

# Medirlo todo para que todo siga igual. El alcance de los esquemas de medición del desempeño de los Gobiernos locales en América Latina

Measuring Everything to Keep  
Everything the Same: The Scope of Local  
Government Performance Measurement  
Schemes in Latin America

## Cómo citar este artículo en APA:

Agudelo, L. F., Pinzón-Villa, M.  
y Gil Franco, D. (2024). Medirlo  
todo para que todo siga igual.  
El alcance de los esquemas de  
medición del desempeño de los  
Gobiernos locales en América  
Latina. *Analecta Política*,  
14(27), 1-35.  
doi: <https://doi.org/10.18566/apolit.v14n27.a07>

## Fecha de recepción:

02.10.2024

## Fecha de aceptación:

01.12.2024

## 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](mailto: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](mailto:mpinzon4@eafit.edu.co)

## Daniela Gil Franco

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT,  
Medellín, Colombia. Correo electrónico: [dgilf@eafit.edu.co](mailto:dgilf@eafit.edu.co)

## Resumen

Este artículo busca comprender el alcance de los esquemas de medición del desempeño de los Gobiernos locales en América Latina surgidos en la década de 1990, que pretenden convertirse en sistemas de medición del desempeño. El artículo hace especial énfasis en los esquemas de medición del desempeño que sirven para regular las relaciones intergubernamentales en la región. Entender el alcance de los esquemas significa revelar la base conceptual que orientó su diseño e implementación, sus tipologías y la atención que prestan a la medición de las capacidades estatales (administrativas, extractivas y coercitivas). El impulso que le dio el *New Public Management* a los esquemas de medición del desempeño desapareció con las reformas de los Gobiernos progresistas; sin embargo, los esquemas se mantuvieron en su dimensión de medición con el fin de comparar y distinguir los resultados de los Gobiernos de forma más o menos objetiva. El trabajo pendiente está en medir para acompañar y lograr la mejora efectiva de la gestión local.

**Palabras claves:** Nueva Gestión Pública, Medición de desempeño, Gobiernos locales, Reforma del Estado.

## Abstract

This article seeks to understand the scope of performance measurement schemes for local governments in Latin America, which emerged in the 1990s and aim to become performance measurement systems. The article places special emphasis on performance measurement schemes that regulate intergovernmental relations in the region. Understanding the scope of these schemes involves revealing the conceptual basis that guided their design and implementation, their typologies, and their attention to measuring state capacities (administrative, extractive, and coercive). The impetus provided by New Public Management to these performance measurement schemes disappeared with the reforms of progressive governments. However, the schemes persisted in their measurement dimension, aiming to compare and differentiate government results in a more or less objective manner. The pending task lies in measuring to support and achieve effective improvements in local management.

**Keywords:** New Public Management, Performance measurement, Local governments, State reform.

## Introducción

Existe una brecha en el conocimiento de los instrumentos orientados a producir mejoras de la gestión de los Gobiernos locales en América Latina. Durante cerca de tres décadas esta discusión se ha centrado, sobre todo, en el alcance de las reformas del *New Public Management* (NPM) y no tanto en comprender los mecanismos que han permitido la medición y mejora, aun cuando el NPM ha dejado de ser hegemónico (Guevara Baltazar et al., 2010). Los esquemas de medición del desempeño (*Performance Management Systems* [PMS]) son una parte importante de los instrumentos de gestión de los Gobiernos locales de la región.

El interés académico por el NPM y las políticas que en él se inspiraron se concentró en la economía política de las reformas y en los resultados macroeconómicos y de bienestar que estas significaron, pero hubo menos interés en entender los sistemas administrativos que mediaron las relaciones intergubernamentales que, en general, fueron más perdurables que los discursos económicos e ideológicos que motivaron sus transformaciones. El interés por las reformas macroeconómicas y los sistemas de coparticipación predominó en la atención académica y administrativa, relegando a un segundo plano los instrumentos de seguimiento y evaluación del desempeño de los Gobiernos locales.

Una buena parte de estos instrumentos de gestión intergubernamental de los 90 aún se utilizan en algún grado, a pesar de que las reformas del Estado se inspiran cada vez menos en el NPM. Los Gobiernos se siguen midiendo y relacionando en su interior con marcos de *performance measurement* o *management*, como dispositivos diseñados para: identificar diferencias de desempeño, ordenar la acción de Gobiernos subnacionales por factores objetivos y medir las capacidades en el sector público que resultan de la aplicación de incentivos o intervenciones.

La oleada de “contrarreformas” que se dieron de la mano de la hegemonía de los Gobiernos más progresistas a finales de la década de los 90 y principios del siglo XXI, así como el proceso de ajuste de las políticas del NPM, significaron una amalgama de transformaciones que en ocasiones se inspiraron en el neweberianismo (NW) o en el *New Public Governance* (NPG) (Sanabria-Pulido y Leyva, 2022), o en una mezcla de ambos. Los sistemas de medición del desempeño implementados originalmente con el NPM se fundamentaron teóricamente en la búsqueda de una conexión racional y objetiva que tecnificara las relaciones institucionales con los Gobiernos locales.

En el siglo XXI, bien por el cambio del ciclo político e ideológico de algunos Estados latinoamericanos (Argentina, Brasil o México), o porque Gobiernos esencialmente conservadores (como fue el caso de Colombia) identificaban oportunidades de mejora incrementales, los sistemas de medición del desempeño se fueron transformando, con el fin de: refinar las fórmulas de medición, identificar mejoras del proceso para no centrarse solo en el resultado, o para incorporar procesos de acompañamiento y fortalecimiento institucional más genuinos. Su valor para la gestión se fue adaptando a las diferentes necesidades políticas e ideológicas de Gobiernos nacionales o federales.

A partir de lo anterior, se abre un espacio para profundizar en las reflexiones académicas desde la politología y la administración pública, con el objetivo de identificar las motivaciones y las bases conceptuales típicas de esos esquemas de medición del desempeño, así como su funcionamiento como instrumentos de las relaciones intergubernamentales. Todo ello con el fin de entender el alcance de los esquemas de medición del desempeño de los Gobiernos locales en América Latina.

## Metodología

Este artículo tiene dos momentos metodológicos. El primero, de comprensión teórica de la evolución de los esquemas de medición del desempeño en América Latina, con el fin de construir una tipología; el segundo, en el que se analiza, para casos específicos de algunos países de la región y sus esquemas de medición, el tipo de esquema de medición del desempeño en el que se inscriben, con el fin de dar cuenta del alcance de los principales sistemas medición del desempeño de los Gobiernos locales en América Latina.

### Revisión conceptual para la construcción de las tipologías

En un primer momento, se hace uso de la metodología de revisión de literatura, para dar cuenta de las tipologías teóricas de los esquemas de gestión del desempeño. En este sentido, se priorizaron revistas indexadas que abordaran “medición del desempeño de los Gobiernos locales” que estudian la administración pública, tanto central como local. Algunas de estas fueron: *Administrative Science Quarterly*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Public Administration Review*, *Journal of European Public Policy*, *Public Performance and Management*

*Review*, *Journal Public Productivity Review* y *Journal of Policy Analysis and Management*. La elección de estas revistas se da en el marco de un ejercicio de priorización de publicaciones sobre administración pública, que es el enfoque que se le quiere dar más allá de las típicas discusiones de economía política.

Se han definido criterios específicos para la selección de la literatura. El primer criterio de selección es el de temporalidad de ejes temáticos, el cual se describe en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Temporalidad priorizada para la revisión de la literatura según ejes temáticos de revisión

Ejes temáticos de revisión	Temporalidad
<i>Performance Management System</i>	2010-2023
<i>New Public Management</i>	1980-2010
Consenso de Washington	1985-2005
Sistemas de medición de desempeño	1980-2010
Sistemas de medición local	2000-2010

**Fuente:** Elaboración propia.

El segundo criterio es la fuente de indexación. Para hacer la búsqueda de la literatura, se utilizarán las siguientes bases de datos: Jstor, Google Scholar, EBSCO, SAGE Journals, Scielo, Digitalia, la red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Dialnet y Taylor & Francis. Se priorizó el uso de estos buscadores debido a la inclusión de revistas de administración pública dentro de sus índices. Y, por último, el tercer criterio estará asociado al contenido. Tras encontrar los textos, el tratamiento fue el siguiente:

1. Revisión del título y el resumen (*abstract*) para garantizar que hablan sobre el eje de interés.
2. Revisión general de los contenidos del texto (secciones, encabezados).

