermo-Huila	70.60	70.55	70.65
Envigado-Antioquia	70.24	65.11	75.37
Girardot-Cundinamarca	69.58	69.92	69.24
Rionegro-Antioquia	68.96	55.34	82.59
Barrancabermeja-Santander	68.70	63.09	74.31
Girardota-Antioquia	68.55	65.06	72.05
Medellín-Antioquia	68.55	61.38	75.72
Don Matías-Antioquia	68.49	65.35	71.64

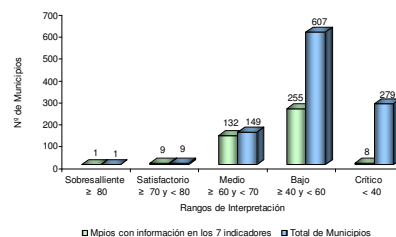
Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Mientras tanto, los últimos lugares fueron ocupados por 62 municipios, con calificaciones por debajo de 40 puntos, entre los cuales, están Mercaderes-Cauca, Regidor-Bolívar, Puerto rico-Meta y Belén de los Andaquíes-Caquetá, quienes obtuvieron calificaciones de 28, 27, 27 y 24, respectivamente.

7.2 El Índice de Capacidad Administrativa –ICADVA- vigencia 2005

De 1098 municipios, 406 reportaron información completa de los siete indicadores que miden el ICADVA para evaluar la vigencia 2005. El promedio del índice de capacidad administrativa ICADVA a nivel municipal durante la vigencia 2005 fue de 47%, lo que significa luego de más de 20 años de descentralización, los municipios del país tienen aún niveles bajos en sus procesos de gestión (ver gráfico siguiente).

Gráfico 63. Índice de Capacidad Administrativa Municipal – ICADVA



Fuente: Cálculos DNP-DDTS realizados con base en la información reportada por los departamentos.

El municipio de mayor calificación en este componente fue Providencia (Nariño), con un indicador de 82%, situándose en el primer lugar a nivel nacional. La siguiente tabla presenta el escalafón de capacidad administrativa para los primeros

A continuación se relacionan, de acuerdo con la información reportada, los municipios que obtuvieron las mayores y menores calificaciones del ICADVA a nivel nacional. No obstante, es importante tener en cuenta que los últimos puestos fueron ocupados por los 53 municipios que no suministraron ningún tipo de información.

Tabla 34. Municipios según mayor y menor calificación en ICADVA

Municipio	Estabilidad del Personal Directivo	Profesionalización de la Planta (% de profesionales en cargos directivos que son profesionales)	Nivel de Sistematización (computadores x funcionario)	Automatización de Procesos	Contratación por Licitación o Convocatoria Pública	Capacidad de Interventoría	Avance del Sistema de Control Interno	INDICE DE CAPACIDAD ADMINISTRATIVA 2005
Providencia-Nariño	100	100	95	83	100	33	64	82
Bogotá-Bogota	63	100	100	100	3	74	81	74
Tabio-Cundinamarca	100	77	78	100	70	4	85	73
Guayabal-Tolima	100	100	95	67	60	2	86	73
Palmar-Santander	100	100	95	83	50	2	79	73
Sabanagrande-Atlántico	100	100	85	75	4	67	77	72
Piedras-Tolima	100	86	95	75	54	16	79	72
Cota-Cundinamarca	91	100	83	92	56	3	74	71
Palermo-Huila	80	100	95	92	34	2	91	71
El cerrito-Valle Del Cauca	100	95	93	92	35	3	76	71
Girardot-Cundinamarca	85	100	93	85	14	25	88	70
Coyaima-Tolima	100	93	61	75	72	3	82	70
Marquetalia-Caldas	100	86	65	58	12	83	77	69
Chia-Cundinamarca	100	98	78	83	40	1	79	69
Yumbo-Valle Del Cauca	100	91	89	75	13	18	92	68
San agustin-Huila	100	100	95	75	1	40	66	68
Sopo-Cundinamarca	100	100	74	83	35	2	82	68
Altamira-Huila	100	80	95	75	22	14	89	68
Tenjo-Cundinamarca	91	100	95	83	45	2	57	68
Santander de q.-Cauca	100	100	54	92	51	2	74	68
Balboa-Risaralda	91	60	81	75	86	6	72	67
Curillo-Caqueta	83	86	95	100	100	6	n.d.	67
Salgar-Antioquia	89	78	35	75	97	44	52	67
Pital-Huila	75	67	95	75	100	3	55	67
San martin-Meta	100	93	86	100	22	5	64	67
San Jose-Caldas	100	80	49	67	98	0	76	67
Penol-Antioquia	92	82	95	92	6	25	77	67
Calí-Valle Del Cauca	97	100	92	77	7	33	61	67
La union-Valle Del Cauca	100	91	71	92	22	7	84	67
Saldaña-Tolima	100	92	82	67	37	13	75	67

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Tabla 35. Municipios con la menor calificación en ICADVA

Municipio	Estabilidad del Personal Directivo	Profesionalización de la Planta (% de profesionales en cargos directivos que son profesionales)	Nivel de Sistematización (computadores x funcionario)	Automatización de Procesos	Contratación por Licitación o Convocatoria Pública	Capacidad de Interventoría	Avance del Sistema de Control Interno	Índice de Capacidad Administrativa 2005
San Bernardo v.-Córdoba	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	83	12
Leticia-amazonas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	83	12
Neira-caldas	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.	82	12
Villagarzón-putumayo	n.d.	40	n.d.	42	n.d.	n.d.	n.d.	12
San Pelayo-Córdoba	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	80	11
Chima-Córdoba	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	79	11
Belén de los A.-Caquetá	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.	79	11
Canalete-Córdoba	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	78	11
Barranquilla-Atlántico	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.	77	11
Los Córdoba-Córdoba	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	72	10
Mosquera-Nariño	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	69	10
Suárez-cauca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	67	10
Sampués-sucre	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	66	9
Caldono-cauca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	66	9
Regidor-bolívar	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.	61	9
Mercaderes-cauca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	59	8
Jambaló-cauca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	57	8
Sucre-cauca	n.d.	n.d.	n.d.	25	n.d.	n.d.	n.d.	4
La Unión-sucre	n.d.	n.d.	n.d.	17	n.d.	n.d.	n.d.	2
Funes-Nariño	0	n.d.	n.d.	8	n.d.	n.d.	n.d.	1

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

En su mayoría, los municipios de más baja calificación fueron aquellos que no reportaron información en una o varias variables.

Por otra parte, es importante señalar que los municipios de categoría sexta, fueron los únicos que en promedio obtuvieron un índice inferior al nacional, lo cual es preocupante considerando que en esta categoría se concentra el 91% de los municipios del país (ver tabla siguiente).

Tabla 36. Promedio del ICADVA por Categorías de Municipios

Categoría/Promedio ICADVA	No. de Mpios.	Promedio ICADVA
Categoría E	4	53.34
Categoría 1	16	58.71
Categoría 2	18	52.53
Categoría 3	13	59.73
Categoría 4	23	57.00
Categoría 5	33	55.79
Categoría 6	938	45.78
PROMEDIO		46.86

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

Al realizar el análisis por indicador, se observa que los resultados más bajos se presentaron en capacidad de interventoría y contratos por licitación y/o convocatoria pública; lo cual evidencia la necesidad de adelantar acciones tendientes a mejorar los procesos de contratación.

Tabla 37. Resultados Promedio Nacional Indicadores –ICA- 2005

INDICADORES	Promedio
Estabilidad del personal directivo	82,0%
Profesionalización de la planta	68,2%
Computador – funcionario	0,7
Automatización de procesos	62,7%
Contratos por licitación y/o convocatoria pública	22,8%
Capacidad de interventoría	0,24
Avance de control interno	1.498 puntos

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

7.2.1.1 Análisis de los indicadores que componen el ICA

a. Estabilidad del Personal Directivo-EPDI-

El promedio nacional del indicador de la estabilidad del personal directivo es alto, de manera que se evidencia una baja rotación en los cargos directivos en los

municipios, lo cual, garantiza la continuidad, el direccionamiento y la consolidación de los procesos de la gestión local.

De los 1.011 municipios evaluados en este indicador, 554 (54.85%) obtuvieron niveles Sobresalientes de estabilidad, ubicándose la mayoría de ellos en los departamentos del Valle del Cauca, Santander, Boyacá y Atlántico y con Bogotá dentro de este rango¹⁹. Por su parte, el Archipiélago de San Andrés y Providencia, Putumayo, Arauca y Meta fueron los departamentos cuyos municipios registraron el mayor número de rotaciones a nivel directivo.

Tabla 38. Departamentos con concentración de municipios en niveles Sobresalientes de EPDI

Departamento	Total Municipios	Nº de Mpios. con calificación Sobresaliente	% de Mpios. con calificación Sobresaliente
VALLE DEL CAUCA	42	32	76,19
SANTANDER	87	64	73,56
BOYACÁ	123	87	70,73
ATLÁNTICO	23	16	69,57
MAGDALENA	30	20	66,67
VAUPES	3	2	66,67
N. DE SANTANDER	40	26	65,00
CUNDINAMARCA	116	73	62,93
QUINDIO	12	7	58,33
CALDAS	27	15	55,56
TOLIMA	47	25	53,19
AMAZONAS	2	1	50,00
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	2	1	50,00
RISARALDA	14	7	50,00
CASANARE	19	9	47,37
CHOCO	30	14	46,67
HUILA	37	17	45,95
CAQUETA	16	7	43,75
ANTIOQUIA	125	54	43,20
BOLÍVAR	45	16	35,56
NARIÑO	64	20	31,25
ARAUCA	7	2	28,57
CORDOBA	28	8	28,57
META	29	8	27,59
CAUCA	41	11	26,83
GUAVIARE	4	1	25,00
CESAR	25	6	24,00
SUCRE	26	4	15,38
PUTUMAYO	13	1	7,69
GUAINIÁ	1		0,00
GUAJIRA	15		0,00
VICHADA	4		0,00

Fuente: Cálculos DNP-DDTS realizados con base en la información reportada por los departamentos.

