

CAPÍTULO 6

METODOLOGÍAS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO MUNICIPAL. IDENTIFICACIÓN DE EJES DE REFERENCIA

El capítulo tiene dos objetivos interrelacionados: revisar diversas metodologías orientadas a evaluar el desempeño municipal e identificar los ejes de referencia comunes que éstas tienen. Estos ejes de referencia corresponden a las variables independientes de la investigación. El capítulo responde además a la necesidad de conocer las capacidades técnicas que han desarrollado organismos académicos, sociales y públicos en torno a la evaluación del desempeño municipal.

El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera, se analizan dos conceptos claves manejados en la investigación: desempeño (variable dependiente de la investigación) y evaluación. En esta parte se conceptualizan y tratan sus especificidades. En la segunda, se examinan las metodologías diseñadas por Silva (2002); Cabrero (2000); Montenegro y Porras (2005); Arriagada (2002); INAFED (S/f, 2004); Ziccardi y Saltalamacchia (2005); Ortegón; Pacheco y Prieto (2005), y AMMAC-ICMA (2008). En la tercera, se identifican y agrupan los ejes de referencia que presentan en común estas metodologías. En la cuarta, y última, se determina la relevancia de los ejes identificados mediante la técnica de jerarquización analítica (Algoritmo de Saaty).

6.1. Evaluación del desempeño municipal

En la perspectiva del desarrollo local, el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos municipales ha cobrado relevancia especial. Este fortalecimiento todavía se hace más necesario en aquellos municipios con características rurales y semi-urbanas, cuyos niveles de desarrollo, por lo regular, son muy bajos. Los gobiernos municipales son las primeras instancias responsables en la promoción del desarrollo local, por ser los que tienen mayor posibilidad de definir, adecuadamente, las formas concretas que deben asumir las acciones públicas.

La posibilidad de incidir en el desarrollo local, por parte de los gobiernos municipales, está en la construcción y en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, pues contribuiría a superar sus limitaciones y mejorar su desempeño. Esta percepción de cambio ha estimulado el diseño y la implementación de herramientas administrativas, siendo una de las más significativas las metodologías de evaluación del desempeño, orientadas principalmente a dar seguimiento a las acciones del gobierno local y a proporcionar parámetros confiables que sirvan de base para tomar decisiones.⁶⁶

66 Las capacidades de gestión son medios que deben intentar producir escenarios propicios para la generación de procesos de desarrollo local (finalidad).

Toda acción del gobierno local debe ser acompañada de un proceso de evaluación que permita conocer de manera objetiva el éxito o fracaso obtenido, que facilite el análisis de cómo la administración municipal está implementando dicha acción (suministrar información para estimar, de manera sistemática, su desempeño), que aporte elementos para comparar su funcionamiento con respecto a uno deseable, y que derive en recomendaciones para la mejora continua.

En el contexto latinoamericano, se han detectado experiencias sobre evaluación del desempeño municipal. En Argentina, por ejemplo, se creó la Subsecretaría de Asuntos Municipales, con la encomienda de modernizar la administración local, colocando en el centro la evaluación del desempeño. En Brasil (en específico en el Estado de Paraná) se han asociado los gobiernos locales para fortalecer su toma de decisiones e implementar programas en forma conjunta, construyendo también, para conocer el avance de éstos, diversos mecanismos de evaluación. En Chile, se desarrolló el Sistema Nacional de Indicadores y se empezó a cuantificar las metas de desempeño que debían cumplir los distintos niveles de gobierno. En Colombia, se introdujeron programas de monitoreo social para detectar las exigencias de la sociedad y realizar diagnósticos adecuados y oportunos, además se formó el Sistema de Indicadores Sociales y de Gestión, que proporciona elementos para determinar el impacto de los programas ejecutados.⁶⁷

Se examinan, a continuación, dos conceptos claves que se manejan en esta idea introductoria y que son cruciales para el desarrollo de la presente investigación: desempeño municipal y evaluación.

6.1.1. Desempeño municipal: análisis conceptual⁶⁸

La palabra desempeño es tomada del inglés *performance*, refiriéndose al grado de cumplimiento de las responsabilidades, con atributos de calidad, que corresponden a una persona u organización. A mayor grado de cumplimiento de las responsabilidades, mejor desempeño. Sin embargo, esta traducción al castellano es vaga y confusa, pues se pueden encontrar distintos significados sobre desempeño, por ejemplo:

1. Ledo (2007: 30) lo define como la capacidad que tiene el individuo o la organización para desarrollar competentemente las funciones inherentes a las tareas que realiza.

67 Para profundizar más sobre las experiencias de evaluación del desempeño público en América Latina consúltense Arriagada (2002: 17-21).

68 Este subtema corresponde a la conceptualización de la variable dependiente de la investigación.

2. Peña (2002: 6) lo asocia con toda acción realizada por un individuo u organización, como respuesta a lo que se le asigna como tarea y que será medida con base en su ejecución.
3. Remedio (2005: 5) sostiene que el desempeño se expresa en cualquier actividad sólo si alguien está capacitado para efectuarla, es decir, vincula la preparación de personas u organizaciones para desarrollar las tareas que conducen a un objetivo preestablecido.
4. En el Diccionario de la Real Academia Española se define como la acción y efecto de desempeñar o desempeñarse. En tanto, desempeñarse significa cumplir con una responsabilidad o realizar una acción que ha sido aceptada como obligación, de la cual se obtiene una satisfacción.

En el primer concepto –el de Ledo– se destaca la relación entre desempeño y capacidad, donde el primer término está en función del segundo, entendiéndose que si las tareas no se realizan competentemente entonces no hay desempeño. En la definición de Peña, el desempeño se reduce a un proceso de cumplimiento de responsabilidades, sin atender los resultados o efectos obtenidos. En el tercer concepto, el desempeño se vincula con la capacidad que se tiene para realizar una tarea. Esta propuesta se relaciona directamente con la definición de Ledo, sin embargo, aquí se agrega que dicha capacidad está orientada a la consecución de objetivos ya establecidos. En el cuarto, la Real Academia Española también hace alusión al cumplimiento de responsabilidades, como en la segunda definición (Peña), pero el significado de la palabra se extiende al conjunto de acciones que se realizan para lograr objetivos estipulados.

El concepto de desempeño, como se puede apreciar, es discutible y complejo, es un término plural que busca englobar diversos factores (cumplimiento de funciones, capacidad para realizarlas y alcance que éstas tienen), es un elemento cuantificable, la mayoría de las veces, para ser medido y evaluado. El desempeño puede ser de tres niveles: individual, grupal y organizacional.

En el marco de esta investigación, se toma este último nivel, ya que se considera al gobierno local como una organización socio-política. Por tanto, el desempeño, dentro del contexto del sector público municipal, hace referencia a la forma en cómo satisface este gobierno las demandas de la ciudadanía y cómo encara las competencias y responsabilidades que le corresponden (gobierno y reglamentación, planeación del desarrollo, provisión de servicios públicos, manejo de la hacienda pública, promoción de la participación ciudadana y transparencia/rendición de cuentas) buscando obtener resulta-

dos concretos. Es la manera cómo trabaja el gobierno municipal, juzgado por el grado de cumplimiento de sus competencias y responsabilidades.⁶⁹

6.1.2. Evaluación y gobierno municipal

Aguilar y Ander-Egg (1992: 18) definen la evaluación como una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, encaminada a obtener, de manera válida y fiable, datos e información relevante, que permitan apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de las actividades que se han realizado (realizan o realizarán) para producir efectos y resultados concretos. Esta información ayuda a identificar el grado en que dichas actividades han contribuido al alcance de los objetivos, a la vez, sirve de base para tomar decisiones racional e inteligentemente entre los diferentes cursos de acción para solucionar problemas o para promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de las actividades.

