

De los Sistemas de Medición del Desempeño a los Sistema de Gestión del Desempeño en la administración pública local: ¿Colombia realizó la transición?

From Performance Measurement
Systems to Performance Management
Systems in Local Public Administration:
Did Colombia Make the Transition?

Cómo citar este artículo en APA:

Ceballos-García, G. Y., Agudelo,
L. F. y Pinzón-Villa, M. (2024).
De los Sistemas de Medición
del Desempeño a los Sistema
de Gestión del Desempeño en
la administración pública local:
¿Colombia realizó la transición?
Analecta Política, 14(27), 1-28.
doi: <https://doi.org/10.18566/apolit.v14n27.a06>

Fecha de recepción:

02.10.2024

Fecha de aceptación:

01.12.2024

 **Grey Yuliet Ceballos-García**

Doctora en Economía de la Universidad EAFIT. Investigadora del
Centro de Valor Público EAFIT,
de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
Correo electrónico: gyceballog@eafit.edu.co

 **Luis Fernando Agudelo**

Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado.
Investigador del Centro de Valor Público EAFIT,
de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
Correo electrónico: lagude17@eafit.edu.co

 **Mariana Pinzón-Villa**

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad
EAFIT. Investigadora del Centro de Valor Público EAFIT,
de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
Correo electrónico: mpinzon4@eafit.edu.co

Resumen

Este artículo examina la transición de los Gobiernos locales en Colombia desde la medición del desempeño hacia la gestión del desempeño, como instrumento de la gestión de relaciones intergubernamentales. La implementación de esquemas de seguimiento y evaluación basados en índices, para categorizar y medir el desempeño de los municipios, fue una expresión de las reformas gerencialistas y la profundización de la descentralización desde la década de 1980. Estos cambios se centraron en la medición, en primer lugar, y en el control de la sostenibilidad fiscal, después. Tras más de dos décadas de implementación, se ha avanzado en la medición de capacidades fiscales y administrativas locales. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer, como comprender las capacidades coercitivas y lograr procesos de acompañamiento que viabilicen una mejora sostenible de la gestión y una provisión más homogénea de bienes públicos en el territorio.

Palabras clave: Gobiernos locales, Medición del desempeño, Gestión del desempeño.

Abstract

This article examines the transition of local governments in Colombia from performance measurement to performance management as an instrument for managing intergovernmental relations. The implementation of monitoring and evaluation schemes based on indices to categorize and measure municipal performance was an expression of managerial reforms and the deepening of decentralization since the 1980s. These changes initially focused on measurement and later on fiscal sustainability control. After more than two decades of implementation, progress has been made in measuring local fiscal and administrative capacities. However, much remains to be done, such as understanding coercive capacities and achieving support processes that enable sustainable improvements in management and a more equitable provision of public goods across the territory.

Keywords: Local government, Performance measurement, Performance management.

Introducción

Este trabajo pretende determinar si Colombia dio el paso de la medición del desempeño a la gestión del desempeño en los Gobiernos locales. Luego de 40 años de descentralización en Colombia, es necesario entender el instrumental administrativo implementado para regular las relaciones intergubernamentales. Desde esta perspectiva, se busca entender la relación entre las mediciones y el desarrollo administrativo, adoptando un enfoque politológico que supere la tradicional mirada de la economía política y el derecho público.

Es interesante analizar el caso de Colombia, dado que en las últimas décadas se han desarrollado varios esquemas de seguimiento basados en índices de desempeño que buscan medir la capacidad del Estado a nivel municipal, entre ellos la Medición de Desempeño Municipal (MDM), el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) y el Índice de Desempeño Institucional (IDI). Sin embargo, su utilidad e impacto en los municipios, como herramientas prácticas para mejorar la capacidad estatal, deben evaluarse utilizando argumentos similares a los empleados a nivel global para investigar sistemas similares (Sanger, 2013; Jurnalí y Siti-Nabiha, 2015; Wang, 2018; Porto et al., 2018).

Los conceptos Sistema de Medición del Desempeño (SMD) y Sistema de Gestión del Desempeño (SGD) se han utilizado indistintamente en la literatura. Sin embargo, los sistemas difieren significativamente (Mohangi y Nyika, 2023). En cuanto al desarrollo histórico, la medición del desempeño apareció por primera vez en el sector público alrededor de la década de 1970, luego, en la década de 2000, apareció la gestión del desempeño. Un SMD o PMeS (por sus iniciales en inglés) busca medir la eficiencia de los trabajadores, la elaboración de presupuestos, la evaluación de programas, el contraste de metas y objetivos (Poister y Streib, 1999), ahorrar y asignar recursos de manera más efectiva (Sanger, 2008), y ayudar a los funcionarios públicos a demostrar niveles aún más altos de responsabilidad y transparencia (Cucciniello y Nasi, 2014).

Por su parte, el SGD o PMaS (por sus iniciales en inglés) se refiere a un enfoque sistemático para mejorar los resultados, a través de la toma de decisiones basada en evidencia, el aprendizaje organizacional continuo y un enfoque en la rendición de cuentas (Rivenbark et al., 2019). Además, busca que los datos de desempeño sean utilizados dentro de diversos procesos de toma de decisiones de las organizaciones públicas (Moynihan, 2008); la participación ciudadana es un determinante para una buena implementación (Rivenbark et al., 2019).

En Colombia, en las décadas de 1980 y 1990, siguiendo las tendencias mundiales de reformas de descentralización, que coincidieron con las reformas de la era de la Nueva Gestión Pública (NGP), se impulsó el desarrollo de SMD. Tales reformas asignaron a los niveles subnacionales de gobierno la responsabilidad de controlar los gastos, proporcionar servicios públicos rentables y, al mismo tiempo, rendir cuentas a la ciudadanía (Poister y Streib, 1999). Se esperaba que la descentralización generara dinámicas de poder autónomas, mejorara el control social, acercara la toma de decisiones a los ciudadanos y consolidara capacidades administrativas y fiscales, a nivel subnacional, que pudieran medirse y gestionarse (Castro, 1998).

En la primera sección del artículo, se presenta una revisión de la literatura sobre el surgimiento de los sistemas de medición y la transición comparativa de los SMD a los SGD. Este marco conceptual permite determinar los rasgos que reflejan la transición en un país determinado entre la medición del desempeño y la gestión del desempeño, y así contribuir a desarrollar una comprensión de los ecosistemas de medición del desempeño local¹ en el mundo.

Luego, en la segunda sección, se presenta la metodología utilizada para este trabajo, que analiza los rasgos de los diferentes índices de desempeño a nivel local en Colombia, los cuales hemos denominado ecosistema de índices de desempeño de los Gobiernos locales, enfocado en las capacidades estatales y sus dimensiones. La sección final presenta la discusión y, finalmente, las conclusiones.

Revisión de la literatura

Surgimiento de los SMD

Según Poister y Streib (1999), la medición de la carga de trabajo y la eficiencia de los trabajadores fue un elemento central de la gestión a principios del siglo xx, constituyendo la cúspide del fordismo. Estos sistemas se habían filtrado desde empresas privadas que perfeccionaron las facetas más férreas del control de la producción. En 1930, la medición del desempeño se había convertido en una sofisticada herramienta de gestión para observar el funcionamiento del Gobierno a nivel organizacional (Holzer y Kloby, 2005).

1 Lo que llamamos en Colombia ecosistema de Medición del Desempeño Municipal (MDM) es un conjunto de tres índices de desempeño, que buscan medir la capacidad del Estado a nivel municipal, entre ellos la Categorización Municipal, la MDM, el IDF y el IDI.

La medición del desempeño en las entidades públicas tuvo un interés creciente en la elaboración de presupuestos por programas o la gestión de programas de gasto, como fue el caso de la Guerra de Vietnam en los años 1960 (DeCandino, 1996) y posteriormente la necesidad de evaluar grandes programas públicos de mejora urbana en los años 1970, además de la consolidación de amplios servicios federales en Estados Unidos (FBI, EPA, TVA, FHA, FDA) (Beveridge, 2014).