En la siguiente tabla se presentan los 10 municipios con los más bajos resultados en este indicador.

Tabla 39. Municipios con menores resultados

Municipio	EPDI (%)
Miraflores (Guaviare)	9,09
Hacarí (N. De Santander)	8,33
Chinchiná (Caldas)	7,69
Atrato (Choco)	7,69
Río blanco (Tolima)	7,69
Soledad (Atlántico)	7,41
Astrea (Cesar)	5,56
Pueblo nuevo (Cordoba)	5,00
Manzanares (Caldas)	4,55
Bolívar (Clemencia)	3,45

Fuente: Cálculos DNP-DDTS realizados con base en la información reportada por los departamentos.

¹⁹ Se destacan los departamentos del Valle del Cauca, Santander y Boyacá que tuvieron mayor porcentaje de municipios con el 100% de estabilidad del personal.

Las categorías municipales que en promedio obtuvieron menores valores en el indicador fueron la segunda y la cuarta, tal como se aprecia en el gráfico y tabla siguientes.

Gráfico 64. Resultados Estabilidad del Personal Directivo a nivel municipal (número de municipios a la izquierda del punto y coma)

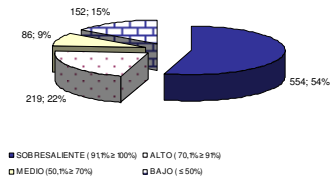


Tabla 40. Resultados Estabilidad del Personal Directivo por categoría

Categoría	Promedio EPD
Categoría E	77.83
Categoría 1	81.30
Categoría 2	80.59
Categoría 3	86.83
Categoría 4	82.88
Categoría 5	88.32
Categoría 6	81.65
Promedio nacional	81.93

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos al DNP.

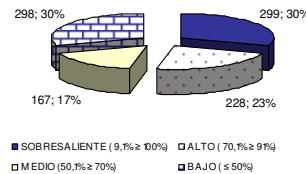
b. Profesionalización de la Planta-PROF-

Este indicador se encuentra dentro de un nivel de calificación Medio (67,82); es decir que en promedio el 67,82% de los funcionarios que se desempeñaron durante el año 2005 en cargos de los niveles, profesional, asesor, directivo y ejecutivo tienen formación profesional. Lo anterior señala la necesidad de promover acciones tendientes a cualificar las plantas de personal para fortalecer a la Administración en la toma de decisiones acertadas, en los procesos de gestión y en el cumplimiento de las funciones organizacionales.

De acuerdo con la información reportada por 992 municipios, se evidencia que 527 cuentan con un nivel profesional Sobresaliente o Alto, mientras que 298 se ubican en nivel Bajo (Ver gráfico siguiente).

Cabe señalar que 260 municipios (incluido Bogotá) obtuvieron en el indicador analizado, un 100% de profesionalización de la planta.²⁰

Gráfico 65. Resultados Profesionalización de la Planta A nivel municipal



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos

Los departamentos cuyos municipios presentan un mayor porcentaje de funcionarios profesionales en los cargos de los niveles profesional, asesor, directivo

²⁰ En su mayoría hacen parte de los departamentos de Archipiélago de San Andrés y Providencia, Magdalena y Arauca.

y ejecutivo son Archipiélago de San Andrés y Providencia, Caldas, Atlántico, Huila, Arauca y Magdalena. Situación contraria ocurre en los departamentos de Guainía, Putumayo, Vichada y Quindío al registrar un alto número de municipios con un bajo nivel de profesionalización de la planta. (Ver tabla siguiente).

Tabla 41. Municipios con alto nivel de profesionalización a nivel departamental

Departamento	Total de Municipios	Total Mpios con funcionarios profesionales	% de Mpios. con alto nivel de profesionalización
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	2	2	100,00
CALDAS	27	21	77,78
ATLÁNTICO	23	17	73,91
HUILA	37	27	72,97
ARAUCA	7	5	71,43
MAGDALENA	30	21	70,00
CASANARE	19	13	68,42
VAUPES	3	2	66,67
RISARALDA	14	9	64,29
ANTIOQUIA	125	79	63,20
TOLIMA	47	28	59,57
VALLE DEL CAUCA	42	25	59,52
NARIÑO	64	36	56,25
LA GUAJIRA	15	8	53,33
N. DE SANTANDER	40	21	52,50
META	29	14	48,28
BOLÍVAR	45	21	46,67
CUNDINAMARCA	116	52	44,83
CAQUETA	16	7	43,75
CHOCO	30	13	43,33
SANTANDER	87	33	37,93
CAUCA	41	14	34,15
BOYACÁ	123	40	32,52
GUAVIARE	4	1	25,00
QUINDIO	12	3	25,00
VICHADA	4	1	25,00
CORDOBA	28	6	21,43
SUCRE	26	4	15,38
CESAR	25	3	12,00
AMAZONAS	2	0	0,00
GUAINIA	1	0	0,00
PUTUMAYO	13	0	0,00

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos al DNP.

Tabla 42. Municipios con bajos niveles de profesionalización a nivel departamental

Departamento	Total Municipios	Total Mpios con bajo nivel de profesionalización	% Municipios con bajo nivel de profesionalización
GUAINIA	1	1	100,00
PUTUMAYO	13	10	76,92
VICHADA	4	3	75,00
QUINDIO	12	8	66,67
BOYACÁ	123	62	50,41
GUAVIARE	4	2	50,00
CESAR	25	11	44,00
CAQUETA	16	6	37,50
CHOCO	30	11	36,67
CUNDINAMARCA	116	40	34,48
META	29	10	34,48
VAUPES	3	1	33,33
N. DE SANTANDER	40	12	30,00
SANTANDER	87	25	28,74
ARAUCA	7	2	28,57
VALLE DEL CAUCA	42	12	28,57
LA GUAJIRA	15	4	26,67
CAUCA	41	9	21,95
TOLIMA	47	9	19,15
BOLÍVAR	45	8	17,78
ANTIOQUIA	125	22	17,60
CALDAS	27	4	14,81
RISARALDA	14	2	14,29
MAGDALENA	30	4	13,33
SUCRE	26	3	11,54
NARIÑO	64	7	10,94
HUILA	37	4	10,81
CORDOBA	28	3	10,71
CASANARE	19	2	10,53
ATLÁNTICO	23	1	4,35
AMAZONAS	2	0	0,00
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	2	0	0,00

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

Al revisar el indicador por categorías municipales, se observa que la Especial, Primera y Cuarta no solo se ubicaron por encima del promedio nacional (67.82),

sino que obtuvieron en promedio calificación Sobresaliente de profesionalización. Los municipios de la categoría sexta, por su parte, presentaron en promedio un nivel Medio.

Tabla 43. Profesionalización de la Planta por categorías municipales

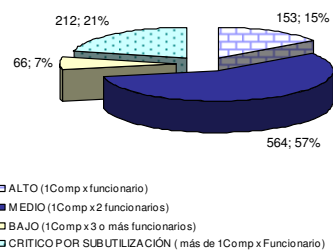
Categoría Mpal	Promedio PROF	Total Mpios que reportaron información	Participación a nivel nacional* %
Categoría E	99.73	3	0.2
Categoría 1	93.55	16	1.6
Categoría 2	89.85	15	1.5
Categoría 3	83.38	13	1.3
Categoría 4	91.10	19	1.9
Categoría 5	83.79	34	3.4
Categoría 6	65.83	892	90.0

La participación de los municipios en el territorio nacional, se realizó con base en la información reportada sobre la totalidad de municipios que pertenecen a cada categoría

c. Nivel de Sistematización-COM-FUN-

Este indicador se ubicó en un nivel Medio (0,66), indicando que en la mayoría de las alcaldías se dispone de un computador para dos funcionarios²¹; situación que afecta el desarrollo eficiente de las funciones y los procesos que se adelantan al interior de la administración para cumplir con sus competencias.

Gráfico 66. Resultados Nivel de Sistematización a nivel municipal



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información municipal reportada por los departamentos.

Como se puede observar en el gráfico anterior, de los 995 municipios que reportaron información, el 57% (564) tienen un computador por cada dos funcionarios y el 15% (153) posee una relación 1 a 1. Así mismo, la tabla siguiente muestra que Antioquia y Huila son los departamentos con mayor porcentaje de municipios con esta relación.

Tabla 44. Porcentaje de Municipios con una relación 1 a 1 en COM-FUN A Nivel Departamental

Departamentos	Total Mpios con 100%	Total Mpios	% de Mpios con 100%
ANTIOQUIA	58	125	46,40
HUILA	13	37	35,14
BOYACÁ	19	123	15,45
PUTUMAYO	2	13	15,38
CAUCA	6	41	14,63
ARAUCA	1	7	14,29
META	4	29	13,79
SANTANDER	11	87	12,64
CAQUETA	2	16	12,50
NARIÑO	7	64	10,94

²¹ Funcionarios de los niveles administrativo, técnico, profesional, asesor, directivo y ejecutivo.