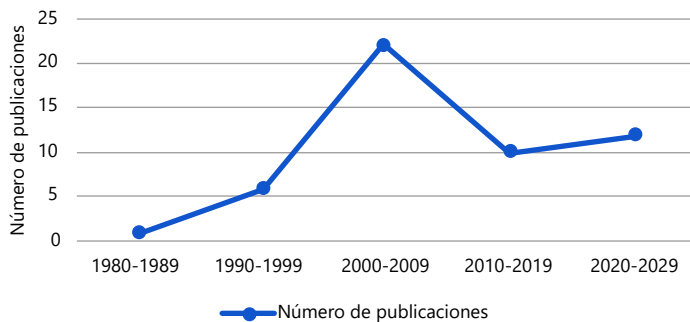
El rastreo exploratorio sobre la gestión pública y, puntualmente, sobre la medición de desempeño local, permitió encontrar un vacío en la literatura para América Latina. Por último, vale la pena resaltar que organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),

el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) han escrito sobre los temas de interés, así que sus documentos de lineamientos de política o balance de reformas también serán incluidos en la revisión.

Los artículos que se encontraron por medio de la revisión bibliométrica se sistematizaron en una base de datos de Excel, de acuerdo con los siguientes campos: número, referencia APA, uso del texto (sí/no), título del trabajo, autores, año de publicación, tipo de trabajo (artículo de revista, capítulo de libro, informe de entidad, documento oficial, tesis de maestría), institución/revista, país/región de estudio, país donde se publica la investigación, URL y palabras clave.

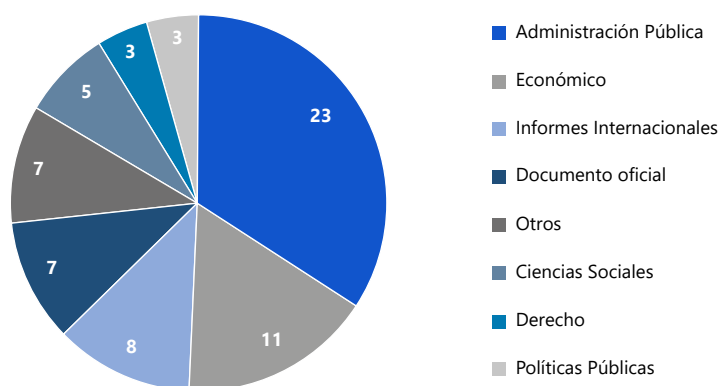
Con respecto a la temporalidad, las publicaciones revisadas se sitúan principalmente en las décadas del 2000 y 2010, habiendo menos interés a partir del 2020 (Gráfico 1). En esta última década, todavía en curso, se escribe relativamente poco, más que todo centrándose en casos particulares sobre estudios de medición y gestión del desempeño.

**Gráfico 1.** Número de publicaciones por década



**Fuente:** Elaboración propia.

La temática predominante en las publicaciones es la administración pública, lo cual no resulta una sorpresa, ya que, después de todo, se está evaluando la gestión y medición del desempeño en administraciones públicas locales. Sin embargo, es importante resaltar que la segunda temática más abordada es la economía y esto responde a que muchos de los estudios sobre mediciones en los Gobiernos están asociados a discusiones sobre economía política, distribución de los recursos públicos y su gestión (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Número de publicaciones por temática de la publicación

**Fuente:** Elaboración propia.

Existe por tanto un vacío académico respecto a la comprensión de los esquemas de medición del desempeño en América Latina y su caracterización no se encuentra suficientemente documentada. Así mismo, Estados Unidos y Europa son aún líderes en el ámbito académico sobre la medición y gestión del desempeño, dado que los textos esenciales se originaron en estas regiones. También, se debe indicar que lo analizado en América Latina se centra en experiencias puntuales, más que en un análisis profundo de las condiciones para que los esquemas de seguimiento y gestión del desempeño respondan mejor a los contextos de los países latinoamericanos.

## Selección de casos

La selección de los casos de estudio se basó en la relevancia, eligiendo los países latinoamericanos con mayor extensión geográfica y poblacional que implementaron las reformas de segunda generación (décadas de 1980 y 1990) de manera más profunda, siendo estos Colombia, Chile, México, Argentina y Brasil. Así pues, el tamaño del país y la intensidad con la que se implementaron las reformas fueron los criterios para seleccionar los países, en los cuales se analizó la medición del desempeño y su evolución hasta los niveles locales de gobierno.

Existen tres tipos básicos de esquemas de gestión del desempeño dependiendo del alcance: los internos de los Gobiernos y sus conglomerados, los que se desarrollan hacia o desde la ciudadanía, y los que sirven de mecanismo de control entre niveles de gobierno. Así pues, se eligen países que optaron por algún grado de modernización en sus modelos de gestión administrativa mediante el uso de este tipo de instrumentos, especialmente aquellos que sirven para regular las relaciones intergubernamentales.

Finalmente, como apuesta teórica y metodológica, este artículo clasifica los esquemas de medición del desempeño en América Latina teniendo en cuenta los siguientes criterios: medición de capacidades administrativas, fiscales y coercitivas, enfoque en procesos o resultados, organización mediante límites o recomendaciones, existencia de un índice o ranquin.

## **Marco conceptual para la construcción de categorías**

### **La Nueva Gestión Pública (NGP) y las reformas liberales: el impulso conceptual y político de la preocupación por la medición del desempeño**

Las reformas del NPM convirtieron la cuestión de la medición del desempeño del sector público en un asunto central (Gruening, 2001; Martínez Vilchis, 1999), sobre todo en los Gobiernos reformistas, buscando el recorte del Estado y la mejora de la eficiencia estatal, así como la reducción de la inflación y la deuda. Esto requirió, sobre todo en la década de los 90, construir un entendimiento nuevo de lo que implicaba desempeñarse “adecuadamente” para un Gobierno, bien fuera frente a la ciudadanía entendida como cliente o dentro de las organizaciones mismas que pretendían hacer “más con menos”.

Este proceso se da en un marco político en el que se produce una transición de un orden jerárquico-piramidal a una lógica de redes de gobernanza, que se configuran de manera flexible y polimórfica a la sombra de la estructura del Gobierno (Jessop, 2017). Estas redes de gobernanza se estructuraron para ser funcionales a un desarrollo material de carácter más liberal y promercado, y significaron la

implantación de una lógica estatal de “austeridad permanente” (Jessop, 2017, p. 377), que requiere disciplina fiscal de los Gobiernos, un control más restrictivo y continuo de los gastos y la deuda centrado en los resultados, especialmente frente a los Gobiernos subnacionales.

El desempeño se entendió generalmente como eficacia y eficiencia –y, por ende, como calidad (Moyado Estrada, 2002)–, no solo se mide por brindar a la sociedad servicios públicos sin importar el costo, sino también en función de los procesos y la institucionalidad de cada órgano. Este cambio, que se inscribió en los 80 y 90 dentro de la lógica de la NGP, se dio paralelamente a un proceso de descentralización administrativa hacia lo local, que requería mayores esfuerzos de monitoreo de la gestión institucional entre niveles de gobierno. Es decir, la gestión de las relaciones intergubernamentales gana espacio frente a la gestión directa nacional o federal con agencias desconcentradas. Se trataba de acompañar-controlar, por medio de la medición, a Gobiernos locales que no habían tenido, en muchos casos, ni la autonomía ni los recursos para administrar efectivamente nuevas funciones descentralizadas o delegadas.

El NPM significó para esos Gobiernos locales la adopción de prácticas de gestión del sector privado, un énfasis en la disciplina en el uso de recursos, un estilo de gestión *hands-on* desde arriba, así como la implementación de estándares explícitos de medición formal y medición del desempeño y el éxito. Además, controles de rendimiento constante, privatizaciones, gestión indirecta de servicios, introducción de competencia externa, recorte de gastos, *vouchers*, descentralización, planeación y gestión estratégicas, separación de provisión y producto, competencia y contratación de externos (Hood, 1995; García Sánchez, 2007; Gruening, 2001). Todo un arsenal de tecnologías administrativas diseñadas para delimitar funcionalmente la acción del Gobierno local, entregar recursos para operar las competencias delegadas, obtener resultados y reportarlos a quien coparticipa o transfiere.

