

## CAPÍTULO 5. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SED) EN GOBIERNOS LOCALES: HACIA UN REDISEÑO INSTITUCIONAL.

Se puntualizaron anteriormente ejemplos de gobiernos locales en México que han llevado a la práctica procesos de evaluación de su gestión; como parte de ello, se definieron diversos aspectos relacionados con dichos modelos, sus experiencias de éxito, limitaciones y retos actuales para los municipios en México. De igual forma se destacó la importancia de la visión que ha sostenido el gobierno chileno dentro de sus procesos de modernización y la manera en que el gobierno de Brasil, ha ejercido el enfoque de gestión y evaluación transversal para mejorar su desempeño e impactos sociales y para fortalecer sus modelos de SMD. Por lo anterior, ¿es viable implementar el SED en los municipios mexicanos, acorde a las experiencias de evaluación municipal y con base en sus capacidades institucionales, sobre todo, con una perspectiva y enfoque hacia el desarrollo?

**Cuadro 39**  
**COMPARATIVO DE ENFOQUE DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN**

| Tipo de enfoque                                     | MUNICIPIOS |           |             |                                    |
|-----------------------------------------------------|------------|-----------|-------------|------------------------------------|
|                                                     | Puebla     | Chihuahua | Guadalajara | Latinoamericanos<br>(Chile-Brasil) |
| Enfoque de gestión por resultados.                  |            |           |             | •                                  |
| Normatividad hacia resultados.                      |            |           |             | •                                  |
| Metodología de Marco Lógico.                        |            |           |             | •                                  |
| Matriz de Indicadores.                              | •          | •         | •           | •                                  |
| Presupuesto basado en Resultados.                   |            |           |             | •                                  |
| Sistema de Evaluación.                              | •          | •         | •           | •                                  |
| Transparencia.                                      |            | •         | •           | •                                  |
| Gestión estratégica.                                |            |           |             | •                                  |
| Articulación entre gestión, políticas y evaluación. |            |           |             | •                                  |
| Cultura de evaluación gubernamental.                |            |           |             | •                                  |
| Evaluaciones independientes.                        |            |           |             | •                                  |

**Fuente: Elaboración propia.**

Se destaca en el cuadro anterior el avance que tienen en este aspecto los enfoques latinoamericanos. En este sentido, se presenta el gran reto para el municipio mexicano de fomentar un rediseño en su gestión y adaptar modelos de evaluación que se orienten a resultados. Es de apreciarse profundamente el enfoque transversal utilizado en Chile y Brasil, lo que indica la visión y perspectiva de generar desarrollo en la nación y de manera sustentable.

Ante este contexto, se presenta en este capítulo la propuesta del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en un ámbito local, lo que conlleva a tomar en consideración diversos factores institucionales que son parte esencial para incrementar las capacidades de los municipios; sobre todo, implementar este modelo de evaluación de manera exitosa en un contexto local, aunado a la posibilidad de que dicho modelo se complemente con un enfoque transversal de gestión y evaluación con una perspectiva hacia el desarrollo.

### **5.1. La función del Gobierno Federal hacia los gobiernos locales en México.**

En el contexto internacional se ha destacado la gestión que dichos gobiernos centrales han logrado hacia los gobiernos subnacionales, en términos de fomentar su capacidad de gestión por medio de programas descentralizadores que buscan que las regiones fomenten un mayor desarrollo local.<sup>196</sup> En esta vertiente, pueden sobresalir diversos elementos fundamentales que han estado presentes en un enfoque internacional. Primeramente, la visión y voluntad política, ya que las diversas administraciones federales han demostrado seguimiento y continuidad a los procesos de modernización del Estado. Situación que conlleva a que los modelos de evaluación se estén fortaleciendo e institucionalizando con el transcurso de los años (Bustelo, 2009).

Como segundo punto se puede destacar la capacidad científica y académica en estructuras gubernamentales, lo que refleja que existe un verdadero interés por mejorar el desempeño gubernamental partiendo de elementos técnicos y científicos para llevar a cabo modelos de gestión que realmente

<sup>196</sup> Puede destacarse la función de la SUBDERE, que ha sido un apoyo fundamental en los gobiernos subnacionales de Chile. Lo que se destaca de esta gestión es la visión que han tenido los actores públicos chilenos en buscar mediante acciones descentralizadoras el fortalecimiento de sus regiones y municipalidades. Véase [www.subdere.gov](http://www.subdere.gov).

generen resultados. Como último punto, han tenido la visión de detonar el desarrollo de sus naciones fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, han generado diversos modelos de gestión con la finalidad de que las regiones de su país fomenten mayores capacidades e impactos en un ámbito local.

Lo anterior nos lleva a confirmar que es posible rediseñar al Estado para fomentar un gobierno eficaz, estratégico y competitivo; lo que sucederá si los actores políticos tienen la voluntad y visión de mejorar la gobernabilidad actual; así mismo, si mantienen la visión de fortalecer las capacidades institucionales de sus entidades federativas y municipios, por supuesto, considerando de por medio el conocimiento científico.<sup>197</sup>

En el caso concreto de México se puede observar que ha existido un centralismo tradicional, el cual se caracteriza por un control total del Gobierno Federal ante los gobiernos subnacionales, dejando –principalmente a los municipios– a la espera de los recursos que el mismo gobierno central les transfiere. Además, como se destacó anteriormente, uno de los principales recursos transferidos a los gobiernos locales, como lo son las aportaciones federales vienen etiquetadas, lo que conlleva a que los municipios las utilicen con base en el propio criterio del gobierno central y no a las prioridades sociales del territorio local (Valenzuela, 2009). Sin embargo, ¿de qué manera el centralismo actual en México permitirá que los gobiernos locales avancen en otros esquemas? Ante este punto, es fundamental la iniciativa y visión del municipio mexicano en considerarse un factor fundamental para el desarrollo local, lo que indica, que los gobiernos locales deben de tomar el liderazgo para mejorar sus capacidades institucionales y buscar con ellos, fomentar un municipio competitivo.

En otras palabras, a pesar del centralismo actual en México es posible mejorar el desempeño local siempre y cuando los directivos públicos locales innoven y fomenten en su administración modelos de gestión que generen beneficios al gobierno municipal. Un análisis de lo anterior se presenta en Cabrero (2005), donde nos menciona que no sólo existe un centralismo desde el gobierno central al subnacional, sino también del presidente municipal hacia sus propias estructuras locales.<sup>198</sup>

197 Entrevista con el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva.

198 Enrique Cabrero (2005) puntualiza en su análisis a 4 municipios de México (Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí) donde establece que en los cuatro casos se advierten esfuerzos por llevar a cabo una modernización de las estructuras administrativas y de los sistemas de gestión con diferente grado de propensión a la innovación. Por lo tanto, se observa el interés y visión por mejorar su desempeño gubernamental.

Por lo tanto, deja en claro la oportunidad que tienen los municipios de México en mejorar su desempeño partiendo desde el nivel de gobierno más cercano al ciudadano; además, se puntualiza que el principal actor político municipal sea el líder de las diversas innovaciones y mejoras de gestión en un contexto local.<sup>199</sup>

Con base en las propuestas de modernización administrativa que ha llevado a cabo el Gobierno Federal mexicano, se puede destacar que hasta la administración federal 2006-2012, se institucionaliza jurídicamente el proceso de evaluación por resultados en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, estos ordenamientos jurídicos no garantizan que los gobiernos locales fortalezcan sus capacidades institucionales ni el cumplimiento a la Ley. Lo anterior parte de que si bien, se estableció jurídicamente la evaluación por resultados en México, los municipios pueden adaptar dichos ordenamientos sólo por cumplir con la normatividad, los cuales se pueden caracterizar por los siguientes aspectos:

- Elaborar indicadores generales prediseñados, es decir, son indicadores diseñados con base en un propio criterio y no basados en la realidad de medir, de forma integral, el impacto real del programa o política pública municipal;
- Los presupuestos basados en resultados se elaboran de igual forma que la manera actual (modelo incrementalista), sin ninguna metodología de apoyo al proceso de designación de recursos y con base en las prioridades políticas del alcalde;
- La planeación gubernamental la realizan sin ninguna metodología científica definida; lo que conlleva a ejercer programas sin que generen impacto o en su caso, programas que no solucionen problemas públicos (mal diseño), y
- Los procesos de evaluación gubernamental no generan ningún impacto en el desempeño de gobierno y de sus programas.

En base a este último punto, Bustelo (2009) nos define los diversos elementos encubiertos o abusos evaluativos acerca de la evaluación del desempeño:

<sup>199</sup> Como parte de lo anterior, es de destacarse la voluntad y visión política por mejorar la gobernabilidad en un contexto local que han tenido diversos municipios mexicanos al participar en el Premio Gobierno y Gestión Local, promovido por el CIDE, el cual tiene por objetivo identificar, analizar, reconocer y difundir las mejores experiencias de gobierno local para contribuir a su institucionalización y al desarrollo de mejores prácticas democráticas y de gestión. El Premio se enfoca al reconocimiento de programas y políticas gubernamentales locales que en el transcurso de por lo menos un año, muestren un impacto positivo y sobresaliente en su diseño e implementación. Véase <http://www.premiomunicipal.org.mx>.

1. *Aplazamiento*. Se lleva a cabo una evaluación con el propósito de demorar una decisión;
2. *Evasión y/o evitación de responsabilidades*. Las evaluaciones se realizan para obligar a los oponentes a compartir responsabilidades por decisiones impopulares o para evitar toda responsabilidad, pretendiendo que la evaluación sea la que adopte las decisiones;
3. *Legitimación de una decisión ya tomada*. Como medio para legitimar una decisión ya tomada;
4. *Relaciones Públicas*. Como un medio de hacer visible o darle publicidad al programa o política evaluada, y
5. *Ofrecimiento de una imagen determinada*. La evaluación se centra en una selección sesgada y parcial de sus resultados sustantivos.

Ante lo expuesto, el reto actual del municipio mexicano es institucionalizar los ordenamientos jurídicos de su jurisdicción, al igual que iniciar con la institucionalización completa de la evaluación y gestión por resultados en su gobierno (Bustelo, 2009), lo cual es una tarea compleja, pero no imposible. En el contexto latinoamericano se ha destacado continuamente en este estudio que sus procesos de modernización han estado basados en la voluntad y visión gubernamental, así como en el tiempo que han llevado a cabo los procesos para fortalecerlos y mejorarlos. Esta es la tarea actual del Estado mexicano, el adoptar estos enfoques y brindarles continuidad para fortalecerlos y madurarlos con el transcurso del tiempo de su ejecución. Ante lo anterior, es de puntualizar los diversos elementos y componentes que fundamentan al SED federal y la manera en que los gobiernos locales pueden adaptarlos a su entorno gubernamental; además, contextualizar un enfoque complemento para este modelo de gestión, el enfoque de evaluación y gestión transversal.

## **5.2. El SED en gobiernos locales: Hacia un rediseño institucional para el desarrollo.**

A principios de esta investigación se definió un marco teórico de los elementos esenciales para un rediseño institucional en un ámbito municipal, el cual parte de la orientación de la gestión hacia resultados. En este sentido se establece la importancia de gestionar lo local con perspectiva a largo plazo y hacia el desarrollo.

## Cuadro 40

### RETOS DE GESTIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN EN LO LOCAL

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gestión Pública Municipal.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Capaces de satisfacer al ciudadano con calidad (gestión de calidad).</li><li>• Transparentes (rendición de cuentas).</li><li>• Gobierno electrónico (tecnologías de la información y comunicación).</li><li>• Gestión estratégica en la organización (visión de largo plazo).</li><li>• Generadoras de resultados a bajo costo (eficientes).</li><li>• Cumplir con objetivos, metas y resultados planteados (eficacia).</li><li>• Servidores públicos con visión gerencial (Servicio Profesional de Carrera).</li><li>• Presupuesto basado en Resultados (asignación de recursos con base en impactos sociales).</li></ul> |
| <b>Políticas Públicas Municipales.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Planeación estratégica (visión de largo plazo).</li><li>• Visión e imaginación gerencial (perspectiva hacia el desarrollo).</li><li>• Gestión asociada (participación público/social).</li><li>• Presupuesto basado en Resultados (asignación de recursos con base en impactos sociales).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Evaluación gubernamental.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluación del desempeño gubernamental (evaluar la institución).</li><li>• Evaluación de programas y políticas (evaluaciones de impacto y resultados).</li><li>• Evaluación transversal (gestión y evaluación transversal entre instituciones).</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

**Fuente: Elaboración propia.**

Es de importancia mencionar que el cambio de enfoque de gestión, de uno tradicional a uno con orientación hacia resultados, parte de diversos elementos conceptuales que el enfoque de gestión estratégica sustenta. Un punto fundamental es visualizar una organización anticipadora: “esta estrategia es la que otorga a las organizaciones la mayor capacidad de influencia sobre el entorno, puesto que no pretende únicamente conocerlo, sino hacer que se evolucione a su favor” (Bazaga, 1997: 111) creando un futuro para la organización y de él se parte en las acciones y decisiones a emprender en el presente.