Departamentos	Total Mpios con 100%	Total Mpios	% de Mpios con 100%
CHOCO	3	30	10,00
TOLIMA	4	47	8,51
QUINDIO	1	12	8,33
CUNDINAMARCA	9	116	7,76
VALLE DEL CAUCA	3	42	7,14
RISARALDA	1	14	7,14
CASANARE	1	19	5,26
N. DE SANTANDER	2	40	5,00
BOLÍVAR	2	45	4,44
CESAR	1	25	4,00
CALDAS	1	27	3,70
CORDOBA	1	28	3,57

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

Por su parte, el 21% de los municipios (212) registró una subutilización de computadores, es decir, posee más de un computador por funcionario. Este resultado puede ser relativo en algunos casos si se tiene en cuenta que hay municipios en donde existe personal vinculado a la administración por medio de órdenes de prestación de servicios o contratos, quienes tienen computadores para la ejecución de sus actividades contractuales y el indicador sólo muestra la disponibilidad en términos de los funcionarios de planta.

Los municipios que registran resultados críticos, se relacionan a continuación:

Tabla 45. Municipios con calificación Baja en Nivel de Sistematización

Municipio	No. Funcionarios	No. de Computadores
Sabanalarga (ATLÁNTICO)	110	11
Ciénaga (MAGDALENA)	124	40
Villavicencio (META)	323	47

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

La información agregada por categorías revela que en promedio estas se ubicaron en un rango de calificación Medio. Así mismo, muestra que más del 23% de los municipios de las categorías Tercera y Quinta subutilizaron los equipos de cómputo. (Ver tabla siguiente).

Tabla 46. Nivel de Sistematización por categorías municipales

Categoría Municipal	Promedio COM-FUN	Mpios. con Subutilización	Total de Mpios.	% Mpios. con subutilización
Categoría E	0.98	0	3	0,0%
Categoría 1	0.75	2	16	12,5%
Categoría 2	0.83	3	17	17,6%
Categoría 3	0.91	3	13	23,1%
Categoría 4	0.92	4	19	21,1%
Categoría 5	0.86	10	34	29,4%
Categoría 6	0.83	190	995	19,1%

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información municipal por los departamentos.

d. Automatización de Procesos-APROC-

Si bien, la automatización de procesos permite agilizar las tareas que se llevan a cabo dentro de la organización, favorece el seguimiento, facilita la toma de decisiones y permite brindar un mejor servicio a la ciudadanía; sólo el 3% de los 1031 municipios que reportaron información para este indicador (incluido Bogotá) tienen todos sus procesos automatizados, destacándose los siguientes departamentos. (Ver tabla siguiente).

**Tabla 47. Porcentaje de Municipios con todos los procesos sistematizados
 A Nivel departamental**

Departamento	Total de Municipios	Mpios. con todos los procesos sistematizados	% de Mpios. con todos los procesos sistematizados
SAN ANDRES	2	1	50,00
CAQUETA	16	7	43,75
ARAUCA	7	1	14,29
CORDOBA	28	4	14,29
LA GUAJIRA	15	2	13,33
META	29	3	10,34
N. DE SANTANDER	40	3	7,50
NARIÑO	64	2	3,13
CUNDINAMARCA	116	3	2,59
CAUCA	41	1	2,44
SANTANDER	87	2	2,30
BOLÍVAR	45	1	2,22
BOYACÁ	123	2	1,63

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

El promedio nacional de este indicador es del 62,7, lo cual indica que en promedio 8 procesos²² de los 13 evaluados están automatizados. En otras palabras, las administraciones locales en su mayoría no cuentan con procesos automatizados que brinden soporte a los diferentes procesos que tiene que adelantar el municipio. En la siguiente tabla se presentan los municipios con los resultados más bajos para este indicador, cabe señalar que todos tienen automatizado el proceso de SISBEN a excepción del municipio de Guaca (Santander).

**Tabla 48. Municipios con los más bajos resultados
 Automatización de Procesos**

Municipios	Proceso Sistematizado
Tiquisio (Bolívar)	SISBEN
Pajarito (Boyacá)	SISBEN
San mateo (Boyacá)	SISBEN
Bagado (Chocó)	SISBEN
Carmen del Darien (Chocó)	SISBEN
Jurado (Chocó)	SISBEN
Medio Baudó (Chocó)	SISBEN
Novita (Chocó)	SISBEN
Río Quito (Chocó)	SISBEN
Unión Panamericana (Chocó)	SISBEN
Funes (Nariño)	SISBEN
Santa Bárbara (Nariño)	SISBEN
Guaca (Santander)	TESORERIA
Murillo (Tolima)	SISBEN

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos

De otro lado, los procesos que presentan un mayor nivel de automatización son SISBEN, Nomina Docente²³ y Contabilidad. En contraste los de menor automatización son Contratación y Control Interno. (Ver tabla siguiente).

**Tabla 49. Porcentaje de Municipios con procesos automatizados
 A Nivel departamental**

PROCESO	Mpios con proceso sistematizado	Total de Mpios que reportaron información	%
---------	---------------------------------	---	---

²² Dichos procesos están relacionados con SISBEN, Nómina Docente, Contabilidad, Recaudo Tributario, Presupuesto, Tesorería, Nómina y Estratificación.

²³ La sistematización de este proceso es aplicable para aquellos municipios que son certificados en Educación. No obstante, si algún municipio no es certificado en Educación y tiene sistematizado el proceso se tendrá en cuenta para efectos de la evaluación.

PROCESO	Mpios con proceso sistematizado	Total de Mpios que reportaron información	%
SISBEN	1006	1030	97,57
Nómina Docente	68	70	97,1
Contabilidad	920	1031	89,2
Recaudo tributario	904	1031	87,7
Presupuesto	856	1031	83,0
Tesorería	807	1017	79,3
Nómina	645	1031	62,5
Estratificación	627	1031	60,8
Servicios Públicos	529	1015	52,0
Pasivos Pensionales	520	1031	50,4
Banco de Proyectos	472	1031	45,7
Contratación	280	1031	27,1
Control Interno	157	1031	15,2

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

En la siguiente tabla se observan, por categorías y procesos, el número de municipios que implementaron herramientas tecnológicas para sistematizar sus procesos. Se puede concluir que los municipios de la categoría Primera, Segunda y Tercera son los que presentan un mayor porcentaje con procesos sistematizados, seguidos por los de las categorías Cuarta y Quinta.

Tabla 50. Porcentaje de Municipios con Procesos Automatizados por Categoría Municipal

PROCESO	CATEGORÍA MUNICIPAL						
	E	1	2	3	4	5	6
Contratación	3	7	5	7	9	9	240
Recaudo tributario	3	15	16	13	18	33	806
Nómina	3	15	16	13	16	29	553
Tesorería	3	15	15	12	16	32	714
Presupuesto	3	16	14	13	16	33	761
Contabilidad	3	16	16	13	18	33	821
Control interno	0	1	5	5	4	7	134
Banco de Proyectos	3	14	13	10	10	24	398
Estratificación	3	15	15	10	16	27	541
SISBEN	3	16	16	13	18	34	906
Servicios Públicos	0	6	8	6	11	14	483
Pasivos Pensionales	0	12	9	9	10	21	458
Nómina Docente	3	14	12	7	5	4	23
% Mpios. con procesos sistematizados	51,3	77,9	72,4	77,5	67,6	67,9	52,9

*La automatización de este proceso es aplicable para los municipios certificados en educación.

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

e. Contratos por Licitación o Convocatoria Pública-CPLCP-

De acuerdo con los resultados de este indicador, solo el 23% de los recursos de inversión para los 830 municipios que suministraron información, fueron ejecutados mediante licitación y/o convocatoria pública durante el año 2005.

Los municipios de los departamentos de San Andrés y Providencia, Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca y Norte de Santander fueron los que tuvieron resultados más bajos en este indicador (Ver tabla siguiente).

Tabla 51. Porcentaje de Municipios con niveles bajos de CLCP A nivel Departamental

Departamento	Total Municipios	Municipios con niveles bajos	% municipios con niveles bajos
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	2	2	100
VALLE DEL CAUCA	42	42	100
ANTIOQUIA	125	107	85,6
CUNDINAMARCA	116	99	85,34
N. DE SANTANDER	40	34	85

Departamento	Total Municipios	Municipios con niveles bajos	% municipios con niveles bajos
CESAR	25	21	84
QUINDIO	12	10	83,33
RISARALDA	14	11	78,57
HUILA	37	28	75,68
GUAVIARE	4	3	75
CALDAS	27	19	70,37
TOLIMA	47	33	70,21
SANTANDER	87	61	70,11
PUTUMAYO	13	9	69,23
GUAJIRA	15	10	66,67
VAUPES	3	2	66,67
BOYACÁ	123	80	65,04
CASANARE	19	11	57,89
ARAUCA	7	4	57,14
CAQUETA	16	9	56,25
NARIÑO	64	35	54,69
AMAZONAS	2	1	50
MAGDALENA	30	15	50
VICHADA	4	2	50
META	29	14	48,28
ATLÁNTICO	23	11	47,83
CHOCO	30	13	43,33
BOLÍVAR	45	19	42,22
CAUCA	41	16	39,02
CORDOBA	28	10	35,71
SUCRE	26	6	23,08
GUAINIA	1	1	0

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

Durante el proceso de recolección y validación de información se hizo evidente que, en su mayoría, las administraciones locales desconocen la proporción de los recursos de inversión que se han asignado por licitación o convocatoria pública, muestra de ello es la presentación de datos inconsistentes y el bajo reporte de información²⁴.

Tal como se ilustra en la tabla siguiente, las categorías Especial y Primera fueron las que presentaron el indicador promedio más bajo durante el año 2005.

