
La evaluación del desempeño a nivel municipal

Daniel Armando Olivera Gómez y Milagros Cano Flores *

RESUMEN

Los cambios globales que el siglo XXI exige, deben permear en las estructuras políticas y administrativas del Estado en todos sus niveles, lo que exige una modernización en los procesos de evaluación del desempeño para una verdadera rendición de cuentas del quehacer gubernamental sobre la base de una nueva forma de gestión pública orientada a la transparencia del uso de los recursos financieros públicos. Como consecuencia de la modernización gubernamental, la desconcentración de la administración pública vista como el traspaso de las competencias resolutorias desde los órganos superiores a los órganos inferiores jerárquicamente; y la descentralización, entendida como el fortalecimiento de los gobiernos locales mediante el traspaso de atribuciones y recursos para su mayor autonomía; ambas demandan de la organización municipal una evolución de su gestión, orientada a cumplir estos nuevos retos. Para ello, la gestión en los municipios de México, requiere de mejores esquemas de evaluación del desempeño para lograr esta transición, al ser una herramienta que mide el grado de compromiso del gobierno con sus gobernantes. Así, los procesos de evaluación del desempeño son el medio para una verdadera redistribución económica, eficiente, eficaz y equitativa de los recursos.

I. INTRODUCCIÓN

Al hablar de evaluación del desempeño a nivel gobierno municipal, se habla de un proceso que debe ser continuo, sistemático y periódico, mediante el cual se aprecie cuantitativa y cualitativamente el grado en que las autoridades municipales, logra las metas de su gestión en términos de compromisos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo, atendiendo sus funciones y obligaciones otorgadas por ley bajo un esquema de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con el propósito fundamental de servir y responder de sus actos al ciudadano.

La evaluación del desempeño guía a una cultura de análisis de los recursos empleados para lograr resultados e impactos en la comunidad por parte del gobierno local, y con ello poder reflexionar sobre su alineamiento con las metas y objetivos planteadas en los inicios de gestión, es decir, el desempeño es la magnitud de dicha alineación y la evaluación es el esfuerzo sistemático de comparar los resultados obtenidos con los planificados.

Entre los beneficios de una evaluación del desempeño se tiene el establecimiento de criterios

de asignación de recursos públicos en el logro de resultados; rendición de cuentas de los recursos públicos invertidos en los resultados alcanzados; transparencia sobre la situación que guarda el quehacer gubernamental; y, facilidad en la toma de decisión de la aplicación de los recursos públicos de gobernantes y gobernados.

La evaluación del desempeño municipal, debe concebirse a partir de la integración de varios componentes al requerir mediciones de diferente índole para obtener información sobre las actividades y resultados en la gestión municipal.

En México la evaluación de desempeño es aún un tema con pocos logros y resultados. El principal problema es que los esquemas actuales no están diseñados para medir los resultados con base en metas y objetivos preestablecidos y dejan de ver el sistema como un conjunto de relaciones entre insumos, procesos, productos, resultados e impacto.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores menciona en el documento "Metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en los ahorros y en el buen uso de los recursos públicos", que el uso adecuado de los recursos públicos alude a la juridicidad de los actos de la administración, y a la economicidad, eficacia, eficiencia y equidad de la gestión desarrollada por los agentes públicos con el objeto de alcanzar los objetivos propuestos en relación con la calidad de vida de los ciudadanos. (OLACEFS, 2005).

A pesar de los esfuerzos gubernamentales que se han hecho para evaluar resultados de la gestión pública municipal y cuantificar el impacto de los recursos públicos, en México queda mucho por hacer sobretodo a nivel municipal.

En el mundo globalizado de hoy, el Estado moderno enfrenta retos de una gestión mas eficiente y descentralizada. La ciudadanía cada vez más reclama un quehacer gubernamental que pueda confrontarse y articularse con los objetivos no sólo institucionales sino también con los compromisos en términos de bienestar para la población y región en general.

A nivel federal, el compromiso se asume a través del Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se postula la preocupación por el desarrollo nacional.