De igual forma, el cambio se fundamenta para adaptarnos al entorno de desenvolvimiento; “el descubrimiento del entorno se produce cuando las organizaciones toman conciencia de que su éxito no depende únicamente de la gestión interna de sus recursos” (Bañón y Carrillo, 1997: 109) buscando una relación de equilibrio entre el entorno, a través de la relación con los actores que operan en él y la organización, conociendo el territorio global de labores y sus principales actores y efectos que se presentan en él. Así mismo la estrategia reactiva, que en términos de Bazaga (1997) “permite que la organización produzca respuestas en función de los cambios ambientales, se ubica la centralidad en la organización, intentando

mantener su actual estatus sin definir nuevos papeles o revisarlos hasta el momento desempeñados” facilitándonos reaccionar en situaciones de crisis con eficacia y efectividad.

Sin lugar a dudas, estas estrategias son claves en todo proceso de rediseño estratégico de los gobiernos locales en México,<sup>200</sup> “porque se vinculan a la capacidad organizacional para dar respuestas efectivas en distintos periodos de tiempo” (Ramos, 2006: 87), fortaleciendo directamente la capacidad institucional del gobierno local.

Estos elementos son importantes para el rediseño propuesto, el orientar al gobierno local hacia resultados e impacto social. En este sentido, la estructura del Sistema de Evaluación del Desempeño de México se caracteriza por contar con elementos de gestión que han dado resultados en un contexto internacional, caracterizando en dicho modelo los elementos siguientes (véase Figura 12):<sup>201</sup>

- Gestión por Resultados (cultura organizacional orientada a resultados);
- Presupuesto basado en Resultados (asignación de recursos con base en impactos sociales);
- Evaluación de programas y políticas públicas (identificar el impacto social de los programas y políticas);

200 El enfoque de gestión estratégica establece objetivos fundamentales para mejorar las acciones que ejecutan las organizaciones públicas, anticipar, adaptar y ser reactivos. Sobre todo para mejorar la acción pública con el entorno de desenvolvimiento. Véase Bazaga (1997).

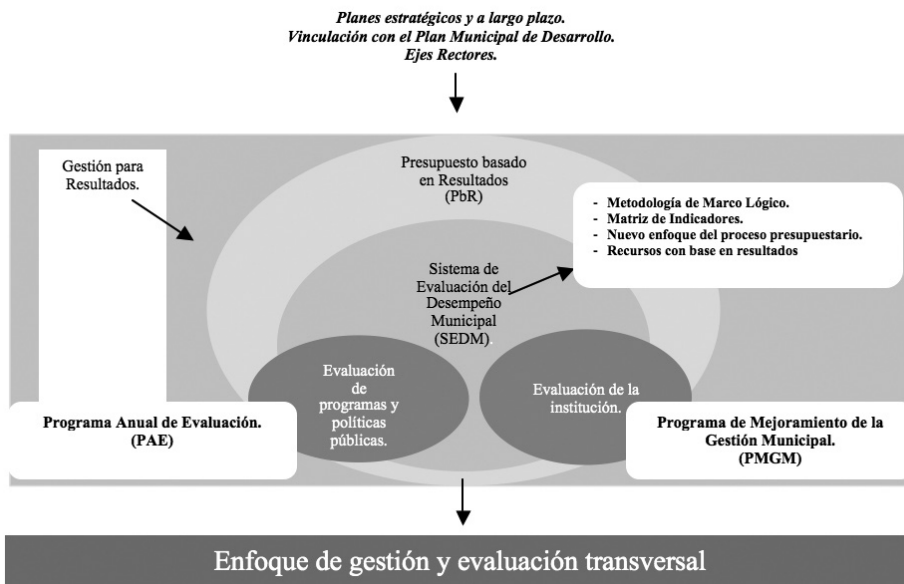
201 Las referencias internacionales de Sistemas de Evaluación del Desempeño se caracterizan por contar con 3 dimensiones primordiales, en términos del Banco Mundial (2007) son las siguientes. Utilización de la información del SyE: esta información es utilizada de varias maneras, es decir, para apoyar al gobierno en la formulación de políticas que considera la elaboración del presupuesto por resultados o la planeación nacional; para el desarrollo y análisis de políticas y el desarrollo de programas; para la gestión de programas y proyectos, o para fines de rendición de cuentas. Información del SyE de buena calidad: existe una gran diferencia entre lo que cada gobierno considera que lleva a cabo bajo el término “SyE”. Algunos se refieren a ello como un sistema de indicadores de desempeño –centrado en metas de desarrollo nacional, metas de ministerios, bajos niveles de producción ministerial, prestación de servicios y procesos–. Otros se refieren a la realización de diversos tipos de evaluación como informes rápidos, evaluaciones de impacto rigurosas u otros tipos y métodos de evaluación. Todos éstos son parámetros con los que se puede comparar el SyE para determinar si es de buena calidad o no. Sostenibilidad: esto se refiere a la posibilidad de que el sistema de SyE sobreviva en un cambio de gobierno, de ministros en el gobierno o de altos funcionarios. Siempre que la utilización de la información de SyE esté firmemente arraigada –es decir, que sea parte de la corriente dominante– a los procesos principales del gobierno como el ciclo de presupuesto, se puede decir que está institucionalizada y, por ende, es probable que sea sostenible en el tiempo. Por el contrario, si el SyE tiene solamente unos cuantos adherentes, o se utiliza poco, o si recibe gran parte de sus fondos de los donantes más que del mismo gobierno, entonces su sostenibilidad será menos probable. Ante estos puntos, se puede caracterizar al modelo australiano, chileno y colombiano. Véase Banco Mundial (2007). Sin embargo, para poder incluir al modelo mexicano ante estas referencias se requiere de mayor tiempo de implementación y por supuesto, los resultados de dicho proceso.

- Evaluación del desempeño de las instituciones (conocer el desempeño de las instituciones);
- Uso de la información emanada de las evaluaciones, y
- Transparencia y rendición de cuentas.

Como se ha observado en el caso mexicano, se han presentado diversos casos de sistemas de evaluación en el ámbito local. Lo anterior parte de la iniciativa que han tenido los gobernantes locales en medir y brindar seguimiento a lo que planean localmente. Así mismo, se destacó la diferencia de modelos que cada uno de ellos tiene, acorde a sus prioridades y estructuras de gobierno. En esta vertiente, se pueden mencionar los diversos elementos que caracterizan a este tipo de municipios:

- Enfoque de evaluar su gestión;
- Estructuras de gobierno responsables de la función de evaluación;
- Tipología de indicadores acorde a su contexto local, y
- Rendición de cuentas al mostrar sus avances públicamente.

**Figura 12**  
**ESTRUCTURA DEL SED EN UN CONTEXTO LOCAL**



**Fuente: Elaboración propia en base a SHCP (2008a).**



Sin embargo, los casos SMD municipales que se han destacado han carecido de diversos elementos científicos que serían de gran utilidad para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, siendo estos los siguientes:

- Una cultura organizacional y directiva orientada a resultados;
- Un proceso de planeación local basado en la Matriz de Marco Lógico;
- La definición de indicadores acorde a la estructura y objetivos de los programas municipales (mediante la MIR);
- Orientar los presupuestos a resultados (rediseño del ejercicio presupuestal), y
- Efectiva institucionalización de la evaluación del desempeño local.

Con base en lo anterior, ¿podrán los gobiernos locales de México implementar el SED según las capacidades institucionales existentes? Como respuesta a esta interrogante, es viable la implementación efectiva del SED en un ámbito local, siempre y cuando se cuente dentro del escenario municipal con diversos aspectos mínimos para sostener un proceso de cambio o rediseño.<sup>202</sup> Por lo tanto, es importante puntualizar y analizar los elementos y componentes esenciales que soportan al SED federal y la manera en que dichos conceptos pueden ser adecuados en un contexto municipal; por supuesto, considerando los diversos factores que integran la administración pública municipal en México.

### 5.2.1. *Gestión por resultados (GxR).*

La raíz del cambio y rediseño institucional de los gobiernos locales, parte de la visión y voluntad de los servidores públicos en cambiar el enfoque tradicional de la AP local en uno orientado hacia resultados. De esta manera, se pretende que los gobiernos municipales siembren esa raíz y fomenten en sus acciones resultados de impacto hacia la comunidad. En este sentido, el objeto de trabajo de la GxR son el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación de valor público –presidente municipal, directivos locales, instituciones y la misma sociedad civil–. En otras palabras, todo proceso de cambio o rediseño institucional parte de una orientación hacia resultados, que es la esencia

202 Como inicio, es de destacarse que en base a la legislación federal se establece la obligación a los gobiernos subnacionales de México en evaluar sus recursos basados en resultados, (con excepción de las aportaciones federales; ya que el Gobierno Federal establece las directrices y lineamientos de cada fondo federal). Sin embargo, el Gobierno Federal no obliga a tomar un sistema específico de evaluación, los municipios mexicanos pueden adoptar un modelo acorde a sus estructuras y servicios que brindan. De esta manera, deja con plena autonomía a los gobiernos locales para diseñar su propio modelo de gestión.

principal del SED en un contexto federal y debe ser parte de la visión de un nuevo gobierno local (véase figura anterior).

El objetivo general de la GxR en términos de SHCP (2008a) es: generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del PMD y los programas derivados del mismo. Por su parte, los objetivos específicos que definen a la GxR son los siguientes (SHCP, 2008a):

- 1. Ofrecer a los responsables de la administración pública la información y el conocimiento que les permita controlar y optimizar el proceso de creación de valor público, a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno.*

En este punto se destaca la utilidad de la evaluación en el marco de la NGP, ya que las observaciones emanadas de todo proceso de evaluación gubernamental forman parte de una retroalimentación y búsqueda por mejorar el desempeño actual de los programas, políticas e instituciones. Por lo tanto, la GxR se relaciona con la evaluación gubernamental como la manera en que las acciones de gobierno son mejorables día con día. No se quedan de manera estática con el paso de los años.

Un ejemplo sobre la utilidad de lo anterior se demuestra en el municipio de Puebla, que por medio de su SMD (SEDEM) evidenció que durante el año 2004 el número de accidentes llegó a 10,702 (entre privados y públicos), dando lugar a 33 fallecimientos. Las cifras llamaron la atención de las autoridades quienes dieron seguimiento al problema. Entre las acciones más importantes adoptadas destacan las siguientes: (I) término del programa multa cero; (II) implementación del sistema de información de servicios periciales y dotación de vehículos (66 patrullas, 36 motocicletas y 4 grúas); (III) desarrollo de 350 estudios técnicos para determinar puntos de conflicto debido a la falta de señalamiento o dispositivos electrónicos, y (IV) ejecución de proyectos para mejorar los 54 cruceros de la ciudad con mayor número de accidentes (ICMA, 2006).

Como consecuencia de estas iniciativas, el SEDEM registró una reducción del número de accidentes viales. Sin embargo, aumentó el número de fallecimientos y no se obtuvieron resultados satisfactorios en otros indicadores. Ante lo anterior, el ayuntamiento decidió fomentar una eficaz cultura vial entre los automovilistas. Por lo tanto, se implementaron diversas acciones

en el POA 2006 de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y de la Secretaría de Administración Urbana, Obra Pública y Ecología. Entre ellas se destacan: (I) operativos para detectar vehículos que van a exceso de velocidad, y (II) campañas para concientizar a los/as conductores/as sobre la importancia de no exceder los límites de velocidad permitidos, entre otras. Hacia el 2006 las cifras SEDEM registran resultados alentadores en este ámbito; aunque todavía son preocupantes los datos en cuanto a accidentes viales (ICMA, 2006).

Por lo anterior, se destaca en el contexto local mexicano este punto fundamental de la GxR, donde la utilidad de la evaluación forma parte de las actividades de la gestión local y de la manera de ejercer lo público. En este sentido, se plantea la necesidad de contar con áreas específicas de evaluación local (como el caso de Puebla, Chihuahua y Guadalajara), donde a su vez, se contemple el enfoque del SED acerca de las evaluaciones externas, factor fundamental que ha estado ausente en un ámbito local mexicano.

