

CAPÍTULO 4.

GOBIERNOS LOCALES, GESTIÓN Y EVALUACIÓN EN MÉXICO.

Quedó definido que el SED impulsado en la administración federal (2006-2012), está institucionalizado jurídicamente y en proceso de institucionalización en materia administrativa.¹³⁴ El Gobierno Federal a partir de las últimas reformas (2008 y 2009), establece legalmente que las entidades y municipios deben evaluar sus recursos con base en resultados. Sin embargo, es de puntualizar que el Gobierno Federal mexicano tiene la enorme tarea de mejorar su gobernanza para lograr una gestión eficaz de evaluación en los tres niveles de gobierno. Por lo tanto, se requiere partir de un rediseño de la APF que brinde soporte a los gobiernos subnacionales del país, en el sentido de fortalecer sus capacidades institucionales, mediante una descentralización más flexible, mayor autonomía al gobierno local y efectiva gestión intergubernamental entre los 3 órdenes de gobierno. De esta manera, se busca orientar un Gobierno Federal que integre en su cultura de gestión la *política de evaluación*.

A nivel de las entidades federativas se puede apreciar la implementación de iniciativas de monitoreo y evaluación, semejantes a las existentes en un contexto federal, las cuales, pueden ser agrupadas en las siguientes categorías:

- Mejorar la calidad de los servicios públicos;
- Mejoras en la gestión de programas sociales y la hacienda pública, y
- Fortalecer la transparencia gubernamental.

La implementación de políticas destinadas a otorgar competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales a partir del gobierno central, ha expandido el debate sobre la eficiencia y las capacidades de gestión de estos niveles de gobierno. La discusión se centra, en la teoría de que estos gobiernos no poseen las capacidades necesarias para asumir las competencias y funciones para hacerse cargo de su propio desarrollo. Estos argumentos se contraponen a los paradigmas que consideran al municipio, como el espacio fundamental para la real democratización de las decisiones, y la

¹³⁴ Es correcto mencionar que en el caso del proceso administrativo que está viviendo México, sobre todo en el contexto de la evaluación gubernamental la institucionalización de la cultura de evaluación llevará años para fortalecerse en todo el territorio nacional. Sin embargo, es de urgente necesidad el iniciar con estos modelos de gestión que nos permitan eficientar los pocos recursos disponibles en los gobiernos y que éstos generen mayor desarrollo y bienestar en la nación. Entrevista con la Dra. María Bustelo (2009).

escala necesaria para mejorar la gestión pública y acceder a un Estado eficiente (Kliksberg, 2004).

En esta vertiente, el Gobierno Federal mexicano ha adoptado este enfoque, ya que no obliga la implementación del SED en entidades y municipios, brinda completa autonomía de gestión para que ambos niveles de gobierno evalúen sus recursos con plena libertad. Es decir, implementen sistemas de evaluación con base en las características organizacionales y funcionales de su gobierno. Por lo tanto, es una oportunidad para que las entidades y municipios en México, puedan formular la cultura de evaluación, su desarrollo e implementación en base a un modelo de gestión, acorde, a sus propias estructuras y servicios de gobierno. En este sentido, los municipios son los que definen su propia agenda y modelo de evaluación.

Se pudo apreciar que los distintos esfuerzos, desde principios de este siglo, por parte del gobierno central hacia los municipios, han sido enfocados en un aspecto económico, mediante la distribución de recursos a los gobiernos subnacionales para ejercer sus funciones. Se destaca que desde 1976 hasta el año 2000, han existido diversas iniciativas que han apoyado la descentralización en México, tales como la reforma al Artículo 115 constitucional, donde se brindó mayor autonomía al municipio, además de la creación de diversos fondos para fortalecer las acciones de los gobiernos locales en México.¹³⁵ (Véase Figura 6).

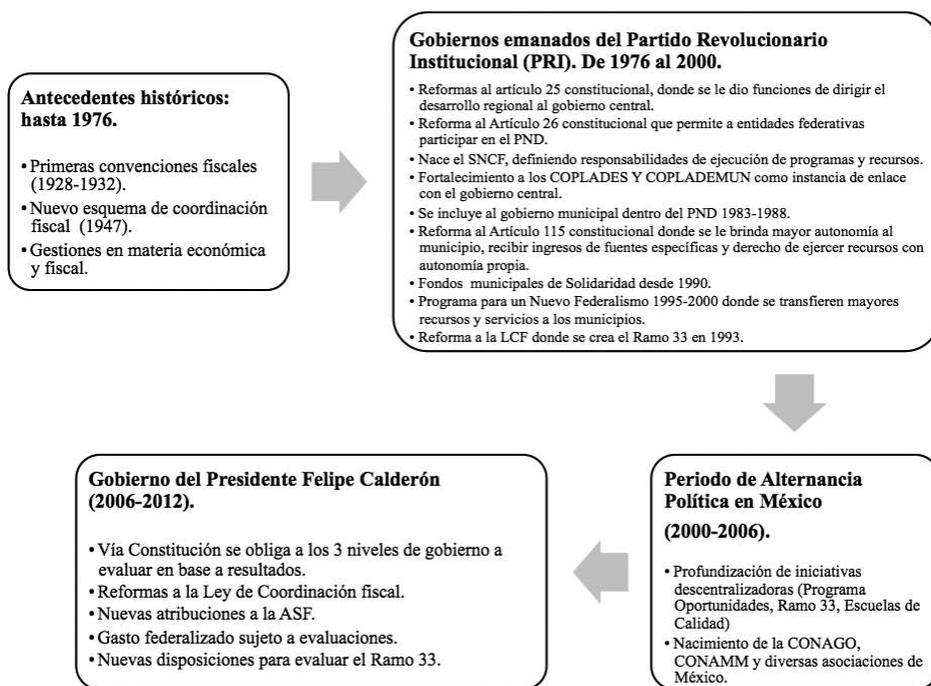
El periodo de alternancia en nuestro país, demuestra la nula visión por parte del Gobierno Federal en materia municipal, ya que en dicha etapa se sigue con la misma visión centralizadora –incremento a recursos existentes y nuevos programas a gobiernos subnacionales– y el nacimiento de organismos y comisiones que han buscado apoyar en las capacidades institucionales de los gobiernos, destacando convenciones a favor del federalismo mexicano y agendas para promover mayores recursos a entidades y municipios.¹³⁶ Se

135 Para conocer una discusión acerca de este proceso de reforma véase Guerrero y Guillén (2000), donde se recupera un interesante debate que se celebró en el CIDE; sobre las modificaciones al artículo 115 constitucional el cual se llevó a cabo justamente cuando ocurría, paralelamente, en el pleno de la Cámara de Diputados la discusión de la citada reforma.

136 Se presenta el caso de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que tiene como uno de sus fundamentos el diseño de políticas públicas para el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización, con una planeación y diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia. De igual forma se destaca la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), que tiene como principales propósitos impulsar reformas y políticas públicas para el fortalecimiento municipal, ofrecer a los gobiernos municipales información para mejorar su gestión, propiciar el intercambio de experiencias entre funcionarios municipales, actuar como órgano especializado de consulta, investigación, asistencia técnica, cooperación nacional e internacional, capacitación y difusión en materia municipal y buscar vínculos entre los gobiernos municipales de México con organismos internacionales que puedan orientar y apoyar proyectos de desarrollo de los municipios mexicanos. Véase <http://www.conago.org.mx> y <http://www.conamm.org.mx>

aprecia de este periodo presidencial, la ausencia de mecanismos para apoyar a los gobiernos subnacionales del país, en la medida de que el mismo Gobierno Federal, fortaleciera esquemas de evaluación intergubernamental, que propiciaran que los recursos invertidos en las entidades federativas y municipios generaran impactos sociales y a su vez, fomentaran en estos niveles de gobierno, esquemas de evaluación integral que apoyaran para la toma de decisiones, en un contexto local, estatal y federal.¹³⁷

Figura 6 GESTIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL A FAVOR DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES



Fuente: Elaboración propia.

137 A cuatro años de haber iniciado el Programa de Escuelas de Calidad (PEC), no existía información concreta en la Secretaría de Educación Pública (SEP) que señale una mejoría en la calidad educativa de niños de primaria y secundaria, señala la evaluación externa del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). La mayoría de las escuelas beneficiadas se encuentran en zonas urbanas y el 30% restante en rurales, pese a que desde el inicio se había señalado que este programa tenía como propósito reducir la brecha en la calidad de los servicios que se ofrecen en escuelas rurales, "61,3 por ciento de las escuelas se ubican en municipios con bajo o muy bajo nivel de marginación". Véase *El Universal* (2005). Se puede ver la ausencia de mecanismos de evaluación en los tres órdenes de gobierno donde se apoyara a tomar decisiones en cuanto a la aplicación de este programa federal en las áreas con mayor necesidad y que generaran mayor nivel educativo.

Sin embargo, la administración federal (2006-2012) ha institucionalizado el proceso de Gestión por Resultados, mediante diversas leyes que de una u otra manera, obligan a los gobiernos subnacionales de México ha rediseñar su gestión y estructuras para orientarlas hacia resultados. Por lo anterior, ¿es posible promover una cultura de gestión por resultados, en los municipios de México? o ¿de qué manera los gobiernos locales en México, podrían cambiar su enfoque de evaluación tradicional a uno con visión en resultados y que genere desarrollo en lo local? Ante este contexto, es importante mencionar un diagnóstico general acerca de los principales sistemas de evaluación existentes en México dentro del ámbito municipal, con la finalidad de analizar las diversas experiencias desarrolladas en nuestro país, principalmente su funcionalidad, logros y avances en cuanto al impacto que han generado localmente.

4.1. Sistemas de evaluación municipal en México.

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 en América Latina. Desde las políticas de modernización del Estado, introducidas en los años 90, 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.

En México, se han promovido distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición del 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 de mejoramiento a la gestión y/o clasificar a los municipios de acuerdo con diversos indicadores. Otro tipo de iniciativas buscan implementar sistemas de gestión para mejorar la capacidad y el desempeño de los municipios.

Ambos esfuerzos son relativamente nuevos debido a las siguientes razones:

- El reconocimiento de la utilidad de los sistemas de medición del 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 del Desempeño (SMD). Di-

chos adelantos han sido emprendidos por diversos actores del desarrollo municipal (académico, gubernamental y privado). Este tipo de iniciativas son los SMD 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 SMD asociados, 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 ésta 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).¹³⁸

En un contexto mexicano puede mostrarse el Sistema de Indicadores de Gestión Municipal (SIGEM). Este sistema funge como una base de datos a partir de los esfuerzos académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL) perteneciente a la SEDESOL. Esta base de datos integra parte de la información existente sobre los municipios en México, proveniente de diversas fuentes, con el propósito de respaldar la gestión local mediante indicadores. Sus principales usos se relacionan con la investigación académica, aunque también pretende ser utilizada como herramienta para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas subnacionales.¹³⁹

El Instituto Nacional para el Federalismo en México (INAFED), cuenta con el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), el cual define una base de datos en diversos temas del quehacer municipal. Así mismo,

138 En el caso de Chile se destaca el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), creado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (INAFED en México) que pertenece a la estructura organizacional del Ministerio del Interior (Secretaría de Gobernación en México). El SINIM es una herramienta de gestión que recopila y pone a disposición pública un conjunto de variables y datos estadísticos de temas municipales asociados a las áreas de administración y finanzas, salud, educación, gestión territorial, gestión social y comunitaria, género y caracterización comunal. El SINIM cuenta con una actualización anual y con más de 170 indicadores, 180 variables y 421 cuentas del clasificador presupuestario municipal para una serie de ocho años (2001-2008) para todas las áreas de gestión. Adicionalmente, el sistema actual permite generar indicadores propios, series de datos, realizar gráficos, y permite la opción de diversos criterios de búsqueda de acuerdo a la información requerida y la posibilidad de exportar los datos a planillas de cálculo en formato Excel. Este sistema es una herramienta del gobierno central chileno para conocer la situación que prevalece en los municipios y que de esta manera, se les dé prioridad en aquellas áreas críticas. Véase <http://www.sinim.gov.cl>

139 El sistema pretende ofrecer una base sistematizada útil para el diagnóstico global en cuatro áreas temáticas municipales: servicios públicos, gestión gubernamental, finanzas públicas municipales e indicadores sociales (desarrollo humano, marginación, salud, personas discapacitadas, migración, educación y población). Desde su aparición en Internet en el año 2004, se han llevado a cabo numerosos foros que evidencian el interés por esta base de datos. En particular, la misma es de gran utilidad para funcionarios/as municipales y académicos quienes, en principio, son su principal audiencia. Véase <http://www.premiomunicipal.org.mx>.

cuenta con un sistema estadístico de información hacendaria, en el que se pretende establecer información relacionada con las finanzas y economía de competencia local.¹⁴⁰

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 de decisiones de los gestores de políticas subnacionales. En el caso chileno, la información proveniente del SINIM es de impacto a nivel nacional, debido, a que en las áreas críticas –según resultados de indicadores provenientes del SINIM– es donde aplican las acciones gubernamentales con mayor rapidez.¹⁴¹ De igual forma, se aprecia que este tipo de sistemas son una herramienta fundamental para el ámbito académico, ya que forma parte de importantes fuentes de información.¹⁴²

140 La información del SNIM se clasifica de la siguiente manera: datos generales; población, población por localidad, población indígena; vivienda: tipos de vivienda, ocupantes en la vivienda, servicios en la vivienda; economía: participación económica, desglose de sectores, situación en el trabajo; tipología; educación; salud; marginación; fondos ramos 26 y 33; finanzas municipales: ingresos y egresos. Acerca de información política describe la filiación política municipal, integración de los ayuntamientos, congresos locales, calendarios electorales. El sistema se compone de más de 100 variables para cada una de las más de 200,000 localidades en todo el país. Reporta por estado o por municipio. En el caso del Sistema de Información Hacendaria, maneja variables sobre ingresos municipales, participaciones federales, recaudación municipal, convenios de descentralización, datos económicos de estados y municipios, entre otros. Véase <http://www.e-local.gob.mx>

141 Como se mencionó anteriormente, la oficina encargada del fortalecimiento a las regiones y municipios de Chile es la SUBDERE, quien ha fomentado desde su creación en 1984, una serie de acciones de modernización y reforma administrativa del Estado. La visión de dicha entidad es fortalecer la gestión de los gobiernos subnacionales –Regionales y Municipales– en su capacidad para articular territorialmente políticas, planes, programas y actores públicos y privados integrando la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y control de éstos. En este sentido, es importante destacar la manera en que la SUBDERE ha realizado esfuerzos de modernización del Estado contemplando a las regiones y municipios como una manera de impactar en el desarrollo de la nación; el caso más singular es el Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional (PAGS). Este programa se instala como un instrumento al servicio de procesos y áreas identificados como claves para dar un salto cualitativo en la descentralización y fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales. La manera de detección de dichas áreas es el SINIM, el cual, nutre al gobierno central de diversas variables de información para tomar decisiones e implementar políticas públicas. Véase <http://www.subdere.gov.cl>.

