

**CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA INVERSIÓN DE RECURSOS DE  
REGALÍAS EN EL SECTOR SALUD. EL CASO DE LA JAGUA DE IBIRICO,  
CESAR 2008-2015**

**RUBBY STELLA RODRIGUEZ RINCON**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL**

**BOGOTÁ, ENERO DE 2017**

**CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA INVERSIÓN DE RECURSOS DE  
REGALÍAS EN EL SECTOR SALUD. EL CASO DE LA JAGUA DE IBIRICO,  
CESAR 2008-2015**

**RUBBY STELLA RODRIGUEZ RINCON**

**Trabajo de grado para obtener el título de Magister en Política Social**

**Director: GABRIEL JOHN TOBÓN QUINTERO**

**Magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL  
BOGOTÁ, ENERO DE 2017**

## **DEDICATORIA**

*Este trabajo de grado está dedicado  
a mi Madre Luz Marina,  
quien siempre ha sido incondicional.*

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar quiero agradecer a mi tutor Gabriel Tobón por su esfuerzo y dedicación, por la motivación, por su responsabilidad y rigor académico.

En segundo lugar le agradezco a la profesora María Fernanda Sañudo por sus orientaciones que fueron de gran utilidad.

Mi agradecimiento también va dirigido a todos los funcionarios de Vigilancia y Control del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Planeación Nacional que muy amablemente atendieron mis inquietudes.

Además extiendo mi mas sincero agradecimiento a los funcionarios de la alcaldía de la Jagua de Ibirico que me brindaron la información requerida en el momento oportuno.

Finalmente le Agradezco al profesor Oswaldo Aguilar por la información brindada, por su amabilidad y atención.

## RESUMEN

En los últimos años el dinamismo de la economía colombiana ha estado basado en la explotación minero-energética. De la cual, ha recibido ingresos sustanciales que se han traducido en regalías. Sin embargo, la ausencia de políticas efectivas que regulen y controlen estos recursos, sumado a la precaria calidad de la gestión pública nacional, departamental o municipal no han permitido un uso eficiente de los mismos provocando un conjunto considerable de problemas en distintos ámbitos dentro de los cuales se pueden destacar los problemas e impactos negativos en los aspectos ambientales y sociales, en estos últimos los más significativos son aquellos que afectan la salud de los ciudadanos.

Para el caso específico de este estudio se analizó el municipio de la Jagua de Ibirico, el segundo municipio productor de carbón de Colombia, el cual ha recibido cuantiosas sumas de recursos de regalías, no obstante, cuenta con un alto índice de necesidades insatisfechas, para el caso específico de la salud, al día de hoy tiene muchas problemáticas sin resolver, las cuales cada vez van en aumento, entre las principales se encuentran la mortalidad infantil, desnutrición, embarazos en adolescentes, problemas respiratorios, afecciones de la piel, problemas mentales, entre otros. Existiendo de esta manera una vulneración al derecho fundamental a la salud.

**Palabras clave:** Regalías, calidad de la gestión pública, derecho a la salud

## SUMMARY

In the past years the economy's dynamism in Colombia has been based on mining-energy exploitation. Of which, it has received substantial revenues that have resulted in royalties. However, the absence of effective policies that regulate and control these resources, coupled with the precarious quality of national, departmental or municipal public management have not allowed an efficient use of these resources, provoking a considerable set of problems in different ambit within which you can highlight the problems and negative impacts on the environmental

and social aspects, on this last the most significant are those that affect citizen's health.

For the specific case of this study La Jagua De Ibirico was analyzed, Colombian's second coal producer, which has received large sums of royalties, however, it has a high index of unsatisfied needs, in the specific case of health, to date has many unresolved issues, which keep increasing, the main issues are child mortality, malnutrition, teenage pregnancies, respiratory problems, skin conditions, mental issues, among others. Thus exist a violation of the fundamental right of health.

**Key Words:** Royalties, quality of public management, right to health.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>16</b>
<b>1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>20</b>
<b>2 JUSTIFICACIÓN .....</b>	<b>26</b>
<b>3 DESCRIPCIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO .....</b>	<b>27</b>
<b>4 OBJETIVOS.....</b>	<b>28</b>
4.1 OBJETIVO GENERAL.....	28
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	28
<b>5 METODOLOGÍA.....</b>	<b>29</b>
5.1 Enfoque metodológico.....	29
5.2 Estrategia de investigación.....	29
5.3 Descripción del estudio de caso .....	30
5.4 Técnicas e instrumentos de recolección de información .....	31
5.5 Actores intervinientes .....	36
<b>6 ESTADO DEL ARTE.....</b>	<b>37</b>
<b>7 MARCO NORMATIVO .....</b>	<b>45</b>
<b>8 MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>52</b>
8.1 El sector salud y la Gestión para Resultados .....	54
8.2 Gestión pública, gestión pública municipal y gestión para resultados.....	62
5.3 El Sistema General de Regalías bajo el enfoque de Gestión para resultados..	78
<b>9 RESULTADOS Y ANÁLISIS .....</b>	<b>81</b>
9.1 Características de los principales problemas de salud de los habitantes del municipio de la Jagua de Ibirico.....	81
9.1.1 Resultado de los proyectos ejecutados en salud con los recursos de regalías. 87	
9.2 Características del modelo de gestión pública del municipio .....	89
9.3 Calidad en la gestión pública del municipio de la Jagua de Ibirico en la inversión de los recursos de regalías en los proyectos de salud .....	91
9.3.1 Índice de Desempeño Integral, DNP .....	91
9.3.2 Indicador de Eficiencia en la Gestión de Recursos .....	92
9.3.3 Indicador de Eficacia en la Gestión de Proyectos .....	93
9.3.4 Índice de Gestión de Proyectos de Regalías, DNP.....	95
9.3.5 Matriz de Evaluación del Sector Interno (MEFI) .....	97
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>99</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>111</b>

## **TABLA DE ABREVIATURAS**

ANM:	Agencia Nacional Minera
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
FNR:	Fondo Nacional de Regalías
GP:	Gestión Pública
GPpR:	Gestión Pública para Resultados
MEFI:	Matriz de Evaluación del Factor Interno
MinSalud:	Ministerio de Salud y del Medio Ambiente
MGA:	Metodología General Ajustada
PDDM:	Plan de Desarrollo Municipal
SGR:	Sistema General de Regalías
SMSCE:	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

## **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Problemas de salud en la Jagua de Ibirico.....	82
Tabla 2. Índice de desempeño integral.....	91
Tabla 3. Índice de eficiencia en la gestión de los recursos.....	92
Tabla 4. Índice de eficiencia en la gestión de los recursos del régimen actual.....	93
Tabla 5. Eficacia en la reducción de la tasa de mortalidad infantil.....	94
Tabla 6. Eficacia en la reducción de la tasa de embarazos en adolescentes.....	95
Tabla 7. Índice gestión de proyectos de regalías.....	96
Tabla 8. Matriz MEFI.....	97-98

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfica 1. Embarazos en adolescentes.....	83
Gráfica 2. Tasa de mortalidad infantil.....	84
Gráfica 3. Tasa de mortalidad por IRA.....	85
Gráfica 4. Tasa de mortalidad por EDA.....	85
Gráfica 5. Problemas cutáneos.....	85



Gráfica 6. Problemas mentales.....	86
Gráfica 7. Obesidad.....	86
Gráfica 8. Tipo, cantidad y valor de los proyectos.....	88
Gráfica 9. Resultado del IGP por categorías.....	97

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación se lleva a cabo en el municipio de la Jagua de Ibirico ubicado en el departamento del Cesar. Siendo la Jagua de Ibirico el segundo municipio productor de carbón de Colombia con una producción de 18 mil millones de toneladas al año, al cual entre 2008-2015 se le han girado regalías directas por \$485,035,473,284 millones (ANM, 2016).

No obstante, es un municipio con un alto índice de necesidades básicas insatisfechas, para el caso específico de la salud, al día de hoy tiene muchas problemáticas sin resolver, las cuales cada vez van en aumento, entre las principales se encuentran la mortalidad infantil, desnutrición, embarazos en adolescentes, problemas respiratorios, afecciones de la piel, problemas mentales, entre otros.

De acuerdo a lo anterior, según algunos indicadores relevantes el panorama que se vive en la Jagua de Ibirico es el siguiente: Necesidades básicas insatisfechas 52%, 11 puntos más alto que el porcentaje departamental el cual es de 41% (DANE, 2014) y 25 puntos más alto que el total nacional, el cual está en 27% (DANE, 2014). Con un promedio de 23 casos de muertes en menores de 5 años por cada 1000 nacidos vivos (DANE, 2013), a nivel del departamento el promedio es de 20 muertes en menores de 5 años por cada 1000 nacidos vivos (DANE, 2013), para el total nacional la tasa de mortalidad en menores de 5 años está en promedio en 17 casos por cada 1000 nacidos vivos (DANE, 2013). Con un promedio de 89 casos de embarazos en niñas entre los 10 y 19 años (DANE, 2015), para el caso departamental el promedio es de 5.199 casos (DANE, 2015), en este sentido, el promedio nacional está en 156.393 casos (DANE, 2015). Lo cual indica que la problemática de embarazos en adolescentes es generalizada y ha ido aumentando tanto a nivel nacional, departamental como a nivel del municipio.

Por otro lado las afecciones en la piel han ido en aumento, según reportes del Ministerio de Salud en el 2015 se presentaron 1104 casos (MinSalud, 2016), 238 casos más que el 2014, es decir, hubo un aumento del 21% en los casos relacionados con problemas de la piel en el municipio. A nivel departamental en el año 2014 se presentaron 34778 (MinSalud, 2016), mientras para el 2015 hubo una disminución de 3009 casos, para un total de casos de 31769 (MinSalud, 2016).

En cuanto a los problemas mentales han pasado de 55 casos en 2009 (MinSalud, 2016) a 246 en 2015 (MinSalud, 2016), en otras palabras hubo un aumento del 78% para los casos de padecimientos mentales, entre los que se encuentran bipolaridad, esquizofrenia, depresión, entre otros. En el nivel departamental en 2009 se reportaron 4009 casos y en 2015, 9391 casos, lo que indica un aumento del 42% (MinSalud, 2016).

Para el caso de las infecciones respiratorias en el municipio se atienden en promedio 3206 casos por año (PDDM, 2016-2019) y en el departamento se atienden en promedio 56709 [(Civigila Cesar, 2016) como se citó en PDDM, 2016-2019].

En cuanto a la desnutrición existe una prevalencia crónica del 7%, cuatro puntos más alto que en el nivel departamental, el cual es de 3% (PDDM, 2016-2019), no obstante la prevalencia de la desnutrición crónica a nivel nacional es de 13,5% (DANE, 2015 ).

Los datos antes señalados son una clara evidencia de que el municipio no ha logrado disminuir las problemáticas de salud, por el contrario han ido en aumento; lo cual implica que existen fallas en la capacidad de gestión del municipio, ya que no se han satisfecho de manera razonable las necesidades de los ciudadanos, lo cual indica que los recursos públicos, en este caso los recursos de regalías, particularmente los que se invierten en la salud de la población, no se han utilizado eficientemente para resolver estas necesidades y problemáticas en materia de

salud, lo que se convierte en un obstáculo para que el municipio adelante una gestión pública de alta calidad en la inversión de recursos de regalías en materia de salud, en la medida que la gestión eficiente de los recursos públicos es un vehículo para lograr una alta calidad en la gestión pública, que contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Lo anterior mencionado indica deficiencia en la aplicación efectiva de las políticas sociales en el municipio. Las cuales son medios para generar cohesión social y fortalecimiento del desarrollo de las comunidades. Como lo anota, Ortiz (2007) “Las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos”. Por consiguiente, dentro de los argumentos que promueven las políticas sociales, según el autor anteriormente referenciado se encuentran, en primer lugar, que en los niños, la pobreza y la malnutrición perjudican la salud, provocando muertes prematuras y dañando las habilidades cognitivas, lo que resulta en una productividad inferior en los futuros adultos. Un alto precio que pagar para un país, además el autor plantea que la inversión en niñas y mujeres tiene numerosos efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social (Ortiz, 2007).

En este mismo sentido, el autor plantea un argumento no menos importante que los anteriores, en el cual se refiere a la desigualdad, la cual es contradictoria con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración del Milenio y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según las cuales todo el mundo tiene derecho a unas mínimas condiciones de vida (alimento, ropa, vivienda, educación, cuidado médico, seguridad social y otros) (p. 9).

Por consiguiente, el propósito de la presente investigación es analizar la calidad de la gestión pública municipal en la inversión de los recursos de regalías para la solución de los problemas en salud de los habitantes de la Jagua de Ibirico.

Esta investigación se centra en el sector salud, teniendo en cuenta que la salud es en un derecho fundamental de los ciudadanos y su garantía es uno de los deberes

y responsabilidades principales del Estado.

De acuerdo a lo anterior, la calidad de la gestión pública en la inversión de los recursos de regalías en la solución a las problemáticas de salud se analizó por medio de los siguientes indicadores: Indicador de Eficiencia en la Gestión de Recursos, Indicador de Eficacia en el logro de cumplimiento de metas de las problemáticas de salud, Índice de Gestión de Proyectos de regalías del DNP, el Índice de Desempeño Integral del municipio y la Matriz de Evaluación del Factor Interno (MEFI).

En este sentido, el abordaje metodológico del presente trabajo es esencialmente cualitativo, pero se apoyara en datos cuantitativos. En cuanto a la estrategia de investigación se utilizó el estudio de caso. Se apoyó en información de fuentes primarias y secundarias. Se construyó una línea de tiempo por medio de la cual se analizaron los recursos recibidos y los proyectos aprobados en el municipio con recursos del SGR que buscaban resolver las principales problemáticas de salud del municipio. Además se utilizó la entrevista semiestructurada como instrumento de recolección de información.

El documento está organizado con base en una introducción y ocho capítulos. En el primer capítulo se presenta el planteamiento del problema, en él, se describe la problemática que existe en el municipio de la Jagua de Ibirico en el tema de la salud. Por su parte en el segundo capítulo se plantea la justificación, la cual explica la importancia y la relevancia del tema de la calidad de la gestión pública del municipio en la inversión de regalías para resolver los problemas de salud.

Posteriormente en el tercer capítulo se desarrolla el estado del arte, en el que se presenta una síntesis de algunos de los más importantes estudios que se han hecho en Colombia y algunos países de Sur América, que presentan condiciones parecidas a las de Colombia, es decir, donde se explotan recursos naturales no renovables y reciben regalías, no obstante los recursos no son invertidos eficientemente para dar solución a las problemáticas sociales.

En el cuarto capítulo se consigna el marco normativo, donde se plasma la ley, las normas y decretos que rigen el nuevo Sistema General de Regalías.

El quinto capítulo está compuesto por el marco conceptual, donde se presentan las principales categorías de análisis que orientaron este estudio, compuestas por el enfoque de derechos humanos, dentro de los cuales se destaca el derecho a la salud. Adicionalmente, se contemplan las categorías referidas a la gestión pública, gestión pública municipal, gestión pública para resultados, regalías, Sistema General de Regalías. El sexto capítulo contempla los objetivos, tanto el general como los objetivos específicos. Por su parte, en el séptimo capítulo está la metodología, donde se describe el enfoque que se utilizó, la estrategia de investigación, además de las técnicas e instrumentos de recolección de información que fueron utilizados.

En el octavo capítulo se encuentran los resultados y el análisis, en los cuales se determinó la calidad de la gestión pública de la Jagua de Ibirico en la inversión de recursos de regalías para la solución a los problemas de salud.

Finalmente se presenta un capítulo de conclusiones, tendientes a reflexionar sobre la calidad de la gestión pública en el municipio de la Jagua de Ibirico. Y se relaciona la bibliografía consultada.

## **1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Siendo Colombia un Estado social de derecho, como está plasmado en la Constitución política de 1991, lo cual indica que tiene deberes para con sus ciudadanos, es decir, sus objetivos deben estar dirigidos al interés general y al bienestar social por medio de políticas orientadas a lograr lo planteado en la Constitución, garantizando de esta manera el acceso a educación, salud, agua

potable, entre otros servicios, los cuales son necesarios para lograr un desarrollo óptimo de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Ahora bien, en las últimas dos décadas Colombia ha centrado el dinamismo de su economía y desarrollo priorizando la explotación minero-energética. De esta manera, este sector se ha considerado por los últimos gobiernos como motor del desarrollo del país y fuente importante de ingresos de sus principales recursos económicos, con base en los cuales se podrían resolver muchos de los problemas sociales que tiene el país, entre ellos los de la salud. La participación del sector minero en el PIB nacional se ha ido incrementando con el paso de los años, pasando del 9,7% en el 2006 a 11,2% en el 2013 (DANE, 2013); por el contrario el sector agropecuario ha disminuido considerablemente la participación en el PIB pasando de 23,5% (Beltrán & Piñeros, 2013) en 1990 al 6,6% en el 2013 (Banco de la Republica, 2013).

En este sentido, la riqueza de los recursos naturales del país y dentro de ellos, los que aportan los recursos minerales y de hidrocarburos han significado una fuente de ingresos considerables, distribuidos inicialmente para mejorar las problemáticas sociales de las regiones y municipios productores de ellos y luego para el resto de municipios a través del mecanismo de las regalías. No obstante, la ausencia de políticas efectivas que regulen y controlen estos recursos, sumado a la precaria calidad de la gestión pública municipal o departamental no han permitido un uso eficiente de los mismos provocando un conjunto de considerable de problemas en distintos ámbitos dentro de los cuales se pueden destacar los problemas e impactos negativos en los aspectos ambientales y sociales, en estos últimos los más significativos son aquellos que afectan la salud de los ciudadanos. De manera particular en las regiones y municipios carboníferos sobresalen agudos problemas como la contaminación del medio ambiente, las infecciones respiratorias agudas y las afecciones en la piel.

Los recursos por regalías se han constituido en fuentes de ingresos muy importantes para los departamentos y municipios en los cuales se explotan los

recursos naturales no renovables, pero como también es sabido la mayoría de estos municipios y departamentos no han invertido de la mejor manera los recursos para resolver las problemáticas sociales que enfrentan.

La regulación del uso de los recursos de regalías hasta el 2012 funcionó bajo un régimen especial amparado por la Ley 141 de 1994, mediante la cual se creó el Fondo Nacional de Regalías-FNR. En el marco de este se establecieron los criterios para la distribución y destinación de los recursos. Esta ley precisó que a las entidades territoriales, en las que primordialmente se ejercen actividades de extracción minero energética, les correspondería el 80% de los recursos de regalías; y al FNR se le debía asignar un 20%. (Ley 141 de 1994, art. 31).

Bajo este modelo el 80% de los recursos eran administrados de forma directa por municipios y departamentos y además admitía un manejo discrecional de los mismos. Bajo estas condiciones se establecía una asignación obligatoria del 60% para la atención y mejoramiento de cuatro áreas de problemas sociales: salud, educación, mortalidad infantil y agua potable y alcantarillado. El valor restante se dirigía en un 30% a libre destinación, 5% para gastos de funcionamiento u operación y otro 5% dirigido a interventorías técnicas. (Ley 756 de 2002, art. 13).

Dentro de las coberturas mínimas que debían lograr las entidades territoriales se encuentran: mortalidad infantil: 1; cobertura en salud mínima para la población pobre: 100%; cobertura mínima en educación básica 90%; cobertura mínima en acueducto y alcantarillado:70%. (Ley 141 de 1994, art. 15)

No obstante, buscando una mejor distribución y una mayor equidad en todos los municipios de Colombia, el Estado reformó el Fondo Nacional de Regalías en el año 2012, con el objetivo de lograr una mayor equidad regional, competitividad, ahorro y buen gobierno. Dicha reformas se realizó mediante la expedición de la Ley 1530 de 2012. A través de esta se crea el Sistema General de Regalías y se modificó el modelo de distribución de los recursos. Bajo este esquema, estos se



asignan ahora a la totalidad de municipios y departamentos del país, los que podrán acceder a estos a través de la formulación de proyectos regionales.

Para el caso específico de este estudio se analizará el papel que han jugado las regalías en la solución a las problemáticas de salud del Municipio de la Jagua de Ibirico ubicado en el departamento del Cesar; departamento que concentra las minas más grandes de carbón, esta actividad económica ha cambiado la estructura de la economía del departamento. La minería pasó de representar el 8% del PIB en 1990 al 65% del PIB en 2014 (DANE, 2014). En la actualidad la explotación carbonífera del departamento se concentra en los municipios: Agustín Codazzi, Becerril, Chiriguana, El Paso y La Jagua de Ibirico, siendo la Jagua de Ibirico uno de los municipios mineros más importante de Colombia; teniendo en cuenta que en el periodo 2012-2015 recibió recursos provenientes de las regalías por un total de \$366.229 millones de pesos, mientras que municipios como Agustín Codazzi recibió regalías por \$145.586 millones, Becerril \$172.879 millones, El Paso \$95.581 millones y Chiriguana \$120.531 millones en ese mismo periodo (DNP, 2015).

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta el propósito de esta investigación, el cual se basa en analizar calidad de la gestión pública del municipio en la inversión de recursos del SGR para la solución a las problemáticas de salud, analizaremos el panorama de este sector en el municipio.

