

**PARTICIPACIÓN DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN
EL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL DE LOS
MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA EN
LOS AÑOS 2006 A 2013.
UN ENFOQUE ECONOMETRICO**

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de
magíster en Administración Financiera

Juan Camilo Rúa Monsalve¹

Asesor: John Jairo Yepes Londoño, especialista en Administración
de Sistemas de Calidad

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

MEDELLÍN

2015

¹ camilorua@gmail.com

PARTICIPACIÓN DE LOS FACTORES QUE INCIDEN EN EL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA EN LOS AÑOS 2006 A 2013. UN ENFOQUE ECONOMETRICO

Resumen

El siguiente trabajo analiza la participación de los factores que inciden en el índice de desempeño integral de los municipios ubicados en el departamento de Antioquia en los años 2006 a 2013; dicho índice tiene cuatro componentes, que son: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y gestión administrativa y fiscal, que recogen las principales variables de la gestión pública municipal que se miden mediante los reportes que las entidades territoriales realizan a través del SICEP (Sistema de información para la Captura de Ejecución Presupuestal) desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación y el FUT (Formulario Único Territorial).

La metodología que se aplicó en el trabajo parte de la evaluación de la gestión municipal en sus cuatro componentes integrados para luego analizar mediante una modelación econométrica que permita cuantificar el grado de relación de la variable endógena índice de desempeño integral (IDI) y las variables explicativas que son los subindicadores de eficacia (EF), eficiencia (EFI), requisitos legales (RL) y gestión administrativa (GA). Así mismo, la metodología implementada también permite identificar los diversos cambios estructurales entre dos periodos gubernamentales para ofrecer un acercamiento más realista sobre los diversos planes de desarrollo, con sus programas y sus enfoques políticos.

La investigación se enmarca entre los años 2006 y 2013, época de cambios significativos en los ámbitos político y administrativo, tanto nacionales como regionales, caracterizado por dos gobiernos liberales que, por un lado, propendían por el aumento de pie de fuerza con una fuerte inversión en defensa y la recuperación de la soberanía en todo el territorio colombiano, además, de generar estabilidad para la inversión extranjera en amplios sectores del territorio, y, por otro, por un gobierno que buscaba el cuidado de amplios sectores de la economía como la minería, la infraestructura, la vivienda, el agro y la innovación, fuera de una salida al conflicto interno con el grupo guerrillero de la FARC en forma negociada.

El trabajo que a continuación se presenta deja como resultados o conclusiones algunas reflexiones alrededor de la descentralización en Colombia como fenómeno político administrativo enfocado en el municipio, que es la célula básica de la estructura del Estado; por otro lado, el papel de las finanzas públicas y su relación con los planes, programas y proyectos en todos los municipios del departamento de Antioquia, con especial relevancia en la relación que tiene con los diversos actores que hacen parte del conflicto armado en Colombia, y, por último, el trabajo refleja la importancia del índice de desempeño integral como factor clave para evaluar la gestión administrativa de los diferentes entes territoriales, con especial énfasis en la participación al interior del mismo de los subindicadores como son eficacia, eficiencia, requisitos legales y gestión administrativa.

Palabras clave: finanzas públicas, índice de desempeño integral, entes territoriales, gobierno, indicador.

Abstract

The following paper analyzes the participation of the factors that affect the overall performance index of the municipalities located in the department of Antioquia in the years 2006-2013 ; This index has

four components , son What: effectiveness, efficiency, compliance with legal requirements and tax ADMINISTRATIVE AND MANAGEMENT , Main variables collected municipal governance which are measured by the reports that the territorial entities carry through SICEP (System information for the capture of budget execution) developed by the National Planning Department and the FUT (Territorial Single Form).

The methodology applied in the workplace part of the evaluation of municipal management in its four integrated components and then analyzed using an econometric modeling to quantify the degree of relationship of endogenous variable overall performance index (IDI) and the explanatory variables which are sub-indicators of efficiency (EF) , efficiency (EFI) , legal requirements (RL) and administrative (GA) . Likewise, the methodology implemented also identify the various structural changes between two government periods to provide a more realistic approach on the various development plans with their programs and policy

The investigation falls between 2006 and 2013 , a time of significant changes in the political and administrative spheres , both national and regional , characterized by two liberal governments , on the one hand, tended by increased number of troops with heavy investment defense and recovery of sovereignty throughout the Colombian territory also generate stability for foreign investment in many sectors of the territory, and secondly , by a government that sought the care of large sectors of the economy such as mining , infrastructure , housing , agriculture and innovation, out of a solution to the internal conflict with the guerrilla group FARC.

The work presented below left as results or conclusions some thoughts about decentralization in Colombia as an administrative political phenomenon focused on the city , which is the basic cell of the structure; on the other hand , the role of public finances and its relationship to the plans, programs and projects in all municipalities of Antioquia, with special emphasis on the relationship with the various actors who are part of the armed conflict in Colombia , and finally , the work reflects the importance of the index overall performance as a key factor in evaluating the administrative management of the various territorial entities , with special emphasis on participation within the same sub-indicators as they are effective, efficient , legal requirements and administrative management.

Keywords:

Public finances, comprehensive performance index, local authorities, government, indicator.

1. Introducción

En el presente trabajo se analiza la participación de los factores que inciden en el índice de desempeño integral de los municipios del departamento de Antioquia en los años 2006 a 2013 mediante un modelo econométrico que tiene en cuenta variables como son eficacia (EF), eficiencia (EFI), requisitos legales (RL) y gestión administrativa (GA), que permite explicar la participación de dichos factores en el índice de desempeño integral

(IDI), con el propósito de comprender la ejecución de políticas públicas y planes de gobierno en época tardía de conflicto y de postconflicto.

En el trabajo el lector encuentra un acercamiento a algunos conceptos como son: finanzas públicas, presupuesto, descentralización e indicador, entre otros, lo que le permite entender de manera más fácil la metodología propuesta por el Departamento Nacional de Planeación para la medición del índice de desempeño integral de los municipios y departamentos colombianos. Así mismo, se pueden comprender los análisis propuestos de los factores que intervienen en el índice de desempeño integral y cómo ellos demuestran las tendencias gubernativas en los dos períodos administrativos ya mencionados.

En un primer momento, el lector encuentra la justificación y el planteamiento del problema y los objetivos, que le darán una visión de los intereses y necesidades que se formularon para iniciar la investigación; a continuación, y como segundo momento, tiene acceso al marco teórico en el que, mediante los conceptos y el marco de referencia conceptual, se podrá situar y desde ahí disponer de referentes claros para entender el contexto de la investigación; como tercer momento de la investigación, el lector puede acercarse a la metodología para la medición y análisis del índice de desempeño integral municipal; allí tiene acceso a la modelación econométrica y al cambio estructural, que le ayudan a entender las respuestas a los objetivos y al planteamiento del problema antes planteados. En este capítulo se le ofrece al lector el análisis del grado de asociación entre la variable endógena y las variables explicativas, así como la tendencia de los subindicadores y el análisis de la relación entre ellos, para culminar con el análisis del cambio estructural y el modelo econométrico, que permite determinar el resultado de las elasticidades del IDI, lo que muestra la sensibilidad del mismo ante cambios porcentuales de los subindicadores

integrales. Como último momento se presentan las conclusiones y recomendaciones, en las que el lector puede validar sus saberes y los resultados que arrojó la investigación. Como sección final, se encuentra la lista de las referencias que se tomaron para dar cuerpo al trabajo investigativo.

2. Justificación y planteamiento del problema

En los últimos años, las finanzas públicas y, en especial, lo relacionado con el índice de desempeño fiscal y el índice de desempeño integral de algunos municipios del departamento de Antioquia se han visto influenciados por el accionar de grupos insurgentes y su capacidad para maniobrar y operar en forma ilegal en la región; por otro lado, por la institucionalidad, que tiene que atender a diversas problemáticas que aquejan a la población. Lo anterior genera un ambiente de cambios en la sociedad que obliga a un mejoramiento de los índices de desempeño fiscal y de desempeño integral de cada municipio, por lo cual es imperante la necesidad de hacer una evaluación de las finanzas públicas, en especial de los factores que inciden en el índice de desempeño integral de los municipios por estudiar en un período de grandes cambios sociales, políticos y culturales y en vísperas de un naciente proceso de resolución del conflicto nacional entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC.