142 Al igual que los ejemplos mostrados, se pueden definir como sistemas de información estadístico el Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) proveniente del INEGI, véase <http://www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html>; el Sistema de Información Cultural (CONACULTA), véase <http://sic.conaculta.gob.mx/>; publicaciones referentes a índices de pobreza provenientes de la SEDESOL, véase <http://www.sedesol.gob.mx/index1.htm>. Una publicación interesante resulta el estudio de competitividad de las ciudades mexicanas: la agenda de los municipios urbanos, que el CIDE y la Secretaría de Economía elaboraron en 2007, revisando algunos índices de competitividad urbana en los municipios y se presenta una propuesta metodológica para la elaboración de un índice de competitividad para las ciudades mexicanas. Esta investigación contiene cuatro componentes: económico, sociodemográfico, urbano ambiental e institucional. Véase CIDE (2007). Una publicación destacada es la elaborada por el Instituto tecnológico de Monterrey (2002), denominada desempeño de los gobiernos en los municipios mexicanos. Esta investigación propone una metodología para medir en forma relativa el desempeño del gobierno en los 100 municipios más poblados de México, mediante el empleo de indicadores objetivos para cada una de las siguientes áreas: económica, provisión de servicios y finanzas públicas. En materia de transparencia, se encuentra el programa CIMTRA, cuyo objetivo es medir la transparencia en gobiernos locales al tiempo de coadyuvar en la institucionalización de la relación Gobierno-Sociedad. La medición se realiza con la aplicación de un cuestionario de 31 preguntas. Dichos campos o áreas son: a) información ciudadana; b) atención ciudadana, y c) espacios de comunicación gobierno-ciudadanos. Véase <http://www.cimtra.org.mx>.

Sin embargo, ¿cuál ha sido el papel del INAFED para promover procesos de fortalecimiento a las capacidades de los gobiernos locales? Ante esta interrogante, se puede mencionar que el INAFED, ha quedado limitado en diversos aspectos prioritarios para fortalecer las capacidades de los municipios en México. Como primer punto, puede destacarse que la SUBDERE de Chile, ha sido un promotor del desarrollo regional y local, lo cual lo fortalece mediante la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOGGAR) publicada desde 1993.¹⁴³ En este sentido, puede verse que en México se carece de normatividad que fortalezca la descentralización y las responsabilidades del gobierno local. El INAFED como autoridad de fomento al federalismo en México, no ha gestionado eficazmente el componente legal, para que realmente se afiance y progrese el proceso de descentralización en México bajo una gestión intergubernamental eficaz.¹⁴⁴ Otro punto sería el hecho de que el INAFED ha buscado fortalecer a los gobiernos subnacionales en México, mediante la capacitación,¹⁴⁵ publicaciones científicas y el programa Agenda Desde lo Local. Se debe destacar que estas medidas son importantes y forman parte de dicho contexto. Sin embargo, no ha fomentado un liderazgo –como representante oficial del federalismo– para mejorar las condiciones del municipio mexicano, en el sentido de formular y promover una agenda para el fortalecimiento municipal en México mediante eficaces políticas públicas.

En sustento a lo anterior, se destaca la gestión que ha promovido la SUBDERE, en Chile, quien actualmente promueve una agenda consolidada a

143 Al proponer la reforma al Capítulo XIII de la Constitución Política de la República de Chile, el gobierno buscó afianzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización del país. De esta manera, la Ley sobre Gobierno y Administración Regional, constituye una iniciativa legal que completa dicha reforma, la cual reviste enorme trascendencia en el presente y para el futuro. Busca modernizar la institucionalidad pública, poniéndola en sintonía con los importantes y variados requerimientos del tiempo presente y venidero. Se propugna una mayor racionalización en el desempeño de la administración, estableciendo competencias específicas para los distintos niveles de gestión en que ésta se estructura, procurando eliminar duplicaciones entre ellos, así como la radicación de la toma de decisiones sobre importantes asuntos regionales en una instancia de proximidad al escenario en que ellos se plantean. Véase LOGGAR (1993).

144 En cuanto a la legislatura mexicana que considera al municipio y los procesos de descentralización es la CPEUM donde se destaca el Título Quinto, de los Estados de la Federación y el Distrito Federal, específicamente en el artículo 115 constitucional, que establece las funciones y servicios de competencia municipal. De igual forma la LCF, que menciona la manera de distribución de los recursos federales. Ante lo anterior, no existe ninguna ley en México que promueva y que especifique las funciones de cada actor de los gobiernos locales y de las principales temáticas que el Gobierno Federalizado debe gestionar (ordenamiento territorial, fomento a las actividades productivas, en materia de desarrollo social y cultural, entre otros) situación que la LOGGAR de Chile formula y potencializa el papel de la instancia encargada de los gobiernos locales en dicha nación, la SUBDERE.

145 En materia de capacitación, el INAFED proporciona una serie de cursos encaminados a la función del desempeño municipal. En este sentido se puede apreciar que hasta el momento, no han promovido la capacitación hacia la evaluación y gestión por resultados en los gobiernos locales. Por lo tanto, es una tarea pendiente para este instituto desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Véase <http://www.inafed.gob.mx/>

favor del desarrollo regional y local. Dicha agenda, está establecida en 33 instrumentos de acción, además de 4 planes especiales (SUBDERE, 2009) que buscan, de manera conjunta, incrementar las capacidades de los gobiernos subnacionales en diversas áreas de importancia para su gobernabilidad.¹⁴⁶ Además, un aspecto importante para la SUBDERE, es la presencia de la unidad de evaluación dentro de su estructura organizacional, que se enmarca como el pilar administrativo de los diversos instrumentos de acción y los planes que desempeñan, debido a la importancia que le han brindado a las evaluaciones de su gestión.¹⁴⁷ Se destacan estos puntos, debido a la ausencia de este enfoque de gestión dentro del INAFED y, de igual forma, de una agenda de políticas públicas a favor de los gobiernos subnacionales de México.

Como se apreció, 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 cual promueve la coordinación de los gobiernos municipales, estatales y federales para hacer más eficientes sus acciones y sus programas, buscando responder con soluciones concretas a los problemas cotidianos de los ciudadanos. La agenda busca que las decisiones que afectan a los ciudadanos sean tomadas en su lugar de origen: Desde lo local. Cabe mencionar, que la Agenda “Desde lo Local” está basada en la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas.¹⁴⁸ Por lo tanto, resulta interesante destacar cuál ha sido el impacto de

146 Cada División de la SUBDERE administra los diversos instrumentos de acción para llevar a cabo las políticas de la institución en materia de desarrollo regional, desarrollo local, descentralización y participación ciudadana. Un ejemplo de instrumento de acción utilizado por la SUBDERE es la "Ventanilla de Trámites Municipales" que forma parte del Programa Gobierno Electrónico Local (E-Gob). El proyecto está siendo implementado por la SUBDERE en coordinación con la Subsecretaría de Economía, con el apoyo financiero de la Unión Europea y el BID. El proyecto consiste en un sistema informático que permitirá realizar 9 trámites municipales vía Internet en 26 municipios del país, en una primera fase que tendrá la calidad de plan piloto. Véase <http://www.subdere.gov>

147 La Unidad de Evaluación tiene como propósito realizar análisis y evaluaciones que contribuyan al diseño de políticas y al perfeccionamiento de los programas e instrumentos de acción de la SUBDERE. Sus líneas de trabajo son: a) evaluación interna: llevar a cabo evaluaciones de programas e instrumentos para corregir deficiencias, mejorar resultados y difundir aprendizajes; b) evaluación externa: ser contraparte técnica de evaluaciones contratadas a otros organismos, y c) evaluación de coyuntura: elaborar informes sobre situaciones específicas relacionadas con alguno de los ámbitos de acción institucionales, de modo de generar información oportuna a la autoridad. Véase <http://www.subdere.gov>

148 Las categorías en cuestión se fundamentaron en la Agenda Local XXI de la Organización de las Naciones Unidas. El Programa 21 aborda los problemas acuciantes de hoy y también trata de preparar al mundo para los futuros desafíos. Refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente. Su ejecución con éxito incumbe, ante todo y sobre todo, a los gobiernos. Las estrategias, planes, políticas y procesos nacionales son de capital importancia para conseguir esto. La cooperación internacional debe apoyar y complementar tales esfuerzos nacionales. En este contexto, el sistema de las Naciones Unidas tiene una función clave que desempeñar. Véase <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21sp/capitulo1.htm>.

la Agenda Desde lo Local, para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios mexicanos.

El objetivo del Programa de Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local, es aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas. Además, que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno de forma más eficiente y transparente. El propósito de la metodología no es calificar ni evaluar a los municipios, sino el de identificar áreas de oportunidad y así promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos.

La Agenda Desde lo Local consta de cuatro etapas principales (SEGOB, 2008):

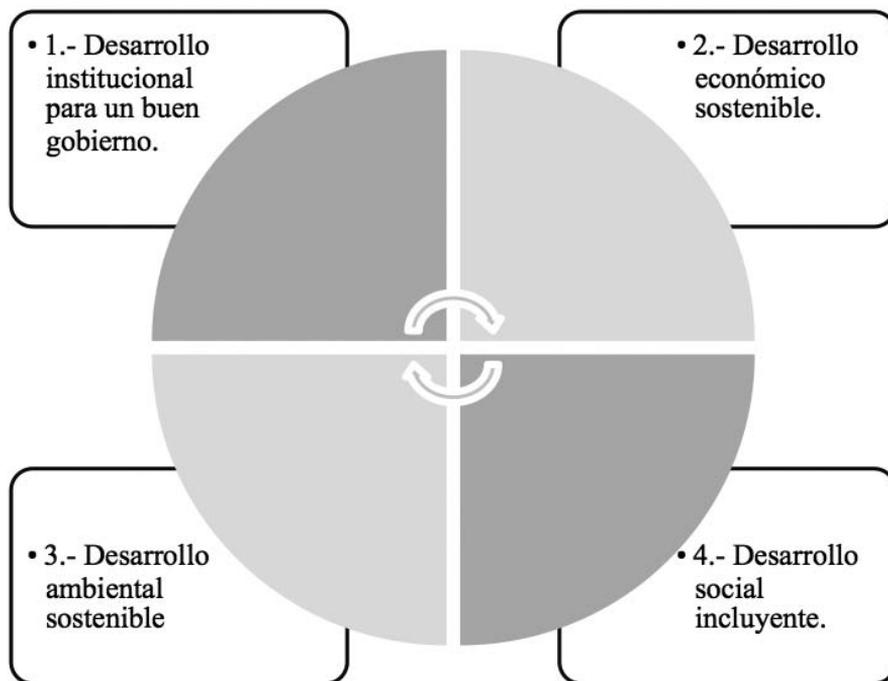
1. Autodiagnóstico;
2. Verificaciones;
3. Mejora de áreas de oportunidad o “rojos”, y
4. Emisión de certificados “verdes”.

Etapas de Autodiagnóstico: La metodología de la Agenda parte de un documento llamado de autodiagnóstico, el cual contiene 39 indicadores y 270 parámetros de medición, que identifican las condiciones que no deben de dejar de existir en cualquier municipio y se encuentran agrupados en los siguientes cuadrantes (Véase Figura 7).

En la Agenda Desde lo Local (sitio WEB www.inafed.gob.mx/wb/inafed09/desde_lo_local). Cada uno de los indicadores cuenta con tres niveles o colores donde se puede ubicar la situación en la que se encuentra el municipio. La métrica roja representa un estado no deseable en la situación del municipio. El color amarillo consiste en una situación donde existen acciones de mejora, pero no de una manera permanente o continua. Por último, la métrica verde representa una situación mínima aceptable que debe existir en el indicador y sus parámetros. El autodiagnóstico funciona con base en mínimos aceptables ya que la Agenda responde al principio de equidad que tiene que existir entre todos los municipios del país.¹⁴⁹

149 El documento de autodiagnóstico es contestado por los funcionarios y autoridades municipales con base en la realidad del municipio, y los resultados son aprobados por el Cabildo para formalizar la inscripción del municipio en la Agenda. De esta forma se innova al crear políticas públicas reconociendo al municipio como un sujeto responsable de su propio desarrollo. Además, el documento de autodiagnóstico es una herramienta práctica y de fácil manejo que le permite al presidente municipal visualizar la situación que guarda cada una de las áreas de su administración. Véase SEGOB (2008).

Figura 7
CUADRANTES DE AUTODIAGNÓSTICO DEL
PROGRAMA AGENDA DESDE LO LOCAL



Fuente: Adaptado de SEGOB (2008).

Etapa 2 de Verificación: Esta etapa consiste en que un órgano independiente con reconocido prestigio de neutralidad valide los resultados del autodiagnóstico, de acuerdo a la revisión de la evidencia que se señala en el mismo documento para comprobar cada métrica de medición.¹⁵⁰ De esta manera, las autoridades y funcionarios municipales tienen la certeza de que la verificación, es totalmente neutral y objetiva y que no responde a ningún interés particular.

¹⁵⁰ A diferencia del SED (que promueve la evaluación objetiva e independiente de programas, políticas e instituciones) el programa Agenda Desde lo Local verifica (por medio de instituciones externas) el cumplimiento de la metodología establecida por cada indicador, por lo tanto, es una especie de auditoría al cumplimiento estricto de cada parámetro.