* Investigadores del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana; Correo electrónico: dolivera@uv.mx y mcano@uv.mx).

** Artículo que sustituye a la versión publicada en el número 2010-2 por presentar inconsistencias bibliográficas.

Los estados de la República y sus municipios hacen lo propio vinculando los compromisos de sus planes al Plan Nacional para contribuir al desarrollo global. En el ámbito local es donde se encuentran de manera convergente las necesidades de la población con la gestión pública ya que esta responde a los objetivos que se expresan en resultados hacia el ciudadano de manera mas palpable.

El municipio como agente principal del desarrollo local tiene un papel protagónico en la articulación de los derechos y deberes de la comunidad traducidos en resultados.

La autoridad municipal en turno, en su inicio de gestión elabora por ley un Plan Municipal de Desarrollo en el cual plantea las metas, estrategias y acciones con respecto a objetivos que debe cumplir durante el periodo de su gestión. El cumplimiento de esas metas es lo que es sujeto de evaluación.

II. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La reforma del Estado en México ha llevado un proceso de modernización administrativa que requiere una transición desde un modelo de gestión burocrático-tradicional -caracterizado por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo- hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados enfocado en los impactos de la acción pública, donde lo relevante son los resultados, las metas, los indicadores de desempeño y los estándares. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social sostiene este nuevo enfoque haciendo hincapié en las dimensiones de carácter más cualitativas de la gestión. (ILPES, 2003)

Schick (2002) por su parte aporta que para lograr esta transición de modelos de gestión pública se ha experimentado una serie de instrumentos de mejoramiento de la gestión e innovaciones gerenciales. Por su bajo costo y rapidez de aplicación, una de las herramientas más utilizadas en los gobiernos de Latinoamérica han sido los programas de indicadores de evaluación del desempeño o indicadores de gestión.

En la administración pública el desempeño es un concepto relativamente nuevo; el desempeño se refiere a "la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia" de los servicios y programas públicos. (Wholey y Newcomer, 1989).

Sanín ya en el año 1999 mencionaba que en esencia toda gestión pública municipal contempla procesos con los cuales proveer bienestar al ciudadano y producir cambios positivos en su entorno, pero para generar o mejorar los procesos es necesario dotar de capacidad necesaria para ponerlos en funcionamiento tomando en cuenta que los recursos son escasos por lo que deben de optimizarse maximizando su uso de manera que se asegure el mayor valor público a su uso. El aspecto de la economía de la gestión es muy importante. (Sanín,1999).

Toda gestión pública en el ámbito municipal para ser eficiente debe optimizar la relación producto/insumo de sus procesos, verificando que se generen los productos con una racional utilización de los insumos en los procesos.

Asimismo, los productos obtenidos en la gestión municipal deben generar efectos positivos en la comunidad, transformándose en una gestión eficaz en la medida en que se obtengan los resultados esperados en el entorno, es decir en el logro de los efectos deseados de la intervención de la gestión gubernamental.

El primer aspecto es de carácter operacional y el segundo estratégico, pero no pueden verse de manera aislada ya que lo estratégico da la pauta para lo operacional y viceversa.

Este ciclo en la gestión pública municipal de ser económico en los insumos para llevar a cabo los procesos, eficiente en la relación producto/insumo en los procesos y eficaz en los resultados esperados, no tendría mucho sentido si no fuera equitativo entre la población del municipio, de manera que una buena gestión es aquella que logra una buena redistribución los recursos públicos en aspectos de igualdad, cumplimiento de derechos y justicia, traducidos en mejores condiciones de bienestar en todos los estratos sociales de manera justa, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones.

Estas cuatro "e", economía, eficiencia, eficacia y equidad, si se le adiciona una mas "efectividad" en la gestión pública municipal forman la "E" de la excelencia en el desempeño y sólo puede lograrse a través de un sistemático mecanismo de control y como herramienta para ello la evaluación, ya que con ello se facilita la detección de posibles desviaciones a las metas gubernamentales y sus posibles medidas correctivas.