Siendo la salud un derecho fundamental en Colombia, la garantía de este se ha visto comprometida, ya que los ciudadanos no disfrutan del mismo porque existen deficiencias del Estado que no lo permiten. Es así como las problemáticas en los distintos niveles cada vez se agudiza mucho más.

Con respecto al tema de esta investigación, la solución a muchas de esas problemáticas de salud, está relacionada directamente con dos factores muy

importantes, uno son los recursos por regalías que reciben los municipios caracterizados por poseer recursos no renovables en abundancia, los cuales son explotados por compañías extranjeras; de acuerdo a eso, el anterior régimen de regalías establecía una destinación específica para que los municipios cumplieran con unas condiciones básicas en salud, agua potable, mortalidad infantil y educación, sin embargo con la nueva ley de regalías la solución a los problemas de salud ha dependido más del tipo de proyectos que presente el municipio y que sean aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión.

El otro factor, es el uso eficiente y adecuado de estos recursos, el cual es un factor determinante para que los municipios solucionen realmente los problemas sociales que enfrentan y dentro de ellos la salud como uno de los más sensibles, pero este tipo de soluciones están directamente relacionadas con la calidad en la gestión pública en los municipios, dado que ella es el vehículo adecuado para lograr resolver estas problemáticas.

Aunque el municipio ha mejorado relativamente sus coberturas en varios aspectos sociales aún persisten este tipo de problemáticas en varios frentes. Hasta el 2011 la cobertura del acueducto era del 90%, sin embargo, según el Índice de Riesgo para Calidad del Agua IRCA, está calificado como de Riesgo Alto, es decir el porcentaje de la calidad del agua apta para el consumo humano oscila entre 72,5% y 77% (PDDM 2012-2015), en otras palabras el agua no es apta para el consumo humano, lo que ha generado impactos en la salud de la población, particularmente en el incremento de los casos de Enfermedad Diarreica Aguda y parasitosis. La cobertura en alcantarillado era del 89%. Solo el 73% de la población se encontraba afiliada al régimen subsidiado del salud (PDDM 2008-2011).

Según las cifras del Ministerio de Salud en el periodo de 2008-2015 en el municipio de la Jagua de Ibirico se ha presentado un promedio de 23 y 16 casos de muertes en menores de 1 año, por cada 1000 nacidos vivos (MinSalud, 2016). Para el caso de muertes por Infecciones Respiratorias Agudas en el mismo

periodo fue de 18 casos, por cada 1000 personas (MinSalud, 2016). Mientras que el promedio de morbilidad por Enfermedades Diarreicas Agudas fue de 2,2 casos por cada 1000 personas (MinSalud, 2016). Por otra parte, el promedio de casos de embarazos en adolescentes de 10 a 19 años fue de 75,3 casos, de los cuales el 9%, pertenece a adolescentes entre los 10 a 14 años, es decir un promedio de 7 casos.

En el municipio existen muchas problemáticas en el sector salud, además de las mencionadas anteriormente, sin embargo para efecto de esta investigación solo se tendrán en cuenta aquellas que se dan, por un lado con respecto a la mortalidad infantil, ya que no se les está garantizando el derecho fundamental a la vida; por su parte el embarazo en adolescentes constituye un gran problema de salud como lo menciona el ICBF (2015) “a causa de los efectos nocivos en la salud y el bienestar de la madre y sus hijos, la mayoría relacionados con la exposición de las adolescentes a las muertes maternas y a los abortos inseguros” (p. 4).

En este caso, la situación del municipio es particular y más compleja, debido a que la Jagua de Ibirico en los últimos años ha recibido recursos considerables por regalías. Según cifras de la Agencia Nacional Minera, en el periodo 2008-2015 se le han girado al municipio \$485,035,473,284 millones (ANM, 2016) por concepto de regalías del régimen anterior; en cuanto al régimen actual, periodo 2012-2015 se le han girado \$108,826,059,819 millones (ANM, 2016).

Lo anterior es un claro indicador que el municipio no cumplió de la mejor manera con el propósito y los objetivos de lo establecido por la ley, en cuanto a las coberturas mínimas, sin embargo esa situación no solo pasó en la Jagua de Ibirico, fue algo generalizado que caracteriza a los municipios en los en los cuales se explotan recursos naturales no renovables. Esta situación de incumplimiento evidencia una falla grave en la capacidad y calidad de la gestión pública del municipio, teniendo en cuenta que esta debe orientarse al mejoramiento de las condiciones de vida y a la reducción de la pobreza, lo cual, a su vez, implica la obtención de resultados en distintos sectores – mejorar el nivel educativo, las

coberturas y la calidad educativa; la cobertura de afiliación al régimen subsidiado de salud, la mayor cobertura de vacunación; mejorar la cobertura, calidad y continuidad del servicio de acueducto; aumentar la cobertura de la red vial pavimentada; etc.– y, por lo tanto, que el municipio ofrezca un conjunto de productos y servicios, en condiciones de eficiencia (DNP, ESAP & Ministerio de Cultura, 2007).

De acuerdo a lo anterior es importante resaltar el papel que juega la gestión pública en general y sobretodo la gestión pública municipal, teniendo en cuenta que si los recursos, en este caso del Sistema General de Regalías, se gestionan de manera óptima, podrían contribuir sin lugar a dudas de manera realmente positiva al desarrollo integral de las comunidades y mejorarían la calidad de vida de los ciudadanos. Cabe resaltar que este nuevo Sistema General de Regalías al igual que los planes de desarrollo está enfocado para los resultados y se basa en la eficacia, eficiencia, sostenibilidad y transparencia.

Basado en el planteamiento anterior la pregunta que surge en esta investigación es ¿Cuál es la calidad de la gestión pública municipal en la inversión de los recursos de regalías para la solución de los problemas de salud pública de los habitantes de la Jagua de Ibirico en el periodo 2008-2015?

## **2 JUSTIFICACIÓN**

La presente investigación está enfocada en analizar la calidad de la gestión pública del municipio de la Jagua de Ibirico, Cesar en la inversión de recursos de regalías para la solución de los problemas de salud, durante el período 2008-2015, teniendo en cuenta que la Jagua de Ibirico durante el régimen anterior de las regalías era uno de los municipios que más percibía recursos por regalías en el departamento del Cesar, sin embargo la inversión de estos recursos no han logrado los resultados esperados, debido a que siguen existiendo importantes problemas en materia de salud.

Esta investigación resulta pertinente y relevante, en vista de que no se han realizado estudios de caso, en los cuales se interrogue por la calidad de la gestión pública municipal en la inversión de recursos para resolver las problemáticas en el sector salud con los recursos de regalías que percibe el municipio de la Jagua de Ibirico. La calidad de la gestión pública del municipio se midió con base en el Indicador de Eficacia en la Gestión de Proyectos y Recursos, Índice de Gestión de Proyectos de Regalías y la Matriz de Evaluación del Factor Interno, MEFI.

Complementario a lo anterior, se pretende con el presente trabajo, contribuir a los estudios e investigaciones académicas sobre la calidad de la gestión pública que llevan a cabo los municipios, lo cual podría aportar a valorar de mejor manera y más profundamente las prioridades de los proyectos que se ejecutan los municipios. Así, de esta manera servirá para mejorar la calidad de la gestión pública a la hora de resolver los problemas en el sector salud, ya que el trabajo permitirá identificar las falencias, obstáculos, trabas e inconvenientes que podrían ser tenidas en cuenta por las autoridades públicas y los funcionarios a la hora de identificar, diseñar e implementar las políticas, las estrategias, los programas, planes y proyectos que les permitan resolver los problemas sociales con eficacia y eficiencia y hacer un uso adecuado de los recursos públicos, particularmente aquellos que obtienen por el Sistema General de Regalías.

### **3 DESCRIPCIÓN DEL ÁREA DE ESTUDIO**

Caracterización general del municipio

La fundación del municipio de La Jagua de Ibirico se remonta al año 1971 y se le atribuye a Juan Ramón de Ibirico. Hasta 1978 fue un corregimiento de Chiriguaná. En 1979 se convierte en municipio y se ubica en el centro oriente del Departamento del Cesar (PNUD).

La posición astronómica del municipio está entre las coordenadas geográficas: latitud norte 9°24', longitud occidental 73°20'. Limita al norte con el municipio de Becerril, al sur con el municipio de Chiriguaná, al Oriente con la República Bolivariana de Venezuela y al Occidente con el municipio de El Paso y Chiriguaná; a 150 metros sobre el nivel del mar (p. 7).

La Jagua de Ibirico tiene una superficie de 77.579 Has (IGAC, 2011) representando el 3.67% del total del departamento del Cesar. Su superficie se distribuye así: el 99,6% en área rural, es decir, aproximadamente 77.263 Has, la extensión restante corresponde a área urbana. Según la proyección poblacional para el año 2013, el 15% de la población del municipio, esto es, aproximadamente 3.334 personas viven en el área rural mientras que el 85% se encuentra asentado en el área urbana (DANE, Proyecciones Poblacionales, 2013). El índice de ruralidad del municipio es del 50,7% [(ORMET, 2012) como se citó en PNUD]. La población indígena presente en el municipio de La Jagua de Ibirico, se encuentra segregada en el grupo conocido como los Yuko-Yukpa, habitando el corredor formado por el río Cesar y la Serranía del Perijá, entre los municipios de la Paz y La Jagua de Ibirico [(SINIC, 2014) como se citó en PNUD].

## **4 OBJETIVOS**

### **4.1 OBJETIVO GENERAL**

Analizar la calidad de la gestión pública municipal en la inversión de los recursos de regalías para la solución de los problemas en salud de los habitantes de la Jagua de Ibirico, Departamento del Cesar, durante el período 2008-2015.

### **4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar los principales problemas de salud de los habitantes del municipio de la Jagua de Ibirico.

- Analizar el modelo de gestión pública empleado por el municipio en la solución a los problemas de salud y el resultado de los proyectos ejecutados en salud con los recursos de regalías.
- Determinar la calidad en la gestión pública del municipio de la Jagua de Ibirico en la inversión de los recursos de regalías en los proyectos de salud.

## **5 METODOLOGÍA**

### **5.1 Enfoque metodológico**

El abordaje metodológico del presente trabajo es esencialmente cualitativo, pero se apoyara en datos cuantitativos. Esto permitirá una comprensión integral y compleja del fenómeno a estudiar. Dicha comprensión ayudará a establecer las relaciones existentes entre la gestión pública y la calidad de la gestión pública del municipio.

### **5.2 Estrategia de investigación**

La estrategia de esta investigación se llevara a cabo mediante el estudio de caso, el cual, según Martínez (2006), es una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría. (Martínez, 2006, p. 167).

De acuerdo a lo anterior se puede decir que esta herramienta es útil para ampliar el conocimiento en un entorno real, desde múltiples posibilidades, variables y fuentes, porque con este método se puede analizar un problema, determinar el método de análisis así como las diferentes alternativas o cursos de acción para el problema a resolver; es decir, estudiarlo desde todos los ángulos posibles; y por último, tomar decisiones objetivas y viables.

### **5.3 Descripción del estudio de caso**

El estudio de caso fue llevado a cabo en el municipio de la Jagua de Ibirico ubicado en el departamento del Cesar. Según las estadísticas del DANE, el municipio cuenta con una población de 22 mil habitantes (DANE, 2016), es un municipio de segunda categoría, el cual tiene una participación del 17% en el PIB departamental (DANE, 2016). Lo cual lo ubica como el segundo municipio que más aporta al PIB departamental, en el primer lugar se encuentra Valledupar la capital del departamento, con un aporte del 29,2% al PIB departamental (DANE, 2016).

La unidad de análisis de este estudio de caso se fundamenta en la calidad de la gestión pública del municipio de la Jagua de Ibirico. Este estudio de caso describe el modelo de gestión implementado en la solución a los problemas del sector salud con recursos de regalías durante el periodo 2008-2015, llevado a cabo por el municipio. En el estudio se analizaron los siguientes indicadores: Indicador de desempeño integral, índice de gestión de proyectos con regalías, indicador de eficacia en la gestión de proyectos, indicador de eficiencia en la gestión de recursos y la matriz de evaluación del factor interno, para determinar la calidad de la gestión pública del municipio. En este sentido, el estudio de caso es descriptivo y analítico.

#### **Hipótesis**

A pesar de que el municipio de la Jagua de Ibirico en los últimos 10 años, ha recibido aproximadamente 500 mil millones en recursos por regalías, el papel de las instituciones públicas no se ha visto reflejado en la gestión de proyectos en el sector salud para resolver los problemas más críticos de salud que existen en el municipio.



### **Preguntas guías del estudio de caso**

- Cuáles son los principales problemas de salud que afectan a la población del municipio de la Jagua de Ibirico, porque se producen y desde cuando se producen?
- Cuál es la población más afectada?
- Cómo han resuelto estos problemas?
- Cuál es la cantidad de recursos del SGR con los que cuenta el ente territorial?
- Cuántos proyectos con recursos del SGR han gestionado para resolver estos problemas?
- Cuáles han sido los resultados obtenidos por el ente territorial de la evaluación de los proyectos?
- Cuáles son las fallas del ente territorial en la formulación de los proyectos?
- Cuáles han sido los impactos del sistema de vigilancia y control a los proyectos financiados con los recursos del SGR?
- Cuáles han sido los hallazgos más significativos realizados por el sistema de control y vigilancia?

### **5.4 Técnicas e instrumentos de recolección de información**

#### **Técnicas**

Se utilizó la línea de tiempo, la cual permitió observar en el período de 2008-2015 las variaciones que ha tenido la distribución de las regalías y así mismo las

variaciones que han tenido los tipos de proyectos ejecutados con recursos de regalías.

### **Instrumentos**

El instrumento utilizado en esta investigación fue la entrevista semiestructurada. Se realizaron 10 entrevistas. De este modo, estas entrevistas contribuyeron a las respuestas del 1 y 2 objetivo.

Las entrevistas se aplicaron a funcionarios de la alcaldía del municipio de la Jagua de Ibirico, entre los cuales se encuentran la Secretaria de Planeación, la Secretaria de Salud, profesional del banco de proyectos, al director del hospital del municipio y a algunos representantes de la comunidad, a funcionarios de la dirección de Vigilancia de las Regalías del DNP.

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de la investigación es analizar la calidad de la gestión pública, para ello se apoyó en la construcción de un indicador de eficacia de gestión de proyectos en salud, para lo cual se tuvo en cuenta, la relación del promedio de los proyectos presentados año a año para la solución de los problemas en salud más relevantes que presenta el municipio, los objetivos propuestos en los planes de desarrollo de los periodos 2008-2011 y 2012-2015.

Las variables que permiten medir la calidad de la gestión pública del municipio son: eficacia en la gestión de los proyectos en salud, eficiencia en la gestión de recursos, la matriz MEFI, el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías y el Índice de desempeño integral municipal.

De acuerdo a lo anterior, las fórmulas que se utilizaron son las siguientes:

Eficacia de Gestión Efectiva de Proyectos en salud para reducir la problemática de mortalidad infantil en menores de 5 años, por medio de la tasa de mortalidad propuesta y los objetivos que se han logrado, de igual manera para el caso de los embarazos en adolescentes.

$$\%Eficacia\ de\ gestión\ de\ proyectos\ en\ salud = \frac{ejecutado}{meta} * 100$$

Indicador para cada uno de los problemas de salud relevantes

#### Moralidad infantil

$$\%Eenlareduccióndelamotalidad\ infantil = \frac{\#niñosfallecidos}{maximo\ \#niñosfallecidos} * 100$$

donde:

%Eenlareduccióndelamortalidadinfantil= porcentaje de eficiencia en la mortalidad infantil

#niñosfallecidos= número de niños fallecidos periodo actual

maximo#niñosfallecidos= objetivo propuesto en la ley de regalías (para los periodos 2007-2011, en adelante se utilizara los objetivos propuestos en el plan de desarrollo 2012-215)

#### Embarazos en adolescentes

$$\%Eenlareduccióndeembarazosadolescentes = \frac{\#decasos}{maximo\ \#decaso} * 100$$

dónde:

%Eenlareducciónembarazosadolescentes= porcentaje de embarazos en adolescentes

#decasos= número de casos en el periodo actual

maximo#decasos= objetivo propuesto en los planes de desarrollo de maximo de embarazos en adolecentes

También se tuvo en cuenta un Indicador de Eficiencia de Gestión de Recursos, el cual se medirá de acuerdo a los recursos distribuidos<sup>1</sup> y girados<sup>2</sup> al municipio.

---

<sup>1</sup> Valores Distribuidos: Aplicación de los porcentajes señalados en la Constitución Política y en la Ley 1530 de 2012 para cada una de las destinaciones del Sistema General de Regalías.

La fórmula que se utilizara es la siguiente:

Indicador de Eficiencia de los Recursos

$$\%Eficienciadegestiónderecursos = \frac{\textit{presupuestogirado}}{\textit{presupuestodistribuido}} * 100$$

dónde:

%Eficienciadegestiónderecursos= porcentaje de eficiencia de gestión de recursos

presupuestogirado= presupuesto girado a la entidad territorial por año

presupuestodistribuido= presupuesto distribuido a la entidad por año

Las variables de eficacia y eficiencia son importantes para medir la calidad de la gestión pública del municipio teniendo en cuenta que según la Carta Iberoamericana de la calidad de la gestión pública, “la calidad en la gestión pública comprende cumplir con el principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano” (CLAD, 2008).

Además, “la gestión pública debe seguir el principio de eficiencia, comprendido como la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución” (CLAD, 2008).

No obstante, se tendrá en cuenta la Matriz de Evaluación del Factor Interno (MEFI), la cual, es una “herramienta que permite evaluar las debilidades y fortalezas importantes de una organización, en sus unidades estratégicas de negocio, a nivel de gerencia, mercadeo, finanzas, producción, investigación y desarrollo, logística, recursos humanos, tecnologías de información, etc.”

---

<sup>2</sup> Valores Girados: Desembolso de recursos que hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a cada uno de los beneficiarios del Sistema General de Regalías, de acuerdo con la distribución que para tal efecto se realice de la totalidad de dichos recursos a las cuentas autorizadas y registradas por cada uno de los beneficiarios.

Las debilidades y fortalezas son tabuladas de acuerdo a la siguiente escala numérica:

- Debilidad Grave: **1**
- Debilidad Menor: **2**
- Fortaleza Menor: **3**
- Fortaleza Importante: **4**

También se analizó el resultado para el 2015 del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías, éste es la herramienta diseñada por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE, administrado por el DNP, para medir y valorar trimestralmente la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos financiados con recursos del SGR, a partir de la información reportada al SMSCE, facilitando los procesos de focalización de sus esfuerzos y labores. Para efectos de dicha medición se establecen dos dimensiones y cuatro categorías a saber:

- Gestión administrativa: transparencia y sin medidas del SMSCE
- Gestión de desempeño: eficiencia y eficacia (DNP)

De acuerdo a lo anterior la transparencia se refiere al reporte, coherencia, consistencia de información presupuestal por parte de la entidad respecto a la ejecución de los recursos. En cuanto sin medidas del SMSCE, se refiere a si subsanan alertas y si cumplen los planes de mejora.

En este sentido, la eficiencia se mira en términos del proyecto y en términos de la contratación oportuna del proyecto. Y la eficacia mide que tan efectiva fue la inversión.

El sistema de calificación de este índice se da por medio de cuatro rangos, que están asociados a cuatro colores verde, amarillo, naranja y rojo; siendo verde el mejor y rojo el peor.

Esta herramienta permite a las entidades ejecutoras y a los actores interesados, i) visibilizar la gestión en la ejecución de los proyectos, ii) facilitar el análisis comparativo entre entidades con el fin de incentivar los procesos de mejora continua y el fortalecimiento institucional y iii) identificar de forma preventiva situaciones que afectan la gestión de los proyectos, con el propósito de tomar las medidas para evitarlas o mitigarlas, y de esta forma mejorar las prácticas que conlleven al uso eficaz y eficiente de los recursos del SGR (DNP, 2015).

También se analizara el Índice de Desempeño Integral creado por el DNP, el cual evalúa el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación, salud, agua potable y el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal a través de la revisión de la información suministrada y la aplicación de los criterios establecidos para producir el documento de Evaluación de Desempeño Integral de los municipios (DNP, 2015).

## **5.5 Actores intervinientes**

Los actores que fueron tenidos en cuenta para esta investigación están conformados por funcionarios públicos que están relacionados directamente con la gestión de proyectos con recursos del SGR, expertos que están relacionados de forma indirecta y algunos miembros de la comunidad. Dentro de ellos se tuvo en cuenta a funcionarios de Planeación Nacional, funcionarios municipales y al Director del Hospital del municipio de la Jagua de Ibirico.

En el desarrollo del presente trabajo además fueron entrevistados el Secretario de Planeación y Desarrollo del municipio, el Secretario de Salud municipal, el Director del Hospital y el Jefe del Banco de Proyectos; teniendo en cuenta que estos son los responsables de la formulación, estructuración y evaluación de los proyectos sociales con recursos del SGR.

