

# EJES DE REFERENCIA PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

*Hugo Amador Herrera Torres<sup>1</sup>  
Casimiro Leco Tomás<sup>2</sup>*

## **Introducción**

El gobierno municipal en México se ha convertido en un nivel gubernamental estratégico para generar procesos de desarrollo local. En un actor clave para fortalecer la relación entre ciudadano y gobierno, buscando crear nuevos espacios de gobernabilidad en la sociedad. En el principal promotor de la democracia. Es previsible que en un futuro cercano su importancia se acreciente por las mismas presiones sociales (Chauca, 2005: 11). Percibir así al gobierno municipal, ha estimulado la creación e implementación de estrategias administrativas e institucionales que ayuden a mejorar su desempeño. Una de las estrategias más significativas gira alrededor de la evaluación de sus acciones. Es necesario, explican Cabrero Mendoza (2000), Arriagada (2002) y Ziccardi (2005), conocer de manera clara y objetiva el éxito o fracaso obtenido con la ejecución de sus proyectos.

Esta ponencia tiene por objetivo identificar los ejes de referencia clave para evaluar el desempeño de los gobiernos municipales. La ponencia responde a la necesidad de desarrollar capacidades técnicas para la evaluación del sector público, a la exigencia ciudadana de conocer y dar seguimiento al ejercicio gubernamental y al reconocimiento del gobierno local como agente de transformación social.

Dos partes componen a la ponencia. En la primera, como punto de partida, se analizan dos conceptos clave: desempeño y evaluación, se conceptualizan y se tratan sus especificidades. En la segunda, se examinan algunas metodologías de evaluación de la gestión pública local diseñadas por organismos públicos y académicos, con el objeto de identificar sus ejes de referencia. El análisis de estos últimos permitió precisar -a nuestro

---

<sup>1</sup> Maestro en Ciencias en Gestión Estratégica del Desarrollo. Alumno del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). subhugo\_333@yahoo.com.mx

<sup>2</sup> Doctor en Estudios Rurales. Profesor-investigador del ININEE, UMSNH. leco@colmich.edu.mx

criterio- los ejes, cuya integración estratégica puede conducir a un mejor desempeño municipal. Se presentan también sus respectivos indicadores. Las investigaciones de Cabrero Mendoza (2000), de Montenegro y Porras (2005), de Arriagada (2002) y las construcciones metodológicas del INAFED (2004, s/f) dan soporte teórico a la ponencia. Las ideas expuestas aquí no son exhaustivas y el documento se enfrentó a la limitante de la extensión solicitada por el Comité Académico del Encuentro. Al final, se presentan las conclusiones generadas y las fuentes de referencia utilizadas.

## **I. Desempeño y evaluación: análisis conceptual**

La sola frase de “evaluar el desempeño del gobierno municipal”, advierte dos conceptos clave, tratados de diferente manera y en diversos escenarios, lo que hace compleja su definición. Se trata de *desempeño* y *evaluación*. A continuación, se examinan ambos desde el marco y los intereses que se persiguen en el gobierno local<sup>3</sup>.

### *A. Desempeño del gobierno municipal*

La palabra desempeño es tomada del inglés *performance*, refiriéndose al grado de cumplimiento de las responsabilidades -con atributos de calidad- que corresponden a una organización. A mayor grado de cumplimiento de las responsabilidades mejor desempeño. Esta traducción al castellano sin embargo es vaga y confusa, hay otros significados sobre desempeño, por ejemplo:

1. Ledo Royo (2007, 30) lo define como la capacidad que tiene una organización para desarrollar competentemente sus funciones.
2. Peña González (2002, 6) lo asocia con toda acción realizada por una organización, como respuesta, a lo que se le asigna como responsabilidad, y que será medida -esta acción- con base en su ejecución.
3. Remedio González (2005, 5) sostiene que el desempeño se expresa en cualquier actividad sólo si alguien está capacitado para efectuarla. Se vincula la preparación con el desarrollo de tareas.

---

<sup>3</sup> Para efectos de este trabajo se utilizan como sinónimos los términos “municipal” y “local”.

4. En el Diccionario de la Real Academia Española se define como la acción y efecto de desempeñar o desempeñarse, en tanto, desempeñarse significa cumplir con una responsabilidad o realizar una acción que ha sido aceptada como obligación, de la cual se obtiene una satisfacción.

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

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

El desempeño, dentro del contexto del sector público local, hace referencia entonces a la forma en cómo satisface el gobierno municipal las demandas de la ciudadanía y cómo encara las responsabilidades políticas y administrativas que le corresponden, buscando obtener resultados concretos. Es la manera cómo trabaja el gobierno municipal, juzgado por el grado de cumplimiento de sus responsabilidades.

#### *B. La evaluación en el gobierno municipal*

José Aguilar y Ander-Egg (1992: 18) definen la evaluación como una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, encaminada a obtener -de manera válida y

fiable- datos e información relevante, que permitan apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de las actividades específicas que se han realizado (realizan o realizarán) para producir efectos y resultados concretos. Esta información ayuda a identificar la extensión y el grado en que dichas actividades han contribuido al alcance de los objetivos, a la vez, sirve de base o guía para tomar decisiones racional e inteligentemente entre los diferentes cursos de acción para solucionar problemas o para promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o fracaso de los resultados.

En esta definición se detectan elementos sustanciales de la evaluación (Ziccardi y Saltalamacchia, 2005: 6):

- Su objetivo es determinar el grado en que se ha avanzado en el logro de objetivos.
- Es un ejercicio de investigación social aplicado.
- Es una acción sistemática, planificada y dirigida.
- Proporciona datos e información relevante, válida y confiable.
- Genera bases para orientar la toma de decisiones.