La implementación de sistemas de análisis de problemas en el Departamento de Defensa de Estados Unidos, que dio lugar a la aplicación de los Sistemas de Planificación, Programación y Presupuestación (SPPB), supuso la implementación de sistemas de monitoreo como la definición de estrategia, necesidades de recursos, análisis de costos y alternativas o cursos de acción Enthoven y Wayne, 2005). En la década de 1980, durante el periodo de la política económica denominada Reaganomics, los recortes y la liberalización de la acción gubernamental llevaron a que el interés en este tipo de medición se transformara. Se percibió que estas mediciones, muy comunes en los años 60 y 70, no contribuían significativamente a la toma de decisiones que impactaran realmente en los resultados, presentándose lo que se denominó el “Síndrome de datos ricos pero pobres en información” (Poister y Streib, 1999).

En la década de 1990, con las reformas del sector público y la aprobación de la Ley de Resultados y Desempeño del Gobierno de Estados Unidos de 1993, se requirió que las agencias federales utilizaran un proceso de desarrollo de presupuestos por desempeño. La Herramienta de Desempeño y Calificación (PAR, por sus siglas en inglés), promulgada durante la administración Bush, consideró una perspectiva más realista y de largo plazo de lo que hacen las agencias gubernamentales, cómo miden lo que hacen y cómo atribuir costos a resultados específicos (Holzer y Kloby, 2005; Hoontis y Kim, 2012).

La transición de la medición del desempeño desde el nivel federal hacia los Gobiernos locales en Estados Unidos no fue obligatoria, el proceso se dio porque dichos Gobiernos y las asociaciones de gerentes públicos percibieron los beneficios. En gran medida hubo un reconocimiento de estas prácticas como efectivas en la rendición de cuentas (Poister y Streib, 1999; Hoontis y Kim, 2012). La medición del desempeño, entendida como un conjunto de herramientas para la toma de decisiones dentro de las organizaciones públicas (Holzer y Yang, 2004), fue acogida por su potencial para evaluar el éxito operativo, proponer estrategias futuras y optimizar recursos (Sanger, 2008).

Así como en Estados Unidos, en Europa, países como Italia, Alemania, Francia y el Reino Unido, y en otros países como Nueva Zelanda, Australia e Indonesia, también se aprobaron, en la década de 1990, una serie de leyes, basadas en los principios del NPM, que buscaban la modernización de los Gobiernos locales y la promoción de una mejor toma de decisiones a través de información objetiva (Holzer y Kloby, 2005; Jurnalí y Siti-Nabiha, 2015; Rivenbark et al., 2019).

Este tipo de reforma, basada en los principios del NPM, no solo otorgó a los niveles subnacionales de gobierno nuevas responsabilidades, sino también una nueva perspectiva que enfatizaba el control del gasto, la provisión de servicios públicos rentables y la rendición de cuentas a los ciudadanos, principios que priorizaban cierto tipo de medición del desempeño centrada en la transparencia y la comparabilidad.

Este cambio de perspectiva desató nuevos debates sobre cómo definen y miden el desempeño las agencias públicas, especialmente en los Gobiernos locales y en el ámbito de las relaciones intergubernamentales. El nuevo interés por la medición del desempeño se pensó en términos de resultados, contrastando metas y objetivos. También incorporó la medición del desempeño en otros niveles de gestión, todo orientado a la perspectiva del cliente (Poister y Streib, 1999).

En la década de 2000 se desarrollaron varios estudios que buscaron determinar el nivel de implementación de la medición del desempeño, así como sus principales atributos y desafíos. En Estados Unidos, Melkers y Willoughby (2005) llevaron a cabo una encuesta nacional de administradores y presupuestos de ciudades y condados que incluía a casi 300 Gobiernos. Encontraron que más de la mitad de los encuestados indicaron que todos los departamentos dentro de su ciudad o condado utilizaban algunas medidas de desempeño. Por otro lado, Holzer y Yang (2004), incorporaron al análisis de la rendición de cuentas la participación ciudadana, describiendo iniciativas que buscaban mejorar la medición del desempeño e incluir en la evaluación del desempeño encuestas ciudadanas e informes de desempeño. Existen además nuevos trabajos que hacen revisiones de literatura extensas de esquemas de medición del desempeño que incorporan la participación ciudadana como un elemento esencial en la transición de la medición a la gestión (Gao, 2015; Halligan, 2021).

Hoontis y Kim (2012) describieron cómo persistía el escepticismo en torno a la medición del desempeño y aplicaron la prueba de Rutgers, desarrollada por la Escuela de Asuntos Públicos y Administración de la Universidad de Rutgers, en Nueva Jersey, para analizar los SMD y su impacto en la mejora de la efectividad de las políticas locales y la gestión gubernamental.

Lilian Chan (2004), en un estudio realizado en Estados Unidos y Canadá, encontró que la mayoría de los Gobiernos municipales habían desarrollado medidas con mayor énfasis en el desempeño financiero y menos en la innovación y el cambio. Melkers y Willoughby (2005) encontraron que había un mayor interés en los resultados por parte de los funcionarios, quienes utilizaban esa información de manera significativa en los procesos de toma de decisiones y en la satisfacción del cliente, en este caso, la opinión de los ciudadanos tendía a ser más visible y valorada: el 71 % de los encuestados estuvieron de acuerdo en que el uso de medidas de desempeño había mejorado la gestión del programa en el Gobierno.

A pesar de los avances, se cuestionaron los beneficios de la medición del desempeño y su impacto real fue difícil de demostrar. En este contexto, había un interés creciente en la rendición de cuentas ante los ciudadanos y la gestión orientada a resultados, por lo que comenzó a desarrollarse una tendencia global en la que se pasaba de la medición del desempeño a la gestión del desempeño. En este nuevo paradigma “pos-burocrático” se evolucionó

del interés público, a resultados que los ciudadanos valoran; de la eficiencia, a la calidad y el valor; de una mentalidad de justificación de costos, a una mentalidad de entrega de valor; de funciones, autoridad y estructura, a la identificación de una misión, servicios, clientes y resultados similares. (Sanger, 2008, p. S78)

Fue así como se desarrollaron dos corrientes diferentes en el análisis del desempeño de los Gobiernos locales. Por un lado, los SMD, entendidos como “una herramienta de producción de información para cuantificar la eficiencia y eficacia de las acciones, que puede ser utilizada tanto para obtener información para la toma de decisiones (uso interno), como para difundir información a las partes interesadas sobre el desempeño de los Gobiernos locales para propósitos de rendición de cuentas (uso externo)” (Brusca y Montesino, 2016, p. 507), en donde el enfoque es la forma en que los Gobiernos nacionales/federales controlan/mejoran los locales. Y, por otro lado, una segunda corriente, denominada SGD (Rivenbark et al., 2019).

Para Sanger (2008), lo que en última instancia se valora en el SGD es su potencial para proporcionar información valiosa sobre lo que se está haciendo y las estrategias que pueden mejorar los procesos. Estos sistemas se ocupan de que los datos de desempeño se utilicen en diversos procesos de toma de decisiones de organizaciones públicas, que van desde la gestión diaria de programas, hasta la formulación de políticas de alto nivel (Rivenbark et al., 2019). Pero también es parte de la transición del NPM hacia la Nueva Gobernanza Pública

(Pollitt y Bouckaert, 2004), en la cual gestionar el desempeño también implica ayudar a los funcionarios locales a demostrar niveles aún más altos de responsabilidad y transparencia, en la actualidad valores centrales de la gobernanza democrática (Rivenbark et al., 2019). Al respecto, Wang (2018) afirma que la medición del desempeño sienta las bases para la gestión del desempeño.