Cuadro 33

AUTODIAGNÓSTICO DESDE LO LOCAL. EL MUNICIPIO CON CALIDAD ACEPTABLE

Desarrollo Institucional para un buen gobierno	Desarrollo económico sostenible	Desarrollo social incluyente	Desarrollo ambiental sustentable
<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración con responsabilidad y calidad. 2. Asociado y vinculado. 3. Sistema profesional de servidores públicos. 4. Municipio participativo. 5. Municipio fiscalmente responsable. 6. Líder en protección civil (PC) y promotor de la cultura de PC. 7. Tecnificado y con Internet. 8. Jurídicamente ordenado 9. Con vigencia del Estado de Derecho. 10. Transparente. 11. Finanzas sanas. 12. Seguro. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innovador de alternativas económicas. 2. Promotor de las vocaciones productivas. 3. Responsable del abasto de artículos básicos. 4. Promotor de la capacitación para el empleo local. 5. Promotor del turismo. 6. Comunicado interna y externamente. 7. Promotor del sector agropecuario. 8. Promotor de la industria, comercios y servicios. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prestador de servicios públicos. 2. Deporte y recreación. 3. Étnica y socialmente incluyente. 4. Promotor de la equidad de género. 5. Responsable de la población socialmente en riesgo. 6. Municipio saludable. 7. Calidad educativa de nivel básico. 8. Vivienda digna. 9. Formador de ciudadanía. 10. Promotor de la cultura y del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico. 11. Responsable del combate a la pobreza. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuidadoso del aire. 2. Responsable de su basura y otros desechos. 3. Cuidadoso de su imagen. 4. Protector de recursos naturales. 5. Territorialmente bien ordenado. 6. Responsable del agua. 7. Cuidadoso y responsable del suelo. 8. Promotor de la educación ambiental.

Fuente: Adaptado de SEGOB (2008).

La información obtenida de la verificación estará bajo resguardo del municipio. El resultado de esta etapa contará con un carácter de censo, porque se recoge directamente en el municipio. La verificación le permite al presidente municipal, contrastar la información del autodiagnóstico y distinguir aquellas áreas de la administración municipal donde exista el potencial para mejorar. En este sentido, el municipio selecciona tres áreas de oportunidad –indicadores en “rojo”–, en donde se enfocarán las acciones de los tres órdenes de gobierno para modificar su situación a “verde”. Este hecho representa un cambio de paradigma en nuestro país, ya que el municipio decide y le indica a las instancias estatales y federales sus áreas prioritarias de desarrollo (SEGOB, 2008).

Etapa 3 de Solución de áreas de oportunidad (rojos): Esta etapa de la Agenda se considera crucial, ya que representa la aplicación de soluciones concretas por parte del gobierno estatal y federal a los “rojos” seleccionados por los municipios. Actualmente, el INAFED coordina la Mesa de Trabajo para Instancias Federales, en la cual participan diversas instancias de la Administración Pública Federal (BANOBRA, CONACULTA, IMSS, INAH, INMUJERES, INAFED, PGR, SAGARPA, SEDESOL, SE, SEGOB, SFP, SEMARNAT, SENER, SSA, SECTUR y CONAE). En este espacio, se analizan las solicitudes y planean las posibles acciones de solución.

Con base en los resultados del autodiagnóstico y el trabajo coordinado de las Secretarías federales con las dependencias del gobierno estatal, se organiza una sesión de encuentro entre los tres órdenes de gobierno, para la solución de áreas de oportunidad de la Agenda Desde lo Local. Este espacio sirve para que los funcionarios y autoridades de los tres órdenes de gobierno, acuerden las soluciones a los “rojos” seleccionados por los municipios.

Etapa 4 de entrega de certificados (“verdes”). Una vez que el municipio, logra alcanzar la ubicación de “verde” en el área de oportunidad seleccionada, la instancia verificadora corrobora la nueva ubicación y envía una propuesta para que el Consejo Nacional Desde lo Local emita un Certificado de Calidad Municipal al municipio en el área que obtuvo la mejora. Este Consejo está integrado por reconocidos académicos y expertos que vigilan la correcta y neutral aplicación de la metodología.

Es de puntualizar, que la Agenda Desde lo Local –a pesar de que es una adaptación de la Agenda 21 de la ONU en un contexto mexicano– no consideró diversos puntos importantes que la Agenda en un marco internacional define; como inicio, la evaluación de los costos de los proyectos. Es de destacar, que dicha agenda se definió en los años noventa, estableciendo concretamente que en cada una de las políticas de acción se evaluara el costo de cada proyecto, es decir, si los resultados eran realmente efectivos comparados con su inversión. Aunado a lo anterior, dicha Agenda promueve un desarrollo en las capacidades de gestión, en el sentido de que puntualiza diversas tareas para los gobiernos, destacando: tecnologías de apoyo, evaluación de eficacia de planes regionales vigentes, promover nuevos proyectos productivos, entre otras (ONU, 1992).

Si bien la Agenda mexicana ha considerado puntos referentes a las capacidades de gestión, se ha quedado limitada en considerar aspectos relacionados con la evaluación, por lo tanto, se puede establecer que la Agenda en México pudo haber utilizado el enfoque internacional, en la medida, de que cada acción establecida en los 4 parámetros de dicha Agenda, contemplara la evaluación como un apoyo para hacer más eficientes dichas acciones. El impacto que se puede destacar del programa Agenda Desde lo Local en México, es la oportunidad para que los municipios obtengan apoyo de los gobiernos estatales y del federal para las soluciones de las variables en color rojo. Sin embargo, como lo indica el programa el objetivo: “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 al INAFED).
- Fortalecer la descentralización en el país mediante recursos federales (sólo en los puntos que el municipio adopta como focos rojos).

El propósito de la metodología no es calificar ni evaluar a los municipios, sino el de identificar áreas de oportunidad, y en sí, promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos (SEGOB, 2008). En este caso, la idea efectivamente no es evaluar los resultados de los programas, políticas ni la rendición de cuentas de las instituciones locales; la idea principal es fomentar en los gobiernos municipales aquellos servicios y funciones que no han contemplado hasta el momento y que sobre todo –en base a la metodología del INAFED– son aspectos mínimos que todo municipio debe de tener. De esta manera, revisar mediante instituciones externas el cumplimiento de los mismos.

En este marco, y a pesar de que la agenda promovida por el INAFED, se establece como una opción para que los municipios en México brinden los principales servicios públicos que todo gobierno local debe ofrecer; además, de buscar su correcto cumplimiento y recursos para soluciones de problemas municipales, ¿Cuál es el motivo de que no se ha generalizado dicha agenda al conjunto de los municipios en México? Al respecto, se puede resumir en los siguientes puntos:

- La gestión y fomento de la Agenda Desde lo Local, no ha sido promovida eficazmente por su responsable en México (INAFED), situación que demuestra la nula participación de los gobiernos locales. Debido al desconocimiento de la misma, no se cuenta con la visión necesaria para que los municipios la adopten, debido a los dos puntos siguientes:
 - a) Los municipios metropolitanos y urbanos medios en México, ya contemplan la mayor parte de los servicios y acciones marcadas en la Agenda Desde lo Local, por lo tanto, su interés en participar

en dicha agenda no es prioridad, lo que sí es el crear mayor infraestructura urbana y mejorar la calidad de los servicios, pero con otros modelos de gestión –no generar más servicios sino mejorar los existentes–¹⁵¹ y

- b) En el caso de los municipios urbanos pequeños, semirurales y rurales del país, no han tenido la visión de mejorar sus servicios públicos debido, entre otras cosas, a la falta de profesionalización de los servidores públicos y la escasa voluntad política de mejorar el desempeño de su gobierno.¹⁵²

Sin embargo, no se descarta en el contexto mexicano que los municipios metropolitanos y urbanos medios, no contemplen dentro de sus servicios a todos los indicadores y parámetros que marca el programa Agenda Desde lo Local.¹⁵³ Por lo tanto, este programa sería un modelo de gestión apropiado para detectar aquellos aspectos que sus gobiernos no han realizado, y a su vez, tener el apoyo económico (en parámetros de color rojo) por parte de otro nivel de gobierno. Lo novedoso parte de que dichos indicadores y parámetros marcados en la Agenda Desde lo Local, sean fortalecidos mediante adecuados sistemas de evaluación, situación que se refleja en el gobierno municipal de Chihuahua.¹⁵⁴

151 En términos de Cabrero (2004), se puede diferenciar a los municipios de México en cinco categorías: municipios metropolitanos (más de 500 mil habitantes), municipios urbanos medios (entre 100 mil y 500 mil habitantes), municipios urbanos pequeños (entre 15 mil y 100 mil habitantes), municipios semirurales (entre 2 500 y 15 mil habitantes) y municipios rurales (población menor que 2 500 habitantes).

152 Aunado a los puntos anteriores, se pueden destacar de las 05 clasificaciones de municipios mexicanos que establece Cabrero (2004) los siguientes elementos que debilitan las capacidades institucionales de los gobiernos locales: la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal y la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local. Véase Cabrero (s/f).

153 Se comprende la esencia del Programa Agenda Desde lo Local, ya que la misión del INAFED es asegurar la transición exitosa del centralismo a un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno. Por lo tanto, el Programa Agenda Desde lo Local tiene esa finalidad, el fomentar en los municipios las condiciones mínimas que todo municipio debe de tener, así como un apoyo para la descentralización. Véase <http://www.inafed.gob.mx/>.

154 El caso específico de lo anterior es el municipio de Chihuahua, quien forma parte del programa Agenda Desde lo Local. Lo interesante de la gestión de este municipio no es su participación en el programa, sino que los indicadores y parámetros que se establecen en la Agenda son reforzados mediante su SMD que mantienen, lo que genera que no solamente brinden los servicios que todo gobierno local debe de tener (SEGOB, 2008), sino que estos servicios sean monitoreados para verificar la calidad de los mismos; además, de recibir recursos por parte del gobierno estatal y federal para ciertas prioridades de su comunidad. Véase SIGMA (2008).

Al igual que los puntos anteriores, se plantea como punto de partida la escasa capacidad institucional ejercida por el 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”, entendida la capacidad como tal, 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 de 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 por resultados en un ámbito local, entre otras. Ante lo anterior, el modelo chileno encabezado por la SUBDERE formaría parte de este contenido.¹⁵⁵

Con base en lo establecido acerca del INAFED y dentro de sus facultades como organismo encargado del federalismo en México, ¿sería posible promover mediante esta instancia federal, acciones para fortalecer al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en los gobiernos subnacionales? Ante lo anterior y basados en la experiencia de la SUBDERE de Chile, este organismo sería de gran apoyo para gestionar y apoyar a los gobiernos subnacionales de México, en cuanto a la implementación de modelos de evaluación en un ámbito local. Sin embargo, el INAFED en alianza con la SHCP y la Presidencia, tendría que rediseñar su actuación actual en términos de gestionar eficazmente el fortalecimiento de su capacidad institucional y posteriormente, innovar una agenda estratégica de nivel nacional, que apoye firmemente con recursos, modelos de gestión acordes a los gobiernos regionales y locales de México, programas de capacitación, diseño eficaz de políticas públicas locales y sobre todo, orientarlos hacia una gestión pública basada en resultados. Por lo tanto, este tipo de agendas es una tarea urgente para la instancia encargada del federalismo en México, situación que se debe considerar de inmediato en un contexto federal como una nueva forma de apoyar y potencializar a los gobiernos estatales y locales de México.

¹⁵⁵ Es preciso puntualizar el concepto de capacidad institucional. En este sentido José Sosa (1999), refiere que la capacidad institucional [...] alude a la suma de recursos humanos, financieros, técnicos, y legales con los que una organización pública toma decisiones y produce bienes y servicios. Se considera que esta definición fortalece al concepto de capacidad institucional de Agranoff (1997).

Otro caso de SMD asociado que maneja indicadores del desempeño y fomenta –entre los municipios agremiados– estas modalidades de gestión 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 el de ser una herramienta que contribuya a establecer y consolidar procesos, así como generar actitudes laborales, que conlleven hacia gobiernos mejor administrados y operados (AMMAC, 2008); adicionalmente, el SINDES busca:

- Ayudar en la toma de decisiones con base en datos y resultados confiables, alejados de deliberaciones subjetivas;
- Conducir a incrementar la eficiencia y eficacia operativa de los servicios públicos;
- Mejorar la comunicación de resultados y fomentar la transparencia, y
- Ayudar a que los municipios desarrollen su propia herramienta de medición.

El SINDES se enfoca en las siguientes áreas de los gobiernos locales, medidas a través de 53 indicadores (AMMAC, 2008)¹⁵⁶ (Véase Cuadro 34).

A manera de análisis, la propuesta del SINDES es un esquema general de indicadores para los municipios mexicanos. Se establece como una propuesta de medición del desempeño en las áreas establecidas (ubicación, gobierno y administración, servicios, hacienda y seguridad pública e infraestructura), donde la función de los gobiernos participantes es retroalimentar dichos indicadores y que a criterio de los mismos municipios, fortalezcan al SINDES con una mayor cantidad de indicadores que cubran todas las áreas del gobierno municipal.¹⁵⁷ Como se puede apreciar, los indicadores se caracterizan por medir, principalmente, la utilización de los recursos (eficiencia) y resultado en cada componente de la gestión. No comprenden mediciones de procesos ni de impacto, ya que estos son mayormente estructurales y casi nunca corresponden de manera directa y específica a una sola área de gestión, se engloban en un marco general. Por otro lado, tampoco son responsabilidad exclusiva de un solo nivel de gobierno o institución.

156 En el SINDES cada indicador tiene una ficha técnica que describe: la unidad de medida a utilizar en el indicador específico, la clasificación, objetivos, fuente de datos solicitados y la lectura básica del resultado. Véase AMMAC (2008).

157 El SINDES no es un sistema de medición del desempeño para cada municipio sino, más bien, una fuente externa de información comparada de desempeño construida sobre una base de indicadores e información estandarizada que en conjunto forman el sistema.

Cuadro 34 INDICADORES POR TEMAS EN BASE AL SINDES

Ubicación.

- Empleados municipales por cada mil habitantes.

Gobierno y administración.

- Relación del gasto administrativo contra los ingresos propios.
- Tamaño de la administración.
- Gasto discrecional por caja chica.
- Promedio de días para el pago a proveedores.
- Promedio de horas para la realización del trámite de licencia para negocios.
- Promedio de horas para la realización del trámite de renovación de licencia para negocios.
- Promedio de horas para la realización del trámite de permiso de construcción de una adición (residencial o comercial).
- Promedio de horas para la realización de trámite de carta de no adeudo de predial.

Servicios públicos.

