

LA IMPORTANCIA DE LOS INDICADORES EN EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO

Guido Escobar Morales¹

PRESENTACIÓN

En Colombia cada nuevo período de gobierno sea éste de Presidente, Alcalde o Gobernador, debe formular un Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994). A dicho Plan se le establecen unos objetivos y unas estrategias que conducen a mejorar la calidad de vida de la población y de las actividades a desarrollar en el territorio. Ahí se expresan unas metas que pretenden medir un cambio y a través de las cuales se plantea evaluar la gestión de la Administración Territorial. Sin embargo, la dificultad surge cuando hay que medir esos cambios a través de unos indicadores, pues su construcción exige de un conocimiento particular sobre el problema o necesidad a mejorar.

Con el ánimo de ilustrar la importancia que adquieren los indicadores en un Plan de Desarrollo,

este ensayo se estructura de la siguiente manera: Una introducción en donde se explica a grosso modo la función de los indicadores en el cumplimiento de las metas de desarrollo; una segunda parte en donde se expone para este caso particular que son las metas; en el tercer capítulo se aborda y desarrolla el concepto de indicador; en el cuarto punto se menciona cuál es la pretensión del proceso de seguimiento y evaluación; en el quinto se desarrolla una propuesta metodológica para evaluar un Plan de Desarrollo en su componente de eficacia; y por último se hace una evaluación de la eficacia del Plan de Desarrollo del municipio de Santiago de Cali en su primer año de ejecución.

1. INTRODUCCION

Con el ánimo de valorar y evaluar los avances y logros del Plan de Desarrollo de un Municipio o Distrito, es necesario incorporar al seguimiento y evaluación, un conjunto de indicadores. En este caso, los indicadores son utilizados como criterios para valorar y evaluar el comportamiento y dinámica de las metas, es decir, de lo que se pretende alcanzar con dicho Plan. El indicador permite medir el alcance o logro de una meta propuesta y en el caso particular, evaluar la gestión de las entidades responsables de su ejecución.

¹ Estadístico, MBA, Especialista en Políticas Públicas. Funcionario del Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali. Los puntos de vista y opiniones expresadas por el autor son de su propiedad y no deben ser interpretados como la política o la posición del Departamento Administrativo de Planeación de Santiago de Cali. Versión abril de 2009.

Un Plan de Desarrollo es una política pública² que interviene sobre sectores como salud, educación, vivienda, servicios públicos, empleo, desarrollo territorial, medio ambiente, finanzas públicas, desarrollo institucional, entre otros, y cuya finalidad es mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esa intervención incluye tanto lo estratégico como la asignación de recursos financieros de inversión.

Los objetivos y estrategias que se proponen en la formulación de un Plan de Desarrollo deben concretarse en expresiones medibles, que sirvan para describir cuantitativa ó cualitativamente dichos objetivos y estrategias, es decir, a través de metas y en este caso, los indicadores son los que permiten realizar dicha medición.

2. LAS METAS

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

Entre los tipos de metas más usuales se encuentran las metas de resultado y las metas de producto. *Las primeras hacen referencia al cambio de un problema (necesidad) o el aprovechamiento de un potencial detectado en el municipio y requieren*

que se conozca con claridad la situación inicial o actual para poder evaluar el cambio o modificación lograda. Las metas de producto, por su parte, están relacionadas con la forma como se piensa solucionar el problema o las condiciones para aprovechar la potencialidad, es decir, cómo se van a enfrentar las causas que generan dicha situación problemática o la potencialidad (DNP, 2005).

Hay otro tipo de meta que suele aparecer en los Planes de Desarrollo: la meta de proceso, entendida como aquella que requiere de la ejecución de un conjunto de actividades que conducen a mejorar la gestión.

3. LOS INDICADORES

El término "Indicador", se refiere a la expresión de un dato esencialmente cuantitativo, que permite dar cuenta de cómo se encuentran las cosas en relación con algún aspecto de la realidad que nos interesa conocer. Se construye a partir de la interrelación matemática de una o más variables. El resultado de dicha interrelación constituye una medida del comportamiento o del estado que en un momento determinado presenta o presentó el aspecto para el cual se está realizando la medición. Los Indicadores pueden expresar medidas, números, hechos, opiniones o percepciones que señalen condiciones o situaciones específicas.

² Política pública es la manera en que el Estado aborda, asume y satisface las necesidades y demandas de la sociedad o de una comunidad.

Los indicadores permiten valorar las modificaciones de las características de la unidad de análisis establecida, en este caso, del objetivo general, de los objetivos específicos, de las estrategias, de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo. A través del avance o retroceso del indicador se puede medir la gestión del Plan e incluso del responsable institucional.