Además, en el contexto latinoamericano, y especialmente en Colombia, los procesos de mejora de la gestión tienen una dimensión de fortalecimiento de la democracia y profundización de la participación social, en regímenes políticos con serios déficits históricos en la democratización del proceso de toma de decisiones en el sector público.

A partir de este punto, resulta esencial profundizar en la comprensión de las características que marcan la transición de la medición del desempeño hacia la gestión. En la Tabla 1 se presenta una propuesta de operacionalización de las principales características o atributos de la medición del desempeño y la gestión del desempeño, según diversos autores de diferentes países del mundo.

Tabla 1. Características o atributos de la medición del desempeño y gestión del desempeño

Categorías de análisis	Sistemas de Medición del Desempeño	Sistemas de Gestión del Desempeño
<p>Objetivo</p>	<p>Evaluar resultados. Medir eficiencia de trabajadores, elaboración de presupuestos, evaluación de programas. Contrastar metas y objetivos (Poister y Streib, 1999). Ahorrar y asignar recursos de forma más efectiva (Sanger, 2008). Ayudar a los funcionarios locales a demostrar niveles aún más altos de responsabilidad y transparencia (Cucciniello y Nasi, 2014)</p>	<p>Moynihan (2008) definió la gestión del desempeño como la forma en que los datos de desempeño se utilizan realmente dentro de varios procesos de toma de decisiones de las organizaciones públicas, que abarca desde la gestión diaria del programa, hasta la formulación de políticas de alto nivel (Rivenbark et al., 2019, p. 545).</p> <p>La gestión del desempeño en el Gobierno local se refiere a un enfoque sistemático para mejorar los resultados a través de la toma de decisiones basada en evidencia, el aprendizaje organizacional continuo y un enfoque en la rendición de cuentas sobre el desempeño del Gobierno local. (Rivenbark, W; Fasiello, R; Adamo S, 2019).</p> <p>Proporcionar retroalimentación y aprendizaje sobre las operaciones y las estrategias que producen la mejora (Sanger, 2008, p. S81)</p>

Categorías de análisis	Sistemas de Medición del Desempeño	Sistemas de Gestión del Desempeño
Herramientas	<p>Planificación estratégica, proceso de gestión, programas de gestión de la calidad, reingeniería de procesos y procesos presupuestarios reformados.</p> <p>Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer metas y medir resultados. 2. Estimar y justificar los requerimientos de recursos. 3. Reasignar recursos. 4. Desarrollar estrategias de mejora de la organización. 5. Motivar a los empleados a mejorar el desempeño. 6. Operaciones de control. 7. Predecir periodos de sobrecarga o subcarga de trabajo. 8. Desarrollar capacidades de medición más sofisticadas (Holzer y Yang, 2004; Hatry y Fisk, 1992) 	<p>Analizar datos con frecuencia mensual, de tal forma que se puedan tomar medidas sustentadas en estos.</p> <p>Incluyen, entre otros, liderazgo, capacidad organizativa, disponibilidad de información, medidas de orden superior, cultura organizativa y participación ciudadana.</p> <p>Incorporar los hallazgos de la medición del desempeño en un sistema mejorado para aumentar la productividad (Rivenbark et al., 2019).</p>
Principales críticas	<p>Estas mediciones no contribuían significativamente a la toma de decisiones. “Síndrome de datos Ricos pero Pobre en Información”.</p> <p>No se incluye la participación ciudadana (Poister y Streib, 1999).</p> <p>El desarrollo de los sistemas ejemplares de medición del desempeño es costoso. Las normas culturales tradicionales que operan en las burocracias públicas pueden constituir un obstáculo significativo y desafiante (Sanger, 2008). Sin una fuerte cultura de medición en la que los empleados, en lo más profundo de la organización, vean y valoren las ventajas de medir el desempeño, el sabotaje interno es posible y a menudo predecible (Sanger, 2008).</p> <p>Déficit en la participación ciudadana (Holzer y Yang, 2004)</p>	<p>Los cambios en el liderazgo político y de las agencias, los recursos inestables, las fortunas políticas cambiantes de los campeones, los empleados públicos resistentes y los niveles variables de participación ciudadana alteran las fuerzas que sustentan los esfuerzos (Sange, 2013).</p> <p>El Gobierno local se enfrenta a una mano de obra limitada no solo para la gestión cotidiana, sino también para la operación de los sistemas de gestión del desempeño (Jurnali y Siti-Nabiha, 2015). Las regulaciones actuales abruma a los Gobiernos locales, en lugar de estimularlos y permitirles mejorar sus procesos de aprendizaje, así como fortalecer su capacidad para la formulación de políticas y la alineación de estrategias, para abordar problemas locales/regionales y desafíos globales emergentes (Jurnali y Siti-Nabiha, 2015).</p> <p>Los empleados de los Gobiernos locales no reciben la capacitación necesaria para aplicar correctamente la gestión del desempeño, lo que conlleva una implementación deficiente</p>
Participación ciudadana	<p>Participan tangencialmente solo en el momento de la rendición de cuentas (Rivenbark et al., 2019)</p>	<p>Es el factor determinante para una buena implementación (Rivenbark et al., 2019)</p>

Fuente: Elaboración propia, Centro de Valor Público.

¿Cómo hacer la transición de los SMD a los SGD?

La implementación de SGD del sector público en los países con democracias en transición y sistemas administrativos en desarrollo tiene serios desafíos instrumentales, tales como enfatizar en los productos en lugar de los resultados y recopilar datos para fines internos que sean útiles para tomar decisiones. A pesar de la disponibilidad de instrumentos de medición del desempeño, las organizaciones públicas están en una búsqueda permanente de indicadores que sean fáciles de operacionalizar y cubran la gran mayoría de sus actividades, en especial, en el marco de esquemas de medición del desempeño pensados desde Gobiernos supralocales para Gobiernos microlocales.

Un problema a la hora de definir indicadores de desempeño para los municipios es precisamente la gran diversidad de servicios que deben ofrecer a la población (Corrêa Gomes et al., 2013). Además, los Gobiernos locales, en el contexto colombiano, se dedican a producir servicios con ámbitos competenciales mal definidos. En ese contexto, los procesos para medir y gestionar el desempeño con estándares aceptables se vuelven complejos. Así mismo, la gestión de las organizaciones públicas es mucho más complicada, debido a la diversidad y cercanía de los actores involucrados, y a su poder de influencia (Corrêa Gomes et al., 2013).

Estos problemas se agudizan cuando los esfuerzos se centran únicamente en medir a los Gobiernos locales sin un enfoque de gestión del desempeño. Jurnal y Siti-Nabiha (2015) encontraron que estos Gobiernos enfrentan una fuerza laboral limitada que no necesariamente está alineada con los cambiantes propósitos estratégicos. Además, las regulaciones los abruman en lugar de estimularlos, por ello proponen simplificar las relaciones intergubernamentales y mejorar la coordinación entre ministerios y Gobiernos locales, así como dotarlos de un sistema de seguimiento y mejora del personal local.

Desde otra perspectiva, de arriba hacia abajo, desde los ministerios y secretarías hacia las agencias o los Gobiernos locales, en países con Gobiernos unitarios, según Bjurstrøm (2020), si los ministerios asumen que su relación con una agencia tiende al tipo principal-agente, en el que predominan la desconfianza y el oportunismo, debe imponerse un control estricto para limitar la asimetría de la información y la autonomía de la agencia, especialmente en el ámbito de la medición. De lo contrario, es difícil comparar y generar procesos de acompañamiento y mejora sostenibles.

En Indonesia, por ejemplo, Akbar et al. (2012) encontraron que la razón principal por la que los Gobiernos locales desarrollan indicadores para medir su gestión es el cumplimiento de las regulaciones nacionales. El caso de Indonesia tiene interés, dado que este país vivió un proceso de descentralización similar al de Colombia en la década de 1990, en el que fue necesario crear SMD más allá de la información financiera para un territorio grande y fragmentado.

