
La Evaluación del Desempeño en México: Experiencias y Retos para el Desarrollo Local*

José María Ramos y Alberto Villalobos**

I.	Introducción	345
II.	Contexto de la evaluación en los municipios mexicanos.....	347
III.	Marco institucional de la evaluación del desempeño en México: sus efectos e impactos en un ámbito municipal	351
IV.	Criterios de evaluación y los indicadores de desempeño en un ámbito local.....	357
V.	Estado, gestión y políticas públicas: hacia una agenda estratégica local.....	358
VI.	La evaluación del desempeño municipal en México: algunas experiencias de evaluación en gobiernos locales.....	364

* *El texto forma parte del Libro “La Evaluación de las Políticas Públicas en México” (2011). La edición digital está publicada en la siguiente página electrónica.*

<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/evaluacion%20politicas%20publicas.pdf>

** *Los autores son profesores investigadores del Colegio de la Frontera Norte (COLEF).*

I. INTRODUCCIÓN

Una característica de la administración pública (AP) en los últimos años ha sido el crecimiento del sector público en términos de sus escalas y diversidad de actividades. Lo anterior ocurre simultáneamente a una creciente importancia de la rendición de cuentas, resaltando tanto la responsabilidad por los resultados de la gestión y sus políticas, así como la necesidad de disponer de mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño de las instituciones (Guzmán, 2005). En este sentido, la AP ha intentado evolucionar en procedimientos para mejorar la transparencia, la gestión institucional y los resultados del uso de los recursos (valor público).

Es en esta coyuntura, donde deben de conciliarse los esfuerzos para llevar a cabo procesos gubernamentales que fortalezcan la capacidad del Estado y mejore su actuación en base a la creación de impactos sociales. Uno de los elementos considerados en un contexto internacional y utilizado en las referencias mundiales en cuanto a reformas y modernización de la administración pública son los mecanismos para *evaluar el desempeño gubernamental*.¹ Esto se deriva por la oportunidad de que las acciones

¹ Se puede presentar la experiencia de Inglaterra, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: *Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (Financial Management Initiative, FMI)* y el *Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los siguientes pasos (Improving Management in Government: the Next Steps)*, en 1988. En un mismo contexto se presenta el caso de E.U.A, con la *National Performance Review*, encabezada por el entonces presidente William Clinton; quien mediante este proceso, orilló a que las dependencias gubernamentales desarrollaran e implementaran un sistema de responsabilidad, a través del cual, se midieran los resultados, establecieran metas, objetivos y midieran sus avances. En un contexto latinoamericano se destaca el gobierno Chileno, mediante el esfuerzo del Ejecutivo por modernizar la gestión asumido en 1994 por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES); iniciando en 1997 con la evaluación de programas gubernamentales en un contexto nacional. Véase Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (1999), Banco Mundial (2007), Gore (1994) y Muñoz (2005).

gubernamentales puedan ser medidas, controladas y por supuesto, evaluadas según el objetivo de cada programa y/o política pública; de esta manera, conocer el impacto real de cada acción de gobierno, el desempeño de las instituciones así como del impacto social en el ejercicio de los recursos públicos.

Ante lo expuesto, el objetivo principal de este apartado es analizar la importancia y los retos institucionales de la evaluación del desempeño en México dentro de un contexto municipal, lo cual, se considera importante en la medida de que los municipios mexicanos requieren ser más eficientes en el ejercicio de los recursos, más eficaces en el cumplimiento de metas institucionales; en suma, fortalecer sus capacidades institucionales para mejorar el desempeño gubernamental. El supuesto que se define para este capítulo es que: la institucionalización efectiva de una política de evaluación del desempeño en un ámbito local, se requiere, como mínimo, un cambio institucional, cultural y de gestión.

El presente documento se define en cinco secciones. La primera, establece el contexto de la evaluación del desempeño en los municipios mexicanos, lo cual, se define que uno de los grandes desafíos de los municipios mexicanos es incluir en sus procesos de toma de decisiones la evaluación de la gestión y de las políticas públicas. El segundo tema destaca el marco institucional en México de la evaluación del desempeño en un contexto local; en este sentido, se describen las diversas modificaciones legales que se han presentado en la actual administración federal (2006-2012), así mismo, su impacto y sus efectos en un contexto municipal. El tercer y cuarto apartados ofrecen elementos importantes de evaluación al desempeño en un ámbito local. En este sentido, se destacan los criterios de evaluación y una propuesta de indicadores para los municipios, de esta manera, fundamentar en un contexto local una agenda estratégica de evaluación integral y transversalmente. El último apartado destaca las experiencias en México en cuanto a mecanismos de evaluación, señalando las diversas iniciativas provenientes del gobierno central y de asociaciones, de igual forma, que las principales experiencias de municipios en México que han llevado a la práctica estos mecanismos de gestión.

II. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Uno de los grandes desafíos de los municipios mexicanos es como incluir en sus procesos de toma de decisiones la evaluación de la gestión y de las políticas públicas. El tema de la evaluación de la gestión y las políticas no ha sido prioritario, no obstante de que los municipios mexicanos se han enfrentado a limitaciones de recursos, grandes demandas sociales, lo que implicaría una mayor optimización de recursos (Weiss, 1998). Una de las razones de este desinterés gubernamental se atribuye a que los municipios mexicanos no han reformulado sus procesos de toma de decisiones con base en nuevos enfoques de gestión, que les permitan fortalecer su desempeño gubernamental, generar mayor impacto en sus políticas en un marco de escasez de recursos.

Esta situación se atribuye a diferentes factores, pero destacan la relativa renovación de cuadros directivos que cuenten con nuevas formas de abordar los asuntos públicos en el ámbito local, lo que impacta en las constantes demandas sociales. Bajo ese marco, se puede afirmar que el problema de la inseguridad que caracteriza a mayor parte del país es producto de una inadecuada evaluación y de su rediseño de las políticas o acciones en materia de seguridad, aunado a una deficiente gestión intergubernamental en materia de seguridad y prevención en el tema.

Uno de los elementos centrales de las administraciones públicas son los procesos de evaluación de sus políticas y de la organización. La idea fundamental de la evaluación es conocer la eficacia y efectividad de la gestión y las políticas implantadas. La finalidad es conocer si cumplen sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene sentido. Para países como México, poco acostumbrados a las evaluaciones, es una prioridad porque permite monitorear los avances, problemas y desafíos de la gestión y las políticas públicas. No obstante es a inicios del año 2000 cuando de manera incipiente inicia la discusión institucional acerca de la importancia de incluir procesos de evaluación de políticas, con la finalidad de promover una mayor racionalidad en las políticas. Estos procesos han tenido el impacto local de intentos de promover una mayor modernización administrativa, que en parte se ha reflejado en mejores prácticas de

gestión local,² pero que desde nuestra perspectiva no han permitido generalizar esas prácticas para institucionalizar procesos de gestión y políticas estratégicas en materia de competitividad y bienestar local. En otras palabras, en el ámbito local se adolece de agendas estratégicas en materia de competitividad y desarrollo fundamentados en procesos de evolución de sus gestiones y políticas públicas locales.

Una tendencia generalizada es el escaso nivel de autocrítica institucional sobre los avances y retrocesos en las políticas públicas y en consecuencia, la escasa capacidad institucional de redefinir objetivos, estrategias y metas, que permitan alcanzarlas en un contexto de incertidumbre y de limitadas capacidades de gestión. Esta situación existe porque a pesar de la inclusión del enfoque de las políticas públicas como parte de la gestión local, ha sido muy incipiente la consideración a los procesos de evaluación, monitoreo y seguimiento, en especial en los países latinoamericanos (Ospina, 2000).