Del mismo modo se consultó a funcionarios del DNP, encargados de la dirección de Control y la Vigilancia sobre los proyectos de inversión financiados con regalías, teniendo en cuenta que su función es la de Monitoreo, Seguimiento, Control, Control Social y Evaluación de los proyectos para garantizar un control al buen manejo de los recursos públicos, en la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y transparencia de la gestión pública; además a funcionarios encargados de la operación de la MGA; ya que, es la metodología aprobada para la presentación de los proyectos financiados con recursos del SGR. Finalmente la comunidad hace parte de los sujetos indirectos porque se hace necesario conocer las percepciones de los habitantes del municipio en cuanto al manejo dado a los recursos de regalías para inversión en proyectos sociales.

## **6 ESTADO DEL ARTE**

Para efectos de esta investigación se han tenido en cuenta algunos de los más importantes estudios realizados en Colombia, así mismo documentos de trabajo y artículos publicados en revistas, además de otros estudios realizados en algunos países de Latino América, los cuales evidencian algunos puntos en común en cuanto al manejo de los recursos de regalías, en los cuales se han encontrado en términos generales, que los municipios que reciben las regalías por lo general, la inversión que han hecho de los mismos no han logrado resolver muchas de las problemáticas sociales más sensibles que tienen, afectando de manera directamente la calidad de vida de la población. Lo cual evidencia la baja efectividad de la implementación de las políticas sociales dirigidas a la sociedad.

Antes de iniciar con los estudios realizados en Colombia y en algunos países de Latino América referidos al manejo de los recursos por regalías, se tendrán en cuenta algunos estudios que hacen alusión a las políticas sociales y en concreto al papel de la salud dentro de las políticas sociales.

Se revisó el capítulo 1 del documento “Política social” de Ortíz, 2007, en cual se plantean los antecedentes, las distintas definiciones de política social y la justificación de las políticas sociales. Según el autor, la política social es parte de las funciones primarias del Estado, y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado (Ortíz, 2007).

Finalmente, el autor subraya que, el éxito de las políticas sociales requiere el compromiso político de los actores que lideran el país, y no deben ser impuestas en forma de condiciones de los donantes. No existe una “receta única”, las opciones dependen en última instancia del contexto del país, de las necesidades nacionales, de los acuerdos y alianzas políticos internos, del espacio fiscal y de la motivación gubernamental. Las motivaciones que llevan a un Estado a adoptar políticas sociales pueden incluir la construcción nacional, la promoción del desarrollo doméstico, la cohesión social y la estabilidad política (p. 11).

En este orden de ideas, se analizó el capítulo 2 “Derecho a la atención en salud” del documento “Políticas públicas en salud, aproximación a un análisis” de Molina y Cabrera, 2008; en el cual se plantea que la atención en salud hace parte del derecho a la salud. Los autores resaltan que algunos estudios han identificado la vulneración de este derecho mediante la negación del acceso al servicio; por lo cual, a través del mecanismo de conexidad con los derechos fundamentales, las personas han hecho uso de la acción de tutela para exigir la atención a la salud, a la cual tienen derecho (Molina y Cabrera, 2008).

Los autores concluyen que a pesar de la reforma al sistema de salud y la normatividad existente, en Colombia no se han garantizado efectivamente el derecho ni la atención a la salud. Los autores señalan como los estudios de las tutelas en salud muestran falencias en calidad, accesibilidad y oportunidad para algunos grupos poblacionales; por lo tanto, no se cumple a cabalidad con el contenido de tratados internacionales que parametrizan la prestación y acceso a los servicios de salud. De esta manera, se reitera como la fragmentación de los



servicios ha estado presente de acuerdo a las condiciones de las personas, aumentando las inequidades entre grupos de pobres y ricos, zona urbana y rural (p. 27).

A continuación, se presentan los estudios realizados en Colombia y en algunos países de Latino América sobre el uso de los recursos de regalías.

En primer lugar, Julio (2012) en su trabajo de grado distribución, administración e impacto de la nueva ley de regalías (2002) en el departamento de Casanare, determina si la ley Nacional de Regalías ha permitido su administración eficiente y el cumplimiento de los objetivos definidos en la Constitución Política, o si por el contrario, ha dificultado la adecuada administración de los recursos.

Los resultados obtenidos en el estudio antes citado, muestran que el impacto de las regalías sobre los municipios del Casanare ha sido muy pequeño a pesar de que estos municipios tienen más ingresos y por ende pueden realizar más inversión. La utilización de los recursos de las regalías, en muchos casos ha sido deficiente; aunque en los últimos años, el recaudo de regalías se ha incrementado notoriamente, la inversión que han realizado las entidades territoriales no ha generado el impacto esperado en su nivel de desarrollo, ni ha mejorado la calidad de vida de las comunidades, debido al mal manejo que los dirigentes locales le han dado a estos recursos (Julio, 2012).

La administración de las regalías ha sido poco transparente, se han presentado casos de corrupción y manejo irresponsable de los recursos. El manejo de las regalías se ha visto afectado por las deficiencias que tienen las entidades territoriales en la administración de estos recursos, por lo cual en muchos casos no hay un manejo estratégico desde la planeación hasta la ejecución de los proyectos. Hace falta una eficiente administración a nivel local, que permita hacer que el proceso de descentralización genere desarrollo para el país, mediante la adecuada inversión de las regalías (Julio, 2012).

En segundo lugar está el trabajo de grado realizado por Córdoba (2012), Efectos de la explotación de la gran minería de oro y la política de regalías sobre la sostenibilidad territorial del departamento del Chocó; en el cual a través de un análisis desde la Gestión Pública, se pretende realizar un acercamiento a la realidad del departamento del Chocó, desde la perspectiva de los efectos de la minería y de la política de regalías sobre la sostenibilidad del territorio chocoano. En este orden de ideas, busca investigar y aportar a la academia sobre el tema de la sostenibilidad territorial, su importancia en el mundo actual; al tema de las regalías, su aprovechamiento e importancia para el desarrollo de las regiones y la comprensión política de la minería y sus impactos ambientales y sociales (Córdoba, 2012).

El autor llega a la conclusión de que la riqueza natural de flora, fauna y minerales que posee el Chocó no se refleja en riqueza material, ni desarrollo socioeconómico; además las políticas públicas implementadas para promover la inversión en el sector minero, y sus consecuentes exenciones tributarias, se tradujeron, por un lado, en una gran demanda de títulos mineros, dejando en evidencia la frágil capacidad del Estado colombiano para ejercer control eficaz sobre el sector, facilitado el surgimiento de comportamientos corruptos (Córdoba, 2012).

En tercer lugar, se revisó el trabajo de grado de Gallego y Ramírez (2015), titulado Las regalías por la explotación de carbón mineral y la inversión social en salud en el municipio de Amagá (2006-2010); en el cual se explora el fenómeno ocurrido con respecto a la explotación del carbón mineral, las regalías que éste genera y su relación con la inversión social, especialmente en la salud, el cual, por Constitución y por ley, es uno de los rubros en los que se deben invertir dichos recursos (Gallego y Ramírez, 2015).

En el mencionado trabajo, se evidencia que en el periodo 2006- 2010, la inversión social en salud con recursos provenientes de las regalías ha sido mínima en el municipio de Amagá, lo que trae dos implicaciones. De un lado, el

desconocimiento de la administración municipal de los mandatos legales y constitucionales referentes a la inversión de los recursos fruto de las regalías, y de otro, la falta de vigilancia de los organismos de control, tanto del orden regional como del nacional, respecto de dicha situación (Gallego y Ramírez, 2015).

Del mismo modo, se encontró que son varios los factores que inciden en la disminución del recaudo de las regalías. Uno de ellos tiene que ver con la debilidad en las instituciones con respecto al manejo de los recursos y el control. Así mismo factores de corrupción tanto en el sector público como privado, que se ven reflejados directamente en la inversión en salud en el municipio de Amagá (p. 58).

Finalmente lo autores evidencian un descuido en la inversión por concepto de regalías en salud, haciendo un llamado de atención a los administradores locales, para que realicen un correcto balance de las necesidades locales y realicen las inversiones, sin focalizarlas en un solo aspecto, observándose que solo se atendió la inversión en agua potable. Se arrojan entonces evidencias que dan lugar a un diagnóstico preocupante sobre la manera como se ejecutan los ingresos provenientes de las regalías en el municipio Amagá, que exigen equilibrar las variables de atención, evitando desproporciones como las que evidencia esta investigación, puesto que durante varios años, se invirtió el total de las regalías en el agua potable, descuidando otras variables como salud y educación (p. 62).

Así mismo, el trabajo de Perry y Oliviera (2009), estudio el impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia, en él, examinan si los departamentos y municipios productores de hidrocarburos y carbón, y receptores de regalías, han crecido más o presentan mayores niveles de PIB per cápita en comparación con los departamentos que no se han beneficiado de éstos recursos.

El resultado reveló que, la producción petrolera y carbonífera de las últimas décadas ha tenido por lo general un impacto positivo y significativo sobre el grado de desarrollo (medido en términos del PIB per cápita) de los municipios en los que se ubican éstas explotaciones. En el caso de los departamentos se encuentra un

efecto positivo de la producción carbonífera sobre el crecimiento económico, pero, en contraste, un efecto negativo de la producción de hidrocarburos. Asimismo, las regalías parecen tener un impacto positivo sobre el nivel de desarrollo de los municipios que las reciben, pero negativo en el caso de los departamentos (Perry y Oliviera, 2009).

El estudio concluye que, hay alguna evidencia de la “maldición” de los recursos naturales en los departamentos que tienen abundante petróleo y dependen del mismo (y en un caso de petróleo y carbón), especialmente cuando la bonanza petrolera/minera llegó en una etapa temprana de escaso desarrollo institucional y de otras actividades económicas.

Por el contrario, en el caso de los municipios, tanto la producción de hidrocarburos y carbón como las regalías totales percibidas, parecen haber contribuido en general a un mayor desarrollo. En contraste, las transferencias de ingresos corrientes de la nación están asociadas con menor desarrollo, probablemente en razón a los criterios con los que se distribuyen. En todos los casos, la calidad institucional resulta clave: su efecto directo sobre crecimiento y nivel de ingreso es positivo, como también lo es su interacción con la abundancia de recursos naturales especialmente en el caso de los municipios (Perry y Oliviera, 2009).

En este orden de ideas, el artículo escrito por Miguel Barrios (2016), titulado La Jagua un modelo de corrupción en el manejo de regalías. Aborda la problemática de corrupción que ha existido en el municipio, lo que se ha convertido en un obstáculo para lograr un desarrollo pleno. Además describe el panorama del municipio, como poco alentador. Del mismo modo consideran que al tener en cuenta la historia distintos factores relacionados entre si, tales como: el despilfarro de las regalías, los elefantes blancos, el daño social, los alcaldes en líos con la justicia y los últimos hallazgos encontrados por la Contraloría, en la gestión de los años 2012, 2013 y 2014, se puede evidenciar un claro detrimento del patrimonio público en el manejo de los recursos de regalías.

De acuerdo a lo anterior, el autor resalta que la riqueza que deja el carbón no se compadece con los padecimientos de la población y la persistencia de sus problemas sociales.

Por su parte el artículo de Azarael Carrillo (2012), titulado “Cálculo del impacto socioeconómico de la inversión de los recursos de regalías de carbón y compensaciones en el municipio de La Jagua de Ibirico” señala que las autoridades del municipio de La Jagua de Ibirico no han realizado una inversión transparente, eficiente, de impacto, equitativa y sostenible de las regalías, en los sectores definidos como prioritarios en la Ley 1151 de 2007<sup>3</sup>.

Igualmente, plantean que muchas de las inversiones realizadas fueron innecesarias, porque se hicieron en sectores donde ya se han alcanzado los niveles requeridos, ejemplo de esto es la educación, donde se cuenta con 120 % de cobertura de la población, pero una deficiente calidad educativa.

De esta manera el autor resalta que, los índices que ha alcanzado el municipio actualmente, aunque están conforme con lo que exige la ley, son de mala calidad, uno de estos casos se puede observar en el servicio de acueducto y alcantarillado, donde el porcentaje de cobertura está por encima del exigido por la ley de inversión de los recursos de regalías, pero su calidad no es la adecuada para garantizar una buena calidad de vida en la población.

Finalmente el autor concluye que, en relación con la cantidad neta de recursos obtenidos por el municipio por concepto de regalías en más de 15 años y la inversión de estos, el NBI actual debería estar conforme a lo exigido por la ley, es decir, por debajo del 15 % y actualmente estos recursos deberían estar siendo invertidos en proyectos que generarán desarrollo económico, tecnológico, cultural y educativo en la región.

De igual manera, se revisó el estudio realizado por Alvarado (2015), titulado Potencial de las empresas petroleras para el desarrollo local amazónico. En el

---

<sup>3</sup> Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010

cual se aborda la problemática de desarrollo de los habitantes de la amazonia ecuatoriana, la cual siempre se ha caracterizado por poseer una abundante cantidad de recursos naturales, de los cuales el Estado y las empresas extractivas han sido los principales beneficiarios. A pesar de las grandes riquezas aprovechadas, la mayoría de los pobladores de esta región continúan viviendo en condiciones de pobreza y miseria, situación que se atribuye básicamente a la inequitativa distribución de los ingresos generados (Alvarado, 2015).

El autor hace mención de cómo los gobiernos de turno a lo largo de la historia se han dedicado a repartir las riquezas de la Amazonia básicamente entre las principales provincias del país; las empresas extractivas de su parte, especialmente las petroleras privadas, además del impacto negativo que causan al medioambiente, ni dan trabajo a la población local ni demandan productos locales, pues todo lo traen desde afuera (desde Quito, Ambato, etcétera). Estas exclusiones han ocasionado que en la Amazonia se viva un estado social de conflictividad permanente, provocado por las comunidades cada vez que se intenta implementar en sus territorios proyectos de extracción de recursos naturales, principalmente los no renovables (Alvarado, 2015).

En este sentido, el documento “Canon y Regalías: distribución y uso en los gobiernos subnacionales” de Zimmermann, plantea que en los últimos años, el Estado Peruano ha incrementado sus ingresos como consecuencia de la explotación de recursos naturales, en especial los recursos mineros. Dichos recursos son transferidos a los gobiernos regionales y locales bajo el concepto de Canon, Regalías y Participaciones, para que sean ejecutados básicamente en proyectos de inversión pública que promuevan el desarrollo de la zona (Zimmermann, 2008).

No obstante, las estadísticas muestran bajos niveles de ejecución de los mismos por parte de los gobiernos regionales y locales.

El autor concluye que la baja capacidad de los recursos humanos en las instituciones, la complejidad de los sistemas administrativos nacionales, la poca

transparencia y la falta de un adecuado proceso de rendición de cuentas, son algunos de los elementos que estarían atentando contra un uso eficiente de los recursos públicos y contra inversiones de calidad que sirvan para reducir las grandes desigualdades nacionales (p. 35).

Como se puede observar en todos estos estudios existe un común denominador que es la falta de inversión de los recursos de regalías generados por la explotación de los recursos naturales no renovables en la solución de las problemáticas sociales.

## **7 MARCO NORMATIVO**

Hasta el año 2011 las regalías estaban reglamentadas por medio de la ley 141 de 1994, la cual definió el uso, la liquidación, la distribución y se conformó el Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la Comisión Nacional de Regalías (CNR). En este sentido, para la distribución de las regalías se establecieron dos formas: regalías Directas e Indirectas.

Las regalías directas eran asignadas a entidades territoriales donde se llevaba a cabo la explotación o el transporte de recursos no renovables sobre su jurisdicción, estas entidades recibían el 80% de las regalías, mientras que el otro 20% se destinaba al Fondo Nacional de Regalías. (leyes 141 de 1994 y 756 de 2002).

Los recaudos de este fondo se dividían en el 15% para proyectos regionales de energización; el 15,5% para proyectos de entes territoriales con fines exclusivos según el artículo 6 de la ley 756 de 2002; el 1% para gastos de funcionamiento del fondo, el 10% para la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y el 58,5% restante se destinaban a proyectos de a la promoción de la minería (15%), a la preservación del medio ambiente (30%); financiación de proyectos regionales (54%) y libre inversión (1%) (Art. 6 de la ley 756 de 2002).

Por otra parte las participaciones que tenían los departamentos productores de acuerdo al artículo 14 de la Ley 141 de 1994 debían ser utilizadas en proyectos de inversión prioritarios contemplados en el plan de desarrollo del departamento o en los planes de sus municipios, sin embargo si estas entidades no tenían una cobertura mínima establecida en el decreto 1747 de 1995 en indicadores de mortalidad infantil, salud, educación, agua potable y alcantarillado, se debían asignar el 50% de regalías para subsanar estas necesidades.( Art. 14 de la Ley 141 de 1994)

Y en cuanto a la utilización de las participaciones en las regalías de los municipios productores y portuarios, el artículo 15 de la misma ley establecía que estas se debían destinar a la inversión en proyectos de desarrollo municipal contemplados en el plan de desarrollo, estableciendo prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental, construcción y/o ampliación de servicios públicos básicos esenciales en salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás (Art. 15 de la Ley 141 de 1994)

Si las entidades municipales no alcanzaban coberturas mínimas establecidas en el decreto 1747 de 1995 de los mencionados servicios debían destinar el 80% de estos recursos para estos alcanzar estas coberturas.

Como se mencionó anteriormente, dentro de las coberturas mínimas que deben lograr las entidades territoriales se encuentran: mortalidad infantil: 1, cobertura en salud mínima para la población pobre: 100%, cobertura mínima en educación básica 90%, cobertura mínima en acueducto y alcantarillado:70%. (Ley 141 de 1994)

Para el control y vigilancia de los recursos proveniente de regalías y los administrados por el Fondo Nacional de Regalías existía la Comisión Nacional de Regalías, comisión que se suprimió y liquidó mediante el decreto 149 de 2004, a partir de ese momento el Departamento Nacional de Planeación asumió esa responsabilidad y a partir del 01 de enero de 2012 el Fondo Nacional de Regalías entró en liquidación (Art. 129 ley 1530 de 2012).



## Nuevo régimen de regalías

Con la nueva Ley, la ley 1530 de 2012<sup>4</sup> se persigue como principal objetivo el que las regalías sean distribuidas de manera equitativa en todo el país y por esa vía avanzar en el desarrollo social y de infraestructura. Para tal fin se crearon tres fondos de carácter regional: Fondo de Compensación Regional-FCR<sup>5</sup>; Fondo de Desarrollo Regional-FDR<sup>6</sup> y el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación-FCTI<sup>7</sup>.

Por consiguiente el principal destino de la inversión en regalías ya no constituye lo establecido en la ley 141 de 1994 que obligaba a la inversión directa en cuatro sectores del nivel social (mortalidad infantil – agua potable – salud – educación).

Ahora con el nuevo sistema el acceso a recursos para la inversión pasa necesariamente por la formulación de proyectos de diversa índole, de carácter regional y local que contribuyan al desarrollo. Dichos proyectos se presentan ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD)<sup>8</sup>. Para su aceptación por parte de dicha instancia estos deben cumplir con los siguientes requerimientos: pertinencia –viabilidad –sostenibilidad – impacto y articulación con los planes de desarrollo correspondientes.

En este sentido, la presentación de los proyectos ante los OCAD estará a cargo de los representantes legales de las entidades territoriales y de las comunidades indígenas. Por tanto al momento de presentar el proyecto deben acudir a estas

---

<sup>4</sup> Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías

<sup>5</sup> Fondo de compensación Regional: se encuentra orientado a privilegiar la inversión regional y local en los territorios más pobres y vulnerables del país y tendrá una duración de 30 años, después de los cuales los recursos serán asignados al Fondo de Desarrollo Regional (Artículo 35)

<sup>6</sup> Fondo de Desarrollo Regional: tendrá como objeto mejorar la competitividad de la economía, así como promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales (Artículo 34).

<sup>7</sup> Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: tendrá como objeto contribuir al incremento de la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad para dar valor agregado a los productos y servicios de origen nacional y elevar el bienestar de la población en todas sus dimensiones (Artículo 30).

<sup>8</sup> Órganos Colegiados de Administración y Decisión: son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designará su ejecutor.

instancias. De este modo, para acceder a los recursos los municipios deberán presentar proyectos ante los OCAD, lo cuales se deben caracteriza por:

- Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental.
- Cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territoriales.
- Mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.
- Contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza
- Conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de Contratos Plan.
- Proyectos orientados al mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera.
- Mejoramiento de la infraestructura en las zonas de exploración y explotación de recursos no renovables.
- Para la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional
- Destinación de recursos para inversiones físicas en educación.
- Proyectos de recuperación y estabilización ambiental, reforestación y recuperación de los ecosistemas.
- Para la extensión, ampliación y utilización de energía no convencional, tales como la eólica, solar, geotérmica o de iguales características, que sean renovables y sustentables ambientalmente.
- Destinación de recursos para el desarrollo de infraestructura física para mejorar la calidad de educación. (Min Educación, 2013).