De acuerdo con Mérida y Hernández (200?), los indicadores deberán *"caracterizarse por ser estables y comprensibles, por tanto, no es suficiente con uno solo de ellos para medir la gestión... sino que se impone la necesidad de considerar los sistemas de indicadores, es decir, un conjunto interrelacionado de ellos que abarque la mayor cantidad posible de magnitudes a medir"*.

¿Cuál es la importancia de los indicadores?

1. Permite medir cambios en una condición o situación a través del tiempo.
2. Facilitan mirar de cerca los resultados de iniciativas o acciones.
3. Son instrumentos muy importantes para evaluar y realizar seguimiento al proceso de desarrollo.
4. Son instrumentos valiosos que permiten orientar y preguntar cómo se pueden alcanzar

mejores resultados en planes o proyectos de desarrollo.

¿Cómo construir buenos indicadores?

Para la construcción de indicadores se requiere del cumplimiento de los siguientes criterios o características:

- **Mensurables:** Capacidad de medir o sistematizar lo que se pretende conocer.
- **Pertinentes:** Que tengan el propósito de expresar adecuadamente la medición y avance de una meta, una estrategia.
- **Precisos:** Definidos de manera clara y sin ambigüedades.
- **Oportunos:** Su medición es posible porque se cuenta con la información en el tiempo adecuado (anual, semestral, trimestral, mensual).
- **Confiables:** Producen el mismo resultado dos mediciones del indicador para la misma política.
- **Analíticos:** Capacidad de captar aspectos cualitativos o cuantitativos de las realidades que pretende medir o sistematizar.

- Relevantes: Capacidad de expresar lo que se pretende medir.
- Asequibles: El costo que se requiere para su construcción o para la obtención de la información debe ser mínimo.
- Sencillos: De fácil manejo o construcción

Una vez se tiene clara la importancia, el criterio de construcción y la expresión del indicador, es necesario establecer su línea de base³ entendida como el valor inicial del indicador antes de iniciarse el Plan; las metas o expectativas establecidas en el Plan; y por último, es fundamental realizar el seguimiento y evaluación que permita analizar el logro o evolución del indicador anualmente así como al finalizar el Plan.

En conclusión, metodológicamente, a cada uno de los indicadores del Plan de Desarrollo se le debe establecer línea de base, metas y logros, los cuales permiten la comparación, entre el inicio, el transcurso así como al final del proceso de implementación del Plan de Desarrollo, gracias a los estándares o el valor inicial (situación sin Plan de Desarrollo), el valor esperado

expresado en la meta y lo realmente ejecutado.

Para construir los indicadores, se comienza por desagregar esta unidad en variables, entendiéndose por variables las características, atributos, cualidades, elementos o componentes del indicador, las cuales, según como se observe, pueden modificarse o variar con el tiempo, pero que en su conjunto constituyen el objetivo para el cual queremos construir los indicadores.

El proceso de identificar las variables objeto de observación no se limita solo a enumerarlas. De hecho, una vez se designen las variables correspondientes, es necesario definirlas para evitar ambigüedades, establecer su período de recolección u observación así como su fuente de información.

Un indicador puede ser una variable, sin embargo la forma de expresión general se da a través de la interrelación de dos o más variables, razón por la cual, dichos indicadores pueden expresarse de varias formas, como por ejemplo:

3.1. INDICE. Nombre simplificado de números índices. Es una cifra que indica la evolución o cambio, con el tiempo o de un lugar a otro, de una cantidad que es descriptiva del volumen de un agregado dado. Los números índices relacionan una o varias variables de un periodo dado

³ La línea de base es el valor con el cual arranca la medición y que en algunos casos se refiere a un valor estándar o de referencia que puede estar en una Ley o en un pacto mundial.

con la misma variable o variables en otro periodo, llamado periodo base. Por ejemplo, el índice de calidad de vida, el índice de precios al consumidor, el índice de costos de la construcción de vivienda o el índice de precios al productor.

3.2. VARIACION. Puede producirse entre diferentes objetos considerados o para un mismo objeto. No varía el objeto sino alguna de sus características. Por lo general para medir una variación se utiliza el tiempo como una variable. Por ejemplo, variación en la inversión por obra civil ejecutada en un periodo de tiempo determinado.

3.2.1 Variación mensual. Variación porcentual calculada entre el mes de referencia (i) y el mes anterior (i-1) del mismo año (t).

3.2.2 Variación trimestral. Variación porcentual calculada entre el trimestre de referencia (i) y el trimestre inmediatamente anterior (i-1) del mismo año (t).

3.2.3 Variación anual. Variación porcentual calculada entre el periodo del año en referencia (i,t) y el mismo periodo del año anterior (i,t-1). El periodo puede ser mes, trimestre, semestre, año, etc..