Esto implicó que el Estado latinoamericano, que había sido tradicionalmente burocrático-autoritario (O’Donnell, 1996) y desarrollista (Cardoso y Faletto, 2002), se convirtiera en gerencialista y liberal, donde los mercados con presencia privada y regulación estatal gestionaban la vida social y económica. Así mismo, los ciudadanos se ven como clientes (en vez de usuarios), y la eficacia y eficiencia son usadas para medir el “desempeño” del Estado.

Ahora bien, el Consenso de Washington y sus reformas macroeconómicas (Williamson, 2009) no tuvieron la solución definitiva para los problemas de la región, como el autoritarismo, el déficit fiscal, el sobreendeudamiento y la pobre-

za. Tras un periodo de relativa estabilidad macroeconómica, y profundización o retorno de la democracia en los años 90, volvió a crecer la inestabilidad en la región, de la mano del encono de la pobreza y la inequidad; no se logró un manejo y gestión equilibrados de la economía (Stiglitz, 2003), que permitieran la reducción de la marginalidad estructural de manera paralela a un crecimiento económico sostenido, ni economías menos dependientes de materias primas y de los vaivenes de los mercados financieros internacionales.

En este contexto, la necesidad de medir el desempeño de las organizaciones públicas creció y los estándares privados se comenzaron a utilizar de modo permanente en el sector público, cada vez más interesado en regular mercados y construir relaciones intergubernamentales con base en evidencias empíricas que permitieran diferenciar entre quienes cumplían los estándares y quienes no.

El desempeño, que inicialmente se orientó hacia la provisión de servicios públicos, comenzó a verse desde una nueva perspectiva. Por una parte, “la evaluación sistemática de qué tan bien se entregan servicios a una comunidad –tanto qué tan eficiente y qué tan efectivamente–” (Hatry, 1980, p. 312). Por otra parte, la medición de desempeño se puede definir como el uso de indicadores cuantitativos para evaluar actividades, esfuerzos y logros organizacionales (Wang, 2002). Si bien algunos actores usan medición del desempeño y gestión del desempeño como sinónimos, en realidad son distintos en su naturaleza; de hecho, “la medición del desempeño es sobre el pasado, y la gestión del desempeño extrapola los datos para proveer información sobre el futuro” (Lebas como se citó en Fryer et al., 2009, p. 480).

Lo que la medición de desempeño busca, en cierto modo, es poder cuantificar la actuación de las organizaciones públicas frente a estándares preestablecidos, para entender lo que sucede dentro de sí misma y también frente a las demás, y saber cuándo se produce desde niveles superiores para establecer desviaciones y acciones de mejora. Esta medición no se hace con un solo estándar, ya que en más de una ocasión hace parte de un ecosistema de mediciones de desempeño y, en últimas, de gestión de la calidad organizacional. Por un lado, es importante señalar que el desempeño suele evaluarse en función de cuatro ejes principales: eficiencia, economía, justicia y resultados extraordinarios (Van der Waldt, 2006). Bajo esta lógica, cada una de las instituciones evaluadas debe dar cuenta de su funcionamiento interno (eficiencia), pero también del externo (economía, justicia y alto desempeño).

Esto, por supuesto, tiene particularidades según el país en el cual se sitúe y usualmente va de la mano de algún tipo de organismo de control sobre los Gobiernos subnacionales o los servidores civiles. Lo anterior viene directamente de la necesidad de planificar, desde la lógica empresarial y, si se quiere, más liberal en lo fiscal, para asegurar presupuestos previsibles y equilibrados primero, y resultados públicos después (austeridad estructural). Ahora bien, se trató de un Estado “presente”, no por la vía de la prestación directa o la representación, sino por la vía del control indirecto de realizar mediciones como lo haría una empresa desconcentrada (Varela-Barrios, 2008), mediciones que se relacionaran con lo eficiente que pudiera ser el uso de los medios entregados y los resultados obtenidos.

No se puede hacer una generalización para toda América Latina, dado que en la región las reformas macroeconómicas y administrativas no se implantaron de forma simultánea y con la misma intensidad, y no tuvieron los mismos resultados. Primero, Chile (en medio de una dictadura militar) fue el país que tomó el liderazgo reformista (desde los 70), lo que lo situó en medio de las organizaciones de crédito y fomento como un ejemplo para la mayoría de sus vecinos por los resultados macroeconómicos, y por la perdurabilidad de unos instrumentos de gestión que se conservaron más allá del final de la dictadura y se consolidaron en democracia.

De otro lado, Argentina aplicó las recetas de liberalización a mayor velocidad en los 90 para salir de un episodio hiperinflacionario y operó más que nada cambios en la política monetaria (dolarización) y privatizaciones sin muchas reformas de segunda generación. Colombia, y México (Cavalcanti y García Marques, 2016; Bailleres Helguera, 2016; Cao et al., 2016) realizaron reformas menos agresivas y más concertadas, que mantuvieron sistemas económicos con cierta dualidad público-privada. En este contexto, se produjo la emergencia conceptual e instrumental de los esquemas de medición del desempeño, especialmente para los Gobiernos locales.

## **La emergencia de la medición de desempeño en el centro de la acción de gobierno: del *performance measurement* al *Performance Management Systems***

Las reformas planteadas con el NPM no solucionaron los problemas estructurales de la región como el autoritarismo, el déficit fiscal, el sobreendeudamiento y la pobreza. Como lo dice Stiglitz (2003):

tras un periodo de relativa estabilidad macroeconómica y profundización o retorno de la democracia en los años 1990, la inestabilidad en la región volvió a crecer, así como la pobreza y la inequidad; no existía un manejo y gestión de la economía equilibrado que permitieran la reducción de la pobreza y la inequidad en paralelo a un crecimiento económico sostenido y economías menos dependientes de materias primas. (p. 15)

Dani Rodrik (2007) lo reafirma diciendo: “los tímidos avances que eventualmente tuvieron países como México, Chile, Colombia, Bolivia, Argentina y Perú a partir de las ideas de liberación, desregularización y privatización se podrían haber alcanzado incluso sin el consenso de Washington” (p. 20), pues reconoce que no existe un único medio para lograr resultados de desarrollo.

El primer instrumento que surge para estos Estados austeros es el de medición del desempeño (*performance measurement*). Estos esquemas de medición del desempeño de los 90 se mantuvieron luego como un sedimento en las instituciones públicas en la mayoría de los países de la región, a pesar de los cambios profundos en la hegemonía de las ideas del NPM. Este sedimento permaneció en ocasiones por la imposibilidad de hacer “reformas post-neoliberales” (López Segrera, 2016) y en ocasiones por la necesidad de contar con esquemas de medición del desempeño más allá de su trasfondo ideológico original.

Las reformas que se fueron operando de NPG e inclusive de NW (Sanabria-Pulido y Leyva, 2022) adoptaron estos esquemas de medición, para adaptarlos a las necesidades de control a la descentralización, la redefinición del federalismo o para revertir procesos de privatización. Estas mediciones, por tanto, evolucionaron, en la medida que las prioridades de los sistemas políticos y las reformas del Estado se fueron dando, y permanecieron más allá de los cambios políticos e ideológicos profundos que se dieron con la llegada de los Gobiernos progresistas.

Su evolución se dio en la medida que los tratamientos simétricos de coparticipación hacia los Gobiernos subnacionales no generaron resultados homogéneos y fue necesario pasar de medirlo todo para comparar a medirlo todo para mejorar. En este punto, el objetivo es comprender el alcance conceptual de la evolución en los esquemas de medición del desempeño de los Gobiernos locales en América Latina, por la vía de clasificarlos en tipologías. Para hablar de estos instrumentos y su posterior evolución, se proponen tres tipologías: *performance measurement*, *performance management* y PMS.