- Cobertura de recolección de residuos sólidos (zona rural y urbana).
- Eficiencia en recolección de residuos sólidos.
- Calidad del sitio de la disposición final de los residuos sólidos.
- Calidad en la operación de los sitios de disposición final de los residuos sólidos.
- Eficiencia de la operación del alumbrado público.
- Eficiencia en el mantenimiento del alumbrado público.
- Calidad en la provisión del servicio de agua potable.
- Costo anual de operación y mantenimiento a la red de agua potable por toma.
- Costo anual de la operación de la red de drenaje por toma.
- Calidad del agua tratada.
- Costo promedio de mantenimiento de vialidades asfaltadas (m2).
- Costo promedio de mantenimiento de vialidades pétreas (m2).
- Costo promedio de mantenimiento de vialidades de concreto hidráulico (m2).

Hacienda Pública.

- Autonomía financiera.
- Eficiencia en el monto de recaudación del impuesto predial.
- Eficiencia en el cobro de cuentas por impuesto predial.
- Liquidez al cierre del año.
- Eficiencia en los ingresos fiscales.
- Gasto sujeto a licitación.
- Gasto sujeto a invitación directa.
- Gasto sujeto a adjudicación directa.

Seguridad Pública.

- Policías operativos de seguridad pública por cada mil habitantes.
- Costo anual de operación del órgano de seguridad pública / tránsito por habitante.
- Inversión en programas de prevención por cada mil habitantes.
- Detenidos por cada mil habitantes.
- % de detenidos por faltas administrativas.
- % de remitidos al ministerio público federal del total de detenidos.
- % de remitidos al ministerio público del fuero común del total de detenidos.
- Número de infracciones con respecto al parque vehicular.
- Accidentes viales por cada mil vehículos.
- % de accidentes viales donde está involucrado el transporte urbano.
- % de quejas en contra del órgano de seguridad pública / tránsito respecto al total de quejas contra el ayuntamiento.
- % de quejas del órgano de seguridad pública / tránsito que si procedieron con respecto al total de quejas presentadas.
- % de quejas en la dirección de tránsito con respecto al total de quejas en el órgano de seguridad pública / tránsito.
- % de quejas en la dirección de tránsito que si procedieron con respecto al total de quejas presentadas.
- % de quejas en la dirección de policía con respecto al total de quejas en el órgano de seguridad pública / tránsito.
- % de quejas de la dirección de policía que si procedieron con respecto al total de quejas presentadas.
- % de bajas definitivas con relación al total de policías.
- % de bajas definitivas con relación al total de tránsito.

Infraestructura.

- Cobertura de m2 por luminaria.
- Cobertura de la red de drenaje (no disponible).
- Calidad de la vialidad.
- Cobertura de áreas verdes municipales.
- Cobertura de módulos de recreo municipales.

Fuente: AMMAC (2008).

El interés preliminar de muchos municipios participantes en el SINDES, fue obtener información práctica para evaluar su gestión y aplicar medidas correctivas. En muchos casos, la expectativa es que los resultados del SINDES son suficientes para resolver los problemas del municipio, sin mayor esfuerzo. En otros, el esquema del SINDES no se adapta a las características específicas de los municipios participantes. Así mismo, al ser un programa diseñado para realizar comparaciones entre municipios, el SINDES tiene una cobertura e indicadores estándares para los participantes, los cuales podrían ser aplicables entre municipios de características similares; pero no entre aquellos municipios con una capacidad institucional inferior o que no alcanzan la cobertura de la tipología de municipios promedio, sobre los que se desarrolló el programa.

Se puede definir el impacto que ha tenido el SINDES ante los gobiernos locales en México de la siguiente manera:

- La AMMAC –como asociación civil– es el primer antecedente que fomenta este tipo de modelos, generando con ello que en los municipios mexicanos se fomente la visión de evaluar la gestión municipal –al menos en los gobiernos locales agremiados a dicha asociación–, y
- Ante la nueva normatividad federal, se destaca la participación de la AMMAC, debido a que es la única organización civil municipalista en México que fomenta estas modalidades en los municipios agremiados.

Es aquí donde resalta lo siguiente, ¿dónde queda la participación activa del gobierno central, en fomentar mediante su instancia responsable del federalismo, INAFED, estas modalidades de gestión; en términos de que los propios gobiernos locales desarrollen en su administración modelos de evaluación acordes a sus necesidades? De esta manera, se refleja la limitada visión gerencial en el Gobierno Federal, a favor de mejorar las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales en México, pero de igual forma, se aprecia el interés que han tenido algunos gobiernos municipales en fomentar este tipo de prácticas por iniciativa propia.

En resumen, el SINDES genera información externa, que permite hacer comparaciones entre los municipios participantes (resultados de indicadores). Sin embargo, la finalidad no es la competencia para saber que mu-

nicipio cuenta con los mejores parámetros en el SINDES. Lo valioso, es que cada municipio esté generando valor público en cada área de su administración, ya sea utilizando el programa proveniente de la AMMAC, o bien, que el mismo gobierno local diseñe su propio sistema de medición acorde a sus estructuras, programas y servicios que brinda –que sería lo correcto–. Además, que las herramientas que utilicen para medir el desempeño de su gobierno, sean creadas bajo una metodología que defina la cantidad de indicadores necesarios para evaluar un programa, política o la propia institución, de igual forma que los tipos, características y focalización de los mismos no crear indicadores simplemente por crear.¹⁵⁸ Lo importante en este caso, no sólo es hacer firmar la intención de participar en el programa, sino buscar resultados tangibles en el corto y mediano plazos, es decir, que representen incentivos para las autoridades políticas, durante la administración y legitimidad frente a los ciudadanos.

4.2. 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 de esfuerzos pueden catalogarse como SMD específicos, que aunque, en ocasiones son encabezados por organizaciones externas –por ejemplo la AMMAC– 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 con base en sus características organizacionales, servicios públicos que brindan –entre otros– e integrando en los mismos indicadores como apoyo en la medición.

Uno de los casos de SMD en México es el del municipio de Puebla, del mismo estado, ya que inició con esta visión desde el año 2004. De la experiencia se destaca lo siguiente:

- La continuidad en la aplicación del programa SINDES en dos administraciones municipales distintas, bajo dos partidos políticos diferentes, es un hecho apreciable en el contexto institucional de

158 Las ventajas que proporciona la MML es el generar metas y acciones acorde a la realidad municipal (problema público). De esta manera el proceso relacionado a la MML es la Matriz de Indicadores (MIR); la cual sería la raíz del sistema de medición.

México, donde no existe secuencia con el cambio de autoridades y mucho menos, cuando cambia el partido;¹⁵⁹

- La creación de un Sistema de Medición del Desempeño (SEDEM) interno para el municipio, como iniciativa propia y elaborado con recursos propios, y
- La posibilidad de institucionalizar el SEDEM y el SINDES en el municipio.

El SEDEM ha sido montado en la estructura de indicadores y metodología del SINDES. Además, continúa ofreciéndole al municipio la posibilidad de hacer comparaciones de información sobre el desempeño en áreas específicas entre municipios; recibir asistencia técnica y capacitación para la operación de instrumentos de medición del desempeño.

A diferencia del SINDES, los resultados del SEDEM aún no han sido publicados en el portal de Internet del municipio. En este sentido, el Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición del Desempeño Municipal en América Latina (2006), realiza un análisis acerca del SEDEM de Puebla, el cual se sintetiza de la siguiente manera: El SEDEM es un sistema de evaluación del desempeño municipal, que permite relacionar la visión y la estrategia del municipio con sus operaciones, proporcionando información oportuna para la toma de decisiones. Los indicadores estratégicos permiten evaluar la actuación del gobierno municipal en su conjunto, al reflejar el grado de avance en el cumplimiento de los grandes objetivos. Consta de 285 indicadores estratégicos para medir 14 temas prioritarios del ayuntamiento: seguridad, tránsito municipal, empleo, servicios públicos, fomento económico, salud, desarrollo social, arte y cultura, protección civil, ecología, medio ambiente, educación, grupos vulnerables, turismo, gobierno eficiente y transparencia.¹⁶⁰

159 Administrada por un Alcalde del Partido de Acción Nacional (PAN), el ayuntamiento de Puebla entró al SINDES en el 2004 como miembro de la AMMAC. Durante el segundo semestre del 2005 es electo un Presidente Municipal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien mantiene el interés por el SINDES (un hecho destacable en un contexto donde la continuidad entre administraciones es poco común). El nuevo Alcalde y su equipo de colaboradores, mantienen una visión innovadora de la administración pública, promueven la utilización de la gestión por resultados y deciden permanecer en la AMMAC. Como incentivo adicional, consideran que seguir con la aplicación de una herramienta utilizada por la administración anterior (y del partido contrario) para medir la gestión, les otorgaría la posibilidad de poder compararse y agregar un elemento técnico a la competencia política. Para esa administración, continuar como parte de la AMMAC (donde la mayoría de los municipios son del PAN) se convierte en una oportunidad de legitimar la gestión al promover el reconocimiento a Puebla según su desempeño frente a otros en la asociación. Véase ICMA (2006).

160 Estos indicadores están dirigidos a los Regidores, Consejeros Ciudadanos, titulares de las dependencias y organismos municipales y responsables de áreas. Por su parte, los indicadores operativos buscan evaluar la eficacia, eficiencia y calidad de las acciones contempladas en el Programa Operativo Anual (POA) de cada unidad administrativa de las dependencias y organismos municipales. Permiten alinear el Plan Municipal de Desarrollo y el POA con el cumplimiento de las metas establecidas, mediante el planteamiento de medidas específicas y medios de verificación y el análisis de temas críticos para lograr la obtención del producto y el desglose estructurado de insumos y procesos requeridos. Se cuenta con 855 indicadores operativos que sirven a los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y organismos del municipio, así como a los responsables de la programación y seguimiento de la operación de dichas unidades. Véase ICMA (2006).

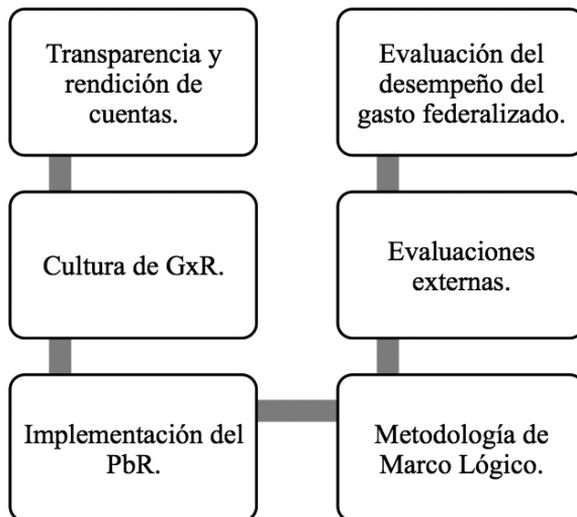
La unidad encargada del SEDEM y el SINDES dentro del municipio es la Secretaría de Planeación e Inversiones. El Secretario de Planeación e Inversiones revisa los reportes del sistema y es el enlace directo con el Alcalde, lo que permite que la aplicación del SEDEM y el SINDES goce del respaldo de la máxima autoridad municipal, quien, a su vez, hace uso de la información generada por estas herramientas. La fuente de los datos que contiene el sistema varía, en su mayoría son generados por las distintas áreas del municipio y otras del gobierno estatal y federal.

Los logros principales acerca del SEDEM son los siguientes:

- *Continuidad política del SMD.* La continuidad a pesar de cambios políticos en el municipio ha dejado la oportunidad de fortalecer y continuar con su SMD;
- *Clasifican 2 tipos de indicadores: estratégicos y operativos.* En este aspecto, brindan la importancia a dos ámbitos fundamentales de la gestión. El desempeño institucional y las acciones al exterior del municipio –impactos derivados de los programas y políticas–;
- *Una sola área maneja el SMD.* Permite que una sola organización sea el líder en cuanto al seguimiento y control de las acciones de las dependencias, eliminando el burocratismo y dando la oportunidad de un seguimiento efectivo al SMD;
- *Contemplan en el SMD información estatal y nacional.* Este aspecto es importante para aquellas áreas que afectan al municipio; pero que las funciones y los servicios que brinda el ayuntamiento no los contempla. Por ejemplo, temas correspondientes a la salud, seguridad pública, entre otras. Esta información es vital para que el municipio gestione ante el gobierno estatal y federal acciones concretas para el fortalecimiento municipal de una manera fundamentada, y
- *Utilidad de la información proveniente del SMD.* Una de las ventajas de complementar un SMD, es la utilidad de la información proveniente de él. En este sentido, el municipio de Puebla utiliza la información del SMD para diversos informes administrativos: informe de gobierno, anuario estadístico y por supuesto, para conocer el desempeño de las instituciones.

A pesar de lo anterior, se pueden detectar algunas limitaciones acerca del SEDEM; lo cual es un reto importante para este municipio.

Figura 8
LIMITACIONES DEL SEDEM



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia, uno de los aspectos principales de la evaluación del desempeño es el fomentar la transparencia y rendición de cuentas. En este aspecto, el municipio de Puebla ha dejado a un lado la exposición del SEDEM ante los ciudadanos, por lo tanto, es un reto indiscutible el que sus gobernados conozcan el desempeño de la AP local y los resultados de los indicadores plasmados.¹⁶¹ Con base en los elementos esenciales del SED, un reto importante es fomentar en su gobierno la Gestión por Resultados (GxR). De esta manera, las dependencias y entidades cambiarán su visión actual de insumos y procesos a un enfoque orientado a impactos sociales (resultados). En esta vertiente, su complemento sería el PbR, que de una forma tajante, cambia la manera de presupuestar con una visión hacia resultados, que la población debe percibir satisfactoriamente.