Esta definición, sin embargo, alude casi exclusivamente a la evaluación de programas públicos, donde el organismo responsable de ejecutarlos está bien definido, tiene funciones específicas, cuenta con una estructura estable y, por lo regular, se encarga de llevarlos a cabo sin la intervención directa de otros organismos. Los objetivos de los programas también están bien delimitados y explícitos.

Se requiere, además de lo anterior, elaborar evaluaciones sobre organizaciones más complejas (por ejemplo, del gobierno local en su conjunto), donde los objetivos son muchos, amplios y variados, con la existencia de múltiples programas que suponen distintas lógicas de acción, y donde los consensos sobre la determinación y ejecución de dichos programas son a veces difíciles de obtener.

La evaluación del desempeño del gobierno local es entonces de tipo organizacional, haciendo referencia a un proceso sistemático, planificado y dirigido, orientado a obtener información útil, pertinente, coherente y consistente sobre la forma en cómo está atendiendo las demandas de la ciudadanía y cómo está haciendo frente a las responsabilidades políticas

y administrativas que le corresponden, en busca del cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.

## II. Ejes de evaluación del desempeño municipal

Para la evaluación del desempeño del gobierno municipal se requiere identificar con claridad lo que se quiere evaluar. Las metodologías diseñadas por Iván Silva (ILPES, 2002), Enrique Cabrero (CIDE, 2000), Javier Montenegro y Oswaldo Porras (DNP-CAF, 2005), Ricardo Arriagada (ILPES, 2002), Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia (UNAM, 2005), y por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) (2004, s/f), proporcionan algunos criterios para precisar los ejes de referencia (también llamados ejes básicos o componentes) que permiten evaluar la gestión pública local. En estos ejes además se sustenta la acción gubernamental. Cabrero Mendoza (2000: 22) explica que el buen desempeño de las organizaciones municipales está sustentado en la integración adecuada y estratégica de estos ejes. En el Cuadro 1 se presentan los ejes -que a nuestra consideración- plantean dichas metodologías.

Cuadro 1. Ejes básicos empleados para evaluar el desempeño municipal (diversas metodologías)

Metodología para evaluar estrategias de desarrollo local y regional, ILPES	Metodología para diagnósticos estratégicos municipales	Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal, DNP-CAF	Sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal, ILPES	Metodología para controlar Planes Municipales de Desarrollo, INAFED	Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas	Metodología de auto-diagnóstico municipal: <i>La agenda "desde lo local"</i> , INAFED (cuadrante 1)
-Medios	-Eficacia	-Eficacia	-Efectividad	-Eficacia	-Eficacia	-Responsabilidad y calidad
-Realización	-Eficiencia	-Eficiencia	-Eficiencia	-Eficiencia	-Eficiencia	-Asociación y vinculación
-Impacto	-Legitimidad	-Requisitos legales	-Calidad	-Ejecución física de acciones	-Responsabilidad	-Profesionalización
-Eficiencia		-Gestión	-Pérdida	-Ejecución presupuestaria	-Atención a la demandas	-Participación
-Apreciación		-Entorno	-Puntualidad		-Promoción de la participación ciudadana	-Responsabilidad fiscal
			-Productividad			-Protección civil
			-Seguridad			-Tecnificación
						-Ordenación jurídica
						-Vigencia del marco regulatorio
						-Transparencia
						-Finanzas sanas

Fuente: elaboración propia

Considerando estas propuestas metodológicas, se identifican cinco ejes básicos que conglomeran todos los componentes que advierten estas herramientas: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos (véase Cuadro 2). En éstas se sintetizan las oportunidades y fortalezas más importantes del funcionamiento del gobierno local y también las amenazas y debilidades mayores que tiene. Los ejes de capacidad de gestión, eficacia, eficiencia y legitimidad tratan la parte interna de la organización municipal (fortalezas y debilidades) y el eje de factores externos se enfoca al contexto en que se desenvuelve (oportunidades y amenazas).

El análisis de estos ejes permite proyectar diversas situaciones futuras en las que se pueden combinar algunas amenazas del entorno con algunas debilidades propias del gobierno municipal (escenario pesimista), o algunas oportunidades del contexto con ciertas fortalezas internas percibidas (escenario optimista), así como la combinación de posibilidades intermedias (Cabrero Mendoza 2000: 40-60, Chauca 2005: 13).

Cuadro 2. Ejes básicos para evaluar el desempeño municipal

<b>Capacidad de gestión</b>	<b>Eficacia</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Legitimidad</b>	<b>Factores externos</b>
-Profesionalización de servidores públicos -Tecnificación de la administración municipal -Ordenación jurídica adecuada -Medios económicos, tecnológicos y humanos -Vigencia del marco regulatorio -Responsabilidad -Asociación y vinculación	-Ejecución física de acciones -Realización -Ejecución presupuestaria	-Efectividad -Productividad -Calidad -Puntualidad -Pérdida -Impacto	-Responsabilidad fiscal -Apreciación -Transparencia -Atención a las demandas -Promoción de la participación ciudadana -Seguridad/protección civil -Requisitos legales	-Entorno

Fuente: elaboración propia

La evaluación del desempeño también requiere de la construcción de medidas que proporcionen información específica sobre cada eje. A estas medidas se les conoce como indicadores. Por lo general, son producto de análisis comparativos entre resultados obtenidos y parámetros fijados. Los indicadores de desempeño buscan determinar qué tan bien o qué tan aceptable ha sido la operación de un gobierno local con respecto a lo fijado en sus metas, buscando arrojar datos que permitan tomar decisiones encauzadas a su logro.

