GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N° 8 - 2024

ISSN 2735-7074 ON-LINE

EL SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA. ESQUEMAS INTERGUBERNAMENTALES DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS CAPACIDADES COERCITIVAS LOCALES

SECURITY PERFORMANCE MEASUREMENT SYSTEMS FOR LOCAL GOVERNMENTS.INTERGOVERNMENTAL PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORKS FOR LOCAL COERCIVE CAPACITIES.

Santiago Leyva Botero*
Mariana Pinzón-Villa**
Luis Fernando Agudelo***

RESUMEN

Este artículo busca identificar las características de los esquemas intergubernamentales de medición del desempeño que valoran las capacidades de gestión local de la seguridad y la convivencia, con el fin de proponer un esquema de medición del desempeño para los gobiernos subnacionales de Colombia. Los gobiernos nacionales y federales necesitan herramientas de medición del desempeño de los gobiernos locales que le provean instrumentos objetivos a las relaciones intergubernamentales. Estos esquemas se desarrollan en un contexto en el que la securitización de las agendas públicas coincide con el mayor protagonismo de los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad y la convivencia bajo los enfoques conceptuales de seguridad ciudadana y humana. América Latina vive una crisis de seguridad y convivencia a la vez que tiene dificultades para pasar de los esquemas de medición del desempeño de los gobiernos locales a los sistemas de gestión del desempeño, y esa dificultad es mayor a la hora de medir capacidades relacionadas con seguridad y convivencia. Las experiencias internacionales para medir las capacidades de los gobiernos locales en la gestión de la seguridad y la convivencia reflejan la existencia de un desajuste entre los objetivos de medición reflejados en las denominaciones de las dimensiones que pretenden entender de manera integral los problemas de seguridad local (contextos de desigualdad y pobreza, participación comunitaria o respeto de los DDHH) y unas mediciones expresadas en los indicadores que se concentran en la visión tradicional de los resultados de las expresiones criminales y los delitos de alto impacto.

Palabras clave: Capacidades estatales; sistemas de gestión del desempeño; capacidades coercitivas locales; administración local

ABSTRACT

This article seeks to identify the characteristics of intergovernmental performance measurement schemes that evaluate local government capacities in managing security and coexistence, aiming to propose a performance measurement framework for subnational governments in Colombia. National and federal governments require performance measurement tools for local governments that provide objective instruments for intergovernmental relations. These schemes are developed in a context where the securitization of public agendas coincides with the increasing role of subnational governments in managing security and coexistence under the conceptual frameworks of citizen and human security. Latin America faces a security and coexistence crisis while also struggling to transition from performance measurement schemes for local governments to performance management systems. This challenge is even greater when measuring capacities related to security and coexistence. International experiences in measuring local government capacities in managing security and coexistence reveal a mismatch between the measurement objectives, which are reflected in dimensions aiming to comprehensively address local security problems (such as contexts of inequality and poverty, community participation, or respect for human rights), and the measurements expressed through indicators that focus on the traditional perspective of outcomes related to criminal behavior and high-impact crimes.

Keywords: State capacities; performance management systems; local coercive capacities; local government

RECIBIDO 06 DE NOVIEMBRE DE 2024 - ACEPTADO 07 DE ENERO DE 2025

* Ph.D. in Management de la Universidad de Lancaster, EAFIT, Medellín, Colombia. Correo: sleyvabo@eafit.edu.co; ORCID https://orcid.org/0000-0001-5940-1413
** Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, EAFIT, Medellín, Colombia. Correo: mpinzon4@eafit.edu.co; ORCID https://orcid.org0009-0001-3639-764X
*** Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado, EAFIT, Medellín, Colombia. Correo: lagude17@eafit.edu.co; https://orcid.org/0000-0002-4147-3504

Esta investigación fue financiada con recursos del Sistema General de Regalías.

ISSN 2735-7074 ON-LINE
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.29393/GP8-2SGML30002

Sólo 3 de los 10 esquemas de medición del desempeño evaluados para los principales países de América Latina incorporaban algún tipo de fundamentación teórica en torno al alcance de la acción de los gobiernos nacionales o federales sobre la gestión de los gobiernos locales.

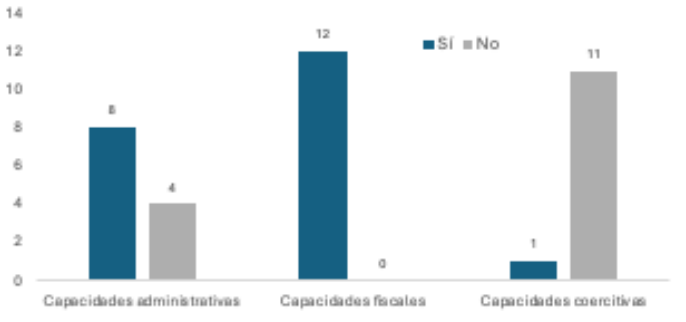
I. Introducción

La mayoría de los esquemas de medición y gestión del desempeño en América Latina se concentran en las capacidades[i] extractivas (fiscalidad) y capacidades administrativas, dejando rezagada la capacidad de los estados nacionales o federales de gestionar las capacidades coercitivas locales (Pinzón-Villa, Agudelo & Leyva, 2024), es decir, las que se refieren a seguridad, convivencia y justicia cercana al ciudadano (SCJCC). De hecho, al analizar el alcance de los principales esquemas de medición del desempeño que tienen algún interés por las capacidades coercitivas, estas se concentran frecuentemente en mediciones de delitos de alto impacto y número de policías.

En los principales esquemas de medición del desempeño de Brasil, México, Colombia, Argentina y Chile analizados por Pinzón-Villa, Agudelo y Leyva (2024) una proporción pequeña (1 de los 12 esquemas) que ese trabajo revisó se interesaba por incluir de forma más o menos integral los problemas de gestión local de la SCJCC. La gran mayoría de las mediciones de gestión del desempeño se enfocó en las capacidades fiscales y administrativas.

[i] En este trabajo, se entienden las capacidades estatales como la combinación de recursos, marcos legales, estructuras organizacionales y habilidades del talento humano que tiene el Estado para obtener resultados con valor público. Estas capacidades estatales se clasifican en: capacidades administrativas, extractivas y coercitivas.

Gráfico 1. Tipo de capacidad estatal en cada dimensión de los esquemas de medición



Fuente: Elaboración propia con base en Pinzón-Villa, Agudelo & Leyva (2024)

Adicionalmente, sólo 3 de los 10 esquemas de medición del desempeño evaluados para los principales países de América Latina incorporaban algún tipo de fundamentación teórica en torno al alcance de la acción de los gobiernos nacionales o federales sobre la gestión de los gobiernos locales. Estos esquemas de medición suelen centrarse en el funcionamiento metodológico de procesos que surgen de exigencias exógenas de organismos de crédito y fomento internacionales (Pinzón-Villa, Agudelo & Leyva, 2024). Gilio (2016) confirma que las dimensiones típicas de medición de capacidades estatales para gobiernos locales en América Latina se circunscriben a: la administrativa institucional, la política y la dimensión extractiva fiscal.

Más allá de América Latina, en la literatura internacional existen dos grandes aproximaciones con respecto a los problemas de la gestión local del desempeño de la SCJCC.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Las relacionadas con los esquemas de medición del desempeño gubernamentales desarrollados en trabajos como el de Behn (2003), Johnsen (2005), Ammons & Riverbank (2008), Bouckaert & Halligan (2008), Sanger (2008), Gao (2015a) o Halligan (2021), en los que el interés por los problemas de condiciones infraestructurales asociadas a la seguridad es muy marginal, y en especial en los países del norte global se reserva a problemas más de convivencia o confianza en las autoridades.

Existe otra vertiente de preocupación por los problemas de la gestión local del desempeño de seguridad relacionados con esquemas de medición y es la que se centra en la medición del desempeño de los cuerpos y fuerzas de seguridad, especialmente la policía, en su dimensión local (Mastrofski, 1999; Moore & Braga, 2003; Maguire, 2003; Maguire & Johnson, 2010; Jackson & Bradford, 2010; Coleman, 2012; Maslov, 2015). Aquí los trabajos se concentran aspectos como: la definición de dimensiones típicas que definen la calidad del servicio de policía (Mastrofski, 1999), las complejidades de la medición en sistemas con policías de niveles territoriales diferentes (Moore & Braga, 2003) y, los métodos de consulta a las partes interesadas del servicio de los cuerpos de policía (Coleman, 2012; Maslov, 2015).

En general estas últimas, se interesan mucho menos por entender qué medir, cómo medir y quién debería medir el desempeño (Gao, 2015a) de las autoridades no policiales de los gobiernos locales. De hecho, las mediciones se concentran en aspectos relacionados con la relación de la policía, los delincuentes y los ciudadanos en dimensiones como: atención, confiabilidad, capacidad de respuesta, competencia, formas de aproximación y equidad (Mastrofski, 1999). Si bien estos aspectos son fundamentales en la mejora del desempeño de la SCJCC, están restringidas a una parte del rompecabezas que debe componer una autoridad gubernamental local para gestionar. Por tanto, esta visión del desempeño policial debe integrarse al análisis pero no circunscribirse a él, especialmente cuando son los gobiernos centrales los que quieren medir y gestionar el desempeño de las capacidades coercitivas de los gobiernos locales.