La evaluación del desempeño es la medición para verificar el grado del logro de los resultados, por lo tanto debe basarse en indicadores medibles. Los indicadores y las metas para medir el desempeño de la gestión pública municipal deben ser expresivos de los resultados o fines esperados.

Como afirma Aedo (2005) una evaluación de desempeño debe identificar si existen o no relaciones de causa efecto entre los programas de la gestión pública municipal y los resultados obtenidos y esperados, ya que pueden existir otros factores que ocurren durante el periodo de intervención del programa que están correlacionados con los resultados y que no han sido causados por el programa.

III. INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa

concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. "(...) *La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión*". (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2000).

La introducción de indicadores de evaluación del desempeño según Guzmán (2003), genera múltiples puntos de apoyo para la implementación de una gestión orientada a los resultados:

- Apoya el conocimiento y el aprendizaje del accionar que a menudo se desarrolla en forma bastante irreflexiva y rutinaria.
- Provee información para adoptar medidas de mejoramiento de la gestión que se refieren al re-diseño de los programas modificando sus estrategias de entrega de los bienes y servicios a las poblaciones destinatarias
- Permite realizar ajustes en la operación y valorar la pertinencia de las acciones realizadas en pos del logro de los objetivos institucionales.
- Favorece la competencia por recursos públicos
- Logra la transparencia y rendición de cuentas.

IV. SISTEMAS DE INDICADORES MUNICIPALES EN MÉXICO

En México se promueven distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición de desempeño en el ámbito local. Los Esfuerzos van enfocados a construir indicadores y bases de datos que permitan analizar el desempeño local, emitir sugerencias técnicas de mejoramiento de gestión y/o clasificar a los municipios de acuerdo con diversos indicadores con el fin promover la aplicación de políticas públicas diferenciadas. Además de buscar mejorar la capacidad y el desempeño de los municipios.

Sin embargo, uno de los principales obstáculos es la poca información sistemática y ordenada a nivel municipal que fundamentara la implementación de este tipo de herramientas. En el pasado, los esfuerzos se enfocaban en la utilización de indicadores sencillos para dar seguimiento a ciertas actividades de los gobiernos locales (sobre todo, financieras) y/o elaborar y rendir reportes o informes oficiales anuales dirigidos a la ciudadanía.

En el año 2000, se dieron los primeros avances metodológicos sobre la temática de los Sistemas de

Medición de Desempeño (SMD) como lo menciona Arriagada (2002).

Tal es el caso del *Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina* editado por International City/County Management Association (ICMA) y la Oficina Regional de Desarrollo Sostenible del Buró para América Latina y el Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

En el mencionado estudio se publica los siguientes sistemas de indicadores municipales:

- *El Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES)*, concebido en 2001 para apoyar la evaluación del desempeño institucional de los municipios en México; introduce los conceptos de gestión por resultados y guía a los participantes en su interpretación y aplicación y el desarrollo de herramientas internas y mecanismos institucionales para su apropiación y consolidación. El sistema aporta información comparativa sobre la gestión en las áreas de competencia municipal, con la finalidad de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública en el ámbito local. Sus objetivos identificados son ayudar en la medición y comparación del desempeño municipal, impulsar la gestión de los servidores públicos municipales y fomentar la información. El enfoque de los indicadores se encuentra en los servicios municipales que vinculan la gestión con los ciudadanos, incluye áreas de finanzas y procedimientos administrativos como base institucional asociadas con la prestación de los servicios municipales. Sus indicadores se caracterizan por medir la utilización de los recursos (eficiencia) y resultado en cada componente de la gestión, pero no comprenden mediciones de procesos ni de impacto.¹ La información presentada es sobre los resultados que tienen directamente con la gestión municipal y los aspectos de eficiencia y calidad asociados al logro de metas, pero no proyectan información sobre los procesos para generar el resultado esperado, ni sobre el impacto final de la gestión en el área específica.²
- *El Sistema de Indicadores de Gestión Municipal (SIGEM)*. A cargo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y el Instituto para el Desarrollo Social (INDESOL) integra información existente sobre los 2,439 municipios mexicanos, con el propósito de respaldar la gestión local mediante indicadores estratégicos. Es más orientada a la investigación académica. El sistema ofrece

¹ Los indicadores de impacto son mayormente estructurales y casi nunca corresponden de manera directa y específica a una sola área de gestión. Por otra parte, tampoco son responsabilidad exclusiva de un sólo nivel de gobierno o institución.