Como se dijo antes, esta investigación se centra en una época de grandes cambios políticos, sociales, económicos y hasta culturales, tanto en lo local como en lo nacional. Dicha época transcurre entre 2006 y 2013, segunda administración del señor Álvaro Uribe Vélez, caracterizada por un incremento en los recursos destinados al accionar militar y por

un fuerte compromiso para crear estabilidad para la inversión extranjera; de igual manera, los primeros años del gobierno del señor Juan Manuel Santos Calderón, quien le apuesta a un plan de gobierno diferente a su predecesor, enmarcado en el impulso a cinco sectores estratégicos conocidos, según el Departamento Nacional de Planeación (2011, p. 22), como “locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo (nuevos sectores basados en la innovación; agricultura y desarrollo rural; vivienda y ciudades amables; desarrollo minero y expansión minero energética; infraestructura de transporte)”. El presente estudio se enfoca hacia los primeros años de dicho gobierno (2011 y 2012), sobre todo en dos ejes fundamentales, que al día de hoy van consolidando su plan de gobierno, como son la negociación del conflicto colombiano y el impulso del desarrollo económico a partir de las referidas locomotoras.

En particular, el departamento de Antioquia, con sus 125 municipios, ha sido uno de los más golpeados por la violencia vivida en las últimas décadas en el país, lo que ha generado un ejercicio gubernamental que ha cambiado y se ha transformado en los últimos años, dado que las necesidades de las poblaciones también lo han hecho, y ante la exigencia que ejerce una ciudadanía más comprometida con las decisiones tomadas por los mandatarios a quienes eligieron. Es así como se vuelve imprescindible el seguimiento a los factores que inciden en el índice de desempeño integral de los municipios del departamento de Antioquia por estudiar, ya que es una herramienta de alerta y control a sus gobernantes locales que, a su vez, permite el empoderamiento del control y la vigilancia de la ciudadanía.

Es ahí cuando resalta la importancia de hacer seguimiento a los factores que inciden en el índice de desempeño integral con estudios correlacionados que midan la capacidad de

gestión de los líderes municipales con sus respectivos equipos de trabajo, dado que estos índices permiten alertar a algunos municipios y encauzar a otros hacia el buen gobierno; además, en el actual proceso de descentralización cobra mayor importancia hacer una evaluación de los mandatarios locales a la luz del artículo 79 de la ley 617 de 2000 (Congreso de la República, 2000):

Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

En concordancia con lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación determinó que los componentes contemplados en la metodología utilizada por ese ente estatal central son: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, gestión administrativa y fiscal.

Según Ramírez J. y Peña-Parra S. (2013, p. 31):

el índice de desempeño integral, mediante la construcción de varios indicadores y el uso de ponderados fijos para hacer agregaciones, evalúa la gestión municipal según su eficacia (grado de cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo y de los logros municipales en términos de productos de resultados), eficiencia (nivel de optimización de los recursos humanos, financieros y físicos para producir los servicios de salud, educación y agua potable, entre otros), gestión (disponibilidad de recursos que soportan los distintos procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la

organización y el estado de las finanzas municipales), y el cumplimiento de los requisitos legales (cumplimiento de las normas legales de gestión local del Sistema General de participaciones en torno a la destinación de recursos a los sectores básicos).

La importancia del presente estudio radica en el papel fundamental que cumplen los factores que inciden en el índice de desempeño integral y, a su vez, este índice como factor de evaluación de los diferentes entes territoriales del país, en este caso de los municipios del departamento de Antioquia en los últimos años del gobierno del señor Álvaro Uribe Vélez y en los primeros años de gobierno del señor Juan Manuel Santos Calderón; en ambos casos en sus orígenes se presentaban con similitudes pero con el paso del tiempo se fueron diferenciando de manera profunda. El estudio permite hacer un seguimiento a la gestión de la administración pública y se convierte en una herramienta de control y vigilancia para instituciones y para la ciudadanía interesada en el accionar de los ejecutores de políticas y de planes de gobierno.

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Determinar la participación de los factores que inciden en el índice de desempeño integral de los municipios que se encuentran ubicados en el departamento de Antioquia en los años 2006 a 2013.

3.2 Objetivos específicos

3.2.1 Determinar la relación entre los factores del índice de desempeño integral.

3.2.2 Validar el cambio estructural de las administraciones gubernamentales.

4. Marco teórico

4.1 Conceptos

Descentralización: de acuerdo con Ortega Cárdenas (2010, pp. 14-15):

Es un fenómeno en virtud del cual el Estado le otorga a otras entidades públicas la facultad de gobernarse por sí mismas, entregándoles funciones que, en principio, le corresponden a él, para que las ejerzan en forma autónoma e independiente, lo cual se fundamenta en la necesidad de especialización y tecnificación que se da en el mundo moderno y cuyo eficiente cumplimiento se le dificulta al Estado. En las empresas industriales y comerciales del Estado se ve una clara manifestación de dicha descentralización.

Finanzas Públicas: según con Ortega Cárdenas (2010, p. 14):

Es el conjunto de reglas y normas que determinan la forma de constituir, administrar e invertir el patrimonio público. La ciencia fiscal se encarga, en el aspecto de constitución del patrimonio público, de enseñar las formas de adquirirlo, analizando en detalle las diferentes fuentes de ingreso, así sea que procedan de la comunidad en general, de los recursos del crédito o del patrimonio particular.

Gasto Público: de conformidad con Ortega Cárdenas (2010, p. 33) es la inversión de los ingresos de las entidades públicas en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Gestión financiera territorial: de acuerdo con Allen (2007), citado por Córdoba Padilla (2009, p. 306):

La gestión financiera pública comprende el marco institucional y los sistemas y procedimientos institucionales que rigen la preparación, la ejecución y la publicación del presupuesto. Las principales deficiencias guardan relación con la ejecución del presupuesto y la capacidad del Estado para supervisar el gasto orientado a reducir la pobreza.

Gestión tributaria: según Rojas (1999), citado por Córdoba Padilla, (2009, p. 319) señala:

Que el tributo es una transferencia del sector privado al público obligatoria por mandato de ley. La gestión tributaria comprende la recaudación, la fiscalización, la liquidación, la discusión, el cobro, la devolución de los impuestos y todos los demás aspectos relacionados con la administración de las obligaciones tributarias; de igual manera opera para la administración de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior.

Hacienda pública: de acuerdo con Ortega Cárdenas (2010, p. 13), el doctor Esteban Jaramillo (ministro de Hacienda de Colombia en varias ocasiones en la primera mitad del siglo XX) define la Hacienda Pública como el “conjunto de bienes materiales de que disponen los que manejan las instituciones políticas para atender las necesidades colectivas”.

Indicador: según Tiana Ferrer (1997, pp. 50 -51) define:

El Diccionario de la Real Academia Española señala que un indicador es aquello «que indica o sirve para indicar», y entiende por este último término «dar a entender o significar

una cosa con indicios o señales». Aunque esta definición pueda parecer excesivamente genérica, supone una primera orientación en la búsqueda del significado del término. Si nos remontamos al origen histórico de los indicadores, quizás comprendamos algo mejor qué son y qué pretenden. En efecto, es importante destacar que los primeros indicadores desarrollados fueron los económicos, con el propósito de facilitar la comprensión y la representación de una realidad compleja a través de un conjunto limitado de datos significativos. Del éxito de la tarea de construcción de los indicadores económicos da fe del uso tan frecuente de algunos de ellos, como los de producto interior bruto, renta per cápita, índice de precios al consumo y otros que son manejados a diario tanto por los economistas como por los no especialistas (...). Sin embargo, hay que romper con la idea de que un indicador es por definición un dato numérico. El uso del término artificio no es casual, sino que responde a la experiencia habitual. En muchos sistemas de indicadores se incluyen algunos no cuantitativos, recurriendo a gráficos u otras representaciones de la realidad. Pero es justo reconocer que la mayor parte de los indicadores son de carácter cuantitativo, aunque se refieran a aspectos cualitativos de la realidad. La posibilidad, adecuación y validez de los procedimientos para transformar una realidad cualitativa en un dato numérico es precisamente uno de los aspectos que más discusión ha generado entre los partidarios y los detractores de este tipo de instrumentos.

Indicador de desempeño: de conformidad con Bonnefoy y Armijo, (2005, p. 23) citando (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, (2000, p. 23), menciona:

Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas con el cumplimiento de los objetivos, que, a su vez, constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia con el juicio que se realiza una vez

culminada la acción o la intervención. Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (en concreto: la medida en que los mismos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otros. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

Indicador sintético: los indicadores tienen como objeto evaluar los mecanismos de planeación financiera y la organización financiera, es decir, la eficiencia de los procesos y procedimientos, en el área de la administración financiera y para cada uno de sus componentes: presupuesto, tesorería, administración de rentas, contabilidad, crédito y control. Las predicciones económicas juegan un papel importante en la determinación de los resultados de las finanzas públicas (Córdoba Padilla, 2009, p. 340).