La evaluación de políticas se asocia al control de gestión, el cual desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, constituye uno de los pilares de la inevitable regeneración de las instituciones públicas (Ruano, 2001). Desde este enfoque, Ruano propone un cambio en los controles de gestión en dos planos:

1. El número de controles habrá de reducirse y no debe ser instrumento de sanción, sino de medida del rendimiento según los objetivos propuestos;
2. El control no es un fin en sí mismo, debe ser un medio de *reorientar* la acción en función de los resultados obtenidos, y
3. El diseño de sistemas de control ha de trascender el marco organizativo y hacerse accesible a nuevas audiencias, es decir, un sistema de información de carácter público.

2 *En este contexto se destaca el certamen anual Premio Gobierno y Gestión Local promovido por el CIDE; el cual, definió una clasificación importante por rubro de política pública para la participación en el certamen. De esta manera podemos encontrar programas innovadores que se refieren a distintas temáticas: desarrollo municipal, conservación ecológica, infraestructura municipal, modernización administrativa, participación ciudadana, planeación urbana, política social, fortalecimiento municipal, salud pública, seguridad pública, servicios públicos, transparencia y rendición de cuentas. Véase www.premiomunicipal.org.mx.*

Las razones principales para evaluar el papel de los gobiernos y de sus políticas se asocian en términos de que es una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión; permite adaptar sus decisiones a los resultados de la prestación y favorece la transparencia de la acción pública y la legitimidad del sistema político. En otras palabras, la evaluación fundamentada con un enfoque estratégico permite la transparencia, monitorea los rendimientos organizacionales y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión de la seguridad pública (Ramos, 2006). No obstante, a pesar de estas ventajas, los procesos de evaluación no se han institucionalizado en los municipios mexicanos y en la actualidad se concibe como un reto de la gestión, dada la necesidad de optimizar los recursos y promover un mayor impacto en las políticas locales hacia la competitividad y el bienestar.

Esta concepción de la evaluación hacia el desarrollo cuestiona el enfoque tradicional del control de gestión, en términos de que al fijarse la norma nada se discute, se ejecuta el presupuesto, se reproduce la norma en el tiempo y se desdibuja la intención última de la decisión, porque el criterio de validez es la legalidad (Ruano, 2001). De ahí que se cuestione si ¿esto es eficaz?, ya que ante la falta de sistemas de información de evaluación no puede conocerse la calidad de los servicios y establecer mecanismos de corrección. Por ello se concibe que la transparencia analítica sea el principal apoyo para cualquier iniciativa de delegación de responsabilidades para el ejercicio responsable de la acción pública. Como se aprecia, los procesos de evaluación se asocian a otros procesos relevantes como son el control de gestión, rendición de cuentas, transparencia y legitimidad gubernamental, que en su conjunto, no se han generalizado e institucionalizado como prácticas exitosas en los municipios mexicanos. De ahí que la adopción de esos enfoques refleje la necesidad de un cambio en los valores de cultura de gestión y de la política pública.

Si se asocia la evaluación a un mayor rendimiento de los gobiernos locales, se plantea entonces, si enfoques exitosos adaptados al ámbito público pueden generar mayor eficiencia, eficacia y efectividad. Se ha comentado que los enfoques de la gestión estratégica y readministración parten de una premisa; el reconocer que la gerencia privada puede tener la capacidad conceptual y operativa de ofrecer resultados en el ámbito público, si tales enfoques pueden adoptarse a las distintas dimensiones

que condicionan la gestión pública, especialmente en países como México y en políticas tan complejas.

En ese contexto, no es un problema central si la gestión pública puede adoptar y adaptar los mismos criterios de rendimiento que a la empresa privada. Lo relevante es que tanto organizaciones públicas o privadas deben competir a partir del mismo momento en que los ciudadanos comparan la calidad de vida, a través de un mayor desarrollo local. Por ello, Ruano (2001) concibe que no existe una contradicción entre la lógica mercantil y la social, sino el verdadero desafío es conciliar rentabilidad y solidaridad, especialmente en países como México en donde las demandas sociales son agudas. En ese marco, los procesos de evaluación de políticas son relevantes por las razones mencionadas, aunado a que permiten darle un rumbo estratégico a la acción de gobierno local hacia la competitividad y el bienestar.

El rendimiento de los servicios públicos está en función del equilibrio entre dos imperativos: las restricciones financieras y la satisfacción de las demandas de los ciudadanos-usuarios. En este sentido, la optimización de los resultados de los servicios está sujeta a:

- Evaluación correcta de necesidades;
- Determinación de objetivos y programas coherentes con las necesidades constatadas;
- Grado de calidad de las prestaciones según las necesidades, y
- Búsqueda de la mejora de la productividad (Ruano, 2001).

La gestión de los recursos es un modo de responsabilización que está en función de:

- La cantidad de medios con que se cuenta y su control, con respecto a la complejidad;
- La sofisticación de los conocimientos;
- La calidad del servicio, o
- El grado de innovación incorporado.

Estos criterios son una prioridad institucional del proceso de cambio gubernamental en los municipios mexicanos, pero a pesar de esta ventaja, no han logrado una redefinición del enfoque de evaluación, lo que se puede atribuir a las siguientes razones:

- Una cultura deficiente de gestión;
- La ausencia de un enfoque de gestión estratégica y transversal;
- Otras prioridades de corto plazo de los municipios, y
- Limitado personal capacitado en temas de gestión de la evaluación.

III. MARCO INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN MÉXICO: SUS EFECTOS E IMPACTOS EN UN ÁMBITO MUNICIPAL

Con la administración federal (2006-2012), encabezada por el Presidente Felipe Calderón, se ha iniciado con la visión de fomentar en el Estado mexicano una AP orientada hacia resultados. Este proceso se institucionaliza jurídicamente en diversas leyes reformadas desde inicios de su mandato presidencial.³ Basados en estas modificaciones, la herramienta que sostiene al proceso de modernización administrativa y de gestión para resultados que el gobierno federal quiere implantar es la creación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el cual, es un modelo de gestión que establece las directrices para que el gobierno federal evalúe sus programas, políticas y el desempeño de las instituciones; además, define a las estructuras de gobierno que llevarán a cabo este proceso modernizador. Uno de los aspectos primordiales de este proceso de modernización administrativa en México es la obligación para que los tres órdenes de gobierno evalúen su administración con base en resultados.