### *Performance measurement (PMe)*

Los primeros esquemas de medición del desempeño se enfocaron en la eficiencia y eficacia (Hatry, 1980), que hacían uso de indicadores e índices cuantitativos para evaluar actividades, esfuerzos y logros organizacionales (Wang, 2002). Se dejó de lado la noción de enfocarse solo en la provisión de servicios públicos y se planteó la necesidad de cuantificar su entrega, sus resultados en términos objetivos.

Lo que la medición de desempeño busca es cuantificar la actuación de las organizaciones públicas frente a estándares preestablecidos, para entender lo que sucede dentro de sí mismas y en comparación. Esta medición no se hace con un solo estándar, ya que en más de una ocasión hace parte de un ecosistema de mediciones de desempeño y, en últimas, de gestión de la calidad organizacional. Al hablar de desempeño, hay que tener en cuenta tres ejes importantes: eficiencia, economía y justicia (Van der Waladt, 2006).

Bajo esta lógica, cada una de las instituciones evaluadas mediante la medición de desempeño debe dar cuenta de su funcionamiento interno (eficiencia), pero también del externo (economía y justicia). Es aquí donde surge una diferencia importante entre la medición del desempeño (*performance measurement*) y la gestión del desempeño (*performance management*). La primera trata sobre el pasado y la segunda extrapola los datos para proveer información sobre el futuro (Fryer et al., 2009), logrando de este modo que se puedan tomar decisiones organizacionales con respecto a estos resultados.

### *Performance management (PMa)*

Es un estilo de gestión destinado a establecer metas y garantizar que 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). En el contexto de las organizaciones públicas, esto implica una fase de planeación que finaliza con la mejora del desempeño, la cual se caracteriza por ser continua y no se detiene una vez alcanzado el resultado final. Contrario a la medición del desempeño, donde los resultados obtenidos no generan ningún plan de mejora ni implican una fase posterior, la gestión del desempeño tiene como atributo el establecimiento de metas que se cumplirán mediante diversas herramientas y mecanismos.

Las características de la gestión del desempeño se han debatido en la literatura. Fryer et al. (2009) retoman tales debates y determinan que las características de este modelo gerencial son las siguientes:

- Alineación del Sistema de Gestión del Desempeño (SGD), tanto de los sistemas existentes como de las estrategias de la organización
- Compromiso de liderazgo
- Una cultura orientada al mejoramiento y a la identificación de buenas prácticas de gestión, y no una obligación usada para castigar a quienes no se desempeñan adecuadamente
- Participación de las partes interesadas
- Monitoreo continuo, retroalimentación, diseminación y aprendizaje desde los resultados

Este modelo del desempeño busca mejorar el comportamiento y aumentar la motivación de los funcionarios públicos, así como fomentar la innovación de las organizaciones públicas y sus procesos. Los indicadores en este modelo de la gestión del desempeño dejan de concentrarse en su calidad solamente y señala tres nuevas maneras de entender cómo se miden los servicios. Así pues, Stevens et al. (2006) plantean lo siguiente: rendimiento (*output*), bienestar y desempeño, este último entendiendo como los servicios que se producen.

Esta categoría tiende a concentrarse en los procesos de producción de servicios. En general, se encuentra en la literatura una yuxtaposición permanente con la categoría de *performance measurement*; sin embargo, se conserva con el propósito de probar su validez a la hora de evaluar los esquemas de medición en América Latina.

### *Performance Management System (PMS)*

La gestión del desempeño introdujo la noción de continuidad y de mejoraría permanente en el desempeño, con un sentido de gradualismo más que de un *shock* de rendimiento. Tras este modelo, surgen los Sistemas de Gestión del Desempeño (SGD o PMS, por sus siglas en inglés), que suponen mecanismos de acompañamiento dentro de las organizaciones públicas, en algunas ocasiones en diversos niveles gubernamentales, los cuales van desde el nacional hasta el microlocal, como pueden ser las municipalidades. Esta implementación se apoya en un ecosistema de redes y mediciones que permiten una real mejoría del desempeño.

Para Malmi y Brown (como se citaron en Johanson et al., 2019), estos sistemas están compuestos por:

los mecanismos, procesos, sistemas y redes formales e informales en evolución utilizados por las organizaciones para transmitir los objetivos y metas clave obtenidos por la gerencia, para ayudar al proceso estratégico y la gestión continua a través del análisis, la planificación, la medición, el control, la recompensa, y gestionar ampliamente el desempeño, y para apoyar y facilitar el aprendizaje y el cambio organizacional. (p. 312)

Lo que se puede entender es que el ecosistema de mediciones y los SGD se enfocan en el cambio organizacional, siendo el propósito final que haya unos mejores resultados en un ambiente de eficiencia dentro de las organizaciones. Ahora bien, las características de estos sistemas están relacionadas con el entendimiento que se tenga de las organizaciones públicas que se quieren medir y, subsecuentemente, evaluar su desempeño. Significa entender los SGD de la mano de sus principales herramientas, que son: análisis, planificación, medición, control, recompensa y gestión del desempeño.

Teniendo en cuenta los planteamientos de los modelos de medición y gestión analizados hasta el momento, se propone una recolección de las categorías de cada uno de ellos para la facilitar el ejercicio de la categorización de mediciones en América Latina. La Tabla 2 presenta esta recopilación.

**Tabla 2.** Categorización de los esquemas de medición del desempeño

Modelo de medición y gestión	Características
Performance measurement  PMe	Enfoque en eficiencia y eficacia
	Uso de indicadores cuantitativos para evaluación de actividades, esfuerzos y logros organizacionales
	Cuantificación de entrega de servicios a la ciudadanía
	Sistematizar mediante cuantificación la actuación de organizaciones públicas
	Dar cuenta del funcionamiento interno (eficiencia) y del funcionamiento externo (economía y justicia)

Modelo de medición y gestión	Características
Performance management  PMa	Establecer metas por cumplir
	Alineación del SGD y los sistemas existentes con las estrategias de la organización
	Compromiso de liderazgo
	Mejoramiento parte de la cultura organizacional
	Participación de las partes interesadas
	Monitoreo continuo, retroalimentación y aprendizaje desde los resultados
	Gestión de calidad
	Satisfacción de los ciudadanos (usuarios)
<i>Performance Management System</i> PMS	Enfoque en cambio organizacional
	Importancia de continuidad y de mejorarla en el desempeño
	Existencia de un mecanismo de acompañamiento dentro de las organizaciones públicas
	Necesidad de un ecosistema de redes y mediciones que permiten una real mejoría del desempeño
	Los objetivos y metas clave obtenidos por la gerencia ayudan al proceso estratégico y la gestión continua
	Amplia gestión del desempeño para apoyar y facilitar el aprendizaje y el cambio organizacional (Hawkesworth et al., 2013).
	Relaciones intergubernamentales
	Delegar decisiones

**Fuente:** Elaboración propia.

## Revisión de las mediciones del desempeño en América Latina

### Casos nacionales de la región

Las administraciones públicas nacionales y locales en América Latina han centrado sus esfuerzos de medición del desempeño en dimensiones muy dispares. A ello se suman diferentes velocidades y tradiciones de construcción de aparatos funcionales de administración pública y del carácter tecnocrático o clientelar de las relaciones político-administrativas. En palabras de Avellaneda (2023),

los estudios de evaluación de cada país apuntan a diferentes dimensiones de desempeño. El caso de Brasil se centra en los ingresos fiscales, en Colombia en resultados en torno a la calidad de la educación; Chile sobre la eficacia de las adquisiciones y donaciones; Ecuador sobre eficiencia en costos administrativos; México sobre la toma de decisiones participativa; y Colombia sobre la capacidad de respuesta a la estructura urbana de cambios. (p. 6)

Si bien las capacidades y esfuerzos institucionales para la medición y gestión del desempeño resultan diversos en América Latina, es importante rescatar estos casos para ejemplificar su funcionamiento. Ahora bien, se debe resaltar que existen SGD en varios de los países seleccionados, aunque su uso no es generalizado en las organizaciones públicas locales, tal como se verá a continuación.