Presupuesto: al respecto Horngren, Charles T. (1980, pp. 127-128) señala:

Es una expresión cuantitativa de un plan de acción y un auxiliar para la coordinación y la ejecución. Los presupuestos pueden ser formulados para la organización como un todo o para cualquiera de sus subdivisiones. El presupuesto maestro resume los objetivos de todas las subdivisiones de toda la organización: ventas, producción, distribución y finanzas.

Cuantifica las expectativas acerca del ingreso futuro, del flujo de caja, de la posición financiera, y de los planes en que se apoyan. Estas expectativas son la culminación de una serie de decisiones las cuales son el resultado de una consideración cuidadosa del futuro de la organización (...) Los presupuestos son diseñados para llevar a cabo una variedad de funciones: planeación, evaluación de desempeño, coordinación de actividades, ejecución de planes, comunicación, motivación y definición de autorizaciones para la acción.

Presupuesto municipal: según Ortega Cárdenas, (2010, p. 272) señala:

Es el instrumento mediante el cual se calculan, en forma prospectiva, los ingresos y los gastos para una determinada vigencia de las municipalidades. Las disposiciones en materia presupuestal municipal deben ajustarse a los lineamientos establecidos en el estatuto orgánico del presupuesto (Presidencia de la República, 1996), que es el decreto 111 de 1996, y a la normatividad constitucional existente para ello, mediante las cuales se regulan la preparación, la presentación, el estudio, la aprobación y la ejecución de los presupuestos municipales.

Sistema nacional de cofinanciación: al respecto Córdoba Padilla, (2009, p. 264) menciona:

Es el instrumento por medio del cual concurren diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales con el fin de llevar a cabo programas y proyectos de desarrollo que se traduzcan en bienestar de la población; fue creado por decreto nacional 2132 de 1992 (Presidencia de la República, 1992) y está adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

Sistema General de Participaciones (SGP): está consagrado en los artículos 356 y 357 de la Constitución, desarrollados mediante las leyes 715 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001) y 1176 de 2007 (Congreso de Colombia, 2007) y reglamentados por los decretos 313 de 2008 (Presidencia de la República, 2008) y 276 de 2009 (Presidencia de la República, 2009), con sus posteriores desarrollos, y está constituido por los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna por ley, Córdoba Padilla, (2009, pp. 232 y 233) señala:

Las entidades territoriales deben destinar los recursos del sistema general de participaciones de las entidades territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud y a los de la educación preescolar, primaria, secundaria y media y a los definidos por la ley, con especial atención a los niños.

Sistema General de Regalías (SGR): las regalías son la contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales. Son de dos tipos, según la participación de las entidades territoriales y la destinación: directas e indirectas (Córdoba Padilla, 2009, pp. 243-244).

Transferencias: según Córdoba Padilla, (2009, pp. 227-228) señala:

Son recursos que trasladan las entidades públicas, nacionales e internacionales, con fundamento en mandato legal, sin contraprestación en bienes y servicios. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la provisión y la seguridad social, cuando el Estado asume directamente la atención de las mismas. Las transferencias de la nación a los territorios se dan en función de sus competencias y responsabilidades. (...) Las transferencias de la nación a las entidades territoriales son un medio o instrumento de la política a través de la cual se busca introducir una reciprocidad regional o municipal en el manejo de los recursos cedidos o propios de su esfuerzo fiscal. La ley establece la forma como los recursos que capta la nación deben distribuirse entre ella y los entes territoriales para el cumplimiento de las competencias asignadas.

4.2 Marco de referencia conceptual

Para el presente trabajo es indispensable tener claridad sobre algunos conceptos clave que permiten entender con mayor profundidad la gestión de las administraciones locales. En un primer momento se aborda el concepto de finanzas mediante un breve repaso histórico tomado de Villegas (2001, p. 1):

Las opiniones estaban antes divididas en cuanto al origen de la palabra "finanzas". Unos autores creyeron en su procedencia germánica relacionándola con la palabra inglesa "fine" (pago de tasas) o con el termino alemán "finden" (encontrar). Otros investigadores le atribuyeron procedencia latina y la hicieron derivar de "finis". Actualmente se reconoce que la segunda tesis es más acertada. La palabra analizada proviene, en el latín medieval, del verbo latino "finire", del cual emanó el verbo "finare" y el término "finatio", cuya significación sufrió algunas variantes... En un primer período designaba una decisión judicial, después una multa fijada en juicio, y finalmente los pagos y prestaciones en general. En un segundo período (alrededor del siglo xix) se consideró que negocios "financieros" eran los monetarios y bursátiles, aunque al mismo tiempo la palabra "finanz" tuvo la denigrante significación de intriga, engaño y usura. En un tercer período, primero en Francia y después también en otros países, se circunscribió la significación de la palabra "finanzas" empleándola únicamente con respecto a los recursos y los gastos del Estado y las Comunas.

Teniendo en cuenta lo anterior y continuando con el mismo autor (p. 1), se puede decir que "las finanzas públicas, en su concepción actual, genéricamente consideradas, tienen por objeto examinar como el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos".

Este concepto conduce a la categoría de finanzas públicas y no al general de finanzas, que es el propósito inicial; más adelante se abordará el primero mencionado. Al

respecto, y con una definición que acerca al mundo de lo privado pero que puede servir para el trabajo investigativo, Amat (2012, p. 10) se refiere de la siguiente manera:

Las finanzas son una parte de la economía que se encarga de la gestión y optimización de los flujos de dinero relacionados con las inversiones, la financiación, y los demás cobros y pagos. Entre los principales objetivos de las finanzas están el maximizar el valor de la empresa y garantizar que se pueden atender todos los compromisos de pago.

Para el trabajo investigativo se tomó el concepto de finanzas como se acabó de esbozar, dado que hoy en día es más corta la distancia en términos de administración y gestión administrativa, entre la dirección de una empresa privada por parte de un gerente y una junta directiva, y la administración de un ente territorial por parte de un poder ejecutivo, uno legislativo y otro judicial. Así mismo, se aborda el concepto de Finanzas Públicas como lo hace Araneda Dorr (1994, p. 19):

Las finanzas públicas modernas, denominadas también finanzas funcionales, se caracterizan por la mayor extensión del gasto público, determinada por la gran amplitud de los fines estatales, los que adquieren, además, un contenido eminentemente social. A la vez, los ingresos del Estado provienen fundamentalmente de los sectores de altos recursos, mediante sistemas tributarios progresivos y proporcionales discriminatorios que, combinados con gastos de carácter social, promueven una justa redistribución de la renta y la riqueza (p. 19).

En consonancia con el concepto anterior, y ante la conveniencia de medir los resultados en términos de una gestión pública acorde con la solución de necesidades de la comunidad, se hace un acercamiento al concepto de indicador. Córdoba Padilla (2009, p. 340) afirma al respecto:

Los indicadores tienen como objeto evaluar los mecanismos de planeación financiera y la organización financiera, es decir, la eficiencia de los procesos y procedimientos, en el área de la administración financiera para cada uno de sus componentes: presupuesto, tesorería, administración de rentas, contabilidad, crédito y control. Las predicciones económicas juegan un papel importante en la determinación de los resultados de las finanzas públicas.

Por otro lado, se aborda el concepto de indicador de desempeño como lo plantean Bonnefoy y Armijo (2005, p. 23-25), que sostienen que:

los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido ...los indicadores de desempeño son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.

Las reflexiones anteriores llevan a tener en cuenta que el concepto de indicador de desempeño estará ligado con los objetivos de la gestión de una administración local.

Así mismo, para la construcción del concepto del índice de desempeño integral se toma a partir del informe de resultados de la vigencia 2005 del DNP (Departamento Nacional de Planeación, 2005, p. 25) en que se lee: “El Índice de Desempeño Integral está construido a partir de los resultados obtenidos por los municipios en los componentes de eficacia, eficiencia, gestión y cumplimiento de requisitos legales”. En Ramírez J. y Parra-Peñas S. (2013, p. 32) se ahonda en el concepto y se afirma que:

el Índice de Desempeño Integral, mediante la construcción de varios indicadores y la utilización de ponderadores fijos para hacer agregaciones, evalúa la gestión municipal según

su eficacia (grado de cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo y de los logros municipales en términos de productos y resultados), eficiencia (nivel de optimización de los recursos humanos, financieros y físicos para producir los servicios de salud, educación y agua potable, entre otros), gestión (disponibilidad de recursos que soportan los distintos procesos y procedimientos que se cumplen al interior de la organización y el estado de las finanzas municipales), y el cumplimiento de los requisitos legales (cumplimiento de las normas legales de gestión local del Sistema General de Participaciones en torno a la destinación de recursos a los sectores básicos)

Como se puede observar, el índice de desempeño integral es un indicador que reúne varios componentes o factores que permiten escanear en profundidad la gestión de las administraciones, en este caso de los municipios ubicados en las subregiones del departamento de Antioquia.