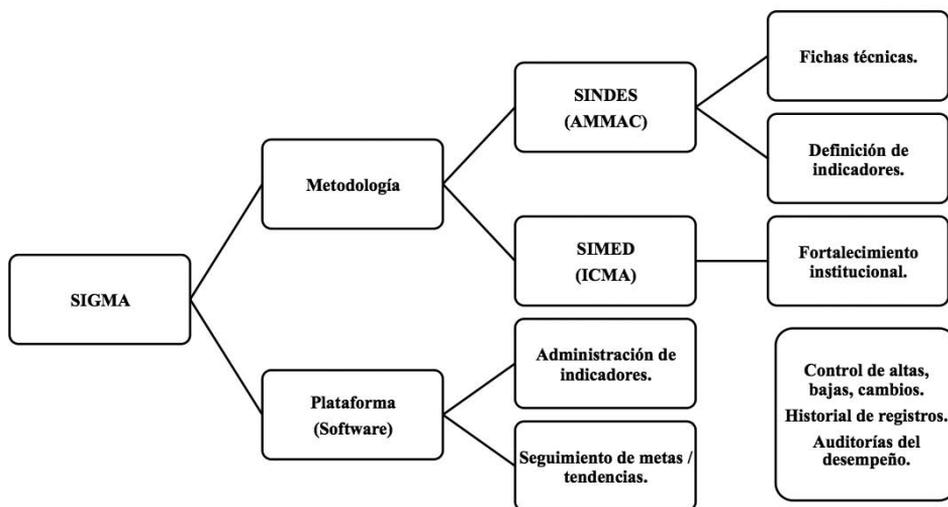
Se puede destacar del cuadro anterior, la necesidad de que el ayuntamiento de Puebla contemple aspectos importantes que el SED marca en sus componentes, en el sentido de utilizar la MML, como una manera de planear

¹⁶¹ Lo disponible en el portal de Internet de su gobierno son los resultados de los indicadores que provienen del SINDES; en el caso del SEDEM aún no han sido publicados. Véase <http://www.puebladezaragoza.gob.mx>.

sus programas y políticas acorde a las necesidades reales de su comunidad, así como el correcto diseño y apropiada creación de indicadores para medir el desempeño de su gestión. De igual forma que el punto anterior, el institucionalizar las evaluaciones externas como una opción de mejorar los resultados de sus acciones.

Otra de las experiencias de este tipo de esfuerzos es el municipio de Chihuahua, que desde el año 2006 ha participado activamente en el programa SINDES de la AMMAC. Lo interesante del esfuerzo de gestión realizado por este municipio, es que ha tomado el programa SINDES como una base metodológica para formar su propio sistema de medición del desempeño, conocido como Sistema de Indicadores de Gestión Municipal Administrativa (SIGMA), el cual busca de manera estricta medir el desempeño específico de todas sus áreas municipales, sobre todo, con base en las características de cada una de ellas.

Cuadro 35
ELEMENTOS PRINCIPALES DEL SIGMA



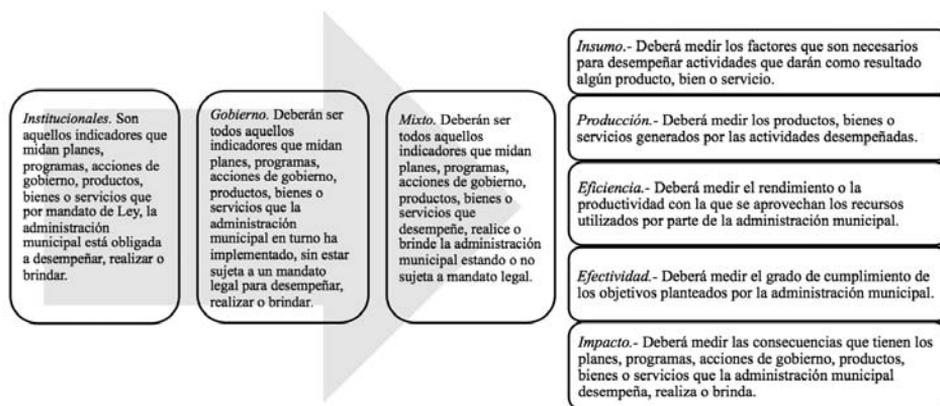
Fuente: SIGMA, (2008).

Se observa en la metodología plasmada en el SIGMA, que por una parte, se encuentran las fichas técnicas e indicadores establecidos por el SINDES, por la otra, se destaca la participación de la Asociación Internacional de Administradores y Gerentes de Ciudades –ICMA Latinoamérica, por sus

siglas en inglés—, mediante el programa SIMED, que tiene como finalidad proporcionar un diagnóstico acorde a la estructura del sistema de medición del desempeño que están ejecutando.¹⁶²

De esta manera, el ayuntamiento de Chihuahua cuenta con apoyos externos acerca del sistema de medición (AMMAC, ICMA) que si bien, los diagnósticos y asesorías brindadas por estas asociaciones son de importancia, no son específicos por dependencia, ni por programa, se enfoca directamente al análisis del sistema de medición, lo cual debilita una evaluación de los impactos generados para cada área y/o programa municipal. La estructura del SIGMA, se establece en un total de 570 indicadores de gestión municipal dentro de un total de 19 dependencias (SIGMA, 2008), los cuales fueron creados bajo la siguiente clasificación.¹⁶³

Figura 9 DEFINICIÓN DE INDICADORES DEL SIGMA



Fuente: Manual de Políticas y Procedimientos SIGMA (2008).

162 El Diagnóstico SIMED del ICMA se basa en el certificado SIMED, un instrumento diseñado para certificar y aplicar una evaluación basada en una escala que se hace pública a los sistemas de medición del desempeño de gobiernos estatales/provinciales y municipales, así como de organismos públicos. En otras palabras, el diagnóstico SIMED es para aquellos gobiernos u organismos públicos cuyo sistema de medición se encuentra en desarrollo o bien no desean que por el momento sea calificado. Véase <http://www.icmala.org>

163 El enlace electrónico del SIGMA cuenta en un sistema de filtros que facilita el manejo del mismo, clasificando por el tipo y subtipo de indicador que desees consultar. Lo destacable del Ayuntamiento de Chihuahua es la facilidad de poder consultar por medio del portal de Internet del gobierno este sistema, haciendo más transparente su gestión y, además, funge como un marco de referencia para los demás municipios, ya que publica los resultados de los 570 indicadores con los que cuenta el sistema. Véase <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/>. En un comparativo, el municipio de Puebla de Zaragoza, que ha sido premiado por la AMMAC e ICMA por su SMD no cuenta con su sistema abierto al público, únicamente expone los resultados de los indicadores que establece el SINDES, mientras que los indicadores que complementan su sistema de medición no son dados a conocer en línea. Véase <http://www.puebladezaragoza.gob.mx>

Se entiende de antemano la clasificación de los indicadores del SIGMA, ya que actualmente el municipio de Chihuahua participa en el programa Agenda Desde lo Local; por lo tanto, los indicadores de tipo institucional buscan cumplir con los lineamientos de dicha agenda, además de fortalecer los indicadores y parámetros de la misma mediante su sistema de medición municipal (SIGMA). En el caso de los de tipo gobierno y mixto, tienen el objetivo de medir el desempeño municipal en cuanto a programas y su respectivo resultado.

En cuestión a los subtipos de indicadores, no se ven reflejados los indicadores de economía y calidad. De tal manera que sus dimensiones son una expresión más concreta de los indicadores de eficacia y eficiencia, a través de los cuales es posible medir las acciones y los efectos finales logrados, es decir, los *outputs* y los *outcomes*. Los indicadores de economía son los que demuestran la capacidad de una institución u organismo público para generar y movilizar adecuadamente, los recursos financieros en busca del cumplimiento de sus objetivos; por lo tanto, sería una opción para aplicarse en aéreas financieras municipales y áreas con ingresos propios. En cambio, los indicadores de calidad miden los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas. Por lo tanto, sería una posibilidad viable para fortalecer su SMD.

En términos de los elementos y componentes principales del SED, un reto importante para este gobierno, es la implementación y desarrollo en su gobierno de la gestión y el ejercicio presupuestal orientado a resultados; debido, a que actualmente sus programas conservan la visión actual de programación –insumos en vez de resultados–. De igual forma, el incluir dentro de sus programas la metodología de evaluación que el SED establece (MML), que será una guía para adecuar estrategias en cada dependencia acorde a las prioridades del PMD y a los objetivos estratégicos; además, de que les permitirá la elaboración correcta y precisa de los indicadores adecuados a sus programas municipales mediante la MIR.¹⁶⁴ (Véase Cuadro 36).

Un tema crucial en la coyuntura actual del país es la inseguridad pública, lo que se puede verificar en el caso del municipio de Chihuahua que va

164 Se destaca la ausencia de mecanismos orientados a un gobierno por resultados similares al gobierno municipal de Puebla (GxR, PbR), lo cual se entiende debido a la ausencia de este enfoque de gestión desde un ámbito federal.

en aumento.¹⁶⁵ En este sentido, se confirma la necesidad de una gestión más integral, sobre todo, la utilidad de contar con metodologías concretas y precisas para este tipo de problemas sociales, en donde se definan los principales problemas de la inseguridad en el municipio, sus causas, efectos y las opciones viables para la solución. Ante este contexto, ¿cuál es la utilidad del SIGMA en función a la delincuencia en el territorio municipal? Sin lugar a dudas, deja en claro, que a pesar de que han detectado los altos índices de delincuencia en el municipio, no han podido coadyuvar en un proceso de planeación estratégica con su respectivo monitoreo y evaluación por resultados. Aspectos que sin duda se reforzarían con una articulación efectiva entre gestión, políticas públicas y su respectiva evaluación.¹⁶⁶

Cuadro 36 FORTALEZAS Y RETOS DEL SIGMA

Fortalezas	<ul style="list-style-type: none">• Indicadores por área gubernamental adecuados a su entorno.• Software adecuado a la estructura y organización del municipio.• Rendición de cuentas al exterior.• Visión de evaluación interna.
Retos	<ul style="list-style-type: none">• Institucionalización jurídica del proceso de evaluación gubernamental.• Cultura de Gestión por Resultados (GxR).• Implementación del Presupuesto en base a Resultados (PbR).• Fortalecer al SIGMA con elementos conceptuales establecidos en el SED (evaluación externa del desempeño institucional, programas y políticas).

Fuente: Elaboración propia.

Otro ejemplo de SMD en un ámbito local, es el municipio de Guadalajara, que es uno de los fundadores del SINDES en el 2002.¹⁶⁷ De la revisión

165 Un promedio de 700 familias son víctimas de los delincuentes –cada mes– y forman parte de la estadística que acumula la Dirección de Seguridad Pública Municipal por robos a casa habitación y robo de vehículos en la capital del estado. El Sistema de Indicadores del Municipio de Chihuahua revela que los amantes de lo ajeno robaron 4 mil 866 hogares chihuahuenses de enero a diciembre del 2008. *El Diario de Chihuahua* solicitó a la Dirección de Seguridad Pública el número de robos a casas habitación reportados durante el 2009, pero la Dirección de Comunicación Social informó que no tiene esos datos. Véase *El Diario de Chihuahua* (2009).

166 Una propuesta de gestión y políticas públicas locales en materia de seguridad, donde se definen claramente los alcances y limitaciones de la inseguridad pública en un contexto municipal, así como una propuesta de prevención integral del delito es el de Ramos (2006). En dicha investigación se observa claramente las deficiencias en materia de gestión y política pública local, dando ejemplos claros de estas limitaciones en municipios transfronterizos.

167 Habiendo participado en el diseño del sistema en el 2001, Guadalajara se ha mantenido ininterrumpidamente en el SINDES hasta en la actualidad (2009), pasando por dos administraciones municipales del mismo partido político. El municipio participó durante las discusiones iniciales que llevaron la idea del SINDES a materializarse como programa. La motivación original de formar parte del SINDES era ser fundador de una herramienta innovadora que demostrara los esfuerzos del municipio por modernizar su gestión. El énfasis dado a la aplicación del SINDES en la municipalidad ha variado con el tiempo. Durante el diseño, el compromiso hacia el SINDES recayó sobre los funcionarios de la municipalidad, quienes fueron asignados al equipo técnico durante dicha etapa. Su participación en las reuniones del equipo técnico de diseño del SINDES y su trabajo posterior dentro de la municipalidad mantuvieron un perfil bajo durante algún tiempo. Además, debieron enfrentar algunos obstáculos durante la aplicación del SINDES. Véase ICMA (2006).

de la experiencia de aplicación del SMD de Guadalajara, sobresalen los siguientes aspectos:

- La continuidad en la aplicación del SINDES de manera consecutiva;
- El desarrollo de un Sistema de Información Municipal (SIM), y
- Los esfuerzos para institucionalizar el SINDES.

En el caso del municipio de Guadalajara, se destaca la creación del Sistema de Información Municipal (SIM), el cual tiene un módulo específico de monitoreo que le otorga a la ciudadanía una herramienta versátil para evaluar la gestión de la administración municipal, mediante indicadores de desempeño establecidos mes a mes en el portal del municipio.¹⁶⁸

Al igual que Puebla, Guadalajara cuenta con la Dirección de Evaluación y Seguimiento perteneciente a la Dirección General de Coordinación y Planeación Municipal, teniendo la responsabilidad del SIM y el SINDES. Esta dirección tiene como obligaciones, de acuerdo al Artículo 93 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, lo siguiente:

1. Realizar análisis que permitan implementar un eficaz modelo de gestión y de desempeño con base en indicadores, para traducir las estrategias en objetivos y proyectos operativos;
2. Realizar evaluaciones de la gestión de la administración pública municipal, que permitan promover aquellos resultados requeridos por la sociedad para satisfacer sus necesidades;
3. Evaluar y proponer la priorización de los proyectos de inversión que sean promovidos en el municipio, y
4. Coadyuvar en la gestión operativa, así como dar seguimiento a todos los programas y proyectos emitidos por las dependencias municipales.

Uno de los principales logros de este ayuntamiento, es el haber incluido jurídicamente el proceso de evaluación del desempeño. Sin embargo, existen diversos gobiernos locales en México, que si bien mediante instrumentos jurídicos han definido el concepto de evaluación, no han utilizado al mismo como una herramienta objetiva para conocer el desempeño gubernamental

¹⁶⁸ Mediante dicha herramienta, el/la ciudadano/a puede generar grupos de indicadores y monitorear individualmente los valores que adquieran cada una de las variables que intervienen en la constitución de un indicador. De este modo, permite contestar preguntas asociadas a la gestión, por ejemplo: índice de delitos en la ciudad, número de metros cuadrados de pavimentación efectuados en el último mes, ingreso mensual por concepto de pago del impuesto predial; así mismo el SIM ha servido al Alcalde para dar seguimiento al trabajo de las diferentes dependencias del municipio, al permitirle contar con información sobre los resultados de la gestión. Véase www.guadalajara.gob.mx

con base en resultados e impactos en la región, sino como una manera de complementar el proceso de planeación.¹⁶⁹ Por lo tanto, no han institucionalizado jurídicamente la metodología y el proceso a utilizar para la evaluación del desempeño, ni mucho menos, el optar por evaluaciones independientes para mejorar el rendimiento de su gestión pública.