- 2. Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos, para que de forma documentada y amplia puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía y las instancias de control correspondientes puedan evaluar los resultados de su gestión.*

La transparencia y rendición de cuentas es fundamental para los gobiernos del nuevo siglo. En un ámbito municipal, el contar con una GxR permite la posibilidad de legitimarse con el ciudadano, debido a la difusión de las evaluaciones que se realicen en la gestión local, aunado a que los mismos ciudadanos y las propias instituciones municipales contarán con los avances y el seguimiento de cada programa público; situación que permite mejorar el desempeño de la función pública local y el conocimiento de la misma hacia la sociedad civil.

En este aspecto es de caracterizarse al municipio de Chihuahua, el cual cuenta con un sistema dinámico donde el ciudadano puede monitorear desde su propio hogar las diversas tipologías de indicadores y subtipos que manejan, situación que refleja el interés del gobierno local en exponer sus avances y resultados ante la sociedad civil (SIGMA, 2008). De esta manera, se puntualiza la oportunidad para que el gobierno se legitime con la sociedad y a su vez, mejore su desempeño local con base en el monitoreo continuo de sus acciones. En este punto es de destacarse la reglamentación municipal de fomento a la transparencia, ya que mediante este orden jurídi-

co, los gobiernos locales pueden institucionalizar jurídicamente la difusión de las evaluaciones y de su respectivo SMD.<sup>203</sup>

Ante este contexto es importante puntualizar la opinión de José Sosa (2009), quien establece los retos actuales del SED en el contexto federal y que forma parte de los retos y tareas pendientes de los diversos SMD en el ámbito local. En este sentido, todo modelo de evaluación no se debe enfatizar como un modelo para la transparencia y rendición de cuentas –aunque forma parte– sino que debe utilizarse, fundamentalmente, como un modelo de evaluación efectivo para medir el desempeño; es decir, fomentar una política real de evaluación. Por lo tanto, es fundamental este tipo de modelos de gestión que por una parte fomenten la rendición de cuentas y la transparencia ante el ciudadano y por otra, permitan mejorar el desempeño gubernamental, que es el objetivo principal.

*3. Apoyar la modernización de la gestión pública y la evaluación de su desempeño, con la correspondiente administración de incentivos a las organizaciones, no a las personas.*

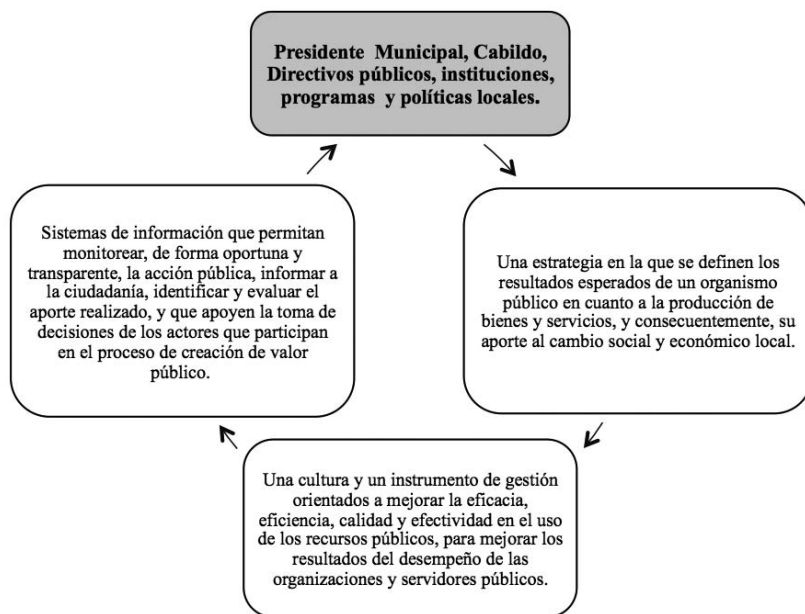
Este punto es crucial para la NGP municipal, ya que los gobiernos locales se centran en generar resultados sin ofrecer nada a cambio a las instituciones municipales. La propuesta de la GxR es fomentar incentivos a las dependencias y entidades con base en los resultados de su gestión. Este punto fundamenta la entrada de mecanismos de evaluación, ya que las mismas evaluaciones son la fuente de información para los incentivos a proporcionar.

En este marco, es de rutina que los recursos que se destinan en un ámbito local son por decisión de un grupo de actores, quienes se basan en las prioridades y compromisos realizados por el presidente municipal o en busca de solucionar problemas que superaron en un momento determinado la gestión del gobierno. Un ejemplo de lo anterior se presenta en 5 municipios del estado de Guanajuato, que a pesar del incremento presupuestal que ejercie-

203 Se destaca un grupo de municipios que han aprobado su reglamentación por iniciativa propia; es decir, sin necesariamente esperar a una ley estatal que regulara la materia. Entre las experiencias se encuentra el municipio de Torreón, que sigue así los pasos pioneros del municipio de Querétaro. Cabe agregar que estas iniciativas reglamentarias tienen efectos que trascienden al propio entorno municipal, pues con el ejemplo son capaces de motivar la misma tarea en otros municipios o incluso en los poderes estatales respectivos. Véase Guillén (2003).

ron para combatir la delincuencia, no pudieron sopesar dicho problema.<sup>204</sup> De esta manera, un rediseño municipal parte de la naturaleza de brindar recursos en aquellos programas locales que estén generando resultados favorables para la comunidad; por lo tanto, la evaluación gubernamental en un contexto local brindaría la oportunidad de medir el impacto real de los programas municipales y a su vez, el contar con la información para destinar los recursos en base a resultados.

### Figura 13 ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A LA GxR EN UN ÁMBITO LOCAL:



**Fuente:** Elaboración propia.

204 La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato (PGJEG) cataloga 12 delitos bajo el rango de “mayor impacto” siendo estos los siguientes: robo de casa habitación, a bancos, a transportistas en carretera y de ganado; lesiones dolosas, con arma de fuego y con arma blanca; homicidios dolosos, con arma de fuego y con arma blanca; violación y secuestro. Durante 2008 y con un incremento en el presupuesto a la Secretaría de Seguridad Pública que ascendió de 748 millones 806 mil a 840 millones 8 mil pesos, la comisión de esos delitos aumentó en un 20.6%. En 2007, la PGJEG registró 15 mil 676 delitos calificados de “mayor impacto”, mientras que en el 2008 fueron 19 mil 724 en todo el estado a pesar de que, para entonces, se habían realizado obras y acciones del gobierno, sobre todo en materia de seguridad pública local y prevención para contener a la delincuencia. En este contexto, los municipios con mayor incidencia de este tipo de delitos son: Celaya, Irapuato, Salamanca, San Miguel de Allende y San Luis de la Paz. Véase *Diario del Estado de Guanajuato* (2009).

Se detalla en el cuadro anterior que el principal pilar para todo enfoque hacia resultados y rediseño institucional es la voluntad y visión del presidente municipal en mejorar su gestión y orientarla a resultados. Por lo tanto, el cabildo local y los directivos públicos mediante las acciones gubernamentales que implementen (desempeño de instituciones, programas y políticas), son parte fundamental de ese cambio en su manera de gestionar lo público.

### *Vínculo entre GxR y presupuesto.*

La articulación efectiva entre lo planeado y lo presupuestado son piezas claves para la creación de impactos en la comunidad. Para ello, la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) junto con el diseño del Presupuesto de Egresos Municipal (PEM), son las herramientas operativas de la GxR en un ámbito local. En el PEM se definen los recursos con los que las instituciones públicas contarán para la producción de bienes y servicios, por lo tanto, representa la concreción del PMD y sus programas. De la articulación del PMD con el PEM depende en gran medida el éxito de la GxR. Para avanzar sólidamente en la institucionalización de la GxR es necesario contar con un PbR. No es posible consolidar una GxR sin un PbR, y viceversa (SHCP, 2008a): por lo tanto, indica una plena relación entre la cultura organizacional que prevalezca en el gobierno local y la manera de distribuir los recursos (con base en resultados).

En los diversos casos presentados acerca de los SMD en un ámbito local, ha quedado ausente este enfoque de gestión; la prueba de ello es que los gobiernos locales en México han adoptado el enfoque de evaluación sin fomentar una cultura municipal orientada a resultados, así mismo se ha mantenido un enfoque de distribución de recursos de manera tradicional (incrementalista). Como se definió anteriormente, para que exista una gestión por resultados<sup>205</sup> debe existir un proceso presupuestario orientado a los mismos, por lo anterior, es un reto actual para el municipio mexicano, en donde considere estos elementos de gestión dentro de un rediseño institucional.

Una de las propuestas más destacadas de la GxR es hacer posible el cambio de paradigma en el funcionamiento del sector público y de esta manera, generar un gobierno que sustente su actuación en términos de los resultados obtenidos y de los impactos reales en la sociedad (Aguilar, 2009). Ello implica la adopción de reformas administrativas y organizacionales entre las que figuran la transformación de uno de los principales mecanismos de acción del gobierno: el presupuesto. En este sentido, deja en claro que el

<sup>205</sup> Se destaca comúnmente en los discursos del servidor público mexicano diversos conceptos relacionados con los elementos de la NGP y su orientación hacia resultados. Sin embargo, en la práctica han quedado limitados debido, entre otros motivos, a la falta de visión e imaginación gerencial y escasa vocación de servicio público. Véase Bazaga (1997).

institucionalizar la cultura de GxR no es de una sola institución, sino de todo el conjunto de la administración municipal (SHCP, 2008a).

### 5.2.2. Presupuesto basado en Resultados (PbR) en un ámbito local.

El gobierno municipal debe adoptar al PbR como el inicio de un nuevo tipo de gestión pública para resultados (enfoque de gestión para resultados) que modifica y mejora de manera estructural el proceso de planeación, programación, presupuestación, aprobación, el ejercicio presupuestario y que tiene como una de sus principales vertientes la evaluación objetiva de los programas de gobierno. El PbR consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos y que a su vez, motiven a las instituciones públicas a lograrlos (SHCP, 2008a).

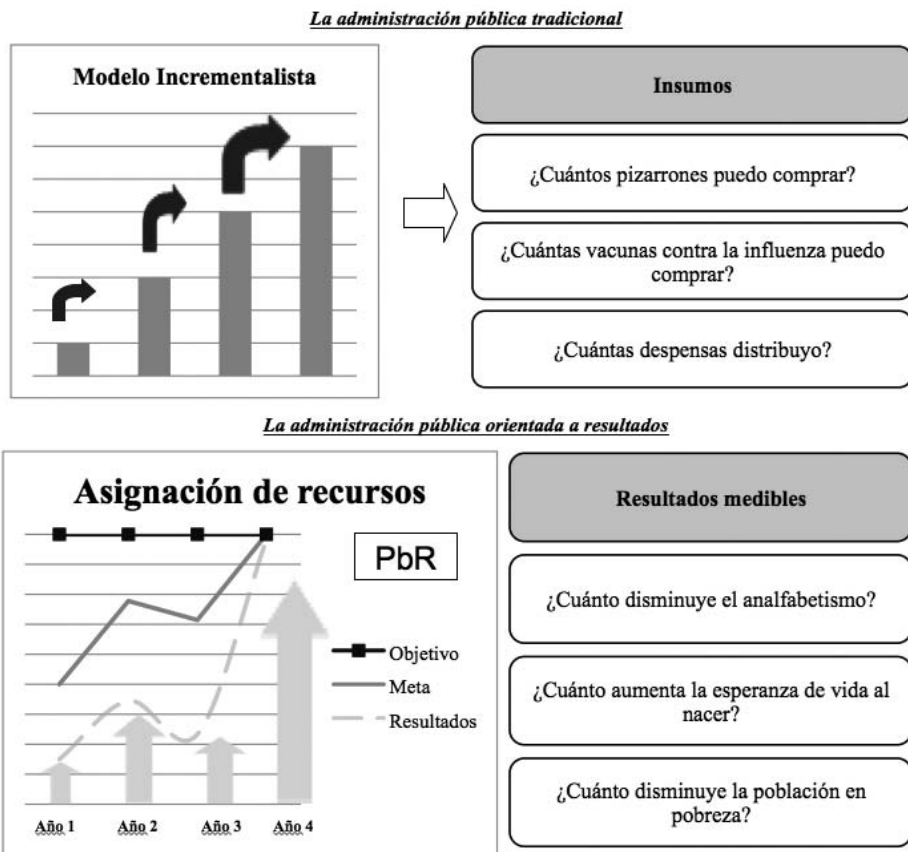
En el contexto de la implementación de la GxR (véase Figura 14), el proceso presupuestario se transforma de un modelo incrementalista enfocado en el control de los gastos y que vigila su aplicación en espacios rígidos de definición programática, a un nuevo modelo orientado al logro sistemático de resultados específicos, medibles y tangibles para la población. En este sentido es de destacarse que los gobiernos locales en México han mantenido este tipo de prácticas presupuestarias (incrementalistas), de donde se destacan los siguientes aspectos:

- Prevalece la inversión de recursos en aquellas áreas comprometidas políticamente por el alcalde o que generen impacto político (obra pública con objetivo electoral y no social, además con prioridades territoriales);
- Se enfoca el recurso en situaciones problemáticas (gestión correctiva y no proactiva),<sup>206</sup> y

206 Poco más de 60 mil habitantes de al menos 14 colonias marginales conocidas como Los Santorales, al poniente del municipio de Mexicali, viven temerosos debido a que en los últimos cinco meses han muerto nueve personas, tres de ellas de males similares, al parecer relacionados con la elevada contaminación en la zona. Desde hace una semana, expertos epidemiólogos recorren las calles de Los Santorales, donde debido a la contaminación generada por basura y restos de animales muertos, se le conoce como “el pequeño Chernobil”, en referencia a la ciudad abandonada del norte de Ucrania, en la antigua Unión Soviética, tras la explosión de una planta nuclear. Médicos del sector salud del estado y del Instituto Nacional de Epidemiología investigan las causas de los fallecimientos de nueve personas registradas de septiembre de 2008 a febrero de 2009, en esa área de la ciudad, de las cuales, tres reportadas el mes pasado pueden estar relacionadas con un género de bacterias conocidas como rickettsias. Ante esta situación, al momento de presentarse este problema de salud, el gobierno estatal y el propio gobierno local encabezaron diversas acciones que van desde: limpieza de calles, parques y jardines del sector; recolección efectiva de la basura, limpieza de baldíos por medio de equipos del Departamento de Obra Pública Municipal, se activó el Centro de Atención Animal del gobierno de Mexicali para la captura de perros callejeros, entre otras acciones más. Sin embargo, lo que deja esta experiencia al gobierno es la implementación de acciones y recursos acordes a los problemas que se presentan. Situación que se destaca en la acción reactiva del gobierno, no preventiva. Véase *La Crónica de B.C.* (2009), y *El Informador* (2009).

- Existen programas municipales con gran cantidad de recursos y sin que generen impactos sociales (ausencia de mecanismos de evaluación gubernamental para detectar impactos).

**Figura 14**  
**HACIA UN PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**



Fuente. Adaptado de SHCP (2008a).

Con base en lo anterior, el enfoque integral del PbR requiere de los siguientes elementos para su implementación en un ámbito local (SHCP, 2008a):

*Definiciones estratégicas.* Definir claramente los objetivos estratégicos de cada programa local. Esto con la finalidad de conocer hacia dónde se distribuirán los recursos y a su vez, qué finalidad y resultados se esperan.



*Alineación de las acciones a los objetivos estratégicos definidos.* Los recursos bajo un PbR se establecen con base en las acciones y metas que los programas municipales se plantean para cumplir con dichos objetivos. Por lo tanto, una definición concreta y viable de las acciones institucionales es la manera de conocer si realmente la inversión económica está generando desarrollo y beneficios en un ámbito local.

*Información relevante (indicadores) sobre el desempeño de la actividad pública.* Para conocer si realmente un presupuesto público está generando resultados, es necesario contar con indicadores que midan diversos aspectos de la gestión local: la eficiencia, eficacia, calidad, economía e impacto. Por lo tanto, se reitera nuevamente la articulación efectiva entre planeación-programación y presupuesto, donde la evaluación gubernamental es una pieza clave para los resultados de estos procesos.

*Incorporar esta información a la toma de decisiones.* Un aspecto elemental de la GxR es la difusión de las evaluaciones y su respectiva retroalimentación derivada de las mismas. Para ello, el presupuesto se aplicará con base en los procesos de mejora de cada programa público. Un punto clave de ello es que con el nuevo paradigma presupuestario se aplicarán recursos en aquellos programas con resultados y que generen beneficios sociales. Por lo tanto, las observaciones derivadas de los procesos de evaluación son parte importante para mejorar el desempeño de los programas; así como la inversión de recursos en los mismos.

*Una estructura de incentivos que motive a las dependencias y entidades a alcanzar mejores resultados.* La base del éxito del PbR es que con base en los resultados logrados por las dependencias y entidades, es como recibirán los recursos presupuestales. Basados en lo anterior, un sistema de incentivos permite que aquellos programas locales que estén generando resultados e impactos, tengan mayor apoyo económico y por consecuencia, mayores resultados en su gestión local. Así mismo, se pueden presentar programas que no cuentan con suficientes recursos pero que tienen un correcto diseño y ejecución, generando con ello resultados favorables; en este sentido el PbR plantea los incentivos para que estos programas incrementen su cobertura e impactos.

*Normas presupuestarias sencillas que faciliten a las dependencias y entidades locales la utilización de los recursos con eficiencia para el logro de resultados.* Dentro de las administraciones públicas locales ha prevalecido un sistema burocrático para que las dependencias y entidades ejerzan su presupuesto de manera ágil y flexible. Es decir, dependen de diversa nor-

matividad que impide un ejercicio presupuestal eficaz y expedito. Por lo tanto, la propuesta del PbR se limita a mejorar el ejercicio presupuestal por medio de normas técnicas que permitan que las dependencias y entidades les facilite el ejercicio presupuestal, adquisiciones de materiales y suministros de forma rápida, la liberación de recursos para gasto corriente de una manera ágil, la adopción de mecanismos tecnológicos para la eficacia presupuestal, entre otros.

*Una evaluación de los resultados de las acciones emprendidas y su inclusión en la toma de decisiones y en la definición del nuevo presupuesto.* Para lograr un seguimiento real y objetivo de la planeación-programación y presupuesto, es necesario contar con plataformas que nos indiquen que tan eficientes y eficaces somos, en términos de conocer si la gestión pública es la correcta y si los programas de gobierno están generando o no valor público. En este sentido, para implementar un PbR se requiere de evaluaciones objetivas que fomenten modificaciones a los programas existentes y a su vez, para los procesos de planeación-programación y presupuesto de los ejercicios posteriores.

Con base en los elementos anteriores del PbR en un ámbito local, es de destacarse la gestión del municipio de Bellevue California, en los E.U.A., ya que ha desarrollado un sistema de medición con las características anteriores. El SMD referido se divide en dos componentes: “Signos Vitales” y “Scorecards” de Desempeño Departamental. El componente de “Signos Vitales” es una versión resumida del sistema de 70 indicadores que mide todas las áreas del municipio, a un grupo de 16 indicadores fundamentales que muestran el estado general de sus principales políticas. Dicho sistema es de fácil seguimiento y es usado para comunicar el desempeño general del municipio a los ciudadanos. El sistema de “Scorecards” de Desempeño Departamental, contiene informes resumidos y resultados por cada departamento del municipio y muestra el grado de cumplimiento real con base en las metas planificadas (ICMA, 2006).

Lo destacable de esta referencia internacional es que ha desarrollado su propio sistema y herramientas de medición bajo un modelo orientado a resultados. Éste promueve la idea de que los planes estratégicos del municipio que involucran a los Concejos Municipales, los distintos departamentos, grupos de trabajos y organizaciones del gobierno municipal; en suma, a todo el escenario municipal, debe alinearse con los objetivos de impacto (como también de resultados, productos, procesos e insumos), es decir, aquellos considerados como relevantes e importantes para la organización (ICMA, 2006). Bajo este criterio, los sistemas de medición son una herra-

menta para impulsar la gestión hacia resultados previamente acordados y no, un fin en sí mismos.

Entre los elementos destacables de esta referencia internacional resaltan los siguientes aspectos (ICMA, 2006):

- Gran prioridad a los planes estratégicos del gobierno local;<sup>207</sup>
- Los presupuestos gubernamentales acorde a las prioridades de los planes estratégicos;
- Tipología de indicadores acorde a los servicios y estructuras del gobierno local;
- Uso de la información para mejorar el desempeño local; y
- Perspectiva de gestión hacia el desarrollo.

Ante este esfuerzo de transformación de las prácticas presupuestarias actuales en un PbR, el diseño de un sistema de evaluación del desempeño constituye la tarea central. Por lo tanto, es repetitiva la presencia de un aspecto fundamental en esta propuesta: la evaluación gubernamental. En resumen, el PbR tiene como objetivos:

- Buscar que la definición de programas y proyectos se derive de un proceso secuencial alineado con la planeación-programación y fortalecidos con evaluaciones objetivas;
- Establecer bajo esta lógica objetivos estratégicos e indicadores;
- Asignar recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados, y
- Revisar la manera en la que las unidades del sector público ejercen los recursos asignados.

Como se pudo observar, la puesta en marcha del PbR en un ámbito municipal, rediseña por completo la labor actual de la Tesorería local, en términos de no visualizar los egresos municipales bajo la perspectiva de ejercer el recurso por ejercerlo, sino con base en generar resultados socialmente aceptables.<sup>208</sup>

207 En diversos casos referentes al documento rector de todo gobierno municipal (PMD), no se toman en consideración para su elaboración los planes estratégicos (a largo plazo) con los que cuentan; por lo tanto, el caso citado es una referencia en la materia, ya que orienta su gestión local con una perspectiva a largo plazo y hacia el desarrollo.

208 Se destaca en un ámbito municipal en México que las diversas inversiones que hace el gobierno local (equipamiento para policías, bomberos, infraestructura), no está fundamentada en proyectos estratégicos, es decir, basados en un análisis previo acerca de la utilidad de dicha inversión, beneficios a largo plazo e impactos del recurso ejercido hacia la comunidad municipal. Por lo tanto, un reto actual para el municipio mexicano es fundamentar dichas inversiones para que estas, sean las necesarias, suficientes y que cubran las necesidades colectivas.

### 5.2.3. Evaluación de programas y políticas públicas municipales.

La plataforma con la que el gobierno municipal conocerá si sus acciones están generando impactos es su Sistema de Medición del Desempeño, el cual fungirá como la herramienta que mida los avances, logros y el desempeño de la gestión local. La evaluación de la ejecución de los programas y políticas constituye el primer componente del SED en un ámbito federal y es importante considerar este elemento de gestión en un ámbito municipal por los siguientes aspectos:

- Los resultados del seguimiento y la evaluación de los programas permitirán orientar las actividades relacionadas con el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público local;
- Determinar y aplicar las medidas que se requieran para hacer más eficientes y eficaces los programas, y
- Se conocerá el impacto social de los programas y políticas locales, toda vez que se contará con indicadores que midan lo anterior.

**Cuadro 41**  
**COMPONENTES DE EVALUACIÓN DE**  
**PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN**  
**CONTEXTO LOCAL**

| <i>Elemento</i>                 | <i>Descripción</i>                                                                                                                                           |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivos</b>                | Planes estratégicos a largo plazo.<br>Ejes rectores y objetivos estratégicos del PMD.<br>Objetivos estratégicos de las dependencias y entidades municipales. |
| <b>Indicadores</b>              | Indicadores estratégicos y de gestión del gasto federalizado.<br>Indicadores estratégicos y de gestión de los programas presupuestarios.                     |
| <b>Metas</b>                    | Metas de los objetivos de los programas presupuestarios.                                                                                                     |
| <b>Seguimiento</b>              | Monitoreo del avance del ejercicio presupuestario, objetivos y metas.<br>Cumplimiento a los aspectos susceptibles de mejoras.                                |
| <b>Evaluación</b>               | Evaluación de programas y políticas públicas locales.<br>Evaluación continua del desempeño de las instituciones.                                             |
| <b>Información de desempeño</b> | Información resultante del proceso integrada en el portal del ayuntamiento y en diversos informes.                                                           |

**Fuente:** Elaboración propia en base SHCP (2008a).

Con base en el cuadro anterior, el gobierno local debe contemplar las siguientes acciones para un rediseño institucional (SHCP, 2008):

1. *Las acciones de las dependencias y entidades deberán estar vinculadas con los ejes rectores, estrategias y prioridades del PMD.*

Es común en la administración pública local la desarticulación entre la planeación local y el presupuesto; lo cual lleva a distribuir recursos a programas que no están basados en el PMD y en programas mal diseñados. Por lo tanto, la propuesta del SED en un ámbito local se enfoca en articular dichos procesos, donde cada presupuesto público deberá de contener la vinculación directa al PMD, y de esta manera alinear el proceso de planeación y visión de gobierno con el ejercicio presupuestario (GxR-PbR-SED).