Por otro lado, y no menos importante, el concepto de gobernanza se toma del artículo Natera Peral (2005, p. 4), que cita a (Rhodes 1996; Mayntz 1997) que al respecto dicen:

el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. Su esencia es la importancia primordial de los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las estructuras estatales, esto es, se caracteriza por la interacción entre actores autónomos y por redes entre organizaciones.

Desde este punto de vista se evidencia la relación entre sujetos públicos y sujetos privados que trabajan en forma mancomunada para la consecución de logros en la gestión administrativa que se refleje en la mejoría de las condiciones de vida de los habitantes o, al menos, esa condición es una de las causas por las cuales la descentralización en Colombia es uno de los pilares de la gestión administrativa, así como la autonomía política y administrativa en los entes territoriales, tal como lo dijo Sánchez Torres (2008, p. 5): “la Constitución de 1991 profundizó el proceso de descentralización, introduciendo importantes cambios en la distribución de recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno”. Tal es así que ahondó en una dinámica nueva e interesante, como son las sinergias entre gobierno y empresa y los diferentes escenarios gubernamentales, para lo cual conviene acercarse al concepto de descentralización, según Ortega Cárdenas (2010, (pp. 14-15):

La descentralización es un fenómeno en virtud del cual el Estado le otorga a otras entidades públicas la facultad de gobernarse por sí mismas entregándoles funciones, que en principio le corresponden a él, para que las ejerzan en forma autónoma e independiente, lo cual se fundamenta en esa necesidad de especialización y tecnificación que se da en el mundo moderno y cuyo eficiente cumplimiento se le dificulta al Estado. En las empresas industriales y comerciales del Estado se ve una clara manifestación de esa descentralización.

Así mismo, se generó una preocupación no solo por las metrópolis sino por los municipios que han aumentado su densidad poblacional y, por ende, el índice de desempeño integral ha de sufrir modificaciones y se convertiría en el parámetro para medir la gestión de las administraciones, tal como lo expresan Ramírez J. y Parra-Peña S. (2013, p. 30):

El factor de la institucionalidad de las metrópolis de Colombia se construye sobre la base del buen manejo de la administración pública. El contenido de las variables expresa que es fundamental que las metrópolis desarrollen auto suficiencia de recursos para los diversos propósitos (infraestructura pública, inversiones sociales, etc.), cuyo buen manejo y gestión redunde en la cantidad y calidad de la provisión y prestación de los bienes y servicios públicos.

De la misma forma se tuvo en cuenta el concepto de políticas públicas, dado que esta conceptualización involucra tanto a la comunidad como al sector privado, con miras a optimizar recursos y obtener unos resultados acordes con el índice de desempeño integral, como lo hace Lahera Parada (2002, p. 4):

una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Al tener en cuenta todo lo anterior, cobra mayor importancia la evaluación de la gestión en la administración de los entes territoriales y de la mano de las leyes 152 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994), 617 de 2000 (Congreso de Colombia, 2000) y 715 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001) se construyó un sistema dirigido a la evaluación de la gestión y de los resultados de los gobiernos municipales y departamentales (DNP, 2013), que busca la efectividad en la administración de los recursos.

5. Finanzas públicas

Tal como se dijo antes, el presente trabajo aborda el concepto de finanzas públicas como lo hace Araneda Dörr (1994, p. 19):

Las finanzas públicas modernas, denominadas también finanzas funcionales, se caracterizan por la mayor extensión del gasto público, determinada por la gran amplitud de los fines estatales, los que adquieren, además, un contenido eminentemente social. A la vez, los ingresos del Estado provienen fundamentalmente de los sectores de altos recursos, mediante sistemas tributarios progresivos y proporcionales discriminatorios que, combinados con gastos de carácter social, promueven una justa redistribución de la renta y la riqueza.

Esto quiere decir que en el presente trabajo las finanzas públicas tienen relación con los planes, programas y proyectos de la administración que estén encaminados al bienestar de los ciudadanos, además, de tener un componente alto de proporcionalidad en relación con la procedencia de los recursos para el posterior reparto de las riquezas y solución de las necesidades de los pueblos.

De igual forma, y con base en la ley 617 de 2000 (Congreso de Colombia, 2000), el decreto extraordinario 1222 de 1986 (Presidencia de la República, 1986) y el decreto 1421 de 1993 (Presidencia de la República, 1993), las finanzas públicas de los entes territoriales han de tener en cuenta algunos factores tales como categorización de las entidades territoriales, saneamiento fiscal de las mismas, creación de los municipios y racionalización de los fiscos municipales, reglas para la transparencia de la gestión departamental, lo mismo para la municipal y la distrital y alivios a la deuda territorial, entre otros.

Así mismo se tendrá en cuenta la ley 715 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001), ya que los presupuestos municipales siempre se verán afectados en los rubros que menciona dicha ley y, por lo tanto, las finanzas públicas están en el epicentro de las dos leyes mencionadas.

Teniendo en cuenta la normatividad citada, que compromete a los entes territoriales a ser más precavidos con los recursos y con el cumplimiento de sus planes de desarrollo, no es posible dejar de lado la influencia de actores armados al margen de la ley y de todo el empresariado de la violencia que se ha configurado en el territorio, que permea las administraciones locales, dado no se puede obviar la relación entre algunas guerrillas y narcotraficantes con muchas administraciones locales a lo largo del país, tal como dice Rubio (2002, pp. 23-24):

Para los ingresos por transferencias sí parece razonable postular que, se debe dar una asociación positiva puesto que este tipo de flujos pueden actuar como estímulo a la presencia de la guerrilla...por último, y con una mayor significancia estadística se observa una asociación entre la presencia de la guerrilla y las transferencias del Fondo Nacional de Regalías... se puede pensar en las rifas y apuestas como un mecanismo de blanqueo de capitales por parte de la guerrilla...es la disponibilidad de ciertos, y no su monto, lo que afecta de manera significativa la probabilidad de influencia de la guerrilla en una localidad.

De esta manera se evidencia que muchos entes territoriales se han visto influenciados por los actores ilegales involucrados en el conflicto y su desempeño respecto a las comunidades que sirven están muy distantes, si se toma en cuenta el cumplimiento de

objetivos de los planes de desarrollo y, por ende, los resultados que arroja el índice de desempeño integral (IDI) de cada municipio del departamento de Antioquia.

6. Metodología

6.1 Metodología para la medición y el análisis del desempeño integral municipal

La metodología de medición y el análisis del desempeño integral municipal permite a las secretarías de planeación departamentales cumplir las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación establecen las leyes 152 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994), 617 de 2000 (Congreso de Colombia, 2000) y 715 de 2001 (Congreso de Colombia, 2001). Además, les permite a los niveles nacional, departamental y municipal evaluar la gestión pública de los municipios y la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local.

En particular, la metodología evalúa la gestión municipal en cuatro componentes integrados. Ver esquema 1:

- i) Eficacia,
- ii) Eficiencia,
- iii) Cumplimiento de requisitos legales, y
- iv) Gestión, como se detalla en el siguiente diagrama

Esquema 1. Evaluación del desempeño integral



Fuente: DNP (2014 p. 8)

La evaluación del desempeño integral de los municipios se desarrolla con base en el índice de desempeño municipal, que resume el de las administraciones municipales desde una perspectiva integral con base en los resultados obtenidos en los componentes de eficacia, eficiencia, gestión y cumplimiento de requisitos legales. Dichos componentes reciben una ponderación de igual peso para cada uno, de forma que el indicador integral se calcula mediante asignación de un porcentaje igual de participación para cada componente. Es decir, es un promedio ponderado, calculado de la siguiente manera:

$$IDI_i = \sum_{i=1}^4 \frac{1}{4} * C_i$$

Donde:

IDI_i = índice de desempeño integral para el i-ésimo municipio.

C_i = Componente por evaluar para el i-ésimo municipio.