La literatura internacional en las dos vertientes, gestión gubernamental y gestión policial, está concentrada en países desarrollados. El problema con estas mediciones es que no tienen en cuenta las restricciones de la estatalidad de regiones como América Latina o África, en las que la limitada extensión de una economía mercantil moderna no permite al Estado construir un monopolio de la seguridad interna.

De hecho, estas regiones han tenido numerosos conflictos protagonizados por unidades políticas que se financian de las economías criminales que les permiten acumular capital y protección para competir con el Estado de forma exitosa (Duncan, 2006), especialmente en el ámbito local (Luna & Feldman, 2012). Estos competidores del Estado, se proveen su propio sistema de protección que les permite, no solo corregir los problemas de coordinación que les son propios, sino entremezclarse con el propio Estado para sobrevivir (Giraldo et al., 2014). Esto crea además una paradoja que entre mayores logros tiene el Estado compitiendo, mayor capacidad tendrán los grupos armados en lo local de capturar parte de ese esfuerzo presupuestal.

Este vacío en la literatura para América Latina con respecto a los esquemas de medición del desempeño de los gobiernos locales, se presenta en un contexto donde los países de la región enfrentan una crisis de seguridad y han venido transitando desde los enfoques conceptuales de políticas públicas de seguridad y convivencia inspirados en la seguridad del Estado, hacia enfoques conceptuales de seguridad ciudadana (Mesa, 2015) y desde allí hacia enfoques de seguridad humana. Esta transformación de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia pone en el centro de atención la ampliación de capacidades de los gobiernos locales frente a los retos de seguridad y justicia. En la medida que los objetivos de políticas motivadas por enfoques conceptuales de seguridad del Estado se concentraban en asuntos de seguridad física y estabilidad del régimen político que suelen ser competencia de los gobiernos centrales (Federales o Unitarios), mientras que los enfoques conceptuales de seguridad ciudadana y humana ponen en el centro a los riesgos que tienen los individuos y el colectivo social en sus derechos de primera, segunda y tercera generación (Mesa, 2015), asuntos que de manera creciente están en la esfera de los gobiernos locales.

Por tanto, las mediciones del desempeño de capacidades estatales que sirven para estructurar las relaciones intergubernamentales no han logrado, en la mayoría de los países de la región, evolucionar al mismo ritmo que las políticas públicas locales de seguridad y convivencia. A ello se suma que, los esfuerzos de descentralización por un lado y de modernización de los enfoques conceptuales e instrumentales de la seguridad por el otro, tienen niveles de avance y desempeños muy desiguales entre gobiernos locales y, de ahí, niveles muy desiguales de satisfacción de las expectativas ciudadanas (Escobar-Lemmon & Ross, 2014).

Los esfuerzos que se han hecho desde América Latina por medir el desempeño de los gobiernos locales en el ámbito de la SCJCC, se ajustan más a la realidad de la fragmentación de los poderes locales, pero replican problemas de la literatura global asociadas a la motivación teórica y a la profundidad de la gestión local más allá de los indicadores de crímenes de alto impacto y operatividad policial.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Los diferentes niveles de profundidad de las mediciones van desde dimensiones en esquemas de medición comprensivos centrados en delitos de alto impacto (como es el caso de Colombia), pasando por el seguimiento civil a la operatividad policial (el caso de Perú), hasta los sistemas socio-territoriales con relaciones causales más claros (el caso de Chile), reflejan una alta dispersión del alcance y características de los esquemas de medición del desempeño de las capacidades coercitivas locales en América Latina. A eso se suma, la ausencia de reflexiones teórica consolidadas que permitan entender hacia dónde va la región en este ámbito, este artículo desarrolla una propuesta de sistematización para subsanar este vacío. En este contexto, este artículo busca identificar las características de los esquemas intergubernamentales de medición del desempeño a nivel global que se concentran en medir o gestionar capacidades coercitivas locales, con el fin de esbozar un esquema de medición del desempeño para el caso colombiano que refleja los retos típicos de América Latina.

Para ello se recurrió a la literatura internacional de gestión del desempeño gubernamental y no a la literatura de gestión del desempeño de cuerpos de policía local, esto con el fin de entender las preguntas metodológicas esenciales que se hacen a los esquemas de medición del desempeño. Preguntas que desde lo metodológico se concentran en: ¿Qué se mide? ¿Quién lo mide? ¿Cómo se mide? Y si ¿Las mediciones tienen impacto en el desempeño? (Gao, 2015a; Halligan, 2021). En ese sentido, la sistematización de experiencias internacionales se orienta a responder las preguntas fundamentales de ¿Quién? ¿Qué? Y ¿Cómo se mide el desempeño?

Para ello se procesaron 14 esquemas de medición del desempeño de capacidades coercitivas locales de todo el mundo, de los que se derivaron 27 dimensiones y 78 indicadores de medición. Se construyó una base datos con el fin de describirlos y analizar las relaciones existentes entre los objetivos generales de medición de los 14 esquemas, y las variables que efectivamente se midieron en la práctica para comprender la coherencia entre objetivos y la medición. Del análisis se derivó la construcción de 9 dimensiones temáticas que permitieron agrupar tanto las dimensiones como los indicadores. A partir de allí, se pudo evidenciar un desajuste entre los objetivos de medición reflejados en las denominaciones de las dimensiones que pretenden entender de manera integral los problemas de seguridad local (contextos de desigualdad y pobreza, participación comunitaria o respeto de los Derechos Humanos) y unas mediciones expresadas en los indicadores que se concentran en la visión tradicional de los resultados de las expresiones criminales y los delitos de alto impacto.

Para ello se desarrollan 5 partes, en el 1er. título se analizará el marco teórico de las capacidades estatales y el alcance de las mediciones de gestión local del desempeño de la seguridad y la convivencia. En la 2ª. parte, la metodología de análisis de los esquemas de medición de las capacidades coercitivas locales, para luego en la 3ª. parte, mostrar los resultados obtenidos de la base de datos sistematizada. En la 4ª. se presentará la discusión y una propuesta de medición para Colombia, y por último, las conclusiones.

II. Desarrollo

Marco de los esquemas de medición y gestión de las capacidades coercitivas locales

a. *Capacidades estatales para la convivencia, la seguridad y la justicia*

Las condiciones de construcción de la estatalidad han evolucionado desde la imposición hegemónica del poder (Estado) por medio del uso de la fuerza, por medio de aparatos administrativos más o menos rudimentarios que aseguraran los derechos de propiedad y la vida (Estado de Derecho Liberal) hasta los modernos estados que buscan el respeto de los derechos de tercera generación y los de la res pública por medio de sofisticados arreglos organizacionales. Los Estados modernos requieren de capacidades administrativas y fiscales de alta complejidad, además de coercitivas, para poder responder a las necesidades de una sociedad donde los retos de seguridad y convivencia van mucho más allá del monopolio de la fuerza en un territorio para mantener el orden y defender las fronteras.

De hecho, las dimensiones de capacidades estatales resultan útiles para ordenar la comprensión de las habilidades necesarias de la estatalidad democrática funcional para las demandas sociales actuales. Estas capacidades se dividen en coercitivas, extractivas y administrativas (Balán, 2015; Hanson & Sigma, 2011; 2020). Las primeras se definen siguiendo una tradición de pensamiento weberiano que las describe como las habilidades que tiene un Estado para poseer el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de su territorio (Weber, 2008). Sin embargo, esta no puede ser la única manera de definir la capacidad coercitiva; Balán (2015) afirma que esta es "la capacidad del Estado de penetrar efectivamente en la sociedad civil y de implementar acciones a lo largo del territorio" (p. 2.013). De manera general, lo anterior se refiere a mantener el orden interno del territorio y proteger este de amenazas externas.

Hanson y Sigma (2020) afirman que la coerción se relaciona con la capacidad que tiene el Estado para, como lo dice también Balán (2015), mantener el orden interno, exigir el cumplimiento de la ley, protegerse contra amenazas externas y, también, preservar sus fronteras. En este sentido, para realizar otras funciones, incluida la recaudación de ingresos, un Estado debe poseer la fuerza necesaria para contener las amenazas en todo su territorio, o al menos para competir de forma efectiva por limitar la capacidad de actores no estatales.