Los indicadores de desempeño municipal deben ser representativos, con la capacidad de demostrar, sobre una amplia información, lo más importante de variables específicas. El diseño y selección de indicadores quedará determinado por los objetivos que se persigan en la evaluación, por los aspectos que se deseen conocer y por los temas que sean importantes para la organización municipal.

Los indicadores de cada eje básico, que desde nuestra perspectiva y a manera de propuesta, es necesario contemplar para evaluar el desempeño de los gobiernos locales son los siguientes:

#### Capacidad de gestión municipal (primer eje de referencia)

El concepto de gestión pública, siguiendo a Montenegro y Porras (2005: 67-70), está directamente asociado con los resultados que obtenga una administración, hace referencia a la implementación de un proceso que articule tres grandes momentos: la planificación estratégica, la ejecución de acciones y la evaluación de lo logrado. La gestión de un gobierno, por tanto, se basa en la capacidad administrativa, financiera y política que tenga para cumplir con lo establecido en su Plan de Desarrollo.

#### Capacidad administrativa del gobierno municipal

La capacidad administrativa se refiere a la disposición de recursos humanos, organizacionales y tecnológicos que dan soporte a los procesos que se desarrollan en la organización municipal. Esta capacidad se mide a través de indicadores que se relacionan con la organización de la administración pública, la estabilidad de su personal, la profesionalización de los recursos humanos, el nivel de sistematización y automatización de procesos, los sistemas de control interno, entre otros.

Los indicadores para evaluar la capacidad administrativa del gobierno local se pueden expresar en preguntas y proporciones (véase Cuadro 3). Las respuestas que atienden a estas preguntas y proporciones se sugiere agruparlas en tres intervalos (método Lickert): las

marcadas con el número 1 reflejan resultados de corte negativo o escenarios menos deseables; las señaladas con el número 2 manejan resultados parciales o situaciones intermedias; y las que tienen el número 3 muestran resultados positivos o escenarios deseables en la administración municipal. Estas preguntas y proporciones abarcan las áreas más significativas de la organización interna del gobierno local.

Cuadro 3. Indicadores para determinar la capacidad administrativa del gobierno municipal

Preguntas	Respuestas		
	1	2	3
1. Proporción de personal directivo con respecto a la cantidad de personal ocupado.	Mayor de 0.3	Mayor de 0.2 y menor de 0.3	Menor de 0.2
2. Proporción de personal técnico con respecto a la cantidad de personal ocupado.	Menor de 0.3 y mayor de 0.6	Mayor de 0.3 y menor de 0.5	Mayor de 0.5 y menor de 0.6
3. Proporción de personal administrativo con respecto a la cantidad de personal ocupado.	Mayor de 0.4	Mayor de 0.3 y menor de 0.4	Menor de 0.3
4. ¿Se cuenta con manuales de perfiles de puestos (directivos, técnicos y administrativos)?	No, con ninguno	Con algunos	Sí, con todos
5. ¿Se realizan procedimientos de reclutamiento y selección de personal?	No, nunca	A veces	Sí, siempre
6. ¿Se implementan cursos de inducción al personal contratado en la administración municipal?	No, nunca	A veces	Sí, siempre
7. ¿Se cuenta con programas de capacitación para el personal contratado en la administración municipal?	No, con ninguno	Con algunos	Sí, para todas las áreas
8. ¿Se cuenta con sistemas de reconocimientos para el personal ocupado en la administración municipal?	No, con ninguno	Con algunos	Sí, para todas las áreas
9. ¿Se cuenta con sistemas de promoción y desarrollo de servidores públicos en la administración municipal?	No, con ninguno	Con algunos	Sí, para todas las áreas
10. ¿Cuál es la rotación del personal directivo?	Menos del 10% con permanencia mayor a un año	Más del 10% y menos del 40% con permanencia mayor a un año	Más del 40% con permanencia mayor a un año
11. ¿Cuál es la rotación del personal técnico?	Menos del 10% con permanencia mayor a 3 años	Más del 10% y menos del 40% con permanencia mayor a 3 años	Más del 40% con permanencia mayor a 3 años
12. ¿Cuál es la rotación del personal administrativo?	Menos del 10% con permanencia mayor a 3 años	Más del 10% y menos del 40% con permanencia mayor a 3 años	Más del 40% con permanencia mayor a 3 años
13. ¿Cuál es la profesionalización del Cabildo (propietarios y suplentes)?	Menos del 10% con educación superior	Más del 10% y menos del 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior
14. ¿Cuál es la profesionalización de la planta directiva?	Menos del 10% con educación superior	Más del 10% y menos del 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior
15. ¿Cuál es la profesionalización de la planta técnica?	Menos del 10% con educación superior	Más del 10% y menos del 40% con educación superior	Más del 40% con educación superior
16. ¿Cuál es la profesionalización de la planta	Menos del 10% con	Más del 10% y	Más del 40% con

administrativa?	educación media superior	menos del 40% con educación media superior	educación media superior
17. ¿Cuál es la experiencia de los miembros del Cabildo (propietarios y suplentes)?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Más del 10% y menos del 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años
18. ¿Cuál es la experiencia del personal directivo en el sector público?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Más del 10% y menos del 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años
19. ¿Cuál es la experiencia del personal técnico en el sector público?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Más del 10% y menos del 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años
20. ¿Cuál es la experiencia del personal administrativo en el sector público?	Menos del 10% con experiencia mayor a 3 años	Más del 10% y menos del 40% con experiencia mayor a 3 años	Más del 40% con experiencia mayor a 3 años
21. ¿Se cuenta con software especializados para las áreas que comprenden la administración municipal?	No, con ninguno	Con algunos	Sí, para todas las áreas
22. ¿Están ordenados y sistematizados los procesos de la administración municipal?	No, ninguno	Sólo algunos	Sí, todos

Fuente: elaboración propia con base en la propuesta metodológica del INAFED (2004).