3 *Durante el 2007 se discutió y aprobó el paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, que en materia de gasto público, propuso el establecimiento de una estructura institucional para fomentar el gasto público orientado a resultados, hacerlo más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno. Puede destacarse la reforma al artículo 134 constitucional publicada en el DOF el 7 de mayo del 2008 lo siguiente: los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Así mismo, incluye dentro esta reforma constitucional la temática de evaluación: los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79, que estos artículos establecen las facultades a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación en materia de vigilancia y fiscalización.*

En este sentido, una de las reformas directamente relacionadas con la evaluación del desempeño en entidades federativas y el D.F., son las adiciones a los artículos 116 y 122 de la Constitución, para que las Legislaturas de los Estados y del D.F., cuenten con *entidades estatales de fiscalización*, órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.⁴ En el caso específico del Artículo 134 constitucional, se incorpora el compromiso de: los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Esto significa su establecimiento en todas las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en su Artículo 49, fracción V, establece la obligación de las entidades federativas, municipios y el D.F., en ejercer los recursos de aportaciones federales con base en la evaluación del desempeño que marca el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH);⁵ así mismo, dichos recursos deberán ser evaluados con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los fondos de aportaciones federales conforme a la presente

4 *Adicionalmente a lo anterior, se reformó el artículo 49 constitucional para fortalecer las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de realizar auditorías y emitir recomendaciones sobre los recursos federales que ejercen las entidades federativas y municipios, distintos a participaciones; aclarando, que estos recursos federales sujetos a fiscalización por parte de la ASF incluyen las aportaciones del Ramo 33, el gasto reasignado y los subsidios a entidades federativas. Véase SHCP (2008).*

5 *La Secretaría realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados. Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará bimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual. Véase artículo 110 de la LFPRH.*

Ley. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del Artículo 48 de la presente.⁶

Modificaciones recientes en un contexto municipal

En el marco de la reforma constitucional, el 21 de enero de 2008 se publicaron en el DOF, los *Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33* (DOF, 2008a), donde se nombran las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, la mecánica para el establecimiento de los indicadores de resultados derivados del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo. El complemento se emitió el 25 de febrero de 2008 en el DOF, bajo el título de *Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas*; en cuyo contenido se establece que las entidades federativas, sus municipios y demarcaciones territoriales del D.F., así como sus administraciones públicas paraestatales, deberán informar de manera trimestral a través del sistema electrónico de la SHCP, lo relacionado con el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios; de la misma manera, se reportarán los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo sobre los resultados de la aplicación de los recursos (DOF, 2008b).

El 31 de marzo de 2008 se emitió el *Acuerdo por el que se Establecen las Disposiciones Generales del SED*, el cual precisa las disposiciones generales y específicas del SED, en materia de planeación, programación, presupuestación, seguimiento, monitoreo e informes del ejercicio presupuestario y evaluación. En términos generales se trata de las mismas disposiciones emitidas en los lineamientos, pero ahora incluye previsiones para la evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, de conformidad

⁶ Los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de internet o de otros medios locales de difusión. Véase artículo 48 de la LCF.

con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la LFPRH (DOF, 2008c).

Ahora bien, en marzo de 2009 la SHCP emitió los indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33 (SHCP, 2009); el cual, dicha disposición establece las bases para el funcionamiento de los indicadores, destacando las responsabilidades, el seguimiento e integración de las fichas técnicas de cada indicador y la capacitación que la SHCP brindará a las entidades federativas. Cabe destacar que dentro de esta disposición se enmarca la propuesta de los indicadores de cada fondo que conforma el Ramo 33: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), Frente Amplio de Izquierda Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (FAFEF).

En resumen, se puede observar que las distintas modificaciones al marco jurídico mexicano impactan en un ámbito municipal en los siguientes aspectos (véase Cuadro I).

Las iniciativas presentadas anteriormente son del ámbito de las entidades y dependencias de la APF, con sus niveles de estrategias, programas, proyectos y actividades. El sistema federal mexicano otorga a los niveles subnacionales amplios márgenes de autonomía. Por lo tanto, en torno a la evaluación de la gestión cada gobierno municipal diseña sus iniciativas con base en sus capacidades institucionales y con la estructura operativa y técnica con la que cuenta, y en diversas ocasiones

Cuadro I
MARCO INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN DEL
DESEMPEÑO Y SUS IMPACTOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Ordenamiento jurídico	Descripción de reforma	Impacto en un ámbito local
Artículo 134 constitucional	Los recursos públicos se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.	Cambio en el enfoque actual de administración. Orientación del gobierno local a resultados.
116, 122 y 49 de la CPEUM	Legislaturas de los Estados y del D.F. cuenten con entidades estatales de fiscalización; órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.	Facultad para que los órganos estatales de fiscalización evalúen los recursos y emitan recomendaciones del gasto federal que ejercen los municipios (aportaciones Ramo 33, gasto reasignado y subsidios).
Artículo 49, fracción V de la LCF.	Obligación de las entidades federativas, municipios y el D.F., en ejercer los recursos de aportaciones federales en base a la evaluación del desempeño que marca el Artículo 110 de la (LFPRH).	Los municipios deberán fortalecer sus estructuras internas para evaluar el desempeño de las aportaciones federales; mediante el uso de indicadores y por instancias técnicas independientes de quienes los ejerzan.
Lineamientos Generales para la Entrega de los Recursos del Ramo 33	Se nombran las dependencias coordinadoras de los fondos del Ramo 33, la mecánica para el establecimiento de los indicadores de resultados derivados del ejercicio de estos recursos y el formato para que las entidades federativas y municipios reporten el ejercicio y la evaluación de cada fondo.	Los municipios deberán de adecuarse institucional y organizacionalmente para el cumplimiento con la Ley. Así mismo, el definir la instancia local que se responsabilizara de la gestión y seguimiento de dichos recursos. De esta manera, se tendrá a una sola instancia globalizadora como coordinadora local de estos lineamientos. Aunado a lo anterior, se deberá iniciar con una gestión intergubernamental eficaz con las dependencias coordinadoras del Ramo 33. Internamente, el propio ayuntamiento deberá fortalecer sus lazos con las dependencias y entidades paramunicipales para facilitar las diversas tareas que conllevan estos lineamientos.
Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas	Se establece que las entidades federativas y sus municipios deberán informar de manera trimestral a través del sistema electrónico de la SHCP, lo relacionado con el ejercicio, destino y resultado de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios; de la misma manera, se reportarán los resultados de las evaluaciones que se lleven a cabo sobre los resultados de la aplicación de los recursos.	
Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del SED	Incluye previsiones para la evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en la LFPRH.	
Indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33	Establece las bases para el funcionamiento de los indicadores, destacando las responsabilidades, el seguimiento e integración de las fichas técnicas de cada indicador y la capacitación que la SHCP brindará a las entidades federativas. Cabe destacar que dentro de esta disposición se enmarca la propuesta de los indicadores de cada fondo que conforma el Ramo 33: FAEB, FAETA, FAM, FASSA, FASP, FAIS, FORTAMUNDF y FAFEF.	

Fuente: SHCP (2008 y 2009), y DOF (2008a, 2008b, 2008c, 2006, 1978 y 1917).

en coordinación con el gobierno federal.⁷ Sin embargo, el impacto de las diversas modificaciones legales que se asimila en los municipios es de gran significado. Primeramente, por el hecho de que los gobiernos locales deberán de rediseñar sus estructuras organizacionales, de gestión y sobretodo, en la preparación del capital humano para cumplir con dicha normatividad. Aunado a lo anterior, el impacto más fuerte de estas modificaciones es el cambio que se pretende; el de orientar a la administración pública local a resultados. En este sentido, ¿Cuales son las capacidades institucionales de los municipios en México para iniciar con este enfoque y llevarlo a la práctica de manera eficaz y sobretodo, con resultados?

Ante lo expuesto, se plantea un gran reto para los gobiernos locales de México. Partiendo de lo anterior y ante el contexto de crisis prevaleciente en nuestro país y sus consecuencias en un ámbito municipal, se presenta la necesidad de un rediseño en el enfoque actual de administración municipal; el cual, no ha contribuido a promover un mayor crecimiento y desarrollo en la nación. El cambio definido parte de la idea de fomentar en su gobierno una cultura y gestión orientada hacia resultados e impactos sociales. Esto se deriva por la inminente necesidad de que los gobiernos municipales de México fortalezcan sus capacidades institucionales ante un escenario de crisis económica y puedan actuar con mayor eficiencia, eficacia y fomenten desde este nivel de gobierno la creación de impactos sociales.