3.2.4 Variación acumulada anual. Variación porcentual calculada entre el acumulado de los últimos doce meses, con relación al mes del año

en referencia (i,t) y acumulado de igual periodo del año anterior (i,t-1).

3.3. RELACIONES. Son comparaciones de una cantidad con relación a otra. Se divide la cantidad que se va a comparar por la que sirve de base o referencia. Por ejemplo, metros cúbicos por segundo (m^3/s), homicidios por día (homicidios/día), etcétera. A las relaciones se les denomina proporciones, porcentajes, tasas y razones.

3.3.1 Proporciones. Son relaciones que se expresan respecto a la unidad (1) y en algunos casos son las relaciones simples. Ejemplo, $3/4$ es una relación de 3 a 4.

3.3.2 Porcentajes. Son relaciones que se expresan respecto a 100.

3.3.3 Tasas. Son relaciones que se expresan respecto a 1.000, 10.000, 100.000.

3.3.4 Razón. Es el resultado de la comparación entre dos cantidades: razón inversa o directa. Por ejemplo razón de hombres a mujeres = hombres/mujeres.

Si bien, un indicador muestra los suficientes patrones de valoración y evaluación de avances y logros propios de la acción del Plan de Desarrollo, también es cierto que el término "Indicador" merece mayor precisión en su estructura, formulación o expresión. Es

necesario entonces establecer el siguiente procedimiento metodológico con relación a un indicador:

1. **Meta:** Es la expectativa o logro que se quiere alcanzar en determinado período de tiempo. Debe expresarse en cantidad, calidad y tiempo. Por ejemplo: Aumentar la cobertura de afiliación al sistema de seguridad social en salud en el Municipio de Santiago de Cali de 75.3%, en 2003, a 87.8%, en 2007
2. **Nombre del indicador:** Es la designación precisa, concisa y concreta del patrón de evaluación del indicador. Por ejemplo: Cobertura de afiliación al sistema de seguridad social en salud.
3. **Descripción o fórmula del indicador:** Es la forma de cálculo o fórmula para medir la modificación del indicador. En ella se expresan las variables con las cuáles se van a realizar los cálculos. Por ejemplo: Cobertura de afiliación al sistema de seguridad social en salud =
$$\frac{((\text{Afiliados régimen contributivo} + \text{afiliados régimen subsidiado} + \text{afiliados régimen especial} + \text{afiliados subsidios parciales}) / \text{Población total}) * 100}{}$$
4. **Unidad de medida:** Esta cualidad del indicador determina en que unidad se expresa el indicador de acuerdo con la(s) variable(s) que se interrelacionan: unidad de longitud, masa, capacidad, tiempo, caloríficas, mecánicas, eléctricas, ó con una relación. Para el caso de afiliación al sistema de seguridad social, la unidad de medida está expresada en porcentaje, ya que se está midiendo una cobertura, pues la unidad de medida de las variables están expresadas en habitantes.
5. **Línea de base:** Valor inicial del indicador antes de empezar a ejecutar acciones para su cambio o modificación. Ejemplo: A diciembre de 2003 la cobertura de afiliación al sistema de seguridad social en salud es del 75.3%.
6. **Fuente de información:** Es la entidad responsable de generar la información de las variables o indicadores, ya sea través de un censo, muestra, sondeo, entrevista o conteo.

3.4 TIPOS DE INDICADORES

TABLA 1. Clasificación de los indicadores

Indicador	Clasificación		
Establecimientos educativos con nivel superior en pruebas ICFES	Impacto (Efectividad)	Estratégico	3er nivel
Tasa bruta de Escolaridad	Resultado (Eficacia)	Táctico	2do nivel
Niños(as) atendidos en el programa de transporte escolar	Producto (Eficacia)	Táctico	2do nivel
Costo de construir una escuela	Producto (Eficiencia)	Operativo	1er nivel

Las diferentes clases de indicadores se pueden agrupar en dos tipos:

3.4.1 Indicadores de gestión o eficiencia⁴

Permiten la valoración de la eficiencia⁵ en la utilización de los

recursos durante el tiempo que se ejecuta el Plan de Desarrollo. Se pueden distinguir al menos tres tipos de indicadores de gestión o eficiencia:

- **Indicadores de Productividad.** Relacionados con el rendimiento físico promedio de los recursos, teniendo en cuenta los estándares de calidad y el tiempo dedicado.
- **Indicadores de Eficiencia Económica.** Relacionados con la obtención de la producción con el mínimo de costos. Entre

⁴ Conocidos también como: de seguimiento, de control, de monitoreo, de administración, de actividades, de tareas, de metas intermedias, de adelantos, de avances de progresos, de procesos, e indicadores internos (Quintero, 1997).