## Capacidad financiera del gobierno municipal

La capacidad financiera se refiere a los recursos económicos con que cuenta el gobierno municipal y cómo los utiliza para hacer tangible su funcionamiento (véase Cuadro 4). La Ley de Ingresos Municipales, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública Municipal - correspondientes al año en que se realiza la evaluación- son los documentos básicos que pueden brindar la información para operar los indicadores de capacidad financiera.

Cuadro 4. Indicadores para determinar la capacidad financiera del gobierno municipal

Preguntas	Respuestas		
	1	2	3
1. Tasa de crecimiento del ingreso y egreso bruto total	Sin crecimiento de ingresos pero con aumento de egresos (déficit).	Sin crecimiento de ingresos, pero sin generar déficit.	Crecimiento de ingresos y egresos sin producir déficit.
2. Tasa de ingreso y egreso bruto per-cápita	Crece población, permaneciendo estático el ingreso y egreso, el presupuesto está con déficit.	Aumentan ingresos y egresos al igual que la población, hay una misma tasa de crecimiento.	Ascienden las variables de ingresos y egresos en mayor proporción que la población del municipio.
3. Autonomía financiera	Menos del 50% de los recursos económicos provienen de fuentes internas.	Entre el 75 y 50% de los recursos económicos provienen de fuentes internas.	Más del 75% de los recursos económicos provienen de fuentes internas.
4. Dependencia de recursos	Más del 75% de los recursos económicos provienen de fuentes externas.	Entre el 75% y 50% de los recursos económicos provienen de fuentes externas.	Menos del 50% de los recursos económicos provienen de fuentes externas.
5. Apalancamiento financiero	Más del 10% de los ingresos propios se destina al pago de la deuda pública.	Del 5 al 10% de los ingresos propios se destina al pago de la deuda pública.	Menos del 5% de los ingresos propios se destinan al pago de la deuda pública.
6. Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento	Menor a 50%	Entre 50 y 75%	Mayor a 75%
7. Gastos en servicios personales	Mayor a 70%	Entre 50 y 70%	Menor a 50%
8. Capacidad de ahorro	Menor a 5%	Entre 5 y 10%	Mayor a 10%
9. Capacidad de inversión	Menor a 25%	Entre 25 y 50%	Mayor a 50%

Fuente: elaboración propia con base en la propuesta metodológica del INAFED (2004).

### Capacidad política del gobierno municipal

En la capacidad política del gobierno local se agrupa parte del trabajo de gestión que hace el presidente municipal, el síndico y los regidores (miembros del Cabildo). Se analiza aquí la relación y la asociación que logran concertar con otros niveles de gobierno, con organismos privados, con organizaciones no gubernamentales y con partidos políticos, para alcanzar los

objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo. También, se identifica el nivel de cohesión y cooperación que existe al interior de Cabildo para llegar a los consensos que responden a las demandas ciudadanas.

Las preguntas que precisan los aspectos que comprenden la capacidad política del gobierno local son mostradas en el Cuadro 5, así como sus respuestas, que reflejan las diferentes situaciones en que pueden encontrarse, es una escala Lickert dividida en tres intervalos:

Cuadro 5. Indicadores para determinar la capacidad política del gobierno municipal

Preguntas	Respuestas		
	1	2	3
1. ¿Cuántas sesiones de Cabildo se realizan por mes?	Menos de una sesión	Entre 1 y 2 sesiones	Más de 2 sesiones
2. ¿Cómo se considera la relación entre los miembros del Cabildo?	Mala	Regular	Buena
3. ¿Cómo se considera la comunicación entre el Cabildo y la administración municipal?	Mala	Regular	Buena
4. ¿Las Comisiones Colegiadas del Cabildo cuentan con programas de trabajo?	No, ninguna	Sólo algunas	Sí, todas
5. ¿Se cuenta con reglamentos de tránsito, policía, mercados, panteones, catastro, obras públicas, desarrollo urbano, limpia, rastro, parques y jardines, agua, adquisiciones, protección civil, patrimonio, servicios públicos, y administración interna?	Menos del 50%	Entre el 50 y 75%	Más del 75%
6. ¿Se cuenta con un sistema de revisión periódica de reglamentos?	No se cuenta	Se revisan según se requiera	Sí, de aplicación periódica
7. ¿El gobierno municipal tiene interacción con los otros dos niveles de gobierno (estatal y federal)?	No, nunca	A veces	Sí, en forma permanente
8. ¿El gobierno municipal tiene vinculación con otros gobiernos municipales?	No, nunca	A veces	Sí, en forma permanente
9. ¿El gobierno municipal tiene vínculos con las organizaciones no gubernamentales del municipio?	No, con ninguna	Con algunas	Sí, con todas las existentes en el municipio
10. ¿El gobierno municipal tiene relación con las empresas (pequeñas, medianas y grandes) ubicadas en el municipio?	No, con ninguna	Con algunas	Sí, con todas las existentes en el municipio
11. ¿Cómo se considera la relación entre el gobierno municipal con los partidos políticos que operan en el municipio?	Mala	Regular	Buena

Fuente: elaboración propia con base en la propuesta metodológica del INAFED (2004).