El caso de Colombia, con una descentralización con un frágil nivel intermedio (departamentos) y una relación nacional-local directa, es muy desafiante. Entre otras razones, por las condiciones físico-espaciales, que incluyen a 1.103 municipios, un territorio del tamaño de Francia y Alemania y una de las diez ciudades más densamente pobladas del mundo.

Además de esto, los valores esenciales de las relaciones intergubernamentales son los de un centro tecnocrático que desconfía de las capacidades de los municipios y concentra ocho de cada diez pesos de recaudo fiscal, y Gobiernos municipales integrados por funcionarios que piensan que los burócratas del centro del país no conocen la realidad de los territorios y reciben la mitad del gasto del Gobierno nacional. Bajo este panorama, los instrumentos de control e intermediación ministerial asociados a esquemas de medición tienen gran relevancia en el desempeño de los municipios. Por lo tanto, cuando los ministerios ejercen control para responsabilizar a las agencias gubernamentales, el impacto de ese control está asociado al nivel de confianza entre los niveles de gobierno. De allí que la funcionalidad de los esquemas y sistemas de medición y gestión del desempeño en las relaciones intergubernamentales depende principalmente de la funcionalidad estructural de los incentivos de la descentralización, de la funcionalidad de los instrumentos de intermediación (entre ellos los de medición y gestión del desempeño) y de la confianza de funcionarios y políticos en el intercambio de recursos de poder.

Metodología

En este artículo realizamos una propuesta metodológica de categorización a partir de las características identificadas en la literatura, que hacen la diferencia entre medición del desempeño y gestión del desempeño (ver Tabla 2). Estas categorías se utilizarán para realizar un análisis de los índices o esquemas administrativos de gestión del desempeño que miden el desempeño de los municipios en Colombia y sirven de instrumento de mediación de las relaciones intergubernamentales. La aplicación de este análisis permitirá distinguir si se ha realizado la transición de la

medición del desempeño hacia la gestión del desempeño en la relación intergubernamental en Colombia.

Adicionalmente, esta categorización se utiliza para analizar una serie de entrevistas publicadas por Leyva y Sanabria (2024), las cuales fueron realizadas a actores relevantes dentro del sistema de gestión pública en Colombia, para conocer la evolución de las relaciones intergubernamentales y sus instrumentos de medición. Utilizamos una perspectiva de análisis de contenido documental para realizar un análisis desde nuestras categorías propuestas en la Tabla 2.

Tabla 2. Metodología para el análisis de características para identificar modelos de medición del desempeño y de gestión del desempeño

Codificación	Característica	Modelo de medición
M1	Eficiencia y eficacia: ahorrar y asignar recursos de forma más efectiva (Sanger, 2008)	Performance Measurement
M2	Uso de indicadores cuantitativos para evaluación de actividades, esfuerzos y logros organizacionales (Wang, 2002)	
M3	Justicia distributiva (Van der Walddt, 2006)	
M4	Accountability: Atribuir costos a resultados específicos (Holzer y Kloby, 2005; Hoontis y Kim, 2012)	
M5	Ayudar a los funcionarios locales a demostrar niveles aún más altos de responsabilidad y transparencia (Cucciniello y Nasi, 2014)	
M6	Evaluar resultados (Poister y Streib, 1999)	
G1	"Establecer metas y garantizar que dichas metas se alcancen a través de un ciclo de planificación y control" (Vignieri, 2018, p. 1)	Performance Management
G2	Logros y evaluación para alineación estratégica (Fryer et al., 2009)	
G3	Participación efectiva de partes interesadas (Fryer et al., 2009)	
G4	Cultura del liderazgo y la mejora (Fryer et al., 2009) Retroalimentación y Aprendizaje de los resultados (Fryer et al, 2009) Proporcionar retroalimentación y aprendizaje sobre las operaciones y las estrategias que producen la mejora (Sanger (2008)	
G5	Existencia de un mecanismo de acompañamiento de las organizaciones públicas hacia su interior (Johanson et al., 2019)	
G6	Necesidad de un ecosistema de redes y mediciones que permiten una real mejoría del desempeño (Johanson et al., (2019)	
G7	Involucramiento activo de la ciudadanía: los programas de evaluación del desempeño; el uso de encuestas ciudadanas y los informes de desempeño (Melkers y Willoughby 2005)	

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, usando las categorías de análisis para la clasificación de sistemas de medición y gestión del desempeño desarrolladas a partir de la propuesta de Agudelo y Leyva (2023, p. 5), se realiza un análisis de los principales sistemas de medición a nivel subnacional que tenemos en Colombia (el IDE, IDI, MDM y el IDIntegral), buscando identificar si cuentan con recomendaciones, si existe una colaboración, si analizan los resultados generales y específicos, si hay acompañamiento por parte de las entidades que evalúan, si tienen un plan de mejora y se hace seguimiento, y, finalmente, si tienen en cuenta la participación ciudadana, todas ellas características propias de los SGD.

Resultados

Contexto de emergencia del ecosistema de indicadores de medición del desempeño a nivel de Gobiernos locales en Colombia

A finales de los años 80, en Colombia ya existía una preocupación por la eficiencia de la administración pública, especialmente de los Gobiernos locales. Diego Younes, uno de los excomisionados de la reforma del presidente Virgilio Barco (1986-1990), dijo en una entrevista:

[...] en el gobierno Barco se arranca, por allá en el año 86, con un proyecto denominado Colombia Eficiente, que era relativamente modesto en sus objetivos y pretendía identificar algunos procesos de la administración que se deberían reformar para mejorar la eficiencia. (Leyva y Sanabria, 2024, p. 26)

Este apartado corresponde a la característica M1 de nuestra codificación, en la cual la eficiencia y la eficacia son elementos centrales en la medición del desempeño.

A nivel nacional, la nueva Constitución de 1991 trajo un nuevo marco de administración pública y un impulso político sin precedentes para la reforma del Estado. Al respecto, apunta Jorge Hernán Cárdenas:

En resumen, diría que los temas de administración pública tomaron fuerza al inicio de los años noventa por la importancia que la Constitución les dio a los temas de empleo público, servicios públicos, por la descentralización que adquirió fuerza en esos años y por la posibilidad de acometer reformas con facultades ordinarias y extraordinarias. (Leyva y Sanabria, 2024, p. 52)

De hecho, la construcción del modelo de nuevo gobierno público implicó un gran cambio en términos de descentralización. Este cambio es evidente si tenemos en cuenta que, en la década de 1970, Colombia transfirió solo el 13% de sus ingresos nacionales a los Gobiernos locales, mientras que en 2001 el país ya transfería el 50% de su presupuesto (Acosta y Bird, 2005). En menos de tres décadas, el país pasó de ser un Estado centralizado a uno considerablemente descentralizado en términos de gasto. Como señalaron Acosta y Bird (2005):

Colombia no es un país federal, pero pocos países en el mundo han pasado de estar esencialmente centralizados a estar en gran medida descentralizados en términos fiscales [en el gasto] tan rápidamente como lo hizo Colombia en el último tercio del siglo XX. (p. 4)

Sin embargo, las reformas de descentralización también trajeron falta de control fiscal y administrativo por parte de los Gobiernos locales, no solo en términos de cómo gastaban el dinero los municipios, sino también en términos de las fuentes de fondos públicos locales. Luego de la descentralización en la década de 1990, que transfirió responsabilidades y recursos a niveles locales sin pautas de control estrictas, Colombia enfrentó, en la medida que el gasto creció, una grave crisis fiscal a nivel territorial. Este período vio un lento aumento de los ingresos tributarios locales, en comparación con el crecimiento del recaudo de impuestos nacionales y de las transferencias intergubernamentales, lo que llevó a una fuerte dependencia de estas últimas. La década terminó con municipios y departamentos enfrentando déficits sustanciales, deuda excesiva e incapacidad para administrar sus pasivos cuando la crisis financiera golpeó a principios del siglo XXI (Dirección General de Apoyo Fiscal, 2015).