⁵ Cumplimiento de los objetivos y metas programados con el mínimo de recursos disponibles (humanos, físicos, financieros) para producir bienes y servicios en salud, educación, saneamiento básico entre otros, logrando la optimización de ellos.

estos se encuentran los indicadores de costo – beneficio o costo - beneficiario.

- **Indicadores de Eficiencia Financiera.** Relacionados con la gestión del recurso financiero.

Sin embargo, la eficiencia es medible en la medida en que se pueda comparar bajo las mismas condiciones de costo y producción de bienes o servicios sociales con otros municipios u otros entes territoriales. Es decir, el municipio que produzca más por unidad de insumo será el más eficiente, al igual que aquel que produzca el mismo nivel de producto con menos insumos, o sea, con menos recursos. Lo anterior en razón a que el sector público produce bienes y servicios cuando el funcionamiento o las condiciones de mercado son parciales o incompletas.

3.4.2 Indicadores de logro o eficacia

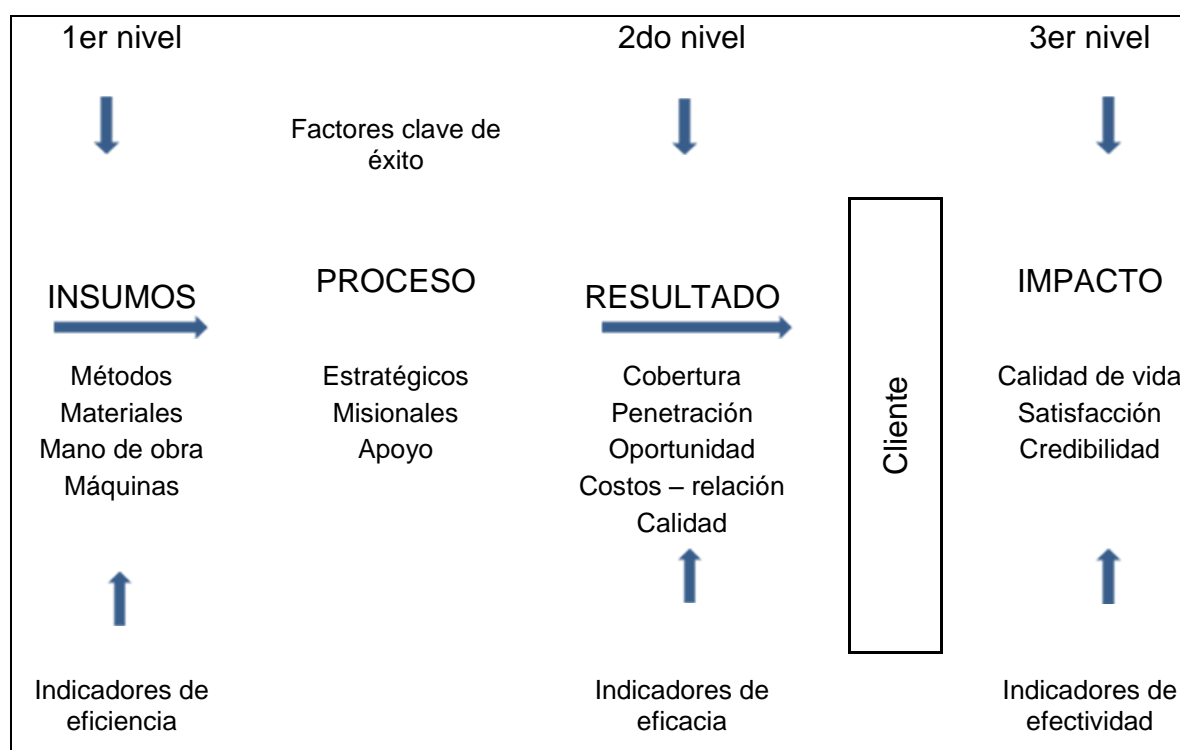
Relacionados con la razón obtenida entre la meta lograda y la meta programada. Permiten la valoración de la eficacia⁶ del Plan de Desarrollo, en particular, de las estrategias y muestran por lo tanto hasta qué punto

se resolvieron los problemas o necesidades y en qué magnitud. Se pueden distinguir al menos cuatro tipos de indicadores de logro o eficacia:

- **Indicadores de Impacto.** Relacionados con los logros a largo plazo. Al término del Plan e incluso posterior a su ejecución.
- **Indicadores de Efecto.** Relacionados con los logros a mediano plazo. Objetivos del Plan.
- **Indicadores de Resultado.** Relacionados con los logros a corto plazo. Estrategias ó Programas del Plan.
- **Indicadores de Producto.** Relacionados con el inmediato plazo. Proyectos de inversión.