Es decir

$$IDI_i = 0.25 * Eficacia_i + 0.25 * Eficiencia_i + 0.25 * Requisitos Legales_i + 0.25 * Gestión_i$$

Las calificaciones cercanas a 100 corresponden a los municipios de mejor desempeño, por ser los que cumplen lo establecido en sus planes de desarrollo, consiguen la mayor cantidad de bienes y servicios en relación con los insumos que utilizan, cumplen a cabalidad lo estipulado en la ley 715 de 2001 en cuanto a la ejecución de los recursos del SGP y tienen una alta capacidad de gestión administrativa y fiscal. Para facilitar la caracterización municipal, los resultados de la medición se presentan por rangos de desempeño, según el DNP (2014).

Números de municipios por rangos de calificación del desempeño integral municipal

Niveles de cumplimiento	Sobresaliente	Satisfactorio	Medio	Bajo	Crítico
Rangos de cumplimiento	Mayores o iguales que 80	Mayores o iguales que 70 y menores que 80	Mayores o iguales que 60 y menores que 70	Mayores o iguales que 40 y menores que 60	Menores que 40

Fuente: DNP (2014)

6.2. Método de solución

6.2.1. Análisis del grado de asociación

El índice de desempeño integral se encuentra conformado por cuatro subindicadores fiscales que se encuentran relacionados entre sí. Así, se aplicará la modelación econométrica, que permite cuantificar el grado de relación de la variable endógena índice de desempeño integral (IDI) y las variables explicativas que son los subindicadores de eficacia (EF), eficiencia (EFI), requisitos legales (RL) y gestión administrativa (GA).

El coeficiente de correlación lineal mide el grado de intensidad de la posible relación entre las variables. Se aplica cuando la relación que puede existir entre las

variables es lineal. Los valores que puede tomar el coeficiente de correlación (r) son²: $-1 < r < 1$. Un valor mayor en valor absoluto a 0,70, $|r| > 0,70$, se considera una correlación lineal o grado de asociación lineal elevada. Lo que interesa de la correlación entre la variable endógena y las variables exógenas es su tendencia de relación, es decir, si es directamente proporcional o inversamente proporcional, pues aunque las relaciones pueden ser “pobres” las variables explicativas deben de ir dentro del modelo (Gujarati, 2004).

Luego de validar las relaciones existentes de entre los subindicadores se procede a estimar el modelo econométrico que permitirá la predicción de la sensibilidad del movimiento del IDI por los cambios efectuados por cada subindicador integral, *ceteris paribus*, es decir, si permanecen sin cambio los demás.

Para validar la hipótesis nula, de existencia de relación entre los subindicadores integrales, se plantean las hipótesis nula y alternativa:

H_0 : *no existe relación entre los subindicadores integrales*

H_1 : *sí existe relación entre los subindicadores integrales*

Y se valida con la estadística:

$$T = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$$

Donde r es el coeficiente de correlación y n es el tamaño de la muestra.

En consecuencia, la regla de decisión es:

Si la Pr[estadística] es menor o igual a 0.05 se rechaza H_0 .

² $r_{XY} = \frac{\sigma_{XY}}{\sigma_X\sigma_Y} = \frac{E[(X-\mu_X)(Y-\mu_Y)]}{\sigma_X\sigma_Y}$. Es la relación entre la covarianza y el producto de las desviaciones típicas de las variables X y Y. Se encuentre en el intervalo I: $r \in I[-1 \leq r \leq +1]$.

6.2.2. Modelación econométrica

El modelo de predicción econométrica permite estimar el valor esperado de una variable aleatoria dependiente sobre varias variables independientes, denominadas regresoras. La aplicación de este método implica un supuesto de linealidad cuando la variable dependiente presenta un comportamiento creciente o decreciente; por tal razón se hace indispensable que, antes de la selección del método se efectúe un análisis de regresión y correlación que determine la intensidad de las relaciones entre las variables que componen el modelo.

Es decir, el modelo que permite explicar las sensibilidades del índice de desempeño integral sobre los subindicadores integrales de eficacia, eficiencia, requisitos legales y gestión administrativa, cuyos respectivos símbolos se enunciaron con anterioridad, es:

$$IDI_i = \beta_0 + \beta_1 EF_i + \beta_2 EFI_i + \beta_3 RL_i + \beta_4 GA_i + \varepsilon_i$$

Por el lado de los coeficientes, se espera que la relación entre IDI y los subindicadores EF, EFI, RL y GA sea directa, es decir, los betas deben ser mayores que cero, lo que significa se debe cumplir que a medida que dichos subindicadores aumenten, el IDI aumentará en forma parcial por cada subindicador.

En otros términos,

$$\beta_{EF} > 0; \beta_{EFI} > 0; \beta_{RL} > 0; \beta_{GA} > 0$$

Para estimar el modelo se deben tener en cuenta los siguientes supuestos sobre las perturbaciones estocásticas, ε_i :

- (1) El valor esperado de la perturbación aleatoria debe ser cero para cualquier observación:

$$E[\varepsilon_i] = 0$$

- (2) La varianza de las perturbaciones es constante (condición de homoscedasticidad o de igual varianza):

$$V[\varepsilon_i] = \sigma^2$$

- (3) Independencia o ausencia de autocorrelación entre las perturbaciones:

Dados dos valores cualesquiera de X , x_i , x_j , con $\forall i \neq j$, el coeficiente de correlación entre ε_i y ε_j es nulo:

$$\text{corr}[\varepsilon_i, \varepsilon_j] = 0$$

6.3. Cambio estructural

Según Mahía, R. (2011, p. 1) se entiende por cambio estructural en un modelo básico de regresión lineal (MBRL):

La definición analítica del modelo establece como hipótesis de partida que los parámetros β_j asociados con cada variable exógena son únicos y válidos para representar la relación entre la endógena y_i y cada una de las exógenas x_{ji} a lo largo (o ancho) de la muestra de datos seleccionada en el análisis. Esto es, los parámetros de la relación analítica son idénticos para todas las observaciones muestrales (los parámetros no tienen subíndice “i”); dicho de otro modo, la representación analítica sostiene que la estructura de relaciones entre variables se mantiene constante.

Si se plantea el modelo temporal de datos de panel que trata de explicar el crecimiento del indicador de desempeño integral y , para la estimación de los parámetros, se decide tomar una muestra de datos que cubre el período de 2007 a 2013, los parámetros estimados mediante el uso de dicha información han de ser únicos para todo el período.

Esto implica, desde el punto de vista teórico, que la relación entre IDI y los subindicadores EF, EFI, RL, y GA, se ha mantenido constante en los últimos años.

Si esta hipótesis de permanencia de los parámetros se incumple, debe entonces hablarse de cambio estructural que, por tanto, se define como la evidencia de alteración significativa de los parámetros del modelo a lo largo de la muestra utilizada; en un caso como este, resultará difícil admitir, por tanto, que la realidad puede representarse, desde el punto de vista analítico, con un único conjunto de parámetros de tipo β .

Un grado de cambio estructural es, en esencia, inevitable, es decir, que la hipótesis de permanencia estructural es, en la práctica, una restricción. La econometría se interesa en observar la interrelación compleja entre las variables de un sistema o subsistema económico. La mayor parte de los sistemas multivariantes, tanto en economía como en otros contextos, no son sistemas estables, estáticos, en equilibrio: tanto desde el punto de vista teórico, conceptual, como en el plano puramente empírico, lo cierto es que no solo las variables cambian (crecen, se aceleran, decrecen,...) sino que, a lo largo del tiempo, también se modifican las relaciones que existen entre ellas, aparecen nuevas variables relevantes y dejan de tener importancia factores que antes eran decisivos. En este contexto de variabilidad, de dinamismo, de cambio, parece, por tanto, algo restrictivo e ingenuo sostener una visión estática del sistema.

En definitiva, el propio marco de análisis invita a pensar que, con mayor o menor relevancia cuantitativa, el indicador IDI analizado mediante un enfoque econométrico presentará cierta variabilidad estructural.

6.3.1. Causas del cambio estructural

- La alteración exógena de la estructura analítica a lo largo del período analizado.
- Los cambios del marco analítico, progresivos o bruscos, causan la aparición de problemas de cambio estructural.
- La omisión de variables relevantes en la especificación de un modelo básico de regresión lineal (MBRL).
- Una inadecuada selección de la forma funcional en el modelo.

La detección del cambio estructural puede llevarse a cabo de muy distintos modos. Pulido San Román y Pérez García (2011, p. 435) muestran que la prueba estadística de Chow permite validar la hipótesis nula de existencia de cambio estructural; es una prueba paramétrico sobre los residuos de estimaciones alternativas cuya aplicación debe acatar requisitos estrictos.