2. *La elaboración de la MML será aplicada a todos los programas de la AP local y describirá, en forma lógica y clara, los fines, propósito, componentes, actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos. De esta manera, generar la Matriz de Indicadores (MIR) de cada programa municipal.*

Un elemento metodológico que ha estado ausente en México y específicamente en un contexto local es la MML como un apoyo para el proceso de planeación municipal. El área encargada del proceso de planeación municipal prevaeciente en la mayor parte de los municipios mexicanos es el COPLADEMUN, por su responsabilidad por planear el desarrollo local, es el órgano que puede llevar a cabo el liderazgo del SED. Un aspecto importante acerca de esta área es el hecho de que su función esencial es la planeación; por lo tanto, el adaptar el SED en un ámbito municipal permite que el COPLADEMUN elabore un proceso de planeación gubernamental con los elementos metodológicos que el SED y diversos modelos internacionales establecen.<sup>209</sup> Lo que arroja como resultados este modelo de planeación es que cada programa municipal contará con un proceso científico que permitirá conocer las principales causas, efectos, medios y supuestos del funcionamiento del programa, ya que la MML da importancia al análisis y al diseño del mismo, además, también es útil para la ejecución y la evaluación de un proyecto o programa (Zapico, 2009).

209 En distintos municipios de México se cuentan con otras áreas específicas para el proceso de planeación y evaluación gubernamental (secretarías o direcciones); lo cual no específicamente es el COPLADEMUN. Sin embargo, se destaca en este apartado la participación de este órgano municipal debido a su responsabilidad por planear el desarrollo municipal.

En base a Zapico (2009), cada marco lógico debe ser el producto de un profundo análisis y de un proceso participativo de planificación cuya calidad del mismo se establece por diversos factores:

- La información disponible;
- Capacidad del equipo de planificación;
- Consulta adecuada de las partes interesadas, con una representación equilibrada de intereses de cada una de ellas, incluyendo a mujeres y hombres, y
- Tomar en cuenta las enseñanzas de la experiencia.

Por lo tanto, el marco lógico es un *instrumento dinámico* que necesita ser evaluado con frecuencia y revisado durante la ejecución de un proyecto en función de la evolución del mismo.

3. *El gobierno municipal evaluará la congruencia entre los ejes rectores y objetivos del PMD con los fines de los programas. Las dependencias y entidades deberán considerar los resultados de dicha evaluación y atender las recomendaciones y medidas derivadas de la misma.*

Es de destacarse los casos presentados en el capítulo anterior. Los gobiernos municipales de Puebla y Guadalajara, cuentan con un área específica para el proceso de planeación gubernamental: la Dirección General de Coordinación y Planeación gubernamental. Este caso ejemplifica la viabilidad de contar con un área enfocada a este proceso, lo cual permite reorientar los programas públicos con base en los resultados de las evaluaciones. Es de destacarse de igual forma al municipio de Mexicali, que cuenta con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali (COPLADEMM), que es el responsable del proceso de planeación gubernamental; en ambos casos queda completamente definida la instancia municipal que será responsable de la planeación gubernamental.<sup>210</sup>

Sin embargo, ¿dónde queda la articulación efectiva de lo planeado con lo presupuestal? En este sentido es común que por una parte las tesoreras municipales lleven la responsabilidad de la elaboración y ejerci-

210 Se ha destacado que en un contexto internacional se han utilizado los conocimientos científicos como factor principal para llevar a cabo sus procesos de reforma; en el caso de los gobiernos locales en México, es de puntualizar la necesidad de que las áreas locales de planeación y evaluación gubernamental consideren a la ciencia como una de sus principales herramientas para los procesos de reforma; de otra manera, cualquier cambio o rediseño que se quiera plantear estaría sin fundamento científico para llevarse a cabo con éxito y con sustentabilidad.

cio del presupuesto y por otra parte, el COPLADEMUN la respectiva planeación. Ante el rediseño institucional que se establece, donde los presupuestos están más enlazados que nunca con la planeación, sobre todo con una orientación hacia resultados, es de suma importancia la articulación efectiva entre ambas. Por lo tanto, resulta favorable el formar un Comité Municipal de Gestión por Resultados (CMGR),<sup>211</sup> donde se vigile el correcto cumplimiento de los siguientes elementos de la gestión por resultados:

- Alineación de la planeación gubernamental acorde al PMD;
- Inclusión de los resultados de las evaluaciones en las etapas de planeación-programación y presupuesto;
- Revisión y análisis a las dependencias y entidades en base a su MML y su respectiva MIR, tomando en cuenta la información sobre su operación y gestión, así como los resultados de las evaluaciones,<sup>212</sup> y
- Articulación efectiva entre la planeación-programación y el presupuesto.

Estos puntos son cruciales para la mejora continua de todo gobierno. En un contexto municipal se puede reflejar que lo que se plantea a realizar (POA'S) dentro del primer año de gestión se sigue realizando de manera repetitiva en los años posteriores, situación que prevalece debido a la deficiente gestión intergubernamental que tanto las áreas presupuestales y las de planeación han mantenido; además, de la cultura deficiente de la evaluación gubernamental en el ámbito local mexicano. Por lo tanto, sin este rediseño las acciones del gobierno local prevalecerán sin impacto y sin generar desarrollo.<sup>213</sup>

211 El Comité Municipal de Gestión por Resultados (CMGR) puede estar formado por los siguientes organismos municipales: COPLADEMUN, Tesorería Municipal, Oficialía Mayor, Contraloría Interna y la Oficina de la Presidencia Municipal. De esta manera, se integra en un solo equipo interdisciplinario a las dependencias globalizadoras en el ámbito local. En un mismo sentido, la participación de los Comités de Planeación Estatal (COPLADE) y de instancias federales (CONAPO, INEGI) fortalecerían el proceso de planeación en un nivel local. Es de destacarse la participación de la ASF en la entidad federativa, con el fin de que su criterio de evaluación del desempeño se vea reflejado en un ámbito local.

212 Lo destacable de elaborar la planeación municipal acorde a la Matriz de Marco Lógico es la creación de indicadores de medición adecuados a la esencia del programa municipal; lo anterior mediante la Matriz de Indicadores (MIR), que es la base de todo SMD.

213 Es de destacarse el municipio de Mexicali, B.C., ya que cada año y medio de gestión local, inicia con un proceso de actualización de su PMD, el cual está basado en la opinión de gobierno y de los comités ciudadanos que cuentan en cada una de las áreas de la administración local. Sin embargo, dicho proceso de cambio no ha tenido el sustento de evaluaciones objetivas de cada programa público, lo que conlleva a que las modificaciones que se lleguen a realizar al PMD son, en su caso, por los recursos disponibles que se tengan para implementar proyectos o su respectiva continuidad o por común acuerdo del municipio y los comités ciudadanos.

Por lo anterior, un cambio en la manera de gestionar lo local partiría de definir el CMGR y sus responsables de cada proceso para el rediseño municipal. Es decir, definir la instancia que encabezará al CMGR en los siguientes elementos que buscan un rediseño en el ámbito local:

- La gestión por resultados en el gobierno local (GxR-todo el conjunto municipal);
  - El nuevo paradigma presupuestal (PbR-Tesorería Municipal), y
  - Los mecanismos de evaluación del gobierno (SED-COPLADEMUN).
4. *Los indicadores de desempeño deberán ser una expresión cuantitativa o en su caso, cualitativa, que proporcione un medio sencillo y viable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa y monitorear y evaluar sus resultados.*

Derivado de la alineación del proceso presupuestario con la planeación municipal, los indicadores de desempeño son clasificados en dos tipos (SHCP, 2008a):

1. *Estratégicos*. Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, y contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos, y
2. *De gestión*. Miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados.

Los indicadores con sus respectivas metas, corresponden a un índice, medida, o fórmula que permite establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr, expresado en términos de *cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad*. En otras palabras, los indicadores deben permitir medir resultados: la calidad, no sólo la cantidad de los bienes y servicios provistos; la eficiencia de las actividades desempeñadas por las dependencias y entidades de la APM; la consistencia de los procesos; el impacto social y económico de la acción gubernamental y los efectos de la implantación de mejores prácticas en la administración pública municipal.

Las ventajas que se observan de este tipo de indicadores en el ámbito local son que divide dos aspectos fundamentales de la administración pública: el impacto externo y el impacto de las instituciones. Si bien pueden existir diversas tipologías donde refleje un escenario similar (indicadores externos



e internos –hacia afuera del gobierno y hacia adentro). Lo que resalta en la propuesta del SED es que ambas tipologías de indicadores están basadas en una metodología definida (MML-MIR), por lo tanto, no son indicadores creados por autológica,<sup>214</sup> sino diseñados de acuerdo al objetivo estratégico y las metas y acciones que atiende el programa presupuestal.

De esta manera, las dependencias y entidades de la APM y sus programas presupuestarios contarán con indicadores estratégicos y de gestión, adecuados a la esencia de cada programa municipal; por lo tanto, se contará con bases metodológicas para evaluar su desempeño. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED en un contexto municipal.<sup>215</sup>

Derivado de un proceso de planeación bajo la MML-MIR y como parte fundamental para los resultados de los programas locales, es de mencionarse que en el contexto municipal en México han estado ausentes los mecanismos de evaluación externa e interna con un enfoque hacia resultados (impactos sociales); no se ha institucionalizado realmente un proceso de evaluación de esta naturaleza. Por lo tanto, es una tarea primordial para los gobiernos locales el fomentar este enfoque de gestión dentro de sus acciones de gobierno.

Los tipos de evaluaciones que se deben de contemplar en el gobierno municipal en términos de Bustelo (2009) son las siguientes:

1. *Evaluaciones internas. Este tipo de evaluaciones son llevadas a cabo por parte de los responsables o profesionales del programa o por una unidad interna de la entidad que financia, planifica y/o ejecuta el programa, siendo en realidad una (auto) evaluación.*

Con base en esta definición, este tipo de evaluaciones se consideran asociadas a un control de gestión, donde se monitorean los avances y logros del programa. Para este tipo de evaluaciones el gobierno local debe rediseñar

214 Se destacó en los diversos SMD de los municipios mexicanos los distintos tipos y subtipos de indicadores, los cuales se puede deducir su creación en dos aspectos: 1) Adoptan los indicadores provenientes del sistema SINDES, y 2) Crean sus propios indicadores basados en la naturaleza del programa o por criterio de los responsables del mismo. Sin embargo, lo fundamental no es crear indicadores por crear, sino el definir a los mismos con base en las acciones que se definan para solucionar el problema público. Por lo tanto, se reitera la utilidad de la MML para la creación de los mecanismos de medición de los programas municipales.

215 Al momento de la planeación municipal la MML proporciona elementos que nos llevan a definir indicadores por cada Programa Operativo Anual (POA). De esta manera, permite el seguimiento oportuno a cada programa y sobre todo, la definición correcta de indicadores (estratégicos y de gestión) acorde a las acciones y metas a implementar. Véase Comisión Europea (2001).

el enfoque actual de evaluación (auditoría) por uno orientado al desempeño.<sup>216</sup> Por lo tanto, las instancias encargadas de este tipo de evaluación en un ámbito municipal son las siguientes:

*La dependencia responsable de operar el programa:* Las instituciones locales realizarán este tipo de evaluaciones con la finalidad de conocer los avances, retrocesos e impactos que han generado sus programas municipales de manera continua. De esta manera, contar con un seguimiento institucional (control de gestión) para mejorar la toma de decisiones en el transcurso de la ejecución de los programas.

*El área definida para el proceso de planeación municipal:* Por ser una instancia encargada de la planeación del gobierno local, es de destacarse su función como evaluador interno del desempeño. Sobre todo, porque los nuevos escenarios para el gobierno local en México exigen que se cuenten con áreas específicas para el seguimiento oportuno de los programas, políticas e instituciones.

*La contraloría interna municipal:* En su calidad de órgano normativo y rector, verificará el cumplimiento de la gestión para resultados de las dependencias y entidades de la AP municipal mediante las siguientes funciones (Salcedo, 2009):<sup>217</sup>

- Realizar auditorías del desempeño;
- Revisar el cumplimiento de las observaciones derivadas de las evaluaciones internas y externas, y
- Dar seguimiento al Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal y a sus compromisos de mejora.<sup>218</sup>

216 Desde el enfoque de control de gestión, un acto no debe analizarse únicamente en función de una norma de resultado; debe contemplarse desde una visión en conjunto de la organización; permitiendo una mejor respuesta para alcanzar los objetivos y posteriormente, valorar la validez de sus proyectos con base en el impacto generado. Véase Ruano (2001).

217 Una función similar la realiza el órgano fiscalizador de la entidad federativa, y bajo el enfoque de evaluar el desempeño, sería fundamental para fortalecer la gestión municipal; es decir, una efectiva gestión intergubernamental estado-municipio. Véase Salcedo (2009).