Por otro lado, la capacidad fiscal deriva en gran medida la necesidad de financiar la funcionalidad del Estado. Para Oslak (1982, citado en Balán, 2015), la capacidad extractiva es uno de los atributos definitorios de la estatalidad, significa la expresión económica del poder político (Théret, 2019). La extracción de recursos, la planeación y la ejecución de su distribución, de la mano de la provisión de los servicios públicos para satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía, es una de las responsabilidades más importantes de un Estado moderno. Esto es especialmente cierto en Estados federales o unitarios con alta descentralización donde a los gobiernos locales o regionales reciben funciones esenciales como las mencionadas anteriormente.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

La capacidad de un gobierno para gravar con impuestos a su población sirve como representación general de la capacidad estatal debido a la amplia gama de capacidades estructurales que requieren (Hanson & Sigma, 2020); además, recaudar ingresos fiscales no es solo una función crítica del Estado para apoyar todas sus actividades, también abarca un conjunto particular de capacidades que son fundamentales para poderes más amplios del Estado (Elias, 2001). Recaudar de forma efectiva y justa es la muestra más visible de capacidades infraestructurales desarrolladas. Aquí también se amplía la complejidad técnica de funciones económicas como la política monetaria y política productiva que tienen profundas consecuencias en la política fiscal.

Por último, la capacidad administrativa es la capacidad abarcadora que trata las habilidades organizacionales del Estado con respecto al desarrollo de políticas, la provisión de bienes públicos de manera eficiente, la regulación de las actividades económicas y comerciales, y la garantía de respeto de los contratos y protección de los derechos de propiedad (Balán, 2015; Hanson & Sigma, 2020). Esta capacidad retoma elementos tales como el desarrollo de la burocracia y la necesidad de la profesionalización de los mismos funcionarios estatales, elegidos con criterios de meritocracia que traducen dicha capacidad de administrar el Estado que logren desarrollar horizontes de temporalidad amplios, en el marco de RIG funcionales que permitan la coordinación. Significa la capacidad de procesar información y recursos, guardar la memoria institucional y proveer servicios valiosos para los ciudadanos brindado bienes públicos y regulando efectivamente los excesos del mercado.

b. Las preguntas fundamentales a cerca de la medición del desempeño

A mediados de los noventa, 3 textos señalaron la centralidad de la medición del desempeño en las discusiones de administración pública. El primero de ellos el trabajo de Behn (1995) a cerca de las grandes preguntas de la administración pública en el que señala cómo la medición del desempeño ganaba importancia en la comprensión de las reformas de administración pública. El segundo, el texto de Reformas de Public Management en los países de la OECD (1995) en el que se pone de manifiesto que el instrumento esencial para regular las RIG y mediar entre quien coordinaba y quien lleva a cabo las reformas del Estado era la medición del desempeño (OCDE, 1995). Por último, se encuentra el trabajo de Blodgett y Newfarmer (1996) en el que se afirma que la medición del desempeño se constituía en el tema de mayor interés de la acción del gobierno (Gao, 2015a).

De hecho, los trabajos más relevantes que se publicaron entre 1980 y 2015 alrededor esquemas de medición y gestión del desempeño estuvieron centrados cuatro asuntos esenciales: mediciones objetivas, mediciones subjetivas, el tránsito de las mediciones a la gestión del desempeño y resultados del desempeño originados en la medición y gestión (Gao, 2015a; Halligan, 2021). Cuando se habla sobre desempeño en instituciones gubernamentales, se puede abordar de manera diferenciada la medición y la gestión (Noordegraaf, 2008), sin embargo, es la medición del desempeño la que prepara el escenario para la gestión del desempeño, indicando así que una es la evolución teórica y práctica de la otra.

Inicialmente, la medición del desempeño se enfocaba en la eficiencia y eficacia (Hatry, 1980) que hacía uso de indicadores cuantitativos para evaluar actividades, esfuerzos y logros organizacionales (Wang, 2002). El fin último de la medición del desempeño es poder cuantificar la actuación de las organizaciones públicas frente a estándares preestablecidos, para entender lo que sucede dentro de sí mismas y también frente a las demás. Dicha medición, ahora bien, puede hacer parte de un ecosistema de mediciones de desempeño o hacer parte de un sistema macro de gestión del desempeño de la calidad de una o varias organizaciones.

También cambió en función de que se medía, inicialmente concentrándose en inputs y productos para luego priorizar outputs y resultados, dándole especial énfasis a lo que se hacía con dichos resultados al contrastar estos con indicadores (Halligan, 2021). Este uso, si bien era importante, no llevaba en la mayoría de los casos a otro estadio de acompañamiento para la mejora del desempeño. Es en este vacío donde surge la gestión del desempeño (performance management en inglés) como proceso evolutivo tanto teórico como práctica. Sobre esta segunda noción se puede afirmar lo siguiente:

> la gestión del desempeño es un estilo de gestión destinado a establecer metas y garantizar que dichas metas se alcancen a través de un ciclo de planificación y control. Incorpora un conjunto de actividades, herramientas y mecanismos destinados a medir y evaluar resultados para mejorar continuamente el desempeño (Vignieri, 2018, p. 1).

Cuando la literatura internacional busca sistematizarlos esquemas de medición del desempeño, algunas de las preguntas esenciales que se hace son: ¿Qué se mide? ¿Quién lo mide? ¿Cómo se mide? ¿Las mediciones tienen impacto en el desempeño? (Gao, 2015a). En el ámbito del qué se mide se encuentran tácitas el objetivo de la medición, las dimensiones y la relación causal que las integra. En el análisis de quién lo mide, se interesa por entender la estructura de relaciones de poder subyacente a la medición, ya sea en estructuras jerárquicas de incentivos y castigos, o de estructuras en red de gobernanza. Los rasgos de cómo se mide están determinados por los instrumentos propios de la gestión del desempeño que determinan la condición de esquemas de medición o de gestión y por último, la capacidad que tienen los esquemas de lograr que efectivamente se cumplan ciertos objetivos que son considerados una mejora del desempeño de los gobiernos (Halligan, 2021).

Este trabajo de concentra en las mediciones del desempeño que estructuran las relaciones entre gobiernos centrales y gobiernos locales (Relaciones Intergubernamentales - RIG[ii]). Así, es fundamental entender los tipos de esquemas desde la perspectiva de quién monitorea. De hecho, los esquemas de medición y gestión del desempeño pueden clasificarse desde esta perspectiva en: [1] aquellos que miden a un gobierno u organización pública de forma interna (Intra-organizacionales), [2] amplificados en sectores o conglomerados públicos y aquellos que [3] estructuran relaciones intergubernamentales. A continuación, se presenta un análisis de la tipologías de medición del desempeño local dependiendo de quién mide a quién.

[i] Desde esquemas de federalismo muy coercitivos asociados a mandatos rígidos (Riker, 1964; Riker, 1969) o sistemas federales competitivos entre estados (Riker, 1964), pasando por esquemas de cooperación con competencias compartidas o sistemas duales de federalismo (Grodzins, 1966; Elazar, 1987), hasta sistemas de descentralización más centrados en lo administrativo, lo político o lo fiscal (Bardan & Mookherjee, 2006), la variedad de configuraciones de esquemas de esquema de seguimiento y control estandarizado del desempeño de los gobiernos locales.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Tabla 1. Tipologías de esquemas de medición del desempeño determinadas por el alcance y la participación social

Tipo de Esquema de medición y gestión del desempeño	De arriba hacia abajo	De abajo hacia arriba sin participación ciudadana	De abajo hacia arriba con liderazgo de ONG
Internos (Intragubernamentales): Asociados a un organismo, institución o gobierno para medir el desempeño	Suelen concentrarse en los objetivos de un gobierno o seguimiento de objetivos misionales	Con algún tipo de coordinación federal o nacional, las dependencias tienen flexibilidad para negociar y delimitar mecanismos de seguimiento de la acción gubernamental	Las organizaciones no gubernamentales, o iniciativas de veeduría, seguimiento y acción colectiva llevan adelante estructuración de visibilización seguimiento, rendición de cuentas o acciones judiciales frente a organizaciones del gobierno o corporaciones privadas que realizan funciones
Sectoriales o de conglomerado: incorporan a un sector del gobierno o conglomerado con organizaciones públicas, privadas o comunitarias que	Suele concentrarse en objetivos de planes específicos o de involucramiento en metas sectoriales o gubernamentales de amplio espectro.	Los lideres de conglomerados o sectores recogen las iniciativas de las organizaciones de base para construir esquemas de intercambio de información y poder.	

Fuente: Elaboración propia Centro de Valor Público con base en Elazar (1987); Bardan & Mookherjee (2006); Moynihan, (2008); Sanger, (2008); Gao (2015a) y Halligan (2021).

Este artículo se concentra en la búsqueda de esquemas de medición y gestión del desempeño de capacidades coercitivas locales llevadas adelante por gobiernos centrales (nacionales o federales) que monitorean gobiernos locales, con el fin de construir respuestas de medición y gestión del desempeño municipal para América Latina y Colombia específicamente. Todo ello concentrado en los esquemas de medición estructurados para regular las relaciones intergubernamentales (RIG). No se tienen en cuenta las otras tipologías ni desde una perspectiva interna de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, ni desde la perspectiva de sectores o conglomerados de seguridad, defensa o justicia. Ello en la medida que las fuerzas y cuerpos de seguridad y justicia de los Estados tienen esquemas internos de medición del desempeño de sus estructuras organizacionales locales, pero estas mediciones no son el interés de este trabajo.