Los mecanismos de mejora en la administración pública ganan protagonismo en medio de ambientes político-electorales en los que la función del Estado se fortalece frente al mercado, como sucedió con la irrupción de los Gobiernos progresistas en el siglo XXI (en Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Argentina). Estos Gobiernos, con enfoques distintos en sus relaciones con la administración pública, implementaron variadas formas de seguimiento del desempeño de los Gobiernos subnacionales. En algunos casos adoptaron enfoques más tecnocráticos, mientras que en otros reemplazaron estructuras tecnocráticas por aparatos clientelares, con el fin de asegurar la filiación al proyecto político o la presencia de organizaciones populares en lugar de esquemas representativos y tecnocráticos.

En aquellos países que tuvieron mayor continuidad político-administrativa en sus regímenes políticos, los cuales, en su mayoría, eran más tecnocráticos o más de derecha (Colombia, México hasta antes de ser presidente Andrés Manuel López Obrador o Chile), se dio mayor continuidad a la medición de los esquemas de medición del desempeño. Mención especial merecen países como Uruguay o Costa Rica, que, a pesar de la alternancia ideológica, mantuvo estructuras de seguimiento macroeconómico y gerencial más estables.

**Tabla 3.** Tipo de esquema de medición del desempeño

Nombre	Organización	País	Año	Década	Tipología	Particularidades de las estructuras institucionales con respecto a la medición del desempeño
Ranking CIMTRA Municipal	Ciudadanos por Municipios Transparentes	México	2002	2000	Medición de gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	Si proponemos una temporalidad en la cual México incorpore elementos de la evaluación gubernamental más gerencial, sería a partir de 1982, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Una década después (1997), los avances se sintetizan en la creación de Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED) en México, a partir de indicadores de evaluación, tanto estratégicos como de gestión, considerando elementos como eficacia, eficiencia, calidad, cobertura, impacto, economía, productividad y capacidad, entre otros (Bailleres Helguera, 2016).
Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES)	International City Management Association de México	México	2002	2000	Medición de gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	<p>Existe un importante desarrollo de mediciones nacionales de desempeño concentrado en recursos humanos para el sector público. A ello se suma la constante mención de incentivos laborales para mejorar el desempeño en México (Olvera y Avellaneda, 2023).</p> <p>"La evaluación del desempeño en México, a través de indicadores de medición es una práctica que se puede decir que está en una etapa de adolescencia. Si bien tampoco podemos decir que sea una práctica demasiado novedosa, pues ya son varios los esfuerzos hechos en el ámbito federal y en algunos estados desde hace al menos quince años" (Rodríguez Montaña y Ordaz Álvarez, 2021, p. 35)</p>

Nombre	Organización	País	Año	Década	Tipología	Particularidades de las estructuras institucionales con respecto a la medición del desempeño
Evaluación del Gasto Institucional (EGI)	Dirección de Presupuestos (DIPRES, s. f.), Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal y Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF)	Chile	2002	2000	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	<p>En Chile, la evaluación del desempeño no tomó inicialmente la misma forma integrada, como sí sucedió en otros países latinoamericanos (Ospina et al., 2007), y se centró principalmente en temas fiscales, más que todo en la eficacia y eficiencia de los mecanismos presupuestarios (Gajda-Lüpke, 2009; Hawkesworth et al., 2013).</p> <p>Resulta importante anotar que los estudios sobre Chile no se enfocan en el papel del Gobierno central en los Gobiernos locales ni en la gestión del desempeño en estos últimos, lo que constituye un vacío tanto en la literatura como en la acción de un régimen político con limitaciones en cuanto a descentralización.</p>
Revisión de Gasto (RG)	Dirección de Presupuestos (DIPRES, s. f.), Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal y Subsecretaría de Evaluación Social del MDSyF	Chile	NA	NA	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	<p>Lo que se encuentra en la literatura y las mediciones está asociado más que todo a prácticas nacionales, sobre todo cuando los Gobiernos locales implementan herramientas relacionadas con el desempeño presupuestario o la gestión local, que suelen ser más escasas por la mayor presencia del Gobierno nacional.</p>
Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	Chile	1999	2000	Gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	<p>En la práctica, se observa una diferencia entre los modelos de evaluación fiscal nacional (EGI, RG) y los sistemas de evaluación y gestión del desempeño municipal (SINIM), de los cuales surgen apuestas como el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal, que hace hincapié en la gestión gubernamental municipal sin perder de vista la importancia de las finanzas.</p>

Nombre	Organización	País	Año	Década	Tipología	Particularidades de las estructuras institucionales con respecto a la medición del desempeño
Índice de Desempeño Institucional (IDI)	Departamento Administrativo de la Función Pública	Chile	2017	2010	SGD (PMS)	La literatura relacionada con medición y gestión se enfoca en <i>e-Government</i> , educación, salud y la evaluación de oficiales de gobierno (Valencia-Tello et al., 2014; Salazar Rua, 2023; Bianchi y Salazar Rua, 2017; Rodas-Gaiter, 2016; Chávez et al., 2011).
Medición de Desempeño Municipal (MDM)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Colombia	2016	2010	Gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	La literatura muestra cómo asuntos de gestión de desempeño relacionados con el <i>e-Government</i> y educación han tenido avances importantes. De hecho, el informe de gobierno digital para América Latina de la OCDE y CAF (2024) analiza 25 aspectos legales. Colombia cumple con 22, pero luego, a la hora de desarrollar capacidades como contratación pública a través de TIC, todavía tiene mucho por mejorar.
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Colombia	2000	2000	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) (Rodríguez Hernández, 2020; Florez Wilches, 2021; Granados Rodríguez, 2021) podría entenderse como un SGD. Sin embargo, esta mirada no se asocia necesariamente a los Gobiernos locales y su quehacer territorial, dado que el MIPG incluye tanto organismos descentralizados y desconcentrados del orden nacional, como Gobiernos locales a los que considera objeto de supervisión
Categorización municipal	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Colombia	2000	2000	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	El Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) (Rodríguez Hernández, 2020; Florez Wilches, 2021; Granados Rodríguez, 2021) podría entenderse como un SGD. Sin embargo, esta mirada no se asocia necesariamente a los Gobiernos locales y su quehacer territorial, dado que el MIPG incluye tanto organismos descentralizados y desconcentrados del orden nacional, como Gobiernos locales a los que considera objeto de supervisión

Nombre	Organización	País	Año	Década	Tipología	Particularidades de las estructuras institucionales con respecto a la medición del desempeño
Estrategia Nacional de Integridad	Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional	Argentina	2022	2020	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	El marco general de las instituciones relacionadas con medición se ha mantenido prácticamente igual desde entonces (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2020, p. 54), aunque ha perdido centralidad como forma de gestionar las políticas sociales de más profundo calado y, sobre todo, de hacer seguimiento de los Gobiernos municipales y mejorarlos.
Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP)	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)	Argentina	2013	2010	Medición de gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	<p>Por las particularidades de las crisis sucesivas del régimen económico en Argentina, las mediciones del desempeño se centraron, a finales del siglo xx, en elementos de corte fiscal. Se aplicaron de forma desigual ante la inestabilidad fiscal, con un énfasis predominante en el seguimiento de los cambios en la política monetaria (convertibilidad) y las privatizaciones, mostrando poco interés en las reformas de segunda generación (Bonney y Armijo, 2005) y poco interés por la suerte de las municipalidades, las cuales estuvieron bajo el control de la gestión de las provincias, que es muy desigual y fragmentado.</p> <p>A pesar cierta estabilidad en instrumentos como los Bancos de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) señalados en los informes de la OCDE, los pobres resultados fiscales y en la lucha contra la corrupción reflejan la deficiente planificación y obtención de capacidades de gestión del desempeño tanto a nivel nacional como subnacional, y la necesidad de desarrollar un programa de estabilización macroeconómica que incluya la reorganización de las fuentes, recursos y gestión de las municipalidades</p>