⁶ Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles y en un tiempo determinado. En el caso particular, mide el grado de cumplimiento de las metas establecidas en un Plan de Desarrollo así como los logros alcanzados por el municipio en términos de productos o resultados.

Figura 1. Clasificación de los indicadores desde el enfoque de la teoría de sistemas



4. EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION

Los principios rectores de la planeación, establecidos en la Constitución de 1991, son la participación por parte de la sociedad civil y del poder legislativo en el proceso de formulación de los planes de desarrollo, así como la evaluación continua de dichos planes y por tanto de la gestión pública, en términos de resultados.

Con la evaluación se pretende orientar la gestión pública con el

ánimo de materializar las expectativas de desarrollo del municipio o distrito, en el sentido de transformar en resultados las estrategias y objetivos del Plan de Desarrollo.

Para Escobar, S. (1996), “la evaluación es un proceso de aprendizaje continuo que permite retroalimentar la planeación con base en el análisis y medición de los resultados de las acciones”. Se evalúa para mejorar la gestión pública con base en la información generada. Dicha gestión está relacionada con el logro de resultados del Plan de

Desarrollo, sin embargo cabe resaltar que la medición de la gestión depende de la claridad con que se hayan definido los objetivos, estrategias y metas así como la capacidad institucional para realizar acciones eficaces y eficientes.

La objetividad de la evaluación tiene que ver más con los procesos de definición de los parámetros evaluativos, que con la exactitud de la medición que se adelante a partir de ellos (Gandour, 1996). Es decir, la evaluación depende del proceso de medición, del establecimiento de indicadores que realmente midan el resultado de la estrategia, de la asignación de recursos y de la gestión de la institución o dependencia. Este enfoque cuantitativo de evaluación debe estar ligado con un enfoque cualitativo que explique la información generada.

La información que arroja una evaluación permite examinar cómo han sido utilizados los recursos, cuál el propósito de los programas y proyectos y qué efectos o impactos han tenido sobre la comunidad. No hay que perder de vista que el Estado a través del municipio está llamado a suministrar cada vez más un creciente número de bienes y servicios de no mercado a la comunidad.

La evaluación proporciona información correctiva, en cadena, desde la ejecución de los proyectos y

su interrelación con los programas, estrategias, objetivos y políticas.

El proceso de planificación contempla la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. Sin embargo, en un Plan de Desarrollo las actividades de seguimiento o monitoreo y la evaluación tienden a complementarse, a depender y a unificarse en la actividad de evaluación. Veamos las siguientes definiciones⁷:

¿Qué es el monitoreo?

El monitoreo es el procedimiento mediante el cual verificamos la eficiencia y eficacia de un programa público, mediante la identificación de sus logros y debilidades y, en consecuencia, recomendamos medidas correctivas para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía.

¿Qué es la evaluación?

La evaluación es un escrutinio, lo más sistemático y objetivo posible, de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultados. El propósito es determinar

⁷ Grupo de expertos en evaluación de programas de asistencia internacional del Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Principio de evaluación de asistencia para el desarrollo, marzo 1991. Paris, Francia. Citado por: Quesnel, 1996.

la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del desarrollo. Una evaluación debe proporcionar información que sea creíble y útil, para permitir la incorporación de la experiencia adquirida en el proceso de adopción de decisiones.

La evaluación entonces, debe considerarse un instrumento de aprendizaje, retroalimentador del proceso de planificación, en el que los involucrados no se sientan afectados sino motivados en mejorar la formulación y gestión de las políticas públicas.

Si bien el Plan de Desarrollo de un municipio o distrito es el instrumento que permite orientar la gestión pública, dado que en él se establecen los objetivos de desarrollo de la entidad territorial, es fundamental establecer el estado de avance de su ejecución. La importancia de medir el nivel de avance del Plan de Desarrollo radica en la capacidad de generar información útil, pertinente y consistente que facilite al Alcalde y a su equipo de gobierno la toma de decisiones para lograr las metas fijadas y la rendición de cuentas.

5. METODOLOGIA PARA LA MEDICION DEL COMPONENTE DE EFICACIA DEL PLAN DE DESARROLLO

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha propuesto medir

el desempeño de los municipios⁸ a través de la evaluación de cinco factores: eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión y entorno. Esta medición es potestad de las Secretarías de Planeación Departamental quienes cuentan con toda la información para su realización. Por limitaciones de información y debido a que se quiere hacer énfasis en la construcción de indicadores, en este documento sólo se aborda el componente de eficacia.

Como ya se había mencionado antes, la eficacia mide el grado de cumplimiento de las metas establecidas en un Plan de Desarrollo, así como los logros alcanzados por el municipio en términos de productos o resultados. Mide el estado de avance de la ejecución del Plan de Desarrollo.