Gráfico 67. Resultados Contratos por Licitación y/o Convocatoria Pública a nivel municipal

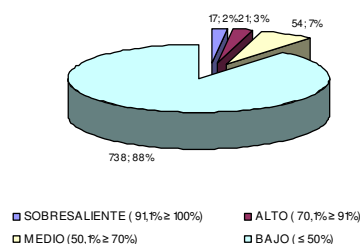


Tabla 52. Resultados Contratos por Licitación y/o Convocatoria Pública por categoría

Categoría Municipal	Promedio CPLCP
Categoría E	7,74
Categoría 1	13,40
Categoría 2	16,28
Categoría 3	17,86
Categoría 4	24,18
Categoría 5	21,45
Categoría 6	23,22

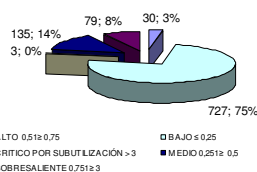
Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

²⁴ 268 municipios presentan estas condiciones.

f. Capacidad de Interventoría

El promedio nacional de este indicador es de 0,24, lo cual significa que en promedio un (1) funcionario o consultor debe realizar la interventoría a más de 4 contratos con formalidades plenas, situación que refleja la baja disponibilidad del recurso humano para el cumplimiento eficiente de esta función.

Gráfico 68. Resultados Capacidad de Interventoría a nivel municipal



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

El 8% (80) de los municipios (incluido Bogotá) alcanzó una calificación Sobresaliente; es decir, que por lo menos existe una relación 1 a 1 entre las personas que realizan interventoría y los contratos con formalidades plenas. En su mayoría, estos municipios pertenecen a los departamentos de Antioquia (19 municipios), Nariño (18 municipios) y Valle del Cauca (9 municipios). (Ver tabla siguiente).

Tabla 53. Porcentaje de Municipios con Niveles Sobresalientes en CAP-I Por Departamento

Departamento	Total Municipios	Municipios con nivel Sobresaliente	% Municipios con nivel Sobresaliente
NARIÑO	64	18	28%
VALLE DEL CAUCA	42	9	21%
ATLÁNTICO	23	4	17%
QUINDIO	12	2	17%
ANTIOQUIA	125	19	15%
RISARALDA	14	2	14%
MAGDALENA	30	4	13%
META	29	3	10%
CHOCO	30	3	10%
PUTUMAYO	13	1	8%
CALDAS	27	2	7%
BOLÍVAR	45	2	4%
CORDOBA	28	1	4%
CUNDINAMARCA	116	4	3%
HUILA	37	1	3%
N. DE SANTANDER	40	1	3%
CAUCA	41	1	2%
TOLIMA	47	1	2%
SANTANDER	87	1	1%
AMAZONAS	2		0%
ARAUCA	7		0%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	2		0%
BOYACÁ	123		0%
CAQUETA	16		0%
CASANARE	19		0%
CESAR	25		0%
GUAINIA	1		0%

Departamento	Total Municipios	Municipios con nivel Sobresaliente	% Municipios con nivel Sobresaliente
LA GUAJIRA	15		0%
GUAVIARE	4		0%
SUCRE	26		0%
VAUPES	3		0%
VICHADA	4		0%

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

Frente a los resultados promedio por categoría municipal, la siguiente tabla muestra que cinco de las siete categorías se ubicaron en un rango Bajo, siendo la categoría segunda el caso más crítico. En contraste, la categoría Especial presentó un nivel Alto, es decir que en promedio, contó con un consultor o funcionario para realizar la interventoría de dos contratos con formalidades plenas.

Tabla 54. Capacidad de Interventoría Por categorías municipales

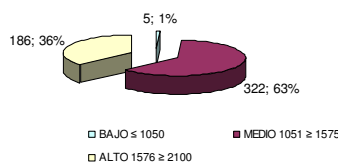
Categoría Municipios	Promedio	Interpretación
Categoría E	0,52	Alto
Categoría 1	0,31	Medio
Categoría 2	0,09	Bajo
Categoría 3	0,20	Bajo
Categoría 4	0,21	Bajo
Categoría 5	0,16	Bajo
Categoría 6	0,24	Bajo

Fuente: Cálculos DNP-DDTS.

g. Avance del Sistema de Control Interno-ASC-

Para la vigencia 2005 se evaluaron 513 municipios, alcanzando en promedio una calificación de 1.498 puntos ubicándose en un nivel Medio, es decir, existe una mediana relación entre el ambiente de control, la administración del recurso y la operacionalización de los elementos del Sistema de Control Interno. Del total de municipios evaluados cinco obtuvieron niveles Bajos²⁵. (Ver gráfico siguiente).

Gráfico 69. Resultados Avance Sistema de Control Interno a nivel municipal



Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

²⁵ Los municipios que se ubicaron en niveles Bajos fueron: Salgar (Antioquia), Santa Rosa de Viterbo (Boyacá), Gacheta (Cundinamarca), Imues (Nariño), Anzoátegui (Nariño).

La siguiente tabla muestra los diez primeros municipios que presentaron mayores y menores calificaciones en este indicador.

Tabla 55. Municipios con mayores y menores calificaciones de Avance de Control Interno

Municipios con Mayores calificaciones		Municipios con Menores calificaciones	
Municipio	Puntaje	Municipio	Puntaje
El Carmen (N. de Santander)	1983	Bogotá	1599
Chitaga (N. de Santander)	1966	Pital (Huila)	1088
San Joaquín (Santander)	1935	Aguadas (Caldas)	1080
Potosí	1920	Murillo (Tolima)	1079
Villamaría (Caldas)	1897	La Vega (Cundinamarca)	1069
Sibaté (Cundinamarca)	1896	Sardinata (N. de Santander)	1065
Enciso (Santander)	1893	Salgar (Antioquia)	1041
Villa Caro (N. de Santander)	1885	Gacheta (Cundinamarca)	1010
Macaravita (Santander)	1882	Anzoátegui (Tolima)	980
Yotoco (Valle del Cauca)	1853	Santa Rosa de Viterbo (Boyacá)	855

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

Por su parte, los departamentos que concentraron la mayor cantidad de municipios con indicadores altos fueron Amazonas, Quindío y Caquetá; mientras los que registraron mayores debilidades fueron Chocó, Sucre y Cesar (Ver tabla siguiente)²⁶.

Tabla 56. Municipios con calificaciones Altas en Avance de Control Interno

Departamento	Por Departamentos		
	Municipios con calificaciones Altas	Total de Mpios	%
AMAZONAS	2	2	100,00
QUINDIO	5	12	41,67
CAQUETA	6	16	37,50
CALDAS	10	27	37,04
RISARALDA	5	14	35,71
N. DE SANTANDER	13	40	32,50
TOLIMA	15	47	31,91
PUTUMAYO	3	13	23,08
NARIÑO	14	64	21,88
ATLÁNTICO	5	23	21,74
VALLE DEL CAUCA	9	42	21,43
SANTANDER	16	87	18,39
CORDOBA	5	28	17,86
ANTIOQUIA	22	125	17,60
CUNDINAMARCA	19	116	16,38
CAUCA	6	41	14,63
META	4	29	13,79
HUILA	4	37	10,81
BOYACÁ	13	123	10,57
LA GUAJIRA	1	15	6,67
MAGDALENA	2	30	6,67
CASANARE	1	19	5,26
BOLÍVAR	2	45	4,44
CESAR	1	25	4,00
SUCRE	1	26	3,85
CHOCO	1	30	3,33
ARAUCA		7	0,00
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.		2	0,00
GUAINIA		1	0,00
GUAVIARE		4	0,00
VAUPES		3	0,00
VICHADA		4	0,00

Fuente: Cálculos DNP-DDTS con base en la información reportada por los departamentos.

²⁶ Los departamentos que registran una calificación de 0%, obedece a la falta de reporte de información municipal al Departamento Administrativo de la Función Pública (Arauca; Guania; Guaviare, 3 municipios y Vichada, 3 municipios) o que por el contrario se ubican en nivel medio (San Andrés y Providencia; Guaviare, 1 municipio; Vichada, 1 municipio y Vaupes).

Al analizar los resultados por categorías, se encuentra que los mejores resultados los tienen los municipios de categoría Primera, Tercera y Cuarta.

Es importante tener en cuenta que los resultados en este indicador mejorarán en la medida que los municipios realicen eficazmente el reporte de información al Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Tabla 57. Avance de Control Interno
 Por categorías municipales**

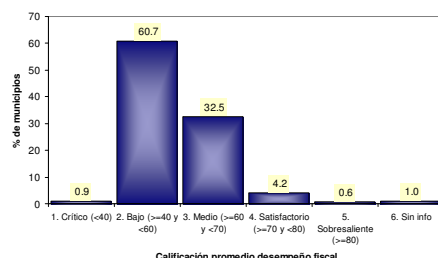
Categoría Municipal	Promedio ASC	Interpretación
Categoría E	1.368	Medio
Categoría 1	1.597	Alto
Categoría 2	1.530	Medio
Categoría 3	1.590	Alto
Categoría 4	1.602	Alto
Categoría 5	1.471	Medio
Categoría 6	1.490	Medio

Fuente: Cálculos DNP-DDTS.

7.3 El Índice de Desempeño Fiscal vigencia 2005

Conforme con los resultados obtenidos para la vigencia 2005, el grueso de los municipios (666 entidades) obtuvo una baja calificación en el índice de desempeño fiscal, es decir, el indicador estuvo ente entre 40% y 59%. De otra parte, un grupo importante de municipios (357 entidades) obtuvo una calificación media con un indicador entre 60% y 69%.

Gráfico 70. Índice de Desempeño Fiscal 2005



Fuente: GAFDT-DDTS-DNP

En departamentos como San Andrés, Guainía y Vichada todos sus municipios alcanzaron una calificación baja en su desempeño fiscal. De igual forma, entre el 70% y 93% de los municipios de Magdalena, Bolívar, Chocó, Norte de Santander, Huila, Atlántico, Sucre, Risaralda y Boyacá obtuvo un nivel bajo de desempeño fiscal.

Aunque solamente 53 municipios lograron una calificación satisfactoria y destacada, es notable el mejoramiento global del índice en el país, pues el promedio general ha venido incrementándose durante los últimos años, al pasar de 54.73% en 2003 a 56.36% en 2004 y finalizar con un promedio de 58.56% en 2005.

