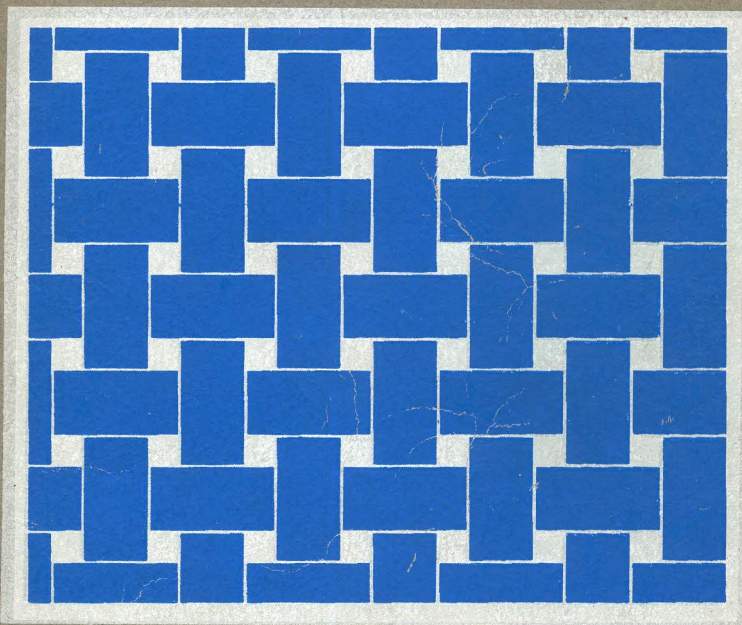


Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas



Alicia Ziccardi

Homero R. Saltalamacchia

Alicia Ziccardi
Homero R. Saltalamacchia

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



**INVESTIGACIONES
SOCIALES**



Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México
1997



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES
BIBLIOTECA

Coordinación editorial: Sara Gordon Rapoport
Edición al cuidado de Adriana Guadarrama
Diseño de la edición: María Antonieta Figueroa Gómez
Portada: Cynthia Trigos Suzán

Primera edición: 1997

DR © Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Circuito Mtro. Mario de la Cueva, Zona Cultural,
Ciudad Universitaria

ISBN: 968-36-5993-4

Impreso y hecho en México



INVESTIGACIONES
SOCIALES

ÍNDICE

I. Introducción	13
II. El gobierno local en México	15
1. Qué son y cómo son los gobiernos locales en México	15
2. Cuáles y cómo son los gobiernos municipales de este estudio	16
a) La estructura de gobierno de las ciudades	16
b) Funciones legales de los municipios y de las delegaciones	17
c) Las autoridades del gobierno local	18
III. La evaluación de gobiernos locales como problema	19
1. Evaluación de programas y evaluación de gobiernos: una distinción necesaria	19
2. La acción política como "lucha por los significados" y las dificultades para la evaluación de gobiernos	23
3. Concepto y límites de la evaluación: su aplicación a la evaluación de gobiernos	26
4. Tipos de evaluación	27
a) Según el objetivo o los fines perseguidos por los evaluadores, las evaluaciones suelen clasificarse en dos grandes grupos:	27
b) Según el momento en que se evalúa, las evaluaciones suelen clasificarse en tres grandes grupos:	28
c) Según la procedencia de los evaluadores, las evaluaciones suelen clasificarse en cuatro grandes grupos:	28
d) Según los aspectos del programa o acciones que son sometidos a evaluación, pueden identificarse dos grandes grupos:	29
e) Según cómo se piense la objetividad de la evaluación, las evaluaciones suelen clasificarse en dos grandes grupos:	29
f) Según el retorno de los resultados, las evaluaciones suelen clasificarse en dos grandes grupos:	29
g) Según el tipo de relación entablada entre evaluadores y decisores, las evaluaciones suelen clasificarse en dos grandes grupos:	30

IV. Esquema conceptual para una metodología de evaluación de “disposición al buen gobierno”	30
1. Definición de “buen gobierno”	31
2. Disposición al buen gobierno	32
a) El área administrativa:	33
b) El área política:	33
c) La influencia del contexto político institucional.....	33
d) Las dimensiones de “disposición para el buen gobierno” y sus respectivos indicadores:.....	36
— “Disposición a la eficacia”	36
— “Disposición a la eficiencia”	39
— “Disposición para el desempeño responsable” (<i>accountability</i>).....	41
— “La disposición para atender las demandas”	43
— “Disposición para promover la participación ciudadana”	46
— Tipo de participación institucionalizada	47
— Índice corregido de “disposición a la promoción o aceptación de la participación ciudadana”	49
— Temas pendientes	50
3. Índice de “disposición al buen gobierno”	52
V. Sobre las fuentes y las técnicas para construir la información	53
1. Sobre las fuentes.....	54
Las fuentes documentales.....	55
Las entrevistas.....	60
2. Procesamiento y análisis de los datos.....	63
Bibliografía	66

Índice de cuadros

Cuadro 1. Disposición a la eficacia	38
Cuadro 2. Índice de disposición a la eficacia.....	38
Cuadro 3. Disposición a la eficiencia	40
Cuadro 4. Índice de disposición a la eficiencia.....	41
Cuadro 5. Disposición a la responsabilidad.....	42
Cuadro 6. Índice de disposición a la responsabilidad	43
Cuadro 7. Disposición para atender las demandas.....	44
Cuadro 8. Índice de disposición para atender las demandas	45