La importancia de la capacidad de gestión no sólo radica en determinar la capacidad administrativa, financiera y política del gobierno municipal, sino principalmente en correlacionarlas con los resultados generados en los ejes de eficacia y eficiencia. El estudio de la gestión pública, bajo los fines que se persiguen en este trabajo, pone el acento en el grado de incidencia que tienen las debilidades o fortalezas del gobierno local en su desempeño.

#### Eficacia del gobierno municipal (segundo eje de referencia)

La eficacia indica el grado de cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo, sin tomar en consideración los insumos y los recursos empleados para la obtención de éstas. La eficacia constituye una de las medidas más importantes para determinar el éxito o fracaso de las acciones de los gobiernos locales, se centra en información concreta y objetiva sobre los avances de la gestión municipal. Por tanto, entre mayor sea el nivel de cumplimiento de las metas mayor será el nivel de eficacia y, por ende, mejor el grado de desempeño municipal.<sup>4</sup>

Las metas estipuladas en los Programas Operativos de los Planes Municipales de Desarrollo representan la referencia sobre las cuales se comparan los resultados obtenidos. Así, la eficacia expresada en razón o porcentaje permite observar y medir el avance de la gestión municipal, calculándose de la siguiente manera:

$$(1) \text{ Eficacia meta} = \text{Resultado obtenido en cada meta} / \text{Resultado esperado en cada meta}$$

Entre más claras, concretas y medibles sean las metas más fácil y consistente será su control y evaluación. En contraste, si son ambiguas, imprecisas y confusas obstaculizan o paralizan su seguimiento, impidiendo conocer la eficacia con que trabaja el gobierno local. Este escenario también refleja que los Programas Operativos del Plan Municipal de Desarrollo están mal elaborados y formulados.

---

<sup>4</sup> La eficacia evalúa lo estipulado en las metas y no lo deseable.

Para evaluar y analizar la eficacia con que opera el gobierno local entonces se requiere de información específica que permita contestar las siguientes preguntas:

- ¿Qué se quiere lograr? (objetivo)
- ¿Cuánto se espera lograr? (meta)
- ¿Cómo se puede lograr?
- ¿En cuánto tiempo?
- ¿Quiénes son los responsables?
- ¿Qué disponibilidad de recursos financieros se requiere para alcanzar el logro esperado?

Considerando el avance o cumplimiento de las metas se puede construir un índice de eficacia municipal, siguiendo tres pasos: en el primero se asigna una importancia estratégica a cada una de las metas trazadas en el Programa Operativo. La importancia se asigna mediante una ponderación específica, la cual se obtiene comparando los recursos que se invierten para la ejecución de cada meta con respecto al total los recursos asignados para el total de las metas a cumplirse durante un periodo determinado.<sup>5</sup> Entre más recursos se destinen mayor será la ponderación que se obtenga.<sup>6</sup>

$$(2) \text{ Ponderación meta} = \text{Recursos destinados a cada meta} / \text{Total de recursos destinados al conjunto de metas}$$

En el segundo paso, se relaciona el cociente de eficacia obtenido en cada meta (fórmula 1) con la ponderación correspondiente (fórmula 2). El resultado mostrará el índice para cada meta.

$$(3) \text{ Índice de eficacia por meta} = \text{Eficacia meta} * \text{Ponderación meta}$$

En el tercer paso, se suman los índices, determinándose así el índice de eficacia total de las metas.

---

<sup>5</sup> Otros criterios que se pueden utilizar para la ponderación son: impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida, programas prioritarios para el Ayuntamiento, efecto en la redistribución del ingreso, complejidad técnica y administrativa, aporte a la sostenibilidad económica del municipio, y contribución a la preservación de los recursos naturales.

<sup>6</sup> La suma de los porcentajes obtenidos debe ser igual a 1.

$$(4) \text{ Índice de eficacia total para metas} = \Sigma \text{ Índices de eficacia por meta}$$

Este índice se puede clasificar según los rangos definidos en el cuadro 6.

Cuadro 6. Evaluación del cumplimiento de las metas producto, atendiendo al índice total de eficacia

<b>Nivel de cumplimiento</b>	<b>Rangos de cumplimiento</b>
Muy bajo	0.00 – 0.20
Bajo	0.21 – 0.40
Medio	0.41 – 0.60
Alto	0.61 – 0.80
Muy alto	0.81 – 1.00

Fuente: propuesta metodológica de Santiago Montenegro y Oswaldo Porras (2005: 36).

Comparar los productos alcanzados con los productos establecidos en los Programas Operativos coadyuva entonces a controlar y evaluar la eficacia con que opera el gobierno municipal. Entre mayor sea la similitud cualitativa y cuantitativa entre los productos mayor será el nivel de eficacia obtenido. En caso de que la comparación muestre diferencias (ya sean leves o severas), se deben identificar las razones o causas que las expliquen, para tomar las decisiones que ayuden a disminuirlas.

#### Eficiencia del gobierno municipal (tercer eje de referencia)

La eficiencia describe la relación entre los productos obtenidos y los recursos utilizados para generarlos. Estos recursos pueden ser de distinta naturaleza, dando origen a diversos criterios de eficiencia, por ejemplo: eficiencia con respecto a recursos humanos, al tiempo invertido, a los recursos económicos, entre otros.

En la eficiencia se evalúa la capacidad que tiene el gobierno municipal para maximizar el nivel de sus productos con los insumos disponibles, o bien, el mismo nivel de producto pero con menos insumos. Por tanto, a mayor maximización del producto con los recursos disponibles mayor será el nivel de eficiencia y, por ende, mejor el desempeño del gobierno local.