III. Métodología

Caracterización a los sistemas de medición y gestión del desempeño con énfasis en capacidades coercitivas locales

Este trabajo se concentró en las mediciones del desempeño que los gobiernos centrales realizan de las capacidades coercitivas locales, identificadas como Intergubernamentales y de diseño de arriba hacia abajo (Ver la Tabla 1). Se realizó una búsqueda de esquemas de medición sin un espacio geográfico definido, debido a que se pretendía tener una visión amplia de las características más destacables en diferentes contextos territoriales diversos, para así poder construir, en última instancia, una medición de gestión de la seguridad y la convivencia pertinente para América Latina y Colombia. Dicho esto, se seleccionaron mediciones de los siguientes países: Canadá, Chile, Colombia, Escocia, India, Perú, Reino Unido, Sudáfrica, Tanzania y Túnez.

Es fundamental aclarar que este trabajo no buscaba analizar problemas de implementación en los esquemas de medición, sino sólo identificar las características de dimensiones y variables del diseño de esquemas de medición del desempeño que hubieran sido realmente aplicados.

Del mismo modo, debe decirse que las mediciones y los sistemas seleccionados se componen, de los siguientes niveles analíticos: el nivel macro (índice o estructura de informe o reporte), nivel meso (dimensión) y nivel micro (indicador). Se usan las dimensiones como unidad de análisis, en la medida que permite entender el sentido conceptual hacía lo macro y lo micro, permite entender las relaciones causales con los objetivos generales de los esquemas de medición. Las mediciones fueron sometidas a un proceso de tratamiento donde se extrajo tanto las dimensiones de análisis como los indicadores usados para medir los gobiernos locales en términos de seguridad y convivencia.

La búsqueda se realizó en función de la visibilidad que los gobiernos les dan a los procesos de medición del desempeño en los sitios web con acceso público, en ese sentido se concentraba en procesos que tuvieran visibilidad para los ciudadanos, independientemente que estos y sus representantes políticos o iniciativas de acción colectiva participaran en el diseño, seguimiento o rendiciones de cuentas, o de la efectividad de los esquemas de medición para mejorar la gestión. Adicionalmente, se realizó la búsqueda independientemente de sí los esquemas se siguieron actualizando o no, en el sentido de entender las características de los esquemas de medición del desempeño más que de analizar su efectividad para mejorar los resultados.

Los esquemas de medición del desempeño diseñados de arriba hacia abajo por gobiernos nacionales o federales para medir el desempeño de los de los gobiernos locales suelen tener como eje de articulación entre los propósitos de la medición y los resultados locales del desempeño un índice que estructura una serie de indicadores clasificados en dimensiones de análisis. Por tanto, los esquemas de medición del desempeño seleccionados se componen, en general, de los niveles mencionados: índice, dimensión e indicador.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Cabe destacar que no se excluyeron esquemas de medición multisectoriales que incorporan mediciones propias de seguridad, convivencia y justicia cercana al ciudadano, que estuvieran acompañadas de mediciones de otros sectores como: medio ambiente, transporte, servicios públicos o salud por mencionar algunos ejemplos. Por tanto, aparecen mediciones de gestión del desempeño local de la seguridad y la convivencia que son una dimensión de un índice comprensivo y también las que son un índice independiente del desempeño local de la seguridad, la convivencia o la justicia cercana al ciudadano.

Para sistematizar esta información se construyó una base de datos de la que resultaron 78 indicadores, asociados a 27 dimensiones de medición y 14 experiencias internacionales (con o sin índice) de medición intergubernamental del desempeño local de la seguridad, la convivencia y la justicia cercana al ciudadano. Las mediciones del desempeño de los gobiernos locales fueron priorizadas en función del nivel de focalización en asuntos de seguridad, convivencia y justicia cercana al ciudadano (SCJCC) se presentan en el Anexo 1. Los campos utilizados en la base de datos fueron los siguientes: Nombre de sistema/medición, País que fue objeto de la medición, Entidad que realizó el diseño, Año de inicio de medición, Año de finalización de medición, Dimensión de la medición, Indicador, Naturaleza datos del indicador (datos de percepción, datos objetivos), Tipología de indicador, Alcance de Dimensiones de Medición, Con/Sin Índice, Datos objetivos (Índice), Datos de percepción (Índice), Categoría Dimensión (Véase Tabla 5).

El problema metodológico fundamental de las revisiones de esquemas de medición del desempeño está relacionado con lograr representatividad en los casos seleccionados. Para ello, se utilizan los siguientes criterios de selección con el fin de refinar una primera búsqueda exploratoria.

1. Casos de esquemas de medición que realizan los gobiernos centrales del desempeño de gobiernos locales que se refieran al desempeño de las capacidades coercitivas locales.
2. Casos de esquemas de medición que se concentren en desempeño de seguridad y convivencia o que teniendo objetivos más generales, tuviesen una dimensión de seguridad y convivencia.
3. Casos de esquemas de medición en los que el diseño se realice de arriba hacia abajo, es decir, de los gobiernos centrales (federales o nacionales) hacia los gobiernos locales.
4. Casos de esquemas de medición que generan amplia visibilidad nacional o internacional reflejada en el acceso público a la metodología y los resultados.
5. Casos de esquemas que tuvieran reconocimiento internacional como referentes a la medición del desempeño local.

Casos de esquemas de medición del desempeño local que trataran de ir más allá de la medición de delitos de alto impacto.

A pesar de la aplicación de estos criterios de selección, el trabajo tiene limitaciones metodológicas asociadas a la representatividad de los casos seleccionados debido a que existen casos de esquemas de medición del desempeño local de la seguridad que tienen diseños de gran interés para la investigación pero que es posible que no hubieran los mecanismos de divulgación adecuados o que presentaran obstáculos de implementación que les hubieran perder visibilidad. Para estos casos, el proceso de investigación aplicado no tiene manera de detectar estos esquemas de medición.

Para realizar la búsqueda, los conceptos que se utilizaron fueron los siguientes, tanto en español como en inglés: “Gestión de la seguridad local”, “Sistemas de medición de seguridad para gobiernos locales”, “Índices de desempeño de la seguridad local”. Se intentó buscar estas expresiones en bases de datos académicas (Science Direct, Google Scholar, Jstor), sin embargo, los resultados no fueron relevantes debido a que los esquemas de medición no surgen de reflexiones académicas, sino de ejercicios administrativos realizados directamente por autoridades gubernamentales que buscan hacer seguimiento o evaluación de programas o políticas públicas específicas. En este caso, relacionadas con seguridad y convivencia en el marco de las Relaciones Intergubernamentales. A partir de la utilización de estas expresiones generales, se aplicaron filtros más refinados que se detallan a continuación.

Tabla 2. Expresiones utilizadas en el proceso de selección de casos

N°	Ámbito de búsqueda	Expresión de búsqueda en inglés	Expresión de búsqueda en español
1	Performance management	Performance Measurement Systems, Performance Management System, Measurement systems for public security	Sistemas de medición del desempeño, sistemas de gestión del desempeño, sistemas de medición para la seguridad pública
2	Public security	Public Security measurement systems, Public Security measurement scheme, Public Security Local Measurement systems	Sistemas de medición de seguridad pública, esquemas de medición de seguridad pública, sistemas de medición de seguridad pública local
3	Local performance index	Performance Management System security dimension, Local government performance systems	Dimensión de seguridad de sistemas de gestión del desempeño, sistemas de gestión de gobierno local.