Nombre	Organización	País	Año	Década	Tipología	Particularidades de las estructuras institucionales con respecto a la medición del desempeño
Programa Nacional de Gestión Pública y Burocratización	Ministerio de Planeación, Organización y Gestión	Brasil	2017	2010	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	En el país más extenso y de mayor relevancia económica y demográfica, la introducción de los procesos de medición del desempeño tiene una clara conexión con la evolución del sistema de Estado federal en el cual se desarrolla. Adicionalmente al proceso de adaptación al NPM, el desempeño municipal está asociado a la correcta recolección de impuestos y al porcentaje de los impuestos de los ingresos totales, concepciones aplicadas a partir de la adaptación de la idea de desempeño del Gobierno originadas en el seguimiento presupuestal del Gobierno federal de Estados Unidos (Avellaneda y Corrêa Gomes, 2017, p. 555f).
Índice de Efectividad de Gestión Municipal (IEGM)	Tribunal de Cuentas	Brasil	2022	2020	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	Los avances más significativos se consolidan en la medición de índices de desempeño institucional en el área de la salud, en Estados como São Paulo; sin embargo, uno de los principales retos en los sistemas de medición del desempeño de los Gobiernos locales en Brasil es el constante incremento del número de municipalidades en las últimas décadas y la capacidad fiscal en torno a su eficiencia y efectividad. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "las municipalidades han incrementado de 4.491 en 1991, a 5.565 en 2010 y a 5.570 en 2020" (Avellaneda, 2023, p. 18).  Aún queda trabajo por hacer en revisiones de literatura estructuradas que brinden luces sobre los desarrollos teóricos aplicados a los sistemas de medición del desempeño, lo que dificulta la consolidación sistemática de los avances sustanciales en desempeño municipal (Avellaneda, 2023)

**Nota.** NA: No aplica. Fuente: Elaboración propia.

## Capacidades estatales en la medición de desempeño

Hasta este punto se ha analizado cómo la literatura clasifica los esquemas de gestión de desempeño y la existencia de nuevas formas de comprender la calidad desde los ámbitos nacionales y locales en América Latina. Para comprender la evolución de los índices de desempeño institucional mediante la categorización propuesta (PMe, PMa, PMS), existe una división de dimensiones de capacidad estatal que resultan útiles: capacidades coercitivas, capacidades extractivas y capacidades administrativas (Balán, 2015; Hanson y Sigman, 2011, 2020).

En primer lugar, la capacidad coercitiva es definida, siguiendo la tradición weberiana, como la capacidad que tiene el Estado de ostentar el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de su territorio (Weber, 2008). También es entendida como “la capacidad del Estado de penetrar efectivamente en la sociedad civil y de implementar acciones a lo largo del territorio” (Mann como se citó en Balán, 2015, p. 213). Lo que se traduce en protección contra amenazas externas, es decir, el mantenimiento del orden interno del territorio. De acuerdo con Hanson y Sigman (2020), la coerción está vinculada a la capacidad del Estado para preservar sus fronteras, protegerse contra amenazas externas, mantener el orden interno y exigir el cumplimiento de la ley. En este sentido, para desempeñar otras funciones, incluida la recaudación de ingresos, un Estado debe contar con la fuerza necesaria para contener las amenazas en todo su territorio o, al menos, para competir eficazmente en la limitación de la capacidad de terceros no estatales.

Por otra parte, la capacidad proviene en gran medida de la necesidad de financiar la funcionalidad del Estado. De hecho, Oscar Oslak (como se citó en Balán, 2015) expresa que lo relacionado con lo extractivo es uno de los atributos definitorios de la estatalidad, significa la expresión económica del poder político. Extraer recursos, planear y ejecutar su distribución y proveer los servicios públicos para satisfacer las necesidades básicas de la población son las mayores responsabilidades que tiene un Estado moderno, en especial en ambientes de federalismo o descentralización, en los que se entregan funciones esenciales a Gobiernos locales o regionales en proceso de formación o consolidación (Vásquez-Cárdenas y Montoya-Brand, 2017).

De acuerdo con la revisión realizada por Hanson y Sigman (2020), 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 requiere. Además, recaudar ingresos fiscales no es solo una función crítica del Estado para apoyar todas sus actividades, también abarca

un conjunto particular de capacidades fundamentales para poderes más amplios del Estado. Recaudar de forma efectiva y justa es la muestra más visible de capacidades infraestructurales desarrolladas.

Por último, la capacidad administrativa se refiere a las habilidades organizativas del Estado para desarrollar políticas, proveer bienes públicos de manera eficiente, regular las actividades económicas y comerciales, hacer cumplir los contratos y proteger los derechos de propiedad (Balán, 2015; Hanson y Sigman, 2020). Esta capacidad retoma elementos como el rol de la burocracia y la necesidad de profesionalizar a los funcionarios estatales, elegidos con criterios de meritocracia, lo que permite al Estado desarrollar una gestión con horizontes de temporalidad amplios. Significa además la capacidad de procesar información y recursos, guardar la memoria institucional y proveer servicios valiosos para los ciudadanos, brindando bienes públicos y regulando efectivamente los excesos del mercado.

## Los sistemas de medición y gestión del desempeño aplicados en América Latina

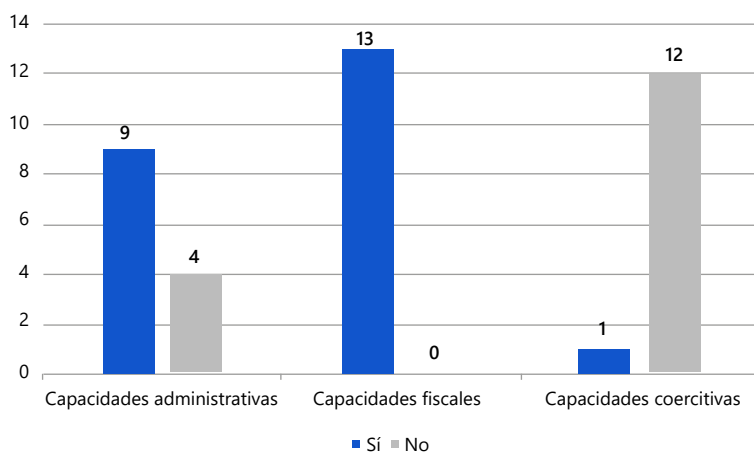
Las mediciones del desempeño en ocasiones se usan para realizar un control ejecutivo al interior de un Gobierno, ya sea por parte del despacho del funcionario de elección popular o de una jefatura de gabinete. Sin embargo, también se encuentran las que se realizan entre niveles de gobierno, que sirven para instrumentalizar las relaciones intergubernamentales, en tanto las transferencias de recursos a niveles superiores (federal o nacional) requieren diferentes grados de información y resultados, para mantener o incrementar el flujo de recursos.

Cuando se realiza un rastreo sobre los actuales sistemas de desempeño en América Latina, se puede concluir que en estos hay una clara prevalencia de las evaluaciones de tipo gubernamental e interorganizacional, en las que el Gobierno nacional o los Gobiernos supralocales evalúan a otros organismos institucionales. Aun así, tres de los 12 sistemas analizados son de iniciativa ciudadana, lo que indica que la sociedad civil aumenta la incidencia democrática de *accountability*, en parte como método de seguimiento a los diferentes niveles de gobierno, en parte por desinterés de los Gobiernos supralocales por mejorar el seguimiento de los recursos coparticipados o transferidos. Cabe destacar que, para una parte del espectro ideológico, la restricción presupuestal y el control del desempeño son fundamentales en el quehacer estatal.

La gran mayoría de las evaluaciones del desempeño interorganizacionales que fueron identificadas en este trabajo carecen de una fundamentación teórica sobre el quehacer de los Gobiernos y su subsiguiente gestión. Estas se concentran más en la descripción metodológica que en la justificación conceptual de mediciones que, en muchos casos, surgen de exigencias exógenas.

De este modo, se observa una mayor atención a la medición de capacidades fiscales y administrativas, mientras que aspectos como la seguridad, la convivencia y la justicia cercana al ciudadano tienden a quedar relegados (ver Gráfico 3). Así pues, la dimensión que se suele obviar con más frecuencia es la de capacidades coercitivas, y cuando se incluye es común que se relegue a indicadores de homicidios y número de oficiales policiales en el territorio.