En esta definición, que es adoptada en el presente trabajo,⁷⁰ se detectan elementos característicos de la evaluación:

- Su objetivo es determinar el grado de avance en los objetivos o metas preestablecidas.
- Es un ejercicio de investigación social aplicado.
- Es una acción sistemática, planificada y dirigida.
- Proporciona datos e información relevante, válida y confiable.
- Genera bases para orientar la toma de decisiones.

Esta definición, no obstante, alude casi exclusivamente a la evaluación de programas públicos, donde el organismo responsable de ejecutarlos está bien definido, tiene funciones específicas, cuenta con una estructura estable y, por lo regular, se encarga de llevarlos a cabo sin la intervención directa de otros organismos. Los objetivos de los programas también están bien delimitados y explícitos.

Se requiere, además de lo anterior, elaborar evaluaciones sobre organizaciones más complejas (por ejemplo, del gobierno local en su conjunto), donde los objetivos son muchos, amplios y variados, con la existencia de múltiples

69 La diferencia entre desempeño y rendimiento es clara. El desempeño se refiere a la forma en cómo se está realizando una actividad y el rendimiento hace referencia al resultado deseado con la realización de esa actividad. El rendimiento es resultado del desempeño.

70 La definición de Aguilar y Ander-Egg también es utilizada y adoptada por Ziccardi y Saltalamacchia (2005: 6) en su propuesta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos de ciudades mexicanas.

programas que suponen distintas lógicas de acción, y donde los consensos sobre la determinación y ejecución de dichos programas son a veces difíciles de obtener.

Tanto la evaluación de programas como la evaluación organizacional pueden clasificarse según varios criterios. Entre éstos se pueden distinguir principalmente tres: por los objetivos perseguidos, por el momento en que se realiza y por los aspectos que se someten a consideración (véase cuadro 26).

Cuadro 26
Criterios y propuesta de clasificación
para identificar tipos de evaluación

Criterio de clasificación	Propuesta de clasificación
Objetivos establecidos	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de resultados. Se concentra en determinar cuánto se alcanzó del objetivo. - Evaluación de producto. Busca precisar el producto que generaron las diversas acciones que se emprendieron para lograr el objetivo.
Momento de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación ex ante (antes). Se evalúan las condiciones en que se inicia un programa o la actuación de una organización. - Evaluación concurrente (durante). Se evalúan las decisiones, los métodos y las técnicas utilizadas en la realización de un programa o en la actuación de una organización. - Evaluación ex post (después). Se evalúan los resultados de un programa o de una organización.
Aspectos para evaluar	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación total. Corresponde a una evaluación completa de la organización o del programa. - Evaluación parcial. Se refiere a la evaluación de algunos aspectos de la organización o de los programas.

Fuente: Elaboración propia con base en Ziccardi y Saltalamacchia (2005).

Para la evaluación del desempeño del gobierno municipal se toma la evaluación organizacional de tipo ex post, total y de producto. Por consiguiente, y sin el afán de ser repetitivos pero sí claros, la evaluación del desempeño del gobierno local hace referencia a un proceso sistemático, planificado y dirigido, orientado a obtener información útil, pertinente, coherente y consistente sobre la forma en cómo está atendiendo, este nivel de gobierno, las demandas de la ciudadanía y cómo está haciendo frente a sus competencias y responsabilidades.

Sin embargo, en el proceso de evaluación surgen dificultades que obstaculizan su implementación adecuada, por ejemplo (Chauca, 2005: 16-17):

- La planificación a corto plazo y la resistencia al cambio.
- Los Planes Municipales de Desarrollo y sus programas operativos presentan metas incuantificables en resultados, tiempo y recursos.
- Falta de transparencia en los resultados que generan las metodologías empleadas para evaluar el desempeño, se maquillan los resultados obtenidos favoreciendo a determinados funcionarios.
- La alta rotación de personal en la administración municipal y la limitada profesionalización de los recursos humanos impiden la existencia de una estructura orgánica estable y especializada, apta para ajustarse a la implementación de procesos de evaluación.
- La mayoría de las metodologías para evaluar el desempeño son confusas y dirigidas exclusivamente a municipios con características especiales (municipios urbanos y muy urbanos). Sus indicadores también resultan imprecisos.

La evaluación del desempeño del gobierno local debe adaptarse a las necesidades propias de cada instancia municipal y a las exigencias del entorno económico, político y social donde ésta ejerce su acción. Para que sea viable y se implemente, además requiere de la voluntad y la participación de todos los miembros del gobierno local (autoridades, funcionarios y empleados) o mínimo que no la obstaculicen.⁷¹

6.2. Metodologías para evaluar el desempeño municipal

La importancia del proceso de evaluación del desempeño del gobierno municipal ha generado diversas investigaciones traducidas en instrumentos metodológicos. A continuación, se revisan las propuestas de Silva (2002); Cabrero (2000); Montenegro y Porras (2005); Arriagada (2002); INAFED (S/f, 2004); Ziccardi y Saltalamacchia (2005); Ortegón; Pacheco y Prieto (2005), y AMMAC-ICMA (2008).

6.2.1. Metodología para la elaboración de estrategias del desarrollo local y regional⁷²

Iván Silva construyó una metodología publicada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en el

71 Se tiende a usar con similitud los términos evaluación y medición. Para efectos del presente trabajo, la medición es parte del proceso de evaluación. La medición del desempeño municipal se efectúa a través de indicadores que entregan una valoración cuantitativa de una variable específica (en el capítulo VII se aborda con profundidad este tema). La medición y otro conjunto de acciones estratégicas dan forma a la evaluación.

72 Con esta metodología, explica el mismo Silva (2002: vii), no se pretende presentar una metodología de aplicación universal, que no existe ni existirá, dado que la clave del desarrollo local está en adaptar las acciones políticas y económicas a las particularidades de la sociedad de cada territorio.

2002 orientada a integrar y coordinar las distintas acciones de los agentes que interactúan en el espacio local para diseñar soluciones que atiendan sus problemáticas. Esta metodología proyecta diagnósticos en materia económica, social y política. Fija, por ende, objetivos –con sus propias estrategias y planes de acción– que permitan aprovechar los recursos de desarrollo existentes en la localidad.

La metodología comprende seis fases (véase figura 2), que corresponden a las mismas de la planificación estratégica. La primera se refiere a la recolección y análisis de datos para realizar diagnósticos. Es el punto de partida. Se obtiene la información que facilite la identificación de las capacidades de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles con que cuenta el territorio local. Se determina, en otras palabras, el clima existente para el desarrollo local.

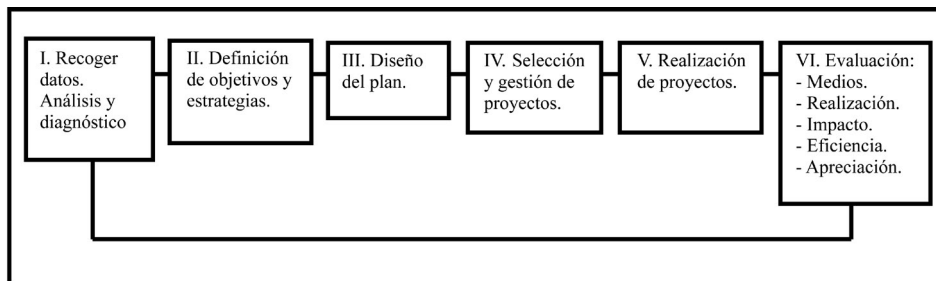
En la segunda, se definen los objetivos y las estrategias, se decide a dónde llegar y cómo se puede llegar. En la tercera, se diseña el plan de acción, especificando los proyectos, pre-evaluándolos por separado, identificando su estructura y considerando su viabilidad.⁷³ Es importante además ajustar los proyectos al tejido social, económico y político de la localidad, lo cual ayuda a determinar cuál proyecto se acepta y cuál se desecha (ésta es la cuarta fase). En la quinta, se realizan los proyectos. Las ideas se convierten en acciones prácticas. Se pone en marcha todo aquello que se programó y proyectó. En la sexta y última fase, se evalúan las iniciativas emprendidas para comprobar si realmente están produciendo los efectos esperados. La evaluación se ocupa de los siguientes aspectos:⁷⁴

- Medios. Utilización adecuada de los elementos integrados en los proyectos.
- Realización. Efectos de las medidas adoptadas en términos cuantificables.
- Impacto. Efectos a largo plazo de las acciones emprendidas.
- Eficiencia. Relación costo-beneficio obtenido con la realización de los proyectos.
- Apreciación. Satisfacción de los destinatarios.