A continuación se citan algunas normas expedidas relacionadas con el Sistema General de Regalías (DNP):

- Acto Legislativo 05 (18-Julio-2011): Modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, constituye el Sistema General de Regalías, establece la destinación y distribución de sus ingresos. Crea los Fondos de: Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo, Regional, de Compensación Regional y de Ahorro y Estabilización.
- Decreto 4923 (26-Diciembre-2011): Define los objetivos, fines, órganos del Sistema General de Regalías, ciclo de las regalías, entre otros.
- Ley 1530 (17-Mayo-2012): Reglamenta la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías
- Decreto 1077 (22-Mayo-2012): Reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012, en materia presupuestal (Derogado por el Decreto 1949 de 2012)
- Decreto 1949 (09-Septiembre-2012): Reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012, en materia presupuestal y deroga el decreto 1077 del 22 de mayo de 2012.
- Ley 1606 (21-Diciembre-2012): Decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.
- Ley 1744 (26-Diciembre-2014): Decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 10 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.
- Decreto 1121 (27-mayo-2015): Define el límite para aprobar proyectos en el 2015.

En este sentido, como lo señalan Botero, Hoffman y Hernández (2015) esta reforma está fundamentada en las siguientes razones: inequidad y concentración, es decir, en total siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander) que concentraban el 17%, recibieron el 80% de las regalías directas giradas en el periodo 1995-2010. Los recursos recibidos por estos departamentos presentaron un bajo impacto y muy pocos resultados, en

otras palabras como lo mencionan los autores, los proyectos existentes tenían bajo impacto social y económico lo que hacía difícil y costosa su ejecución, un ejemplo al cual hacen referencia los autores es que para el año 2009 la mayoría de estas entidades territoriales no cumplieron con los indicadores mínimos de cobertura, lo que significa que la mayoría de estos recursos no lograron los objetivos buscados sobre los territorios de los respectivos departamentos. Otra razón que señalan los autores son los bajos impactos en crecimiento y productividad, además de la falta de planeación económica (Botero, Hoffman y Hernández, 2015, p.30).

A pesar de lo anterior, la nueva Ley de regalías introdujo cambios positivos, como lo que resaltó el Contralor General de la República en el Seminario Internacional “Regalías y Calidad de la Inversión en Colombia: una transformación en marcha” (2015), tales como:

1. Mejor distribución y mayor equidad:

En 2010, el 80% de la población recibía el 20% de las regalías; situación que cambió con la reforma de manera sustancial y en el bienio 2013-2014 ese 80% de la población se benefició del 70% de los recursos. Adicionalmente los municipios receptores de regalías pasaron de 655 en 2010 y 2011, a 1.078 en el bienio 2013-2014.

La reforma también produjo avances en equidad social, dado que la distribución de los recursos se dirige prioritariamente a los departamentos que acreditan los mayores niveles de pobreza; así, la relación por departamento entre la distribución de las regalías per cápita y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, muestra que el nuevo sistema de distribución en efecto tiende a asignar mayores recursos en los territorios que tienen más necesidades.

La mejor distribución territorial de las regalías y el poder orientador de los mandatarios locales respecto de las inversiones que ellos proponen, son oportunidades que deben ser aprovechadas para focalizar los proyectos hacia

aquellos sectores en los que se presentan las mayores brechas sociales contribuyendo con las regalías a la equidad social y a la disminución de las condiciones de pobreza, así como también al desarrollo y competitividad de los territorios.

## 2. Implementación de prácticas de Buen Gobierno:

Uno de los propósitos de la modificación del régimen de regalías fue garantizar principios de eficiencia y racionalidad en el gasto, como parte central del concepto de buen gobierno a través de instrumentos que permitieran mejorar la estructuración, formulación y ejecución de los proyectos de inversión; así como el fomento a la participación al incentivar a los ciudadanos a presentar proyectos y a ejercer control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los mismos.

El arreglo institucional ha generado mayor transparencia con la creación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías administrado por el DNP, que permite conocer el uso de los recursos y el estado en tiempo real de los proyectos de inversión; de otra parte, el Sistema de Giros a Cuentas Maestras implementado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, permite saber la asignación y giro de los recursos a las regiones; herramientas que facilitan el seguimiento a la gestión y el ejercicio de control fiscal y social sobre los recursos (Maya, 2015).

No obstante, aún existen brechas sociales y muchas necesidades insatisfechas. Según las cifras del DANE, el promedio de mortalidad infantil en Colombia en niños menores de 5 años, en el periodo 2008-2014 fue de 18 casos por cada 1000 nacidos vivos. Desde el año 2008 hasta el 2013 han nacido cada año, en promedio, 159.656 niñas y niños de madres entre 10 y 19 años (DANE, 2015). El promedio de la mortalidad por infecciones respiratorias agudas es de 17 casos por cada 1000 nacidos vivos, según esta misma entidad. La mortalidad en menores de 5 años por enfermedades diarreicas agudas es de 25 muertes por cada 1000000 nacidos vivos según el Instituto Nacional de Salud.

De acuerdo a las cifras anteriores queda se puede considera que existe una gran problemática en el sector de la salud en Colombia, es por esto que la calidad en la gestión pública en el sector salud no solo puede ser medida por el volumen de atención o en las cifras de cobertura, una forma de medirla es en el tiempo eficiente que se invierta en promoción y prevención de la salud y en la calidad dela atención.

## **8 MARCO CONCEPTUAL**

Teniendo en cuenta que el propósito de esta investigación es analizar la calidad de la gestión pública del municipio de la Jagua de Ibirico en la inversión de los recursos de regalías en el sector salud, esta investigación está orientada por el enfoque de derechos humanos, teniendo en cuenta que este enfoque está directamente relacionado con el papel y las funciones del Estado para garantizar a la población el ejercicio pleno de sus derechos, dentro de ellos uno fundamental es el derecho a la salud. Así mismo se hacen aproximaciones teóricas de las principales categorías, a saber política pública, política social, gestión pública, Sistema General de Regalías y salud y gestión pública para resultados; para lograr una mayor comprensión del contexto y lograr responder la pregunta que guía esta investigación.

Dado que la salud es un derecho fundamental<sup>9</sup> de los ciudadanos y la garantía de este derecho le compete directamente al Estado, se definirá que son los derechos humanos y de que se trata el enfoque basado en derechos.

Según las Naciones Unidas (ONU, 2006) se entiende por derechos humanos “las garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos

---

<sup>9</sup> Derechos fundamentales: son aquellos que por su naturaleza corresponden al hombre individual libre. (Osuna, N., 1997); se caracterizan porque son: universales, innatos, irrenunciables, inalienables, obligatorios, imprescriptibles, indivisibles, inviolables y progresivos.

fundamentales y la dignidad humana” (Naciones Unidas [ONU], 2006). Los derechos humanos se caracterizan por ser: universales, inalienables, iguales, indivisibles, interdependientes, no pueden ser suspendidos, están garantizados por la comunidad internacional, están protegidos por la ley, protegen a los individuos y grupos, imponen acciones y omisiones particularmente al Estado y a los agentes del Estado. Existen algunos derechos que se le deben garantizar a todas las personas en virtud de los tratados internacionales sin discriminación por motivo de raza, sexo, idioma, ideología política, posición social o económica o cualquier otra condición, entre esos derechos está el derecho al mas alto grado posible de salud (ONU, 2006).

En estrecha relación con lo antes señalado, el enfoque basado en derechos está concebido como “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo” (ONU, 2006).

Se caracteriza porque cuando se realizan los programas y políticas de desarrollo el objetivo principal es la realización de los derechos humanos; identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones; además los principios y las normas<sup>10</sup> contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y

---

<sup>10</sup> Entre los principios operacionales que deben observarse en el proceso de programación figuran los siguientes: universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación; igualdad y no discriminación; participación e inclusión, y rendición de cuentas e imperio de la ley.

en todas las fases del proceso de programación. (ONU, 2006).

Teniendo en cuenta que uno de los propósitos del enfoque de derechos, se preocupa por los resultados en cuanto a la mejora de la calidad de vida de las personas, se definirá la salud desde el enfoque de derechos humanos con una mirada en la Nueva Gestión Pública (NGP) basada en los resultados.

## **8.1 El sector salud y la Gestión para Resultados**

En primera instancia se definirá en que consiste el derecho a la salud, el cual según Alvares (como se citó en Yamin, Ríos y Hurtado, 2002) “consiste en potenciar a las personas para que alcancen el más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social; el derecho a la salud en el marco de los derechos humanos es el derecho a los cuidados de salud, así como a beneficiarse de condiciones de salubridad lo que significa implícitamente que la salud del individuo es inseparable del medio humano en el cual vive” (p. 17).

En Colombia, de acuerdo con la Constitución de 1991, el Estado es el garante de la prestación eficiente del servicio de salud para todos los habitantes, y de su actuar depende que se logre la satisfacción de esta necesidad.

En el ordenamiento colombiano según la ley estatutaria 1751 de febrero de 2015, se establece la salud “como derecho fundamental, autónomo e irrenunciable en lo individual y colectivo” (Ley 1751, 2015, art. 2), siendo un factor determinante para que la sociedad logre un desarrollo pleno.

El derecho fundamental a la salud en Colombia se basa en principios de: “disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad en el profesional, universalidad, pro homine, equidad, continuidad, oportunidad, prevalencia de derechos, progresividad de derechos, libre elección, sostenibilidad, solidaridad, eficiencia, interculturalidad, protección a los pueblos y comunidades indígenas, ROM, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras” (Ley 1751, 2015, art. 6). Además de ser garante de este derecho fundamental, el Estado “debe proteger y respetar el goce efectivo del mismo” (Ley 1751, 2015, art. 5). De esta manera el



Estado está obligado a garantizar el ejercicio, acceso y pleno goce de este derecho mediante leyes, políticas y programas.

De acuerdo a lo anterior, siendo el Estado el garante de este derecho fundamental deberá cimentar las políticas públicas y sociales orientadas a la salud, en la prevención, promoción, atención integral, oportuna y de calidad, para convertirlas en herramientas importantes con el fin de alcanzar una verdadera transformación social; sin embargo, estas tendrán sentido y lograrán una mayor eficiencia si están apoyadas en un enfoque de derechos humanos. El cual, por un lado hace hincapié en la importancia de la rendición de cuentas, el control y la vigilancia de los compromisos del Estado y conduce a resultados sostenibles, los cuales son algunos de los principios de la Gestión pública para resultados, que además, es determinante en la superación de los problemas socialmente relevantes y hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión en términos de logros, objetivos y metas.

En este orden de ideas, como lo señalan Torres y Santander (2013), las políticas públicas son reflejos de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienes colectivo y permiten entender hacia donde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y como se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. De esta manera los autores plantean que las políticas públicas son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad (Torres y Santander, 2013).

En este sentido, lo autores destacan que las políticas públicas hay que comprenderlas como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. De esta manera, se refieren la política pública como construcción social, como una estrategia con la cual el gobierno

coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a las situaciones socialmente relevantes (p. 56).

Los autores señalan cinco componentes de la política pública, dentro de los cuales se encuentran la estrategia, el plan, el programa, el proyecto y las acciones.

De este modo, el la estrategia hace referencia a los principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Por su parte el plan, es el planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. en este sentido, el programa es el conjunto homogéneo y organizado de las actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan, a cargo de una unidad responsable. Es así, como los proyectos son el conjunto de acciones ordenadas que deben su importancia a que sobre estos se estructuran las inversiones específicas y se administran los recursos. Finalmente, las acciones corresponden al ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno para inducir determinados comportamientos de los actores con objeto de que hagan compatibles sus acciones con los propósitos del plan (p. 62).

Por otra parte, los autores plantean el ciclo de las políticas públicas, el cual esta compuesto por la formación de la agenda, la formulación, la implementación y la evaluación.

La formación de la agenda se entiende como aquel “a través del cual ciertos problemas o cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” [ (Elder & Cobb, 2003, p. 77) como se cito en Torres y Santander, 2013].

De acuerdo con los autores, la fase de formulación dentro del proceso de la política pública es el momento en el cual las acciones de política se diseñan y estructuran. Esta fase que posee sus propias dinámicas, decisiones, restricciones y actores según el tiempo y espacio en que se desarrolle, es donde la opción de política a implementar toma forma. El objetivo en esta fase del proceso es constituir una opción de política bien estructurada y factible, pero esto requiere que se identifique que la relación entre la solución y las causas del problema (p. 93).

En este sentido, la implementación es el proceso de la política pública en el que se ejecutan las acciones que hacen parte de la estrategia diseñada durante la formulación y que reflejan lo que se considera es la mejor acción para solucionar el problema socialmente relevante (p. 117).

Finalmente, los autores definen la evaluación como un procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política, sirviendo de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados (anticipados y no anticipados) alcanzados, con respecto a su deseabilidad, utilidad o valor social [ (Dunn,2008) como se citó en Torres y Santander, 2008].

Por su parte, la política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social (ONU).

De acuerdo con Ortíz (2007), las políticas sociales son necesarias porque los beneficios del crecimiento económico no llegan automáticamente a todos los ciudadanos. Las políticas sociales no se justifican sólo por humanitarismo: son una necesidad para el crecimiento económico y para la estabilidad política de los países, para mantener el apoyo de los ciudadanos en sus gobiernos. Los argumentos para promover políticas de desarrollo equitativo son:

- Invertir en las personas mejora la calidad y la productividad de la

mano de obra, lo que , a la vez, estimula la inversión y, por lo tanto, el crecimiento económico.

- Elevar los ingresos de los ciudadanos más pobres aumenta la demanda interna y, a su vez, estimula el crecimiento; un mayor índice de consumo entre los grupos de bajo ingreso contribuye a expandir el mercado interior.
- Las sociedades con grandes desigualdades sociales están asociadas a índices de crecimiento inferiores.
- En los niños, la pobreza y la malnutrición perjudican la salud, provocando muertes prematuras y dañando las habilidades cognitivas, lo que resulta en una productividad inferior en los futuros adultos. Un alto precio que pagar para un país.
- la inversión en niñas y mujeres tiene numerosos efectos multiplicadores en el desarrollo económico y social
- Las sociedades desiguales no son solo injustas sino que tampoco pueden garantizar la estabilidad política y social a largo plazo, lo que constituye una barrera para el crecimiento económico.
- Las grandes desigualdades y las intensas tensiones sociales asociadas a ellas tienen mayor riesgo de derivar en conflictos violentos que , en última, instancia desestabilizan gobiernos y regiones, y pueden hacer que la población se muestre más receptiva a actos terroristas.
- Y no menos importante, la desigualdad es incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración del Milenio y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según las cuales todo el mundo tiene derecho a unas mínimas condiciones de vida (alimento, ropa, vivienda, educación, cuidado médico, seguridad social y otros).

De acuerdo a lo anterior planteado, se puede decir que en gran medida a través de la política social es que se pueden lograr verdaderos avances a nivel de la salud.

Por otro lado, en una sociedad existen intereses y necesidades colectivas que deben ser resueltas por el Estado, por tanto los recursos públicos deben ser gestionados eficientemente. De acuerdo a esto la capacidad institucional y las instituciones juegan un papel relevante como facilitador es que permitan invertirlos de tal manera que ellas puedan cumplir con los objetivos y metas que se proponen, a través del desempeño de una gestión pública exitosa, teniendo en cuenta que esta es el vehículo para resolver las necesidades sociales y lograr la satisfacción y desarrollo pleno de la sociedad.

De acuerdo a lo anterior, se definirá capacidad institucional, para luego definir en que consiste la gestión pública y por consiguiente hacer un acercamiento a las definiciones de gestión pública municipal y gestión pública para resultados.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2002), por "capacidad institucional" suele entenderse la capacidad administrativa y de gestión de un país, sobre todo en lo que respecta a la aplicación de políticas económicas, e incluye una amplia gama de actividades:

- Capacidad para recopilar la información estadística necesaria para aplicar la política con eficacia y observando las normas aceptadas internacionalmente.
- Capacidad para planificar con eficacia el gasto público y el suministro de servicios públicos por parte del gobierno central y el gobierno local.
- Capacidad de absorción de la ayuda y de implementación de los proyectos por parte del sector público.
- Eficacia de los organismos en la lucha contra la corrupción y la mejora de la gobernanza.
- Establecimiento y operación de marcos regulatorios y/o de prudencia adecuados

para las empresas y los bancos.

- Adopción y cumplimiento de las reglas y leyes, así como de las reformas judiciales.
- Protección de los derechos de la propiedad.
- Fomento de la competencia y del sistema económico de mercado en general (FMI, 2002).

Por otro lado, Fukuda-Parr et al, (como se citó en FEDESARROLLO, 2011) define la capacidad institucional como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos.

Para Segnestam et al, (como se citó en FEDESARROLLO, 2011) el análisis de la capacidad institucional se puede enfocar en distintos niveles que comprenden desde el individuo hasta el contexto global en el cual se desenvuelven las instituciones. Los tres niveles de la capacidad institucional que resultan de este concepto son: el nivel micro, el meso, y el macro.

El nivel micro de la capacidad institucional hace referencia principalmente al individuo y su análisis se concentra en conocer el desempeño individual de los funcionarios en su labor. Por su parte, el nivel meso de la capacidad institucional se enfoca en la organización, y busca conocer el funcionamiento general de las entidades ejecutoras y evaluar la eficacia y eficiencia de las mismas. En este nivel para lograr un correcto análisis de las organizaciones es necesario comprender su estructura interna y los incentivos que estas tienen en el desempeño de sus labores. Finalmente el nivel macro de la capacidad institucional se centra en el entorno en el cual se desenvuelven las entidades [Segnestam et al, (como se citó en FEDESARROLLO, 2011)].

En este orden de ideas FEDESARROLLO (2011), define tres componentes de capacidad institucional: capacidad de planeación, capacidad de ejecución, y eficiencia operacional.

La capacidad de planeación de una entidad se relaciona con su habilidad para

definir sus objetivos y metas, así como del desarrollo e implementación de acciones específicas para alcanzarlos. En el marco del ciclo de política pública, estos dos elementos se desarrollan en la etapa de planeación y presupuestación, respectivamente. En la primera (planificación estratégica) la entidad desarrolla una serie de ejercicios estratégicos a mediano y largo plazo que se concretan en documentos tales como los planes estratégicos sectoriales y los planes estratégicos institucionales. Por su parte, en la etapa de presupuestación (formulación presupuestal) las entidades preparan anualmente sus presupuestos de inversión y funcionamiento para llevar a cabo las políticas y programas que apuntan al logro de los objetivos trazados (p. 5).

En este sentido, la capacidad de ejecución de una entidad se define en dos niveles. El primero es la habilidad que tiene la entidad para llevar a cabo los gastos e inversiones previstas de acuerdo al presupuesto aprobado. El segundo nivel es la capacidad de la entidad de entregar los bienes y servicios a través de los cuales espera lograr los resultados previstos con la implementación de sus políticas y programas (p. 6).

La eficiencia operacional se centra en analizar el uso adecuado de insumos para la entrega de bienes y servicios por parte de las entidades. Específicamente, se centra en dos tipos de insumos: el recurso humano y los recursos financieros (p. 6).

El recurso humano es un elemento clave para lograr una gestión eficiente en cualquier organización. En el caso de las entidades públicas, el manejo de personal es clave dadas las restricciones existentes a partir de la regulación de la carrera administrativa. Por su parte, la gestión financiera tiene como propósito optimizar el uso de los recursos asignados a cada entidad para el desarrollo de sus funciones y consecución de objetivos (p. 6).

En otras palabras, estos componentes son factores claves de la capacidad de las instituciones, para ejecutar políticas públicas de manera eficaz, eficiente y transparente.

## **8.2 Gestión pública, gestión pública municipal y gestión para resultados**

Según lo define el artículo 1 de la constitución política “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Art 1, Constitución Política).

De acuerdo a lo anterior, las entidades territoriales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y la ley. Se caracterizan por tres criterios básicos: político, gobernarse por autoridades propias; administrativo, ejercer las competencias que les correspondan; y fiscal, participar en las rentas nacionales y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (IEPM, 2011).

Por su parte, la autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley. La autonomía representa un rango variable que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales (IEPM, 2011).

En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios a su cargo (IEPM, 2011).

El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del



Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1° de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria (IEPM, 2011).

El Estado unitario es el que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. Existe un único Estado (representado en la persona jurídica pública de la nación) el cual está organizado en secciones territoriales (representadas por las entidades territoriales). El Estado unitario ejerce todas las funciones estatales (existe una única Constitución y unas Leyes que rigen a toda la población y a todo el territorio del Estado). Las entidades territoriales no pueden darse su propia Constitución ni sus propias Leyes (IEPM, 2011).

Por otro lado, la descentralización se entiende como la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde un orden superior a unidades de gobierno de menos dimensión territorial (Castillo, 2004).

Así mismo, el artículo 2 menciona que “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Tal caracterización implica una estructura especial de Estado, en la cual la gestión pública –de la Nación, del departamento y del municipio– está orientada a obtener resultados (DNP, 2007).

Como lo afirma el capítulo 1 de la Constitución, Colombia es un país descentralizado y esto implica que existan funciones definidas para cada nivel de gobierno, en otras palabras el nivel nacional por ejemplo, se encarga de definir los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio (DNP, 2007); por su parte el nivel departamental como lo establece la constitución en el artículo 298 “Los departamentos ejercen funciones

administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”. A su vez los municipios “como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

En otras palabras como lo diría el DNP (2007) “es el escenario propicio para el cumplimiento de los fines y deberes esenciales del Estado y es en donde se puede medir la eficiencia, efectividad y equidad de las políticas públicas”.