Con la evaluación de eficacia se puede llegar a establecer si el Plan de Desarrollo está bien formulado con relación a las estrategias propuestas, es decir, si hay coherencia con los resultados o productos esperados; si las metas que pretenden medir la estrategia son pertinentes; si los indicadores escogidos para su medición realmente proporcionan información relevante, veraz y oportuna.

⁸ Sobre este tema ver Departamento Nacional de Planeación (2005). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP/CAF/PNUD, Bogotá D.C.

5.1. PONDERADORES

Además de haber establecido con suma importancia la meta que se pretende alcanzar y el indicador mediante el cual va a ser medida para analizar los cambios, es importante tener en cuenta los ponderadores, dado que éstos permiten asignarle un grado de importancia a las metas del Plan de Desarrollo, los cuáles a través de procedimientos de agregación podrán estipular cuál es el grado de avance o cumplimiento del Plan.

Las ponderaciones de las metas son un peso relativo, se expresan en porcentaje y por ejemplo, en un objetivo deben sumar 100%.

Como son un peso relativo, pueden imponerse subjetivamente de acuerdo a la importancia que se le quiera destinar a la estrategia o meta, ya sea porque se expresa de manera explícita en el programa de gobierno, o porque se prevé un impacto en el desarrollo del municipio o distrito, o pueden imponerse con menos subjetividad como en el caso de elegirlos a través de la participación en la proyección de gastos de inversión del Plan de Inversiones que se aprueba en el Plan de Desarrollo combinado con la importancia de los objetivos, o por medio de la participación en la ejecución presupuestal que hace referencia al Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

5.2 INSUMOS REQUERIDOS

Por lo general las metas que se establecen en un Plan de Desarrollo solo presentan dos estados: la situación inicial y el cambio que se quiere alcanzar al final del período del Alcalde, que es de cuatro (4) años. Es necesario entonces, que se estructure un Sistema de Indicadores del Plan de Desarrollo que contenga la descripción de la meta, la descripción del indicador que contiene el nombre y las variables que lo componen, la unidad de medida, la línea de base, las metas anuales para el cuatrienio, la fuente de información y la dependencia responsable de consolidar la información.

Por otra parte es necesario tener en cuenta el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), ya que permite operacionalizar los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo, definiendo los proyectos de inversión que se van a ejecutar en la vigencia fiscal (enero - diciembre), la dependencia responsable de su ejecución y el programa, subprograma y actividad hacia la cual van dirigidos dichos proyectos.

El POAI es en últimas el proyecto de presupuesto en gastos de inversión que se entrega al Concejo para su aprobación; por lo tanto, con la ejecución presupuestal se concreta la ejecución del POAI.

Con base en el POAI, las dependencias de la Administración Central responsables de la ejecución del Plan de Desarrollo elaboran sus Planes de Acción, planeando la ejecución y cumplimiento de sus compromisos y responsabilidades frente a los objetivos, estrategias, programas y metas formuladas en el Plan de Desarrollo.

5.3 CONSTRUCCION DEL INDICE DE EFICACIA

Evaluar una política pública como es un Plan de Desarrollo, significa para el municipio obtener una información que permita reorientar la gestión, rendir cuentas a la comunidad y presentar informes a los organismos de control.

El índice de eficacia que se propone en esta metodología tiene el propósito de evaluar el cumplimiento de metas de producto y resultado que se contemplan en el Plan de Desarrollo. La norma establece que el municipio debe autoevaluarse anualmente, razón valedera para observar cambios en dichas metas.

5.3.1 Índice de eficacia de los objetivos específicos

Si el Plan de Desarrollo está estructurado por ejemplo: Objetivo general, Objetivo específico, Estrategia, Meta, Indicador, entonces, el ponderador para cada una de las metas de las estrategias de los

objetivos específicos se asigna teniendo en cuenta que su suma debe dar 100 dentro del total del objetivo específico al que pertenece.

Para calcular el índice de eficacia de los objetivos específicos, se utiliza la siguiente fórmula:

$$IEO_i = (\sum C_i * p_i) * h_i$$

Donde:

IEO_i = Índice de eficacia objetivo específico i

C_i = Nivel de cumplimiento de la meta
 i = Meta lograda_i / Meta programada_i

p_i = Ponderador de la meta dentro del objetivo específico i en el año t

h_i = Ponderador del objetivo específico i

5.3.2 Índice de eficacia de los objetivos generales

La ponderación de los objetivos generales debe sumar 100 y se asigna según su nivel de importancia.