**Gráfico 3.** Tipo de capacidad estatal en cada dimensión de los esquemas de medición



**Fuente:** Elaboración propia.

Este déficit en el seguimiento y acompañamiento de las capacidades de seguridad, convivencia y justicia cercana al ciudadano en el ámbito local contrasta con la creciente presencia de organizaciones criminales transnacionales que compiten por el control territorial en América Latina. En uno de los momentos más críticos de la violencia homicida y la presencia del narcotráfico en los países de la región, la intención de comprender y acompañar desde los Gobiernos nacionales y fede-

rales el desempeño de las capacidades coercitivas refleja una tendencia a abordar estos problemas con una perspectiva supramunicipal, lo que descuida la gestión de los retos de seguridad a nivel local.

De acuerdo con el Gráfico 3, es evidente que las capacidades más evaluadas son las administrativas y fiscales, y solo unos pocos sistemas las omiten en su composición. Ahora bien, los indicadores fiscales y administrativos más usados responden a la locación de recursos en rubros y a la consecución de proyectos formulados en planes de gasto. Así las cosas, se hace una evaluación que se sitúa en el *performance measurement*, el cual responde a los postulados del NPM.

Hay pocos sistemas o mediciones que pueden verse como *performance management* y aún menos los que son parte de los PMS. Es importante destacar que el ejercicio anterior se concentra en mediciones de desempeño en los niveles nacionales de los Gobiernos, pero deben incluirse igualmente mediciones para los Gobiernos federales y regionales, así como las iniciativas ciudadanas. A continuación, se presentan las capacidades prioritarias que tiene cada sistema analizado para América Latina (Tabla 4).

**Tabla 4.** Capacidades estatales prioritarias medidas por cada esquema de medición analizado en América Latina

Denominación	Organización	País	Año	Década	Tipo	Capacidad en la que se concentra		
						Administrativa	Extractiva	Coercitiva
Ranking CIMTRA Municipal	Ciudadanos por Municipios Transparentes	México	2002	2000	Medición de gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	X	X	
Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES)	International City Management Association de México	México	2002	2000	Medición de gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	X	X	X
Evaluación del Gasto Institucional (EGI)	Dirección de Presupuestos (DIPRES, s. f.), Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal y Subsecretaría de Evaluación Social del MDSyF	Chile	2002	2000	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )		X	
Revisión de Gasto (RG)	Dirección de Presupuestos (DIPRES, s. f.), Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal y Subsecretaría de Evaluación Social del MDSyF	Chile	NA	NA	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )		X	

Denominación	Organización	País	Año	Década	Tipo	Capacidad en la que se concentra		
						Administrativa	Extractiva	Coercitiva
Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	Chile	1999	2000	Gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	X	X	
Índice de Desempeño Institucional (IDI)	Departamento Administrativo de la Función Pública	Colombia	2017	2010	Sistema de Gestión del Desempeño (SGD)	X	X	
Medición de Desempeño Municipal (MDM)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Colombia	2016	2010	Gestión del desempeño ( <i>performance management</i> )	X	X	
Índice de Desempeño Fiscal (IDF)	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Colombia	2000	2000	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )		X	
Categorización municipal	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Colombia	2000	2000	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )		X	
Estrategia Nacional de Integridad	Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional	Argentina	2022	2020	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	X	X	
Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP)	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)	Argentina	2013	2010	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	x	x	

Denominación	Organización	País	Año	Década	Tipo	Capacidad en la que se concentra		
						Administrativa	Extractiva	Coercitiva
Programa Nacional de Gestión Pública y Burocratización	Ministerio de Planeación, Organización y Gestión	Brasil	2017	2010	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	X	X	
Índice de Efectividad de Gestión Municipal (IEGM)	Tribunal de Cuentas	Brasil	2022	2020	Medición de calidad ( <i>performance measurement</i> )	X	X	

**Nota.** NA: No aplica. Fuente: Elaboración propia.

Así las cosas, es importante resaltar que la ciudadanía no parece tener un papel fundamental a la hora de evaluar cómo están actuando los Gobiernos; la sociedad civil está relegada y, si bien las mediciones que los Gobiernos realizan sobre sí mismos tienen buenas intenciones, no ayudan a identificar qué debe corregirse o cómo resolver los problemas estructurales.

Sin embargo, las iniciativas ciudadanas cobran relevancia, pues ocupan un espacio vital de seguimiento de la gestión local, especialmente donde hay ausencia de esquemas de medición de desempeño institucionales. Un ejemplo de ello es México, donde, en muchos casos, existe una prevalencia ciudadana sobre la capacidad gubernamental para evaluar el quehacer del Estado en sus distintos niveles: nacional, regional y local. Este caso, sin embargo, no es el común denominador.

Vale la pena cuestionar ahora si existe un propósito sistemático de mejora en las mediciones de gestión en América Latina, pues hay un número limitado de casos donde se hace un seguimiento después de publicar el resultado de la evaluación. Es, en este sentido, un ejercicio con el que se miden anualmente los Gobiernos u organismos estatales, pero después de esa medición no se realizan procesos de acompañamiento para que estos organismos tengan una mejoría real. Por lo tanto, los diagnósticos se repiten año tras año, con pequeños ajustes incrementales que no sirven para cambiar las capacidades estatales y los resultados de forma contundente.

Lo mismo sucede con las mediciones que realiza la sociedad civil, debido a que, en la mayoría de los casos, no generan unas recomendaciones con algún nivel de obligatoriedad para los Gobiernos. Así, en la práctica, hay grandes falencias en las mediciones de desempeño de los Gobiernos locales en América Latina, dado que los esfuerzos institucionales o ciudadanos no permiten mejoras sostenibles en las capacidades y los productos públicos.

## Conclusiones

Los esquemas de medición del desempeño, especialmente de los Gobiernos locales en América Latina, se han convertido en verdaderos ecosistemas de indicadores y seguimiento de la gestión y los resultados. Estos esquemas evolucionaron desde índices comprensivos de inspiración eficientista, que fueron instrumentos predilectos de las reformas del NPM. Sin embargo, ese origen no significó su desaparición en Gobiernos que llegaron para contrarreformular las transformaciones económicas y administrativas del Consenso de Washington.

Las llamadas “reformas posneoliberales”, que se movieron entre el NPG y el neoweberianismo, en ocasiones intentaron derribar este tipo de instrumentos y en ocasiones los adaptaron a las necesidades de seguimiento de los nuevos Gobiernos. Al final, los esquemas de medición del desempeño evolucionaron de PME a PMa, e intentan crear ecosistemas de PMS.

La medición y gestión del desempeño, por tanto, sigue estando presente de manera constante en la literatura, en el ejercicio de la administración y la implementación de políticas públicas, especialmente desde los 90. Sin embargo, queda mucho por comprender sobre su alcance en relación con los resultados, la metodología de aplicación y las acciones implementadas a partir de su realización en América Latina. Este artículo está orientado a aportar en el cierre de esa brecha.

Si bien existen nociones de SGD en los países estudiados, estas no proporcionan una base conceptual sólida para el diseño de sus mediciones o indicadores. Esto es especialmente evidente en el funcionamiento de los Gobiernos supralocales, que deberían acompañar procesos de mejora efectiva de la gestión a partir de los resultados. Por tanto, se genera una tendencia hacia mediciones repetitivas que permanecen enfocadas en la comparación, sin avanzar hacia un enfoque orientado a la transformación.

De hecho, la literatura aún tiene vacíos importantes en la comprensión de los esquemas de medición y los ecosistemas que estos generan, los cuales se configuran como instrumentos esenciales en las relaciones intergubernamentales con los Gobiernos locales latinoamericanos, que pasan a un segundo plano bajo la sombra de Gobiernos centrales que miden, pero no desarrollan capacidades de acompañamiento efectivas para la mejora.

La evolución más notable de las mediciones se concentra en el manejo del fisco desde un nivel centralizado. A este interés por la estabilidad fiscal se suman esfuerzos por una mirada sectorial más profunda, asociada a la utilización de los recursos, como lo son las áreas de educación y salud. Al analizar los casos de esquemas de medición del desempeño, hay una desconexión entre la literatura y la práctica, más cuando no ha sido posible pasar de esquemas de PM a esquemas de PMS de forma decidida.

En Latinoamérica, la temática más comúnmente medida en estos esquemas es la de evaluación de uso de recursos públicos de los Gobiernos subnacionales por parte del Gobierno central, dejando un vacío importante con respecto a la

gestión ejecutiva e institucional de los Gobiernos locales, pero también de los propios Gobiernos centrales, ya que no hay un nicho que estudie precisamente esto a gran escala.