Lo anterior indica que el municipio tiene la responsabilidad de satisfacer las necesidades de sus habitantes y asegurarse de que haya progreso social, económico y cultural, para de esta manera contribuir a los fines últimos de Estado. Como lo dicta la constitución en el artículo 318 a nivel municipal se exige “participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión” (Art. 138. Constitución Política).

En otras palabras trabajar para lograr el mayor nivel de bienestar para su comunidad, por medio de la planeación, ejecución, control y evaluación de sus planes y proyectos para alcanzar los objetivos de desarrollo que se han impuesto.

En otras palabras, todo lo anterior es a lo que se le llama gestión pública.

De esta manera, la Constitución y la Ley establecen que la gestión, en el marco de los principios de la función administrativa, debe traducirse en resultados concretos.

De hecho, en el caso específico del Sistema General de Participaciones se señala que debe garantizarse la prestación de los servicios y la ampliación de sus coberturas (DNP, 2007).

En este sentido, la gestión debe orientarse al mejoramiento de las condiciones de vida y a la reducción de la pobreza, lo cual, a su vez, implica la obtención de resultados en distintos sectores –mejorar el nivel educativo, las coberturas y la calidad educativa; la cobertura de afiliación al régimen subsidiado de salud, la mayor cobertura de vacunación; mejorar la cobertura, calidad y continuidad del servicio de acueducto; aumentar la cobertura de la red vial pavimentada; etc.– y, por lo tanto, que el municipio ofrezca un conjunto de productos y servicios, en condiciones de eficiencia (DNP, 2007 p.13).

El concepto de gestión pública, según el Departamento Nacional de Planeación, la escuela Superior de Administración Pública y el ministerio de cultura (DNP, ESAP & Ministerio de Cultura, 2007). está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se ha definido como: proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática. En estos términos, la gestión pública debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y, en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible (Departamento Nacional de Planeación, la escuela Superior de Administración Pública y el ministerio de cultura [DNP, ESAP & Ministerio de Cultura], 2007).

La gestión debe orientarse al mejoramiento de las condiciones de vida y a la reducción de la pobreza, lo cual, a su vez, implica la obtención de resultados en distintos sectores – mejorar el nivel educativo, las coberturas y la calidad educativa; la cobertura de afiliación al régimen subsidiado de salud, la mayor

cobertura de vacunación; mejorar la cobertura, calidad y continuidad del servicio de acueducto; aumentar la cobertura de la red vial pavimentada; etc.– y, por lo tanto, que el municipio ofrezca un conjunto de productos y servicios, en condiciones de eficiencia (DNP, ESAP & Ministerio de Cultura).

Cabe resaltar que, de la gestión pública depende en gran parte el desarrollo de la población y para que esta se convierta en la vía para promover el bienestar de la población, la libertad, la dignidad y la igualdad, este deberá ser planteada desde un enfoque de derechos, en el cual se plantea como objetivo principal la realización de los derechos humanos.

Hoy en día los ciudadanos requieren de gobiernos de calidad y sobretodo transparencia en la gestión de lo público, es debido a esto que la gestión pública ha ido avanzando y mejorando, lo cual se ha denominado Nueva Gestión de Pública, que según Schröder, (como se citó en Ministerio de Economía y Finanzas, 2010 ) “tiene como meta, modificar la administración pública de tal forma que tenga espíritu empresarial”. Bajo esta perspectiva la administración pública, tiene la responsabilidad de prestar servicios eficientes y efectivos, a la vez que debe mantenerse competitiva en el mercado, para hacerse así más autónoma, con menos burocracia y con mayor aseguramiento de calidad. (Schröder, como se citó en [Ministerio de Economía y Finanzas] 2009).

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 1997) define la Nueva Gestión Pública como un nuevo paradigma para la gestión pública dirigido a fomentar una cultura orientada a resultados en un sector público menos centralizado y que está caracterizado por: 1) estar centrado en resultados por lo que respecta a eficiencia, efectividad y calidad del servicio; 2) sustituir estructuras centralizadas y jerárquicas por entornos de gestión descentralizados. Las decisiones sobre la utilización de recursos y la prestación de servicios se hacen más cerca del punto de prestación, de manera que provee un espacio para la retroalimentación de los clientes y grupos de interés; 3) flexibilizar la explotación de alternativas a la prestación y regulación pública directa que pueden

proporcionar una política de resultados eficientes en costes; 4) enfatizar la eficiencia de los servicios provistos directamente por el sector público, que incluye el establecimiento de objetivos de productividad y la creación de entornos de competencia con el sector privado y entre organizaciones del sector público; 5) reforzar las capacidades estratégicas en el centro para guiar la evolución del estado y permitir responder automáticamente a cambios del entorno y a intereses diversos con flexibilidad y el coste más bajo (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] 1997).

Schröder (como se citó en Ministerio de Economía y Finanzas, 2010 ) caracteriza la NGP así:

- Dirección orientada a la competencia, separación de competencias.
- Efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas.
- Diferenciación entre dirección estratégica (¿QUÉ?) y dirección operativa (¿CÓMO?).
- Igualdad en el trato a prestadores particulares / públicos de servicios.
- Innovación es parte de la prestación de servicios, con manejo operativo delegado (Schröder [como se citó en Ministerio de Economía y Finanzas], 2010 )

Desde otro punto de vista el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, 2009) afirma que la NGP busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana, la NGP es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas. la NGP busca incorporar algunos elementos de la lógica privada a las organizaciones públicas (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA], 2009).

La responsabilidad de la NGP está ligada a la eficacia y eficiencia de su gestión y no sólo al cumplimiento de sus mandatos. Se propone separar el diseño de políticas públicas de su administración, reemplazar la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por competencia e incentivos (IDEA, 2009).

En esta perspectiva, enfrenta desafíos buscando lograr metas y resultados transparentes dando la suficiente flexibilidad a los administradores del gobierno para determinar cómo alcanzarlas. La administración pública como prestadora de servicios para los ciudadanos no podrá liberarse de la responsabilidad de prestar éstos de manera eficiente y efectiva, sin buscar la generación de utilidades como fin último (IDEA, 2009).

Por su parte Hood (1991), define siete componentes doctrinales de la NGP: “1) control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas nombradas con libertad para dirigir; 2) definición de objetivos e indicadores de éxito para los diferentes servicios expresados preferentemente de manera cuantitativa; 3) asignación de recursos y recompensas ligados a resultados. Se han de enfatizar los resultados más que los procedimientos; 4) desagregación del monolítico sector público anterior en unidades operativas descentralizadas alrededor de productos. Se han de crear unidades manejables, separar la provisión de la producción, aprovechando la eficiencia del uso de contratos; 5) incremento de los mecanismos de competencia en el sector público, haciendo servir la rivalidad como instrumento para reducir costes y mejorar los resultados, haciendo servir contratos temporales y procedimientos de subasta de éstos; 6) énfasis de estilos de gestión del sector privado, más flexibilizado en la contratación personal y en su recompensa; 7) más disciplina y ahorro en el uso de recursos. Reducir costes directos, más disciplina de los trabajadores, cuestionar las necesidades de recursos” (p. 3-19).

En síntesis la Nueva Gestión Pública está fundamentada sobre:

1. La formulación estratégica de políticas de desarrollo y gestión.

2. La gradual eliminación del modelo burocrático hacia una GESTIÓN PARA RESULTADOS.
3. La creación del valor público.
4. El desarrollo de las instituciones y dimensionamiento adecuado del Estado
5. El mejoramiento de las conquistas macroeconómicas y la equidad social (IDEA, 2009).

En relación al punto 2 Gestión para Resultados (GpR)<sup>11</sup>, este se enmarca en los modelos propuestos a partir de los lineamientos de las llamadas, reformas de segunda generación, que se presentaron a mediados de la década de los años noventa del siglo XX, como una respuesta a las consecuencias en los procesos de implementación de las “recetas” del denominado Consenso de Washington o reformas de primera generación, al no traer los resultados esperados para los Estados y en general para las sociedades latinoamericanas, y contribuyendo más bien al desarrollo de efectos adversos que ampliaron la brecha entre países ricos y pobres (Chica, 2011).

El Banco Mundial, en su informe de 1997, plantea que el Estado debe ser eficiente y ante todo eficaz o estar orientado hacia resultados, lo cual se logra mediante:

- El rediseño de sus instituciones.
- Una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del desarrollo de las políticas públicas.
- Una mayor transparencia en la actuación de la Administración.
- Una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración; y
- Procesos de rendición de cuentas de la Administración sobre sus actividades (accountability). (Banco Mundial, 1997).

La GpR, es más exigente en la superación de problemas socialmente relevantes como: la superación de la pobreza; el crecimiento económico sostenible; el

---

<sup>11</sup> Dentro de este orden de ideas se hace necesario definir el enfoque de Gestión para Resultados, ya que a partir de este enfoque se hará el análisis en el municipio de la Jagua de Ibirico.

mejoramiento en la calidad de vida; el incremento de la esperanza de vida; el aumento de los promedios de escolaridad; la disminución del costo de operación gubernamental y el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supraestatales (BID y CLAD, 2007).

El enfoque de Gestión para Resultados, hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas. Sirviendo como instrumentos de verificación y priorización de avances en cuanto al grado y porcentaje de resultados alcanzados en pro de beneficios, para las poblaciones objetivo. La GpR busca orientar la acción de los actores hacia la creación de valor público (Moore, 1995) mediados por la puesta, en uso de instrumentos de gestión y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, en forma colectiva, coordinada y complementaria, para cumplir los objetivos anteriormente señalados. (García López y García Moreno, 2010).

La GpR, incorpora en la creación de valor público, una cadena orientada hacia resultados de insumos, medios y fines que se expresan en indicadores operacionales (insumos), indicadores de gestión (medios) e indicadores de resultados (fines). Siendo determinante en los indicadores de resultados los análisis de los efectos y de los impactos de las acciones y productos desarrollados por la gestión pública (Chica, 2011).

Por otro lado La creación de valor público, [según Moore (1995) citado en Trefogli, 2013], consiste en atender las demandas ciudadanas. El valor público es un concepto eminentemente subjetivo, que se encuentra en los deseos y las percepciones de los ciudadanos (Trefogli, 2013).

Por ello, las acciones que realice el directivo público para la satisfacción de dichos deseos deben considerar dos elementos:

- 1) Deben atenderse los deseos sobre qué debe producir su organización pública. El medio principal para ello son las instituciones representativas. Ello tiene que ver



con la determinación de aquello que el sector público tiene como rol producir (determinados bienes y servicios no necesariamente materiales). En la medida en que su organización pública produzca bienes o servicios de manera efectiva, y a través de ellos tengan impacto en resolver los problemas públicos identificados, crearan valor público. Está más directamente relacionado con la efectividad de dichas intervenciones, y con la satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios producidos (p. 25).

2) Deben atenderse los deseos de los ciudadanos, y sus representantes políticos, sobre cómo se producen dichos bienes o servicios. Es decir, el directivo público debe procurar que sus intervenciones sean eficientes, utilizando de la mejor manera posible los recursos públicos; equitativas, asegurando los mismos derechos a los ciudadanos; transparentes, respetando las normas administrativas y generando explicaciones sobre sus acciones a través de los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros indicadores. Un indicador complementario a los mencionados, señalado por Moore (1995), para medir el valor público creado por las intervenciones desplegadas por los directivos públicos, es el grado en que se fortalece la capacidad de la administración pública para atender una determinada demanda ciudadana. De acuerdo con el autor, desde una perspectiva de creación de valor público de mediano y largo plazo, las intervenciones públicas que generen capacidades técnicas y operativas en las organizaciones públicas crean valor público también, debido a que estas permitirán abarcar progresivamente la atención del problema público demandado por los ciudadanos a través de sus instituciones representativas (p. 26).

En este orden de ideas, se caracterizará la gestión pública municipal, según la Cartilla de gestión pública local del DNP (2007). La cual plantea que, el municipio es, en esencia, un prestador de servicios para la población. Es la manifestación más cercana del Estado a los ciudadanos. En el cual se deben tomar decisiones, con base en los objetivos, estrategias, y políticas priorizadas en el proceso de planificación; orientar la ejecución de las acciones planeadas, y deben llevar a cabo evaluaciones de las acciones adelantadas, con el fin tanto de dar cuenta a la

comunidad, y a los órganos de control como de tomar correctivos.

La Constitución y la Ley establecen que la gestión, en el marco de los principios de la función administrativa, debe traducirse en resultados concretos.

De acuerdo a lo anterior, el proceso de planificación permite analizar los problemas que enfrenta el municipio y las oportunidades que debe potenciar, así como identificar los mecanismos para la optimización de los recursos para obtener el máximo beneficio con el mínimo costo económico y social. Esta es la concepción más aplicada en la planificación; pero ella permite también anticiparse a los hechos futuros para cambiar su rumbo o para tomar las medidas (anticipadas) que evitan consecuencias negativas (p. 21).

Características de la planificación (p. 22)

La planificación está llamada, principalmente, a lograr consensos e impactos. Para ello debe cumplir con unas características:

**Prospectiva.** El municipio mediante la planificación de largo plazo o prospectiva puede formular metas de desarrollo y bienestar que se quiere lograr en 10 ó 20 años. Esta visión permite orientar las acciones y recursos de manera continua y progresiva durante esos años. Con ello se evitan los cambios de rumbo en las prioridades de inversión y que se dan con cada cambio de administración.

**Integralidad.** Debe involucrar e interrelacionar efectivamente todos los componentes de la gestión local; es decir, debe integrar los aspectos físicos, geográficos, económicos, sociales, culturales, políticos, administrativos y financieros para poder obtener resultados que realmente logren un desarrollo sostenible en el largo plazo.

**Optimización de procesos y eficiencia en la asignación de recursos.** Debe identificar y optimizar los distintos recursos y capacidades disponibles en el municipio, en favor de proyectos estratégicos. Así, a manera de ejemplo, (a) para aumentar la cobertura en educación, quizás no se requiera la construcción de una

nueva escuela sino abrir dos jornadas en un establecimiento que ya existe; y (b) una vía veredal que se abre, puede estar orientada a apoyar también un programa de producción de cítricos en esa misma vereda o subregión.

**Articulación interinstitucional.** Para no duplicar esfuerzos y, a la vez, para buscar la orientación de las acciones y metas en la misma dirección, el Estado colombiano es una sola entidad; por lo tanto, es indispensable que los diferentes niveles de gobierno planifiquen el desarrollo armonizada mente y según sus competencias, para alcanzar los objetivos comunes.

**Participación efectiva y concertación, equidad.** El proceso de planificación del desarrollo debe evitar todo tipo de discriminación y, por el contrario, debe asegurar una justa distribución del ingreso y del acceso a las oportunidades que garanticen mejores condiciones de vida a toda la población, independientemente de factores como sexo, edad, posición política, religiosa, social o económica. Esa equidad apunta también a factores territoriales; con ello, el desarrollo debe alcanzar a todo el territorio municipal y no concentrarse en el caso urbano o algunos sectores rurales privilegiados.

**Integración.** La planificación del desarrollo municipal debe contemplar no sólo los límites de su territorio. El marco de la integración regional recomienda considerar las posibilidades de integración y de prestación de servicios en asocio con sus municipios vecinos. La globalización manda que el municipio se considere como parte del mundo entero y que se intercomunica e interrelaciona.

**flexibilidad.** La planeación no es un proceso lineal y rígido que termina con la formulación de un plan de desarrollo. La realidad es cambiante y exige también adaptabilidad de esos planes de desarrollo, lo cual se logra con su revisión constante.

**Evaluabilidad.** Si la intención es que el Plan de Desarrollo sea el instrumento fundamental de la gestión en el municipio y que sea la guía para ejecución de programas y proyectos y para la asignación de recursos, éste debe ser evaluable;

es decir, que a partir de procesos de seguimiento permanente, el alcalde y su equipo de gobierno tengan la posibilidad de identificar el avance en el cumplimiento del plan y el impacto de los programas y proyectos establecidos.

Instrumentos de la planificación municipal (p. 23):

### **Planificación estratégica (p. 25)**

- **Plan de Desarrollo**

Como se mencionó anteriormente, el plan de desarrollo es el instrumento de planificación que orienta la gestión de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno, en él se expresan de manera ordenada los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino también que responden a los compromisos adquiridos tanto en el Programa de Gobierno como en las competencias y recursos de nidos por la Constitución y la Ley. Los planes deben contar indicadores y metas cuantificables, que permitan hacerle seguimiento, control y evaluación a los resultados de la gestión.

- **Plan indicativo cuatrienal**

El plan indicativo es un instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo. En él se precisan los resultados y productos que se espera alcanzar en cada vigencia y al terminar el período de gobierno, con la ejecución del Plan.

- **Plan de Ordenamiento territorial**

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el instrumento, con una mirada de largo plazo, 9 años o más, que contribuye a reordenar físicamente el territorio del municipio, de acuerdo con los propósitos de desarrollo económico, social, ambiental. De esta manera, el POT permite determinar los usos que debe tener

cada parte del territorio municipal –caso urbano y rural.

- **El Índice del Sisben**

El Índice Sisbén refleja un puntaje de 0 a 100 para cada una de las familias. Una familia es más pobre cuanto más se acerca su puntaje a 0 y menos cuanto más se aproxima a 100.

### **Planificación Operativa (p. 25)**

En forma complementaria a la planeación estratégica, los municipios deben formular planes de acción, y proyectos de inversión, de acuerdo con parámetros mínimos que garanticen la mayor eficacia y eficiencia. Además, deben contar con bancos de proyectos de inversión, en los cuales se registren todas las iniciativas que serán parte de los presupuestos públicos.

- **Plan de acción**

El plan de acción contiene la distribución y organización anual de las tareas en las secretarías o dependencias de la alcaldía para cumplir los compromisos del plan de desarrollo municipal. En esa medida, también es un instrumento de apoyo para el seguimiento y la evaluación.

- **Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal**

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal registra los proyectos de inversión que son viables y susceptibles de ser financiados con recursos de cualquier fuente.

Al tener claridad sobre las competencias, al haber planificado lo que se va hacer, y al administrar adecuadamente el talento humano y los recursos, la alcaldía, entonces, debe ejecutar las acciones a favor de la comunidad. Para ello, gestiona proyectos y los ejecuta de manera directa o a través de contratación.

## **Gestión de proyectos**

La ejecución exitosa del plan de desarrollo depende de que los proyectos apunten al cumplimiento de sus objetivos y metas. En este sentido, es importante que se recurra al Banco de Programas y Proyectos de Inversión de la entidad territorial el cual, como anteriormente se mencionó, es el principal instrumento para la gestión y asignación de recursos.

## **Ejecución del presupuesto**

La ejecución del Plan de Desarrollo solo puede realizarse sobre el presupuesto aprobado en la respectiva vigencia, la cual comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre; sin embargo, los gobernantes pueden proponer modificaciones presentando proyectos al Concejo. Así mismo, el Alcalde mediante decreto puede congelar partidas o reducir gastos, conforme a la ley y a la disponibilidad de recursos.

Estas modificaciones obedecen a diversos motivos, que van desde la incertidumbre en la disponibilidad de recursos, hasta el cambio de administración y por ende la recomposición de las prioridades presupuestales. Los tipos de modificación presupuestal son: (1) traslados, (2) adiciones, (3) reducciones, (4) detalle de rubros, (5) globalización de programas y (6) congelamiento.

## **Control**

La gestión pública moderna demanda un proceso permanente de control y seguimiento desde el interior de la municipalidad y por parte de los organismos establecidos para efectuarlo y la comunidad. En este sentido, existen diferentes tipos de control: interno, disciplinario, fiscal y social.

### **Control interno**

Como anteriormente se mencionó, es un proceso continuo realizado tanto por la autoridad máxima de una entidad como por cada servidor público, para proporcionar la efectividad en el uso de los recursos y el cumplimiento de objetivos

previstos y la normativa vigente dentro de la entidad territorial.

### **Control Disciplinario**

El control disciplinario en una entidad es el garante del correcto ejercicio de la función pública; en el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, se establecen las faltas disciplinarias y se da lugar a la imposición de las sanciones correspondientes a las conductas previstas en dicha ley que conlleven a incumplimiento de deberes, irregularidad en el ejercicio de derechos y funciones, violación del régimen de inhabilidades, sin estar amparado por las causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria (artículo 28).

Cabe precisar que no es procedente jurídicamente integrar la oficina de Control Disciplinario a la oficina de Control Interno, pues esta última tiene asignadas funciones de verificación respecto de la primera, y por lo tanto, no puede constituirse en juez y parte.

### **Control fiscal**

El control fiscal se define como el conjunto de mecanismos legales, técnicos y administrativos que utiliza el Estado en cabeza de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales para realizar de manera selectiva, y no permanente, la vigilancia de gestión fiscal de la administración, de los particulares o entidades que manejan recursos del Estado.

### **Control social**

Como su nombre lo indica es el control y vigilancia que el ciudadano ejerce sobre la gestión pública, sobre sus resultados, y la prestación de servicios públicos suministrados por el Estado, o bien por particulares que ejercen funciones públicas. El control social es un derecho y un deber de los ciudadanos o grupos sociales.