² La falta de indicadores de procesos podría representar una debilidad del sistema si no se desarrollan sistemas internos de medición específicos en los municipios y se utilizan los resultados del SINDES para analizar la relación de causalidad entre los esfuerzos de insumos y resultados; dado que no permite identificar directamente los aspectos del proceso que pudieran generar los resultados o metas esperadas.

una base sistematizada para el diagnóstico global en cuatro áreas temáticas municipales: servicios públicos, gestión gubernamental, finanzas públicas municipales e indicadores sociales (desarrollo humano, marginación, salud, personas discapacitadas, migración, educación y población).

- *Agenda Desde Lo Local (DLL)*. Es un programa del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), dependiente de la Secretaría de Gobernación, tendiente a impulsar el desarrollo integral de los municipios del país y promover condiciones de equidad entre todos los ciudadanos mexicanos. El Programa Desde Lo Local (DLL) se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, específicamente dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006 (PAF) y es vigente hasta la fecha. Es el mejor sistema de indicadores a nivel municipal. Orientado a promover la descentralización mediante el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales. Es una herramienta que permite que los tres niveles de gobierno brinden soluciones específicas a los problemas cotidianos de la ciudadanía y sus autoridades locales. El autodiagnóstico resultante pretende identificar áreas de oportunidad y, así, promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos.
- *Sistema de Indicadores de Gestión*. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS S.N.C.), mediante sus programas de crédito, incorpora diversos esquemas de indicadores de gestión para fomentar el cambio estructural y medir los impactos en el desarrollo. Estos indicadores se agrupan en las áreas de operación, donde se incorpora indicadores de cobertura-recolección; cobertura-disposición; eficiencia de equipamiento; eficiencia operativa (recursos humanos); recuperación de materiales; gestión, con indicadores relativos a: eficiencia administrativa; unidad de atención ciudadana; profesionalización; control de residuos peligrosos; padrón de usuarios; campañas; y finanzas, que evalúa: recuperación del servicio; eficiencia costo integral; inversiones; financiamiento.
- *Estudio de desempeño del gobierno en los municipios mexicanos*. Desarrollado por el Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM), propone una metodología para medir en forma relativa el desempeño de los gobiernos estatal, federal y municipal en los 100 municipios más poblados de México. Lo anterior, mediante indicadores económicos operativos y financieros que muestran el impacto de la política económica del gobierno (política monetaria, política fiscal y fomento económico) sobre los municipios seleccionados; reflejando, de esta forma, el desempeño gubernamental en este ámbito; la provisión de servicios en los municipios de

estudio dado que los bienes y servicios que reciben los ciudadanos en cada municipio pueden provenir de los gobiernos federal, estatal o municipal en forma particular o concurrente; y, el manejo de los recursos humanos, físicos y monetarios por parte de las administraciones públicas locales.

- *Ciudades competitivas y ciudades cooperativas*. Revisa algunos índices de competitividad urbana existentes y presenta una propuesta metodológica para la elaboración de un índice de competitividad para las ciudades mexicanas. Contiene cuatro componentes: económico perfil de desarrollo local y potencial de inserción a la economía global; sociodemográfico, características poblacionales que determinan diferenciales en la competitividad; urbano espacial, características de infraestructura urbana, de calidad de los servicios urbanos, del equipamiento en educación, salud, medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones; institucional, características gubernamentales, marco legal y reglamentario.
- *Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)*. Mide la transparencia a nivel municipal. Es una herramienta con indicadores que miden la transparencia en el gobierno local en tres áreas: a) información ciudadana, b) atención ciudadana y c) espacios de comunicación gobierno-ciudadanos. Sirve para inventariar la información disponible para el ciudadano en el gobierno municipal, permitiendo la comprobación de hechos y acciones en pro de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Su objetivo es medir transparencia en gobiernos locales, al tiempo de coadyuvar en la institucionalización de la relación Gobierno-Sociedad.