El impulso descontrolado a la descentralización fiscal en los 90 llevó a una crisis financiera, inducida desde los municipios hacia el Estado central. A finales de esta década, el aumento de la deuda pública, además de otros factores macroeconómicos locales y regionales (que no son objeto de este artículo), generaron la crisis económica más grave del siglo XX, que requirió ajustes que no solo alcanzaron a los agregados macroeconómicos primarios, sino también a la dimensión fiscal de la descentralización. Esta coyuntura de insostenibilidad fiscal local impulsó a los técnicos del Gobierno central a defender la necesidad de introducir en los gobiernos locales mediciones nacionales del desempeño más exigentes: leyes 617 de 2000, 715 de 2001 y 819 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, Ley 819, 2003).

Como respuesta a esta crisis, se sancionó la Ley 617 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, Ley 617, 2000) para clasificar los municipios y distritos según su población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), y también se desarrollaron medidas para el control fiscal de las entidades territoriales. Esto marca la evolución de los SMD nacionales como una forma de reforzar el control a los municipios, en ausencia de funciones relevantes de los departamentos en esta materia. Además, en el mismo año, el Departamento Nacional de Planeación (DNP)² crea su Índice de Desempeño Fiscal (IDF), con base en la obligación establecida por la Ley 617 de informar el desempeño fiscal de las entidades territoriales (Función Pública, 2023).

Algunos años después, el DNP crea, en 2006, la Medición de Desempeño Municipal (MDM). Su objetivo fue analizar la ejecución del plan de desarrollo y los recursos asignados y ejecutados por el Sistema General de Participaciones. Los indicadores evaluados se centraron en educación, salud, y agua potable y saneamiento (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2017). El sistema de medición buscó evaluar la gestión pública en sus etapas de programación, ejecución y seguimiento, y la toma de decisiones en el uso de los recursos municipales. En sus inicios, la MDM se conocía como Índice de Desempeño Integral (IDI), cuya estructura y denominación fueron modificadas en 2016, adoptando su nombre actual: MDM.

Con el tiempo, quedó claro que el IDI (posteriormente conocido como la MDM), a pesar de su alcance más amplio (permitía medir capacidades administrativas, además de las tradicionales mediciones fiscales), presentaba limitaciones conceptuales y metodológicas que obstaculizaban su capacidad explicativa, y reducían su utilidad para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas, particularmente en el contexto de desarrollo territorial.

En respuesta, en 2016 se desarrolló la MDM para superar estas limitaciones y ofrecer distintas ventajas. Tenía la pretensión de proporcionar una mayor orientación para la política territorial, reconocer la diversidad en la capacidad institucional de los municipios, ofrecer información sobre los cambios en las variables de bienestar de la población y presentar una medida que es simple y fácil de entender. Lo más importante es que se intentó subrayar los desafíos de la política

2 El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es una oficina de nivel ministerial que lleva a cabo parte de las tareas típicas de los ministerios de economía en relación con el diseño de políticas y el control de los objetivos gubernamentales, mientras que el Ministerio de Hacienda está más dedicado a las políticas, control económico y presupuestario.

de desarrollo territorial. El objetivo principal de la MDM de medir, comparar y clasificar a los municipios en función de su desempeño intentaba promover una mejor gestión, calidad del gasto y una inversión orientada a resultados.

Estos cambios en la medición destacan que Colombia ha avanzado en la creación de un ecosistema de índices, al menos desde la dimensión de la medición.

En el 2002 en Colombia no teníamos un puñetero dato y tocaba sentarse en Min-Hacienda o el DNP a mirar cómo bajábamos datos, mientras que hoy en día tenemos datos. Colombia realmente hoy tiene muchos datos y falta mejorar muchísimo, pero tenemos datos, para entender qué pasa con la plata, con el gasto público, cuándo se hace el gasto, cómo entender cuando se enreda algo, para poder hacer análisis sin tener que ir a mendigar información. (Leyva y Sanabria, 2024, p. 99)

Este apartado responde a la categorización M2, en la cual los SMD necesitan datos para construir indicadores cuantitativos.

Sin embargo, este fortalecimiento no puede llevar a nadie a suponer que Colombia ha pasado de un enfoque de desempeño a uno de gestión para el mejoramiento. La creación de estos índices aporta datos valiosos; sin embargo, la simple medición del desempeño no se traduce automáticamente en una gestión eficaz.

Índices de medición de desempeño a nivel subnacional en Colombia

A continuación, se presenta un análisis crítico de los principales índices diseñados por el Gobierno nacional para medir a los Gobiernos subnacionales, dependiendo de su nivel de sofisticación y capacidad administrativa y fiscal.

a. Índice de Desempeño Fiscal (IDF)

El IDF se calcula desde el año 2000, en cumplimiento de la obligación establecida por la Ley 617, que exige al DNP informar los resultados fiscales de las entidades territoriales. Busca medir el grado de gestión que los municipios y departamentos dan a sus finanzas públicas. Hasta 2019, una metodología sumaba seis indicadores de gestión financiera en un indicador sintético, en una escala de 0 a 100 puntos. Los valores cercanos a 0 indicaban un desempeño fiscal deficiente, mientras que los valores cercanos a 100 reflejaban buenos resultados. Estos indicadores estuvieron relacionados con la capacidad de autofinanciamiento de los gastos operativos, la cobertura del servicio de la

deuda, la dependencia de transferencias de la nación, la generación de recursos propios, la magnitud de la inversión y la capacidad de ahorro (Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP], 2021).

Sin embargo, era necesario mejorar esta medición, para superar la baja correlación de tres indicadores con los resultados del índice: la dependencia de las transferencias, la generación de recursos propios y la capacidad de ahorro. Asimismo, se encontró que el indicador de autofinanciamiento ya se encontraba saturado, dado que su comportamiento estructural no cambió en el corto plazo, y el indicador de soporte de deuda ya no presentaba más información, dado que la mayoría de las entidades territoriales aún necesitaban tener deuda. Por otro lado, se identificó que esta medición debió considerar la heterogeneidad del territorio midiendo los municipios de categoría especial, de la misma manera que los municipios más pequeños y con menor capacidad institucional (DAFP, 2021).

El nuevo índice incorpora aspectos presupuestarios de salud fiscal, gestión de recursos y gastos, contemplando dos dimensiones principales: la primera se refiere a los resultados fiscales, que pesan el 80 %, y la segunda es la gestión financiera territorial, que contempla los procesos de planificación financiera, con una ponderación del 20 % del indicador. La dimensión de los resultados financieros se refiere al grado de dependencia de las transferencias, la proporción del gasto de inversión destinada a financiar la formación bruta de capital fijo, la sostenibilidad de la deuda, la deuda a corto plazo, la situación fiscal y el ahorro corriente. Para la dimensión de gestión financiera, se considera la capacidad de programación y ejecución de ingresos, la capacidad de ejecución del gasto de inversión, el nivel de holgura, el crecimiento de los recursos de autoesfuerzo y la actualización catastral (DAFP, 2021).

El IDF es un índice que se centra en saber si los recursos fueron ejecutados, sin evaluar la efectividad o eficiencia, lo cual es un problema para un país que, según Transparencia Internacional (Transparency International, 2023), ocupa el puesto 87 entre 180 países. Además, en Colombia, el 94 % de los ciudadanos consultados por Transparencia Internacional cree que la corrupción en el Gobierno es un gran problema y la mitad cree que está creciendo (Pring y Vrushi, 2019). En nuestro país el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Izquierdo et al., 2018) identificó una “filtración” de gastos focalizados equivalente a 1,9 % del PIB y por ineficiencia técnica de transferencias, compras públicas y malgasto en remuneración a empleados un equivalente a 4,8 % del PIB. Los municipios, sobre todo los más grandes, han transferido una buena

parte de sus recursos a entidades descentralizadas bajo su control, a través de convenios interadministrativos, apareciendo como muy eficientes en la ejecución, pero profundizando los problemas de riesgo moral.

b. Índice de Desempeño Integral (IDIntegral)

El IDIntegral, como ya se mencionó, precede a la MDM, es decir, tiene información de 2006 a 2017. Este índice evaluó cuatro áreas principales: efectividad sobre el porcentaje de avance del plan de desarrollo; eficiencia en la comparación de insumos y resultados en educación, salud y agua potable; gestión sobre la capacidad administrativa y, finalmente, los requisitos legales, es decir, el cumplimiento de la Ley 715 de 2001 (Congreso de la República de Colombia, Ley 715, 2001) y la Ley 1176 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, Ley 1176, 2007).