Las hipótesis nula y alternativa son:

H_0 : existe cambio estructural del IDI entre 2007 y 2011

H_1 : no existe cambio estructural del IDI entre 2007 y 2011

La estadística de prueba es:

$$F = \frac{(\varepsilon' \varepsilon - (\varepsilon'_1 \varepsilon_1 + \varepsilon'_2 \varepsilon_2))/k}{(\varepsilon'_1 \varepsilon_1 + \varepsilon'_2 \varepsilon_2)/(n_1 + n_2 - 2k)} \sim f(k, n_1 + n_2 - 2k)$$

Por lo que la regla de decisión es:

Si la Pr[estadística] es menor o igual a 0.05 se rechaza H_0 .

6.3.2. Análisis estadístico

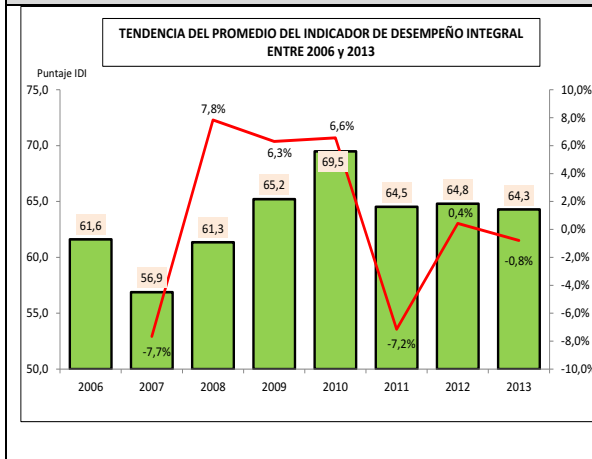
6.3.2.1. Tendencia de los subindicadores

El indicador del desempeño integral presenta un promedio entre 2006 y 2013 de 63,5 puntos en la clasificación media. Este puntaje del indicador IDI muestra que los municipios del Departamento de Antioquia cumplen de manera intermedia los cuatro subindicadores integrales.

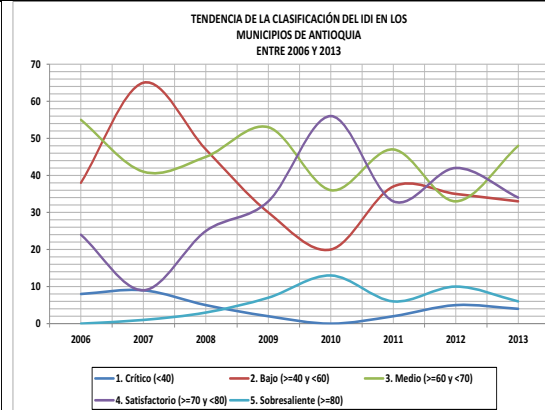
Los resultados alcanzados por las entidades territoriales en el IDI se interpretan de acuerdo con el envío de información, la calidad de la misma y el nivel de cumplimiento alcanzado, según los rangos que establece la metodología de cálculo.

La gráfica 1 muestra las variaciones del IDI entre 2006 y 2013. El IDI en los años 2007, 2011 y 2013 disminuyó en 7.7% (4.7 puntos), 7.2% (5.0 puntos) y 0.8% (0.5 puntos) con respecto a sus respectivos años anteriores. En los años 2008, 2009, 2010 y 2012 el IDI aumentó en 7.8% (4.5 puntos), 6.3% (3.9 puntos), 6.6% (4.3 puntos) y 0.4% (0.3 puntos) con respecto a sus años inmediatamente anteriores. Ver gráfica 1.

Gráfica 1. Variación del IDI promedio de los municipios de Antioquia entre 2006 y 2013



Gráfica 2. Tendencia de la clasificación de calificación del IDI para los municipios de Antioquia entre 2006 y 2013



Fuente: elaboración propia

La tendencia de la clasificación crítica del IDI de los municipios de Antioquia se muestra estable y en ella hay entre cero y nueve municipios. Hay que destacar que en los últimos dos años disminuyó. Para la clasificación baja los municipios presentan un decrecimiento muy fuerte. La media presenta una tendencia a disminuir. La satisfactoria presenta un comportamiento creciente y en la sobresaliente hay estabilidad. Ver gráfica 2.

Por otra parte, los Municipios d Antioquia presentan en el 2006 un promedio de IDI de 61,6 puntos. Es decir, los municipios de Antioquia presentan en promedio un cumplimiento medio de los subindicadores eficacia, eficiencia, gestión y cumplimiento de requisitos legales. Po otra parte, el 58% de los municipios presentan un IDI superior al promedio. En el año 2007 el 52% de los municipios presentan un IDI superior a su promedio 56,9 puntos, que representa un grado de cumplimiento bajo. En el año 2008 el 51% de los municipios presentan un IDI superior a su promedio 61,3 puntos que indica un cumplimiento medio de los subindicadores. En el año 2009 el 51% de los municipios presentan un IDI superior a su promedio 65,2 puntos que representa un cumplimiento medio de los subindicadores. En

los años 2010, 2011, 2012 y 2013 el 56% de los municipios presentan un IDI superior a su promedio 69,5, 64,5, 64,8 y 64,3 puntos respectivamente, que representa un cumplimiento medio de los subindicadores, ver cuadro 1.

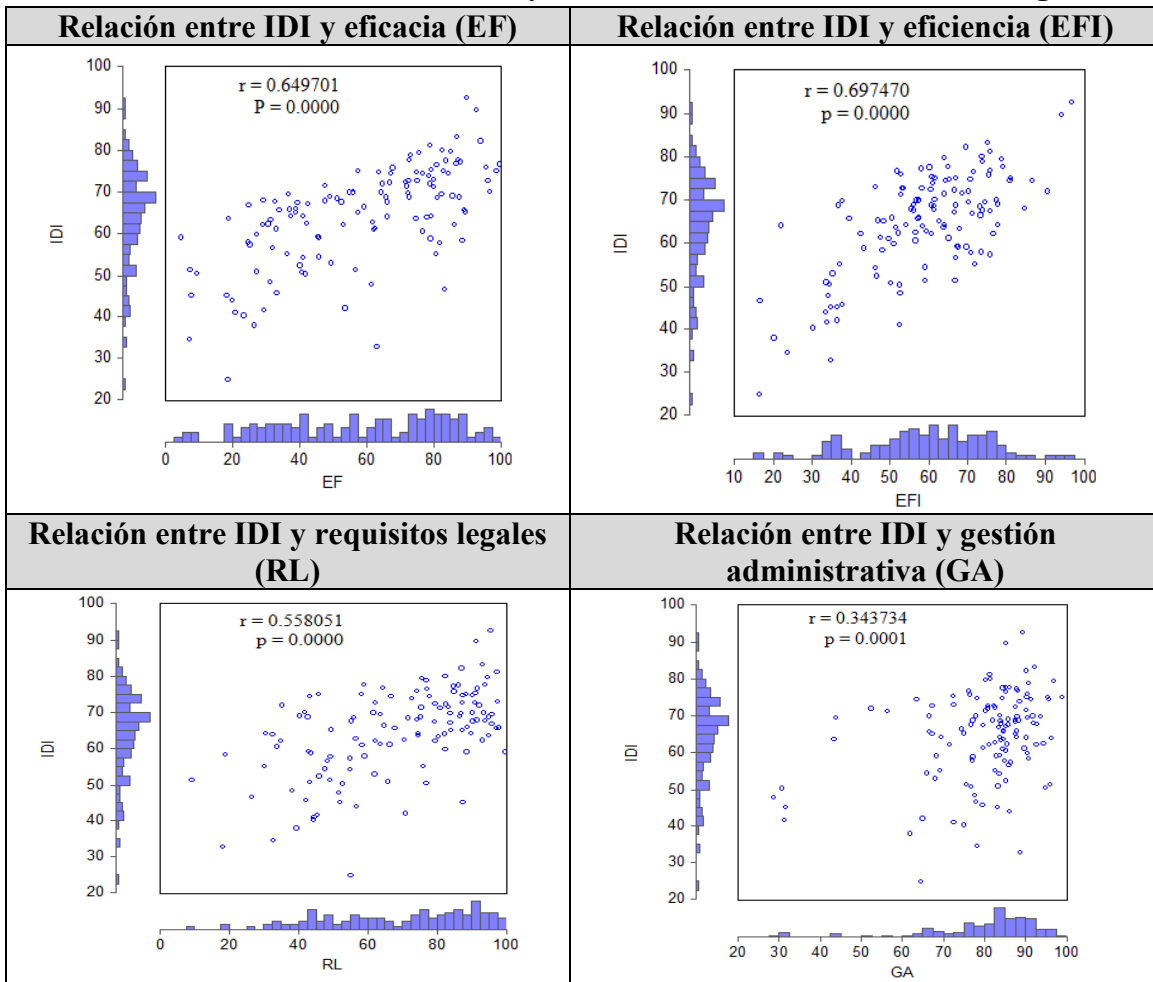
Cuadro 1. Promedio del IDI en los años 2006 hasta 2013

Año	Promedio del IDI	Municipios por encima del promedio	Municipios por debajo del promedio
2006	61,6	58%	42%
2007	56,9	52%	48%
2008	61,3	51%	49%
2009	65,2	51%	49%
2010	69,5	56%	44%
2011	64,5	49%	51%
2012	64,8	56%	44%
2013	64,3	56%	44%

6.3.2.2. Análisis de relación entre los subindicadores

En la gráfica 3 se muestra el análisis correlacional entre las variables independientes, EF, EFI, RL y GA, sobre la variable dependiente, IDI. Se muestran en cada caso el coeficiente de correlación y el valor de probabilidad de significancia del grado de asociación del IDI y los subindicadores integrales objeto de estudio. La relación que se presenta moverá al indicador de desempeño integral en forma positiva o negativa de manera proporcional según lo que indique en cada situación el modelo econométrico.