Estos resultados demuestran que los municipios han realizado importantes avances en esfuerzo fiscal, generación de rentas propias, ajuste al gasto corriente, control al endeudamiento y mayores niveles de inversión, entre otros aspectos.

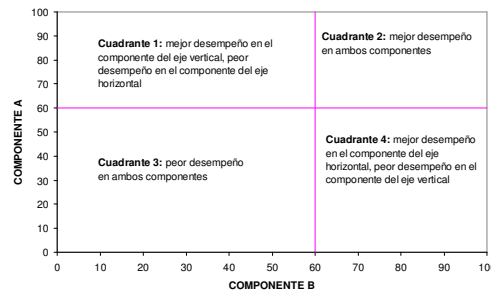
De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo considerará como una de sus metas la consolidación del saneamiento fiscal territorial, para lo cual se continuará con la evaluación anual de las entidades territoriales y se procurará que la mínima calificación obtenida por un municipio no sea inferior a 40%.

8. INTERRELACIONES

En este apartado se estudian algunos cruces entre los indicadores obtenidos de la evaluación del desempeño municipal, lo cual es útil para seleccionar los municipios de mejores prácticas.

Las interrelaciones se visualizan mediante gráficos subdivididos en cuatro cuadrantes, donde cada línea que divide los ejes de la gráfica corresponde a una calificación de 60 puntos. Los municipios que quedan ubicados en el cuadrante 2 son los de mejor desempeño y los del cuadrante 3 lo contrario. A su vez, los municipios ubicados en los demás cuadrantes, son mejores en un componente, pero peores en el otro. Lo anterior se representa el siguiente gráfico.

Gráfico 71. Visualización de las interrelaciones



Fuente: GAFDT-DDTS-DNP

8.1 Interrelaciones entre la eficacia y la eficiencia

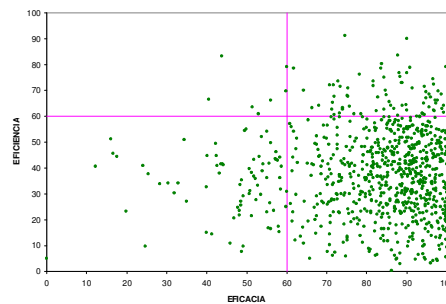
El cruce entre la eficacia y la eficiencia permiten concluir que para la vigencia 2005, los municipios, en general, fueron eficaces, es decir, cumplieron sus metas en los planes de desarrollo con niveles satisfactorios, pero resultaron altamente ineficientes, lo que implica que hubieran podido lograr mucho más en los bienes y servicios públicos entregados a la comunidad.

En efecto, la mayoría de municipios se ubicaron en el cuadrante inferior derecho, mientras que los municipios de mejor desempeño se ubicaron en el cuadrante superior derecho y corresponden al 9% de los municipios evaluados (Ver gráfico siguiente).

A su vez, otro 9% de municipios fueron los de menor desempeño, al alcanzar eficacias y eficiencias por debajo de 60 puntos y corresponden a los municipios ubicados en el cuadrante inferior izquierdo.

De este cruce se concluye que para la vigencia 2005, los municipios fueron eficaces, es decir, cumplieron las metas trazadas en la vigencia, pero lo lograron con altas ineficiencias.

Gráfico 72. Eficacia y Eficiencia

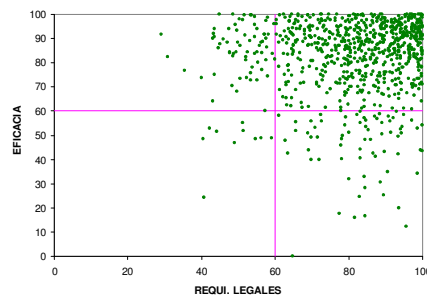


Fuente: GAFDT-DDTS-DNP

8.2 Interrelaciones entre la eficacia y el cumplimiento de los requisitos legales

La siguiente gráfica muestra el comportamiento de los municipios, de acuerdo a su eficacia y al cumplimiento de los requisitos de la Ley 715 de 2001.

Gráfico 73. Eficacia y cumplimiento de requisitos legales



Fuente: GAFDT-DDTS-DNP

La mayoría de municipios (82% de los evaluados) resultó eficaz en el cumplimiento de sus metas y, a la vez, cumplió satisfactoriamente la ley 715 de 2001. Solamente otro 10% de los municipios fue ineficaz y no cumplió con la Ley 715 de 2001.

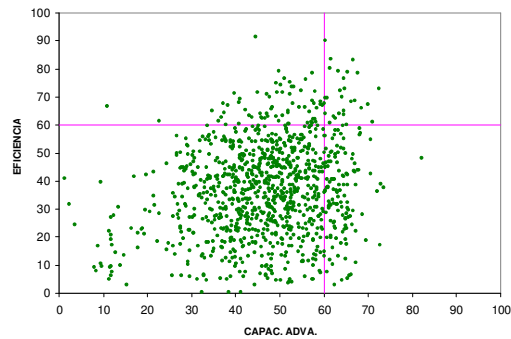
Este resultado es consistente porque la mayoría de municipios financian sus metas con los recursos del SGP, los cuales, se destinan básicamente a educación, salud y agua potable, para lograr resultados concretos en matrículas y afiliación al régimen subsidiado, por ejemplo. De esta manera, es más probable que haya un mayor

control en cuanto a la incorporación de los recursos en el presupuesto y su ejecución en el gasto y mayor consistencia con las metas nacionales de matrícula y cobertura en régimen subsidiado.

8.3 Interrelaciones entre capacidad administrativa y eficiencia

El análisis entre capacidad administrativa y eficiencia advierte que los municipios fueron altamente ineficientes y a su vez, tuvieron una baja capacidad de gestión administrativa, tal y como se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 74. Eficacia y cumplimiento de requisitos legales



Fuente: GAFDT-DDTS-DNP

El 97% de los municipios alcanzaron calificaciones en eficiencia y capacidad administrativa por debajo de 60 puntos, es decir, se ubicaron en niveles bajos y críticos.

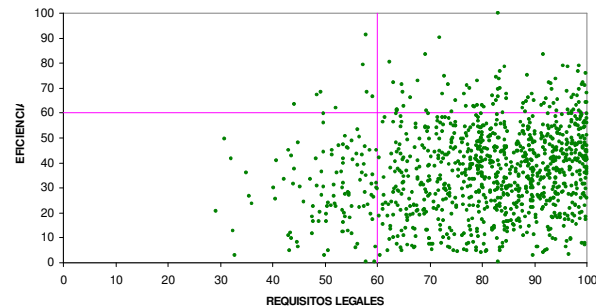
De los dos cruces anteriores, se deduce que los municipios han avanzado en el cumplimiento de la Ley del SGP y en el cumplimiento de las metas previstas, pero el desempeño en eficiencia y capacidad administrativa es pobre. Esta situación sugiere que las acciones de acompañamiento a los municipios deben orientarse hacia fortalecer su capacidad institucional en términos de lograr mayor capacidad de gestión, particularmente, fortalecer su personal directivo, establecer una mejor profesionalización de la planta de personal, mejorar los niveles de sistematización de los procesos, avanzar hacia la automatización de los mismos, mejorar la contratación, generar capacidades de interventoría y consolidar el sistema de control interno, entre otros.

A su vez, es necesario reorientar la gestión hacia una gestión por resultados, exigiendo resultados acordes con los recursos financieros, físicos y humanos empleados en el cumplimiento de las competencias.

8.4 Interrelaciones entre requisitos legales y eficiencia

También se comprueba que para la vigencia 2005 los municipios, si bien cumplieron con la Ley 715 de 2001, no fueron eficientes, tal y como se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 75. Eficiencia y cumplimiento de requisitos legales



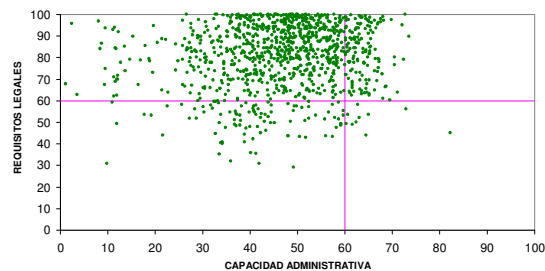
Fuente: GAFDT-DDTS-DNP

Solamente el 8% de los municipios evaluados alcanzó calificaciones en estos dos componentes por encima de 60, mientras que otro 10% de los municipios fueron ineficientes y no cumplieron con la Ley 715 de 2001.

8.5 Interrelaciones entre requisitos legales y capacidad administrativa

Otro cruce importante es la relación entre cumplimiento de los requisitos legales y la capacidad administrativa. Los resultados señalan que no hay asociación entre el cumplimiento de los requisitos legales y la capacidad administrativa, según se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 76. Cumplimiento de requisitos legales y capacidad administrativa



Fuente: GAFDT-DDTS-DNP

Apenas el 14% de los municipios alcanzaron calificaciones superiores al 60% en el cumplimiento de los requisitos legales cumplieron la ley 715 y en la capacidad administrativa, mientras que un 10% alcanzó calificaciones inferiores en ambos componentes. La mayoría de municipios se ubicó en el cuadrante superior izquierdo.

8.6 Municipios certificados y no certificados

Otro cruce relevante para evaluar el efecto de la descentralización en el desempeño municipal es la comparación entre los resultados de los municipios certificados y los correspondientes a los no certificados. En educación había 41 municipios certificados en 2005 y en salud, 491.

Un ejercicio simple de promedios, para los municipios que reportaron información, tanto aquellos certificados como no certificados, permite construir la siguiente tabla.