73 A nivel conceptual es importante no confundir estrategia con proyecto. Los proyectos emergen de los cursos específicos de los planes de acción emprendidos dentro de una estrategia dada, que corresponde a un objetivo.

74 Esta última fase es la que interesa en la investigación, aquí están los ejes de referencia de evaluación.

Figura 2
Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local y regional



Fuente: Elaboración propia con base en Silva (2002).

Silva (2002: 175-176) especifica que la fortaleza de esta metodología está en identificar los agentes socio-económicos y políticos del espacio local y en seleccionar los proyectos que agrupen sus esfuerzos, que produzcan redes de solidaridad, que faciliten la circulación de información y que refuercen, o cambien, las estructuras existentes. La metodología indica entonces las fases que deben seguirse para contribuir a generar procesos de desarrollo local.

6.2.2. Metodología para diagnósticos estratégicos municipales

Enrique Cabrero en el 2000 presentó un conjunto de procesos para analizar, diseñar, implementar y evaluar las acciones de tipo administrativo y político que llevan a cabo los gobiernos municipales. A este conjunto de procesos lo denominó Gerencia Pública Municipal (GPM).⁷⁵ Este autor aclara que la GPM no es una adaptación de las técnicas de administración de empresas a las funciones del sector público, sino que se trata de técnicas exclusivas para atender los problemas de la gestión pública. Él mismo define a la GPM como una metodología para tomar decisiones en condiciones caracterizadas por la restricción de recursos y por un contexto de alta complejidad.⁷⁶

Uno de los procesos que se propone en la GPM es la elaboración de diagnósticos estratégicos municipales que integren análisis externos e internos (véase figura 3).⁷⁷ En el diagnóstico de variables externas se plantea recoger y estudiar información sobre la situación económica que condiciona el quehacer de la instancia municipal, sobre la situación política local y sobre

⁷⁵ Este documento fue publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).

⁷⁶ Cabrero (2000: 8-9) explica que existe una gran cantidad de variables en el ambiente municipal que evolucionan rápidamente y cuyo control sobre ellas es prácticamente nulo.

⁷⁷ Una sistematización clara de estos diagnósticos puede verse en Chauca (2005).

los aspectos que dan vida a la cultura, al capital social y a los símbolos que forjan el arraigo social en la localidad. Lo deseable en el análisis externo es obtener información que permita detectar las amenazas más importantes (aquellas que se consideren como críticas) y las oportunidades más latentes.

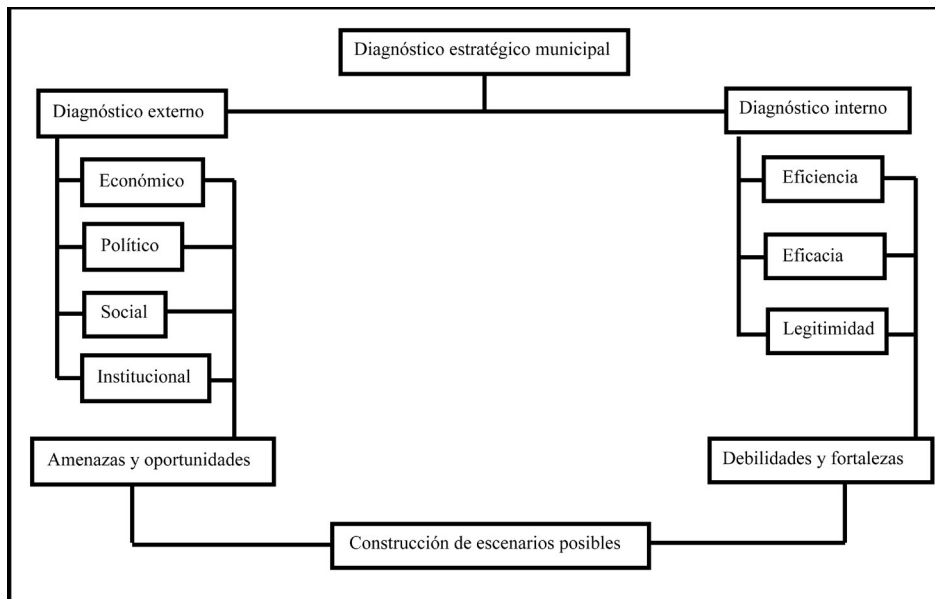
En el diagnóstico de variables internas se propone tomar en consideración tres ejes de referencia: eficiencia, eficacia y legitimidad. En el diagnóstico de eficiencia se analiza el manejo de los diferentes tipos de recursos (humanos, financieros, técnicos, materiales) empleados en las diversas actividades (administración interna, prestación de servicios) y relacionarlos con los diversos tipos de productos que se están generando (servicios ofrecidos, usuarios atendidos, trámites realizados, recursos liberados). La eficiencia aquí analiza la relación insumo/producto.

En el diagnóstico de eficacia se estudia la estructura orgánica del gobierno municipal y los sistemas de relación institucional que interfieren en el alcance de las metas. La eficacia visualiza los logros que se van generando. En el diagnóstico de legitimidad, se precisa el nivel de aceptación, apoyo y credibilidad que la municipalidad tiene de la ciudadanía. Este diagnóstico incluye exclusivamente variables de tipo cualitativo.

En el diagnóstico interno se sintetizan las fortalezas y debilidades más importantes de la estructura y del funcionamiento del gobierno municipal. Ambos diagnósticos (el externo y el interno), una vez concluidos, se interrelacionan para proyectar situaciones futuras en las que se puedan combinar amenazas con debilidades (escenario pesimista) u oportunidades con fortalezas (escenario optimista), se hacen también combinaciones de posibilidades intermedias.

El reto de la GPM radica en integrar los tres ejes de referencia del diagnóstico interno (eficiencia, eficacia y legitimidad) en cada acción del gobierno local. En lograr la mezcla estratégica de estos tres ejes. El desafío está, según Enrique Cabrero, en generar los equilibrios necesarios para llevar a cabo los programas municipales a un costo bajo, o al menos razonable, lograr con precisión los productos buscados y hacerlo integrando las preferencias de los diversos agentes del territorio local, generando confianza y ampliando los espacios de gobernabilidad.

Figura 3
Metodología para diagnósticos estratégicos municipales



Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero (2000).

6.2.3. Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia y la Corporación Andina de Fomento (CAF) presentaron en el 2005 una metodología para medir y analizar el desempeño municipal, cuyas primeras pruebas se aplicaron en los Departamentos de Cundimarca, Risaralda, Santander y César, en Colombia. Los coordinadores del proyecto fueron Santiago Montenegro (Director del DNP en ese momento) y Oswaldo Porras.

Esta metodología, explica Montenegro y Porras (2005: 14-15), mide el desempeño de la gestión municipal en función de los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios, del uso dado a los insumos disponibles, del cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo y de la aplicación del marco normativo vigente. En este instrumento metodológico, el desempeño del gobierno local será mayor si cumple las metas, si utiliza racionalmente los insumos y si opera con responsabilidad y bajo el marco regulatorio estipulado.

La metodología integra cinco ejes de referencia: eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión y entorno (véase figura 4). La eficacia, en esta pro-

puesta, mide el grado de cumplimiento de las metas fijadas en los planes de desarrollo, tomando como referencia el logro de resultados y productos, sin considerar los insumos y los recursos empleados. En esta parte se construye un índice de eficacia, en cuya formación se otorga una ponderación alta a las metas relacionadas con los sectores básicos (educación, salud y agua potable).⁷⁸ La eficiencia, por su parte, busca determinar si el municipio optimizó la dotación de recursos humanos, financieros y físicos disponibles para producir los servicios de los sectores básicos.