218 En el ámbito del Gobierno Federal quien brinda el seguimiento al PMG es la SFP. En este sentido, la Contraloría Interna Municipal, en su calidad de organismo municipal autónomo, es la instancia clave para vigilar que las dependencias y entidades cumplan con una tarea fundamental para el rediseño institucional y el mejoramiento de las instituciones. Con base en el rediseño que se debe presentar en las contralorías internas, se destaca la creación de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, dentro de la SFP. Se puntualiza debido al cambio de orientación: de uno orientado a las auditorías hacia uno a resultados. Véase Sosa (2008).

Por lo anterior, una tarea para este órgano es rediseñar su enfoque actual (auditar) y a su vez, priorizar las auditorías del desempeño en el municipio; dejando con ello que las evaluaciones de la gestión municipal se vean reflejadas en los programas municipales. De esta manera apoyaría al mejoramiento municipal y sus resultados hacia el territorio local.

2. *Evaluaciones externas. Son las realizadas por parte de alguien ajeno al programa y que no tiene nada que ver, ni con su financiación, ni con su planificación, ni con su ejecución.* Las cuales se pueden clasificar de la siguiente manera (Bustelo, 2009):

*Evaluaciones con empresas consultoras o instituciones independientes:* Ante la definición anterior, se puede observar la contratación de evaluaciones a instituciones independientes al gobierno local (sean empresas consultoras o instituciones académicas); en el contexto municipal en México se puede ver que es un aspecto relativamente nuevo, pero la utilidad de este tipo de evaluaciones es la objetividad e imparcialidad en la manera de evaluar, siempre y cuando exista un proceso transparente y de rendición de cuentas.<sup>219</sup>

*Órgano de Fiscalización de la entidad federativa.* Un órgano gubernamental que funge como evaluador externo hacia un contexto local sería el Órgano de Fiscalización de la entidad federativa, ya que en su calidad de órgano autónomo e independiente del gobierno local y estatal, le permite reorientar sus auditorías hacia un nuevo enfoque orientado a resultados.

Una de las reformas relacionadas con la evaluación del desempeño en entidades federativas y el D.F., son las adiciones a los artículos 116 y 122 constitucional, para que las legislaturas de los estados y del D.F., cuenten con *entidades estatales de fiscalización*, órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Deberán aplicar los mismos principios de fiscalización de la ASF: posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad (Salcedo, 2009). Por lo tanto, es una tarea

219 Para lograr una transparencia local, este tipo de evaluaciones deberán ser contratadas con cargo al presupuesto de las dependencias o entidades responsables de un programa (SED, 2008a). Por lo tanto, la contratación deberá ser mediante proceso de licitación pública. Esto deja en claro la transparencia y rendición de cuentas para la contratación independiente de evaluaciones. De esta manera, es un aspecto que no se puede dejar en el olvido al implementar este tipo de procesos de evaluación, sobre todo, para la objetividad de la información que resulte de este proceso. Véase Fitzpatrick (2009).

pendiente para los órganos estatales de fiscalización, que de esta manera, apoyen en la mejora de las acciones en un ámbito local.<sup>220</sup>

*Las evaluaciones que se aplicarán estarán basadas en los siguientes tipos (Fitzpatrick, 2009):*<sup>221</sup>

*Evaluación de programas gubernamentales:* Este tipo de evaluación estará basado en la Metodología de Marco Lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, que se centra en identificar los objetivos de los programas y luego en determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos, con base en información existente en los programas.

*Evaluaciones de impacto:* Es una línea de trabajo en las que se utilizan instrumentos y metodologías más complejas de recolección y análisis de información, con el objeto de evaluar resultados finales.

*Evaluación comprensiva del gasto:* Tiene por objeto evaluar el conjunto de objetivos, productos (bienes y servicios que provee) y procedimientos de una institución. Lo anterior implica evaluar la consistencia entre sus objetivos y programas, la estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo, así como también la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

Ante los tres tipos de evaluaciones que se propone se establece un reto fundamental en un ámbito local: *la preparación profesional del servidor público*. Es indiscutible que la evaluación del desempeño requiere de conocer claramente diversos enfoques, perspectivas y elementos relacionados con su ejecución en el ámbito público.<sup>222</sup> Por lo tanto, es de principal prioridad el que los gobiernos locales de México, fomenten la preparación en este temática, especialmente, en las áreas locales que están más relacionadas con este rediseño institucional.<sup>223</sup>

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

221 Este tipo de evaluaciones son las utilizadas por el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Chile, caracterizándose por la facilidad de evaluar la gestión pública de manera integral. Véase Fitzpatrick (2009).

222 En la Universidad Complutense de Madrid se promueve la Maestría en Evaluación de Programas y Políticas Públicas, lo que demuestra que todo proceso de evaluación gubernamental requiere de especialización teórico-práctica para realizar objetivas y verdaderas evaluaciones.

223 Con base en la propuesta del SED en un ámbito local, las áreas que requieren de una preparación más profunda en esta temática son las áreas de planeación y presupuesto, aunado, de contar como responsables de dichas áreas con servidores públicos con referencias académicas.

### *Evaluaciones al gasto federalizado*

Otro tipo de evaluaciones que deben de considerar los gobiernos locales es la evaluación del gasto federalizado. Esto se establece debido a las siguientes razones:

1. La normatividad federal lo establece, en términos de contar con indicadores estratégicos y de gestión para medir los recursos utilizados;
2. Es necesario conocer de que manera están impactando dichos recursos, no sólo en un ámbito municipal, sino como información importante para el Gobierno Federal, y
3. En cuestión a las participaciones federales (que la normatividad federal no establece directrices para evaluarlas, se evalúan con base en los criterios locales), deben de transparentarse sus resultados e impactos que tienen en el desarrollo local.

Ante lo expuesto, uno de los aspectos que la normatividad federal define es que los gobiernos locales y las entidades federativas deberán evaluar el gasto federalizado acorde a los lineamientos que marca el sector central. A manera de síntesis, el gasto federalizado está conformado por los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y que son entregados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con el objetivo de apoyar la realización de las funciones y la provisión de los bienes y servicios que para cada uno de los componentes del gasto federalizado está definido en las disposiciones correspondientes.

En este sentido, tanto La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la LFPRH establecen la obligación de evaluar los resultados obtenidos con los recursos del gasto federalizado en los siguientes aspectos:

- Participaciones federales;<sup>224</sup>
- Aportaciones federales (Ramo 33);
- Convenios de coordinación para la descentralización o reasignación de funciones, programas, proyectos y, en su caso, recursos, y
- Subsidios.

224 En el caso de las participaciones federales –que forman parte del gasto federalizado– no se obliga a la evaluación en términos que disponga el Gobierno Federal, se evalúa con base en las disposiciones locales; por lo tanto, el SED en un ámbito local permitirá evaluar dicho rubro, ya que los presupuestos de egresos municipales integran dichos recursos para el ejercicio de sus funciones. Entrevista con la Mtra. Carmen Casillas.

Para la evaluación del gasto federalizado (Ramo 33, convenios y subsidios), el gobierno local definirá las directrices que se llevarán a cabo para el cumplimiento normativo del gasto federalizado (con excepción de las participaciones); dentro del cual se desarrollaran las siguientes funciones para una correcta inversión del recurso y una eficaz gestión intergubernamental.

Establecer indicadores estratégicos y de gestión de acuerdo con lo siguiente:

- Vincularse con la entidad federativa correspondiente y, en su caso, con la dependencia y/o entidad federal que coordina alguno de los fondos de aportaciones, algún programa que entrega subsidios o reasigna recursos mediante el convenio respectivo, para definir los indicadores estratégicos y de gestión;<sup>225</sup>
- Mantener estrecha relación intergubernamental con la entidad federativa y/o Gobierno Federal, para que de manera conjunta, definan de común acuerdo los indicadores con un enfoque homogéneo y productivo para el desarrollo local, y
- Una vez que se cuente con estos indicadores, incluirlos en el sistema de información que el Gobierno Federal establezca, para su respectivo reporte al H. Congreso de la Unión y para su publicación y acceso abierto a la población, así como difundirlos mediante el portal de Internet del gobierno local.

De esta manera, el gobierno local cumplirá efectivamente con la normatividad federal y tendrá la oportunidad de medir y evaluar los recursos provenientes de otros niveles de gobierno.

Ante este tipo de evaluaciones se puede destacar una correcta gestión intergubernamental que debe desempeñar el gobierno local, debido a que cada fondo de aportaciones federales viene etiquetado y tiene un responsable de su ejecución (dependencia federal coordinadora del fondo); además, se presenta la distribución de recursos no sólo del gobierno central, sino de la entidad federativa. Por lo tanto, es necesaria la capacidad de gestionar y cumplir eficazmente con la normatividad establecida y sobre todo, ejercer los recursos de este rubro fomentando resultados hacia la comunidad.

225 A excepción del Ramo 33, ya que en marzo de 2009 la SHCP emitió los indicadores de desempeño de los fondos de aportaciones federales del Ramo 33; el cual, dicha disposición establece las bases para el funcionamiento de los indicadores, destacando las responsabilidades, el seguimiento e integración de las fichas técnicas de cada indicador y la capacitación que la SHCP brindará a las entidades federativas. Véase SHCP (2009).

#### 5.2.4. Programa de Mejoramiento de la Gestión en un contexto local.

Se ha observado hasta el momento la propuesta del SED en un contexto local, donde se ha destacado la necesidad de los gobiernos locales en México en rediseñar su municipio de uno tradicional a uno orientado a resultados. De esta manera, se pudieron mencionar diversos elementos adecuados en un nivel local: la gestión y el presupuesto orientados a resultados, así mismo, el primer componente del SED que es la evaluación de programas y políticas públicas. Ante lo expuesto, resulta de gran importancia para todo el Estado mexicano contar con instituciones que generen eficiencia, calidad e impacto hacia el ciudadano. En este sentido, el SED retoma lo anterior en su segundo componente de evaluación que está orientado a verificar y evaluar el proceso de modernización de las instituciones públicas (desempeño institucional).

Ante lo anterior, el gobierno local debe iniciar con un rediseño institucional que fomenta en su administración el mejoramiento de la gestión municipal; el cual se traduce en la propuesta del SED en compromisos de modernización de las dependencias y entidades de la AP, que tienen como objetivo el promover la transformación de la gestión mediante acciones interrelacionadas que permitirán las siguientes acciones (SHCP, 2008a):

- Reducir costos a partir de la optimización de los recursos y la operación de procesos eficientes;
- Incrementar la productividad;
- Mejorar la calidad de los servicios, y
- Utilizar tecnologías y mejores prácticas de administración.

Es de destacarse una referencia en modernización de la gestión pública local, ya que concibieron como parte fundamental del cambio de paradigma el mejorar continuamente a las instituciones. De esta manera ofrecer a los ciudadanos mayores y mejores servicios. La referencia mencionada es el gobierno de Cataluña en España, quien en su manera de gestionar lo público, ha situado a la modernización de la administración pública en un puesto relevante dentro de su agenda política, dado que, por una parte, es una pieza clave para realizar las políticas públicas que permitirán el progreso social y económico del país y, por otra, ya no es posible reflexionar sobre las posibilidades nacionales sin reflexionar sobre el instrumento fundamental para ejercer el autogobierno (la gestión). No existe hoy día adhesión real a una comunidad nacional sin una administración eficaz, flexible y regida por criterios de “buen gobierno”. Una administración que aspira a la excelencia sólo puede alcanzarla con la participación de las personas que en ella trabajan, que son, en última instancia, su activo más valioso (Estapé, 2003).

En base a Estapé (2003), los pilares fundamentales que el proceso de modernización administrativa del gobierno de Cataluña sostuvo fueron los siguientes:

1. Orientada a las necesidades del ciudadano;
2. Estratégica;
3. Responsable y transparente;
4. Promotora y racional;
5. *Eficaz y eficiente*, y
6. De calidad.

Estos valores son el espíritu de la administración de Cataluña y se han formulado teniendo en cuenta el entorno social en el que estamos inmersos y cuál debe ser el papel de la gestión pública del siglo XXI.<sup>226</sup>

Con base en el quinto pilar de modernización del gobierno catalán, la búsqueda de un gobierno *eficaz y eficiente*, se puede distinguir de la siguiente manera. Una administración que es el instrumento principal de enlace entre el gobierno y la sociedad, ya que hacen reales las políticas públicas e informa al gobierno sobre las necesidades de la sociedad, con la asignación óptima de recursos. La administración ha de reunir unos servidores públicos identificados y comprometidos con la administración pública del país y cualificados profesionalmente para llevar a término las tareas bajo su responsabilidad. La creación, el diseño y la producción de los servicios se han de establecer con el criterio de asumir los riesgos que sean necesarios, dentro del marco normativo establecido, para conseguir con eficiencia el interés y el beneficio general para la colectividad. *Ha de evaluar si los servicios ofrecidos responden o cubren las políticas públicas formuladas y el impacto de éstas* (Estapé, 2003).