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de la búsqueda, los siguientes fueron los esquemas seleccionados.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Tabla 3. Mediciones del desempeño de gobiernos locales de la seguridad y convivencia locales en el Mundo, 2006-2024

Índice	Año	País	Número de observaciones
LGPI (The Local Governance Performance Index)	2016	Túnez (Gobierno Nacional y BM)	24 gobernaciones y 3 municipios por cada uno
LGIP (Local Governance Performance Index Transparency Focus)	2007-2022	Canadá (Frontier Centre for Public Policy)	96 ciudades y Gobiernos locales
LGPI (Department for International Development UK)	2017	Tanzania (Mzumbe University y la Fundación para la sociedad civil de Tanzania)	2 distritos (Mvomero and Kigoma-Ujiji)
LGP (Local Government Performance)	a. 2006-2007 b.2006-2018	Reino Unido (a: Oficina del Primer Ministro para Comunidades y Gobiernos locales; b. Dpto. de Comunidades y G. Local)	39 Counties, sumado a Escocia y Gales
LBTLG (Local Area Benchmarking tool to Local Government)	2019-2022	Reino Unido (la Local Government Association con base en Datos de la Oficina de Gobiernos Locales OFLOG)	250 unidades administrativas (Distritos, Autorida-des locales, Consta-bularios arreglos metropolitanos)
LGBF (SOLACE - Sociedad de ejecutivos de Autoridades Locales)	2010-2022	Escocia (COSLA Convención Autoridades locales de Escocia)	32 ciudades y gobiernos locales (Community Planning Partnership - CPP)
GPI (Governance Performance Index)	2021-2024	Sur África	9 provincias y 257 Municipalidades.
MPI (Municipal Performance Index)	2019	India (Ministry of Housing and Urban Affairs f y el Institute for Competitiveness)	Se concentró en las consideradas 111 Smart Cities (SCM: Smart Cities Mission)
IDSCGS (Indicadores de Desempeño para la seguridad ciudadana en gobiernos subnacionales)	2015-2021	Perú (Ministerio del Interior, Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana)	26 Regiones, 196 provincias con sus correspondientes distritos
BSP (Barrios Seguros de Perú)	2016-2022	Perú (Ministerio del Interior)	14 Departamentos, distribuidos por Distrito, Comisaría Barrio.
IVSD (índice de Vulnerabilidad Socio delictual 1.0)	2013-2014	Chile (Asociación de Municipalidades de Chile con Información de Subsecretaría de prevención del delito, Instituto Nacional de Estadística y Sistema Nacional de Información Municipal)	345 comunas del país en 4 macrozonas, 15 regiones
IMEMS (Índice Más Equidad,Más Seguridad - índice de Vulnerabilidad Socio delictual 2.0)	2023-2024	Chile (Subdirección de Prevención del Delito-División Gestión Territorial, perteneciente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública)	345 comunas del país en 4 macrozonas
IVT (Índice de Vulnerabilidad Territorial)	2006-2012	Colombia (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno Subdirección de Seguridad y Defensa del Ministerio del Interior)	1.102 Municipios (Cabe recordar que el Ministerio del Interior en Colombia no contiene a la Policía Nacional que se encuentra en la estructura del Ministerio de Defensa)
IAEJ (Índice de Acceso Efectivo a la Justicia)	2017	Colombia (Banco Mundial, Ministerio de Justicia y Departamento de Planeación Nacional)	29 de los 32 departamentos del país, más el Distrito Capital de Bogotá.
OBSERVA (Observatorio de DDHH e IDH)	2016-2021	Colombia (Alta Consejería para los DDHH perteneciente a la Presidencia de la República)	1.102 Municipios y 32 Departamentos

Fuente: Elaboración propia.

Por último, el proceso de construcción metodológica de la base de datos implicó un segundo proceso de tratamiento donde se construyó una tipología que permitieran agrupar para el análisis de los indicadores y dimensiones medidos en los esquemas. Estas categorías permiten consolidar en pocas tipologías las múltiples denominaciones que los esquemas de medición le asignan a las dimensiones o índices.

Las categorías son: Manifestaciones del Delito o Transgresión a DDHH (1); Contexto social y político (2); Estructura de Gobernanza asociada a SCJCC (3); Capacidades fiscales y administrativas (4); Justicia cercana al ciudadano (5); Prevención de conflictos y delitos (6); Capacidades coercitivas locales (7); Confianza en las autoridades de seguridad y justicia (8); Coordinación interinstitucional (9).

Ilustración 1. Estructura metodológica del análisis de los esquemas de medición del desempeño de los gobiernos locales en el ámbito de la seguridad, la convivencia y la justicia cercana al ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Las preguntas que estructuran el análisis de un esquema de medición del desempeño están dadas por: ¿Qué se mide? ¿Quién lo mide? ¿Cómo se mide? Y si ¿Las mediciones tienen impacto en el desempeño? (Gao, 2015a; Halligand, 2021). Este artículo se concentra especialmente en la pregunta de ¿Qué se mide?, en la medida que busca entender las características de mediciones de gestión del desempeño de gobiernos locales desde una perspectiva no policial. En ese sentido, la pregunta por ¿Qué se mide? Permite colegir de él análisis de las dimensiones e indicadores: los ámbitos temáticos (derivados en las categorías definidas en el párrafo anterior) y la coherencia entre los diferentes niveles de medición que reflejan las relaciones de causalidad entre el objetivo y el ámbito de lo que se mide.

III. Resultados

La búsqueda global por mejorar el desempeño de los gobiernos locales en el ámbito de la seguridad, la convivencia y la justicia cercana al ciudadano

De los 14 esquemas analizados de medición del desempeño local con interés en Seguridad, Convivencia o Justicia Cercana al Ciudadano (SCJCC) que se desarrollan en clave de relaciones intergubernamentales, la mitad de ellos (7) eran esquemas que tenían un carácter multisectorial e incluían una dimensión de SCJCC. La otra mitad de los trabajos (7), son esquemas exclusivos para medir el desempeño local o subnacional de la gestión de la SCJCC. Visto desde la estructura de consolidación, es decir si son o no un índice, la mayoría los esquemas que sintetizan los resultados de las mediciones en un índice comprensivo (10 esquemas), mientras que solo 4 de ellos responden más a una organización de dimensiones y variables que se integran luego en informes más extensos, pero que no se sintetizan en una sola expresión numérica de índice.

En los esquemas analizados se evidenciaron 27 dimensiones de medición diferentes, tanto de los esquemas que se sintetizan como índices, como de aquellos que son una estructuración de indicadores. Las dimensiones, constituyen el elemento que une a los objetivos de la medición con los resultados específicos de los indicadores. Estas dimensiones permiten darle orden conceptual a la construcción de objetivos de medición que son vitales para estructurar instrumentos de gestión del desempeño y poder evaluar los resultados (Halligan, 2021). Estas dimensiones se sintetizaron en 9 categorías como se puede evidenciar en la Tabla 3.

Tabla 4. Esquemas de medición del desempeño local de la seguridad, la convivencia o la justicia cercana al ciudadano

Esquemas de Medición del Desempeño local	Esquemas Multisectoriales o exclusivos de Seguridad, Convivencia y Justicia		Existencia de índice comprensivo	
	Multisectorial con dimensión de SCJCC	Seguridad, convivencia o justicia cercana (SCJCC)	Con Índice	Sin índice
BSP (Barrios Seguros de Perú)		1		1
GPI (Governance Performance Index)	1		1	
IAEJ (Índice de Acceso Efectivo a la Justicia)		1	1	
IDSCGS (Indicadores de Desempeño para la seguridad ciudadana en gobiernos subnacionales)		1		1
IMEMS (Índice Más Equidad, Más Seguridad - índice de Vulnerabilidad Socio delictual 2.0)		1	1	
IVSD (índice de Vulnerabilidad Socio delictual 1.0)		1	1	
IVT (Índice de Vulnerabilidad Territorial)		1	1	
LGBF (SOLACE - Sociedad de ejecutivos de Autoridades Locales)	1			1
LGIP (The Local Governance Performance Index Transparency Index Focus)	1		1	
LGP (Local Government Performance)	1		1	
LGPI (Department for International Development UK)	1		1	
LGPI (The Local Governance Performance Index)	1		1	
MPI (Municipal Performance Index)	1		1	
OBSERVA (Observatorio de DDHH e IDH)		1		1
Total	7	7	10	4

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Dimensiones de los esquemas de medición del desempeño de los gobiernos locales referidos a SCJCC

Dimensiones propuestas para agruparlas	Dimensiones identificadas en los 14 esquemas de medición
Manifestaciones del Delito o Transgresión a DDHH (8 de 27 = 29.6%)	Control del Delito
	Delitos por gravedad
	Índice de delitos contra la mujer
	Infracciones de la ley de Niñas, Niños y Adolescentes
	Información sobre homicidio de líderes
	Mapas de riesgo a la vulneración de derechos a la vida, la integridad y la libertad personal
	Ranking de Denuncias con y sin barrios seguros y por fases.
	Seguridad
Estructura de Gobernanza asociada a SCJCC (5 de 27 = 18.5%)	Comunidades más fuertes y seguras
	Gobernanza (Participación en tramitación de conflictos)
	Liderazgo y Gestión (funciones de convivencia)
	Seguridad Comunitaria
	Seguridad física y solución de conflictos
Capacidades fiscales y administrativas (4 de 27 = 14.8%)	Objeto del Gasto
	Objeto del Gasto (Expenditures by object)
	Tecnología (Acceso digital - información de seguridad)
	Tecnología (Alfabetización digital)
Contexto social y politico (4 de 27 = 14.8%)	Composición Social y Cultural
	Política y convivencia (Representación)
	Relaciones sociedad-Estado
	Vulnerabilidad Social
Prevención de conflictos y delitos (4 de 27 = 14.8%)	Módulo de Prevención de Reclutamiento forzado
	Política y convivencia (Efectividad)
	Prevención del Delito
	Riesgo que afecta seguridad ciudadana
Justicia Cercana (2 de 27 = 7.4%)	Justicia
	Proceso jurídico justo

Fuente: Elaboración propia.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Las dimensiones que se presentan de manera más frecuente (8 dimensiones) son las referidas a mediciones de "Manifestaciones del Delito o Transgresión a DDHH", que se concentra en los resultados típicos de delitos de alto impacto que significan la dimensión de resultados asociados a datos objetivos que suelen estar atados a fenómenos multicausales en los que las autoridades civiles locales son corresponsables. El segundo grupo de dimensiones más frecuente es el referido a todo tipo de arreglos y "estructuras de Gobernanza asociada a SCJCC" (5 dimensiones). Esta es una dimensión sobre la que las autoridades civiles locales tienen una gran influencia en el desarrollo de estrategias de coordinación y medición con actores de la sociedad civil, de policía, justicia y empresarios.