Para analizar el nivel de eficiencia se aplica la técnica *Data Envelopment Analysis* (DEA), que permite construir una superficie escalonada con base en las relaciones resultado/insumo que presentan los procesos de producción municipales en los sectores básicos. Esta técnica exige determinar una frontera de eficiencia, que equivale al límite de producción, la cual corresponde a la mejor relación entre resultados e insumos, las demás relaciones se colocan por debajo de este límite. Con base en lo obtenido, se construye el índice de eficiencia.

En el eje de requisitos legales, se examina el grado en que los gobiernos locales dan cumplimiento a las condiciones establecidas en las normas jurídicas para la producción de servicios en los sectores básicos. En esta parte se mide, con base en la regulación fijada, la ejecución de los recursos transferibles y la situación fiscal de la municipalidad.

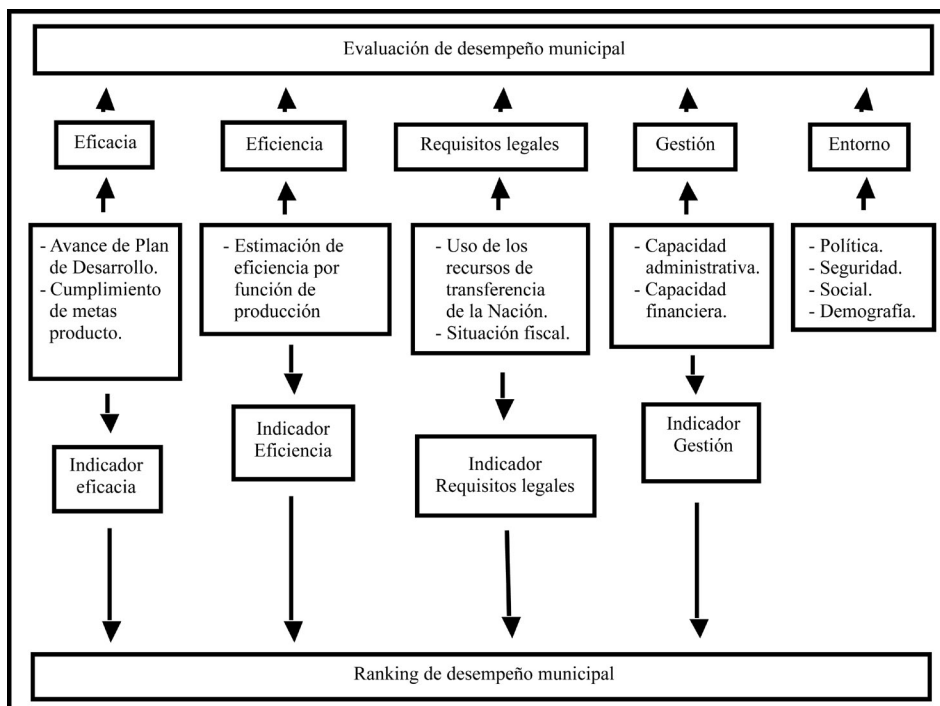
En el eje de gestión se miden dos variables: la capacidad administrativa (disposición de recursos humanos/tecnológicos) y la capacidad financiera de la entidad municipal. La importancia de este eje radica en correlacionar estas dos variables con los resultados obtenidos en eficacia y eficiencia. En la metodología se plantea que mediante métodos estadísticos (correlaciones y regresiones) es posible determinar el grado de incidencia de las debilidades administrativas y financieras en el desempeño municipal (eficacia y eficiencia). En el eje de entorno, por último, se busca identificar qué factores de índole político, de orden público o de ámbito socio-demográfico tienen mayor incidencia en los productos generados. Los indicadores para este componente son definidos por cada organización municipal atendiendo sus propias particularidades.

En la parte final de la metodología se construye un escalafón (ranking) del desempeño, que es un listado ordenado de forma ascendente o descendente de todos los gobiernos locales con base en los resultados de las mediciones. Montenegro y Porras (2005: 50-51) aseveran que esta metodología rompe

78 La regulación jurídica municipal colombiana señala cuales son los sectores básicos.

con el paradigma de que la evaluación es igual al análisis de eficacia, pues considera tanto los productos como las causas que los generan.

Figura 4
Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal



Fuente: Montenegro y Porras (2005).

6.2.4. Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal

Ricardo Arriagada presentó en el 2002 una propuesta metodológica para analizar el ejercicio municipal, siendo publicada por el ILPES. La propuesta metodológica tiene tres partes: diagnóstico organizacional, planificación estratégica (compuesta por tres momentos) y operacionalización de un sistema de medición (véase figura 5). La primera corresponde a la elaboración de un diagnóstico organizacional (considerado como el punto de partida) mediante la aplicación de una encuesta a funcionarios claves, buscando generar una base de información amplia y sólida sobre la situación del gobierno municipal.

El diagnóstico se centra en determinar el perfil de la cultura organizacional que tiene el gobierno local, abarcando seis dimensiones de análisis: carac-

terísticas dominantes, estilos de liderazgo, adhesión organizacional, clima organizacional, criterios de éxito y estilo de gestión. Con la exploración de estas dimensiones, Arriagada intenta precisar si la municipalidad tiene un perfil grupal, jerárquico o racional.

La segunda parte de la metodología se refiere a la planificación estratégica. Tiene tres momentos bien definidos. En el primero, se recopila información inherente al gobierno local (organigrama, manuales de organización, planes estratégicos) y a sus relacionados (ciudadanos, demás niveles de gobierno); además, en este primer momento, se formalizan puentes de comunicación con los funcionarios claves encuestados en la primera parte, para conocer sus puntos de vista sobre la organización municipal y particularmente sobre los roles que les asignaron. Después, se realizan reuniones (que operan como talleres) con estos mismos funcionarios, donde se les explican los conceptos básicos de planeación estratégica: teorías de producción, visión sistémica y jerárquica de la organización, tipos de planificación, indicadores e índices de desempeño. Este primer momento finaliza con la aplicación de un ejercicio de alineamiento: conocer la relación entre los objetivos estratégicos del gobierno municipal con su propia misión y visión.

El segundo momento de esta parte consiste en ordenar la información obtenida en los pasos anteriores (el diagnóstico organizacional de la primera parte y el ejercicio de alineamiento del primer momento de la segunda parte). Esta información permite extraer la visión y misión del gobierno local, así como los objetivos estratégicos para cada área de su gestión. Luego, se identifican los procesos claves que corresponden a los objetivos estratégicos.

En el primer y segundo momento se identifica lo importante al interior de la organización municipal. El tercer momento corresponde al diseño de un sistema de medición para dar seguimiento a lo importante. La construcción de este sistema constituye cinco etapas:

1. Formar equipos de trabajo con las personas involucradas directamente en los procesos claves.
2. Formular indicadores de cumplimiento de los objetivos estratégicos.
3. Analizar el funcionamiento de los procesos claves.
4. Formular indicadores al interior de los procesos claves que estén alineados con los indicadores de cumplimiento del objetivo estratégico al que pertenecen. Los indicadores de los procesos abarcan siete ejes de referencia:

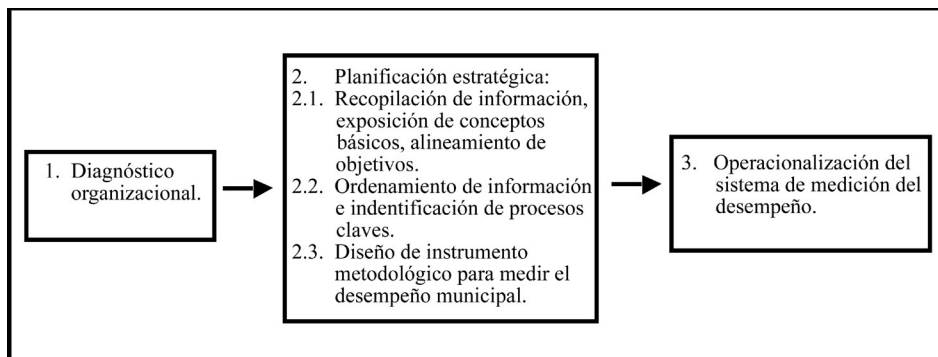
- Efectividad.
- Eficiencia.
- Calidad.
- Pérdida.
- Puntualidad.
- Productividad.
- Seguridad.