Tabla 58. Comparación entre el desempeño de los municipios certificados y los no certificados

Indicador promedio	No certificados		Certificados	
	Educación	Salud	Educación	Salud
Desempeño integral	56.14	57.24	62.37	55.37
Eficacia total	82.49	81.12	78.52	83.87
Eficiencia total	35.95	37.62	55.63	35.73
Eficacia educación	82.07		78.51	
Eficiencia educación	38.94		65.15	
Eficiencia matrícula educativa	64.07		90.68	
Eficiencia calidad educativa	22.51		53.63	
Eficacia salud		82.09		85.49
Eficiencia salud		45.63		39.66
Eficiencia régimen subsidiado		82.07		83.30
Eficiencia vacunación PAI		47.14		41.23
Capacidad de gestión	52.51	51.92	59.74	53.93
Capacidad administrativa	46.52	45.14	54.49	49.00
Desempeño fiscal	58.30	58.48	64.47	58.65

Fuente: cálculos DDTs-DNP

De acuerdo con los resultados, es evidente cómo los municipios certificados en educación alcanzaron mejores niveles de desempeño integral que aquellos no certificados en este sector. En el caso de la certificación en salud, el desempeño integral fue superior en 2% para los no certificados que para los certificados, es decir, no hay una diferencia substancialmente grande.

En cuanto a la eficacia total, los municipios certificados en educación alcanzaron un indicador promedio 78,52%, el cual fue inferior en casi 3 puntos porcentuales frente a los no certificados, mientras que lo contrario ocurrió para los certificados en salud.

En el análisis de eficiencia, se evidencia que los municipios certificados en educación fueron notablemente más eficientes que los no certificados, tanto para la eficiencia total como para cada función de producción en educación, mientras que situación contraria ocurrió con los municipios certificados en salud, los cuales alcanzaron una calificación inferior en eficiencia total y en cada función de producción en salud, frente a la obtenida por los no certificados. Sin embargo, la diferencia en las calificaciones de eficiencia para los certificados no es substancialmente diferente frente a la obtenida por los no certificados, no obstante que la de éstos es superior.

En resumen, los resultados obtenidos en salud muestran que los municipios certificados obtuvieron una calificación levemente inferior a los no certificados, pero

se evidencian importantes diferencias en las calificaciones obtenidas en educación. Dado que los municipios certificados en educación lograron mayores calificaciones que los no certificados, este resultado permite concluir que la política de descentralización adelantada en el sector educativo debe avanzar con mayor fluidez en el proceso de certificación de la educación a nivel municipal.

Adicionalmente, se hace necesario revisar el proceso de certificación del sector salud, de manera que las medidas que adopte el Gobierno nacional en el proceso de certificación deben ser graduales, porque aún los municipios no cuentan con las condiciones suficientes para asumir descentralizadamente esta competencia.

Por último, se destaca que la capacidad de gestión, tanto administrativa como fiscal es superior en los municipios certificados, de manera que tienen mejores plantas de personal, tienen mejor sistematizados los procesos, hay mayor disponibilidad de recursos tecnológicos y, en general, tienen mejores estructuras administrativas, además que cuentan con mayores recursos fiscales y pueden manejar mejor sus finanzas.

8.7 Caracterización municipal, según el desempeño integral

Con el propósito de definir políticas de generación de capacidad institucional en los municipios, que reconozcan su heterogeneidad y que facilitan la asignación de recursos con criterios de eficiencia, se requiere identificar el estado de la gestión, por lo menos, a partir de los indicadores utilizados en esta evaluación. Para tal efecto, se analizan los municipios en los siguientes aspectos: la capacidad de cumplir las metas de los planes de desarrollo con eficiencia en el uso de los recursos y la capacidad administrativa y fiscal.

Este ejercicio ayuda a identificar los territorios con mayores avances en su gestión y los que se encuentran rezagados, buscando la conformación de grupos o tipologías de desempeño para focalizar políticas de acompañamiento técnico y fortalecimiento institucional en los municipios.

Desde la perspectiva de la eficacia en el logro de las metas de los planes de desarrollo y la eficiencia en el uso de los recursos, pueden definirse las siguientes tipologías de desempeño, las cuales cruzan la calificación lograda en eficacia y eficiencia.

TIPOLOGÍAS:	CARACTERÍSTICAS	NÚMERO DE MUNICIPIOS EN CADA TIPOLOGÍA	CALIFICACIÓN GENERAL DE DESEMPEÑO
TIPOLOGÍA 1	Municipios que no cumplen las metas de sus planes de desarrollo o cumplen muy poco y los bienes y servicios producidos son generados con altas ineficiencias. Además, tienen baja capacidad administrativa y sus finanzas son débiles. Son los municipios que requieren el mayor acompañamiento para fortalecer su capacidad de gestión y la rendición de cuentas. Varios de ellos no reportan información.	90	1. Crítica (<40)
TIPOLOGÍA 2	Municipios que cumplen parte de sus planes de desarrollo y la eficiencia en la producción de bienes y servicios sigue siendo baja. Además, su capacidad administrativa y fiscal es baja. Estos municipios requieren mejorar su capacidad para cumplir los planes de desarrollo y adelantar acciones para elevar su eficiencia en la producción de los bienes y servicios. Varios de ellos reportan poca información para la evaluación.	553	2. Baja (>=40 y <60)
TIPOLOGÍA 3	Municipios que cumplen "a medias" sus planes de desarrollo y la eficiencia en la producción de bienes y servicios está en la mitad. Además, han desarrollado a medias sus capacidades administrativa y fiscal. Estos municipios requieren aumentar su capacidad para cumplir los planes de desarrollo y adelantar acciones para elevar su eficiencia en la producción de los bienes y servicios. Varios de ellos reportan información incompleta.	362	3. Media (>=60 y <70)

TIPOLOGIA 4	Municipios que cumplen considerablemente buena parte de las metas de sus planes de desarrollo y la mayoría de los bienes y servicios son producidos con niveles aceptables de eficiencia, pero que pueden mejorar más. Sus finanzas son estables y han alcanzado capacidades administrativas importantes. Algunos pocos deben mejorar la información que reportan.	86	4. Satisfactoria (>=70 y <80)
TIPOLOGIA 5	Municipios que cumplen todas o casi todas las metas de sus planes de desarrollo, los bienes y servicios producidos son generados con alta eficiencia y tienen la mayor capacidad de gestión administrativa y fiscal. Son los municipios de mejores prácticas	7	5. Sobresaliente (>=80)

En el anexo se detalla la tipología en la cual quedó ubicado cada municipio, según los rangos anteriores.

En general, se deduce que la mayoría de municipios se encuentra en las tipologías 1 y 2, lo cual implica que se deba adelantar un programa de fortalecimiento institucional en estos municipios, que eleven el nivel de eficacia y eficiencia en la gestión municipal y permita desarrollar capacidades de gestión administrativa y fiscal, tal y como ha quedado planteado en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

9. DETERMINANTES DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL: COMPONENTE DE ENTORNO

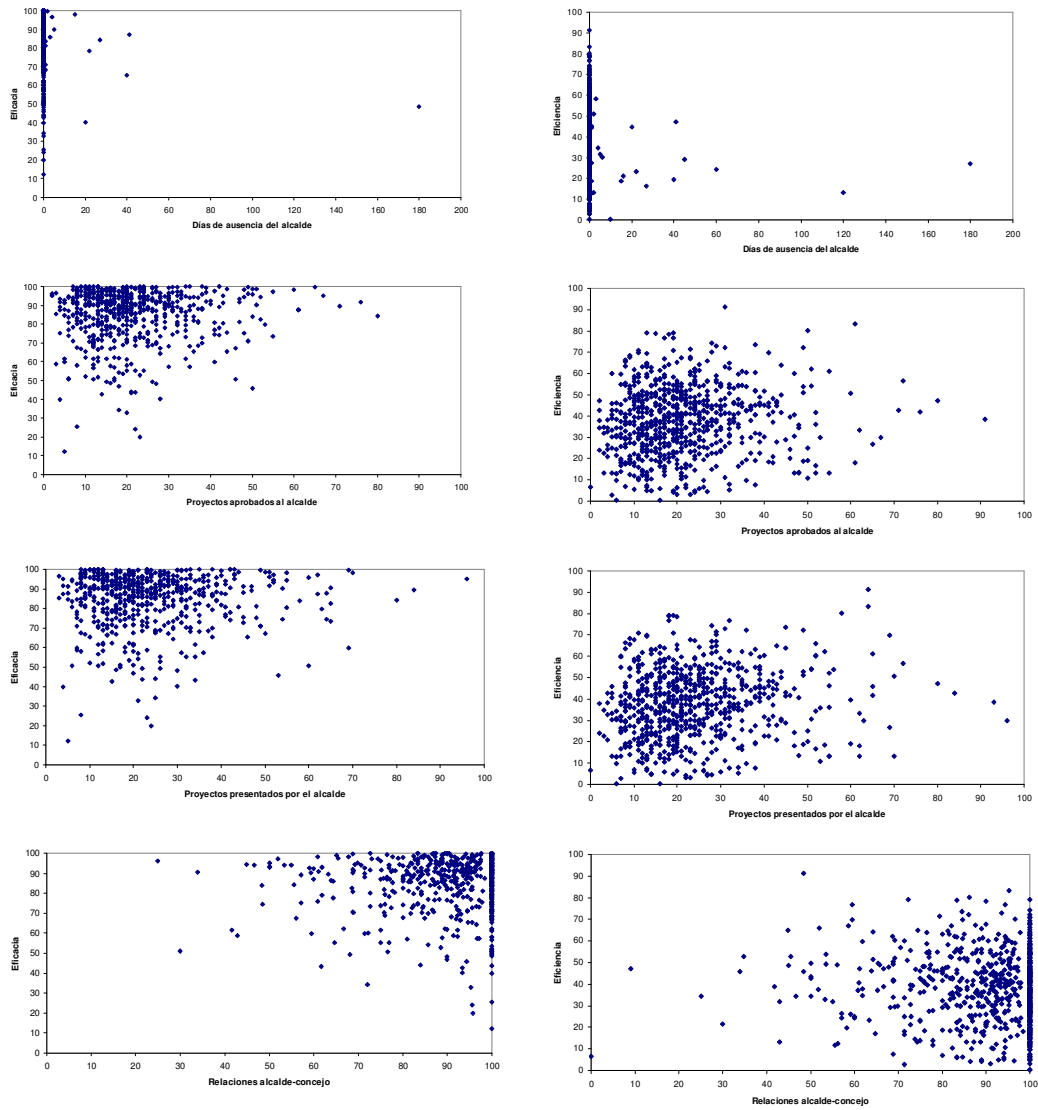
El objetivo de este componente es explorar los determinantes del desempeño municipal, en eficacia y en eficiencia. En principio, existen dos tipos de variables asociados a los buenos o malos desempeños. Un primer grupo se relaciona con las variables de gestión y otro grupo con las variables de entorno. Dentro de las primeras se consideran unas generales (estabilidad del personal directivo, profesionalización de la planta, nivel de sistematización, automatización de procesos, contratación por licitación o convocatoria pública, capacidad de interventoría y avance del sistema de control interno) y otras propias de cada sector, por ejemplo, evaluación docente, funcionamiento del centro educativo y políticas nacionales, en educación; funcionamiento de las EPS, funcionamiento de los hospitales, flujo de los recursos desde el giro hasta el destinatario final y campañas de promoción en salud, en salud; funcionamiento de las empresas de servicios públicos, en agua potable y saneamiento básico; etc.