Quedan además retos paradigmáticos para el desarrollo de esquemas de medición y gestión del desempeño ante la disponibilidad de instrumentos como la ciencia de datos y la inteligencia artificial (IA). Ejemplos muy interesantes del uso de la IA para el monitoreo del desempeño de los funcionarios se encuentran en trabajos como los de Bankar y Shukla (2023), que destacan las posibilidades de descentralización de la gestión y la transparencia con el desempeño, a la vez que subrayan la importancia de desarrollar implementaciones que consideren las implicaciones éticas del proceso.

En definitiva, el reto es fortalecer conceptualmente los esquemas de medición del desempeño, para que, en el marco de las reformas inspiradas en el NPG y el neweberianismo, se puedan realizar transformaciones en las relaciones intergubernamentales que permitan pasar del interés por medir al interés por mejorar los resultados de gestión. Los Gobiernos latinoamericanos no se pueden dar el lujo de medir y medir durante décadas para que nada cambie.

## Referencias

- Agudelo-Henao, L. F. (2005). Políticos y burócratas en Colombia. Supuestos y consecuencias teóricas de sus actuaciones en el diseño y gestión de las políticas públicas. *Semestre Económico*, 8(15), 103-116.
- Avellaneda, C. N. (2023). Introduction to What Works in Latin American Municipalities? In *What Works in Latin American Municipalities?* Edward Elgar Publishing.
- Avellaneda, C. N. y Corrêa Gomes, R. (2017). Mayoral Quality and Municipal Performance in Brazilian Local Governments. *Organizações & Sociedade*, 24(83), 555-579.
- Bailleres Helguera, J. E. (2016). *El Sistema de Evaluación del Desempeño en México: realidades, quimeras y perspectivas*. Congreso de la República, Perú.  
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/E597D3AE66E4D838052580B5005B14B6/\\$FILE/baillhel.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E597D3AE66E4D838052580B5005B14B6/$FILE/baillhel.pdf)
- Balán, P. E. (2015). El Estado en la ciencia social moderna: conceptos, mediciones, indagación causal. *Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 205-236.
- Bankar, S. y Shukla, K. (2023). Performance Management and Artificial Intelligence: A Futuristic Conceptual Framework. In S. Grima, K. Sood and E. Özen (Eds.). *Contemporary Studies of Risks in Emerging Technology, Part B (Emerald Studies in Finance, Insurance, and Risk Management)* (pp.341-360). Emerald Publishing Limited, Leeds.

- Bianchi, C. y Salazar Rúa, R. S. (2017, 2-4 November). Applying Dynamic Performance Management to Detect Behavioral Distortions Associated with the Use of Formal Performance Measurement Systems in Public Schools: The Case of Colombia. *APPAM 39th Annual Fall Research Conference*, Chicago, EE. UU.
- Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*. Repositorio Digital CEPAL.  
<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/47ff12cd-2870-4cd3-bd9f-0213c3214473>
- Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(27), 67-99.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (2002). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Siglo Veintiuno Editores.
- Cavalcanti, B. y García Marques, G. R. (2016). Retos y desafíos de los sistemas de evaluación en América Latina: los casos de México y Colombia. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 5(2), 313-333.
- Chávez, B. M., Arango, A. M., Serna, L. M. y Zuleta, A. M. (2011). Desempeño de las funciones esenciales de salud pública en tres municipios, Antioquia-Colombia, 2011. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 29(3), 272-280.
- Chong, A. (2005). After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. *Journal of Economic Literature*, 43(1), 184-185.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (s. f.). Evaluación del Gasto Institucional (EGI). <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-111764.html>
- Fryer, K., Antony, J. y Ogden, S. (2009). Performance Management in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.
- Gajda-Lüpke, O. (2009). Performance Measurement Methods in the Public Sector. *Economics and Business Review*, 9(1), 67-88.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, (47), 37-64.
- Granados Rodríguez, 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.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.
- Guevara Baltazar, A., Espejel Mena, J. y Flores Vega, M. (2010). Los retos de la nueva gestión pública en América Latina. *Espacio Público*, 13(27), 33-46.
- Hanson, J. K. y Sigman, R. (2011, 11-13 February). Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options [conference]. *American Political Science Association APSA Conference*, New Mexico, EE. UU.
- Hanson, J. K. y Sigman, R. (2020). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *The Journal of Politics*, 83(4).
- Hatry, H. P. (1980). Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government. *Public Productivity Review*, 4(4), 312-339.

- Hawkesworth, I., Huerta Melchor, O. y Robinson, M. (2013). Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium-Term Budgeting, Budget Flexibility. *OECD Journal on Budgeting*, (3).
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.
- Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Polity Press.
- 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), 309-324.
- López Segrera, F. (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Martínez Vilchis, J. (1999). El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 31-59.
- Moyado Estrada, F. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (23), 135-145. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/303>
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Editorial de Belgrano.
- Olvera, J. G. y Avellaneda, C. N. (2023). Implementers' Work Autonomy Preferences under Pay-for-Performance Incentives: Testing the Role of Type and Framing of Incentives. *Global Public Policy and Governance*, 3, 137-159.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2020). Infrastructure Governance Review of Argentina. *OECD Journal on Budgeting*, 2020/1, 91-197.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y CAF. (2024). *Revisión del gobierno digital en América Latina y el Caribe: construyendo servicios públicos inclusivos y responsivos*. OECD Publishing.
- Ospina, S., Cunill Grau, N. y Zaltsman, A. (2007). Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability. Some Lessons from Latin America. *Public Management Review*, 6(2), 229-251. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform\\_Paper.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Paper.pdf)
- Rodas-Gaiter, A. (2016). *Determinants of the Legitimacy of Performance Assessment among Public Officials in Colombian Subnational Governments* [Tesis de maestría, Universidad de Los Andes]. Repositorio institucional Séneca. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/d344d919-6898-45e8-92b2-198137a95255>
- Rodríguez Hernández, J. E. (2020). De los sistemas de gestión al Modelo Integrado de Planeación y Gestión en el sector público: una revisión del caso colombiano. *REAd*, 26(1), 137-175.
- Rodríguez Montaña, L. C. y Ordaz Álvarez, A. (2021). La evaluación del desempeño, una nueva herramienta de la cultura de la transparencia aplicada al sector público en México. *Trascender, Contabilidad y Gestión*, 6(18), 28-40.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press.
- Salazar Rúa, R. (2023). Using Dynamic Performance Management to Outline Outcome-Oriented Performance Measurement Systems in Public Schools. In *Improving Consistency in Performance Measurement System Design* (Vol. 7) (pp. 63-80). Springer.

- Sanabria-Pulido, P. y Leyva, S. (2022). A Patchwork Quilt of Public Administration Models without Early Weberianism? Public Management Reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 25(10), 1926-1937.
- Stevens, P., Stokes, L. y O'Mahony, M. (2006). Metrics, Targets and Performance. *National Institute Economic Review*, 197, 80-92.
- Stiglitz, J. E. (2003). Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America. *CEPAL Review*, (80), 7-37.  
<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/02d747d6-bb-fe-48e2-acf0-685d83fd8869>
- Valencia-Tello, D. C., De Chueiri, V. K. y Lopes Pereira, L. F. (2014, 27-30 October). e-Government and Performance Management in Colombia [conference]. *8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ICEGOV*, Guimaraes, Portugal.
- Van der Walddt, G. (2006). Managing Local Government Performance: Key Considerations and Challenges. *Journal of Public Administration*, 41(2), 128-143.
- Varela-Barrios, E. (2008). El impacto de la mercantilización de los servicios públicos sobre las empresas estatales del sector. *Semestre Económico*, 11(22), 91-110.
- Vásquez-Cárdenas, A. V. y Montoya-Brand, M. A. (2017). *Descentralización y gobernanza en América Latina*. Universidad EAFIT. Revistas Académicas.  
<https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ejil/article/download/4578/3844/16698>
- Vignieri, V. (2018). Performance Management in the Public Sector. In A. Farazmand (Ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 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.
- Williamson, J. (2009). A Short History of the Washington Consensus. *Law and Business Review of the Americas*, 15(1), 7-23.