5. Formular índices de desempeño.

La tercera y última parte de la metodología se relaciona con la operacionización del sistema de medición, buscando que funcione como un agente de transformación y cambio al interior de la organización municipal. Arriagada (2002: 99-100) sostiene que la implementación de este sistema genera un importante impacto en el desempeño del gobierno local. Este impacto se debe, según él, a la importancia que adquiere la medición de los procesos municipales claves, a la permanente búsqueda de mejorarlos y al reordenamiento de los valores culturales de la organización.

Figura 5

Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal



Fuente: Elaboración propia con base en Arriagada (2002).

6.2.5. Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) presentó una metodología para medir, evaluar y corregir los Planes Municipales de Desarrollo, con los objetivos de identificar los logros de los gobiernos locales y de precisar las causas que los permitieron. El INAFED (S/f: 80-81) plantea que para poner en marcha esta metodología se deben cumplir tres requisitos:

- Existencia de diagnósticos municipales, con claridad en los problemas que aquejan a la sociedad local.
- Existencia de Planes Municipales de Desarrollo y que indiquen con precisión objetivos, metas y acciones.
- Disponibilidad de información sobre las acciones realizadas por el gobierno local.

La metodología está compuesta por cuatro ejes de referencia (véase figura 6). El primero se refiere al control de eficacia, donde se miden y evalúan los resultados obtenidos con respecto a los resultados planificados en el Plan Municipal de Desarrollo. La medición y evaluación de eficacia puede ser final (al terminar un periodo específico) o intermedia (durante el periodo). Lo importante es correlacionar ambos tipos de eficacia para implementar de manera efectiva medidas correctivas, por ejemplo: si la eficacia intermedia de una meta resultará alta, pero su eficacia final baja, es probable que la identificación de las causas que generaron el logro obtenido en la eficacia intermedia no estuvo bien fundamentada, siendo necesario revisar el diagnóstico del problema.

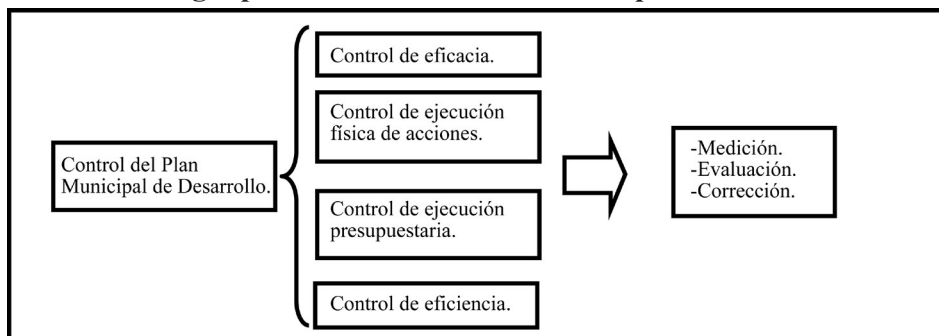
El segundo eje de referencia corresponde al control de ejecución física de las acciones. Aquí, se establece la relación entre el producto que se espera obtener con la ejecución de una acción y el producto realmente obtenido. Permite verificar, en otras palabras, si una acción fue ejecutada de acuerdo con lo previsto. En el control de ejecución física, el objeto de medición no son los resultados sino los productos (en el control de eficacia se miden los resultados).

El control de ejecución presupuestaria (tercer eje de referencia) relaciona el presupuesto ejecutado con el presupuesto programado para una acción determinada durante un periodo. El resultado obtenido ayuda a conocer cuánto del presupuesto asignado a una acción ha sido efectivamente gastado en ella. El cuarto eje, por su parte, se refiere al control de eficiencia, analizando la relación que existe entre los productos obtenidos y los recursos empleados para generarlos. Estos recursos pueden ser de distinta naturaleza dando origen a distintos criterios de eficiencia, por tanto, es posible determinar eficiencia con respecto a la utilización de recursos humanos, tiempo, recursos económicos, entre otros.

Cada eje de referencia (eficacia, ejecución física de acciones, ejecución presupuestaria y eficiencia) abarca tres fases: medición, evaluación y corrección. En la medición se determinan los grados de progreso alcanzados en los objetivos estipulados en el plan; en la evaluación se comparan las mediciones efectuadas, con base en los criterios establecidos en el plan y se fijan

las causas posibles de las desviaciones; y en la corrección se toman las decisiones que puedan modificar las desviaciones detectadas en la evaluación o permitan extraer las ventajas posibles.⁷⁹

Figura 6
Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (S/f).

Esta metodología, expone el (INAFED, S/f: 83-88), permite realizar un seguimiento integral del Plan Municipal de Desarrollo, desde sus resultados en torno a la problemática local prioritaria hasta el análisis de la calidad de cada una de las acciones emprendidas.

6.2.6. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*

Esta metodología fue presentada por Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia en el 2005, como parte del proyecto *La tarea de gobernar ciudades capitales y municipios metropolitanos*, realizado en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y apoyado financieramente por la Fundación Ford. La propuesta metodológica de Ziccardi y Saltalamacchia tiene dos objetivos: evaluar el desempeño de los gobiernos locales en relación con las demandas de la ciudadanía e identificar qué tanto se acercan éstos a los parámetros de “buen gobierno”.

Los autores tomaron como muestra de estudio las tres ciudades más grandes del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. La metodología está formada por cinco ejes de referencia: eficacia, eficiencia, responsabilidad, atención a las demandas ciudadanas y promoción de la participación

⁷⁹ Las decisiones pueden consistir en sustituir, modificar o complementar algunas acciones del plan, redefinir objetivos y/o metas, o simplemente trasladar las responsabilidades de coordinación y/o ejecución a otras áreas.

ciudadana. Cada eje, a su vez, se analiza desde tres áreas específicas: administrativa, política e influencia institucional externa⁸⁰ (véase cuadro 27).

Cuadro 27
Ejes básicos y áreas de análisis (propuesta Ziccardi y Saltalamacchia)

Ejes básicos	Áreas de análisis
Eficacia.	- Administrativa. - Política. - Influencia institucional.
Eficiencia.	
Responsabilidad.	
Atención a las demandas.	
Promoción de la participación ciudadana.	

Fuente: Ziccardi y Saltalamacchia (2005).

Ziccardi y Saltalamacchia generaron un índice que permite determinar, en forma aproximada, en qué medida las autoridades municipales tienen disposición para ejercer sus funciones atendiendo a la noción de “buen gobierno”⁸¹. En la construcción de este índice, primero se investiga –utilizando fuentes documentales o de campo– la existencia de mecanismos institucionales que fomenten determinadas situaciones relacionadas con el eje de referencia. Se hace para cada área de análisis, por separado, una por una, por ejemplo: en el eje de atención a las demandas en el área administrativa, se busca la existencia de instrumentos que reciban y procesen las demandas de la ciudadanía municipal. Si la respuesta es positiva, se otorga un puntaje de uno; en contraste, si es negativa, se da un valor de cero. En promedio se hacen cuatro preguntas por área. Luego, se suman los resultados obtenidos en las tres áreas, cuyo resultado especifica el valor correspondiente para cada eje. El último paso consiste en hacer otra suma, pero ahora la de los valores de los cinco ejes, obteniéndose un puntaje general, que ayudará a conocer la disposición del gobierno municipal al “buen gobierno”.