7 *Desde hace algunas décadas se han emprendido iniciativas para el fortalecimiento de la gestión hacendaria en las entidades y municipios, orientadas a fortalecer el Pacto Fiscal de la Federación. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) ha liderado varias de ellas: gestión tributaria eficiente y con equidad; manejo adecuado de la deuda pública; rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto, el presupuesto por programas, entre otros. Una experiencia en este contexto es el Gobierno del Estado de México, ya que desde hace algunos años, con una interesante iniciativa en la que, mediante un convenio, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno acuerda con 120 municipios del Estado, colaboración técnica para el fortalecimiento del sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública, simplificación administrativa y transparencia. En la temática de transparencia y el acceso a la información caracterizan al sistema de evaluación de la acción gubernamental en el Estado de Guanajuato. El Estado de Guerrero está en fase de ajuste de su estructura programático-presupuestal como parte del proceso de diseño del Presupuesto basado en Resultados. Véase Medina (2007).*

IV. CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO EN UN ÁMBITO LOCAL

La evaluación del rendimiento de servicios públicos consiste en la afirmación de un juicio de valor sobre los productos y los efectos de las políticas públicas. El juicio de valor se asocia a los siguientes aspectos de la gestión pública:

- La efectividad de la acción pública (*outcomes*) es una condición necesaria de su eficacia, y
- La evaluación de la eficiencia analiza la relación entre los recursos invertidos y el producto final del programa (*outcomes*).

Una pregunta central que implica la evaluación de la gestión y las políticas es en torno a si se hubiesen obtenido los mismos resultados finales con menos recursos o si, llegado el caso, hubiese podido lograrse un mejor resultado con los mismos recursos. Las políticas y programas públicos sólo son eficientes si son eficaces y si los recursos materiales e inmateriales necesarios para su ejecución se invierten en forma óptima. En un proceso lógico de evaluación habría que aplicar sucesivamente los criterios de efectividad, eficacia, eficiencia de asignación y finalmente la eficiencia productiva. Una orientación únicamente hacia la eficiencia de los procesos administrativos no puede ser un fin en sí mismo, sin ir acompañado de la solución de los problemas sociales. El criterio de eficiencia ha sido una característica de las políticas nacionales en materia de desarrollo desde hace varios sexenios.

El impacto de la eficiencia en el uso de los recursos públicos se ha traducido en niveles de crecimiento económico, los cuales no han impactado en un desarrollo económico. Por tanto, una de las causas de la creciente inseguridad pública en México, se relaciona con un agudizamiento de los niveles de bienestar de los estratos populares. Es decir, las políticas nacionales no necesariamente han promovido la creación de valor público, porque se considera que no ha sido una prioridad de la agenda gubernamental. Si esto hubiera sido el caso, desde los inicios de la inestabilidad económica nacional las instancias correspondientes se hubieran preocupado por evaluar el desempeño de su gestión y el impacto social de las políticas. La preocupación central

tradicionalmente ha sido mantener la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, dejando en un segundo plano, la creación de políticas efectivas que pudieran reducir la inseguridad en México, así como otros problemas nacionales.

En resumen, el tipo de modelo de gestión y las políticas públicas en México han tenido dificultades para solucionar los grandes problemas nacionales que existen a inicios del año 2006. La causa no ha sido totalmente atribuida a un problema de capacidades para gobernar la complejidad social y política de México, sino el problema central se asocia a una concepción ideológica del papel del Estado (Stiglitz, 2000) en la regulación económica y en consecuencia de su papel en la creación de valor público; y en ese proceso han estado ausentes los procesos de evaluación tanto de la gestión como de las políticas públicas con un enfoque estratégico y orientados hacia la competitividad y el bienestar.

V. ESTADO, GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA UNA AGENDA ESTRATÉGICA LOCAL

Se comparte el planteamiento de Stiglitz (2000), sobre que los Estados pueden apoyar los mercados, pero cumplen un papel activo en crear, modelar y guiar los mercados. Con base en promover nuevas tecnologías, las empresas asumen responsabilidades en el bienestar social de sus ciudadanos. En concreto los países en desarrollo necesitan Estados eficaces, con un poder judicial fuerte e independiente, responsabilidad democrática, apertura y transparencia. Tal tipo de Estados promueven el desarrollo, que consiste en transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres y que todos tengan oportunidades y acceso a la salud y educación (Stiglitz, 2000). No se concibe que ésta sea una posición populista, sino de sentido de responsabilidad en el ejercicio de la responsabilidad pública, lo cual implica responsabilidad gubernamental para crear beneficios sociales. En la práctica este problema no es sólo responsabilidad del Estado, sino de una eficaz y eficiente gestión intergubernamental en materia de evaluación del desempeño y de las políticas orientadas hacia la competitividad y el desarrollo. Este enfoque no ha sido totalmente viable en el caso mexicano y representa una de las limitaciones principales para fundamentar e institucionalizar una gestión y una política pública bajo esa orientación.

En este sentido, el Estado mexicano ha sido incompetente para generar mejores condiciones socioeconómicas para el conjunto de la población mexicana, y que hayan incidido en una menor inseguridad ciudadana. Las deficiencias de la gestión y las políticas nacionales se hubieran evitado si desde los inicios de los procesos de planeación del desarrollo, hubieran existido un sistema de indicadores confiable y transparente para conocer la situación de las políticas, su evolución y fundamentalmente, su impacto en la solución de los problemas sociales. En el transcurso de los años, las limitaciones en la gestión del desarrollo desde una óptica de gestión intergubernamental se han agudizado, con lo cual ha sido más complejo implementar una gestión más responsable y eficaz.

En tal contexto, se plantea la importancia de instrumentar una evaluación de políticas con un enfoque tanto intergubernamental como transversal en materia de competitividad y de bienestar y para lo cual, los indicadores de gestión son unos de los elementos que orientan esos procesos de cambio. Los indicadores de gestión son parámetros para medir y comparar objetivamente los resultados de un período de gestión determinado. Cada indicador mide una variable o aspecto determinado del desempeño de la organización y de sus políticas, por ejemplo: eficiencia, eficacia y calidad. Es decir, en función de su definición se puede construir un indicador que refleje lo que se pretende medir.

Operacionalmente, el indicador es la unidad que permite medir el alcance de una meta (dato cuantificable), clasificando los datos disponibles. Pero la relación entre indicador y meta es de carácter probabilístico y no de implicación lógica, por lo cual resulta conveniente incrementar el número de indicadores de una meta para aumentar así la probabilidad de lograr una medición adecuada. Conviene siempre utilizar una cantidad elevada de indicadores para garantizar que se está midiendo el concepto abstracto que se pretende medir y, eventualmente, disminuir el efecto negativo que deriva de haber elegido un mal indicador.

Los indicadores de gestión, en términos de Barrientos (2000) deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. **Pertinencia:** deben ser expresión de los procesos y productos esenciales de la institución, de modo de reflejar adecuadamente el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. Esto

- conlleva a examinar los propósitos, estrategias y logros de la política pública;
2. Homogeneidad: deben utilizarse métodos de evaluación y recolección de información equivalentes;
 3. Independencia: los indicadores no deben estar condicionados a factores externos, y
 4. Información: la información que sirve de base para la elaboración de indicadores debe ser recolectada a un costo razonable y con las garantías de confiabilidad necesaria.