Puntuaciones cercanas a 100 puntos corresponden a los municipios con mejor desempeño; los rangos de rendimiento presentan los resultados de las mediciones; los municipios con resultados mayores o iguales a 80 puntos representan un nivel destacado; los municipios con resultados mayores o iguales a 70 y menores a 80 representan cumplimiento satisfactorio; puntuaciones mayores o iguales a 60 y menores a 70 puntos representan un nivel promedio; los municipios con puntajes mayores o iguales a 40 puntos y menores a 60 puntos representan un nivel bajo y, finalmente, los municipios con puntaje menor a 40 puntos tienen un nivel crítico de desempeño (DNP, 2017).

c. Medición del Desempeño Municipal (MDM)

La MDM tiene dos componentes: el primero, el componente de gestión, mide las acciones y decisiones de los Gobiernos locales en términos de gestión de recursos propios, ejecución de recursos presupuestarios, gobierno abierto y transparencia y uso de instrumentos de gestión; el segundo componente, relacionado con los resultados, mide el cambio en las condiciones de vida de la población. Tiene relación con el acceso a la educación, la salud, los servicios públicos y la seguridad y convivencia (DNP, 2023).

El componente de gestión está compuesto por cuatro dimensiones y nueve indicadores. La primera dimensión, movilización de recursos, mide el ingreso tributario y no tributario per cápita y el porcentaje de inversión financiera con recursos propios. Los indicadores de ejecución conforman la segunda dimensión sobre la ejecución presupuestaria según la fuente (recursos propios, Sis-

tema General de Participaciones [SGP]³ y otros) y la gestión de proyectos de regalías. La tercera dimensión, gobiernos y transparencia, está relacionada con temas como gestión documental, rendición de cuentas y atención ciudadana. Y la cuarta dimensión, recaudación por ordenamiento territorial, incluye el indicador de tasa efectiva de recaudación de bienes y uso de instrumentos de recaudación del ordenamiento territorial (DNP, 2017).

El componente de resultados comprende cuatro dimensiones y 11 variables, enmarcadas en la Constitución de 1991, y otras políticas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En la primera dimensión de la educación se consideran los indicadores de cobertura en educación secundaria, cobertura en transición y pruebas de conocimientos en matemáticas y español. En la dimensión de servicios se consideran la cobertura energética y la penetración de internet. La dimensión de salud incluye indicadores de mortalidad infantil, vacunación pentavalente y cobertura de salud. Finalmente, la dimensión de seguridad incluye los indicadores de Hurto por 10 000 habitantes, Homicidios por 10 000 habitantes y Violencia intrafamiliar por 10 000 habitantes (DNP, 2017).

Este es el único indicador integral en todo el ecosistema que aborda los temas de seguridad y convivencia, lo que señala la imprecisión en el alcance competencial de los Gobiernos locales en relación con seguridad y justicia. Esto evidencia un déficit institucional significativo en un país como Colombia, que enfrenta un conflicto interno que ha dejado, según el Registro Único de Víctimas, 9,7 millones de víctimas,⁴ entre ellas 8,6 millones de desplazados internos.

Este indicador tiene una puntuación entre 0 y 100, siendo 100 un desempeño sobresaliente, 55 o más uno alto; entre 45 y 55 medio, y por debajo de 45 un desempeño bajo. Es fundamental mencionar que, dado que los municipios tienen diferentes condiciones y capacidades en términos de ingresos, tamaño de población, número de empresas, entre otros factores, la MDM los clasifica en seis grandes grupos según características similares, con el fin de hacer una

3 El Sistema General de Participaciones (SGP) se refiere a parte del presupuesto transferido del Gobierno nacional directamente a los Gobiernos locales. Es el equivalente a las “transferencias federales” de países federales, que en Estados Unidos también se denominan “transferencias intergubernamentales a gobiernos locales” o “subvenciones federales a gobiernos estatales y locales”.

4 Registro Único de Víctimas (RUV): <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/>.

comparación justa del desempeño de las administraciones municipales y los resultados de la demanda, reconociendo las capacidades iniciales y reales. Estos son los seis grupos de la clasificación: ciudades capitales, nivel alto, nivel medio-alto, nivel medio, nivel medio-bajo y nivel bajo (DNP, 2023).

d. Modelo Integrado de Planificación y Gestión (MIPG) e Índice de Desempeño Institucional (IDI)

El MIPG es una herramienta que simplifica e integra los sistemas de desarrollo administrativo y gestión de la calidad, articulándolos con el sistema de control interno, para hacer más simples y eficientes los procesos dentro de la entidad (DAFP, 2023). Este modelo está regulado por el Decreto 1499 de 2017, que establece que el MIPG debe implantarse tanto en las entidades territoriales (municipios y departamentos), como en las ya existentes a nivel nacional (Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1499, 2017).

El MIPG opera a través de siete dimensiones: Talento humano, Dirección y planificación estratégica, Gestión con valores para resultados, Evaluación de resultados, Información y comunicación, Gestión del conocimiento y la innovación, y Control interno. Cada dimensión funciona de manera articulada. Aquí las políticas de gestión y desempeño institucional se agrupan por área, y cada una de las siete dimensiones se desarrolla a través de una o varias políticas de gestión y desempeño institucional. Las dimensiones son las siguientes (DAFP, 2023):

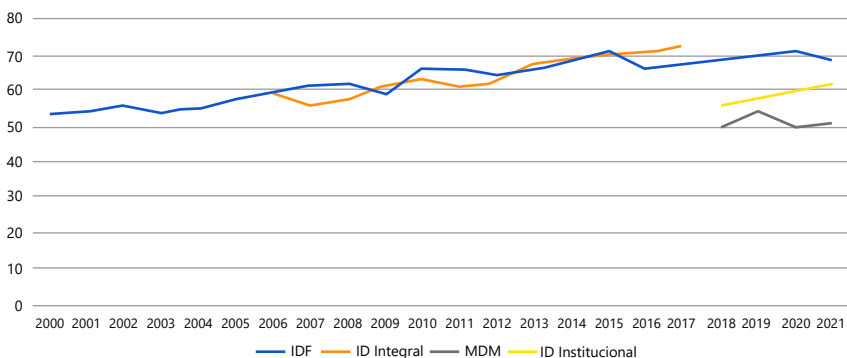
1. Planificación institucional
2. Gestión presupuestaria y eficiencia del gasto público
3. Compras y contrataciones públicas
4. Talento Humano
5. Integridad
6. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
7. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
8. Servicio al ciudadano
9. Participación ciudadana en la gestión pública
10. Racionalización de procedimientos
11. Gobierno digital
12. Seguridad digital
13. Defensa jurídica
14. Mejora regulatoria
15. Gestión del conocimiento y la innovación
16. Gestión de documentos
17. Gestión de la información estadística
18. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional
19. Control interno

El IDI utilizado en el MIPG mide la capacidad de las entidades públicas colombianas para orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios, buscando evaluar la gestión pública en las etapas de programación, ejecución, seguimiento y toma de decisiones en el uso de los recursos municipales (DAFP, 2022). El Formulario Único de Reporte y Avance de la Gestión (FURAG) es el formulario autosuministrado que cubre las siete dimensiones del MIPG y comprende más de 600 preguntas (Granados, 2021), lo que puede resultar en el fenómeno que Gao (2015) denomina *gaiming*, es decir, en el cual los funcionarios que deben realizar el seguimiento aplican herramientas desalineadas en sus reportes de gestión interna de manera maliciosa para obtener mejores resultados.