Luego aparecen las dimensiones de "Capacidades fiscales y administrativas", "Contexto social y político" y "Prevención de conflictos y delitos" con la misma cantidad de dimensiones (4 cada una). La prevención ha sido un elemento tradicional de las mediciones del desempeño de seguridad, convivencia y justicia, lo mismo que capacidades administrativas y fiscales, sin embargo, la comprensión de los contextos sociales y las dinámicas políticas y territoriales son un elemento que surge como una dimensión de medición relativamente nueva que permite perfilar las mediciones entendiendo la diversidad de condiciones de integración social, brechas de bienestar y poder de sistemas políticos locales corruptos o control territorial de organizaciones criminales. Por último, aparecen dimensiones de medición de justicia cercana al ciudadano (2 dimensiones).

Dado que los esquemas de medición del desempeño de la gestión local de la SCJCC, tienen tres niveles: el macro del índice (en caso de sintetizar a través de él), el meso de las dimensiones de medición y el micro de los indicadores. ¿Qué es lo que miden los esquemas en el nivel micro? La base de datos permitió identificar 78 indicadores diferentes que están asociados a las 9 dimensiones, que miden en una de cada tres ocasiones (33%) a las "manifestaciones del delito, los conflictos de convivencia o las transgresiones a los derechos humanos". Luego, el 19% de los indicadores mide el "contexto, social, político y de conflictividad territorial". Las "estructuras de gobernanza y participación" (14%) son junto con las "capacidades fiscales, administrativas y tecnológicas" (14%) los siguientes son tipos de variables que miden los esquemas de desempeño local.

Tabla 6. Frecuencia de los Indicadores de los esquemas de medición del desempeño de la gestión local de la SCJCC, agrupados en categorías

Tipología de indicador	**Total**
Manifestaciones del Delito o Transgresión a DDHH	0.33
Contexto social y político	0.19
Estructura de Gobernanza asociada a SCJCC	0.14
Capacidades fiscales y administrativas	0.14
Justicia Cercana al ciudadano	0.05
Prevención de conflictos y delitos	0.05
Capacidades coercitivas locales	0.05
Confianza en las autoridades de seguridad y justicia	0.03
Coordinación interinstitucional	0.01
Total	1

Fuente: Elaboración propia.

Otros asuntos como la "Justicia Cercana" (5%), la "Prevención de conflictos y delitos" (5%), las "Capacidades coercitivas locales" (3%), la "Confianza en las autoridades de seguridad y justicia" (3%) o la "Coordinación interinstitucional" (1%) se miden con mucha menos frecuencia. Existe un desfase entre dimensiones que anuncian mediciones relacionadas con "prevención de los delitos o conflictos de convivencia" con una alta frecuencia (14.8%), mientras que las variables que realmente reflejan condiciones de prevención son más escasas (5%). Esto refleja la dificultad para expresar relaciones causales más o menos sistemáticas en las mediciones del desempeño de la gestión local en relación con la prevención.

De hecho, existe una preferencia por seguir llevando las "manifestaciones de la criminalidad, la conflictividad y las transgresiones de derechos humanos" como elemento central de las mediciones del desempeño. Esto se constituye en una expresión de resultados más propio de enfoques conceptuales de seguridad del pública o del Estado que de seguridad ciudadana o humana, sin embargo, existe un creciente interés por identificar factores sociopolíticos contextuales como indicadores priorizados. Esto daría cuenta de una tendencia a desarrollar mediciones que encuentran en las condiciones socio territoriales factores de causalidad plausibles (propio de enfoques conceptuales de seguridad ciudadana y humana). Sin embargo, existe aún una gran dispersión de relaciones de causalidad lo que llevaría a dispersar también los objetivos de gestión de las autoridades locales, que como lo expresan Gao (2015a) y Halligan (2021) esta dispersión es una patologías común en la evolución de esquemas de gestión del desempeño.

Estas dispersión de objetivos conlleva una autonomización de la gestión interna de los gobiernos frente a los reportes de los esquemas de medición de obligatorio complimiento por parte de gobiernos nacionales, federales o estatales (Gao, 2015a). También significa la aparición de procesos de gaming, es decir, tratamiento malicioso de los mecanismos de reporte de resultados, sobre todo de percepción o encuestas auto-diligenciadas que son manipuladas para mostrar mejores resultados de los que realmente se tienen, con el fin de lograr que gobiernos supralocales no molesten u obstaculicen la gestión local (Gao, 2015b; 2016; 2020). Este es un ámbito de investigación poco explorado en América Latina que merece atención futura.

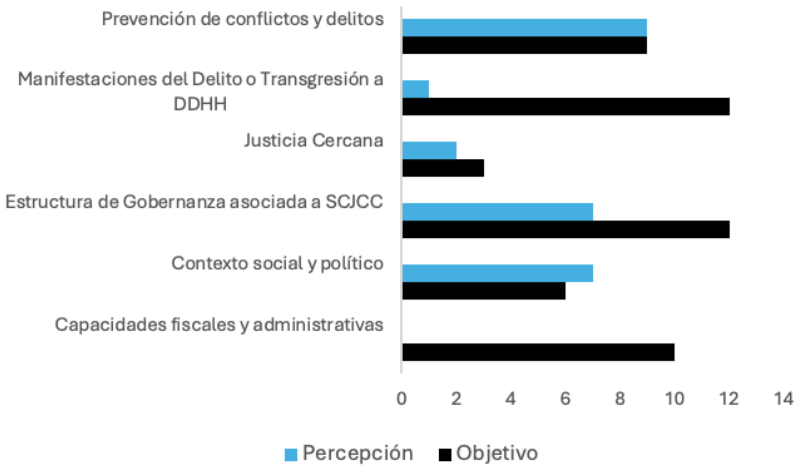
ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

IV. Discusión

Aprendizajes para medir el desempeño de los gobiernos locales en el ámbito de la seguridad, la convivencia y la justicia cercana al ciudadano: una medición nacional

Los principales aprendizajes que dejan las experiencias internacionales de medición del desempeño local de la gestión de la seguridad, la convivencia y la justicia cercana al ciudadano tienen que ver con qué se mide y cómo se mide. En el ámbito de la manera cómo se mide, los esquemas internacionales analizados se centran esencialmente en indicadores objetivos que reflejan las "manifestaciones del delito" y "capacidades fiscales y administrativas", mientras que de otro lado los indicadores subjetivos están más relacionados con factores como: "confianza en las instituciones", "prevención de delitos", o "coordinación interinstitucional". La dificultad para desarrollar mediciones para estas categorías es comprensible por el tipo de fenómenos que suelen disponer de menos información objetiva. Sin embargo, la tendencia a quedarse solo con la percepción es un factor que genera riesgo de gaming o manipulación de la medición (Gao, 2015a).

Gráfico 2. Categoría de dimensiones vs. naturaleza de los datos.



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a qué se mide, las dimensiones e indicadores muestran una tendencia a centrarse en las "manifestaciones del delito", "los conflictos de convivencia" y "las transgresiones a los derechos humanos". Por otro lado, existe una preocupación creciente por comprender asuntos como "prevención del delito", "condiciones socioeconómicas de los territorios", "capacidades de las autoridades locales" y "rasgos de las estructuras de gobernanza de los territorios locales" (control ilegal). Existe una discordancia entre dimensiones de medición que tienen la prevención y la gobernanza como factor relevante, pero que luego a la hora de convertir esas dimensiones en indicadores y variables de medición, presenta dispersión de las que podrían entenderse como relaciones causales plausibles para esas dimensiones. Esta descripción general de lo que se mide, abre la posibilidad para identificar aprendizajes puntuales provenientes del análisis detallado cada uno de los 14 esquemas de medición seleccionados. Esos aprendizajes puntuales, se estructurarán en tres grandes categorías siguiendo la idea de elementos constitutivos de un esquema de medición del desempeño de Thomas (2006): contexto (inputs), procesos (medios) y resultados (outcomes). A continuación se presentan los principales aprendizajes puntuales.