Sin embargo, hasta la fecha de elaboración de este documento, las variables relacionadas con el sector en sí mismo, que hacen parte de las variables de gestión de los sectores, no están disponibles, lo que sugiere que deberán practicarse evaluaciones posteriores a nivel "micro", que permitan recoger este tipo de variables para ser correlacionadas con los resultados del desempeño municipal.

No obstante, fue posible obtener algunos indicadores propios del entorno municipal, a saber, el número de días de ausencia del alcalde por problemas de orden público, el número de proyectos de acuerdo de iniciativa del alcalde aprobados por el Concejo, el número de proyectos de acuerdo presentados por el alcalde y un indicador de las relaciones entre el alcalde y el Concejo, las cuales se relacionaron con los resultados en eficacia y eficiencia.

Gráfico 77. Relación entre la eficacia y la eficiencia y las variables de entorno

Gráfico 77. Relación entre la eficacia y la eficiencia y las variables de entorno



La gráfica anterior sugiere poca asociación entre estas variables y el desempeño en eficacia y eficiencia. En este sentido, queda pendiente elaborar estudios "micro" que ayuden a explicar los resultados en estos dos componentes.

Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios, 2005
 Departamento Nacional de Planeación
 Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

EFICIENCIA	REQUISITOS LEGALES	GESTION ADMINISTRATIVA Y FISCAL	EFICACIA							
			1. Crítico (<40)	2. Bajo (>=40 y <60)	3. Medio (>=60 y <70)	4. Satisfactorio (>=70 y <80)	5. Sobresaliente (>=80)	6. Sin info.	Total	
1. Crítico (<40)	2. Incumple (>0 y <50)	1. Crítico (<40)	0	0	0	0	0	2	2	
		2. Bajo (>=40 y <60)	0	2	1	3	11	6	23	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	1	0	0	2	0	3	
		6. Sin info.	0	0	0	0	1	2	3	
	3. Medio (>=50 y <80)	1. Crítico (<40)	0	1	2	2	8	18	31	
		2. Bajo (>=40 y <60)	2	9	5	19	80	48	163	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	3	2	4	21	6	36	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	0	1	0	1	
	4. Alto (>=80 y <95)	1. Crítico (<40)	1	0	1	1	3	10	16	
		2. Bajo (>=40 y <60)	6	14	9	26	94	39	188	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	5	2	4	18	1	30	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	0	1	0	1	
	5. Optimo (>=95)	1. Crítico (<40)	0	0	0	0	1	2	3	
		2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	2	10	33	7	52	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	0	2	1	9	1	13	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	0	1	0	1	
6. Sin info.	0	0	0	0	1	2	3			
Total 1. Crítico (<40)			11	37	26	73	291	171	609	
2. Bajo (>=40 y <60)	2. Incumple (>0 y <50)	2. Bajo (>=40 y <60)	1	0	1	1	4	1	8	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	0	1	0	1	
		6. Sin info.	0	0	0	0	0	1	1	
		1. Crítico (<40)	0	0	0	1	0	2	3	
	3. Medio (>=50 y <80)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	7	9	11	58	25	110	
		3. Medio (>=60 y <70)	1	2	1	1	7	3	15	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	0	1	1	2	
		6. Sin info.	0	0	0	0	0	3	3	
	4. Alto (>=80 y <95)	1. Crítico (<40)	0	0	0	1	2	0	3	
		2. Bajo (>=40 y <60)	2	8	5	13	53	28	109	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	2	3	3	16	7	31	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	0	2	0	2	
	5. Optimo (>=95)	1. Crítico (<40)	0	0	0	0	0	2	2	
		2. Bajo (>=40 y <60)	2	2	2	4	60	6	76	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	1	0	0	8	1	10	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	1	0	2	0	3	
6. Sin info.	0	0	0	1	0	1	2			
Total 2. Bajo (>=40 y <60)			6	22	22	36	215	81	382	
3. Medio (>=60 y <70)	2. Incumple (>0 y <50)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	0	0	1	0	1	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	1	0	0	1	0	2	
		6. Sin info.	0	0	0	0	0	2	2	
		1. Crítico (<40)	0	0	1	4	9	6	21	
	3. Medio (>=50 y <80)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	1	4	2	0	7	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	0	1	2	4	0	7	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	0	2	0	2	
		6. Sin info.	0	1	1	4	9	6	21	
	4. Alto (>=80 y <95)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	1	1	1	3	0	5	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	1	0	1	3	0	5	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	1	0	1	6	1	9	
		6. Sin info.	0	1	0	0	4	1	6	
	5. Optimo (>=95)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	1	0	0	4	1	6	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	1	0	0	4	1	6	
		6. Sin info.	0	5	3	12	32	10	62	
		1. Crítico (<40)	0	0	1	0	3	1	5	
Total 3. Medio (>=60 y <70)			0	5	3	12	32	10	62	
4. Satisfactorio (>=70 y <80)	3. Medio (>=50 y <80)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	0	1	0	0	1	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	0	0	1	2	0	3	
		6. Sin info.	0	0	0	0	0	0	0	
		1. Crítico (<40)	0	0	0	2	4	0	6	
	4. Alto (>=80 y <95)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	1	0	1	0	2	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	0	1	0	1	0	2	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	2	1	0	3	
		6. Sin info.	0	0	0	1	4	0	5	
	Total 4. Satisfactorio (>=70 y <80)			0	0	2	6	15	1	24
	5. Sobresaliente (>=80)	3. Medio (>=50 y <80)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	0	1	0	0	1
			3. Medio (>=60 y <70)	0	1	0	0	2	0	3
			6. Sin info.	0	0	0	0	0	1	1
			1. Crítico (<40)	0	0	0	0	1	0	1
		4. Alto (>=80 y <95)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	0	0	1	0	1
			3. Medio (>=60 y <70)	0	0	1	0	1	0	2
			4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	1	0	0	0	1
6. Sin info.			0	1	1	1	3	0	6	
Total 5. Sobresaliente (>=80)			0	1	1	1	3	0	6	
6. Sin info.		2. Incumple (>0 y <50)	1. Crítico (<40)	0	0	0	0	0	1	1
			2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	0	0	0	1	1
			6. Sin info.	0	0	0	0	0	1	1
			1. Crítico (<40)	0	0	0	0	0	2	2
		3. Medio (>=50 y <80)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	0	1	0	0	1
			3. Medio (>=60 y <70)	0	0	0	0	0	2	2
			6. Sin info.	0	0	0	0	0	2	2
	1. Crítico (<40)		0	0	0	0	0	1	1	
	4. Alto (>=80 y <95)	2. Bajo (>=40 y <60)	0	0	0	0	1	1	2	
		3. Medio (>=60 y <70)	0	0	0	0	1	0	1	
		4. Satisfactorio (>=70 y <80)	0	0	0	1	0	0	1	
		6. Sin info.	0	0	0	0	1	2	3	
	Total 6. Sin info.			0	0	0	2	2	11	15
	Total			17	65	54	130	558	274	1098

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A través de este ejercicio se constató que aunque se ha avanzado en la calidad de la información reportada por los municipios, persisten debilidades relacionadas con la calidad y oportunidad en el reporte de información, en especial sobre los sectores básicos de educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Sin embargo, se espera que para las próximas vigencias los municipios hayan tomado conciencia de la medular importancia de la información, no sólo como insumo para la rendición de cuentas sino además como un instrumento para la identificación de necesidades y fortalezas de las entidades territoriales y el fortalecimiento de la gestión pública.

Con base en los resultados de esta evaluación se concluye que la mayoría de municipios del país obtuvo un desempeño integral bajo. Municipios como Tolú (Sucre), San Onofre (Sucre), Coveñas (Sucre), Los Córdoba (Córdoba), Soledad (Atlántico) y Mosquera (Nariño), al igual que gran parte de municipios de departamentos de Guainía, Amazonas, Vichada y Chocó, presentaron un desempeño integral crítico, por lo tanto, los esfuerzos administrativos e institucionales deben centrarse en estos territorios para que logren mejores resultados en el cumplimiento de sus metas, la eficiencia en la prestación de los servicios básicos, la gestión administrativa y fiscal y el cumplimiento de los requisitos legales para la ejecución del SGP.