Para calcular el índice de eficacia de objetivos generales, se utiliza la siguiente fórmula:

$$IEOG_i = (\sum IEO_i) * m_i$$

Donde:

$IEOG_i$ = Índice de eficacia objetivo general i

IEO_i = Índice de eficacia objetivo específico i

m_i = Ponderador del objetivo general i

5.3.3 Índice de eficacia total

La calificación final resulta de sumar los índices de eficacia de los objetivos generales, es decir,

$$IET = \sum IEOG_i$$

El resultado del índice de eficacia total se clasifica según los rangos definidos en la siguiente tabla:

TABLA 2. Evaluación de cumplimiento de metas

Nivel de cumplimiento	Rangos de cumplimiento (%)
Muy Bajo (MB)	0 - 20
Bajo (B)	21 - 40
Medio Bajo (MB)	41 - 50
Medio Alto (MA)	51 - 70
Alto (A)	71 - 90
Muy Alto (SA)	91 - 100

6. EL PLAN DE DESARROLLO DE SANTIAGO DE CALI 2008-2011

El nivel global y sectorial de la Administración Municipal de Cali cumplió las etapas de *formulación y aprobación* del Plan de Desarrollo durante el primer semestre de 2008, con unas metas a alcanzar, descritas en el Acuerdo 0237 de julio 3 de 2008.

La etapa de *gestión o ejecución*, se realiza, a través de los Departamentos Administrativos, Direcciones y Secretarías, en pos del cumplimiento de lo expresado en el Plan de Desarrollo. Dicha etapa está

recogida en el Plan de Acción de cada entidad, instrumento operativo en el que se describen los programas generales (objetivos generales), macroproyectos, objetivos, ejes de proyectos y proyectos que se comprometieron a cumplir en el 2008, para alcanzar los propósitos expresados en el Plan de Desarrollo, además de las actividades correspondientes a su misión y funciones.

De acuerdo con la Ley 152 de 1994, la Secretaría de Planeación Departamental es la entidad que tiene la potestad de evaluar los planes de desarrollo de los municipios, sin embargo, si se quiere dar

orientaciones a la gestión pública, el municipio debe autoevaluarse con el ánimo de que el Alcalde y su equipo de gobierno rindan cuentas tanto al Concejo como a la comunidad. De ahí que las etapas de *seguimiento y evaluación* al Plan de Desarrollo las debe hacer anualmente el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, con el apoyo de las dependencias del gobierno, a fin de proponer las recomendaciones que sean del caso y en esta forma retroalimentar el proceso de planeación.

Como ya se mencionó, en el caso particular se evaluará el Plan de Desarrollo de Santiago de Cali en su

componente de eficacia, es decir, conocer cómo va el cumplimiento de las metas y su estado de ejecución en el primer año de gobierno.

La estructura del Plan está compuesta en su parte estratégica por ocho (8) programas generales y veintiocho (28) macroproyectos. Y por un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

En este sentido, la eficacia se enfoca en los programas generales y macroproyectos del Plan.

FIGURA 2. Estructura del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali



Fuente: Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2008 – 2011

Cada macroproyecto está compuesto por objetivos y ejes de proyecto, y cada objetivo se mide a través de una o varias metas.

El Plan de Desarrollo se operativiza con base en el POAI, pues a partir de él cada dependencia debe elaborar un Plan de Acción que contiene los programas y macroproyectos que responden a la ejecución de un eje de proyecto y éstos a su vez contienen los proyectos a ejecutar. De ahí que la evaluación proporciona información correctiva, en cadena, desde la ejecución de los proyectos y su interrelación con los objetivos, macroproyectos, programas y políticas.

6.1 LA EFICACIA EN EL PRIMER AÑO (2008) DE EJECUCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DE SANTIAGO DE CALI 2008-2011

La eficacia del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali se mide a través del Plan indicativo 2008-2011, que es una matriz que incorpora las metas que aparecen en el Plan de Desarrollo y otras nuevas (que miden objetivos de macroproyecto) que complementan dicho Plan. Son 205 metas repartidas en los macroproyectos y programas.

Para la medición de la eficacia se realizó el siguiente procedimiento:

- Se excluyeron las metas que no tenían ejecución en 2008

- Si la meta o el indicador no está disponible, el cumplimiento es cero (0).
- Si el indicador presenta un dato “raro” se asume un cumplimiento de cero (0).
- Si el nivel de cumplimiento supera el 100% se ajusta al 100%.
- Si el nivel de cumplimiento es menor que 0% se ajusta a 0%.