Como se puede apreciar, el gobierno de Cataluña incluye dentro de sus principales valores a la gestión pública orientada a resultados. En este sentido, se plantea el valor que esta referencia española nos puede brindar, en el contexto de que le han dado gran prioridad a los procesos de modernización de su gestión, con el énfasis de que estos procesos mejoran los servicios (valor público) al ciudadano. Por tal motivo, muestra un caso

<sup>226</sup> La visión del gobierno catalán se construye tomando como epicentro al ciudadano porque, por encima de todo, el nuevo modelo responde a un convencimiento primordial: la satisfacción de las necesidades ciudadanas que es lo que da sentido a la existencia de la administración pública. Esta es la esencia del modelo que se ejerció y que debe entenderse simultáneamente en un doble sentido: compromiso con cada ciudadano y ciudadana y compromiso con la sociedad, en su conjunto. Es decir, el nuevo modelo de administración del gobierno catalán es un modelo basado en las personas (servidores públicos) y pensado para las personas (ciudadanos). Véase Estapé (2003).



de éxito dentro de la administración pública en un contexto internacional; sobre todo, la importancia que en todo proceso de cambio o de rediseño institucional, se contemplen mecanismos de evaluación para el desempeño de las instituciones.

Por lo anterior, es de destacarse la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento a la Gestión Municipal (PMGM), donde se busque mejorar el desempeño de las instituciones locales y que se contribuya a ser un generador de valor en un nivel municipal. Por lo tanto, el PMGM permitirá entre otros aspectos los siguientes elementos de la NGP (SHCP, 2008):

- Implementar mejoras concretas que permitan reducir sustancialmente los gastos de operación e impacten positivamente en el quehacer sustantivo de las instituciones;
- Fortalecer la cultura de trabajo orientada a resultados;
- Establecer indicadores que midan la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental;
- Apoyar en la construcción de sistemas de incentivos al desempeño, institucional e individual, y
- Proporcionar información relevante a la sociedad respecto al desempeño de las instituciones públicas.

Para que lo anterior tenga consistencia y sobre todo seguimiento de mejora, las dependencias y entidades suscribirán compromisos de resultados que formarán parte del PMGM (SHCP, 2008a). Mediante éstos, las organizaciones gubernamentales se obligarán a adoptar prácticas para modernizar su operación, elevar su productividad y otorgar un servicio más eficiente a la población. Además, estas transformaciones estarán planteadas estratégicamente y considerarán los diferentes puntos de partida de las instituciones. Sus avances serán medidos por indicadores de gestión que establecidos en los programas, representen compromisos institucionales evaluados periódicamente. El escenario para realizar el PMGM es estratégico, es decir, visualizar a la gestión local con perspectiva a largo plazo y a partir de ahí, diseñar las acciones a implementar para el cumplimiento de lo anterior (Aguilar, 2009).

Los temas a incluir en el PMGM se refieren, entre otros a:<sup>227</sup>

- Calidad regulatoria interna y de los servicios públicos;
- Adopción de procesos de *outsourcing*;

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

- Eficiencia institucional;
- Eliminación de duplicidades;
- Trámites y servicios de calidad;
- Eficiencia de adquisiciones y el manejo eficaz de inventarios;
- Gobierno electrónico local;
- Identificación y valuación de activos;
- Enajenación de bienes muebles e inmuebles improductivos u obsoletos, y
- Redimensionamiento de las estructuras administrativas, fortalecimiento del servicio profesional de carrera y reducción de personal.

Es de gran importancia para promover programas de impacto en un ámbito local el contar con una visión de modernizar las instituciones por medio de un plan o programa de acción de esta vertiente. Por lo tanto, se plantea la importancia de contar en la gestión del gobierno municipal con un programa exclusivo para la modernización de la AP de manera integral. Es decir, en donde se establezcan las directrices, visión de gobierno y sean realizadas por parte de las instituciones municipales mediante procesos de mejoras o programas de impacto institucional.

En términos generales, el PMG se establece como el segundo componente del SED federal que se enmarca como las bases y lineamientos para promover la modernización en la administración pública en ese nivel. En un ámbito de los gobiernos locales, se fomenta la oportunidad que desde el PMGM, se deslinden procesos de mejora en el desempeño de las instituciones y de esta manera, generar que las dependencias y entidades locales mejoren su desempeño institucional y generen programas públicos de impacto. Se destaca los diversos programas que se reflejan en el certamen anual Gobierno y Gestión Local promovido por el CIDE.<sup>228</sup> Es de reconocer que a pesar de que estos programas municipales no están promovidos bajo un plan integral de modernización local (en esta propuesta el PMGM), han sido llevados a cabo bajo la voluntad que han tenido diversos gobiernos locales y las propias dependencias y entidades, con el objeto de mejorar el desempeño en diversas áreas de competencia municipal.<sup>229</sup>

228 El CIDE definió una clasificación importante por rubro de política pública para la participación en el certamen. De esta manera podemos encontrar programas innovadores que se refieren a distintas temáticas: Desarrollo municipal, conservación ecológica, infraestructura municipal, modernización administrativa, participación ciudadana, planeación urbana, política social, fortalecimiento municipal, salud pública, seguridad pública, servicios públicos, transparencia y rendición de cuentas.

229 Para conocer los principales programas que han participado en el Premio Gobierno y Gestión Local durante los primeros cuatro años del certamen (2001-2004). Véase Cabrero (2002 y 2003b), García del Castillo (2004) y Guillén y Rojo (2005).

La manera en que el PMGM apoyaría a este tipo de iniciativas y en general, a formular programas públicos eficientes y de impacto local, se puede definir por dos principales aspectos:<sup>230</sup>

1. Se contarán con indicadores de gestión que permitan medir el desempeño de las instituciones locales, además de que se contarán con evaluaciones (internas y externas); elementos que en base al seguimiento oportuno de las dependencias mejorarán el desempeño de los programas e instituciones, y
2. Se contará por medio del portal de Internet del gobierno local, con la difusión del seguimiento y avances de los programas municipales. De esta manera fomentar la transparencia y rendición de cuentas.

Con base en lo anterior, el PMGM es un valioso instrumento de apoyo para definir las asignaciones presupuestarias de los programas de las dependencias y entidades locales, al tiempo que se constituirá en un factor central para verificar que las inversiones en materia de modernización se traduzcan en menores requerimientos presupuestarios para el gasto de operación hacia el futuro.

### **5.3. El SED municipal bajo un enfoque de gestión y evaluación transversal.**

Se destacó en los puntos anteriores los elementos y componentes del SED aplicados en un contexto municipal. Sin embargo, el SED forma parte de un modelo fundamental para orientar la gestión local hacia resultados, pero únicamente funge como una herramienta para dicho objetivo.<sup>231</sup> Para que todo gobierno fomente un desarrollo integral a largo plazo, estratégico y sustentable se requiere de un complemento más: el enfoque de gestión y evaluación transversal. En estos términos, se plantea la posibilidad de que por medio del SED municipal, se fomente dicho enfoque que ha sido utilizado en un contexto latinoamericano y que ha estado ausente en los diversos procesos de modernización y reformas administrativas en México: la gestión y evaluación transversal.<sup>232</sup>

230 Los criterios de elegibilidad que la convocatoria del Premio Gobierno y Gestión Local señala para seleccionar a los programas ganadores son: eficiencia, eficacia, atención a demandas, transparencia, desarrollo de ciudadanía e institucionalización. Véase [www.premiomunicipal.org.mx](http://www.premiomunicipal.org.mx).

231 En un contexto chileno se ha utilizado el SMD como piedra angular de sus procesos de reforma, pero una parte fundamental para el desarrollo a largo plazo y su éxito de estos modelos ha sido su perspectiva de buscar el desarrollo de su nación mediante un complemento más allá de la evaluación tradicional: el enfoque de gestión y evaluación transversal. Véase Ríos (2007) y Zaltman (2006).

232 Para analizar los diversos procesos de modernización y reformas en materia administrativa en México véase Pardo (1992) y Sánchez (1998b)

La gestión transversal en términos de Serra (2004), se propone como un instrumento organizativo adecuado para incorporar en el trabajo del conjunto, o de una parte significativa de la organización, el tratamiento de políticas, problemas, puntos de vista, segmentos de población, entre otras, que reflejan lo multidimensional de la realidad, sin eliminar ninguna de las dimensiones ya incorporadas en su trabajo a través de la estructura orgánica básica. En este sentido, se establece la interacción entre la organización, los actores que la integran y las diversas organizaciones que de una forma u otra, inciden en los objetivos de la misma.

La transversalidad como necesidad política y organizativa surge de la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y de las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro. De esta manera, la gestión y evaluación transversal se identifica como una opción que sigue considerándose vital para poder afrontar con garantías determinadas retos que plantea el diseño y la implementación de políticas públicas. No sólo eso, sino que la gestión y evaluación transversal aparecen, a menudo, como la gran solución a todas las limitaciones organizativas de las estructuras convencionales de las instituciones de gobierno y probablemente ahí, resida el problema (Serra, 2004 y Subirats, 1993).<sup>233</sup> Por diferentes motivos, estructuras organizacionales deficientes, la ausencia de mecanismos de planeación y evaluación, entre otras, no se ha sido capaz de resolver el reto público que representan y más frecuentemente en un contexto mexicano.<sup>234</sup>

233 El avance técnico hace imprescindibles niveles crecientes de especialización sectorial y, dentro de cada sector de especialización subsectorial y técnica (educación, urbanismo, defensa, salud, deporte, servicios sociales, seguridad, servicios urbanos, movilidad y transporte...). La complejidad de las organizaciones crea nuevas especializaciones de lógicas diferentes de la anterior (recursos humanos, finanzas, diseño organizativo, contabilidad, infraestructuras...). Los territorios tienen especificidad propia y exigen tratamientos y estructuras organizativas ajustadas de diferente nivel según el tema. Son ya tres dimensiones: sectores técnicos, estructuras funcionales y territorios. Los sectores de población abren otra dimensión. Algunas temáticas apuntan hacia otra visualización, que puede ser identificada con la de los "valores" del modelo de desarrollo: sostenibilidad, igualdad de género, respeto a la diversidad, participación ciudadana, uso del espacio público, seguridad, entre otras. Véase Serra (2004).

234 A pesar de los distintos modelos de gestión y evaluación que se han implementado en México (1940-2000), han carecido de factores fundamentales para su institucionalización y por supuesto, para generar desarrollo en la nación. En el Capítulo II de este estudio se analizaron los diversos procesos de modernización administrativa en México en el marco de la evaluación gubernamental, con lo cual se concluye que la falta de voluntad política, la ausencia de modelos sustentados en la ciencia y la escasa profesionalización del servidor público mexicano han sido factores que impiden un mayor crecimiento de la nación.

En términos de Serra (2004), se identifica el siguiente:

1. La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola parte de la estructura orgánica vertical de la corporación, sino que implican a toda la organización o a una parte significativa de la misma.