Por tanto, si se considera que de antemano pueden existir ciertas dudas sobre la veracidad de la información, entonces, es indispensable tratar de ver el dato, como un referente, que se puede comparar con otras estadísticas empleadas por otras dependencias (federales). Y además, con la comparación de la información que se pueda cotejar entre otras dependencias en el ámbito local. Los indicadores son útiles porque facilitan la introducción de sistemas de recompensas y reconocimiento al buen desempeño gubernamental, permiten la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño organizacional, apoyan el proceso de desarrollo organizacional, y la formulación de políticas de mediano y largo plazo, generan un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, eliminando trámites innecesarios.

En el sector público, los indicadores mejoran la información sobre desempeño de los servicios y facilita la discusión presupuestaria teniendo como base los resultados obtenidos. Los objetivos anteriores se logran en la medida en que en las organizaciones exista el conocimiento y la voluntad gubernamental por introducir una política de evaluación con una noción estratégica y orientada hacia la competitividad y el desarrollo, en el sentido, de que tal evaluación tenga la capacidad de prever, anticipar y pronosticar una serie de eventualidades que cuestionen los objetivos organizacionales. Si esta capacidad de evaluación hubiera existido en los gobiernos locales en México, el problema de las limitaciones del desarrollo no tendría las dimensiones que ha alcanzado en la actualidad. Es evidente que ha habido una falta de capacidad gubernamental para promover e institucionalizar una gestión y una política estratégica para promover una agenda en competitividad y bienestar.

Si bien los indicadores de desempeño son esencialmente una herramienta de gestión utilizada para identificar y evaluar, deben ser siempre vistos como señales o guías y no como medidas absolutas (Berry, *et. al.*, 1993). Lo fundamental es la capacidad de diseñar un enfoque de gestión estratégica que oriente el tipo de indicadores que permitirán evaluar y monitorear la implementación de las políticas y sus impactos en materia de competitividad y bienestar. No obstante la utilidad que prestan los indicadores para lograr una gestión eficiente, éstos han sido criticados por algunos investigadores como Nick Tilley del Ministerio del Interior británico (Home Office), quien advierte algunos peligros sobre su utilización (Barrientos, 2000). Entre otros menciona los siguientes:

1. Una visión estrecha. Énfasis puesto solamente en los aspectos cuantificables de los resultados, desentendiéndose de los aspectos no cuantificables;
2. Sub-optimización. Una producción de servicios de baja calidad, a causa de la concentración en objetivos definidos a costa de objetivos estratégicos;
3. Miopía. Poca importancia acordada a los objetivos a largo plazo;
4. Obsesión por la medida. Ocuparse solamente de aquello que es posible medir, dejando de lado aquello no cuantificable y que puede ser significativo;
5. Mala representación. Corrupción de los datos, aceptación de la significación aparente producida por los datos;
6. Juegos. Manipulación estratégica de los comportamientos, producción de objetivos fáciles de lograr y aparentar éxitos cuando conviene;
7. Osificación. Seguimiento inflexible de los objetivos definidos en un período particular de tiempo, y
8. Desmoralización. Pérdida de confianza e interés entre los trabajadores que cumplen tareas no susceptibles a ser cuantificables (Barrientos, 2000).

Varios de los aspectos anteriores se asocian a la ausencia de un enfoque estratégico en la utilización de los indicadores para medir el desempeño gubernamental. En el caso de las políticas de seguridad pública, su evaluación como se apreciará posteriormente, resulta compleja, dada la variedad de criterios que condicionan tanto la gestión y las diferentes fases de las políticas en la materia. Por ejemplo, otros autores sostienen

que el uso de indicadores cuantitativos muchas veces pasa por alto la evaluación adecuada de la calidad de la gestión policial.

El análisis de la calidad de la gestión es fundamental, porque generalmente se deja de lado que, los resultados y los impactos de las políticas de seguridad, dependen de la calidad de los procesos de toma de decisiones. Esta concepción de la calidad está asociada a un nuevo enfoque de gestión pública, especialmente asociado a una noción estratégica. Fundamentar que una organización policíaca es deficiente o eficaz, tiene que ver con un análisis de algunos aspectos estratégicos de la calidad de la gestión. En ese sentido, la Nueva Gestión Pública ha propuesto una gestión de calidad (Aguilar, 2006), cuyo objetivo central es crear y agregar valor a los ciudadanos y sus comunidades. Algunos elementos de la gestión de la calidad son:

- Capacidad de respuesta a y satisfacción de las demandas/ expectativas de los usuarios;
- Dirección por procesos y fomento del trabajo en equipo;
- Valoración de las personas: triángulo de la satisfacción de las autoridades –el personal– los usuarios;
- Gerencia de control y aseguramiento de calidad;
- Mejora continua, y
- Certificación.

Respecto a la frecuencia con que se deben hacer las mediciones bajo un sistema de evaluación, es obvio que un sistema que reporte mensualmente las actividades es más exigente que otro que las informe anual o semestralmente. Esto va a depender de la estrategia escogida por la autoridad. Esto es importante porque dependiendo de la velocidad con que se produzca la retroalimentación, se podrán dar las órdenes y medir sus efectos. Por ejemplo, el Departamento de Policía de Nueva York, evalúa las estadísticas y los indicadores de desempeño policial diariamente, mientras que la policía del West Mercia en Inglaterra lo hace una vez al mes (Barrientos, 2000). Es decir, el criterio se asocia con el nivel de prioridad social del problema.

El caso de México, uno de los problemas de la medición se vincula con el deficiente sistema de información con el que se cuenta. En gobiernos de alternancia democrática, la sistematización de la información delictiva

inicio en 1996, pero se han mantenido problemas para la recopilación de información, existen sistemas deficientes y además hay una tendencia a depurar la información, especialmente cuando los índices de inseguridad cuestionan el desempeño gubernamental. En el transcurso de los años, los nuevos enfoques de gestión pública en los municipios mexicanos que se han diseñado de manera incipiente no han considerado la relevancia estratégica de contar con un sistema de indicadores, orientados bajo una política de evaluación y de monitoreo que permitan la implementación de una gestión y de políticas orientadas hacia la competitividad y el bienestar.

Uno de los temas de gestión y de política es la calidad de las mismas que permitan diseñar, implementar y evaluar tanto el desempeño como las políticas públicas con criterios de calidad. La calidad en la gestión puede asociarse en términos de:

- Recursos humanos;
- Infraestructura, y
- Recursos materiales y equipamiento.

Las orientaciones de cómo promover la calidad en el servicio dependen de los nuevos enfoques de gestión, que se asocian a su organización, dirección y operación (véase cuadro siguiente).

