

Nueva Medición de Desempeño Municipal



DNP Departamento Nacional de Planeación



MDM

Boletín no. 1

“El énfasis del análisis debe recaer más en los resultados concretos y, en el caso de la descentralización, lo que importa es que ella genere mayor desarrollo y una mejor distribución del ingreso...”

Eduardo Wiesner (1991). Informe final de la Misión para la descentralización.

Desde el 2006, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTs del DNP calcula el Índice de Desempeño Integral – IDI, cuyo objetivo es evaluar la gestión pública (en sus etapas de programación, ejecución y seguimiento) y la toma de decisiones en el uso de los recursos de los municipios.

Transcurridos 10 años desde la primera medición del IDI, se hace necesario ajustar tanto los objetivos como la metodología con la cual se lleva a cabo esta evaluación. De modo que la medición refleje las nuevas realidades y

apuestas de desarrollo territorial y, al mismo tiempo, permita un análisis más robusto y útil para la toma de decisiones tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales (González, 2011).

El presente boletín resume la metodología del índice actual, enumera sus logros y presenta los principales desafíos que motivan el replanteamiento del IDI cuya nueva denominación será Medición del Desempeño Municipal (MDM).

COMPONENTES DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL (IDI) ACTUAL



GESTIÓN

Capacidad Administrativa
Desempeño Fiscal



REQUISITOS LEGALES

Comparación:
SGP asignado en CONPES
SGP incorporado en presupuesto
SGP ejecutado en gasto



EFICIENCIA

Comparación:
Productos obtenidos frente a los insumos utilizados (eficiencia relativa) en Educación, Salud y Agua Potable.
Análisis de procedimientos.



EFICACIA

Avance Plan de Desarrollo:
Cumplimiento de las metas de producto

El IDI ordena y compara a los municipios del país con base en: a) la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, b) la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, c) el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y d) la gestión administrativa y fiscal.

Para conocer en detalle los componentes del índice y su metodología, consultar el siguiente enlace: <http://bit.ly/2kul3w0>

Además de permitir la clasificación y la comparación entre los diferentes gobiernos locales, el IDI ha realizado la necesidad de medir la gestión y el desempeño de las ET como parte fundamental para la construcción de políticas diferenciadas desde el Gobierno nacional y para el diseño de intervenciones alineadas con las necesidades de la población desde los gobiernos locales.

Adicionalmente, a partir de su aplicación el IDI ha recopilado información que anteriormente no existía sobre la labor de las entidades territoriales. Asimismo, se ha convertido en un instrumento de seguimiento a la gestión y a las finanzas públicas municipales, sirviendo también como instrumento de focalización de programas de

fortalecimiento institucional y asistencia técnica territorial.

Sin embargo, a pesar de los avances, el índice actual tiene limitaciones conceptuales y metodológicas que disminuyen su capacidad explicativa y reducen su utilidad para la toma de decisiones y para el diseño de política pública en materia de desarrollo territorial.

A continuación, se destacan los cinco desafíos más importantes del IDI (González & Angulo, 2017) y los cambios propuestos para avanzar hacia una evaluación de la gestión territorial orientada a resultados.

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL IDI ACTUAL Y LO QUE SE ESPERA CON EL AJUSTE A LA MEDICIÓN

D1

Mayor utilidad para orientar la política de desarrollo territorial

D2

Reconocer la heterogeneidad en la capacidad institucional de los municipios

D3

Aportar información sobre cambios en algunas variables del bienestar de la población

D4

Una medición sencilla y fácil de entender

D5

Evidenciar los nuevos retos de la política de desarrollo territorial

D1

Mayor utilidad para orientar la política de desarrollo territorial

Siendo la información la base fundamental para el diseño de política pública, actualmente, el análisis de la información territorial que produce el IDI y sus resultados no son útiles para la orientación de las políticas públicas de las entidades territoriales y del Gobierno nacional. En específico, no es claro cómo se relacionan los 5 componentes que lo conforman ni cuál es su utilidad para guiar y diseñar acciones específicas que promuevan el desarrollo territorial.