Gráfica 3. Correlaciones entre IDI y cada uno de los subindicadores integrales



Fuente: elaboración propia

La relación entre el IDI y cada uno de los subindicadores eficacia, eficiencia, requisitos legales y gestión administrativa es directamente proporcional y sus valores de probabilidad de significancia son muy cercanos a cero. Por lo tanto, las relaciones entre los subindicadores y el IDI se consideran moderadas y significativas con nivel de confianza del 95% en cada caso.

6.3.3. Modelo econométrico

La estimación del modelo econométrico del logaritmo del IDI sobre los logaritmos de los subindicadores EF, EFI, RL y GA permite determinar las elasticidades del IDI. Esto mostrará la sensibilidad del IDI ante cambios porcentuales de los subindicadores integrales.

Tabla 2. Modelo estimado de las elasticidades del IDI

Dependent Variable: LOG(IDI)

Method: Least Squares

Sample: 1 125

Included observations: 125

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(EF)	0.165560	0.012283	13.47835	0.0000
LOG(EFI)	0.289065	0.023490	12.30596	0.0000
LOG(RL)	0.214861	0.017899	12.00391	0.0000
LOG(GA)	0.141781	0.032817	4.320406	0.0000
C	0.815179	0.158341	5.148259	0.0000
R-squared	0.871169			
Adjusted R-squared	0.866875			
F-statistic	202.8639			
Prob(F-statistic)	0.000000			
Durbin-Watson stat	1.755820			

Fuente: elaboración propia con base en el software *EViews*

El modelo estimado con los subindicadores integrales explica el 87.11% de la variabilidad del indicador de desempeño integral. Se puede decir que el ajuste es muy bueno.

Las relaciones planteadas entre los subindicadores y el IDI se cumplen, por cuanto los signos de los betas son positivos. Los coeficientes (betas) estimados con un nivel del 5% son significativos. Los valores de las probabilidades son menores con el 0.05 de significancia.

Cada beta estimado es menor que uno en valor absoluto, lo que permite concluir que el indicador de desempeño integral es inelástico: $|\beta| < 1$, ante cambios de cada subindicador integral.

En otros términos, el movimiento de 1% del subindicador de eficacia induce en el de desempeño integral –uno positivo de 0.16%, *ceteris paribus*, es decir, si permanecen constantes los demás subindicadores integrales. De igual manera, al incrementarse en una unidad porcentual cada uno de los indicadores de eficiencia, requisitos legales y gestión administrativa, el de desempeño integral se moverá en sentido positivo en alrededor del 0.29%, el 0.21% y el 0.14%, en su orden, *ceteris paribus*.

La participación que presenta el subindicador de eficacia sobre el de desempeño integral es del 32.0%. El de eficiencia participa con el 29.2%, el de requisitos legales con el 28.5% y el de gestión administrativa con el 10.3% sobre el de desempeño integral.

Los subindicadores de eficacia y eficiencia participan con el 61.2% acumulado del de desempeño integral. Así, si se mueven el componente de eficacia, que está asociado con el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidos en los planes de desarrollo, los cuales son un instrumento fundamental para una buena gestión de los gobiernos y las administraciones públicas territoriales y la base primordial para los procesos de rendición de cuentas, y el componente de eficiencia, que tiene como objetivo medir la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios básicos, el desempeño integral ascenderá en el 61.2%. En otras palabras, la eficiencia, como medida de desempeño de la gestión, permite evaluar la capacidad de un municipio para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios, y gracias a ella la clasificación de los municipios mejorará de manera sustancial. Esto se observa en el esquema de cadena de valor de los componentes de eficacia y eficiencia. Ver esquema 2.

Esquema 2. Cadena de valor de los subindicadores de eficiencia y eficacia



Fuente: DNP (2014)

6.3.4. Análisis del cambio estructural

La estimación del modelo para los años 2007 y 2011 es significativa al 5%. Para la prueba de cambio estructural de Chow resulta una probabilidad de 0.0966, mayor del nivel 0.05 de significancia. Ver tabla 3.

Tabla 3. Prueba de Chow para el cambio estructural

Gráfica del cambio estructural	Prueba de Chow												
<p>IDI</p>	<p>Chow Breakpoint Test: 125 Null Hypothesis: No breaks at specified breakpoints Varying regressors: All equation variables Equation Sample: 1 250</p> <table border="1"> <tr> <td>F-statistic</td> <td>1.990748</td> <td>Prob. F(4,242)</td> <td>0.0966</td> </tr> <tr> <td>Log likelihood ratio</td> <td>8.093787</td> <td>Prob. Chi-Square(4)</td> <td>0.0882</td> </tr> <tr> <td>Wald Statistic</td> <td>7.962992</td> <td>Prob. Chi-Square(4)</td> <td>0.0929</td> </tr> </table>	F-statistic	1.990748	Prob. F(4,242)	0.0966	Log likelihood ratio	8.093787	Prob. Chi-Square(4)	0.0882	Wald Statistic	7.962992	Prob. Chi-Square(4)	0.0929
F-statistic	1.990748	Prob. F(4,242)	0.0966										
Log likelihood ratio	8.093787	Prob. Chi-Square(4)	0.0882										
Wald Statistic	7.962992	Prob. Chi-Square(4)	0.0929										

Fuente: elaboración propia mediante empleo de *EViews*

7. Conclusiones

La descentralización en Colombia es un fenómeno político-administrativo que tiene dos visiones antagónicas; por un lado, fortalece a los gobiernos locales, dada la crisis de legitimidad en las regiones y subregiones de los departamentos, en especial para el departamento de Antioquia, mientras requiere tecnificación y especialización en los diferentes niveles de gobierno para cumplir las metas de gestión; por otro lado, puede ser vista como un traslado de competencias desde la administración central hacia los gobiernos regionales o locales, incluso abriendo el campo hacia la privatización de servicios con la participación de personas naturales o empresas privadas que contraten con los municipios; de ahí que los buenos resultados administrativos y de gestión dependen, en gran medida, de las iniciativas locales de sus dirigentes, así como de factores externos al ente territorial y ligados a la violencia generalizada en el departamento y el país.

En cuanto a las finanzas públicas municipales, en los últimos años y, en especial, en los estudiados en el presente trabajo de investigación, han estado permeadas por el accionar de diversos grupos al margen de la ley, lo que impide el manejo eficiente de los recursos que alimentan los planes, programas y proyectos de cada ente territorial y que estén encaminados a solucionar las diferentes necesidades de las comunidades en todo el departamento de Antioquia.

En relación con el índice de desempeño integral, La tendencia del mismo es a moverse en forma estable a lo largo del tiempo.

Así mismo, las relaciones de los subindicadores de eficacia, eficiencia, requisitos legales y gestión administrativa sobre el indicador de desempeño integral son directas. Es

decir, a medida que los subindicadores mejoren, el indicador de desempeño integral también lo hará.

Por otro lado, en el indicador de desempeño integral participan los subindicadores de eficacia y eficiencia con el 61.2% acumulado.

Por último, y no menos importante, el IDI en el año 2007 presenta un cambio estructural con respecto al año 2011, lo que puede explicarse por la puesta en marcha del plan de gobierno de la segunda administración del señor Álvaro Uribe Vélez, que concentró sus esfuerzos en el sector militar, y para el año 2011 por el enfoque político-administrativo del gobierno del señor Juan Manuel Santos Calderón, que difiere en gran medida de su antecesor; por lo tanto, una nueva forma de gobierno genera traumas al interior de la nación hasta que se estabiliza la gestión.