El índice de disposición al “buen gobierno” tiene como misión mostrar en un sólo valor los índices de eficacia, eficiencia, responsabilidad, atención a las demandas ciudadanas y promoción de la participación ciudadana. Este índice puede servir, explican Ziccardi y Saltalamacchia (2005: 29), para dar

80 La influencia institucional externa se refiere a la manera en que inciden los gobiernos federal y estatal en las acciones del gobierno municipal.

81 Para Ziccardi y Saltalamacchia (2005: 13), un “buen gobierno” es aquél que promueve el bienestar social, es el gobierno que opera bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos: 1) eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas; 2) honestidad y transparencia en el manejo de su hacienda; 3) atención equitativa e incluyente a las demandas ciudadanas, y 4) aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalización de las demandas.

una impresión general sobre los resultados del gobierno municipal y para hacer comparaciones de resultados entre gobiernos del mismo nivel y de características similares.

6.2.7. Metodología de autodiagnóstico municipal. La agenda “desde lo local”

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en el 2004, presentó *La agenda “desde lo local”*. La mostró como un sistema de autodiagnóstico municipal, orientado a identificar las áreas en las cuales los gobiernos locales deben depositar parte importante de su gestión. Esta metodología se divide en tres procesos: en el primero, se elabora un autodiagnóstico y se hace una primera verificación. El autodiagnóstico consiste en contestar un cuestionario formado por 39 indicadores agrupados en cuatro cuadrantes. Lo resuelven actores claves (autoridades o funcionarios) del gobierno local. Los indicadores se refieren a los aspectos mínimos que deben existir en el municipio para garantizar la vivencia pacífica y civil de la comunidad. Los cuatro cuadrantes son: 1) desarrollo institucional para un buen gobierno,⁸² 2) desarrollo económico sostenible, 3) desarrollo social incluyente y 4) desarrollo ambiental sustentable.

El autodiagnóstico incluye una métrica de medición para cada uno de los 39 indicadores, dividida en 3 situaciones particulares: verde, amarillo y rojo. Como si fuera un semáforo. Cada color indica la situación en que se encuentra el municipio en un determinado aspecto (indicador). El rojo representa la situación con las peores prácticas en el indicador (no pasa). El amarillo representa una situación en la que se están realizando acciones para la mejora del indicador (preventiva). El verde representa la situación mínima aceptable con que debe contar cualquier municipio del país (pasa).

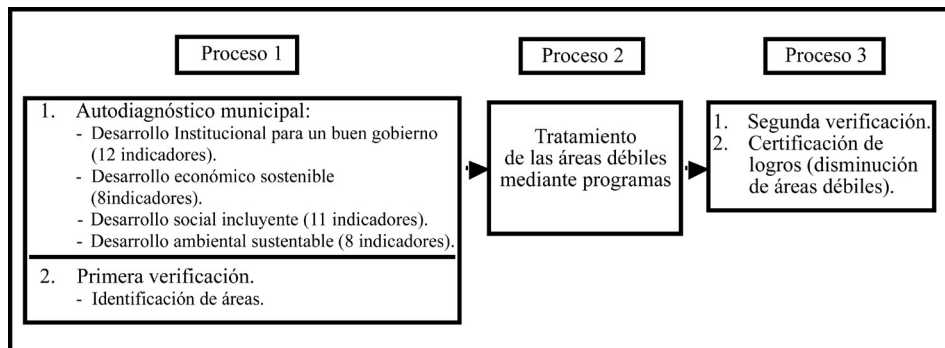
Una vez que la municipalidad realiza el llenado del autodiagnóstico, se procede a realizar la primera verificación, consistente en que una instancia neutral (organismo no gubernamental) compruebe que la métrica donde se auto ubicó la entidad municipal sea correcta, que se haya colocado en el color adecuado. En este primer proceso se genera información detallada, que permite detectar las áreas en que el gobierno local –así como el gobierno estatal y federal– deben depositar sus esfuerzos para buscar el desarrollo local.

82 En esta propuesta metodológica, la evaluación del desempeño municipal se realiza principalmente en el cuadrante 1: desarrollo institucional para un buen gobierno. Se analiza aquí la responsabilidad y calidad con que se administra el municipio, lo asociado y vinculado que está, su sistema profesional de servidores públicos, la participación ciudadana (legitimidad), su responsabilidad en el manejo fiscal, la promoción de la protección civil, la tecnificación de la administración municipal, sus ordenamientos jurídicos, la transparencia con que se desenvuelve y el manejo de sus finanzas.

En el segundo proceso se inician las acciones necesarias para que las entidades municipales conviertan sus rojos o amarillos en verdes, pretendiendo que con la implementación de éstas se vayan desvaneciendo las áreas débiles. El INAFED, quien funge como coordinador de este segundo proceso, crea un inventario de programas estatales y federales (como una especie de catálogo) que pudieran dar solución a las deficiencias municipales.

Como resultado de la aplicación de los programas públicos, el gobierno municipal podrá tener, según esta metodología, la posibilidad de transformar los rojos o amarillos en verdes. Aquí comienza el tercer proceso, donde se comprueba que realmente la municipalidad consiguió modificar determinados indicadores. Para corroborar los cambios, la instancia neutral (el mismo organismo no gubernamental que participó en el primer proceso) solicitará la evidencia que permita validar esta nueva ubicación. Si el resultado es positivo, se regresa al primer proceso, en busca de acumular más verdes; en caso contrario, se repite el segundo proceso hasta alcanzar el objetivo (véase figura 7).

Figura 7
Metodología de autodiagnóstico municipal: *La agenda “desde lo local”*



Fuente: Elaboración propia con base en el INAFED (2004).

El INAFED, con esta metodología, intenta aportar elementos que ayuden a dirigir acertadamente los esfuerzos de la gestión local y a utilizar de forma más eficiente y transparente los recursos con que cuenta el municipio. *La Agenda “desde lo local”*, explica el INAFED, es una herramienta que puede impulsar procesos de desarrollo local, pues identifica y da tratamiento a problemas municipales que afectan directamente la vida cotidiana de la comunidad.

6.2.8. Metodología del marco lógico⁸³

Esta metodología tiene su origen en las técnicas de administración por objetivos. Hoy, es utilizada, en forma permanente, para la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de programas públicos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por el Banco Mundial, por el Asian Development Bank, por la agencia alemana Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), por el ILPES, entre otros. Algunos gobiernos latinoamericanos (Chile, Colombia, México y Perú) también la están usando para evaluar los productos, los resultados y los impactos de sus gestiones.

La metodología del marco lógico es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas públicos. Contempla dos etapas principalmente. En la primera, se identifica el problema y las alternativas que pueden desvanecerlo, es decir, se analiza la situación existente y se seleccionan las estrategias que permitan alcanzar una situación deseada. Aquí, se realizan cuatro análisis: el análisis de involucrados (audiencia relacionada con el programa), el análisis de problemas (imagen de la realidad), el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas para dar respuesta a problemas determinados).

La segunda etapa corresponde a la planificación. En esta etapa, el programa se convierte en plan operativo práctico, el programa queda sistematizado en una matriz (matriz de marco lógico), que corresponde a un cuadro de cuatro filas por cuatro columnas. Las filas de la matriz presentan información acerca de cuatro distintos niveles de objetivos:

1. Fin (objetivo superior). Describe la solución del problema (su medición es sobre impacto).
2. Propósito. Presenta los resultados esperados con la ejecución total del programa (su medición es sobre resultados).
3. Componentes. Establece lo que debe ser generado durante la ejecución del programa (su medición es sobre productos).
4. Actividades. Son las acciones que deben realizarse durante la ejecución del programa para producir los componentes.