A continuación se presenta el cuadro resumen del índice de eficacia⁹ para el año 2008 del Plan de Desarrollo de Santiago de Cali:

⁹ En los Anexos 1 y 2 se pueden apreciar los cálculos que conllevan a este resumen

**TABLA 3. Evaluación de eficacia Plan de Desarrollo
2008**

Índice de eficacia programa general	Nivel de cumplimiento	Aporte al Plan	
		Esperado	Real
Cali es nuestra gente (IEP1)	75.0%	11.3%	8.4%
Cali saludable y educadora (IEP2)	62.7%	30.7%	19.2%
Cali es vida (IEP3)	51.8%	9.2%	4.8%
Cali es mi casa (IEP4)	38.4%	11.7%	4.5%
Cali corregimientos amables (IEP5)	54.1%	5.5%	3.0%
Cali en movimiento (IEP6)	68.4%	15.6%	10.7%
Cali emprendedora e innovadora (IEP7)	67.3%	6.2%	4.2%
Cali es una, transparente, autónoma y eficiente (IEP8)	86.7%	9.8%	8.5%
INDICE DE EFICACIA TOTAL			63.3%

MEDIO ALTO

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación

El índice de eficacia el Plan de Desarrollo para el año 2008 se considera Medio alto.

BIBLIOGRAFIA

ASCHER, William. (1996). Precisión, relevancia y rendición de cuentas de la evaluación de políticas y proyectos. En: Hacia una gestión pública orientada a resultados. DNP. Bogotá

BACHRACH, Miguel. (1991). Algunas lecciones del sistema de evaluación del BID. En: Control y evaluación de la gestión pública: Los desafíos de la nueva Constitución. DNP. (1994). Bogotá

CHELIMSKY, Eleanor. (1991). La experiencia de los Estados Unidos en la evaluación de programas. En: Control y evaluación de la gestión pública: Los desafíos de la nueva Constitución. DNP. (1994). Bogotá

CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI. (2008). Acuerdo No. 0237 de julio 3 de 2008. "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2008 – 2011, para vivir la vida dignamente". DAP - Impresora Feriva. Santiago de Cali.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (1994). Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario oficial. Año

CXXX. N. 41450. 19. Julio, 1994.
Pág. 18.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2005). Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. DNP/CAF/PNUD, Bogotá D.C

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2004). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal: Plan Indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones y Plan de acción. DNP. Bogotá D.C

ECHEVERRI, Alba Luz; ESCOBAR, Guido; ZAPATA, Danelly - Departamento Administrativo de Planeación (2005). Evaluación anual del plan de desarrollo del municipio de Santiago de Cali 2004 – 2007. DAP. Mimeo

EKELUND R.B. y HEBERT R.F. (1996). Historia de la Teoría Económica y de su Método. McGraw Hill. España.

ESCOBAR, Guido. (1998). Normas técnicas para la presentación de cuadros estadísticos. Departamento Administrativo de Planeación. Cali. Mimeo.

ESCOBAR, Sylvia. (1996). Evaluación de la gestión pública en Colombia. En: Hacia una gestión pública orientada a resultados. DNP. Bogotá

GANDOUR, Miguel. (1996). La evaluación de resultados en el contexto de un proceso de democratización. En: Hacia una gestión pública orientada a resultados. DNP. Bogotá

MAY, Ernesto. (1996). Sinergia: Bases para un modelo de gestión pública orientada a resultados. En: Hacia una gestión pública orientada a resultados. DNP. Bogotá

MÉRIDA, Ángela y HERNÁNDEZ, Margarita (200?). Validación de un sistema de indicadores para medir el desempeño en la empresa de materiales de la construcción de Holguín. EN: www.monografias.com/trabajos15/valoracion/valoracion.shtml

QUINTERO, Víctor Manuel. (1997), Evaluación de proyectos sociales: Construcción de indicadores. Fundación FES. Colombia.

QUESNEL, Jean. (1996). La importancia de evaluar por resultados. En: Hacia una gestión pública orientada a resultados. DNP. Bogotá

SALAS S., Rodolfo. (1991). El sector privado frente a la evaluación de resultados. En: Control y evaluación de la gestión pública: Los desafíos de la nueva Constitución. DNP. (1994). Bogotá

VALLEJO M., César. (1991). La Evaluación ex post en Colombia. En: Control y evaluación de la gestión pública: Los desafíos de la nueva Constitución. DNP. (1994). Bogotá

VALLEJO M., César. (1996). Evaluación con enfoque contextual. En: Hacia una gestión pública orientada a resultados. DNP. Bogotá

WIESNER D, Eduardo (1991). El diseño de un sistema de evaluación de resultados: principios y opciones. En: Control y evaluación de la gestión pública: Los desafíos de la nueva Constitución. DNP. (1994). Bogotá

WIESNER D., Eduardo (1996). La eficiencia y la evaluación del gasto público social en Colombia. En: Hacia una gestión pública orientada a resultados. DNP. Bogotá.