Cuadro 9. Disposición a la participación	47
Cuadro 10. Índice de disposición a promover o aceptar la participación.....	47
Cuadro 11. Participación institucionalizada: grado de equidad y grado de interés del gobierno.....	48
Cuadro 12. Índice de disposición a promover la participación equitativa.....	49
Cuadro 13. Índice de disposición a promover la participación equitativa (índice corregido).....	50
Cuadro 14. Índice general de disposición al buen gobierno	53
Cuadro 15. Índice de disposición al buen gobierno	53

Índice de gráficas

Gráfica 1	35
Gráfica 2	36

I. INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como principal objetivo presentar una perspectiva metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos locales en relación con las demandas de la ciudadanía, a fin de contribuir a facilitar el proceso de toma de decisiones y mejorar la actuación gubernamental en el nivel local.

Sobre todo en la última década, México vive un intenso proceso de restructuración económica, democratización política y reforma del Estado. Los municipios, por ser instancias intermedias de poder mucho más cercanas a las necesidades y posibilidades de control ciudadano, constituyen un espacio territorial, social y político esencial en la afirmación y enriquecimiento de esos procesos. A su vez, la alternancia de partidos políticos en el control del ejecutivo local ha desarrollado condiciones de competitividad generalizadas después de más de sesenta años de gobierno de partido casi único. Esto ha promovido diferentes transformaciones en las economías locales y en las formas de gobierno; ha contribuido a que se introduzcan modificaciones en la organización institucional local y en el papel de intermediario de las demandas ciudadanas que le cabe al gobierno municipal ante los demás órdenes de gobierno; ha transformado las formas de obtención de recursos y las instancias de participación y representación social y política.

Si bien éste es el sentido genérico de importantes transformaciones que se advierten en el ámbito de lo local, también es cierto que en los municipios mexicanos persiste un gran número de obstáculos para que este nivel de gobierno ejerza sus funciones eficientemente y en democracia. Toda novedad generalmente obliga a un largo proceso de ensayo y error para afianzarse y desarrollar todas sus potencialidades. Éste es el caso de los gobiernos locales. Su mayor autonomización relativa y su creciente importancia enfrenta a todos sus componentes (representantes electos, miembros de la administración, partidos políticos y organizaciones ciudadanas) a la necesidad de evaluar las actuales experiencias e ir definiendo con más claridad qué es y cómo se logra un "buen gobierno" en el nivel local. Una de las responsabilidades importantes de las instituciones académicas en este momento es la de colaborar con esa evaluación y aprendizaje proponiendo formas que permitan la acumulación de esas experiencias comunitarias. Ése es el propósito fundamental de este trabajo. Se trata de aprovechar la ya muy importante experiencia acumulada en cuanto a evaluación de programas, para ir desarrollando una metodología que sirva: 1) para estimular la discusión sobre las principales características que deben reunir, en México, los buenos gobiernos locales y, 2) para incorporarse a la práctica de los

integrantes de esos gobiernos (gobernantes electos, administración gubernamental y ciudadanía) en el proceso de detectar y acumular las buenas experiencias y desterrar aquellas que interfieren con el correcto ejercicio del gobierno.

Esta fue una de las importantes conclusiones del libro *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, (Ziccardi, A., 1995), en el que sugerimos la necesidad de diseñar una metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales, que permita recuperar el conocimiento práctico que los ciudadanos y gobernantes van acumulando en sus actuaciones cotidianas con el objetivo de suprimir errores e incrementar las buenas experiencias.

En la actualidad existe un amplio consenso respecto de que las evaluaciones son herramientas útiles y necesarias para mejorar el desempeño gubernamental. Sin embargo, la tarea de crear tal metodología no es sencilla y son pocos los intentos institucionales o académicos que han considerado al municipio como objeto de estudio y/o han pretendido realizar una evaluación de algún aspecto de la gestión local.¹ En ese marco, este trabajo pretende ser una contribución a la creación de una metodología de evaluación que permita conocer la actuación de los gobiernos locales para mejorar sus relaciones con la ciudadanía.

Debido a la cantidad y diversidad de los gobiernos locales en México, esas metas sólo pueden ir lográndose con un prolongado proceso de investigación y ensayo. Para esta primera etapa el objetivo fue acotado en dos formas: se eligieron algunos gobiernos locales en los que comenzar el experimento y se limitó el objetivo de la evaluación a conocer en qué medida existe "disposición" en las autoridades locales a ejercer un "buen gobierno". En este trabajo se presentan las bases metodológicas, se sitúa el problema y se comienza a desbrozar sus dificultades, que son muchas. Una de ellas es revisar y reformular las teorizaciones dirigidas a la evaluación de programas sociales (que son mayoritarias) para adaptarlas a la evaluación de un tipo de actividad institucional mucho más compleja, como la que es propia de un gobierno local. Asimismo, se crea un marco conceptual que permita operar de manera congruente en la actividad evaluativa.

¹ Una evaluación de tipo administrativo fue aplicada por el Banco Mundial y Banobras en el municipio de Tijuana durante la gestión del arquitecto Héctor Osuna, a quien agradecemos el habernos facilitado el documento en el que se presentan los resultados de dicha evaluación. Otra metodología, que permite reconocer procesos innovadores en los gobiernos locales, ha sido desarrollada por Enrique Cabrero (1995).