Las organizaciones sociales que tienen como objetivo adelantar el control social a la gestión pública pueden recibir diversas denominaciones, como veedurías

ciudadanas, comités de vigilancia, juntas de vigilancia, comités de control social, entro otros.

En consecuencia, el papel de la comunidad en la gestión, se concreta mediante:

- El control y la veeduría, al observar que se cumplan los procedimientos legales, la destinación de los recursos y los objetivos previstos.
- La realización de propuestas que se concreten en proyectos elaborados e inscritos en el Banco de Programas y Proyectos.
- El apoyo de alianzas para potenciar los recursos y hacer más eficiente y eficaz el gasto municipal.

### **Seguimiento (p. 62)**

El seguimiento provee información, sobre el progreso de una política, programa o entidad, para comparar los avances logrados frente a las metas propuestas. Con un enfoque en el desempeño, proporciona elementos para la acción correctiva y establece responsabilidad entre los ejecutores y sus resultados, pero no examina la causalidad entre las intervenciones y sus efectos.

### **Evaluación (p. 61)**

La evaluación consiste en una valoración exhaustiva de la causalidad entre una intervención del Estado y sus efectos –positivos, negativos, esperados o no– para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad.

El objetivo fundamental es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional.

## **5.3 El Sistema General de Regalías<sup>12</sup> bajo el enfoque de Gestión para**

---

<sup>12</sup> “por su propia iniciativa el gobierno determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución y control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de



## **resultados**

El Sistema General de Regalías -SGR- está constituido por el conjunto de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, sus asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones.

Según el artículo 2 de la ley 1530 de 2012 son objetivos y fines del SGR los siguientes:

1. Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
2. Propiciar la adopción de mecanismos de inversión de los ingresos minero-energéticos que prioricen su distribución hacia la población más pobre y contribuya a la equidad social.
3. Promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado.
4. Fomentar la estructuración de proyectos que promuevan el desarrollo de la producción minero - energética, en particular la minería pequeña, mediana y artesanal.
5. Fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero - energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.

---

participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías” (Art.1o, ley 1530 de 2012).

6. Propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno.
7. Propiciar la inclusión, equidad, participación y desarrollo integral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o Gitano y de los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus planes de desarrollo y planes de vida respectivos.
8. Incentivar o propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como en la protección y recuperación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad ambiental que le asiste a las empresas que adelanten dichas actividades, en virtud de la cual deben adelantar acciones de conservación y recuperación ambiental en los territorios en los que se lleven a cabo tales actividades (Ley 1530, de 2012, art. 2)

Por su parte Serrada (2012) plantea que, “SGR, en tanto que institución formal, genera nuevas dinámicas en el espectro político, específicamente en la recolección, distribución, asignación y administración de las regalías en el territorio colombiano” (p. 29) . De acuerdo con el enfoque para resultados esto contribuirá a la eficacia y eficiencia de la inversión de los recursos, ya que por medio de esto se creara valor público, es decir, resultados; los cuales se lograran a través de los objetivos propuestos y una mejora continua del sistema, es así como se conseguirán verdaderos cambios sociales con equidad y en forma sostenible, promoviendo de esta manera un desarrollo real para la población.

De acuerdo con el autor, anteriormente referenciado, la infraestructura institucional que se configura no solamente tiene aval político sino también jurídico (Serrada, 2012). Pero además este sistema está “orientado, principalmente, a promover la equidad territorial, a evitar la corrupción y los manejos ineficientes de los recursos y, a generar desarrollo a gran escala en todos los municipios del país” (p. 29).

## **9 RESULTADOS Y ANÁLISIS**

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos en la investigación y el análisis de los mismos. Están ordenados de acuerdo a los objetivos específicos planteados.

### **9.1 Características de los principales problemas de salud de los habitantes del municipio de la Jagua de Ibirico.**

Los resultados obtenidos en este objetivo específico tuvieron como fuentes principales de información las entrevistas semiestructuradas hechas a los funcionarios descritos en el capítulo anterior; además se tuvieron en cuenta los problemas de salud relevantes que están descritos en los Planes de Desarrollo Municipal de los periodos 2008-2011<sup>13</sup>, 2012-2015<sup>14</sup> y 2016-2019<sup>15</sup>.

De acuerdo a lo anterior los principales problemas de salud encontrados en el municipio fueron los siguientes: embarazos en adolescentes, mortalidad infantil, infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas, problemas cutáneos. Los cuales son atribuidos esencialmente a la explotación del carbón. Sin embargo en los últimos años se han detectado otros padecimientos no menos importantes como lo son: los problemas mentales y la obesidad.

A continuación en la tabla 1 se muestran las enfermedades identificadas en el municipio de la Jagua de Ibirico en el periodo 2008-2017

---

<sup>13</sup> Plan de Desarrollo Municipal “Por la vida y la dignidad de un pueblo, 2008-2011”

<sup>14</sup> Plan de Desarrollo Municipal “Oportunidades para todos, 2012-2015”

<sup>15</sup> Plan de Desarrollo Municipal “Desarrollo sostenible con más oportunidades”

Tabla 1

*problemáticas de salud en la Jagua de Ibirico*

<b>Problemáticas del sector salud identificadas en el municipio</b>			
Según:			
EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011	PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2012-2015	PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2016-2019	ENTREVISTAS
1. Baja calidad en la prestación del servicio de salud	1. Dengue	1. Deficiencia en los servicios de urgencias	1. Padecimientos mentales
2. Baja cobertura y deficiencia en la infraestructura y dotación de las zonas rurales	2. Desnutrición	2. insuficiencia en servicios de atención de medicina general	2. Embarazos en adolescentes
3. Deficiencia en programas de promoción y prevención de la salud	3. Infecciones respiratorias agudas	3. Deficiencia en la infraestructura y dotación de las zonas rurales	3. Infecciones respiratorias agudas
4. embarazos en adolescentes	4. Enfermedades diarreicas agudas	4. Infecciones respiratorias agudas	4. Enfermedades diarreicas agudas
5. Mortalidad materna		5. Embarazos en adolescentes	5. Enfermedades de transmisión sexual
6. Mortalidad infantil	5. Mortalidad infantil	6. Padecimientos mentales	6. Consumo de drogas
		7. Consumo de drogas	7. Enfermedades cutáneas

*Fuente: Planes de Desarrollo y entrevistas. Elaboración: propia*

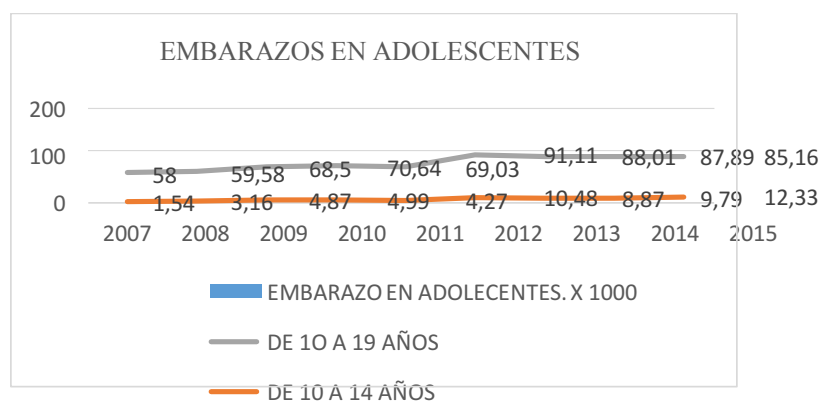
Teniendo en cuenta lo anterior, se analizaron los padecimientos que más afectan a la población del municipio, los cuáles no han sido resueltos.

En primer lugar están los embarazos en adolescentes, los cuáles han ido en aumento durante el periodo analizado. Según las entrevistas realizadas, esta problemática se debe al auge del carbón, a la falta de educación y de oportunidades de las niñas y jóvenes; teniendo en cuenta que no existen suficientes programas de educación sexual que orienten a estas niñas y jóvenes. De esta manera, las consecuencias son negativas, ya que las niñas y jóvenes se ven obligadas a dejar la escuela y muchas veces su vida y la de su bebe se pone en riesgo.

En este sentido, como se afirma en el artículo “La bomba social de la Jagua de Ibirico”, en cual, se destaca una alta tasa de natalidad y de embarazo en adolescentes, en particular, entre la población de menores recursos económicos (Radio guatapurí, 2010).

Como se puede observar en la gráfica 1, el embarazo en adolescentes entre los 10 y 19, en el período analizado ha tenido un promedio de 75,3 casos por cada 1000, con un crecimiento entre 2,5 y 22,03 casos por año. En el caso específico de los embarazos en adolescentes entre los 10 y 14 años ha tenido un promedio de 6,7 casos por cada 1000, lo cual indica un crecimiento entre 1,7 y 6,2 casos por año.

Gráfica 1 Embarazos en adolescentes



Fuente: MinSalud, 2016. Elaboración: propia

En segundo lugar, en cuanto a la mortalidad infantil se encontró que existe un promedio de 12 casos por cada 1000, lo que indica que no se han cumplido las metas en cuanto a la reducción de la mortalidad infantil, la cuál según el antiguo régimen era de 1 caso por cada 1000 y según los planes de desarrollo antes mencionados era de 10 casos por cada 1000.

Lo anterior se puede observar en la gráfica 2.

*Gráfica 2*

*Tasa de mortalidad infantil*



*Fuente: MinSalud, 2016. Elaboración: propia*

Para el caso de la mortalidad por EDA e IRA, según lo indican las gráficas 3y 4 han ido aumentando, para el caso de la mortalidad por EDA donde se indica 0 no es porque no hayan ocurridos muertes por esta causa, sino que los datos no estaban disponibles. Entre las principales Infecciones respiratorias se encuentran neumonía, bronquitis, cáncer de pulmón, Lo cual obedece en primer lugar a la contaminación que deja el polvillo del carbón y en segundo lugar a la falta de agua potable en el municipio.

Gráfica 3 Mortalidad por infecciones respiratorias agudas



Fuente: MinSalud, 2016. Elaboración: propia

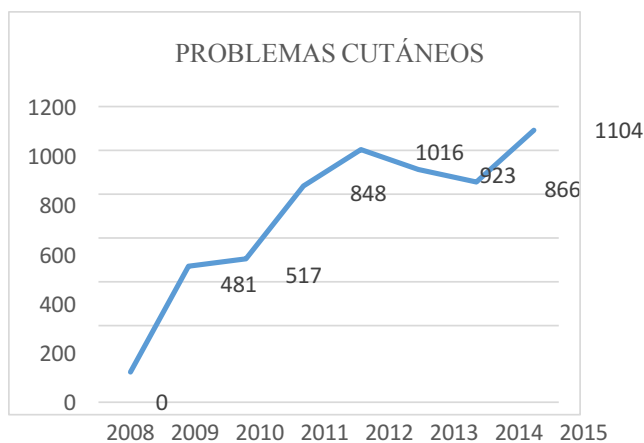
Gráfica 4 Mortalidad por enfermedades diarreicas agudas



Fuente: MinSalud, 2016. Elaboración: propia

En tercer lugar se encuentran los padecimientos cutáneos, de los cuales se destacan los diferentes tipo de hongos, manchas y brotes en la piel. De esta manera se puede observar en la gráfica 5 que han aumentado considerablemente en estos periodos, en este caso entre el 2009 y 2015 los casos han aumentado en un 226%, es decir 623 casos. Lo cual es consecuencia de la contaminación por la explotación del carbón.

Gráfica 5 Problemas cutáneos



Fuente: MinSalud, 2016. Elaboración: propia

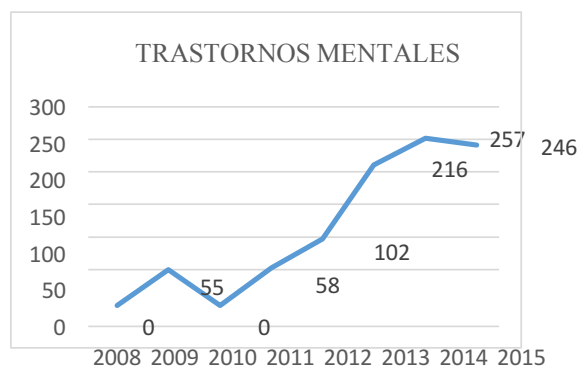
Siguiendo con los tipos de padecimientos de salud, en los últimos también han ido en aumento los casos la obesidad y de trastornos mentales, como se puede

observar en las gráficas 6 y 7. En este sentido, el promedio de casos de obesidad es de 174,8 con un crecimiento entre 13 y 178 casos por año.

En cuanto a los casos de trastornos mentales el promedio es de 138,7, con un crecimiento entre 44 y 178 casos por año.

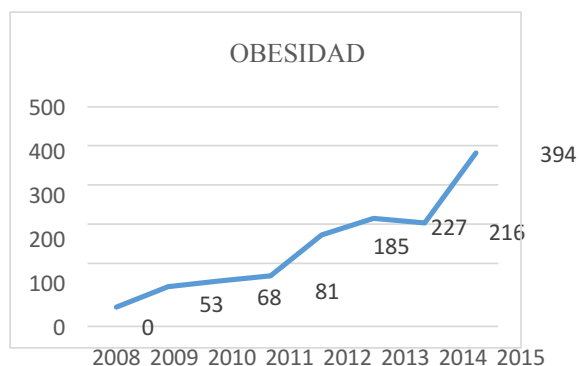
Cabe resaltar que, según la secretaria de salud del municipio después de 30 años de explotación minera el problema más crítico que se presenta hoy en día en el municipio es el problema de salud mental.

Gráfica 6 Problemas mentales



Fuente: MinSalud, 2016. Elaboración: propia

Gráfica 7 Obesidad



Fuente: MinSalud, 2016. Elaboración: propia

De acuerdo a los resultados mostrados en las gráficas, existen problemáticas que aún no han sido resueltas, por el contrario han ido en aumento. Lo que demuestra fallas en la gestión por parte de los dirigentes del municipio, ya que no se han ejecutado proyectos acordes a estas problemáticas, que cumplan con los principios expuestos en el nuevo sistema de regalías los cuales son: pertinencia – viabilidad –sostenibilidad – impacto. Lo cual refleja una falta de planeación y priorización.

En este sentido, el artículo “La Jagua: mina que enferma y contamina” expone claramente los padecimientos y las denuncias que tanto trabajadores como habitantes del municipio han hecho. El artículo resalta que entre los principales padecimientos de la población se encuentran: lumbalgia, silicosis, trastornos del



sueño, estrés laboral, hernias discales, hipoacusia, cáncer de piel, dermatofitosis, además de la extinción de especies nativas vegetales y animales, junto con el deterioro de importantes ríos en el norte del departamento del Cesar son los daños progresivos e irreversibles que denuncian los trabajadores de la mina de La Jagua de Ibirico y los 21.000 pobladores que habitan cerca de la cuarta explotación de carbón a cielo abierto más grande del mundo. De acuerdo con las denuncias de los trabajadores y los habitantes del municipio, la transnacional Glencore, propietaria de las empresas Carbones de La Jagua, Consorcio Minero Unido y Carbones del Tesoro, viene contaminando sistemáticamente el aire, el agua y los suelos de la región, y provocando con sus malas prácticas ambientales y laborales el deterioro de la salud de miles de personas. Esto evidenciaría un claro incumplimiento de los tratados internacionales y de las leyes nacionales que deben cumplir las empresas mineras nacionales y transnacionales (Peñuela, 2013).

#### 9.1.1 Resultado de los proyectos ejecutados en salud con los recursos de regalías.

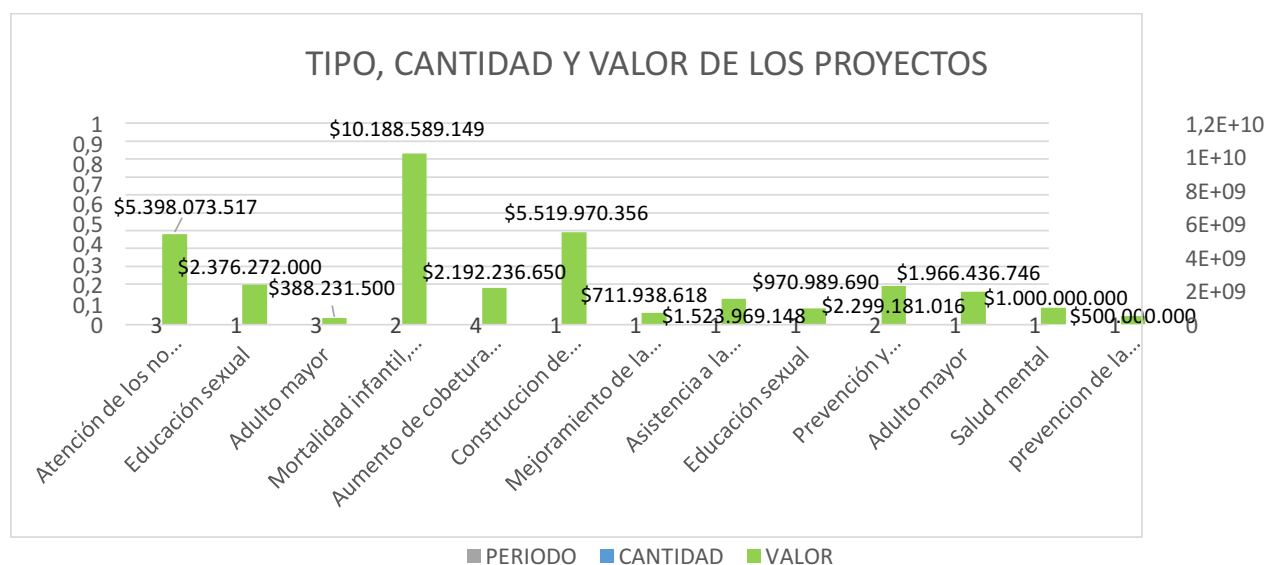
Cabe resaltar, que aunque el municipio ha hecho esfuerzos para lograr cerrar sus brechas en salud y dar solución a estas problemáticas mediante la formulación de algunos proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del SGR<sup>16</sup>, estos no han sido suficientes en términos de impacto y sostenibilidad, cada vez el sector salud es menos priorizado, un ejemplo de ello es que entre los años 2012 y 2015 solo se han aprobado 7 proyectos en el sector salud, es decir la salud solo ha tenido una participación del 11%, con un 2% de irregularidades; mientras que el periodo 2007-2011 su participación fue del 35%, no obstante el 47% de esos proyectos presento irregularidades, en temas de pertinencia, planeación, ejecución, cumplimientos, impactos, sostenibilidad, entre otros. Hoy en día lo que reflejan los datos es que la prioridad en el municipio es el sector transporte con un 19% de proyectos formulados y aprobados para ser financiados con recursos del SGR.

---

<sup>16</sup> SGR, Sistema General de Regalías

De acuerdo a lo anterior, la gráfica 8 indica la cantidad, el tipo de proyectos y el valor por proyecto que se han llevado a cabo en el sector salud para dar solución a las problemáticas del municipio. Lo cual resume que son pocos los proyectos que se han presentado en el periodo 2008-2015 para dar solución a los problemas, esto se ve reflejado como se mencionó anteriormente en el aumento de estas problemáticas. Se puede observar que siendo el embarazo en adolescentes una problemática constante del municipio solo se han ejecutado 2 proyectos, los cuales se resumen en charlas, las cuales deberían ser constantes, sin embargo estos proyectos no han sido sostenibles en el tiempo. En el caso de la mortalidad infantil, se observa que han sido 2 proyectos, los cuales son los que tienen el mayor presupuesto, no obstante aún son altas las tasas de mortalidad infantil. Cabe resaltar los proyectos ejecutados para disminuir la mortalidad por EDA e IRA, en este caso han sido solo 2, siendo estas enfermedades importantes en las cuales se debería priorizar.

Grafica 8 Tipo, cantidad y valor de los proyectos



Fuente DNP, elaboración propia

## **9.2 Características del modelo de gestión pública del municipio**

De acuerdo al planteamiento hecho en marco conceptual sobre gestión pública municipal, se puede afirmar que una buena gestión se mide por el cumplimiento de la responsabilidad del Estado frente a la sociedad civil en términos del cumplimiento de objetivos que contribuyan a la creación de nuevas oportunidades de desarrollo económico, social y ambiental para la población.

De acuerdo con la secretaria de planeación del municipio, el modelo de gestión se caracteriza por un “Plan de Desarrollo, un plan indicativo, un plan de acción, metas y definitivamente la gestión debe ir enfocada al resultado de las metas, a conseguir que las metas se hagan realidad todas las que la alcaldesa oferto en un programa de gobierno y que quedaron consignadas en el Plan de Desarrollo y a las cuales tenemos que apuntarle para que las metas se cumplan en los periodos que quedaron determinados en el plan indicativo”.

Lo anterior refleja que el modelo de gestión que están implementando es una gestión orientada a los resultados, sin embargo para el caso de esta investigación se puede constatar que hasta el momento el modelo no se ha llevado cado de manera efectiva, teniendo en cuenta que existen muchas falencias por parte de los funcionarios.