Por el contrario, las mejores prácticas las realizaron las administraciones de Bogotá D.C, La Calera (Cundinamarca), Zipaquirá (Cundinamarca) y gran parte de los municipios de los departamentos de Valle del Cauca, Norte de Santander y Quindío.

A nivel de componentes, la mayoría de municipios presentó los mejores desempeños en el cumplimiento de las metas propuestas para la vigencia 2005 y en el cumplimiento de los requisitos legales para la presupuestación y ejecución de SGP y los menores desempeños en la eficiencia de los sectores básicos (especialmente en la calidad de la educación y la vacunación de los niños menores de 5 años) y en la gestión administrativa y fiscal.

En cuanto al componente de eficacia, Si bien hoy se puede afirmar que un gran porcentaje de municipios tienen planes indicativos que permiten evaluar el cumplimiento de las metas previstas para la vigencia, aun persisten dificultades relacionadas con la definición de indicadores y líneas de base. Así mismo, hay problemas con la formulación, ponderación y costeo de metas.

Otra dificultad, no menos importante, está relacionada con la calidad de la información. Por una parte, como se mencionó a lo largo del capítulo, en muchos casos no hay consistencia entre los planes indicativos y planes de desarrollo, y por otra, prevalece la desarticulación entre los diferentes procesos de la gestión, lo cual facilita la manipulación de la información.

Los anteriores problemas, de acuerdo con los informes presentados por los departamentos, obedecen en alguna medida a las debilidades institucionales que tienen las administraciones municipales; a manera de ejemplo, se señala que

existen municipios que tienen Oficinas de Planeación con un solo funcionario lo cual incide en el desempeño de estos procesos.

El papel que juegan las oficinas departamentales de planeación en el proceso de evaluación de la gestión es fundamental, y en este sentido, el DNP quiere reconocer el esfuerzo que hicieron muchos departamentos por apoyar a sus municipios en la elaboración de los planes indicativos. No obstante, es importante que dichas entidades territoriales fortalezcan los procesos de validación, ya que en algunos casos se limitaron a reenviar los datos reportados por los municipios al DNP sin ninguna revisión previa, lo cual evidencia falta de compromiso en el cumplimiento de sus responsabilidades legales.

Si bien el proceso de evaluación de estos dos años empieza a tener sus primeros impactos positivos en la gestión territorial, es importante continuar promoviendo y fortaleciendo el ejercicio, de manera que los resultados retroalimenten la política y mejoren las condiciones de vida de la comunidad.

En este sentido, también se recomienda a las oficinas departamentales de planeación definir estrategias de apoyo puntuales con base en los resultados del proceso de evaluación, realizar ejercicios de socialización de la metodología de medición y análisis del desempeño municipal al interior de su jurisdicción para que las administraciones locales conozcan sus bondades, y promover procesos de auto-evaluación y rendición de cuentas.

Con base en los principales hallazgos en la evaluación de eficiencia en la prestación de los servicios de educación, salud y agua potable, se presentan las siguientes recomendaciones para cada uno de los sectores.

Educación: Aunque el proceso de descentralización educativa se ha traducido en un aumento en la cobertura y en la atención en las zonas deprimidas y rurales, se recomienda, de manera especial a los municipios de los departamentos de Vaupés, Guainía y Amazonas, continuar con la identificación y registro de la población que se encuentra por fuera del sistema educativo y con la determinación de la cantidad de metros cuadrados de aula necesaria para atender la población en edad escolar existente, sin incluir los espacios destinados a actividades diferentes a la educación formal; revisar el crecimiento de las nóminas de los profesores públicos; implementar estrategias para reducir la deserción escolar; evaluar la oferta y la demanda escolar frente a la disponibilidad de aulas y de maestros para identificar qué zonas pueden ser compensadas y/o balanceadas para ampliar la cobertura y poder aprovechar los espacios subutilizados y la congestión territorial de los docentes.

En cuanto a la calidad de la educación, como se había mencionado, el escalafón de los docentes y la inversión no son condiciones únicas para garantizar la calidad educativa, motivo el cual se recomienda mejorar el desempeño de los maestros y de los estudiantes impulsados por procesos de capacitación, seguimiento, evaluación y estímulos; implementar herramientas adicionales que pueden influir en la calidad, tales como los proyectos educativos institucionales –PEI–, el manual de convivencia, el gobierno escolar y la adecuada estructuración de los contenidos curriculares; evaluar los procesos formativos, estrategias pedagógicas, experiencia docente y los mecanismos de autoevaluación y demás aspectos que incidan en la adecuada formación de los estudiantes y en la conformación del sistema educativo.

Salud: Existen dificultades en los cruces de registros entre el régimen contributivo y el régimen subsidiado, lo cual ha llevado a un doble pago en aseguramientos y, de otra parte se presume un cierto nivel de influencia política, irregularidades en el manejo de los recursos y malas prácticas en la fase de las encuestas para el proceso de asignación de subsidios.

Considerando lo anterior, se recomienda Incrementar el control ciudadano y la rendición de cuentas sobre la focalización de los recursos para aumentar la cobertura del régimen subsidiado; organizar, validar y depurar las bases de datos consolidadas del régimen subsidiado para evitar la doble afiliación y fortalecer la asistencia técnica desde el departamento para controlar y evaluar el régimen subsidiado en municipios con menor capacidad de gestión.

Para el caso del plan ampliado de inmunizaciones, se recomienda que los municipios, especialmente los de jurisdicción de los departamentos de Guaviare, Quindío, Arauca y Santander realicen campañas informativas que promuevan la responsabilidad de los padres con la vacunación de sus hijos; fortalezcan la gestión administrativa (sistematización y planificación) y el capital humano (capacitación, estabilidad laboral) del Programa e identifiquen la población de alto riesgo como la indígena, la desplazada, la ubicada en zonas fronterizas y aquellas con pobres coberturas en vacunación.

Agua Potable: A los municipios con menores eficiencias en la cobertura de acueducto, especialmente aquellos bajo jurisdicción de los departamentos de Chocó, Córdoba, Guaviare, Vaupés, Guainía y Amazonas, se les recomienda optimizar los procesos de estratificación con el fin de mejorar la focalización de los subsidios; promover campañas para incentivar el ahorro del agua y evitar el desperdicio del recurso; implementar programas de micromedición, macromedición, control de pérdidas, detección de fugas y de conexiones ilegales y mejorar los sistemas de lectura y facturación del servicio con el fin de que esta sea prestado de una manera más eficiente.

Por otra parte, se recomienda a los municipios con mayores debilidades en la calidad del agua (en especial los de Amazonas, Arauca, Chocó, Guainía, Guajira y Guaviare) mejorar el estado de las plantas de tratamiento y sus filtros y dosificadores para evitar los posibles desperdicios de químicos; gestionar la reposición de redes en los casos necesarios; construir tanques de almacenamiento acordes con la demanda y capacidad de producción de agua potable y realizar oportunamente las pruebas de organolépticas y físico químicas establecidas en el Decreto 475 de 1998.

Con respecto al componente de cumplimiento de los requisitos legales para la presupuestación y ejecución del SGP, se concluye que pese a las necesidades sociales de la población, en todos los sectores se deja de invertir una importante suma de recursos. De otra parte, un gran número de municipios sobreestiman el ingreso del SGP incorporando en el presupuesto más de lo asignado por el Conpes Social. Otros municipios sobreestiman la inversión total del SGP, es decir, invierten más de lo asignado por el Conpes Social, lo cual puede generar situaciones deficitarias.

Lo anterior puede ser reflejo de la ineficiencia en la gestión en temas relacionados con la planificación, presupuestación y contratación. Así mismo se presentan deficiencias en el diligenciamiento de los formularios de ejecución presupuestal, desconocimiento de la normatividad, precariedad en los sistemas de información de los municipios e inconsistencia en la contabilidad presupuestal.

Por lo tanto se requiere fortalecer presupuestal y contablemente las administraciones municipales para promover la transparencia y optimización de la información presupuestal y financiera.

Con base en los resultados obtenidos en el componente de gestión, se recomienda a las entidades territoriales adoptar medidas para optimizar los sistemas de información, que faciliten la toma de decisiones para la gestión local, la rendición de cuentas y la retroalimentación de la política de descentralización. En este sentido, los planes de asistencia técnica del gobierno nacional y departamental hacia los municipios deben estar orientados a corregir estas deficiencias.

De otro lado, un ejercicio simple de promedios, para los municipios que reportaron información, tanto aquellos certificados como no certificados, permite concluir que los resultados obtenidos en salud muestran que los municipios certificados obtuvieron una calificación levemente inferior a los no certificados, pero se evidencian importantes diferencias en las calificaciones obtenidas en educación. Dado que los municipios certificados en educación lograron mayores calificaciones que los no certificados, este resultado permite concluir que la política de descentralización adelantada en el sector educativo debe avanzar con mayor fluidez en el proceso de certificación de la educación a nivel municipal.

Adicionalmente, se hace necesario revisar el proceso de certificación del sector salud, de manera que las medidas que adopte el Gobierno nacional en el proceso de certificación deben ser graduales, porque aún los municipios no cuentan con las condiciones suficientes para asumir descentralizadamente esta competencia.

Por último, se destaca que la capacidad de gestión, tanto administrativa como fiscal es superior en los municipios certificados, de manera que tienen mejores plantas de personal, tienen mejor sistematizados los procesos, hay mayor disponibilidad de recursos tecnológicos y, en general, tienen mejores estructuras administrativas, además que cuentan con mayores recursos fiscales y pueden manejar mejor sus finanzas.

ANEXOS