Es interesante destacar el Sistema de Control y Evaluación de la Gestión (SICEG) utilizado por este municipio. El SICEG forma parte de una herramienta para la Dirección de Evaluación y Seguimiento, la cual es utilizada como un apoyo interno para controlar la gestión. Con base en el SICEG (2009) cuyo objetivo es evaluar y registrar el avance del Plan Municipal, Agenda Común, POA'S, cumplimiento normativo e indicadores de gestión, toda la información anterior publicada en línea por medio de un resumen ejecutivo. Lo desarrollado en el SICEG es un tablero de control donde incluye los avances de los POA'S, un resumen general de los indicadores y su respectivo avance; además, agregan un concepto denominado normatividad, factor que evalúa el cumplimiento de las obligaciones que directamente tiene la dependencia según el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Guadalajara. Por lo tanto, funge como un controlador general de lo planteado anualmente por cada dependencia, mas no como una evaluación del desempeño.¹⁷⁰

En base al SICEG (2009), la gestión municipal se evalúa de dos formas, una transversal y una vertical. La evaluación transversal generará un índice global de desempeño formado por cinco índices derivados de los ejes de la estrategia de desarrollo de este gobierno: ciudad metropolitana, ordena-

169 Uno de los ejemplos de este tipo de iniciativas es el municipio de Mexicali, que cuenta con los siguientes instrumentos jurídicos para su proceso de planeación: Bases y Lineamientos para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, el Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali, Baja California y el Reglamento del Proceso de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali. De esta manera, el gobierno municipal de Mexicali mediante estos instrumentos incluye el concepto de evaluación gubernamental; sin embargo, esta definición es utilizada como complemento al proceso de planeación. Por tanto, en la temática de evaluación, el municipio de Mexicali no es una referencia de éxito en este ámbito; la prueba de lo anterior es que para medir el desempeño de las instituciones, sus programas y políticas, el municipio de Mexicali sólo cuenta con 45 indicadores denominados de "impacto". A manera de análisis, ¿es posible medir con este tipo y cantidad de indicadores el desempeño real de las instituciones?, ¿realmente los indicadores plasmados son para conocer el impacto de los programas o políticas, cuando para el proceso de planeación no se utilizó ninguna metodología para definir los POA'S? o ¿de qué manera este tipo de indicadores podrán medir el impacto de una política pública municipal? Véase PMD (2008).

170 EL SICEG es un controlador de tres aspectos (POA'S, Indicadores y normatividad). Sin embargo, los indicadores evalúan el cumplimiento en el diseño y notificación de la información, aunado al comportamiento indicador por indicador, basado en datos históricos. Los rangos utilizados son: Verde = Bueno de 80% en adelante; Amarillo = Regular de 51% a 79.9%; Rojo = Malo menos de 50.9%. Es de mencionarse que el ayuntamiento de Guadalajara –al igual que los anteriores casos mostrados– no ha contemplado evaluaciones independientes de programas y políticas.

da, verde, humana y atractiva. A su vez, cada eje tendrá su propio índice, formado por vectores, a partir del cual se establecerá el tablero de control. La medición vertical, estará compuesta por el Programa Operativo Anual (POA), que evaluará el desempeño mediante indicadores de efectividad y eficacia. En este sentido, un sistema de control es eficiente en la medida que se utilice como apoyo al seguimiento oportuno de los programas y metas, al igual que el detectar oportunamente el bajo desempeño de los indicadores. Por lo tanto, es una acción viable de la gestión de este municipio.

El otro tipo de evaluación utilizado en este municipio es bajo el enfoque de evaluación transversal, el cual, es primordial para la evaluación de los principales ejes rectores de todo gobierno y sobre todo, conocer el impacto real de la política pública en específica. Sin embargo y a manera de análisis, un enfoque de evaluación transversal requiere de diversos elementos para poder realizar una evaluación objetiva y realmente transversal de la política. Primeramente, contar con los programas municipales que integran el eje rector (o política) con base en una metodología definida que desglose el objetivo, metas, focalización de prioridades y acciones concretas; por supuesto, indicadores precisos de cada programa municipal y sus medios de verificación; estos tipos de indicadores deben de ser de distintas vertientes (eficiencia, eficacia, efectividad, calidad, entre otros), buscando medir todo el desarrollo y actores internos y externos que intervienen en el programa.

Así mismo, no se debe dejar a un lado los distintos niveles de gobierno que mediante sus acciones, inciden en la política pública dentro del territorio municipal, por lo cual, para poder evaluar transversalmente deben de considerarse los programas emanados de otros niveles de gobierno, ya que sus resultados impactan en el municipio.¹⁷¹ Por lo tanto, un enfoque de evaluación transversal requiere de un esfuerzo mayor para la integración conceptual y operativa de todas las acciones que intervienen en una política pública municipal (o en cada eje rector). En este sentido, el proceso de evaluación transversal del municipio de Guadalajara es importante, en la medida que visualiza este enfoque de evaluación. Sin embargo, en el reporte del SICEG enero-junio de 2009, no se consideran las distintas variables que integran una completa evaluación transversal. Si bien en dicho repor-

171 Por lo tanto, un enfoque de evaluación transversal requiere de un esfuerzo mayor para la integración conceptual y operativa de todas las acciones que intervienen en una política pública municipal (o en cada eje rector). En un caso práctico de evaluación de la política local de seguridad pública, se debe contemplar a las distintas instituciones municipales que intervienen interna o externamente en la concepción de la seguridad pública municipal (desarrollo social, juventud, cultura, deporte), así como a las instituciones de otros niveles de gobierno (seguridad pública estatal y federal, desarrollo social del estado y los respectivos programas sociales del gobierno central que impactan en el bienestar del municipio). Para profundizar sobre el enfoque de evaluación transversal, véase Subirats, Fleury y Blanco (2008).

te definen por área gubernamental los resultados de los POA, indicadores y resultados que denominan normativos, están ausentes otras mediciones, principalmente de otros niveles de gobierno.

En resumen, se puede ver que el ayuntamiento de Guadalajara contempla al SIM como un mecanismo de evaluación por parte de los ciudadanos, sin embargo, ¿los resultados de las opiniones de los ciudadanos mediante el SIM, han sido tomados en cuenta en el mejoramiento de los programas municipales? o ¿cuál ha sido el impacto de la percepción ciudadana para fortalecer a las dependencias y entidades municipales? Las respuestas a las interrogantes anteriores se limitan a lo siguiente: el SIM forma parte de un elemento de transparencia, lo cual es apropiado en la medida que los ciudadanos de Guadalajara tienen la oportunidad de dar seguimiento y detectar ciertas problemáticas del quehacer municipal por medio de los indicadores. Por lo tanto, se resume que el SIM es un esquema útil en el marco de la rendición de cuentas, pero lo fundamental sería el adoptar todas las opiniones ciudadanas en las acciones operativas del gobierno municipal, lo cual fomentaría una gestión asociada y de participación ciudadana importante para la legitimidad del mismo gobierno.

Lo interesante resalta con los resultados electorales de la elección del pasado 5 de julio del 2009, ya que ésta fue favorable para un partido de oposición al gobierno local (PRI), lo que genera que el partido en el poder (PAN) después de 15 años de gobernar consecutivamente al municipio, pierda la elección de la capital de Jalisco.¹⁷² Esta situación deja en el entendido que los ciudadanos de Guadalajara prefirieron una opción más enfocada a lo social; lo que se concluye es que las acciones gubernamentales realizadas por el gobierno panista no generaron impactos que beneficiaran a la mayor parte de la población, por ende, los resultados electorales no les favorecieron.

La alternancia política que se presenta en este municipio refleja la incapacidad gubernamental de integrar una política integral orientada a resultados, en términos de fortalecer el desempeño de las instituciones y la acción de programas y políticas públicas con su modelo de evaluación, aunado a que su gobierno esté orientado a resultados. En otras palabras, no existe en la experiencia del municipio de Guadalajara un modelo integral de evalua-

172 Los candidatos del PRI a las presidencias municipales de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá se declararon ganadores; mientras en Tlajomulco, el quinto de los ayuntamientos que forman la zona metropolitana de Guadalajara, el abanderado de la coalición PRD-PT, Enrique Alfaro, también se proclamó triunfador, con lo que concluirían 15 años de administraciones panistas en la región. Véase *La Jornada* (2009).

ción, donde la información proveniente de su SMD sea útil para mejorar la actuación local. Parte de ello radica en la ausencia de una gestión local orientada a resultados. Por lo tanto, es de reiterarse los diversos aspectos que el SED enmarca en sus lineamientos. Como primer punto, buscar un rediseño local por medio de una cultura organizacional y directiva orientada a resultados (GxR), de esta manera fomentar un cambio en el paradigma presupuestal (PbR) y como el complemento, la evaluación de su gestión (desempeño de las instituciones) y de los impactos de los programas y políticas locales, que en este marco, se definen completamente en el SED.

Cuadro 37 **EXPERIENCIAS DEL SMD EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS**

Jurídico	Organizacional	Gestión
<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones legales que fortalecen los siguientes aspectos: • Procesos de planeación gubernamental. • Las estructuras orgánicas de las áreas responsables de la planeación-programación-presupuesto. • Se encuentra normado el concepto de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas específicas para el proceso de evaluación gubernamental, evitando la desarticulación entre dependencias globalizadoras. • Las áreas responsables de los procesos de evaluación cuentan con estructuras administrativas sólidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad ante los procesos de evaluación gubernamental. • SMD adecuados a su estructura y servicios brindados. • Uso de tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo de los SMD, así como para su respectiva difusión. • Apoyo en indicadores de diversas modalidades para la evaluación de gestión. • Gestión intergubernamental para llevar a cabo los procesos de planeación-presupuesto y evaluación. • Utilidad de la información proveniente de los SMD.

Fuente: Elaboración propia.

A manera de conclusión, se pueden destacar diversos puntos importantes que en base a las experiencias de los casos anteriores, forman parte de un marco de referencia para mejorar el desempeño de la gestión local, aunque ya se mencionaron en el apartado diversos elementos importantes que soportan los SMD presentados, es de destacarse algunos puntos fundamentales para fortalecer la gestión en un ámbito local.

De inicio, se puede apreciar que las experiencias de los municipios con este tipo de modelos 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, sobre todo, quienes serán los responsables de dichas tareas.¹⁷³

En el caso de la estructura organizacional, pudo observarse que en cada experiencia municipal se subraya la presencia de un área específica que es responsable dentro del gobierno local de la evaluación del desempeño. De esta manera, se pudo apreciar 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.¹⁷⁴ Un aspecto que se destaca es el hecho de que los municipios referidos en este apartado, 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, etc.);
- Oportunidad de evaluar su gestión con base en 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 el contexto plasmado con anterioridad, es de mencionarse puntualmente que no es posible generalizar dichas experiencias de éxito en un marco de los gobiernos locales en México. En términos de Enrique Cabrero (s/f) nos menciona lo siguiente al respecto:

“la diversidad de estudios, encuentros y experiencias gubernamentales, han apuntado la reflexión en la misma dirección: los gobiernos locales en México no han desempeñado el papel que

173 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.

174 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.

les corresponde debido a su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental. Desde esta perspectiva, esta condición estructural de precariedad del municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducción de los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios, considerándolos instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental”.

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 NGP como esencia de su gobierno; “si se ve a la gestión pública como disciplina y posteriormente como práctica, se podrá avanzar a otra fase de desarrollo que no solo nos dé mayor eficiencia gubernamental, sino también mayores espacios de gobernabilidad e instituciones más sólidas y democráticas” (Cabreró, 1995: 34). Por lo tanto, el accionar este tipo de agendas permitiría al municipio mexicano cambiar de un gobierno tradicional a uno orientado a resultados que busca en sus acciones mejorar el desarrollo local de la región.¹⁷⁵

4.3. Retos y desafíos de los gobiernos locales en el marco del SED: Una política integral de evaluación por resultados y para el desarrollo.

Dentro del apartado anterior se definieron algunas experiencias en cuanto a SMD en un ámbito municipal. De esta manera, se pudo apreciar sus limitaciones, retos y referencias de éxito en sus modelos. Por lo anterior, ¿cuáles son los retos de trascender de la cultura del ejercicio tradicional de auditar los recursos públicos a una cultura de evaluación, gestión por resultados y su institucionalización en un ámbito local que se oriente al desarrollo?

De inicio, es de mencionarse que los SMD y sus respectivos indicadores son una herramienta para fomentar un buen gobierno. Sin embargo, no son los únicos factores para orientar a la gestión pública hacia resultados. En otros términos, un gobierno competitivo y capaz de satisfacer las necesidades de su comunidad, contempla en su capacidad de gobernar diversos aspectos primordiales para orientar su gobierno a resultados. En este sentido, es importante puntualizar el modelo de gestión por resultados de Chile, el cual

¹⁷⁵ Para profundizar sobre los retos, políticas públicas municipales y específicamente la agenda pendiente de los municipios en México, véase Cabreró (2003a).

mediante su SMD: el Sistema de Seguimiento de Programas Gubernamentales (SSPG) –aunque es un modelo de nivel nacional– muestra diversos elementos importantes para identificar un modelo integral de evaluación y gestión por resultados que en conjunto con los actores gubernamentales, busca generar un desarrollo sustentable en la nación.

El modelo integral de gestión chileno se caracteriza por contemplar un enfoque de evaluación orientado a resultados. Pero, como se indicó a inicios de este apartado, no es en sí el SMD quien orienta a la gestión a generar impactos sociales –aunque es parte fundamental– sino todo un conjunto de elementos que funciona cada uno con sus propias responsabilidades, pero con un objetivo en común, orientar la gestión hacia resultados socialmente aceptables (valor público) y para el desarrollo de la nación.¹⁷⁶

Figura 10
ENFOQUE HACIA RESULTADOS DEL
MODELO DE GESTIÓN INTEGRAL CHILENO



Fuente: Elaboración propia con base en Muñoz (2005).