8. Recomendaciones

En aras de garantizar la transparencia en la gestión pública, para que los ciudadanos tengan un acercamiento con la administración pública y conozcan la gestión de sus gobernantes, y, en especial, para que los recursos, tanto propios como aquellos que tienen su origen en la Nación, estén dirigidos a la solución de las numerosas problemáticas que aquejan a los entes territoriales y se propenda por el mejoramiento de las condiciones de vida de la inmensa mayoría, se construyó una metodología de medición y análisis del desempeño municipal; en particular, como se planteó a lo largo de la investigación, enfocó hacia las variables que participan en el índice de desempeño integral que evidencien cuál de los cuatro subindicadores tiene una mayor ponderación y, por ende, los entes territoriales

deberían concentrar mayores esfuerzos para así mejorar de manera sustancial sus indicadores, de modo tal que se transformen en un aumento de recursos que permitan solucionar diversas problemáticas y acercarse al progreso en términos de mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

El presente documento de investigación se convierte así en un instrumento que permitirá a un sinnúmero de entes territoriales mejorar sus indicadores de cara a la evaluación que realizan cada año las secretarías de planeación departamentales y el Departamento Nacional de Planeación, lo que permitiría, como más arriba se planteó, el aumento de recursos de capital, la posterior solución de las dificultades que aquejan a la comunidad y el mejoramiento continuo en los índices de calidad de vida.

Referencias

Amat, O. (2012). *Contabilidad y finanzas para dummies*. Recuperado el 28 de noviembre de 2014, de:

http://www.planetadelibros.com/pdf/DUM_contabilidad_y_finanzas_WEB.pdf

Araneda Dörr, H. (1994). *Finanzas públicas*, 3ª ed. actualizada. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. Recuperado el 5 de diciembre de 2014, de: <http://librosen-pdf.blogspot.com/2014/09/finanzas-publicas-en-pdf.html>

Bonnefoy, J. C., y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES / Organización de las Naciones Unidas, ONU / Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, CEPAL / Deutsche Gesellschaft

für Technische Zusammenarbeit, GTZ. Recuperado el 29 de noviembre de 2014, de:
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/5611-indicadores-de-desempeno-en-el-sector-publico>

Congreso de Colombia (1994). *Ley 152 de 15 de julio de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá: Congreso de Colombia. Recuperado el 5 de junio de 2015, de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>

Congreso de Colombia (2000). *Ley 617, de 6 de octubre de 2000, por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*. Bogotá: Congreso de Colombia.

Recuperado el 5 de junio de 2015, de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771>

Congreso de Colombia (2001). *Ley 715, de 21 de diciembre de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (acto legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*. Bogotá: Congreso de Colombia.

Recuperado el 5 de junio de 2015, de:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestog>

eneraldelanacion/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20715%20de%20diciembre%2021%20de%202001

Congreso de Colombia (2007). *Ley 1176, de 2007, de 27 de diciembre de 2007, Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de Colombia. Recuperado el 5 de junio de 2015, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>

Córdoba Padilla, M. (2009). *Finanzas públicas. Soporte para el desarrollo del Estado*, 2ª ed. Bogotá: Ecoe.

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2005). *Medición y análisis del desempeño integral de los municipios. Informe de resultados, vigencia 2005*. Bogotá: DNP. Recuperado el 02 de febrero de 2015, de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/INFORME%20EVALUACIÓN%20INTEGRAL%202005.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2011). *Informe al Congreso. (artículo de la ley 152 de 1994 y el artículo 229 de la ley 1450 de 2011)* Bogotá: DNP. Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de: https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/Documentos/Informe_Congreso_Presidencia_2011_WEB.pdf

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2013). *Evaluación del desempeño integral de los municipios. Informe de resultados, vigencia 2012 (artículos 79, ley 617 de 2000, 90 de la ley 715 de 2001 y 49 de la ley 152 de 1994)*. Bogotá: DNP. Recuperado el

05 de enero de 2015, de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Libro%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202012%20Versi%C3%B3n%2027-12-13.pdf>

Gujarati, D. N. (2004). *Econometría*. México: McGraw-Hill.

Horngren, Charles T. (1980). *Contabilidad de costos*, un enfoque de gerencia. México: Prentice-Hall.

Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*, 1ª reimpr. Santiago: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 5 de diciembre de 2014 de:
http://terceridad.net/PyPS/Por_temas/14_Proc-Pol_metodo/Expositores/Lahera%20Parada%20Eugenio,%20Introduci%F3n%20a%20las%20Pol%EDticas%20P%FAblicas%20pp.%2013%20-%20138.pdf

Mahía, R. (2011). *Econometría e informática. Apuntes de clase I*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, UAM. Recuperado el 12 de mayo de 2015, de:
https://www.uam.es/personal_pdi/economicas/rmc/econometria/pdf/HPCAMBIOEST_2011.pdf

Natera Peral, A. (2005). La gobernanza como modelo emergente de gobierno y de gestión pública. *Gestión y Análisis de Política Pública*, 33-34, 53-65.

Ortega Cárdenas, A. (2010). *Hacienda pública. Las finanzas del Estado*. Bogotá: Ecoe.

Presidencia de la República (1986). *Decreto extraordinario 1222, de 18 de abril de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental*. Bogotá: Presidencia de

la República. Recuperado el 5 de diciembre de 2014 de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6100>

Presidencia de la República (1992). *Decreto 2132, de 29 de diciembre de 1992, por el cual se reestructuran y fusionan entidades y dependencias de la administración nacional*. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado el 5 de diciembre de 2014 de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2132_1992.html

Presidencia de la República (1993). *Decreto 1421, de 21 de julio de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá*. Bogotá:

Presidencia de la República. Recuperado el 5 de diciembre de 2014, de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1507>

Presidencia de la República (1996). *Decreto 111, de 15 de enero de 1996, por el cual se compilan la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*. Bogotá: Presidencia de la República.

Recuperado el 5 de diciembre de 2014, de:

<https://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=243&download=Y>

Presidencia de la República (2008). *Decreto 313, de 6 de febrero de 2008, por medio del cual se reglamentan parcialmente las leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007*. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado el 5 de diciembre de 2014, de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28750>

Presidencia de la República (2009). *Decreto 276, de 30 de enero de 2009, por medio del cual se modifica parcialmente el decreto 313 de 2008, que reglamenta parcialmente la ley 1176 de 2007, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Presidencia de la

República. Recuperado el 5 de diciembre de 2014, de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34948>

Presidencia de la República (2011). *Informe al Congreso*. Bogotá: Presidencia de la

República. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Publicaciones/Documents/InformePresidente2011.pdf>

Pulido San Román, A., y Pérez García, J. (2011). *Modelos econométricos. Guía para la elaboración de modelos econométricos con EViews*. Madrid: Pirámide.

Quantitative Micro Software, QMS (2007). *EViews 6 user's guide I*. Irvine, CA:

QMS.

Ramírez J., J. C., y Parra-Peña S., R. I. (2013). *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y*

desarrollo. Bogotá: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América

Latina y el Caribe, CEPAL. Serie Estudios y Perspectivas, 23. Recuperado el 13 de

enero de 2015, de:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4820/LCL3610_es.pdf?sequence=1

Real Academia Española, RAE (2014). *Diccionario de la lengua española*, 23^a ed. Madrid:

Espasa. Recuperado el 5 de diciembre de 2014, de: www.rae.es

Rubio, M. (2002). *Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia*. Bogotá:

Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Documentos CEDE.

Sánchez Torres, F. (2008). *La descentralización en Colombia: el desempeño fiscal de las*

entidades subnacionales. Informe final. Bogotá: Banco Interamericano de

Desarrollo, BID. Recuperado el 13 de enero de 2015, de:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35381711>

Tiana Ferrer, A. (1997). Qué son y qué pretenden. Indicadores educativos, política educativa. *Cuadernos de Pedagogía* (La Habana), 256, 50-53. Recuperado el 19 de enero de 2015, de: <http://www.cubaeduca.cu/medias/pdf/1355.pdf>

Villegas, Héctor B. (2001). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, 7ª ed. ampliada y actualizada. Buenos Aires: Ediciones JJCPM/MI. Recuperado el 28 de marzo de 2015, de:

http://www.utopiaderecho.com.ar/apuntes/tercero/finanzas/Hector_Villegas_-_Curso_de_Finanzas,_Derecho_Financiero_y_Tributario.pdf