Tabla 7. Aprendizajes del análisis de las características de los esquemas de medición del desempeño local de SCJCC

Elementos de los Esquemas de Medición del Desempeño	Aprendizaje	Esquema de Medición
Contexto	Entender las particularidades de sistema político local en asuntos como: alternancia-hegemonías, corrupción, dependencia política dinámica de otros territorios locales (Metropolitanización)	Túnez (2016)
	Entender las jerarquías urbano-regionales de las localidades que se miden, asociadas a conmutación laboral, flujos de tráfico o dinámica de relaciones económicas y humanas.	Tanzania (2017)
	Identificar el nivel de control que tienen las grupos armados ilegales y organizaciones criminales en la gobernanza local (gobernanza criminal).	Colombia (2006)
		Colombia (2016)
	Comprender la estructura del liderazgo tradicional asociado a recursos como el agua o la tierra.	-
Procesos	Entender los factores de riesgo contextuales asociados a conflictos socio-territoriales y socio-económicos: concentración de la tenencia de la tierra, control del agua, prevalencia de informalidad, inestabilidad en lugares de residencia o embarazo adolescente.	-
	Determinar capacidades administrativas y fiscales relacionadas directamente con las capacidades coercitivas de los gobiernos locales.	Canadá (2007)
		Reino Unido (2006)
	Darle seguimiento a las condiciones de prevención y tratamiento de conflictos de convivencia como factor de riesgo para la comisión de ciertos delitos.	Escocia (2010)
	Medir las capacidades de coordinación entre niveles de gobierno con diferentes competencias, recursos y resultados de los que son responsables.	Sudáfrica (2021)
Resultados	Crear un sistema de relaciones de causalidad claro entre las dimensiones y los resultados del índice en aquellos esquemas que optan por un índice sintético.	-
	Dejar muy claros los resultados en cuanto objetivos de los que son responsables las autoridades locales, en una relación clara competencias y recursos.	India (2019)
	Hacer una combinación equilibrada de indicadores objetivos provenientes de fuentes que se releven con frecuencia y de indicadores de percepción.	Perú (2015)
		Perú (2016)
		Chile (2013)
		Chile (2023)
		Colombia (2017)

Fuente: Elaboración propia.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Teniendo en cuenta los aprendizajes de las mediciones internacionales, en la Tabla 6, se presenta una propuesta de estructura de índice para Colombia orientado a medir las capacidades coercitivas locales. Se sigue la lógica de Thomas (2006) por lo cual se tiene en cuenta las dimensiones de contexto, medios y resultados que se extrajeron de la experiencia de los países estudiados, sin dejar de atender la inclusión de variables que ya tienen disponibilidad de datos en el país. Se trata de un ejercicio que busca crear una base para medir fenómenos de seguridad y convivencia local que no han sido medidos de manera recurrente, así como los diferenciadores para cada uno de los gobiernos locales (municipios) del país. En este sentido, se priorizaron los indicadores y dimensiones en: diferenciales, habilitadoras y de resultados.

Esta propuesta se suma a la tradición escrita colombiana con respecto a la medición del desempeño de los gobiernos locales, dentro de la cual hay tres vertientes: diseño metodológico y reflexión en torno a los esquemas de medición (Avellaneda, 2009; 2023; Bello-Gómez et al, 2023; DNP, 2002; 2018a; 2018b; 2024; González, 2011; González & Angulo, 2017); evaluación del proceso de descentralización (Zapata et al, s.f.; Angulo et al., 2018; Barrera, 1998; Becker et al, 2003; Bonet, 2006); y, el de medición de la gestión del desempeño de los funcionarios públicos (Bucheli et al., 2021; Rodas-Gaiter & Sanabria-Pulido, 2020; Rodríguez-Hernández, 2013). Vale la pena mencionar que en Colombia se ha escrito académicamente menos sobre la teoría de medición y gestión del desempeño, con la mayor parte de los esfuerzos concentrándose en ejercicios de tipo práctico.

Existe además una propuesta de calibración en los diferenciadores, en la que se agruparían los municipios en función de la mayor o menor exposición a los fenómenos estructurales de contexto que afectan la gestión local de la seguridad, la convivencia y la justicia cercana al ciudadano, referidos a "Control de los grupos armados ilegales", "Riesgos de conflictividad de agua y tierra", "influencia de las autoridades tradicionales paralela a las funciones de las alcaldías" y "posición central o marginal en el sistema urbano y regional". A continuación, se presenta una aproximación a lo que sería la estructura del índice:

Tabla 8. Índice de medición de capacidades coercitivas locales

Dimensiones	Componentes	Variables	Diferenciadores		
			Alto	Media	Baja
Diferenciadores **Contexto**	Riesgo por la presencia de actores armados	Riesgos de Observa, Riesgo Electoral MOE, Riesgo de la Encuesta de Percepción de Seguridad, Riesgo de presencia de Actores Armados con vocación de control territorial	Alto	Media	Baja
	Riesgo de conflictos por el agua-tierra (GINI)	Concentración de la tierra (GINI); Conflictos de gobernanza del agua	Alto	Media	Baja
	Influencia de las Autoridades tradicionales	Indígenas, Afrodescendientes, Raizales, Palenqueras y Rom.	Alto	Media	Baja
	Posición en la jerarquía urbano-rural	Categorías urbanas, Categorías del Sistema Nacional de Ciudades	Alto	Media	Baja
Habilitadores **Medios**	Vulnerabilidad social	% población que depende del sistema del salud de la encuesta SISBEN IV; % población de origen extranjero del total de la población			
	Factores de riesgo de seguridad y convivencia	Embarazo adolescente, informalidad, NINI, monoparentalidad, NBI, ICV			
	Capacidades comunitarias y privadas	Organizaciones de base registradas, tasa de empresas y ONG registradas			
	Capacidades institucionales y de JCC	Comisarías, Justicia Cercana al Ciudadano, Participación			
	Ordenamiento del Territorio	POT actualizado, en proceso, desactualizado, titularidad de tierra			
	Gestión Fiscal	Recursos propios, dependencia de transferencias			
	Contravenciones	% de sanciones no económicas (alternativas) aplicadas del código nacional de policía de convivencia			
Resultados **Fines**	Percepción de inseguridad barrio	Encuesta Calidad de Vida			
	Conexión Estado-Sociedad	Percepción de legitimidad, percepción de lugar de solución de conflictos			
	Resultados de Convivencia	Delitos asociados a la convivencia y Delta entre años			
	Transgresiones a los DDHH y DIH	Delitos asociados a transgresiones a los DDHH y al DIH			
	Violencias contra las mujeres y los NNA	Delitos asociados a transgresión de los derechos de mujeres y NNA			
	Percepción de la criminalidad	Victimización; percepción de seguridad en la ciudad; percepción de la seguridad en el barrio			

Fuente: Elaboración propia.

El ejercicio anterior recopila la medición de condiciones organizativas locales y tradicionales (un aprendizaje de Sudáfrica), así como también las iniciáticas locales de participación para la seguridad, haciendo del mismo modo una diferencia en el grado de control territorial de la fuerza pública y la existencia de gobernanza criminal como factor para diferenciar desempeño. También, gracias a resultados (fines), puede pensarse en la entrega de recompensas monetarias y estandarizadas según buenos resultados en gobiernos locales; esto se visualiza en el índice de vulnerabilidad socio-territorial que es fundamental en el caso de Chile y puede ser útil para el caso colombiano. Para finalizar, se plantea de manera evidente la necesidad desmilitarizar la política pública de seguridad y convivencia, especialmente en el caso de amenazas a la seguridad nacional proveniente de organizaciones armadas ilegales.

V. Conclusión

En América Latina se ha visto, con mayor frecuencia en la última década, un intento por medir los fenómenos de SCJCC, haciendo un énfasis especial en indicadores objetivos que miden tasas de delitos de alto impacto y comportamientos asociados a la convivencia que pueden ser cuantificados (infracciones a la ley, denuncias, entre otros). Ahora bien, la evolución de los esquemas de medición hacia índices exclusivos para el desempeño local de seguridad es relativamente reciente y no tiene una relevancia similar a las mediciones administrativas o fiscales, especialmente en Colombia

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

Una razón de este fenómeno es que la justicia, la seguridad y la convivencia no tiene un rubro presupuestal claro en los gobiernos locales más allá de los fondos de seguridad y de los recursos propios que se dediquen a políticas públicas de SCJCC.

Del mismo modo, falta refinar los índices y lo que estos miden en función de los objetivos que se tenga con las políticas nacionales de seguridad y justicia. Además existen vacíos con respecto a variables y dimensiones como lo son el género y la migración, que tienen una gran relevancia en cuanto a la SCJCC y todavía más en una región como América Latina y un país como lo es Colombia. Existe una gran posibilidad de abrir los datos de las agencias públicas de todos los niveles en relación con estos asuntos, con el fin de proveer información para la medición del desempeño y el control ciudadano.

Es notoria la falta de la inclusión de la participación ciudadanía en las mediciones como elemento de diferenciación de la gestión de la seguridad local, tanto como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, pero también por el significado que tiene la participación ciudadana en la construcción de legitimidad de la acción del Estado y mejora de la percepción que tiene la comunidad sobre los fenómenos que la afectan directamente.