Ante este contexto, resulta importante sintetizar a los elementos involucrados en el modelo de gestión Chileno; en este sentido Muñoz (2005), los define de la siguiente manera:

176 De un total de 163 países, Chile ocupa el lugar número 20 en el ranking de Transparencia Internacional, con 7.3 puntos de un total de 10. Chile, que subió un puesto desde el año pasado, es el único país latinoamericano dentro de los primeros 50 y obtuvo el mismo rango que Bélgica y Estados Unidos. El barómetro mide los niveles de corrupción en el sector público que perciben analistas económicos o expertos académicos de nueve instituciones independientes sobre encuestas realizadas en los dos últimos años, dentro y fuera de los respectivos países. Véase <http://www.transparency.org>

1. *Las instituciones públicas.* Como se observa en la figura anterior, son distintas y variadas las instituciones y los actores que fomentan la gestión hacia resultados. En este sentido, se inicia desde la Presidencia y se destacan la visión y voluntad del Ejecutivo en fomentar un gobierno orientado a resultados. Así mismo, se definen diversas instancias que son parte de ese cambio (desde el ministerio responsable de la modernización en Chile, hasta el Congreso Nacional como parte del sistema político de la región). Por lo tanto, se deduce que un cambio o rediseño parte de la voluntad y el trabajo de todo el Estado, no sólo de las dependencias responsables de los procesos de modernización;¹⁷⁷
2. *El modelo de evaluación.* Lo que refleja la experiencia de Chile es la importancia que brinda (se cuenta con la cultura de evaluación) a su modelo de evaluación (SSPG). Por lo tanto, les ha permitido fortalecerlo y madurarlo con el transcurso del tiempo. Un punto importante es que la información proveniente de sus sistemas de evaluación forma parte de las acciones de las instituciones, lo que genera una mejora continua en sus procesos y políticas. Aunado a lo anterior, es de destacarse el enfoque transversal de evaluación, lo que refleja la visión por mejorar la gobernabilidad existente, en términos de creación de valor y mejoras en la calidad de vida de sus ciudadanos,¹⁷⁸ y
3. *La visión del desarrollo de la nación.* Este punto es fundamental y crucial en todo proceso de reforma. Si bien, se han destacado diversos procesos de reforma y modernización administrativa en México, se ha padecido de este elemento para la sustentabilidad de dichos procesos.¹⁷⁹ La raíz del éxito del modelo de gestión de Chile parte de la visión de que cada acción, rediseño o modelo de gestión dentro del Estado, mantiene la perspectiva de generar

177 En términos de Fukuyama (2004), se definen tres aspectos importantes para todo proceso de cambio y/o rediseño institucional: 1) la eficacia del Estado desde el punto de vista de la fuerza de sus instituciones; 2) la relevancia del adecuado diseño institucional para lograr el desarrollo económico, y 3) la necesidad de la demanda nacional de buenas instituciones para lograr el desarrollo y la reforma institucional. Por lo tanto, en todo proceso de modernización administrativa, las instituciones son un factor elemental para el éxito. Véase Fukuyama (2004).

178 Como se estableció con anterioridad, los avances en materia de modernización y específicamente, en el marco de la evaluación de gestión en Chile, han demostrado alta importancia a sus modelos de evaluación. La prueba de ello, es que han ido madurando sus SMD, ya que desde 1997 hasta el 2005, han ido incorporando diversos modelos que coadyuvan a mejorar la gestión en distintos términos. Véase Ríos (2007).

179 Se definió en el capítulo II de este estudio los diversos procesos de modernización en el marco de la evaluación gubernamental en México. Aclarando, que dichos procesos no han tenido continuidad y no le han dado importancia a modelos de evaluación gubernamental, prueba de ello es que a partir de la administración federal 2006, se institucionaliza jurídicamente dicho proceso, cuando en un contexto chileno lleva más de una década de avance. Véase Pardo (1992) y Ospina (2000).

crecimiento y desarrollo para la nación; lo cual ha sido plasmado en sus distintos procesos de modernización, en el sentido de que le dan importancia y valoran sus acciones gubernamentales pensando en el beneficio de la población y en el desarrollo de la nación.

Ante lo expuesto, se resume que el modelo de gestión de Chile parte de una perspectiva integral, es decir, la importancia de la cultura organizacional y directiva orientada a resultados, su modelo de gestión y evaluación gubernamental como herramienta para conocer el estatus de la gestión, de sus impactos y su perspectiva de generar crecimiento de la nación (visión a largo plazo, estratégica y transversal). Por lo tanto, el modelo de evaluación por sí solo no es la base del éxito de este modelo, sino todo el conjunto de actores relacionados entre sí (véase figura anterior).¹⁸⁰

Con base en lo anterior y basándonos en el contexto municipal de México, podemos destacar algunos puntos en los cuales, los SMD referentes a los gobiernos municipales antes analizados y sus modelos de gestión han carecido de elementos fundamentales de una gestión orientada a resultados y con una perspectiva al desarrollo. Por lo tanto, es de destacarse un comparativo al respecto.

En términos de Muñoz (2005), se destaca como primer punto la participación de las instituciones públicas en los procesos de modernización. En este sentido, se puede ver que los casos presentados de los gobiernos locales en México cuentan con áreas específicas de evaluación, planeación y presupuestación. Este punto es fundamental. Sin embargo, es de puntualizar del contexto chileno que toda la estructura organizacional del gobierno tiene una actividad definida en los procesos de modernización. Por lo tanto, se aprecia que es necesario un cambio para los gobiernos locales en México, donde se fomente la participación activa del Presidente municipal como pilar fundamental del proceso de cambio, y del cabildo local, como representantes populares en el municipio; directivos públicos que fomenten la cultura de evaluación y gestión por resultados en sus instituciones y por supuesto, una efectiva gestión intergubernamental entre ellos y con orientación a resultados.¹⁸¹

180 Para identificar los elementos esenciales del enfoque de gestión estratégica y creación de valor en el sector público, véase Moore (1998). En una perspectiva española, se puede identificar a Bazaga (1997), Bañón y Carrillo (1997).

181 Donde se puede apreciar el enfoque de gestión y relación intergubernamental es en Agranoff (1997).

Cuadro 38
COMPARATIVO:
PAPEL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS EN EL MARCO
DE LA EVALUACIÓN

Estratégico	Tradicional
Diseño eficaz de programas y políticas públicas.	Nulo diseño de programas y políticas públicas.
Política de evaluación (estratégica, transversal).	Visión de auditar.
Institucionalización efectiva de la evaluación.	Escasa institucionalización de la evaluación.
Eficaz gestión intergubernamental.	Ineficaz gestión intergubernamental.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo punto de referencia internacional establece el modelo de evaluación utilizado, el cual forma parte central de todo proceso de modernización administrativa. En este sentido, se ha apreciado con anterioridad los SMD utilizados en un contexto local mexicano, de esta manera, se refleja una parte importante para una gestión integral en busca del desarrollo. Sin embargo, en los diversos casos presentados se puede ver que se está iniciando con esa visión de evaluar el desempeño institucional; por lo tanto, es de puntualizar que a pesar de que existen sistemas locales de evaluación, se ha dejado a un lado un enfoque integral de evaluación, en términos, de gestionar eficaz y transversalmente las acciones de gobierno y en busca del desarrollo.

Se detalló el aspecto que el municipio de Guadalajara ha contemplado en su modelo de evaluación un enfoque transversal. Sin embargo, dicho enfoque ha quedado limitado por la ausencia de una efectiva gestión intergubernamental en su gestión local, ante la entidad federativa y el Gobierno Federal, así mismo una ausencia metodológica en su modelo. A manera de análisis, el enfoque transversal de gestión y evaluación se fundamenta en el sentido de conjuntar diversos esfuerzos (distintos niveles gubernamentales y acciones del propio gobierno), con el fin de conocer el impacto real de una política pública específica (Subirats, Fleury y Blanco, 2008). En un nivel municipal, hay que considerar en este contexto la importancia de una

efectiva relación intergubernamental con la entidad federativa y el sector central; ya que estos niveles de gobierno realizan funciones que impactan en un territorio local.¹⁸² Con base en lo anterior, es importante destacar el enfoque transversal de gestión y evaluación de la política social de Brasil, el cual nos presenta un marco de referencia en este tipo de actuación.

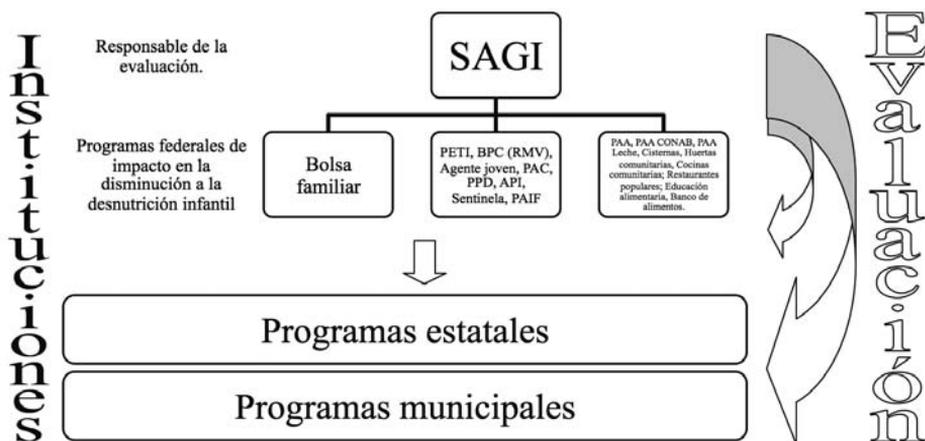
En enero del 2004 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de Brasil, el cual trajo consigo un aumento significativo de la inversión en políticas de protección, asistencia y desarrollo social, que se traducen en programas y acciones de transferencia de recursos, seguridad alimentaria y nutricional, asistencia social e inclusión productiva. Eso significó una expansión sustantiva de la cobertura de servicios y de la red de protección social; para el año 2005 resultaron beneficiados por los programas del MDS cerca de 45 millones de personas pobres o en situación vulnerable (Vaitsman, Rodríguez y Sousa 2006).

De esta manera, el MDS pasa a ser responsable de las políticas nacionales de desarrollo social, de seguridad alimentaria y nutricional, de asistencia social y de renta de ciudadanía, que quedaron a cargo, de las secretarías que surgieron de los antiguos órganos.¹⁸³ En términos de Vaitsman, Rodríguez y Sousa (2006), la implementación descentralizada de los programas del MDS presupone su articulación o hasta su integración en las familias, en las comunidades y en el territorio. Esto significa que la gestión y operacionalización de los programas depende de la coordinación no sólo entre distintos sectores dentro de un nivel de gobierno, sino entre sus diversos niveles: unión, estados y municipios.

182 Es preciso reconocer teóricamente que en estas materias existen componentes indispensables en el actual contenido de la NGP. Siguiendo a Koldo Echebarría (2000), se observa que la tendencia de la NGP considera como contenidos: 1) Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados); 2) Descentralizar y orientar la acción a resultados mediante la flexibilización de estructuras y procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión); 3) Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios); 4) Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas); 5) Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo), y 6) Optimizar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión). Véase Echebarría (2000).

183 La Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) de Brasil asumió las funciones de evaluación y seguimiento de las políticas y programas de desarrollo social del MDS, lo cual supuso una innovación en la gestión pública brasileña, pues no había existido en ningún ministerio una Secretaría con esa finalidad exclusiva.

Figura 11 ENFOQUE DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN TRANSVERSAL DE BRASIL: LA POLÍTICA DE DISMINUCIÓN A LA DESNUTRICIÓN INFANTIL



Fuente: Elaboración propia en base a Vaitsman, Rodríguez y Sousa (2006).

El punto clave de la figura anterior se puede destacar de la siguiente manera. El área responsable de la evaluación gubernamental de los programas sociales en Brasil (SAGI), ha enfocado sus mecanismos de evaluación no sólo en los programas federales, sino que ha contextualizado los resultados y gestiones a favor de la desnutrición infantil de los recursos ejercidos en los otros niveles de gobierno (estatal y municipal), aunado a que su modelo resalta el enfoque transversal de evaluación ante las distintas instituciones responsables de los programas sociales de ese giro, destacando los siguientes puntos relevantes de su modelo de evaluación:¹⁸⁴

- Evaluación de los programas orientados a la desnutrición infantil de los 3 niveles de gobierno (evaluación transversal), y
- Relación intergubernamental de los tres niveles de gobierno (gestión transversal).

184 Se considera el enfoque transversal de evaluación debido a que no sólo consideran como parte de la política de desnutrición infantil a aquellos programas derivados del orden social, sino todos los programas y sus respectivas instituciones responsables que impactan en la desnutrición (desempleo, inversiones, entre otros). Véase Vaitsman; Rodríguez y Sousa (2006).

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.¹⁸⁵

En este contexto se puede observar que un enfoque de este tipo es el complemento de todo modelo de evaluación gubernamental. No puede existir un modelo exitoso de evaluación si no considera un enfoque transversal en su gestión. De esta manera, se define el tercer punto que en un enfoque chileno se establece y que en términos de Muñoz (2005), ha sido clave para el crecimiento y desarrollo de su comunidad: *la visión del desarrollo de la nación*. Este aspecto es fundamental en todo proceso de cambio o rediseño, debido a que en el escenario gubernamental se presenta la cultura y orientación de su gobierno hacia resultados socialmente aceptables. En un contexto mexicano, se presenta esta visión y cultura en el primer elemento del SED: la gestión por resultados (GxR). De esta manera, este elemento debe instalarse en el escenario actual mexicano como una cultura que todo servidor público transmita en su ejercicio gubernamental, además, en los resultados de las instituciones.

En base a lo anterior y ante la ausencia de estos tipos de enfoques de gestión y evaluación transversal en México, se presenta una debilidad institucional para el Estado mexicano, caracterizándose por las siguientes razones:

- El Gobierno Federal se limita a evaluar programas públicos, dejando a un lado el impacto real de la política pública nacional (salud, seguridad, etc.). Además, los recursos que destina a los gobiernos subnacionales no fomentan un mayor desarrollo en la nación;
- Las entidades federativas no contribuyen a un mayor crecimiento en los municipios, debido a que las inversiones estatales padecen de mecanismos de seguimiento y evaluación; por consecuencia, no generan los impactos debidos, y

185 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. Véase *El País* (2008).