Por ejemplo, hoy en día hay municipios con altos puntajes en los componentes de capacidad administrativa y desempeño fiscal, que al mismo tiempo presentan baja eficiencia y eficacia. Así las cosas, se esperaría que buenas calificaciones en gestión redundaran en buenos resultados de desarrollo; sin embargo, con la medición actual, esto no siempre ocurre, lo que dificulta la interpretación del índice por parte de las entidades territoriales y la toma de decisiones para hacer frente a los resultados no satisfactorios o que relatan brechas técnicas o de desarrollo para la gestión municipal (Maldonado, 2015).

¿Para qué una medición de desempeño municipal?

¿Qué entendemos por desempeño municipal?

¿Cómo va a contribuir la nueva medición a los objetivos de política de desarrollo territorial?

SOLUCIÓN

El primer paso para el diseño de la nueva evaluación fue: (i) una revisión conceptual de la noción de desempeño municipal, (ii) un análisis de sus determinantes y (iii) de la utilidad del índice para la orientación de política pública.

Reconocer la heterogeneidad en la capacidad institucional de los municipios

D2

El IDI actual no tiene en cuenta la heterogeneidad de las ET en términos de diferencias estructurales entre municipios, capacidades y competencias.

Dada la alta variación en las condiciones y capacidades de los municipios en Colombia, no es posible comparar, ni exigir lo mismo a municipios tan disímiles como Bogotá frente a municipios rurales dispersos y desconectados de las grandes ciudades como Bojayá.

SOLUCIÓN

La nueva medición hará comparaciones al interior de grupos homogéneos de municipios que comparten ciertas características estructurales (p.ej. tamaño poblacional, grado de ruralidad...), lo que permitirá comparaciones ajustadas a las distintas realidades locales y un entendimiento más profundo de las entidades territoriales.

D3 Aportar información sobre cambios en algunas variables del bienestar de la población

Actualmente, el IDI mide acciones concretas de los gobiernos locales, sin embargo no captura resultados de desarrollo, es decir, avances en la garantía de los derechos fundamentales y mínimos en la calidad de vida tales como educación, salud, vivienda. Estos permiten medir y evaluar las mejoras en el bienestar de la población como objetivo último del desarrollo territorial.

SOLUCIÓN

La buena gestión de los gobiernos locales no es un fin en sí mismo, sino que es una condición necesaria para mejorar la provisión de bienes y servicios en el municipio y mejorar las condiciones de vida de la población. Es por esto que la MDM busca medir no sólo la gestión del alcalde, sino también los resultados de desarrollo de los municipios, con el fin de evaluar e incentivar aquella gestión que está orientada a resultados y que se ve reflejada en un mayor bienestar para la población.

GESTIÓN PARA:

Educación

Salud

Agua y
Servicios Públicos

El cálculo actual del IDI se realiza utilizando varios indicadores compuestos y mezclando diferentes métodos de agregación (como son componentes principales y fronteras de eficiencia). Esto limita la capacidad explicativa del índice, genera resultados u ordenamientos que no siempre coinciden con la realidad y no permite identificar las causas de las variaciones año a año, lo que es esencial para la toma de decisiones.

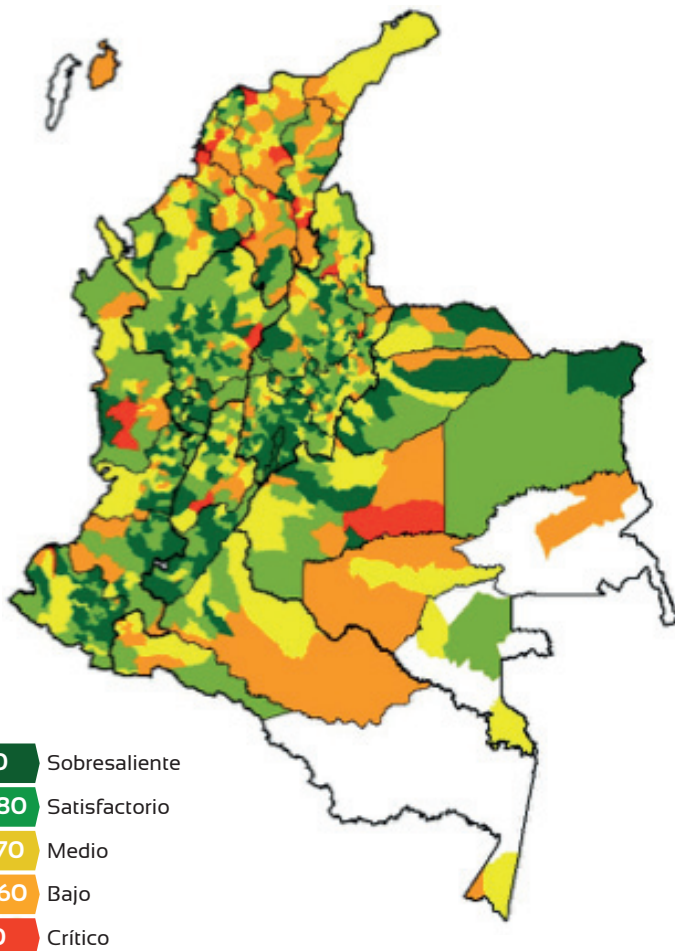
Por ejemplo, entre 2014 y 2015, 42 municipios mejoraron su calificación en más de 50%, sin embargo, no es posible identificar si se debe a una mejora en la gestión realizada por el municipio o en el cargue de la información que, por ser en su gran mayoría de auto-reporte, puede resultar poco confiable.