La construcción del índice de eficiencia comienza con la determinación de una frontera de producción, que consiste en fijar un límite (una demarcación) que indique si el cumplimiento

de la meta producto se logró con eficiencia o no. Este límite señala la cantidad de producto fijado con respecto al recurso presupuestado. El cálculo se hace de la siguiente manera:

$$(A) \textit{ Frontera de producción} = \textit{ Resultado esperado en cada meta} / \textit{ Recursos presupuestados para cada meta}$$

Se obtiene, posteriormente, el grado de eficiencia logrado en la consecución de la meta, tomando como base los recursos empleados. Los resultados (valores) que estén por encima del límite fijado en el paso anterior muestran que el desempeño del gobierno local fue positivo en lo que concierne a eficiencia. Entre más se alejen en forma ascendente del límite, mayor será la eficiencia obtenida. En contraste, si los resultados están por debajo del límite, la eficiencia es negativa.

$$(B) \textit{ Eficiencia meta} = \textit{ Resultado obtenido en cada meta} / \textit{ Recursos empleados para cada meta}$$

Luego, se calcula la proporción que le corresponde al nivel de eficiencia obtenido (fórmula B) con respecto a la frontera de producción (fórmula A). Aquí, se determina qué tanto se superó el límite fijado. Si el valor sale por arriba de la unidad (1) indica que la eficiencia es positiva; mientras tanto, por debajo de 1, la eficiencia es negativa.

$$(C) \textit{ Proporción de eficiencia meta} = \textit{ Eficiencia meta} / \textit{ Frontera de producción}$$

Para determinar el índice de eficiencia primero se fija una ponderación específica a las metas con base en la cantidad de recursos que les fueron asignadas para el año en turno. Entre mayor sea el presupuesto otorgado a la meta mayor será su ponderación:

$$(D) \textit{ Ponderación meta} = \textit{ Recursos destinados a cada meta} / \textit{ Total de recursos asignados para las metas}$$

El siguiente paso consiste en relacionar la ponderación meta (fórmula D) con la proporción de eficiencia que tiene esta misma meta (fórmula B) para determinar el índice de eficiencia.

$$(E) \text{ Índice de eficiencia meta} = \text{Proporción de eficiencia meta} * \text{Ponderación meta}$$

El índice de eficiencia total es resultado de la suma de los índices de eficiencia de cada meta.

$$(F) \text{ Índice de eficiencia total} = \Sigma \text{ Índices de eficiencia de metas}$$

#### Legitimidad del gobierno municipal (cuarto eje de referencia)

La legitimidad se refiere al grado de aceptación que la ciudadanía tiene sobre el desempeño del gobierno municipal. En este eje se consideran principalmente aspectos de tipo cualitativo relacionados con la dimensión política e institucional del gobierno local.<sup>7</sup> La legitimidad, en la municipalidad, facilita la interlocución entre las diversas partes que actúan en el espacio local, contribuye a amortiguar los intereses de éstas y a generar consensos.

Para evaluar este eje, es necesario detectar la forma y el nivel de funcionamiento de la municipalidad en torno al cumplimiento de la normatividad jurídica (legalidad), la promoción de la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, la capacidad de atención y solución a las demandas de la población, y los niveles de corrupción. Las respuestas a las preguntas del Cuadro 7 pueden mostrar un panorama sobre la legitimidad con que opera el gobierno municipal.

Cuadro 7. Indicadores para determinar el nivel de legitimidad del gobierno municipal

Pregunta	Respuestas		
	1	2	3
1. ¿Se cuenta con mecanismos que aseguren el cumplimiento de las normas jurídicas y el apego a la normatividad legal que rige el funcionamiento del gobierno local?	No, con ninguno	Con algunos	Sí, para todas las áreas
2. ¿Se cuenta con reglamento de participación ciudadana?	No se cuenta	Se cuenta, pero no se aplica	Se cuenta y se aplica
3. ¿Existen órganos responsables de promover la participación ciudadana en el municipio?	No existen	Existen, pero no operan	Existen y operan
4. ¿Se cuenta con mecanismos de consulta para	No, con ninguno	Sí, pero se aplican	Sí, se aplican en

<sup>7</sup> La legitimidad está estrechamente relacionada con la parte de capacidad política del gobierno local, vista en el eje de capacidad de gestión.

definir políticas y programas públicos municipales?		ocasionalmente	forma permanente
5. ¿Se cuenta con mecanismos para incorporar a la población en la implementación de políticas y programas públicos municipales?	No, con ninguno	Sí, pero se aplican ocasionalmente	Sí, se aplican en forma permanente
6. ¿Se cuenta con mecanismos para evaluar el avance de las políticas y programas públicos municipales?	No, con ninguno	Sí, pero se aplican ocasionalmente	Sí, se aplican en forma permanente
7. ¿Se hacen sondeos de opinión ciudadana sobre las acciones del gobierno municipal?	No, nunca	Sólo cuando se requiere	Sí, permanentemente
8. ¿Existen órganos responsables de la comunicación social?	No existen	Existen, pero no operan	Existen y operan
9. ¿Se cuenta con mecanismos para hacer pública la información relevante del municipio?	No se cuenta	Se cuenta, pero no operan	Se cuenta y operan
10. ¿Se hacen públicos los siguientes documentos: a. Cuenta Pública Municipal. b. Plan Municipal de Desarrollo. c. Presupuesto de Egresos Municipal. d. Ley de Ingresos Municipal. e. Reglamentos Municipales. f. Estado de Origen y Aplicación de Recursos Públicos. g. Informe del Ejercicio Anual Municipal	No, ninguno	Algunos	Sí, todos
11. ¿Se cuenta con procedimientos para acceder a la información pública municipal?	No se cuenta	Se cuenta, pero no operan	Se cuenta y operan
12. ¿Se cuenta con procedimientos de recepción y atención de demandas ciudadanas con seguimiento institucional?	Se cuenta	Se cuenta, pero no se aplican	Se cuenta y se aplican
13. Porcentaje de atención a las demandas ciudadanas (ejercicio en curso)	Menos del 25%	Entre el 25 y 75%	Más del 75%
14. ¿Se han detectado casos de corrupción en el gobierno municipal?	Más de un caso	Un caso	Ningún caso
15. ¿Se cuenta con reglamentos destinados a aplicar penalidades administrativas a las acciones deshonestas de funcionarios públicos municipales?	No se cuenta	Se cuenta, pero no se aplican	Se cuenta y se aplican