- En un nivel municipal no se están atendiendo eficazmente los servicios públicos de su competencia, aunado a la deficiente gestión intergubernamental con los tres órdenes de gobierno que les impide generar acciones de impacto y desarrollo en lo local.

Como se describió en los puntos anteriores, el crecimiento y desarrollo del municipio mexicano depende en gran medida de la intervención estatal. En este sentido, ¿qué sucederá si la entidad federativa no contempla mecanismos de gestión y evaluación con una perspectiva hacia el desarrollo?

Ante la ausencia de modelos de gestión en la entidad federativa, el municipio mexicano quedaría limitado en los siguientes aspectos:

- Se dificulta la identificación de impactos provenientes de las acciones que realice la entidad federativa;
- La inversión de la entidad federativa no se ejecuta basada en prioridades del territorio local (escasa focalización de prioridades);
- Se elimina la posibilidad de evaluar transversalmente las políticas que afectan al municipio y que no son potestad de él (salud pública, entre otras), y
- Disminuye el crecimiento del territorio local (obras y servicios).

A pesar del panorama anterior y basados normativamente en la autonomía de gestión con la que cuenta el municipio mexicano, es de destacarse su visión e imaginación gerencial para adecuar, por propia cuenta y voluntad, un mecanismo de evaluación eficaz y hacia el desarrollo. De esta manera, el gobierno local podrá concebir un modelo de evaluación municipal y fomentarlo con perspectiva a largo plazo, caracterizándose por los siguientes elementos:

- Mayor desempeño de las instituciones, en términos de eficiencia y calidad en el servicio ante el ciudadano;
- Mejora continua en los servicios públicos exclusivos del gobierno local, y
- Obra pública municipal generadora de impactos.

Por lo tanto, se presenta la necesidad para que las entidades federativas fomenten una gestión transversal con los municipios de su región y por supuesto, fomentar en sus acciones la generación de impactos sociales.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Es de mencionarse el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de B.C., el cual dentro de su contenido define una gestión transversal en las acciones estatales. Sin embargo, la ausencia de elementos metodológicos en su SMD y la escasa gestión intergubernamental con los municipios de la entidad, desfavorece su intención de aplicar dicho enfoque. Véase PED (2008).

Un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la evaluación gubernamental en un ámbito local son las agencias internas de evaluación. En este contexto, puede verse a las contralorías internas, los propios COPLADEMUN y por supuesto, a los órganos de fiscalización de las entidades, lo cual es un reto importante para que estas instituciones cambien su enfoque actual (auditoría) a uno por resultados.¹⁸⁷ En el caso específico de los órganos de control interno municipal, se debe iniciar con ese cambio en el enfoque de evaluación. Actualmente las contralorías internas se han dedicado al seguimiento jurídico del comportamiento del personal, dejando en segundo término las auditorías. Sin embargo, se debe reinventar su función como controlador interno, en busca de aportar su autoridad en beneficio directo de los resultados de las acciones municipales y no sólo de las acciones del personal. En este sentido, se plantea la necesidad de fomentar la evaluación del desempeño como una de las principales acciones de esta agencia interna.¹⁸⁸

Se destaca la participación del COPLADEMUN como un agente evaluador interno. Sin lugar a dudas es importante la participación de dicho ente debido a que es el área municipal que elabora la planeación municipal, además, en conjunto con las dependencias y entidades, definen los indicadores con lo que será medida su gestión. La esencia fundamental de esta área municipal es la medición de la gestión (seguimiento y control) y por supuesto, la evaluación de resultados.¹⁸⁹ Sin embargo, un aspecto que ha limitado a las áreas específicas de evaluación municipal, es la ausencia de perfiles con conocimientos de planeación, programación y evaluación gubernamental. Por lo cual este tipo de áreas deben de considerarse personajes académicos y de investigación; debido, principalmente, a que es el área raíz de toda la acción gubernamental en los tres años de gobierno local en México.¹⁹⁰

187 El caso específico de un cambio de enfoque de auditar por evaluar el desempeño es por parte de la ASF, que a partir de la legislación vigente (que fomenta la evaluación del desempeño) ha iniciado con este enfoque de gestión en un ámbito federal. Entrevista con el Lic. Roberto Salcedo.

188 Uno de los principales obstáculos para el fomento a las auditorías por parte de las contralorías internas (inclusive de la propia ASF) es la prioridad que le han brindado al seguimiento y resolución de problemas derivados del servidor público. Sin embargo, el nuevo enfoque actual de la ASF es fomentar mayor prioridad a las evaluaciones del desempeño, función que las contralorías municipales deben de adoptar. Entrevista con el Lic. Roberto Salcedo.

189 Entrevista con el Dr. David F. Fuentes Romero.

190 Los cambios de autoridades cada 3 años se convierten en el principal promotor de la desprofesionalización de la gestión pública a nivel local, en donde existe una alta rotación de funcionarios/as y alta dependencia de las líneas políticas de los partidos asociadas a los resultados electorales. Frente a esta limitación, la continuidad requerida en la administración municipal para la apropiación de herramientas de medición del desempeño se presenta cuesta arriba. Los casos de Puebla y Guadalajara explican cómo se ha logrado cierta continuidad debido, en cierta medida, a sus antecedentes técnicos, el esfuerzo individual de los coordinadores del sistema y la voluntad política de construir una gestión medible por parte de la máxima autoridad del municipio. En este sentido se destacan los gobiernos locales de Chile, ya que la administración de los municipios dura 4 años, por lo que les permite una mayor continuidad en sus programas y acciones, además de medir y evaluar su gestión a corto y a un mediano plazos.

Otro punto sería que a pesar de que el COPLADEMUN cuente con un equipo de trabajo eficaz y competitivo, y una infraestructura y equipamiento correcto, no tenga el apoyo político del alcalde en funciones. Esto se presenta cuando el propio presidente municipal mantiene la visión tradicional de la AP, situación que se presenta comúnmente en nuestros gobernantes locales.¹⁹¹ Sin embargo, se puede agregar a esta temática a los alcaldes provenientes del sector empresarial (principalmente emanados del PAN), no han coadyuvado a mejorar aspectos relacionados con modelos de gestión eficaces y con impacto. Si bien han introducido diversos factores gerenciales, no han sido suficientes para generar mayor desarrollo en un ámbito local. Con base en las acciones emprendidas por el COPLADEMUN, se pueden catalogar bajo el factor gerencial la elaboración del PMD (presentación ejecutiva, dinámica e inclusive digital), pero que en la realidad no funge como el documento rector que guíe al gobierno local a fomentar mayor bienestar y competitividad.¹⁹²

Conclusiones.

La evaluación de la gestión surge como un componente lógico tras el interés de medir los avances en materia de gestión pública y capacidad institucional. Estudios comparados realizados por la CEPAL y el CLAD (1998), indican que la mayoría de los países de América Latina han desarrollado iniciativas de implementación de sistemas de evaluación del desempeño con diversos grados de sistematicidad y cobertura; pero pocos han logrado alcanzar el nivel de madurez institucional requerido para su consolidación.¹⁹³ En este sentido, se pudo apreciar que los distintos modelos de SMD realizados por parte de los gobiernos locales en México, forman parte de un esfuerzo por evaluar y medir su gestión (véase Cuadro 37). Sin embargo, en los casos presentados se padece de diversos puntos elementales que

191 Es interesante observar los perfiles de los presidentes municipales en México, donde se destaca la importante proporción que se sigue presentando en alcaldes provenientes del sector privado (56% en 1995 y 51% en 2000); este aspecto indudablemente tiene un impacto en la visión sobre la administración municipal. Esta tendencia es más intensa en municipios rurales (66%) que en municipios metropolitanos (27%) y, por otra parte, en los municipios más grandes es donde algunos alcaldes suelen provenir de la misma administración municipal (27%), mientras que en municipios pequeños este itinerario es prácticamente inexistente. Véase Cabrero (2004).

192 Para conocer la perspectiva de los gobiernos locales hacia el fomento de la competitividad y bienestar, véase Ramos (2008).

193 Un ejemplo de madurez y perseverancia en los procesos de modernización del Estado se puede observar en los SMD de Chile, lo cual a lo largo de más de una década han pasado por diversos obstáculos que han sabido sopesar, gracias a la visión por mantener estos sistemas de gestión y mejorar el desempeño de su gobierno. Por lo tanto, este tipo de esfuerzos para fortalecer e institucionalizar la cultura de evaluación ha dejado en claro que todo proceso de reforma conlleva a un proceso de desarrollo y madurez para que se vean reflejados los resultados en un corto y mediano plazos. Véase Monge y Ferrer (2007) y Boisier (2001).

fortalecerían la capacidad institucional del gobierno municipal. Primeramente, una cultura de gestión orientada a resultados, la cual inicia con el liderazgo y visión del presidente municipal en fomentar una GxR, así como de los titulares de las dependencias en adoptar este enfoque de gestión y reproducirlo en su organización.

De igual forma se observó la ausencia de una serie de elementos metodológicos que apoyan dicho enfoque a resultados. Partiendo de un PbR, como una forma de ejercer los recursos públicos con orientación a resultados y que es el complemento de la GxR, así como toda una estructura conceptual que en el marco del SED del Gobierno Federal está plasmado (MML-MIR y evaluaciones independientes). Por lo tanto, uno de los retos importantes en el ámbito local, es buscar institucionalizar los procesos de evaluación contemplando a estos elementos y sobre todo, que se les brinde continuidad en cada administración municipal.

Con base en los elementos anteriores, queda totalmente en claro la baja actividad en beneficio directo del federalismo y descentralización en México por parte del INAFED. Es notorio que las actividades en materia municipal mayor vistas en el país son por parte de las asociaciones de municipios (programas, capacitación, asesoría) más que por la propia entidad responsable del federalismo. A diferencia del gobierno mexicano, la SUBDERE de Chile ha gestionado desde recursos y ha fomentado la descentralización y el fortalecimiento municipal, lo que conlleva a que instituciones internacionales les brinden apoyo por su capacidad de gestión y su visión de mejorar la gobernabilidad municipal existente en su país.¹⁹⁴

Ante lo expuesto, ¿se puede esperar que las propuestas del SED no se puedan implementar dado un deficiente enfoque de gestión y en términos de la ausencia de una visión estratégica, integral y transversal prevaleciente en los municipios mexicanos? Ante este punto es importante destacar la gestión llevada a cabo por el gobierno colombiano al momento de iniciar

¹⁹⁴ Aunque se destacó repetitivamente, se menciona a la SUBDERE de Chile, que ha realizado esfuerzos de modernización del Estado contemplando a las regiones y municipios como una manera de impactar en el desarrollo de la nación; el caso específico es el Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional (PAGS) que busca fortalecer la gestión de las entidades subnacionales mediante un sistema de acreditación e incentivos, financiar modelos de gestión territorial y apoyar proyectos de inversión que surjan de tales modelos, traspaso de competencias al nivel regional y apoyo a sistemas de evaluación continua y gestión del conocimiento. Es un programa eje en el proceso de descentralización que está implementando la SUBDERE con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por US\$ 50 millones, el cual forma parte de una línea de crédito global por US\$ 400 millones. El Programa tiene un plazo de 5 años para su ejecución y se plantea como desafío fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones regionales y municipales, apuntando a darles más y mejores capacidades para que puedan ejercer efectivamente sus competencias y, de este modo, liderar y articular el desarrollo de sus territorios. Véase <http://www.subdere.gov.cl>.

con su modelo de gestión (SINERGIA) en un contexto nacional. Colombia es un Estado descentralizado con entidades territoriales (departamentos y municipios) que gozan de un amplio grado de autonomía. En este sentido, esta configuración territorial hace muy complicado que este sistema de seguimiento y evaluación se extienda a nivel territorial. En esencia, la experiencia y cobertura de SINERGIA está confinada al Ejecutivo en su estructura central, es decir a la Presidencia de la República y al gabinete ministerial, sin mayores avances en las estructuras de los gobiernos subnacionales (Villarreal, 2007).

Basados en Villarreal (2007), lo que se ha intentado hacer es que a partir de las capacidades e instrumentos desarrollados por SINERGIA a nivel nacional, se repliquen estos modelos en las entidades territoriales adaptando las experiencias de acuerdo al contexto de cada región. Es así como se han desarrollado tres proyectos piloto para introducir actividades de monitoreo y evaluación: Medellín, Pasto y, más recientemente, en Tocancipá.¹⁹⁵ Este punto deja en claro que todo modelo de evaluación requiere de tiempo para su respectiva implantación y fortalecimiento; así como para lograr el rediseño organizacional y administrativo que se requiere para ejecutarlo correctamente. Es de puntualizar la visión estratégica y voluntad política que tanto el gobierno federal colombiano y sus municipios han tenido para lograr dicho cambio. En este sentido en la orientación de esta propuesta, el objeto de estudio radica en fundamentar la implementación efectiva del SED en gobiernos locales. Considerando la experiencia del gobierno de Colombia, no se trata de que el modelo de evaluación del Gobierno Federal en México (SED) sea *adoptado* por el gobierno municipal, sino *adaptar* sus elementos y referencias metodológicas –utilizadas en un contexto internacional– al entorno y estructura gubernamental del municipio mexicano, teniendo como principal objetivo el incrementar sus capacidades institucionales.

Por lo tanto, se concluye que para lograr una mayor capacidad en los gobiernos locales de México, es necesario que el Gobierno Federal contribuya con los municipios, en el sentido de visualizar a los ayuntamientos como un factor esencial para el desarrollo de la nación y sea un apoyo fundamental en el crecimiento institucional de los mismos; pero de igual forma es necesario que el gobierno local rediseñe su administración y la oriente hacia resultados de impacto social, como lo son el caso del enfoque

195 Estas actividades se han estado practicando desde hace aproximadamente dos años y cada proyecto está en proceso de consolidación. Esto se realiza a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), que tiene el mandato del Departamento Nacional de Planeación con el fin de articular mecanismos para la difusión de las lecciones de monitoreo y evaluación y las experiencias de SINERGIA. Véase Ocampo (1996) y Villarreal (2007).

204 *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los gobiernos locales*

de gestión de Chile y Brasil, que han considerado en su manera de ejercer lo público, la gestión y presupuestación con orientación hacia resultados, aunado a la institucionalización de una política integral y transversal de evaluación (véase Figura 10 y 11), los cuales, son elementos a considerar para el nuevo gobierno local en México.