SOLUCIÓN

Un atributo fundamental de la nueva medición es su simplicidad y facilidad de comunicar. Para esto, se buscó una metodología que permita agregar de manera sencilla las diferentes variables y dimensiones, sin incluir índices compuestos entre las variables seleccionadas, con el fin de poder hacer interpretaciones más directas de los resultados del índice.

D5 Evidenciar los nuevos retos de la política de desarrollo territorial

Resultados desempeño Integral 2015



Luego de una década de medición, varios indicadores están llegando al 100% y no permiten identificar donde están los retos, ni entender las diferencias entre territorios.

En la medición del 2015 sólo 21 municipios (2%) del país se encontraban en un nivel crítico de desempeño integral y más del 60% en satisfactorio y sobresaliente. Es decir, según el IDI más de la mitad de los municipios del país tienen altos puntajes en el desempeño integral, lo que contrasta con los indicadores de resultado. Esto, entre otras cosas, podría significar que algunos de los indicadores son ya obsoletos y no dan cuenta de la situación actual y real del desempeño de los municipios.

SOLUCIÓN

La nueva medición incluirá indicadores que reflejen nuevos retos de las administraciones, que sean estratégicos para el desarrollo local y permitan orientar la política pública.

VENTAJAS Y OBJETIVO DE LA NUEVA MEDICIÓN

El equipo de la DDTS del DNP, en conjunto con el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, y en compañía de académicos y técnicos del Gobierno nacional, trabaja actualmente en una nueva propuesta de medición sencilla, accesible o transparente, fácil de entender y sobre todo que se ajuste a la realidad de las entidades territoriales y que permita:

- Orientar la política pública de desarrollo territorial de forma articulada
- Incentivar la gestión orientada a resultados de los gobiernos locales
- Mayor control social por parte de la ciudadanía

¡Otras ventajas de la nueva medición de desempeño municipal!