V. CONCLUSIÓN

Los insumos son recursos que la autoridad municipal tiene disponible para lograr un producto o resultado. Los insumos pueden incluir los funcionarios, equipos o instalaciones, materiales fungibles y los bienes o servicios recibidos. Los costos constituyen los gastos incurridos al usar los insumos.

Los productos están relacionados con los bienes y servicios producidos directamente por la gestión pública para los ciudadanos. Los resultados se relacionan con los impactos o consecuencias para la comunidad de los productos o actividades del gobierno. Los resultados reflejan los impactos intencionados y no intencionados de las acciones gubernamentales, estos proveen la racional para las intervenciones gubernamentales. El esquema siguiente presenta la interrelación entre los cuatro conceptos y las relaciones que establecen los indicadores de eficiencia, efectividad, economía y costo-efectividad.

El eje de la cuestión no radica en la planificación

estratégica sino en la operativa. No existe un nexo eficaz entre ambas y dicha articulación sólo es posible si se implanta una "gestión pública por objetivos, resultados e impactos". Necesitamos "democracias exigentes" y éstas sólo existen cuando hay ciudadanos y organizaciones informadas. Los sistemas de control ponen más atención en los procedimientos. Las entidades públicas no pueden gastar si no existe autorización, menos pueden destinar recursos a fines para los que no han sido asignados. Los procedimientos y las formas son muy importantes pero interesan también, los resultados.

Los ciudadanos saben que algo debe cambiar, no están contentos ni con las instituciones del Estado ni con las organizaciones políticas y sus líderes. Quieren ejercer plenamente su derecho a decidir sobre los asuntos de interés público; que la definición de éstos sea lo más transparente posible; que en la gestión pública exista orden y un rumbo definidos, para poder desarrollar sus capacidades individuales y las de sus organizaciones; para reconocer las razones de interés público como suyas; y quieren además, buenos gestores, que alcancen los resultados esperados.

Ante ello, se espera mejores sistemas de indicadores de medición del desempeño con el fin de gestionar información clara y precisa sobre el estado que guarda el ejercicio de los recursos públicos a nivel municipal.

REFERENCIAS

- Aedo, Cristián (2005) Evaluación del impacto. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISBN: 92-1-322823-6
- Arriagada, R. (2002) Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile.
- AMMAC, ICMA (2008). Manual para la Implementación del Sistema de Indicadores de Desempeño SINDES. Asociación de Municipios de México (AMMAC). México.
- CGPPIG (2010). Manual de políticas del sistema de evaluación del desempeño municipal. COORDINACIÓN GENERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL. H. Ayuntamiento de Puebla 2006-2011. México.
- Guzmán, Marcela (2003): "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena", en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL1949P/SYC_29.pdf
- Kristensen, Jens; Groszyk, Walter y Bühler, Bernd (2002): "Outcome-focused Management and Budgeting", OECD Journal on Budgeting, Vol 1, N°4, Paris.
- ILPES (2003) Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. Naciones Unidas. Santiago de Chile
- Iskandar, Antonio (2006). Estudio comparado sobre sistemas de medición del desempeño municipal en América Latina. ICMA. ISBN 978-0-87326-715-1
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2000): "Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública", Documento de Trabajo del MEF, Lima.
- OLACEFS (2005). Metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en los ahorros y en el buen uso de los recursos públicos. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Contraloría General de la República de Chile. IV Jornadas EUROSAI-OLACEFS.
- Sánchez A., Fernando (2003) Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Santiago de Chile.
- Sanín A., Héctor (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Naciones Unidas. Santiago de Chile. ISBN: 92-1-321514-2
- Schick, Allen (2002): "¿La Presupuestación tiene algún futuro?", Serie Gestión Pública N°21, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/6/LCL1736P/lcl1736e.pdf>
- Wholey, Joseph y Newcomer, Kathryn (1989), Improving Government Performance, Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.