Por otro lado, es necesaria la construcción de una cultura del reporte que permita articular los reportes internos de la gestión del día a día, con los reportes de los esquemas de medición en materia de seguridad. Esto permitiría aclarar las competencias y recursos de los gobiernos locales con respecto a la SCJCC, y responder en última instancia a las pregunta de ¿quién es el responsable? y ¿con qué recursos debe hacerlo? Esto último debe ser supervisado y acompañado por autoridades nacionales, con el fin de lograr la gestión y no sólo la medición, permitiendo también que se pueda evadir el gaming que simula una mejora en resultados sin que haya un avance real en la calidad de vida y percepción de los ciudadanos.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

IV. Referencias

Ammons, D. N., & Rivenbark, W. C. (2008). *Performance Measurement in Local Government: A Literature Review and Case Study of Practices*. Public Performance & Management Review.

Angulo, R., Ariza, D., Bateman, A., Gómez, N., González, J. I., Pérez, J., Ramírez, J. M., Rojas, F., Ruíz, M. J., Sánchez, F. & Sepúlveda, C. (2018). *Medición del desempeño municipal: hacia una gestión orientada a resultados*. Documentos CEDE No. 38.

Avellaneda, C. (2009). Municipal Performance: Does Mayoral Quality Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory, 19* (2), April, pp. 285–312.

Avellaneda, C. (2023). *What Works in Latin American Municipalities? Assessing Local Government Performance*. O'Neill School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, US.

Balán, P. E. (2015). El Estado en la Ciencia Social Moderna: Conceptos, mediciones, indagación causal. *Estudios Sociales del Estado, 1*(1), 205-236.

Bardan, P. & Mookherjee, D. (2006). *The Rise of Local Governments: An Overview. In Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, ed. Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Barrera, J. (1998). Radar. *Resultados del Proceso de Descentralización Educativa en las Entidades Territoriales Certificadas*. Misión Social, DNP.

Becker, A., Chica, C., & Cardenas, M. (2003). *Ordenamiento Territorial. Reivindicación de la Descentralización para el Desarrollo*. GTZ, Fescol.

Behn, R. D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review* 55(4), 313–324.

Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.

Bello-Gomez, Ricardo A., & Avellaneda, C. (2023). Goal Achievement in Municipal Strategic Planning: The Role of Executives Background and Political Context. *Public Administration Review 83*(5), 1088–1107.

Blodgett, T. & Newfarmer, G. (1996). *Performance measurement: (arguably) the hottest topic in government today*. Public Management 78(1).

Bonet, J. (2006). Fiscal Descentralization and Regional Income Disparities: Evidence from the Colombian Experience. *Annals of Regional Science*, (40), 661-676.

Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.

Bucheli, J. F., Balanzó, A., Méndez, P., Moyano Suaza, F., Marriner, K., Montilla, P. J., Ortiz, D., Rojas, H. & Sastoque, E. (2021). *Evaluación de desempeño para u na gestión pública efectiva: parámetros, desafíos y recomendaciones*.

Coleman, T. G. (2012). *A Model for Improving the Strategic Measurement and Management of Policing: The Police Organizational Performance Index (POPI)*. University of Regina.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2002). *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década*. Marco Conceptual y Resultado de Progreso Municipal, vol 1. Dirección de Desarrollo Territorial, DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2018a). Nueva Medición de Desempeño Municipal MDM. Boletín no. 1.

Departamento Nacional de Planeación. (2018b). Nueva Medición de Desempeño Municipal MDM. Boletín no. 2.

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Guía de Orientaciones para Realizar la Medición del Desempeño de las Entidades Territoriales, Vigencia 2023*.

Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra: De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta, 368 pp.

Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. University of Alabama Press.

Elias, N. (2001). *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Traducción de Ramón García Cotarelo. 1ª. Edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 581. 968-163-011-4.

Escobar-Lemmon, M., & Ross, A. D. (2014). Does Decentralization Improve Perceptions of Accountability? Attitudinal Evidence from Colombia. *American Journal of Political Science*, 58(1), 175–188.

Gao, J. (2015a). Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence. *Public Administration and Development*, (35), 86–96.

Gao J. (2015b). Pernicious Manipulation of Performance Measures in China's Cadre Evaluation System. *The China Quarterly*, (223),: 618-637. doi:10.1017/S0305741015000806.

Gao, J. (2016). Bypass the Lying Mouths: How Does the CCP Tackle Information Distortion at Local Levels?. *The China Quaterly*, (228), 950-969.

Gao, J. (2020). Mitigating pernicious gaming in performance management in China: Dilemmas, strategies and challenges. *Public Performance & Management Review*, *44*(2), 321-351.

Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista Reforma y Democracia*, 66, 228-258.

Giraldo, J., Rendón, A. J. y Duncan G. (Coordinadores académicos). (2014). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Medellín: ESU – Universidad EAFIT – Alcaldía de Medellín.

ISSN 2735-7074 on-line
DOI https://doi.org/10.29393/GP8-2SGML30002

González, J. I. (2011). *Reflexiones sobre las mediciones del desempeño municipal*. 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.*

Grodzins, M. (1966). *The American System: A New View of Government in the United States* (D. Elazar, ed.). Chicago: Rand McNally.

Halligan, J. (2021). Contradictions in implementing performance management. In A. PODGER, M. DE PERCY, & 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*.

Hanson, J. K. & Sigman, R. (2011). *Measuring state capacity: Assessing and testing the options*. Ponencia presentada en la Annual Meeting of the American Political Science Association.

Hanson, J. K. & Sigman, R. (2020). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *Journal of Politics*.

Hatry, H. P. (1980). Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government. *Public Productivity Review*, *4*(4), 312-339.

Jackson, J. & Bradford, B. (2010). What is trust and confidence in the police? *Policing: a journal of policy and practice*, *4*(3), 241-248.

Johnsen, A. (2005). What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money & Management*, *25*(1), 9–17.

Luna, J. P. & Feldmann, A. E. (2012). Mapeando las interacciones entre desafiantes y agentes estatales en América Latina contemporánea, *Lasa Forum XLIII*, *4* (23).

Maguire, E. R. & Johnson, D. (2010). Measuring public perceptions of the police. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, *33*(4), 703-730.

Maguire, E.R. (2003). Measuring the Performance of Law Enforcement Agencies. *CALEA Update Magazine*, (83).

Maslov, A. (2015). *Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public*.

Mastrofski, S. (1999). *Policing for people*. Paper presented at the third Ideas in American.

Mesa, J. (2015). *El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana.* En Casas-Casas, A. & Giraldo-Ramírez, J. Ed. (2015) Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos. Alcaldía de Medellín & CAP-Universidad EAFIT.

Moore, M.H. & Braga, A.A. (2003). "Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny", *Policing: An International Journal*, *26*(3), 439-453.

Moynihan, Donald P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press.

Noordegraaf, M. (2008). Meanings of measurement: the real story behind the Rotterdam safety index. *Public Management Review* 10(2), 221–239.

OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. OECD Publishing

Pinzón-Villa, M. Agudelo, L.F. & Leyva, S. (2024). Medirlo todo para que todo siga igual. *El alcance de los esquemas de medición del desempeño de los Gobiernos locales en América Latina.* En Prensa.

Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown. In Filippov, M. (2005) Riker and Federalism. Constit Polit Econ.(16), 93–111.

Riker, W. H. (1969). Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does It Matter? *Comparative Politics*, *2*(1), 135–146.

Rodas-Gaiter, A & Sanabria-Pulido, P. (2020). Management, goal, alignment, and performance assessment legitimacy: Evidence from the Colombian public sector. *Public Administration Issues*, (5), 81-104. DOI: 10.17323/1999-5431-2020-0-5-81-104.

Rodríguez-Hernández, J. E. (2013). El Sistema de evaluación del desempeño laboral en Colombia: un caso de alta formalización con baja institucionalización. *Administración & Desarrollo*, *42*(58), 19-38

Sanger, M. (2008). From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. *Public Administration Review*. S70-S86.

Théret, B. (2019). *Regímenes económicos del orden político*. Editorial Universidad Nacional de Colombia.

Thomas, P. G. (2006). *Performance Measurement, Reporting, Obstacles and Accountability: Recent Trends and Future Directions*. ANU Press.

Vignieri, V. (2018). Performance Management in the Public Sector. In A. Farazmand (Ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 1-8. Springer.

Wang, X. (2002). Assessing Performance Measurement Impact. *Public Performance & Management Review*, *26*(1), 26-43. doi: 10.1080/15309576.2002.11643685

Weber, M. (2008). *Max Weber's complete writings on academic and political vocations* (J. Dreijmanis, Ed.; G. C. Wells, Trans.). Algora Publishing.

Zapata, J., Acosta, O., & Gonzalez, A. (s.f.). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia ¿ Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios Colombianos durante los años noventa? *Archivos de Economía*, (165).

Todos los contenidos de la revista Gobierno y Administración Pública se publican bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional y pueden ser usados gratuitamente, dando los créditos a los autores de la revista, como lo establece la licencia