Cuadro II

TIPOS DE ENFOQUES HACIA LA CALIDAD EN EL SERVICIO

<p><i>Gestión Institucional.</i> Capacidad de rediseñar la institución con criterios de eficacia, eficiencia.</p>
<p><i>Gestión Financiera.</i> Capacidad de cómo distribuir el gasto con criterios de eficiencia y efectividad social: gasto con impactos en la reducción de la inseguridad.</p>
<p><i>Gestión Estratégica.</i> Capacidad de anticipar y prever los factores de inseguridad pública.</p>
<p><i>Gestión de Calidad.</i> Capacidad de implantar una gestión de calidad en la detención de importantes delincuentes, sustentada con una calidad en los procesos de toma de decisiones.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En cada una de las dimensiones de los anteriores tipos de gestión está presente el enfoque estratégico que orienta, define y operacionaliza acciones, estrategias y mecanismos orientados hacia la calidad e impacto de la gestión y de las políticas. Estas fases no necesariamente se han institucionalizado en el caso mexicano y en particular en los municipios mexicanos, lo que se atribuye al dilema de tratar de ofrecer cobertura en las políticas o calidad de las mismas. Desde nuestra perspectiva, cobertura y calidad en las políticas no son incompatibles, si previamente no existe un modelo de gestión estratégico que fortalezca la capacidad de gestión local en términos de las prioridades locales en materia de competitividad y bienestar.

Resumiendo, la adopción en los municipios mexicanos de políticas de evaluación estratégica dependerá de fortalecer la gestión con criterios de eficacia, eficiencia y efectividad social, esto dependerá de que los municipios cuenten con las siguientes condiciones mínimas:

- Reconocer la importancia estratégica de la evaluación;
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de gestión y evaluación de políticas;
- Definición de agendas estratégicas de evaluación en el marco de la competitividad y el bienestar;
- Identificar las distintas dimensiones e impactos de la evaluación;
- Priorización de las políticas de evaluación, y
- Elaboración de planes estratégicos en materia de evaluación y sus indicadores estratégicos.

VI. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL EN MÉXICO: ALGUNAS EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

En un contexto mexicano, se han promovido distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición de desempeño en un ámbito local. Además, se han desarrollado diversos estudios, fundamentalmente académicos, que intentan construir indicadores y bases de datos que permitan analizar el desempeño de los municipios, emitir sugerencias

técnicas para mejorar la gestión y/o clasificar a los municipios de acuerdo con diversos indicadores.⁸

Estas iniciativas se consideran relativamente nuevas debido a las siguientes razones:

- El reconocimiento de la utilidad de los sistemas de medición de desempeño para mejorar la gestión pública es un hecho reciente (al menos en México), y
- No existía información sistemática y ordenada a nivel municipal que fundamentara la implementación de este tipo de herramientas (falta de visión a largo plazo, capacidad institucional y liderazgo).

A principios de esta década se dieron los primeros avances metodológicos sobre la temática de los Sistemas de Medición de Desempeño (SMD) en un contexto local. Dichos adelantos han sido emprendidos por diversos actores del desarrollo municipal (académico, gubernamental y privado). Este tipo de iniciativas son los SMD *asociados*, que son creados por instituciones públicas o asociaciones con el fin de conocer la situación municipal en determinada región o a nivel nacional. Es decir, son fuentes de información enfocados a la recopilación de datos de los gobiernos municipales y que a su vez, dicha información sea convertida en indicadores de diversas modalidades. Los casos más conocidos de este tipo de sistemas son los creados por los gobiernos centrales, ya que son una fuente de información para conocer la situación que guardan los municipios de su país y que esta misma sea una herramienta para la toma de decisiones desde un nivel central al subnacional (para la implementación de proyectos estratégicos y políticas públicas regionales y locales).

Ante lo anterior, se resume que este tipo de iniciativas son importantes en la medida que la información que resulte sea utilizada para la toma

⁸ *La medición de la gestión de entes públicos subnacionales a partir de herramientas de evaluación del desempeño, se ha convertido en un tema de creciente interés no sólo en México, sino en América Latina. Desde las políticas de modernización del Estado, introducidas en los años noventa y, posteriormente, el crecimiento de la importancia de la gestión descentralizada en la mayoría de los países de la región, se comienza a demandar mayor responsabilidad y resultados de los gobiernos regionales y municipales.*

de decisiones de los gestores de políticas subnacionales. Sin embargo, ¿Cuáles han sido los resultados de estos SMD para promover procesos de fortalecimiento a las capacidades institucionales de los gobiernos locales? Ante esta interrogante, se puede mencionar que este tipo de sistemas son una herramienta fundamental para un ámbito académico, ya que forma parte de importantes fuentes de información. La contraparte, se establece por los siguientes aspectos primordiales (véase Cuadro III).

Al igual que los aspectos anteriores, se plantea como punto de partida la escasa capacidad institucional ejercida por la instancia responsable del federalismo en México (INAFED) para fomentar una gestión eficaz del desarrollo regional y local bajo responsabilidad compartida. En términos de Agranoff (1997:151):

Un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura.

En este contexto, se espera que el INAFED promueva que los gobiernos subnacionales de México mejoren la gestión de sus programas y su desempeño. Según el propio Agranoff (1997), el aumento de la capacidad es el objetivo de muchos programas de desarrollo de liderazgo y de la gestión intergubernamental. Por ejemplo, una estrategia para promover el desarrollo local la establecen los programas de modernización, en tal sentido, la tarea del INAFED partiría en fomentar las capacidades locales y regionales en áreas como: estrategias y técnicas administrativas, la renovación y motivación del recurso humano y desarrollo de los principios de la gestión para resultados en un ámbito local, entre otras. Sin embargo, este escenario se presenta como una agenda pendiente del propio gobierno federal y de la instancia responsable del federalismo para fomentar mayores capacidades institucionales de los gobiernos locales y estatales en México.

Experiencias de sistemas de evaluación en gobiernos locales mexicanos

En el caso concreto de los municipios en México, han existido diversos esfuerzos por incluir dentro de sus acciones gubernamentales aspectos relacionados con el monitoreo y evaluación de la gestión pública. Este tipo

Cuadro III
RETOS Y LIMITACIONES DE LOS SMD ASOCIADOS EN MÉXICO

Limitaciones generales	Retos y Oportunidades
Se reconoce el esfuerzo en este tipo de sistemas. Sin embargo, han quedado limitados en diversos aspectos: escasa información disponible, nulo apoyo tecnológico y computacional, falta de dinamismo para la exploración de estos sistemas, no se cuenta con información de todos los municipios del país.	Fortalecer estos sistemas con inversión en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), ampliar las variables y temas de información que se exponen en los sistemas, definir elementos para el manejo ágil y flexible; y ampliar la cobertura con información de todos los municipios de país.
No es utilizada esta información para la toma de decisiones en las políticas públicas subnacionales.	Fuente de información fundamental para la asignación eficaz de recursos públicos en los municipios de México.
El INAFED, como instancia responsable del federalismo en México ha quedado limitado en utilizar este tipo de fuentes para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales.	El INAFED tiene la oportunidad de tomar la información de estos sistemas para fundamentar la toma de decisiones en distintos aspectos: focalizar problemáticas sociales por municipio y gestionar su solución, promover programas de descentralización acorde a las características territoriales del municipio, apoyo directo en municipios vulnerables y demostrar liderazgo y capacidad para fomentar modelos de gestión que ayuden a los ayuntamientos a fortalecer sus capacidades institucionales.
Escasa cultura de medición y evaluación por resultados.	Lograr un rediseño institucional en la instancia responsable del federalismo en México: el INAFED. Así mismo, en los gobiernos municipales.

Fuente: Elaboración propia.

de esfuerzos pueden catalogarse como SMD *específicos*, que aunque en ocasiones son encabezados por organizaciones externas,⁹ han adecuado sistemas de monitoreo y medición con base en sus características propias como gobierno local. Un SMD de estas características se describe como aquellos modelos de gestión que han adoptado diversos municipios para conocer su actuación, creando sistemas de información basándose en sus características organizacionales, servicios públicos que brindan – entre otros– e integrando en los mismos indicadores como apoyo en la medición.