La información que reportan las entidades es procesada estadísticamente y arroja el cálculo del IDI. Esta se presenta en una escala del 1 al 100, siendo 100 la puntuación máxima. Asimismo, el mínimo y máximo de cada índice están determinados por la complejidad de cada política medida (DAFP, 2023). Los datos recogidos en el IDI no son confidenciales, ya que están a disposición de todos los ciudadanos, por lo que no existen restricciones.

El Gráfico 1 presenta los resultados de las mediciones de los principales índices en Colombia entre 2020 y 2021, los cuales muestran una tendencia creciente no muy pronunciada. Es importante señalar el cambio de tendencia del IDIntegral, el cual disminuyó significativamente cuando se inició una nueva metodología de evaluación mediante la MDM.

Gráfico 1. Resultados de las mediciones de los principales índices en Colombia 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

Este crecimiento muestra varios factores. El primero es el carácter incrementalista del sistema de administración público colombiano, diseñado para pequeñas mejoras paulatinas en periodos largos. Estos cambios de desempeño sostenidos pero marginales reflejan el carácter conservador del sistema político y la tendencia a mantener condiciones de relacionamiento intergubernamental. A ello se suma que, en el análisis municipio por municipio, aparecen entidades territoriales que, en un periodo de 20 años, mejoran su desempeño mientras empeoran los resultados de calidad de vida, basándose en haber aprendido a diligenciar los datos sin mejorar los resultados públicos (Agudelo y Leyva, 2023). Este último fenómeno requiere un análisis nacional.

Análisis de los sistemas de medición y gestión del desempeño en Colombia

Usando las categorías de análisis para la clasificación de los sistemas de medición y gestión del desempeño desarrollado a partir de la propuesta de Agudelo y Leyva (2023, p. 5), se encuentra que no hay un acompañamiento suficiente una vez se publican las mediciones. Como se puede observar en la Tabla 3, esto evidencia que Colombia no ha podido avanzar hacia la gestión del desempeño, permaneciendo en la fase de medición. Así, no se aprecia una evolución clara que permita transitar de la medición a la gestión. Colombia, como muchos otros países latinoamericanos, ha optado por evaluar más que todo capacidades administrativas y fiscales utilizando instrumentos que no requieren un esfuerzo económico o de personal intenso, dejando sin monitoreo a una importante porción de las capacidades relacionadas con seguridad, convivencia y justicia cercana al ciudadano, cuestiones que son responsabilidad de los Gobiernos locales.

Tabla 3. Evaluación de los SMD

	Recomen- dación	Colaboración	Resultados generales	Resultados específicos	Acompa- ñamiento	Plan de mejora	Ciudadanía
MDM	No	Sí	No	No	No	No	No
IDIntegral	No	Sí	No	No	No	No	No
IDF	No	Sí	No	No	No	No	No
IDI	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No (*)	No

Nota. (*) Tiene un elemento de reporte muy detallado de aspectos por mejorar que resulta del análisis de variables, pero demasiado complejo para ser ejecutado.

Fuente: Elaboración propia.

En tres de los cuatro sistemas evaluados no hay recomendaciones ni tampoco entrega de resultados generales, específicos o algún tipo de acompañamiento. Lo anterior se resume en mediciones o indicadores que evalúan más que todo cómo desempeña sus labores y competencias legales un Gobierno local. La falta de resultados específicos implica que todos los Gobiernos municipales se someten a una misma calificación, independiente de sus particularidades o capacidad administrativa, esta última asociada a su categoría municipal. Las eventuales recomendaciones surgen, más que de las autoridades nacionales que evalúan, de las contralorías subnacionales, de seguimientos esporádicos de los departamentos o de autoevaluaciones en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP).

Más allá de esto, no hay una retroalimentación que permita a los Gobiernos locales mejorar su desempeño de la mano de quienes diseñan y aplican las encuestas. Además, debe decirse que el ítem de colaboración (referido a participación en la medición) se encuentra presente en todos los sistemas, debido a que los Gobiernos locales no pueden elegir si se someten o no a la evaluación que efectúan el DNP, la Contaduría General de la Nación o, en su defecto, el DAFP.

Mención especial merece el IDI, que tiene en cuenta varios de los aspectos que convierten una medición en una verdadera medición de la gestión, pero se queda corto en el proceso de acompañamiento posterior y en el desarrollo de incentivos concretos para la mejora sostenible, más allá de las mejoras marginales.

Hay, pues, una retroalimentación mediante recomendaciones y la entrega de resultados específicos y generales. Aun así, hace falta acompañamiento y también la construcción de un plan de mejora preciso. Las recomendaciones que se reciben no han supuesto, ni en el caso del IDI ni en el de otras mediciones, una modificación en la estructura de las entidades supranacionales (ministerios, DNP, DAFP o departamentos), que contemple el paso del trabajo de escritorio de recolección y sistematización de índices, al acompañamiento en territorio y la entrega de incentivos concretos por mejor desempeño.

En este mismo orden de ideas, el IDI tiene un factor en su contra y es que evalúa, a través de las mismas dimensiones, todo tipo de entidades públicas. Así pues, tal limitante implica que se evalúa a una alcaldía municipal (entidades de gobierno general) con los mismos criterios que a un hospital u otra entidad pública (entidades con estructura empresarial). Así pues, no es posible que se hable de una verdadera gestión del Gobierno local cuando el IDI no tiene como propósito exclusivo ese ámbito.

Conclusiones

En general, el ecosistema de medición colombiano se ha quedado en la superficie de una discusión que es cada vez más relevante, debido a los crecientes intereses ciudadanos por la transparencia y la eficiencia. Los vacíos de seguimiento han dado lugar, tanto en la región como en otras partes del mundo, a la aparición de esquemas por iniciativa ciudadana que evalúan a los Gobiernos locales como un mecanismo de rendición de cuentas. Estos esquemas surgen de la necesidad de los procesos de acción colectiva de contar con algún mecanismo estandarizado de seguimiento y rendición de cuentas, debido a las falencias de los esquemas institucionales de seguimiento y gestión. Un ejemplo de esto son las iniciativas mexicanas de seguimiento presupuestal y en Colombia los programas *Cómo Vamos*.

En este orden de ideas, se puede ver que ninguna de las mediciones analizadas en este trabajo tiene en cuenta el factor de participación ciudadana, más allá de los momentos de rendición de cuentas. A partir de allí, es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿existe una participación ciudadana activa? Si la participación ciudadana no es tenida en cuenta y no existen procesos de acompañamiento, no hay reales posibilidades de que se hable de gestión del desempeño en Colombia, limitando el acceso de quienes se ven afectados por la administración de recursos públicos.

La participación ciudadana activa sigue siendo un componente casi inexistente en los sistemas de medición colombianos. Esto tiene graves consecuencias para el fortalecimiento de la democracia y la reducción de los niveles de corrupción, uno de los principales problemas públicos del país. Sin embargo, existen iniciativas de veeduría y seguimiento de la gestión local que permiten, con sus limitaciones, hacer seguimiento del desempeño de los Gobiernos locales (redes nacionales de veedurías, colectivos de abogados, programas *Cómo Vamos*, *Transparencia por Colombia* o la Misión de Observación Electoral [MOE]).

En definitiva, Colombia ha logrado avances significativos en el desarrollo de un sistema de medición del desempeño del Gobierno nacional, aplicándolo a los Gobiernos locales como un instrumento tecnocrático de relaciones intergubernamentales; sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para transitar de la medición a la gestión del desempeño.