Como lo afirman los funcionarios del Sistema de Vigilancia y Control de las Regalías del DNP, dentro de las principales falencias se encuentran la falta de planeación, los equipos de trabajo no son fuertes institucionalmente, la falta de capacidad en la instituciones de las entidades territoriales no ha ayuda para nada en el buen desarrollo de este tipo de inversiones. Y en gran parte también desconocimiento de la normativa sea de contratación o la del SGR que muchas veces pasan por alto, no por maldad sino por desconocimiento. Además resaltan que no hay articulación y pertinencia de la inversión pública frente a las necesidades del territorio.

Todo lo anterior se puede ver reflejado en los indicadores de salud del municipio, los cuales aún no logran cumplir las metas propuestas en los planes de desarrollo.

En este orden de ideas, Franco (2010), asegura que la salud puede mejorar por medio de la democracia. Es así como, la ampliación y profundización de la democracia como marco de referencia y de realización de la participación ciudadana, es el principal condicionante político de la salud pública y de las prácticas sociales que la forman. Lo cual según el autor se convierte en la base para las políticas públicas saludables.

No obstante, algunos habitantes del municipio sostienen que no hay oportunidad de participación, y alegan que “El problema es que ellos pueden hablar con el alcalde 50mil veces y el alcalde oye, de hecho hacen eventos para que la gente hable, pero eso nunca se tiene en cuenta, eso se hace para justificar gastos o para recoger firmas y tomar la fotografía”. De esta manera resaltan que “Las personas que deberían hacer su trabajo, o sea hablar por la comunidad son los concejales pero aquí eso se tiene simplemente como una oportunidad de tener acceso a cosas, ya que no cumplen con las verdaderas funciones de un concejal que es ser la voz del pueblo”. Además, destacan que aunque “la ley permite hacer unas vigilancias comunitarias, pero con el nivel que tiene la gente pues el alcalde llama a sus amigos en los barrios y les dan cualquier cosa y ya, dicen que lo que el alcalde quiere que digan. Entre más plata más fácil es hacer la labor de convencimiento”. Lo cual deja una clara evidencia de que “Existe una indiferencia y una irresponsabilidad pero ese no es el problema mayor, el problema está arriba y es que le dicen al alcalde que hay unos recursos pero los de arriba deciden todo”.

Es así como se puede demostrar que, la gestión pública llevada a cabo con el municipio no corresponde con los principios básicos de la gestión para resultados. Los cuales son:

- medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas
- participación ciudadana
- rendición de cuentas
- transparencia
- responsabilidad en la medición de los resultados

### 9.3 Calidad en la gestión pública del municipio de la Jagua de Ibirico en la inversión de los recursos de regalías en los proyectos de salud

#### 9.3.1 Índice de Desempeño Integral, DNP

De acuerdo al Índice de desempeño integral, el municipio ha tenido un promedio medio en su desempeño. Lo que indica este índice es que con el paso del tiempo el municipio ha mejorado y ha desmejorado en algunas áreas. Cabe resaltar que el componente de eficiencia ha tenido un comportamiento de rango bajo, siendo este la provisión de los servicios básicos de educación, salud, agua potable y el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley.

Tabla 2 Índice de desempeño integral

Año	Eficacia Total	Eficiencia Total	Requisitos legales	Capacidad Administrativa	Indicador de desempeño Fiscal	Gestión	Índice Integral	Calificación rango
2008	15%	30%	76%	87%	79%	83%	51%	Bajo
2009	48%	50%	65%	84%	67%	76%	60%	Bajo
2010	90%	48%	64%	89%	82%	86%	72%	Satisfactorio
2011	67%	63%	61%	87%	81%	84%	69%	Medio
2012	95%	46%	77%	87%	80%	83%	74%	Satisfactorio
2013	71%	45%	86%	88%	78%	83%	71%	Satisfactorio
2014	59%	64%	78%	90%	83%	87%	72%	Satisfactorio
2015	79%	85%	73%	87%	84%	82%	80%	Satisfactorio
<b>Promedio</b>							<b>68,625</b>	<b>Medio</b>

Fuente: DNP, 2015

### 9.3.2 Indicador de Eficiencia en la Gestión de Recursos

#### Eficiencia de los valores distribuidos y girados, régimen antiguo y actual

Lo que indica la tabla 3, es que en la eficiencia de la gestión de recursos en general en el municipio ha sido variada. Para el el año 2013 se obtuvo ese porcentaje, debido a que por las fallas antes mencionadas que ha tenido el municipio sus recursos habían sido congelados en el año 2006, y solo se hacían unas transferencias condicionadas, sin embargo debido a la gestión que se hizo en el 2012, lograron descongelar una cantidad de recursos significativos.

*Tabla 3 Índice de la eficiencia de la gestión de recursos*

<b>Antiguo régimen</b>	
Vigencia	%E gestión de recursos
2007	15
2008	24
2009	94
2010	58
2011	32
2012	115
2013	41761
2014	2072
2015	100
<b>PROMEDIO</b>	<b>4919</b>

*Elaboración propia*

De acuerdo a la tabla 4, la cual comprende los valores distribuidos y girados en el nuevo sistema, se puede evidenciar que se han ejecutado eficientemente.

Tabla 4 Índice de la eficiencia de la gestión de recursos del régimen actual

<b>Régimen actual</b>	
Vigencia	%E gestión de recursos
2012	98
2013	96
2014	100
2015	101
<b>PROMEDIO</b>	<b>99</b>

*Elaboración propia*

### 9.3.3 Indicador de Eficacia en la Gestión de Proyectos

#### 9.3.3.1 Indicador de Eficacia en Mortalidad Infantil

En este caso, lo que busca el índice de eficacia es comprobar si el cumplimiento de un objetivo específico es coherente con la meta establecida previamente. Entonces, lo que nos muestra la tabla es que en ninguno de los períodos se cumplió con la meta, teniendo en cuenta la meta establecida entre el período 2007-2011 era de 1 caso por cada 1000, como se observa en la tabla el resultado está muy por encima de la meta establecida. En este sentido, en el período 2012-2015 se estableció la meta de 10 casos por cada mil.

Lo que se puede observar en la tabla en el año 2010 se estuvo cerca de lograr la meta, sin embargo no llegaron a 1 caso por cada 1000. No obstante en el 2013 se logró la meta de reducir la tasa de mortalidad a 5,8 casos, es decir hubo una eficacia del 53%, teniendo en cuenta que la meta eran 10 casos por cada 1000. De igual manera en el año 2015 el número de casos se mantuvo por debajo de la meta esperada.

Tabla 5 Eficacia en la reducción de la mortalidad infantil

Año	tasa de mortalidad infantil	%Eficacia en la reducción de la mortalidad infantil
2007	8,85	885
2008	19,12	1912
2009	8,24	824
2010	5,19	519
2011	14,15	1415
2012	18,05	164
2013	5,83	53
2014	16,47	150
2015	9,74	89
<b>PROMEDIO</b>		<b>668</b>

Fuente: MinSalud, 2016. Elaboración propia

### 9.3.3.2 Indicador de Eficacia en Embarazos en Adolescentes

En la siguiente tabla se puede observar que no hubo eficacia en la reducción de embarazos en adolescentes, teniendo en cuenta en cada año el porcentaje de eficacia está por encima de 100. De acuerdo a esto, se puede observar que no hubo reducción, por el contrario el embarazo en adolescentes ha estado en constante crecimiento. Lo que indica una seria falencia en los programas de educación sexual en el municipio. Esta situación es consecuencia de otros problemas más serios como lo indica el artículo “Prostitución en menores un problema de marca mayor en la Jagua” publicado por el Semanario la Calle (2012), en cual se plantea que además de la prostitución y las enfermedades de trasmisión sexual, el embarazo en adolescentes se ha incrementado en los últimos años. Lo cual implica una problemática social, de salud y económica, decir, en cuanto a los social para estos casos las madres adolescentes tienen que dejar de estudiar, se exponen a grandes riesgos que conlleva tener un bebe a esa corta edad, lo cual también implica que el deber también corre riesgos serios, por otro



lado en cuanto a los económico en este sentido se puede decir que la pobreza se mantiene, lo que no permite posibilidades de superación para las jóvenes.

*Tabla 6 Eficacia en la reducción de embarazos en adolescentes*

AÑO	% Eficacia en la reducción de embarazos en adolescentes = %de casos/meta *100
2008	117
2009	112,5
2010	117
2011	137,5
2012	132
2013	132
2014	132
2015	118
<b>PROMEDIO</b>	<b>125</b>

*Elaboración propia*

#### 9.3.4 Índice de Gestión de Proyectos de Regalías, DNP

##### Índice de gestión de proyectos de regalías

Este índice está compuesto de cuatro categorías fundamentales, mide además de la ejecución del proyecto otros aspectos que son más del resultado de la entidad. Lo cual le ha permitido a las entidades clasificarse y posicionarse frente a otras entidades en la ejecución de los proyectos.

Los resultados que arroja el Índice de gestión de proyectos de regalías, es que el municipio está en un rango bajo, eso es lo que indica el color naranja. Lo cual demuestra una baja calidad en la gestión de proyectos. Lo que quiere decir que no se han aprobado suficientes proyectos para ser ejecutados con recursos de regalías. En el caso de los proyectos en salud, desde el año 2012 hasta el 2015

solo se aprobaron 7 proyectos. Los cuales no cumplieron con el principio de sostenibilidad que impone la nueva ley de regalías.

Tabla 7 Índice de gestión de proyectos

Resultado de la entidad	62,29	<b>Naranja</b>
Puesto Nacional	697 de 1220 entidades ejecutoras	<b>Naranja</b>
Puesto Departamental	23 de 26 entidades ejecutoras	<b>Naranja</b>
Puesto ejecutor similar según tipo de Entidad	631 de 1044 entidades ejecutoras	<b>Naranja</b>

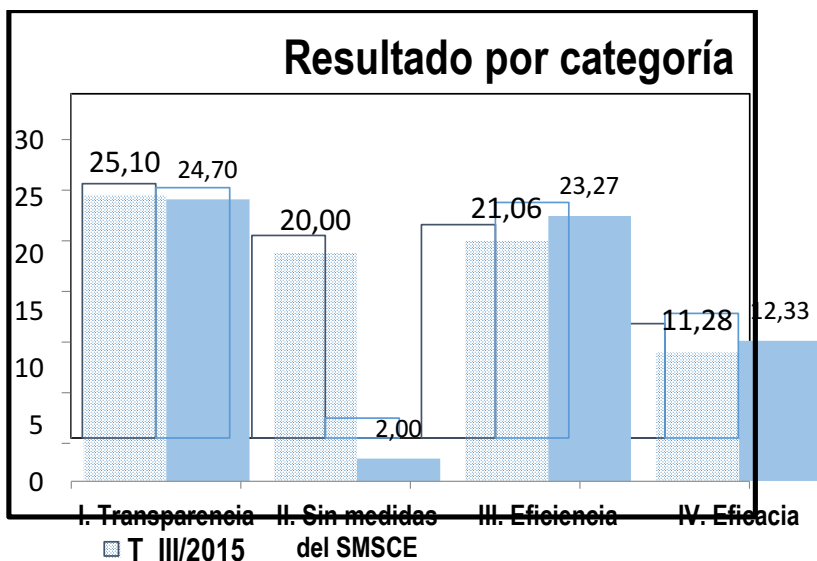
Fuente: DNP, 2015.

Por su parte la gráfica 9, indica el puntaje que obtuvo el municipio en cada una de las categorías a saber, transparencia, sin medida, eficiencia y eficacia. Siendo 30 el puntaje más alto.

Lo que muestra la gráfica es que en cuanto a la transparencia, es decir reporte de información consistente, coherente y oportuna desmejoro con respecto al período anterior. En cuanto al indicador de sin medidas SMSCE lo que muestra es que ha tenido medidas, aunque las levanto, sin embargo no las solucionó completamente, es decir, que se presentaron alertas en sus proyectos y no cumplió totalmente con el plan de mejora.

Por su parte en cuanto a la eficiencia mejoró de un periodo a otro, lo que quiere decir que hubo contratación oportuna del mismo. No obstante, lo que indica la eficacia que tan efectiva ha sido la inversión, y según la gráfica, no ha sido muy eficaz la inversión, teniendo en cuenta que solo tiene 12,33 puntos de 30.

Grafica 9 Resultado del IGP por categorías



Fuente: DNP, 2015

### 9.3.5 Matriz de Evaluación del Sector Interno (MEFI)

Teniendo en cuenta que esta matriz evalúa el sector interno, estuvo basada en la percepción del investigador, de acuerdo a todo los datos y la información del municipio.

Tabla 8 Matriz MEFI

ACCION	IMPORTANCIA	ASPECTOS CLAVES DE EVALUACION	PESO %	EVALUACION	PUNTAJE
GESTION PUBLICA	20	PLANEACION	7%	2	0,14
		EJECUCION	8%	2	0,16
		SEGUIMIENTO	3%	1	0,03
		EVALUACION	2%	1	0,02
CALIDAD DE LA GESTION	30	EFICACIA	15%	2	0,3

PUBLICA					
		EFICIENCIA	15%	2	0,3
GESTION PARA RESULTADOS	20	TRANSPARENCIA	10%	2	0,2
		RENDICION DE CUENTAS	5%	1	0,05
		VALOR AGREGADO	5%	2	0,1
GESTION PUBLICA EN LA SALUD	30	PERCEPCION DE SATISFACCION	30%	3	0,9
<b>TOTAL</b>					<b>2,2</b>

*Elaboración propia*

La calificación obtenida refleja una debilidad moderada, de acuerdo a los estándares de medición para la matriz MEFI. Lo cual indica que hay muchos elementos por mejorar, ya que todo esto está reflejado en la gestión del municipio. Los aspectos más críticos que tienen que fortalecer son, el seguimiento y la evaluación interna, además de la rendición de cuentas, teniendo en cuenta que para la gestión pública moderna estos son factores claves para lograr una gestión orientada a los resultados.

De acuerdo al análisis realizado mediante la interpretación de los diferentes índices e indicadores se puede determinar que existe una baja calidad en la gestión del municipio, teniendo en cuenta los resultados de los indicadores e índices por lo general sus promedios están en el rango bajo. Lo que indica que el municipio carece de capacidades institucionales, siendo estas las capacidades y las habilidades con las que cuenta el municipio para administrar, resolver sus problemas, fijar metas y lograr objetivos.

## CONCLUSIONES

A continuación se presentarán las conclusiones, la cuáles están ordenadas de acuerdo a los objetivos específicos.

De acuerdo con el primer objetivo, el cual es caracterizar las principales enfermedades del municipio no hubo inconveniente identificarlas, no obstante a la hora de buscar cifras, estas no estaban en ningún lado. Finalmente por medio de un derecho de petición al Ministerio de Salud se lograron obtener algunas cifras.

Dentro de las principales problemáticas de salud que afectan al municipio de la Jagua de Ibirico se encuentran los embarazos en adolescentes, mortalidad infantil, infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas, problemas cutáneos. Los cuales son atribuidos esencialmente a la explotación del carbón. Sin embargo en los últimos años se han detectado otros padecimientos no menos importantes como lo son: los problemas mentales y la obesidad

En este sentido, los proyectos presentados para dar solución a los problemas de salud, no han sido suficientes ni sostenibles. Esta es una falla que se detecta por parte del Ente Territorial, teniendo en cuenta que la salud es un derecho fundamental y los proyectos para dar solución a estas problemáticas deberían ser priorizados, sin embargo esta no es la situación.

Por su parte, el segundo objetivo es caracterizar el modelo de gestión del municipio, fue de gran ayuda consultar la Cartilla del DNP (2007), en la se describe el modelo de gestión que debería llevarse a cabo por los municipios, no obstante, cuando se consultó a la secretaria de planeación del municipio por ese modelo de gestión, no hubo claridad en su respuesta. Lo cual demuestra que efectivamente si no se tiene claridad en que es un modelo de gestión definitivamente no existirá una gestión efectiva y de calidad.

Dentro de las principales falencias que se encuentran a la hora de llevar a cabo la gestión en el municipio se encuentran, falta de planeación, falta de priorización, desconocimiento de la formulación de proyectos, poca o nula participación ciudadana, bajo cumplimiento de metas; lo que conlleva a una baja calidad en la gestión pública.

Por otro lado, el tercer objetivo es determinar la calidad de la gestión pública del municipio en el sector salud por medio de la inversión de recursos de regalías; el cual se determinó por medio de los indicadores mencionados anteriormente, los resultados arrojados son los siguientes:

En primer lugar, de acuerdo al Índice de desempeño integral, el municipio ha tenido un promedio medio en su desempeño. Lo que indica este índice es que con el paso del tiempo el municipio ha mejorado y ha desmejorado en algunas áreas. Cabe resaltar que el componente de eficiencia ha tenido un comportamiento de rango bajo, siendo este la provisión de los servicios básicos de educación, salud, agua potable.

En segundo lugar, en cuanto a la eficiencia de la gestión de recursos en general ha sido variada, no obstante para el régimen anterior fue baja, teniendo en cuenta que no se cumplió al 100% con la ejecución de recursos, lo cual obedece a una falta de planeación y de priorización de programas para solucionar las problemáticas con las que cuenta el municipio. Cabe resaltar que debido a los malos manejos en el año 2006 al municipio se le fueron congelados los recursos, esta también es una causa de la baja ejecución de los recursos. No obstante, se muestra una eficacia del 99% en la ejecución de los recursos para el período 2012-2015, sin embargo la inversión en salud no fue suficiente si se tiene en cuenta la cantidad y el tipo de proyectos que se presentaron, además de que las problemáticas han ido en aumento.

En tercer lugar, de acuerdo a la eficacia de la reducción de embarazos en adolescentes y de la reducción de mortalidad infantil se puede observar que no se cumplieron las metas establecidas en ninguno de los períodos. Lo que indica una falta de programas y de compromisos por parte del Ente Territorial, teniendo en cuenta que la vida es un derecho fundamental, en este caso se está violando.

En quinto lugar, los resultados que arroja el Índice de gestión de proyectos de regalías, es que el municipio está en un rango bajo, eso es lo que indica el color naranja. Lo cual demuestra una baja calidad en la gestión de proyectos. Lo que quiere decir que no se han aprobado suficientes proyectos para ser ejecutados con recursos de regalías.

Por otra parte, la calificación obtenida refleja una debilidad moderada, de acuerdo a los estándares de medición para la matriz MEFI. Lo cual indica que hay muchos elementos por mejorar, ya que todo esto está reflejado en la gestión del municipio. Los aspectos más críticos que tienen que fortalecer son, el seguimiento y la evaluación interna, además de la rendición de cuentas, teniendo en cuenta que para la gestión pública moderna estos son factores claves para lograr una gestión orientada a los resultados.

Sin embargo, se puede decir que, aunque el municipio tenga una calidad en su gestión baja, lo que se refleja es que con el pasar de los años se ha ido mejorando, esto se puede atribuir en general a todos los esfuerzos que se han hecho en el país para mejorar la gestión pública y fomentar la transparencia. Cabe resaltar los esfuerzos realizados por el DNP para capacitar a todos los funcionarios públicos pertenecientes a las alcaldías municipales de Colombia, en formulación de proyectos, por otro lado, el DNP ha implementado sistemas de control y vigilancia de las regalías por medio del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación. Los cuales se basan en: conseguir toda la información referente a los proyectos, hacerles seguimiento para detectar alertas

tempranas y si es necesario diseñarles plan de mejora, reportar a los entes de control las irregularidades e implementar el control social, el cual tiene como objetivo hacer cumplir el deber y derecho de los ciudadanos para vigilar la gestión pública.

En este sentido se podría decir que el municipio y sus dirigentes están en una transición hacia la mejora. Teniendo en cuenta que, como se evidenció en las entrevistas realizadas en la visita a campo realizada en el municipio, a diferencia de los períodos pasados en los cuales se podía encontrar dirigentes con poca formación profesional, hoy en día la situación es diferente, teniendo en cuenta que los dirigentes entrevistados son profesionales y hacen su mayores esfuerzos para capacitarse y lograr mejorar en la formulación de los proyectos. Aunque aún existen fallas como lo constato esta investigación, poco a poco se ha ido cambiando el panorama.

No obstante se llega a la conclusión de que la hipótesis planteada se puede comprobar, ya que según los hallazgos, los problemas de salud críticos del municipio aún no han sido resueltos, por el contrario han ido en aumento; a pesar de que el municipio ha recibido aproximadamente 500 mil millones en recursos de regalías. Lo que refleja la baja calidad en la gestión pública municipal.