Fuente: elaboración propia con base en INAFED 2004, Cabrero Mendoza 2000, Ziccardi y Saltalamacchia 2005.

La evaluación del desempeño municipal ahora requiere relacionar los resultados en legitimidad con los índices de eficacia y eficiencia, para identificar los puntos de contacto que existe entre éstos y precisar cómo se afectan mutuamente.

#### Factores externos (quinto eje de referencia)

En el eje de factores externos se detectan aquellas variables de carácter exógeno al funcionamiento interno del gobierno municipal que tienen incidencia sustancial en su desempeño, algunas de las cuales no están bajo su control. Gran parte de los aciertos y desaciertos de estos gobiernos son determinados precisamente por estas variables. Si el éxito de una administración local sólo dependiera del manejo de las variables endógenas, la función del gobierno local definitivamente sería menos compleja (Cabrero Mendoza, 2000: 36). En el eje de factores externos se consideran aspectos geográficos, sociales, económicos, políticos y de infraestructura (véase Cuadro 8).

Cuadro30. Indicadores para determinar los factores externos que condicionan el desempeño del gobierno municipal

Pregunta	Respuestas		
	1	2	3
1. ¿Cuál es el nivel de desarrollo humano del municipio?	Bajo (menos de 0.65 en el Índice de Desarrollo Humano)	Medio (entre 0.65 y 0.75 en el Índice de Desarrollo Humano)	Alto (más de 0.75 en el Índice de Desarrollo Humano)
2. ¿Qué Población Económicamente Ocupada (PEO) del municipio labora en el sector primario?	Más del 50%	Entre el 25 y 50%	Menos del 25%
3. ¿En qué nivel de ingresos se agrupa la mayoría de la Población Económicamente Ocupada en el municipio?	Bajo (más del 50% de PEO recibe hasta 2 salarios mínimos)	Medio (más del 50% de la PEO recibe entre 2 y 5 salarios mínimos)	Alto (más del 50% de la PEO recibe más de 5 salarios mínimos)
4. ¿Cuál es el nivel de educación en el municipio?	Bajo (menos de 0.70 en el Índice de Educación)	Medio (entre 0.70 y 0.80 en el Índice de Educación)	Alto (más de 0.70 en el Índice de Educación)
5. ¿Cuál es el nivel de salud en el municipio?	Bajo (menos de 0.65 en el Índice de Salud)	Medio (entre 0.65 y 0.75 en el Índice de Salud)	Alto (más de 0.75 en el Índice de Salud)
6. ¿Cuántas viviendas cuentan con agua potable y drenaje en el municipio?	Menos del 50%	Entre el 50 y 75%	Más del 75%
7. ¿Cuántas viviendas cuentan con energía eléctrica en el municipio?	Menos del 50%	Entre el 50 y 75%	Más del 75%
8. ¿Cuántas viviendas cuentan con piso de tierra en el municipio?	Más del 30%	Entre 15 y 30%	Menos de 15%
9. ¿Cómo se considera la seguridad pública en el municipio?	Mala	Regular	Buena
10. ¿Qué porcentaje de localidades tiene el municipio con menos de 2,500 habitantes?	Más del 50%	Entre el 25 y 50%	Menos del 25%
11. ¿Cuál es el nivel de migración que tiene el municipio?	Fuerte	Moderada	Baja
12. ¿La comunicación terrestre (carreteras y caminos) entre la cabecera municipal y las localidades es	Menos del 30% de las localidades	Más del 30% y menos del 70% de	Más del 70% de las localidades

suficiente y está en buen estado?	cuenta con comunicación terrestre con la cabecera municipal en buen estado.	las localidades cuenta con comunicación terrestre con la cabecera municipal en buen estado.	cuenta con comunicación terrestre con la cabecera municipal en buen estado.
13. ¿Cuántas líneas de teléfono existen en el municipio por cada 100 habitantes?	Densidad telefónica menor a 3.9	Densidad telefónica entre 3.9 y 9.6	Densidad telefónica mayor a 9.6

Fuente: elaboración propia con base en las aportaciones de Cabrero Mendoza (2000) e INAFED (2004)

La finalidad de estas preguntas es aportar elementos para la evaluación del desempeño del gobierno local, su cálculo permite verificar cuál es el grado de incidencia de los factores externos (que no son controlables la mayoría) en los niveles de eficacia y eficiencia que obtiene la municipalidad.

Cuando se observa que dos o más ejes siguen la misma dirección, puede haber un determinado nivel de asociación entre éstas. La estadística proporciona algunos métodos para determinar ese nivel de relación. Los medios más simples que oferta son los de representación gráfica y tabulación. Entre los medios especiales están las correlaciones.

La correlación es una herramienta práctica para el análisis inicial de datos, cuando no se tiene una idea clara de las relaciones mutuas entre los ejes. Es fácil, con programas estadísticos (SPSS, Excel), calcular matrices de correlación entre éstas. Para después elegir los ejes que presentan las correlaciones más fuertes y continuar examinándolas con la herramienta de regresiones.