En un contexto municipal, se pueden identificar otros aspectos relacionados con esta problemática:

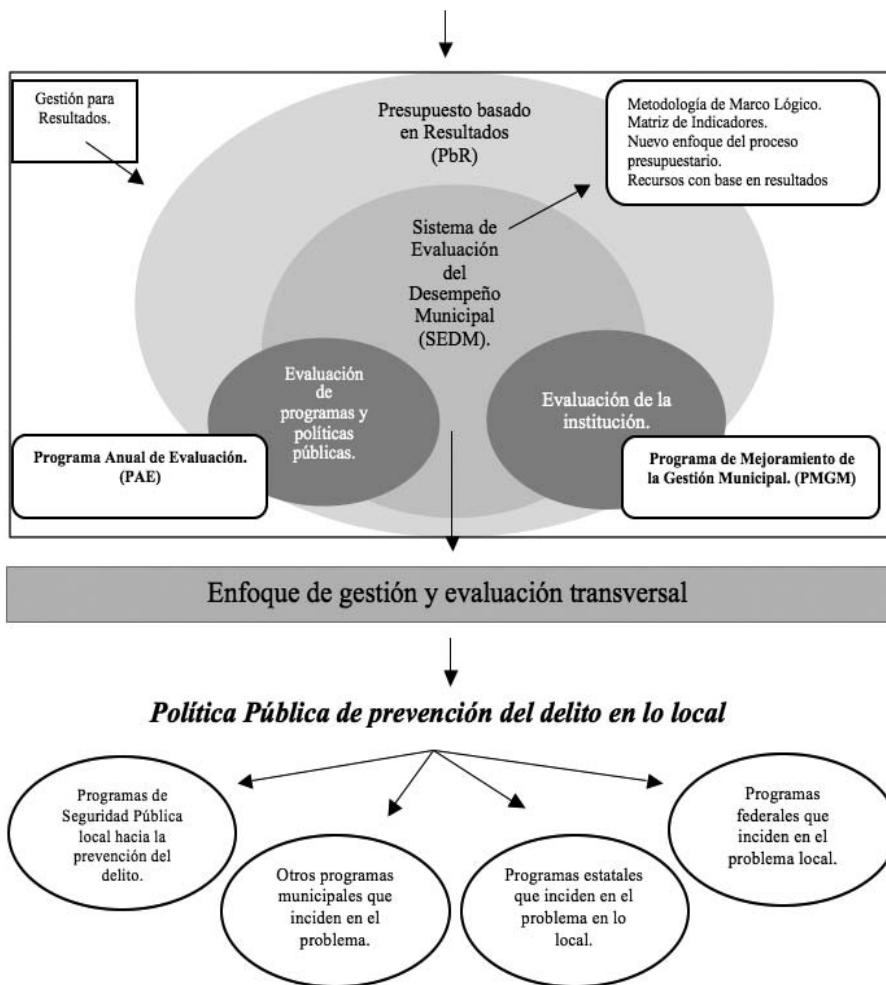
- La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola estructura organizacional dentro de un mismo nivel de gobierno (gestión intermunicipal), y
- La aparición de políticas públicas que no forman parte del objetivo o de las competencias de una sola estructura organizacional de un mismo nivel de gobierno (gestión entre el municipio, estado y federación).

Hay multitud de experiencias en prácticamente todas las administraciones gubernamentales, que han intentado abordar diversos problemas públicos: seguridad, pobreza, medio ambiente, vivienda, familia, juventud, mujeres, inmigración. Las experiencias que se han realizado con este objetivo forman parte, sin duda, de la mejor parte del capital político productivo, organizativo, de gestión y social de las administraciones y de las comunidades implicadas en estas experiencias. Sin embargo, en el ámbito de la gestión transversal la percepción final es que las cosas no acaban de funcionar correctamente. La incorporación de diseños organizativos orientados a la implementación de la gestión transversal en las organizaciones públicas está planteando más problemas que soluciones (Subirats, 2005). (Véase Figura 15).

El origen de esta figura se establece como la oportunidad para que el gobierno local considere en su modelo de evaluación el enfoque transversal. Se destaca de este modelo la oportunidad para incidir directamente en la política pública evaluada, debido a que se analizan las distintas intervenciones del municipio en el problema (otros programas que inciden indirectamente). Así mismo, se fortalece la gestión local considerando las acciones que implementan tanto el nivel estatal como el federal y que de igual forma son factores que influyen en la política pública municipal evaluada.

### Figura 15 ESTRUCTURA DEL SED EN UN CONTEXTO LOCAL Y CON PERSPECTIVA HACIA EL DESARROLLO

*Planes estratégicos y a largo plazo. Vinculación con el Plan Municipal de Desarrollo. Ejes Rectores. Objetivos Estratégicos.*



Fuente: Elaboración propia en base a SHCP (2008a).

La base del enfoque de gestión y evaluación transversal es el sistema de medición del desempeño mismo –en esta propuesta el SED–, debido a que no puede existir una evaluación transversal sin antes existir un proceso de planeación de los programas y políticas municipales con metodologías científicas (eficaz diseño de programas y políticas públicas), por lo contrario, se descartaría la oportunidad de evaluar transversalmente debido a que se desconocerían las características y objetivos de los programas municipales, aspectos mínimos a considerar en todo proceso de evaluación. En otras palabras, no se puede realizar una evaluación gubernamental sin antes definir y estructurar el programa público, en términos de definir objetivos, causas, efectos y supuestos que pueden debilitar y/o fortalecer dicho programa. La MML sería de gran ayuda para fortalecer la programación de un programa.<sup>235</sup>

En sentido contrario, el enfoque de gestión y evaluación transversal fortalece al SED debido a las siguientes razones:

- Permite evaluar todo el entorno de la política pública local;
- Orienta la gestión hacia el desarrollo, y
- Acerca a la organización a las múltiples dimensiones de su actuación.

Lo destacable de este enfoque es que fortalece la actuación del gobierno en diversos sentidos, dado que mantiene una perspectiva estratégica y hacia el desarrollo local, debido a que se focaliza la acción gubernamental no solamente en un solo sentido de la actuación, sino incorpora acciones de otras instancias y otros niveles de gobierno. Por lo tanto, nos brinda un complemento a los modelos tradicionales de evaluación, en el sentido de que se enfocan únicamente a evaluar e identificar los aspectos relacionados con su nivel gubernamental y se descuidan aquellos que impactan también en su territorio proveniente de otros niveles de gobierno. En resumen, la puesta en marcha del SED en lo local, nos permite rediseñar al municipio y a sus instituciones hacia resultados (valor público), en el sentido de que nos establece las directrices para mejorar el desempeño en los dos campos fundamentales de la Nueva Gestión Pública: el desempeño de las instituciones y el impacto de los programas y políticas públicas locales. Basados en las experiencias internacionales y en sus resultados, es fundamental complementar estos dos campos de la NGP y orientarlos hacia una perspectiva a largo plazo y para el desarrollo municipal, el enfoque de gestión y evaluación transversal.

235 Entrevista con la Dra. María Bustelo y Eduardo Zapico.

### *Consideraciones finales.*

Se ha fundamentado en este capítulo la implementación del SED en los gobiernos locales de México. La propuesta del SED en un ámbito municipal parte de rediseñar el enfoque actual de administración (burocrático, normativo, deficiente) en uno con orientación a resultados. Se ha definido en los diversos apartados de este estudio la importancia que en un contexto internacional le han brindado a la NGP, donde la principal visión es orientar a la AP hacia impactos sociales. Por lo tanto, el reto actual del gobierno local es iniciar con ese cambio de paradigma, el buscar en sus acciones locales el logro de impactos socialmente aceptables por la sociedad (valor público) y hacia un desarrollo sustentable. Queda claro que la propuesta del SED en un ámbito municipal se realizará siempre y cuando los municipios mexicanos contemplen como mínimo los siguientes aspectos:

Contar con un área organizacional específica para las siguientes labores:

- Proceso de planeación (COPLADEMUN);
- Ejercicio del presupuesto (Tesorería local), y
- Un órgano autónomo interno (Contraloría interna).

En consideración al rediseño gubernamental, contemplar los siguientes elementos en la actuación pública:

- Visión hacia resultados (impactos sociales);
- Fomento de la cultura de evaluación gubernamental;
- Conocimiento científico;
- Voluntad al cambio, y
- Perspectiva hacia el desarrollo local.

De esta manera, se pueden apreciar diversos aspectos (estructurales y de actuación), que han formado parte de las diversas etapas de modernización en países como Chile, E.U.A., Australia, Nueva Zelanda, entre otros; y que a su vez estos países forman parte de las referencias mundiales en cuanto a procesos de modernización de su gestión. El sentido de implementar efectivamente el SED en un ámbito municipal, parte de la articulación eficaz de diversos elementos que en común, forman parte de la Nueva Gestión Pública con orientación a resultados; en este marco, el rediseño institucional propuesto para el gobierno local del futuro, requiere de estos elementos científicos para fortalecer los procesos fundamentales de todo gobierno (planeación-programación-presupuestación y evaluación) y que, a su vez, estos procesos sean la raíz para la generación de valor. En el marco del SED, se establece la cultura de la organización orientada a resultados (GxR), el ejercicio del recurso público fomentando impactos y beneficios



sociales (PbR) y por supuesto, la respectiva evaluación de las acciones de gobierno (programas y políticas) y el desempeño de las instituciones (SHCP, 2008a).

Se plantea en un ámbito local, en primer término, el inicio de una gestión por resultados, factor esencial para el logro de todos los procesos de cambio y modernización local. En esta vertiente, la GxR fomenta una cultura organizacional que orienta la gestión a resultados de impacto para la comunidad. De esta manera, la voluntad y visión del servidor público es fundamental para sostener este cambio. En términos del ejercicio presupuestario, el cambio que se propone parte de modificar la distribución de recursos de un modelo incrementalista (tradicional) a uno con orientación a beneficios sociales. Este rediseño se complementará en la medida en que los gobiernos locales fomenten, como inicio en su gobierno, una gestión orientada a resultados. Por lo tanto, la presupuestación se enlaza con la cultura organizacional y directiva que se establece (GxR), donde los recursos municipales se ejercen con base en los resultados obtenidos y se distribuyen bajo el mismo criterio.

La esencia principal del SED en un contexto federal son sus componentes de evaluación de programas-políticas públicas y el desempeño de las instituciones. En un contexto local, se establece el primer componente como la opción para los gobiernos locales en mejorar el desempeño de sus programas públicos mediante diversos elementos científicos. Parte de ello, es la naturaleza del cambio, el fomentar un nuevo gobierno local con procesos de planeación-presupuestación y evaluación del desempeño acorde a las nuevas tendencias mundiales y a la participación científica. En este sentido, se abre la posibilidad de un cambio en la manera de ejercer lo local. En otros términos, los elementos metodológicos del SED (MML-MIR) en un nivel municipal, se establecen como la opción para fomentar un rediseño administrativo en busca de resultados, es decir, el diseñar correctamente los programas municipales. Se destacó en este apartado diversos puntos acerca de este tipo de procesos administrativos y de planeación, lo cual generará resultados si dichos procesos cuentan con liderazgos con preparación y cultura hacia resultados.

Un punto esencial para fortalecer el desempeño de las instituciones es el segundo componente del SED: el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). En un ámbito local, dicho modelo parte de la importancia que la NGP le brinda a las organizaciones públicas: buscar la eficiencia, eficacia, transparencia, mejores servicios hacia el ciudadano, entre otros. Por lo tanto, este modelo es fundamental para incrementar las capacidades de los

gobiernos municipales en México en la postura de mejorar su desempeño institucional y por consecuencia, la calidad de la gestión local.

Como se destacó, el desarrollo sustentable del SED parte de un complemento en su enfoque de gestión y evaluación transversal. En este sentido, se establece la manera en que un gobierno local desarrolle este tipo de modelos que han dado resultados sustentados –el caso brasileño–, y que son esenciales para visualizar y accionar la administración pública local con una perspectiva hacia el desarrollo. Ya no es posible el gestionar lo local con una visión limitada a corto plazo. Para poder mejorar el desempeño de los servicios municipales y fomentar mayores capacidades en los gobiernos locales, se requiere de esta visión a largo plazo y sobre todo, de modelos gerenciales con esa perspectiva de desarrollo.

Ante lo anterior, es fundamental que los gobiernos municipales de México sean innovadores en su gestión. Que busquen cambiar esa administración tradicional que ha caracterizado al municipio mexicano en una administración orientada hacia resultados. En base a la propuesta, es primordial para llevar a cabo un rediseño institucional en gobiernos locales lo establecido por Cabrero (2004), donde enmarca un aspecto fundamental para mejorar el desempeño del gobierno local: *la profesionalización del servidor público*. Por lo anterior, se destaca la participación del Gobierno Federal, donde una tarea pendiente es la inversión de recursos importantes para la capacitación y fortalecimiento de funcionarios municipales y paralelamente, debe avanzar en la transferencia de potestades y de recursos a gobiernos locales (Cabrero, 2004). De igual forma, las entidades federativas deben asumir como responsabilidad propia y urgente el apoyo a los municipios en este esfuerzo por mejorar sus capacidades administrativas y profesionalizar a sus funcionarios, llevando a cabo programas diferenciados por tipos de municipios.<sup>236</sup>

Por último, es de reiterarse nuevamente que todo proceso de cambio o rediseño institucional parte de la voluntad y visión de quererlo lograr. Las referencias internacionales citadas en este estudio dejan más que mil palabras al respecto. Por lo tanto, las nuevas generaciones de servidores públicos mexicanos deben de fomentar la convicción por servir a la nación, de otra manera, el Estado mexicano jamás competirá con las grandes potencias mundiales, México tiene todo lo necesario para ser una nación de primer nivel y una referencia en un futuro cercano.

236 Cabe mencionar que los congresos locales tienen una enorme responsabilidad, ya que son estas instancias las que deben promover y aprobar sistemas de certificación del recurso humano o el servicio profesional en el nivel municipal.