Las columnas, por su parte, se utilizan para registrar el resumen narrativo (descripción de los cuatro niveles de objetivos); los indicadores que permitirán controlar el avance del programa y evaluar los logros alcanzados, que pueden ser indicadores de eficacia, eficiencia, calidad, costo, economía,

⁸³ Las vertientes de funcionamiento de esta metodología fueron tomadas del ILPES (2004) y de Ortigón; Pacheco y Prieto (2005).

cronograma y cantidad;⁸⁴ los medios de verificación (fuentes de información) a los que se puede recurrir para obtener los datos que faciliten la operación de los indicadores; y los supuestos, que sirven para detectar los factores externos cuya ocurrencia es importante para lograr los objetivos del programa.

Otros dos conceptos importantes en la matriz de marco lógico son la lógica vertical y la lógica horizontal. La lógica vertical se refiere a las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivos: las actividades realizadas deben conducir a los componentes, los cuales deben llevar al propósito y, este último, deberá contribuir significativamente al logro del fin. La lógica vertical también relaciona los objetivos del programa con los supuestos (factores externos).

La lógica horizontal establece como se controlará y medirá el logro de cada nivel de objetivos y de dónde se obtendrá la información necesaria para ello. Constituye entonces la base para seguir, controlar y evaluar el programa (véase cuadro 28)

Cuadro 28
Matriz de marco lógico

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito		←-----	←-----	
Componentes		←-----	←-----	
Actividades		←-----	←-----	

Nota: ↑ indica la lógica vertical, ←----- indica la lógica horizontal.

Fuente: ILPES (2004) y Ortegón; Pacheco y Prieto (2005).

El ILPES (2004: 44) señala que la metodología del marco lógico es una herramienta que permite entender con facilidad y certeza la lógica de un programa público y que contribuye también a asegurar una buena conceptualización de las iniciativas gubernamentales, pero no es una herramienta mágica cuya utilización garantice por sí sola el éxito de los programas.

84 Los indicadores de la matriz de marco lógico son tomados –en esta investigación– como los ejes de referencia que facilitan la medición de los productos y los resultados de los programas.

6.2.9. Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES)⁸⁵

La Asociación de Municipios de México (AMMAC) y Leaders at the Core of Better Communities (ICMA) diseñaron un Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES) con el propósito de brindar diversos beneficios a los gobiernos municipales: formular políticas públicas, mejorar la dirección operativa, ayudar en la rendición de cuentas, mejorar los procesos de presupuestación, facilitar la planificación estratégica y apoyar la toma de decisiones. Este sistema de indicadores se aplicó por primera vez en el 2002 en gobiernos municipales de México.⁸⁶

El SINDES toma en consideración nueve áreas de servicios del gobierno municipal, que mide con 53 indicadores claves: ubicación (que consta de un indicador), gobierno y administración (8 indicadores), marco jurídico (para la versión 2008 sus indicadores fueron derogados), servicios públicos (13 indicadores), hacienda pública (8 indicadores), planeación y ordenamiento territorial (indicadores derogados en la versión 2008), seguridad pública (18 indicadores), políticas públicas para el desarrollo (indicadores derogados en la versión 2008) e infraestructura (5 indicadores) (véase cuadro 29).

Cada indicador es clasificado de acuerdo a su tipo:⁸⁷

- Insumo. Factores y contribuciones a la producción.
- Producción. Servicios o productos generados con los insumos provistos.
- Eficiencia/productividad. Rendimiento de los insumos con respecto a los productos.
- Eficacia. Grado de cumplimiento de los objetivos planteados.
- Resultado (impacto). El cambio sensible en la calidad de vida relacionada con el objetivo de la actividad.

85 La información de esta metodología se obtuvo del Manual para la Implementación del Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES), elaborado por AMMAC-ICMA (2008).

86 Del 2002 a la fecha, el SINDES ha reformado algunos de sus indicadores y ha derogado otros.

87 El número y tipo de indicadores puede variar de acuerdo a las características del municipio.

Cuadro 29
Áreas e indicadores del SINDES

Áreas de servicios del gobierno municipal	Número de indicadores	Tipo de indicador
Ubicación.	1	Insumo.
Gobierno y administración.	8	Eficiencia, eficacia.
Marco jurídico.	0	
Servicios públicos.	13	Eficiencia, eficacia.
Hacienda pública.	8	Productividad, eficacia.
Planeación y ordenamiento territorial.	0	
Seguridad pública.	18	Insumo, eficiencia, producto, eficacia.
Políticas públicas para el desarrollo.	0	
Infraestructura.	5	Eficacia.

Fuente: Elaboración propia con base en la AMMAC-ICMA (2008).

La AMMAC y el ICMA (2008: 8) recalcan que la medición del desempeño es una herramienta que ayuda a llegar a un fin determinado, pero la medición no es el fin. El SINDES brinda retroalimentación a las autoridades que toman decisiones y ofrece una serie de beneficios al gobierno local y, por consiguiente, también a la sociedad, al facilitar la rendición de cuentas.

6.3. Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal

Al efectuarse el análisis de las metodologías diseñadas por Silva (2002); Cabrero (2000); Montenegro y Porras (2005); Arriagada (2002); INAFED (S/f, 2004); Ziccardi y Saltalamacchia (2005); Ortégón Pacheco y Prieto (2005), y AMMAC-ICMA (2008), se detecta que son diversos los ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal (véase cuadro 30). En estos mismos ejes, además, se sustenta la acción gubernamental. Cabrero (2000: 22) subraya que el buen desempeño de las instancias municipales está sustentado justamente en la mezcla adecuada de estos ejes de referencia, en la combinación que logre los equilibrios necesarios para la operación pública local.

Se observa, de igual manera, que algunos ejes coinciden en varias metodologías, que otros llegan a tener relación directa entre ellos y que algunos otros son nombrados de manera distinta, pero se refieren a lo mismo. Tales coincidencias y relaciones permiten agruparlos en bloques, dando como resultado los ejes más comunes para evaluar el desempeño municipal. Ciertos ejes, por cierto, pueden pertenecer a varios bloques (se repiten).

La eficiencia es el eje de referencia más frecuente en las metodologías analizadas y además tiene relación directa con otros ejes, que pueden ser agrupados en torno a este eje. Entre los ejes relacionados con eficiencia se encuentra productividad, efectividad, calidad, insumos, medios, costos, economía, producción, cantidad, puntualidad, pérdida y cronograma. La eficacia es otro eje con frecuencia importante, que conglojera a los ejes de ejecución física de acciones, ejecución presupuestaria, realización, calidad, resultados, efectividad y producción. Como puede notarse, los ejes de producción, calidad y efectividad se repiten en ambos bloques (eficiencia y eficacia).

Los ejes de apreciación, atención a las demandas, promoción de la participación ciudadana, transparencia, impacto, seguridad, protección civil, resultados, responsabilidad fiscal y calidad, por su parte, se pueden concentrar en un bloque relacionado con la legitimidad. Mientras que los ejes de profesionalización de servidores públicos, tecnificación de la administración, ordenación jurídica, medios, vigencia del marco regulatorio, responsabilidad, asociación y vinculación, requisitos legales, finanzas sanas y economía forman parte de la capacidad de gestión municipal, siendo éste un nuevo bloque.