Con el análisis de regresión, se puede determinar cuál de los ejes seleccionados tiene mayor impacto sobre los ejes de eficacia y eficiencia y, según los valores de los coeficientes, se puede deducir también cuál sería el cambio esperado en estos dos ejes. Este análisis contribuye al diseño de políticas públicas y permite focalizar adecuadamente las acciones, recursos, asistencia técnica y programas de apoyo del gobierno municipal.

Es indispensable dar un mayor fundamento técnico y analítico a la evaluación del desempeño y al diseño de políticas públicas para ir reduciendo el empirismo, los juicios de valor y las percepciones como criterios para la toma de decisiones. Con los resultados de las

regresiones, los gobiernos locales pueden decidir qué hacer y qué tipo de acciones emprender (Montenegro y Porras, 2005: 75).

## **Conclusiones**

El sueño del buen gobierno está vigente en México. La sociedad sigue exigiendo transparencia, rendición de cuentas, honestidad en el funcionario público, acceso a la información; continúa demandando espacios institucionales de participación más eficientes y confiables; sigue reclamando que la gestión pública tenga orden y rumbo definido, que los planes de gobierno respondan a sus necesidades. La sociedad ha sido testigo de planes improvisados que aluden exclusivamente a los intereses de determinados grupos económicos. Ha padecido también de planes que más bien parecen cartas de buenas intenciones o discursos políticos cargados de demagogia.

El sueño del buen gobierno podría empezar por la planificación estratégica, formada por objetivos, metas y acciones bien delimitadas que respondan al interés público, donde los resultados obtenidos también se sometan a evaluaciones permanentes para aprobar o rechazar la gestión. El sueño del buen gobierno se cimienta entonces en una adecuada planeación estratégica, en una planeación operativa y en un sistema de evaluación (Wiesner, 2000).

La evaluación aquí sirve como una herramienta para lograr un mejor desempeño en la gestión, implicando precisar la capacidad real de actuación de la organización municipal, mejorando el control de sus procesos internos, introduciendo ajustes (correcciones) que retroalimenten la operación pública local y conociendo los factores externos que condicionan sus acciones.

En esta ponencia se identificaron cinco ejes de referencia para evaluar el desempeño municipal: capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos. La capacidad de gestión se refiere a la disposición de recursos administrativos, financieros y políticos con que cuenta el gobierno municipal. La eficacia hace mención al grado de cumplimiento de las metas trazadas en los Programas Operativos del Plan Municipal de Desarrollo. La eficiencia hace referencia a la capacidad que tiene el gobierno para maximizar el nivel de los productos con los insumos disponibles. Por legitimidad se toma el grado de

aceptación y credibilidad que la ciudadanía tiene sobre la operación del gobierno local. Los factores externos -por su parte- indican las variables de carácter exógeno (políticas, económicas, sociales, demográficas y de infraestructura) que inciden sustancialmente en las funciones de la organización municipal.

Estos ejes brindan un diagnóstico del funcionamiento del gobierno municipal, el cual permite identificar las oportunidades y fortalezas que tiene éste con el objeto de aprovecharlas para aumentar las oportunidades de generar procesos de desarrollo local, y también facilita la localización de amenazas y debilidades con la intención de desvanecerlas en la medida de lo posible. Los ejes de evaluación obedecen a la necesidad de precisar lo que se quiere evaluar en la administración municipal, buscando producir información útil, pertinente, coherente y consistente que contribuya a la toma de decisiones oportunas y efectivas.

## **Bibliografía**

- AGUILAR, María José y Ezequiel Ander-Egg. 1992. *Evaluación de servicios y programas sociales*. Siglo XXI. España.
- ARRIAGADA, Ricardo. 2002. *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Serie Manuales No. 20. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, ILPES. Santiago de Chile.
- CABRERO Mendoza, Enrique. 2000. "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en: *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Cabrero Mendoza y Nava Campos (coordinadores). Porrúa-CIDE. México.
- CHAUCA Malásquez, Pablo. 2005. "Evaluación del desempeño de la gestión pública municipal", en: *Realidad Económica* No. 19. Facultad de Economía, UMSNH. México.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED). S/f. *Información básica sobre administración y gobierno municipal*. Secretaría de Gobernación. México. [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- , 2004. *Autodiagnóstico Municipal Desde lo Local*. Secretaría de Gobernación. México.

- LEDO Royo, C. T.: 2007. *Un enfoque creativo y vivencial como vía de superación para el Metodólogo General Integral de Secundaria Básica*. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Pedagógicas. Santiago de Cuba.
- MONTENEGRO Trujillo, Santiago Javier y Osvaldo Porras Vallejo (coordinadores). 2005. *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Departamento Nacional de Planeación (República de Colombia). Corporación Andina de Fomento. Colombia.
- PEÑA González, A. M. 2002. *Análisis del instrumento de evaluación del desempeño docente en los centros educativos privados del distrito No. 11-02 de Puerto Plata*.
- REMEDIÓ González, J. M. 2005. *Desempeño, creatividad y evaluación de los docentes en el contexto de los cambios educativos de la escuela cubana*. Curso 75. Pedagogía 2005. La Habana.
- SILVA, Iván. 2002. *Metodología para la elaboración de estrategias del desarrollo local y regional*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
- WIESNER, Eduardo. 2000. *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Serie gestión pública No. 4. ILPES. Santiago de Chile.
- ZICCARDI, Alicia y Homero R. Saltalamacchia. 2005. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México.