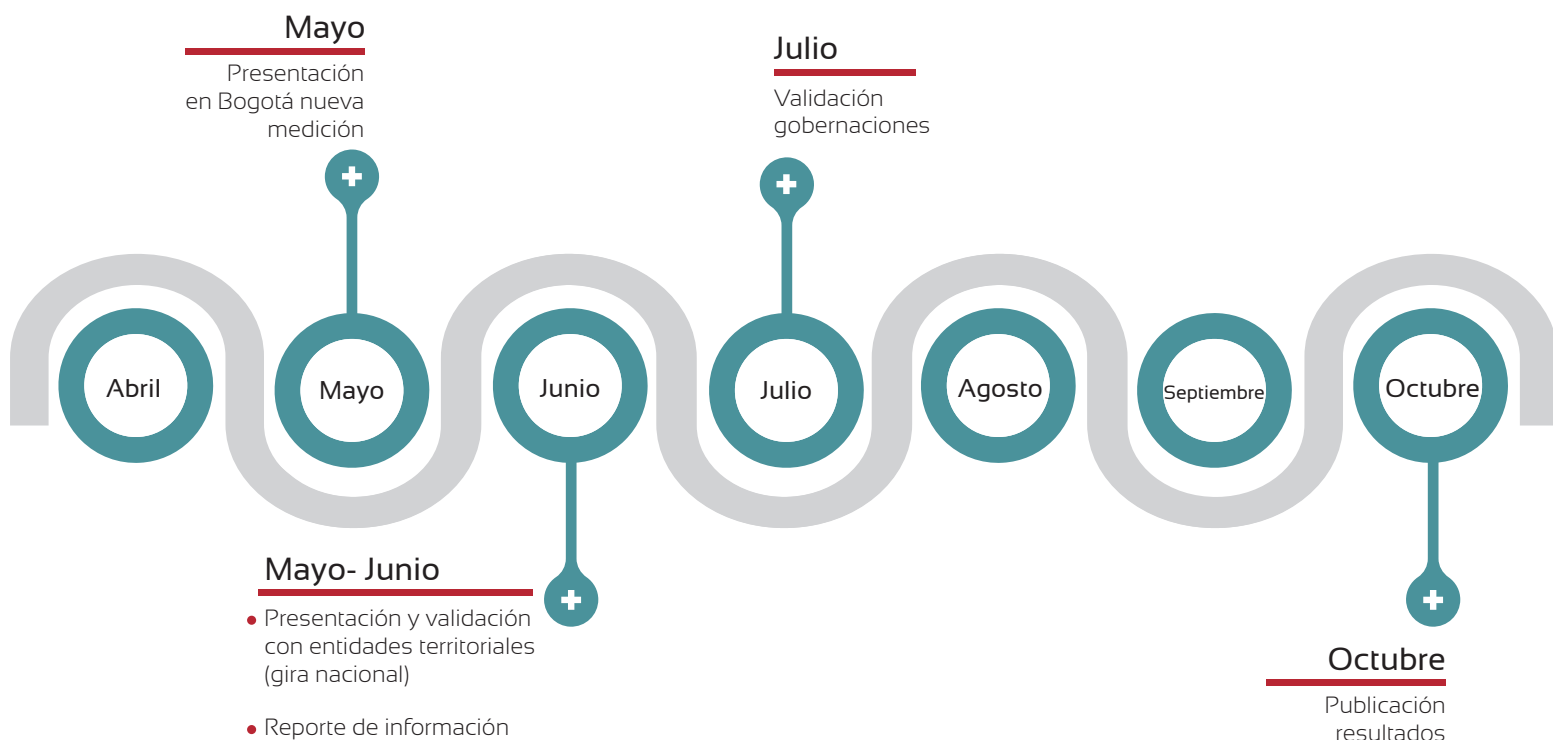
- 1 El reporte de información será más sencillo
- 2 El SIEE y el SICEP se unirán en una sola plataforma más amigable
- 3 Brindará información más pertinente y útil para las entidades territoriales

Durante dos años se publicarán los resultados tanto del índice actual como de la nueva Medición de Desempeño Municipal, con el fin de hacer un empalme que permita la comparación entre ambas mediciones.

¿Cuál es el nuevo objetivo de la MDM?

Medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño, entendido como capacidad de gestión y resultados de desarrollo dadas sus dotaciones iniciales, para incentivar una mejor gestión, la calidad del gasto y la inversión orientada a resultados de las entidades territoriales.

¿Cuándo?



En mayo espere el boletín no. 2 de la MDM con la metodología y explicación de la nueva medición

Para mayor información contacte al equipo de Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible:

Director

Javier Pérez Burgos
japerez@dnpp.gov.co

Coordinadora Grupo de Estudios Territoriales

Natalie Gómez Artega
nagomez@dnpp.gov.co

Grupo de Estudios Territoriales

Valentina Ochoa
vochoa@dnpp.gov.co

Bibliografía

González, J. I. (2011). *Reflexiones sobre las mediciones del desempeño municipal.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

González, J. I., & Angulo, R. (2017). *Revisión y validación de la propuesta de modificación de la metodología de medición de desempeño integral municipal.* Bogotá: SF.

Maldonado, A. (2015). *Condiciones institucionales en las ciudades capitales para las políticas sociales. Estudios y perspectivas, 55-78.*

Wiesner, E. (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.