En este contexto, se premia la visión y es fuerza de los gobiernos locales mexicanos que han adaptado este tipo de iniciativas por voluntad propia, a pesar de que la instancia responsable del federalismo en México no cuente con una agenda estratégica y con orientación a resultados que fomente este tipo de modelos,¹⁰ por lo tanto, ante este tipo de experiencias de evaluación en lo local, se pueden considerar avances en buscar orientar al municipio mexicano hacia resultados y fortalecer sus capacidades institucionales, ya que han rediseñado elementos de su gestión para guiar al el municipio a determinado fin (véase Cuadro IV).

9 *Un ejemplo en este sentido es la Asociación de Municipios de México A.C (AMMAC), quien desde su creación en 1994, ha buscado entre los municipios afiliados mejorar sus condiciones de gestión. Uno de los principales programas de la AMMAC es el Sistema de Indicadores del Desempeño (SINDES), iniciando operaciones en el año 2001. El objetivo general del SINDES es la de ser una herramienta que contribuya a establecer y consolidar procesos mediante el uso de indicadores en diversas temáticas del quehacer municipal, lo cual, los municipios participantes utilizan los indicadores establecidos en el programa como base metodológica para la medición de su gestión. Véase AMMAC (2008).*

10 *El INAFED le ha brindado prioridad dentro de su gestión al programa denominado Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local). El objetivo del programa es “aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas, que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente” (SEGOB, 2008). Queda entendido que el fin último de este programa es fortalecer los siguientes aspectos municipales: que el gobierno local contemple en su gestión las condiciones mínimas que todo municipio debe tener: servicios, funciones (en base a INAFED) y fortalecer la descentralización en el país mediante recursos federales (solo en los puntos que el municipio adopta como áreas vulnerables). La Agenda “Desde lo Local” está basada en la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas.*

En este sentido, se puede destacar a los municipios de Puebla, Chihuahua, Guadalajara, entre otros, quienes han llevado a cabo esfuerzos por incorporar mecanismos de evaluación del desempeño en su gestión (Villalobos, 2009, ICMA, 2006); por lo tanto, se consideran avances en la materia, destacando, modificaciones a su marco normativo local, cambios organizacionales y funcionales y modelos de evaluación adecuados a los servicios públicos que brindan.

Cuadro IV
EXPERIENCIAS DE SMD EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Jurídicas	Organizacionales	Evaluación
Reglamentos para los procesos de planeación gubernamental.	Áreas específicas para el proceso de evaluación del desempeño.	Continuidad en los procesos de evaluación del desempeño.
Normatividad interna para las áreas responsables de la planeación-programación-presupuesto.	Las áreas responsables de los procesos de evaluación cuentan con estructuras administrativas sólidas.	SMD adecuados a sus estructuras y servicios públicos brindados.
Se encuentra normado el concepto de evaluación.		Uso de TIC para el desarrollo de los SMD, así como para su difusión.
		Apoyo en indicadores de diversas modalidades para la evaluación.
		Utilidad de la información proveniente de los SMD.

Fuente: Elaboración propia.

De inicio, se puede apreciar que las experiencias de los municipios con este tipo de esfuerzos se caracterizan por contar con normatividad local en diversos aspectos, principalmente enfocados a la planeación-presupuestación; lo que indica que se cuenta con el sustento jurídico para identificar la manera de ejercer este tipo de prácticas, quienes serán los responsables de las mismas y sus principales tareas en estos procesos.¹¹ En el caso de la estructura organizacional, se subraya la presencia de

¹¹ Aunque los gobiernos locales dependen en gran medida del congreso local para diversas disposiciones jurídicas, el municipio tiene la plena facultad de generar reglamentación interna. Por lo tanto, no es ningún impedimento para los gobiernos municipales el que las entidades federativas no fomenten este tipo de gestión. Los municipios por propia cuenta pueden tomar el liderazgo para elaborar una reglamentación interna orientada hacia resultados.

un área específica que es responsable dentro del gobierno local de la evaluación del desempeño. De esta manera, se refleja la importancia de contar con un área definida para la labor de dichas tareas; además, se complementa con el hecho de que estas estructuras se encuentran fortalecidas internamente.¹²

Un aspecto que se destaca es el hecho de que los municipios referidos con este tipo de iniciativas, cuentan con diversos elementos de gestión fundamentales para fortalecer los mecanismos de evaluación con los que cuentan. Primeramente, han desarrollado bajo sus posibilidades económicas, estructura orgánica y funcional, un SMD adecuado al contexto de su municipio. Esta situación mantiene como ventajas fundamentales las siguientes:

- Creación de indicadores específicos por área de gestión (servicios públicos, seguridad pública, protección civil, etcétera);
- Oportunidad de evaluar su gestión en base a los servicios que ofrecen a la ciudadanía. Por supuesto, su respectivo control y seguimiento, y
- La información les resulta útil para diversos informes y para la toma de decisiones.

Un segundo punto define un aspecto fundamental en el escenario actual de globalización: el gobierno electrónico. Lo que indica que estos municipios han tenido la iniciativa de difundir sus SMD y sus resultados a la ciudadanía. Además, de que utilizan esta herramienta tecnológica para facilitarles internamente la retroalimentación y manejo de los indicadores de medición.

Ante las experiencias anteriores, es de mencionar algunas limitantes de estas iniciativas, ya que efectivamente, han incorporado SMD adecuados a su entorno de desenvolvimiento, servicios públicos que brindan, han reformado reglamentos locales, entre otras, no han formado parte de la cultura de gestión del ayuntamiento, es decir, no existe una *política efectiva de evaluación del desempeño* en un ámbito local. (Véase Cuadro V).

12 *El caso del municipio de Guadalajara se destaca por la Dirección General de Coordinación y Planeación Municipal, la cual contempla en su estructura orgánica a la Dirección de Evaluación y Seguimiento. Véase Villalobos (2009).*

Cuadro V
COMPARATIVO DE ENFOQUE DE GESTIÓN
Y EVALUACIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO

Elementos	Administración Tradicional	Gestión para Resultados
Enfoque de Gestión para Resultados (GpR).	Sin cultura	Prevaliente
Normatividad hacia resultados.	Algunos elementos	Definida y en constantes cambios
Metodología de Marco Lógico (MML).	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Matriz de Indicadores (MIR).	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Presupuesto basado en Resultados (PbR).	Indicios de su aparición	Esencia del ejercicio presupuestal
TIC para el monitoreo y control de gestión.	Utilizada	Frecuentemente en innovación
Transparencia y rendición de cuentas.	Intención de institucionalizarse	Eficaz política de transparencia
Gestión y evaluación transversal.	Sin utilizarse	Utilizada y en proceso de madurez
Articulación entre gestión, políticas y evaluación.	Desarticulación	Eficaz articulación
Cultura de evaluación del desempeño.	Sin cultura	Cultura fincada y en crecimiento
Evaluaciones independientes.	No se contemplan	Utilizadas como parte de la gestión.

Fuente: Elaboración propia.