Finalmente, de acuerdo a las conclusiones anteriormente planteadas, podría hacer las siguientes recomendaciones:

1. Teniendo en cuenta que uno de los factores que determina el fracaso de la gestión pública municipal es la debilidad en la planeación, planteo que se tenga en cuenta El enfoque de la planeación participativa, el cual incide en la calidad de vida de la población, mediante el
  - Fortalecimiento de los actores sociales
  - La ampliación de los espacios para la discusión pública de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, los acuerdos de gobernabilidad y



- El incremento de capital social que asume el reto de proponer el desarrollo de un municipio o región.
2. Se hace necesario que se tenga en cuenta la importancia que tiene la formulación de un proyecto, para lo cual la entidad debería construir estrategias que permitan una adecuada y constante capacitación de sus funcionarios, para así, lograr unos buenos proyectos que en realidad impacten en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.
  3. Una recomendación importante para Planeación Nacional, en cuanto al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación es que a la hora de escoger los proyectos se tengan en cuenta más proyectos y de sectores prioritarios como lo es la salud; además que se amplíe el universo de proyectos a los cuales intervendrán. Además, se debe continuar con la innovación en cuanto a herramientas para facilitar el acceso a la información a toda la población.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acto Legislativo 05 (18-Julio-2011): Modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

Decreto 1077 (22-Mayo-2012): Reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012, en materia presupuestal (Derogado por el Decreto 1949 de 2012)

Decreto 1121 (27-mayo-2015): Define el límite para aprobar proyectos en el 2015.

Decreto 1949 (09-Septiembre-2012): Reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012, en materia presupuestal y deroga el decreto 1077 del 22 de mayo de 2012.

Decreto 4923 (26-Diciembre-2011): Define los objetivos, fines, órganos del Sistema General de Regalías, ciclo de las regalías, entre otros.

Ley 141 (28-Junio-1994): Por la cual se crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a Percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Ley 1530 (17-Mayo-2012): Reglamenta la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Ley 1606 (21-Diciembre-2012): Decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014.

Ley 1744 (26-Diciembre-2014): Decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 10 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016.

Alvarado, R., (2015). Potencial de las empresas petroleras para el desarrollo local amazónico. análisis a partir de su incidencia en el sector agropecuario del cantón la joya de los sachas. (Tesis de maestría). FLACSO, Ecuador

Agencia Nacional Minera, (2016). Información de valores distribuidos y girados al municipio de la Jagua de Ibirico en el período 2007-2015. NIT. 900.500.018-2

Banco de la republica, (2013). Banco de la republica. Recuperado el 02 de 09 de 2013, de Banco de la republica: [http://www.banrep.gov.co/reglamentacion/rg\\_upac2.htm#678](http://www.banrep.gov.co/reglamentacion/rg_upac2.htm#678)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Washington, D. C.: BID.

Banco Mundial, (1997). El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Washington D. C.: Banco Mundial.

Barrios, M., (2016). La Jagua un modelo de corrupción en el manejo de regalías. El Heraldo.

Beltran, J., & Piñeros, A., (2013). Sector agropecuario colombiano: su realidad económica y perspectiva (Monografía). Universidad EAN. Bogotá, Colombia.

Botero, M., Hofman, J., y Hernández, D. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SGR) en el cierre de la brecha interregional. *opera*, 17. 27-66.

Carrillo, A., (2012). Calculo del impacto socioeconómico de la inversión de los recursos de regalías y compensaciones en el municipio de la Jagua de Ibirico. *Agunkuya*. 2(1), 12-21

Castillo, J., (2004). Reingeniería y gestión municipal (Tesis doctoral). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

Chica, S., (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 57-74.

CLAD, (2008). Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública. Recuperado de: [http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta\\_iberoamericana\\_de\\_calidad.pdf](http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_calidad.pdf)

Congreso de Colombia (17 de mayo de 2012). Artículo 2 [Objetivos y fines]. Ley por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías [ley 1530 de 2012]. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=EZij8T5b0Jc%3d&tabid=95&mid=517>

Congreso de Colombia (17 de febrero de 2015). Artículo 2 [Naturaleza y contenido del derecho fundamental de la salud], artículo 5 [Obligaciones del Estado] y artículo 6 [Elementos y principios del derecho fundamental de la salud]. Ley por la cual se regula es derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones [Ley 1751 de 2015]. Recuperado de: [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.p](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.p)

[df](#)

Cordoba, J., (2012). Efectos de la explotación de la gran minería de oro y la política de regalías sobre la sostenibilidad territorial del departamento del chocó. (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (2013). Tasa de Mortalidad Infantil.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014). Necesidades Básicas Insatisfechas.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (2015). Tasa de embarazos en Adolescentes.

Departamento Nacional de Planeación, (2015). Índice de gestión de proyectos de regalías. Recuperado de: <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/ÍndicedeGestióndeProyectosdeRegal%C3%ADas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación, la escuela Superior de Administración Pública y el ministerio de cultura - DNP, ESAP & Ministerio de Cultura, (2007). Gestión pública local. Recuperado de: <http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Cartilla-gestion-publica-local.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, (2007). Gestión pública local. Recuperado de: <http://www.ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Cartilla-gestion-publica-local.pdf>

Defensoría del Pueblo, (2015). Cada 4 minutos se interpone una tutela para invocar el derecho a la salud en el 80 por ciento del territorio nacional. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/4007/Cada-4-minutos-se-interpone-una-tutela-para-invocar-el-derecho-a-la-salud-en-el-80-por-ciento-del->

[territorio-nacional-tutelas-Colombia-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Salud-EPS-Salud.htm](http://territorio-nacional-tutelas-Colombia-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Salud-EPS-Salud.htm)

Centro de investigación Económica y Social, (2011). Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público. Recuperado de: [http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Diseño-de-un-%C3%ADndice-de-capacidad-institucional-Informe-Final-\\_AID\\_PAGINAWEB.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Diseño-de-un-%C3%ADndice-de-capacidad-institucional-Informe-Final-_AID_PAGINAWEB.pdf)

Fondo Monetario Internacional, (2002). La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la Pobreza. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm#i>

Gallego, C. y Ramírez, E., (2015). Las regalías por la explotación de carbón mineral y la inversión social en salud en el municipio de amaga (2006-2010). (Tesis de maestría). Universidad de Medellín, Medellín, Colombia.

García López, Roberto y García Moreno, Mauricio, (2010). Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. En Public Administration Vol, 69 N°1 pp. 3 – 19.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (2015). Embarazos en Adolescentes.

Instituto de Estudios del Ministerio Público, (2011). Descentralización y entidades territoriales. Recuperado de: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralización.pdf>

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, (2009). Gestión Pública. Asociación Civil Transparencia. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gestión\\_Pública.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gestión_Pública.pdf)

Jimenez, N., (2013). Análisis del sistema de salud colombiano desde la perspectiva de la nueva gerencia pública. Monografía de grado. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4975/1016017915-2013.pdf?sequence=1>

Julio, P., (2012). Distribucion, administracion e impacto de la nueva ley de regalías (2002) en el departamento de Casanare. (Tesis de maestría). Universidad Nacional, Bogota, Colombia.

Martinez, P., (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica . *Pensamiento y gestión* (20) pp. 165-193. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia

Ministerio de Economía y Finanzas, (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú. Recuperado de: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra\\_ugarte\\_Presupuesto\\_por\\_Resultados\\_Peru\\_doc.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf)

Ministerio de Salud y Protección social, (2016). Indicadores del Departamento del Cesar y del Municipio de la Jagua de Ibirico.

Ministerio de Salud y Protección social. Recursos de Regalías para salud deben invertirse en Unificación de plan de beneficios, sistemas eficientes de información y cuentas claras Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Recursos%20de%20Regal%C3%ADas%20para%20salud%20deben%20invertirse%20en%20Unificaci%C3%B3n%20de%20plan%20de%20beneficios%20con%20sistemas%20claros%20de%20informaci%C3%B3n%20y.aspx>

Molina, G., y Cabrera, G., (2008). “Derecho a la atención en salud” en Políticas públicas en salud: una aproximación a un análisis. pp. 21-28. Facultad Nacional de Salud Pública “Hector Abad Gomez”. Universidad de Antioquia.

Moore, Mark. 1995. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona. España: Ediciones Paidós Ibérica.

Organización de las Naciones Unidas, (2006). Declaración universal de los derechos humanos.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE (1997) La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Madrid.

Ortiz, I., (2007). Política social. Guía de orientación de políticas públicas. ONU

Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011. Por la vida y la dignidad de un pueblo.

Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Oportunidades para todos.

Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. Desarrollo sostenible con mas oportunidades.

Perry, G. y Oliviera, M., (2009). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. (Documento de trabajo). FEDESARROLLO.

Programa de las Naciones Unidas. Perfil productivo de la Jagua de Ibirico Cesar.

Schröder, P., (2009). Nueva Gestión Pública: aportes para el buen gobierno. Recuperado de: <http://mitesis2010.blogspot.com.co/2009/10/nueva-gestion-publica-aportes-para-el.html>

[Maya, E., \(2015\). Seminario Internacional “Regalías y calidad de la inversión en Colombia, una transformación en marcha”. Bogotá, Colombia](#)

Serrada, Y., (2012). Análisis institucional de la reforma al régimen de regalías de 2011 bajo el enfoque neoinstitucional (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Torres, J., y Santander, J., (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre el Estado y la ciudadanía. IEMP. Bogotá, Colombia.

Trifogli, G., (2013). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012) (Tesis de postgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú

Yamin, A., Rios, M., y Hurtado, R. (2002). Derechos humanos y salud: vinculando dos perspectivas. Recuperado de:  
<http://www.mspas.gob.gt/decap/files/descargas/bibliotecaVirtual/RRHH/Derechos%20humanos%20salud.pdf>

Zimmernann, J. Canon y regalías: distribución y el uso en los gobiernos subnacionales. Documento 2. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Perú



## ANEXOS

### Formato de entrevistas realizadas

#### ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL MUNICIPIO DE LA JAGUA DE IBIRICO

**La entrevista se le realizara al secretario de salud** del municipio de la Jagua de Ibirico,

Nombre:

Instancia:

Cargo:

1. Cuál es su formación profesional?
2. Cuál ha sido su trayectoria laboral desde que comenzó su vida profesional hasta ahora?
3. Cuánto tiempo lleva trabajando en la institución?
4. A su juicio cuales son los principales problemas de salud que se presentan en el municipio, que se demandan en el hospital?
5. Cuáles son las causas?
6. Desde cuando se vienen presentando este tipo de problemas?
7. Cuál es la población más afectada?
8. Que fuentes de recursos utilizan para resolver estos problemas?
9. Como se están utilizando los recursos del SGR para resolver los problemas en salud?
10. Cuantos proyectos se han presentado al SGR?
11. Esos proyectos han sido sostenibles en el tiempo?
12. Cuantos se han aprobado en el sector salud?
13. Cuál es la capacidad económica con que cuenta el municipio para resolver los problemas en salud?
14. Actualmente, como tienen definida la estructura o el equipo de trabajo para la formulación o gestión de proyectos para salud con recursos de regalías?
15. Quienes formulan los proyectos?
16. Existen audiencias públicas en las cuales se expongan las ideas para ser formuladas como proyectos?
17. En general en que se sienten débiles a la hora de formular proyectos financiados con recursos del SGR?
18. En términos generales, como piensa Ud. Que esta la situación del municipio, con respecto a otros municipios cercanos en cuanto a la gestión de proyectos del sector salud con recursos de regalías?
19. Que impacto ha tenido la implementación del nuevo sistema de regalías en la gestión de proyectos en el sector salud?

#### Entrevista realizada al gerente del hospital

Nombre:

Cargo:

1. Formación profesional:
2. Cuánto tiempo lleva trabajando en la institución
- 3.Cuál ha sido su trayectoria laboral desde que comenzó su vida profesional hasta ahora?
4. Comentarios sobre el hospital
5. A su juicio cuales son los principales problemas de salud que enfrenta el municipio?
6. Cuáles son las causas?
7. A que se deben los problemas mentales?
8. Cuál es el problema más crítico y cuál es la población más afectada?
9. Que estrategias se han utilizado para resolver estos problemas?
10. Que fuentes de recursos utilizan?
11. Desde esta gerencia se planea presentar un proyecto susceptible a ser financiado con recursos del SGR?
12. Que piensa sobre el equipo de formulación y evaluación de proyectos desde la secretaria de salud?
13. Desde el hospital existe un equipo dedicado a la formulación de proyectos?
14. Cuales aspectos se deberían fortalecer en la formulación de proyectos?
15. En términos generales, como piensa Ud. Que esta la situación del municipio, con respecto a otros municipios cercanos en cuanto a la gestión de proyectos del sector salud con recursos de regalías?
16. Que impacto ha tenido la implementación del nuevo sistema de regalías en la gestión de proyectos del sector salud?

**La entrevista se le realizara al secretario de planeación la Jagua de Ibirico**

Nombre:

Instancia:

Cargo:

1. Cuál es su formación profesional?
2. Cuál ha sido su trayectoria profesional desde que comenzó su vida profesional hasta ahora?
3. Cuánto tiempo lleva trabajando en la institución?
4. Cuáles son sus responsabilidades en este cargo?
5. Existe un modelo definido para gestionar los proyectos?
6. La gestión del municipio está enfocada a los resultados?
7. Considera efectivo este modelo?
8. Cuál es la dinámica para formulación de los proyectos financiados con recursos del SGR?
9. Quien se encarga de formular los proyectos?
10. Han recibido capacitaciones en las nuevas metodologías exigidas por el DNP para la presentación de los proyectos?
11. Cree Ud. Que son suficientes estas capacitaciones?
12. Tienen definidas con claridad las problemáticas de salud del municipio?

13. Se han formulado proyectos con recursos del SGR para dar solución a estos problemas?
14. Existe alguna evaluación impacto por parte del ente territorial a esos proyectos?
15. Existe un indicador de percepción ciudadana sobre el impacto de los proyectos?
16. En términos generales, como piensa Ud. Que esta la situación del municipio, con respecto a otros municipios cercanos en cuanto a la gestión de proyectos del sector salud con recursos de regalías?
17. Como califica Ud. la gestión que ha hecho los otros municipios con respecto a la solución de los problemas en salud?
18. Cómo valora la gestión que ha hecho el municipio en la formulación de los proyectos financiados con recursos del SGR?

### **Entrevista para el funcionario del banco de proyectos**

Nombre:

Instancia:

Cargo:

1. Cuál es su formación profesional?
2. Cuál ha sido su trayectoria profesional desde que comenzó su vida profesional hasta ahora?
3. Cuánto tiempo lleva trabajando en la institución?
4. Cuáles son sus responsabilidades en este cargo?
5. Cómo funciona el banco de proyectos?
6. Han recibido capacitaciones en la MGA?
7. Tienen asesores fijos del DNP que acompañen este proceso?
8. Han sido efectivas y suficientes las capacitaciones que les ha brindado el DNP?
9. Cuantos proyectos se han presentado, cuantos se han aprobado en el sector salud?
10. Existen proyectos ya formulados?
11. Que tienen en cuenta a la hora de formular proyectos en el sector salud?
12. Cuáles son las fallas más comunes que se encuentran a la hora de revisar los proyectos ya formulados?
13. Cómo valora la gestión que se ha hecho en la formulación de proyectos susceptibles a ser financiados con recursos del SGR?

### **ENTREVISTA A LA COMUNIDAD**

Entrevista a directivo del sindicato

Nombre:

Cargo:

1. Cuál es el objetivo del sindicato?
2. Contexto del manejo de las regalías en el municipio
3. Situación de los trabajadores enfermos que pertenecen al sindicato
4. Cuáles son las enfermedades más comunes?

5. Que hecho el ente territorial para ayudar a solucionar estos problemas de salud?
6. Situación de los habitantes del municipio, en cuanto a estas problemáticas de salud generadas por el carbón
7. Como ha participado en la solución a estos problemas?
8. Se han financiado proyectos con recursos del SGR para dar solución a estos problemas?
9. Existen personas encargadas dentro de su organización que formulen proyectos en pro de sus necesidades?
10. Sobre que es el proyecto
11. En que están fallando los entes territoriales a la hora de formular proyectos en pro de la salud?
12. Como percibe la gestión del municipio?
13. En los últimos años ha avanzado?
14. En comparación de los demás municipios del corredor minero, como está la Jagua?

## **ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS FUNCIONARIOS DEL DNP**

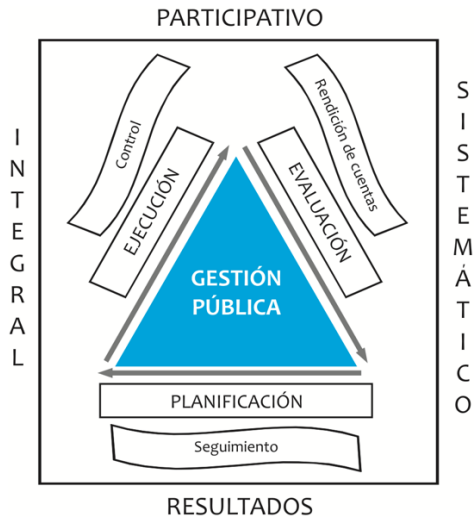
Nombre:

Instancia:

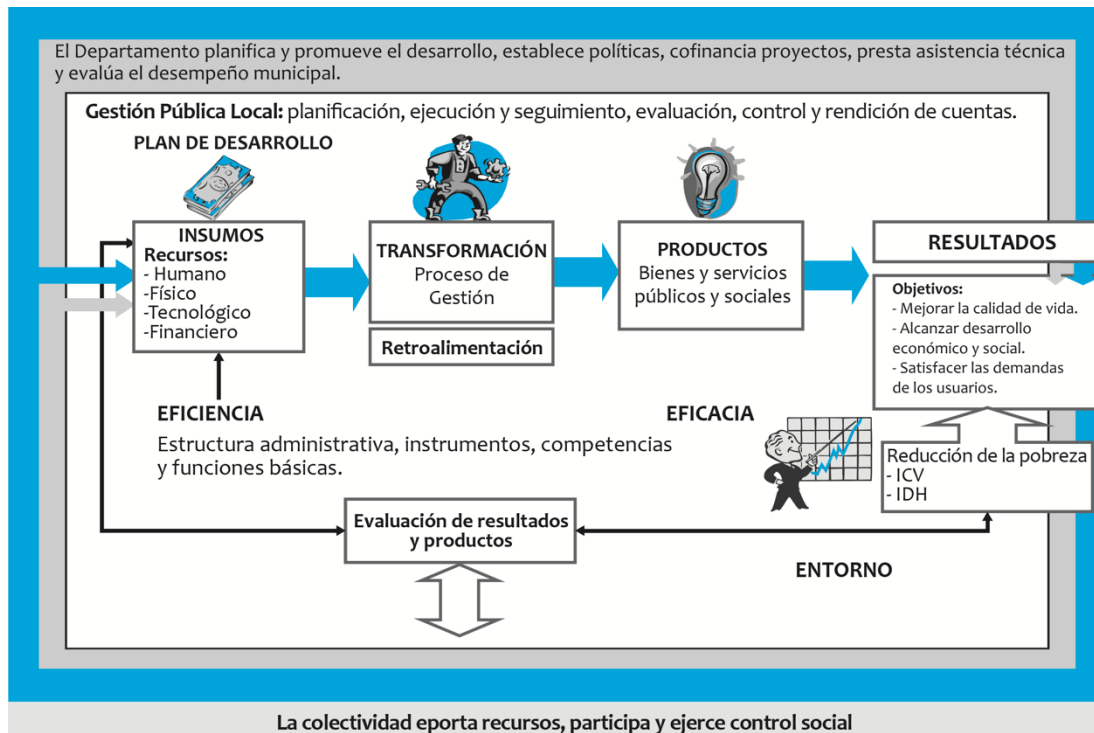
Cargo:

- 1.Cuál es su formación profesional?
2. Cuánto tiempo lleva trabajando en la institución?
3. Cuáles son sus responsabilidades en este cargo?
4. En que consiste el monitoreo a los proyectos financiados con regalías?
5. Que indicadores utilizan para el monitoreo?
6. Quienes son sujeto de monitoreo?
7. Que impacto ha tenido el monitoreo en los proyectos?
8. Se le hacía monitoreo a los proyectos en el sistema anterior de las regalías... como era?
9. Como han respondido los ententes territoriales al monitoreo?
10. Que cree Ud. que está fallando por parte de los entes territoriales en la formulación de proyectos y en especial en proyectos en salud?
11. Porque fallan?
12. Situaciones identificadas

## ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA GESTIÓN



## EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS Y SU GESTIÓN



## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL



## Actores del proceso de gestión, según su intervención en los momentos

Tabla 6. Actores del proceso de gestión, según su intervención en los momentos

Actores	Planeación	Ejecución	Seguimiento y Evaluación
Administración Local	Coordina y formula el Plan de Desarrollo sobre la base del programa de gobierno, a partir de los recursos disponibles para la inversión.	Elabora los planes de acción, el plan operativo de inversiones y el presupuesto. Realiza procesos interadministrativos (contratación).	Elabora los informes de seguimiento y gestión con base en las metas del Plan. Realiza procesos de rendición de cuentas.
Sociedad civil	Participa en la formulación del Plan de Desarrollo a través del Consejo Territorial de Planeación Municipal directamente y a través de reuniones que promueva la Administración.	Participa en la identificación, formulación y ejecución de proyectos. Se hace responsable por el buen uso de los bienes públicos.	Ejerce funciones de veeduría y control social de las acciones públicas en la entidad territorial.
Dirigencia política	Aprueba las estrategias y programas establecidos en el Plan de Desarrollo. Participa en las decisiones.	Aprueba el plan de inversión, el presupuesto y otras normas.	Recibe y aprueba los informes de gestión. Realiza control político y veeduría.