Cuadro 30

Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal (diversas metodologías)

Metodología para evaluar estrategias de desarrollo local y regional (etapa de evaluación). Silva (2002)	Metodología para diagnósticos estratégicos municipales (diagnóstico interno). Cabrero (2000)	Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Montenegro y Porras (2005)	Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal (segunda parte, momento de indicadores). Arriagada (2002)	Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo. INAFED (S/f)	Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. Ziccardi y Saltalamacchia (2005)	Metodología de auto-diagnóstico municipal: La agenda “desde lo local” (cuadrante 1). INAFED (2004)	Metodología del marco lógico. Ortegón; Pacheco y Prieto (2005)	Sistema de indicadores de desempeño (SINDES). AMMAC-ICMA (2008)
<ul style="list-style-type: none"> - Medios. - Realización. - Impacto. - Eficiencia. - Apreciación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Legitimidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Requisitos legales. - Gestión. - Entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efectividad. - Eficiencia. - Calidad. - Pérdida. - Puntualidad. - Productividad. - Seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Ejecución física de acciones. - Ejecución presupuestaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Responsabilidad. - Atención a la demandas. - Promoción de la participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad y calidad. - Asociación y vinculación. - Profesionalización. - Participación. - Responsabilidad fiscal. - Protección civil. - Tecnificación. - Ordenación jurídica. - Vigencia del marco regulatorio. - Transparencia. - Finanzas sanas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eficacia. - Eficiencia. - Calidad. - Costos. - Economía. - Cronograma. - Cantidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Insumos. - Producción. - Eficiencia/Productividad. - Eficacia. - Resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Silva (2002); Cabrero (2000); Montenegro y Porras (2005); Arriagada (2002); INAFED (S/f, 2004); Ziccardi y Saltalamacchia (2005); Ortegón; Pacheco y Prieto (2005), y AMMAC-ICMA (2008).

Los bloques de eficiencia, eficacia, legitimidad y capacidad de gestión corresponden al contexto interno del gobierno municipal, donde este último tiene, hasta cierto punto, el control de lo que sucede ahí. Sin embargo, existen factores externos, con nulo manejo de ellos, que influyen sustancialmente en el desempeño del gobierno local, por lo que es necesario crear un quinto bloque que reúna a estos factores. Por tanto, se identifican cinco grandes ejes de referencia (bloques) para evaluar el desempeño municipal: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos (véase cuadro 31).

Cuadro 31
Ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal

Capacidad de gestión	Eficacia	Eficiencia	Legitimidad	Factores externos
- Profesionalización de servidores públicos.	- Ejecución física de acciones.	- Efectividad.	- Responsabilidad fiscal.	- Entorno.
- Tecnificación de la administración municipal.	- Realización.	- Productividad.	- Apreciación.	
- Ordenación jurídica adecuada.	- Ejecución presupuestaria.	- Calidad.	- Transparencia.	
- Medios económicos, tecnológicos y humanos.	- Calidad.	- Puntualidad.	- Atención a las demandas.	
- Vigencia del marco regulatorio.	- Resultados.	- Pérdida.	- Promoción de la participación ciudadana.	
- Responsabilidad.	- Efectividad.	- Impacto.	- Economía.	
- Asociación y vinculación.	- Producción.	- Insumos.	- Seguridad.	
- Requisitos legales.		- Medios.	- Protección civil.	
- Finanzas sanas.		- Costos.	- Impacto.	
- Economía.		- Producción.	- Resultados.	
		- Cantidad.	- Calidad.	
		- Cronograma.		

Fuente: Elaboración propia.

6.4. Jerarquización de los ejes de referencia

Para conocer la relevancia (grado de importancia) de los ejes de referencia (variables independientes), se puede utilizar la Técnica de Jerarquización Analítica (Algoritmo de Saaty). En esta técnica se plantea un objetivo general (algunos investigadores lo llaman problema general), se establecen objetivos específicos y se diseñan alternativas. Aquí ya existe un orden jerárquico: las alternativas dependen de los objetivos específicos y éstos, a la vez, del objetivo general.

El objetivo general, para los efectos de la presente investigación, corresponde al desempeño municipal (variable dependiente), los objetivos específicos se dividen en tres estratos: gobierno, ciudadanía y municipio (territorio municipal), y las alternativas se refieren a los ejes de referencia (variables independientes: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos) (véase cuadro 77 en anexo 2).

El primer paso de la Técnica de Jerarquización Analítica consiste en comparar la importancia de las alternativas entre sí con respecto a un objetivo específico, por ejemplo: se compararía la importancia de la capacidad de gestión y de la eficacia atendiendo al estrato de gobierno, luego la importancia de la capacidad de gestión y de la eficiencia con respecto a este mismo estrato y así sucesivamente, hasta llegar a la comparación de capacidad de gestión con factores externos. Después, se compararía eficacia con eficiencia tomando como soporte este mismo estrato (aquí ya no entra capacidad de gestión), continuaría eficacia con legitimidad y terminaría con eficacia y factores externos. Posteriormente, se tomaría eficiencia con legitimidad y enseguida eficiencia con factores externos. Finalmente, se haría la comparación para legitimidad con factores externos. De esta misma manera, debe realizarse para los otros dos objetivos específicos (ciudadanía y municipio) (en el cuadro 78 del anexo 2, se muestra como se hizo este procedimiento). Las alternativas se comparan entonces atendiendo a cada estrato. El investigador fija la importancia de las alternativas asignando un valor determinado (en el cuadro 76 del anexo 2, se muestra la escala de valores).

Una vez que se compararan entre sí las alternativas con respecto a los objetivos específicos, se construye una matriz de comparaciones (esto sería el segundo paso), donde:

- Los datos obtenidos se colocan por fila o renglón (horizontalmente) a partir del inicio de la diagonal principal.

- Todos los datos de la diagonal principal son igual a 1, ya que es resultado de la comparación de una alternativa contra ella misma (comparación de capacidad de gestión con capacidad de gestión). De acuerdo con el cuadro 79 del anexo 2, el valor de 1 indica igual importancia.
- Los datos debajo de la diagonal principal son los recíprocos de sus simétricos. Si el valor de la comparación de capacidad de gestión con eficacia atendiendo al objetivo de gobierno fue 7.00, su recíproco sería de un $1/7$ (0.14) (véase cuadro 79 en anexo 2).

El sistema de matrices se resuelve multiplicando los valores colocados en la fila de cada matriz (comienza el tercer, y último, paso). El resultado obtenido de esta multiplicación se eleva a la 0.2, pues son cinco alternativas (son matrices de 5×5). El 0.2 se obtiene al dividir $1/5$. Si fueran 7 alternativas, la división sería $1/7$, y se elevaría a la 0.14 (serían matrices de 7×7). Lo obtenido en el paso anterior, se multiplica por 100, y el valor generado se divide entre la suma de las multiplicaciones de los cinco alternativas elevadas a la 0.2 que corresponden a cada objetivo específico (véase cuadro 79 en anexo 2). Esto equivale a la relevancia de las alternativas con respecto a un estrato (relevancia relativa).

Para calcular la relevancia global de las alternativas, primero se estima la relevancia relativa de los objetivos específicos con base en el objetivo general (se saca de la misma manera que la relevancia relativa de las alternativas con respecto a los objetivos específicos), después se multiplican estas relevancias con las relevancias de las alternativas, el producto obtenido indica las relevancias globales de las alternativas (véase cuadro 79 en anexo 2).

Los ejes de referencia, siguiendo el cuadro 32, quedan ordenados bajo la siguiente jerarquización: capacidad de gestión (46.59%), eficacia (20.31%), factores externos (11.81%), legitimidad (11.72) y eficiencia (9.56%). En los objetivos particulares o estratos, gobierno tiene una relevancia de 75%, ciudadanía de 18.58% y municipio de 6.42%. Estos resultados muestran el orden jerárquico de los estratos y de las alternativas con sus respectivas relevancias globales y relativas, así como la importancia de las variables independientes (ejes de referencia) en la evaluación del desempeño municipal.

Cuadro 32
Jerarquización de los ejes de referencia con sus
relevancias globales y relativas

Objetivo general	Desempeño				
Objetivos específicos	Gobierno (75.0%)			Ciudadanía (18.58%)	Municipio (6.42%)
Alternativas (ejes de referencia)	Capacidad de gestión %	Eficacia %	Eficiencia %	Legitimidad %	Factores externos %
Gobierno (relevancia relativa)	55.60	22.22	10.70	6.75	4.72
Ciudadanía (relevancia relativa)	15.96	10.29	5.40	34.18	34.18
Municipio (relevancia relativa)	29.95	27.04	8.26	4.81	29.95
Relevancia global	46.59	20.31	9.56	11.72	11.81

Fuente: Elaboración propia con base en Mercado (1991: 83-117).