En Colombia existen sistemas de evaluación del desempeño para evaluar la capacidad extractiva a través del IDF. Para evaluar la capacidad, contamos con dos sistemas importantes: la MDM administrativa y el IDI. No existe en Co-

lombia un sistema para gestionar el desempeño de la capacidad coercitiva a nivel subnacional, lo que deja toda la mejora de políticas y resultados de seguridad y convivencia en manos de las asimétricas capacidades de los municipios y distritos.

Referencias

- Acosta, O. L., y Bird, R. (2005). The Dilemma of Decentralization in Colombia. En R. Bird, J. M. Poterba, y J. Slemrod (Eds.), *Fiscal Reform in Colombia: Problems and Prospects* (pp. 247-286). Cambridge, MA: MIT Press.
- Agudelo, L. F. y Leyva, S. (2023). *Informe de calidad de vida de Antioquia. Línea Base. Línea de base del desempeño municipal subregional de Antioquia 2000-2023*. Antioquia Cómo Vamos, Universidad EAFIT, Valor Público.
- Akbar, R., Pilcher, R. y Perrin, B. (2012). Performance Measurement in Indonesia: The Case of Local Government. *Pacific Accounting Review*, 24(3), 262-291.
- Beveridge, A. (2014). *Private Business to Public Service: Robert McNamara's Management Techniques and Their Limits in Peace and War* [Doctoral dissertation, Johns Hopkins University]. Johns Hopkins Libraries. <https://jscholarship.library.jhu.edu/server/api/core/bitstreams/96663335-77c2-4616-b370-38d572f5e432/content>
- Bjurstrøm, K. H. (2020). Principal-Agent or Principal-Steward: How Ministry-Agency Relations Condition the Impact of Performance Management in the Steering of Government Agencies. *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1053-1077.
- Brusca, I. y Montesino V. (2016). Implementing Performance Reporting in Local Government: A Cross-Countries Comparison. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 506-534. <https://doi.org/0.1080/15309576.2015.1137768>
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Ariel.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures*. MERIT Working Papers, 53. Economics and Finance Research. <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No 44.654 de 21 de diciembre de 2001. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html
- Congreso de la República de Colombia. (2003). Ley 819. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.243, de 9 de julio de 2003. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html

- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1176. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 46854 de diciembre 27 de 2007. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28306>
- Constitución Política de Colombia. [Const.]. (1991). Artículo 311. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Cucciniello, M., & Nasi, G. (2014). Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? *International Journal of Public Administration*, 37(13), 911–921. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>
- DeCandino, C. (1996). *An Evolution of Department of Defense Planning, Programming, and Budgeting System: From SECDEF McNamara to VCJCS Owens*. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA309241.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2021). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2023). *Medición de desempeño territorial*. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx#:~:text=La%20Medición%20de%20Desempeño%20Municipal,capacidades%20iniciales%20de%20los%20municipios%2C
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2023). *Sector del Interior: Manual de estructura del estado colombiano*. Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/2_Sector_Interior.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). *Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño integral municipal. Guía para oficinas departamentales de planeación*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Guía%20orientaciones%20para%20realizar%20la%20medición%20de%20desempeño%20municipal.Pu.pdf>
- Dirección General de Apoyo Fiscal. (2015). *Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Enthoven, A. C y Wayne, S. (2005). How much is enough? : shaping the defense program, 1961-1969. RAND Corporation. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/commercial_books/2010/RAND_CB403.pdf
- Fryer, K., Antony, J. y Ogden, S. (2009), "Performance management in the public sector", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22 No. 6, pp. 478-498. <https://doi.org/10.1108/09513550910982850>
- Función Pública. (2023). *Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/inicio>
- Gao, J. (2015). Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence. *Public Administración and Development*, 35(2), 86-96.
- Gómez, J. M. (2021). *El modelo de control interno en Colombia, un análisis desde las capacidades institucionales: el caso del municipio de San Carlos (Córdoba)* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/57691>

- Granados, J. M. (2021). Herramientas de medición de la gestión pública en Colombia: El Formulario Único de Avance a la Gestión como herramienta de medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (79), 253-288.
- Halligan, J. (2021). Contradictions in Implementing Performance Management. In A. Podger, M. De Percy y S. Vincent (Eds.). *Politics, Policy and Public Administration in Theory and Practice: Essays in Honour of Professor John Wanna* (1st ed., pp. 105-132). ANU Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1sjwprm.12>
- Hoontis, P. y Kim, T. (2012). Antecedents to Municipal Performance Measurement Implementation. *Public Performance & Management Review*, 36(1), 158-173. doi: 10.2753/PMR1530-9576360108
- Holzer, M., & Yang, K. (2004). Performance Measurement and Improvement: an Assessment of the State of the Art. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), 15-31. <https://doi.org/10.1177/0020852304041228>
- Holzer, M. y Kloby, K. (2005). Public Performance Measurement: An Assessment of the State-of-the-Art and Models for Citizen Participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(7), 517-532.
- Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (Eds.). (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. BID.
- Johanson, U., Almqvist, R. y Skoog, M. (2019). A conceptual framework for integrated performance management systems. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(3), 309-32
- Jurnali, T. y Siti-Nabiha, A. K. (2015). Performance Management System for Local Government: The Indonesian Experience. *Global Business Review*, 16(3), 351-363. <https://doi.org/10.1177/0972150915569923>
- Leyva, S. y Sanabria, P. (2024). *¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana?: cuatro décadas de historia de reformas al Estado (1980-2022) desde las voces de los reformadores*. Ediciones Uniandes.
- Lilian Chan, Y. (2004). Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards: A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 204-221.
- Loh, C. G. (2015). Conceptualizing and Operationalizing Planning Capacity. *State & Local Government Review*, 47(2), 134-145. <http://www.jstor.org/stable/24639091>
- Lloyd, S. y Christopher, A. (2000). Health Policy in Latin America: Themes, Trends and Challenger. In S. Lloyd. *Healthcare Reform and Poverty in Latin America* (pp. 143-162). Institute of Latin American Studies.
- Melkers, J. y Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-190.
- Mohangi, P. y Nyika, F. (2023). Performance Management Implementation in local Government: A Literature Review of Relevant International Literature. *Public Administration Journal*, 13(1), 75-86.
- Moynihan, D. P., (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington D.C.: George- town University Press.

- Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 1499. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. Diario Oficial No.50.353 de 11 de septiembre de 2017. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>
- Poister, T. y Streib, G. (1999). Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*, 59(4), 325-335.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2. ed., Oxford: Oxford University Press.
- Porto, A., Garriga, M. y Rosales, W. (2018). Medidas de desempeño y eficiencia del gasto en el sector público descentralizado el caso de Bolivia. *Revista de Análisis Económico*, 33(1), 121-155.
- Pring, C. y Vrushi, J. (2019). *Global Corruption Barometer. Latin America & The Caribbean 2019*. Transparency International. <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>
- Rivenbark, W., Fasiello, R. y Adamo S. (2019). Exploring Performance Management in Italian Local Government: The Necessity of Outcome Measures and Citizen Participation. *American Review of Public Administration*, 49(5), 545-553.
- Sanger, M. (2008). From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. *Public Administration Review*, 68(S1), S70-S86.
- Sanger, M. (2013). Does Measuring Performance Lead to Better Performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 185-203.
- Van der Waldt, G. (2006). Managing Local Government Performance: Key Considerations and Challenges. *Journal of Public Administration*, 41(2): 128-143
- Vignieri, V. (2018). Image of a Local Area: Measuring and Managing. In: Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3481-1
- Wang, J. (2018). Performance Management in Local Government. In A. Farazmand (Ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-5). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_1865-1
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (T. Parsons, Ed., A. M. Henderson, Trans.). Oxford University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. University of California Press.
- Weber, M. (2008). *Max Weber's Complete Writings on Academic and Political Vocations* (J. Dreijmanis, Ed., G. C. Wells, Trans.). Algora Publishing.