En este cuadro comparativo de gestión y evaluación destaca el gran reto que existe en el municipio mexicano de fomentar un rediseño en su gestión y enfocar su visión de gobierno hacia resultados. Como primer punto, buscar un rediseño local por medio de una cultura organizacional y directiva orientada a resultados, el cual, parte de la visión y liderazgo de los actores políticos en reproducir en su organización una cultura de gestión enfocada a la generación de impactos sociales. Este enfoque en lo local es el pilar de las futuras acciones que realicen los municipios; en términos, de que si se cuenta con la esencia de fomentar *resultados e impactos sociales*, todo modelo, plan o estrategia tendrá el soporte y visión política de ejecutarse, desde una serie de reformas jurídicas que institucionalicen legalmente la gestión para resultados, hasta un cambio en el paradigma de gestión y ejecución del presupuesto.

A manera de conclusión, se debe destacar profundamente el enfoque de gestión y evaluación transversal, que en este marco, ha sido utilizado con éxito en la política social en Brasil, lo que indica la visión y perspectiva de generar desarrollo en la nación y de manera sustentable.¹³ Sin embargo, ¿de qué manera los gobiernos locales pueden implementar un enfoque de gestión y evaluación transversal si no cuentan con una base sólida en cuanto a una eficaz evaluación de programas, políticas públicas y del desempeño institucional? Es decir, se requiere que los municipios mexicanos consoliden una estrategia de evaluación intermunicipal, (del desempeño de sus instituciones y de los resultados los programas y políticas públicas de su gobierno), para que posteriormente logren la capacidad de evaluar desde la raíz y a

13 *El resultado del enfoque brasileño lo refleja el Estudio Nacional de Demografía y Salud de la Infancia y la Mujer, divulgado por el Ministerio de Sanidad, destacando que la desnutrición infantil en niños menores de 5 años se redujo cerca de un 50% en Brasil entre 1996 y 2006. La disminución contribuyó a una caída del 44% de la mortalidad infantil. Según la citada investigación, la tasa de mortalidad cayó de 39 de cada mil nacidos vivos en 1996 a 22 por mil en 2007. Actualmente, el porcentaje está en 22.1 por mil nacidos vivos y el Ministerio espera una tasa aún menor para 2012: 14.4 por mil. La desnutrición aguda afecta al 1.6% de los menores brasileños de esa franja de edad, un porcentaje que se sitúa por debajo del límite de referencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los datos muestran que el incremento del nivel de escolarización de las madres y de la renta media de la familia, la ampliación del programa Salud de Familia y la Bolsa Familia, una ayuda económica de la que disfrutaban 45 millones de brasileños, son políticas de efecto acumulativo que permiten mejorar la alimentación infantil en el país. Para una mayor profundidad en este análisis. Véase Vaitsman, Rodriguez y Sousa (2006).*

fondo, las diversas problemáticas donde interfieren los tres órdenes de gobierno (transversalmente).

Ante lo expuesto, se presenta la urgente definición de una agenda municipal que busque fortalecer las capacidades institucionales del gobierno local. En este sentido, se establece la necesidad de que el municipio mexicano contemple a la *gestión para resultados* como naturaleza de su gobierno. Por lo tanto, el accionar este tipo de agendas permitiría al municipio mexicano cambiar de un gobierno tradicional a uno que busca en sus acciones mejorar el desarrollo local de la región.

Consideraciones finales

El objetivo principal de este apartado fue analizar la importancia y los retos institucionales de la evaluación del desempeño en México dentro de un contexto municipal. Las razones principales para evaluar el papel de los gobiernos y de sus políticas se asocian en términos de que es una condición previa a cualquier esfuerzo de racionalización de la gestión; en otras palabras, la evaluación fundamentada con un enfoque integral y transversal permite la transparencia, monitorea los rendimientos organizacionales y sobre todo permite evitar y reducir la corrupción imperante en la gestión local. No obstante, a pesar de estas ventajas, los procesos de evaluación no se han institucionalizado en los municipios mexicanos y en la actualidad se concibe como un reto de la gestión, dada la necesidad de optimizar los recursos y promover un mayor impacto en las políticas locales hacia la competitividad y el bienestar.

En este sentido, se pudo definir que en la actualidad, México cuenta con la institucionalización jurídica de mecanismos de evaluación en los tres órdenes de gobierno. Por lo tanto, inicia el reto para las entidades federativas y los municipios en rediseñar su gestión, adecuar la normatividad local y por supuesto, institucionalizar efectivamente una política de evaluación al desempeño en lo local. En estos términos, una institucionalización efectiva de una política de evaluación en lo local se dará en la medida que se cuenten con los siguientes elementos; en términos de Bustelo (2009) son los siguientes:

- Práctica evaluadora;
- Formación específica y de especialización (postgrado);

- Asociaciones profesionales;
- Publicaciones especializadas: acervo bibliográfico;
- Instituciones y unidades de evaluación dentro de las organizaciones (sistemas, metodologías, prácticas);
- Diferentes roles respecto a la evaluación (evaluadores, gestores, comanditarios, hacedores de política), y
- Políticas de evaluación.

Por lo anterior, son aspectos que no han sido considerados en un ámbito local y que se define el reto de rediseñar su gestión en búsqueda de una política eficaz de evaluación del desempeño. En este marco, la adopción en los municipios mexicanos de políticas de evaluación estratégica dependerá de fortalecer la gestión con criterios de eficacia, eficiencia efectividad y esto dependerá de que los municipios cuenten con las siguientes condiciones mínimas, destacando el reconocimiento y la importancia estratégica de la evaluación del desempeño, fortaleciendo las capacidades institucionales en materia de gestión y evaluación de políticas, definiendo agendas estratégicas de evaluación en el marco de la competitividad y bienestar. Por lo tanto, se define la necesidad de un cambio en la manera de ejercer la AP en un ámbito municipal, aspecto fundamental para generar desarrollo en la nación desde un contexto local.

A manera de conclusión, la relación entre un gobierno con enfoque a resultados y la evaluación del desempeño se puede definir de la siguiente manera. Un gobierno que contemple un enfoque social, hacia impactos tiene la característica de contar en sus estructuras gubernamentales con mecanismos de evaluación de su gestión; por lo tanto, estos gobiernos fomentan esa cultura en los actores que lo integran y su vez, a los tomadores de decisiones de programas y políticas públicas. Lo anterior deja en el entendido de que los mecanismos de evaluación forman parte integral del Estado, como una manera de conocer si realmente se están generando resultados o, si realmente sus acciones están fomentando un mayor desarrollo.

De esta manera, se destaca la adopción del Estado con los procesos y métodos de evaluación. En este sentido, ¿Qué gestión para resultados no contempla a la evaluación del desempeño para medir y evaluar su gestión? Ante lo anterior, no puede existir una gestión para resultados si no se incluye a la evaluación del desempeño como parte integral de

sus acciones. Por lo tanto, ¿cómo un gobierno conocerá si realmente está generando resultados si no cuenta con mecanismos de evaluación? Se deja en claro la articulación en ambas partes, por una el gobierno orientado hacia resultados y por otra, la medición de los mismos.

Sin embargo, los municipios por ser el nivel de gobierno con menos fortaleza económica y con una menor estructura organizacional, han dependido enormemente de las decisiones del gobierno central, con énfasis en los recursos, pero de igual forma, para realizar iniciativas y cambios en sus enfoques de gestión y manera de ejercer la AP local. Este hecho deja totalmente en claro la centralización político-administrativo que se presenta en nuestro país. Pero, independientemente de esta situación, los gobiernos locales deben innovar, ser líderes en iniciativas para mejorar su gobernanza e incrementar el desarrollo local del país; aspectos que sin duda se reforzarían con un nuevo enfoque de gestión y evaluación por resultados.