



Estudio Comparado sobre
Sistemas de Medición
de Desempeño Municipal
en América Latina



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

ICMA

Coordinador general:

Antonio Iskandar

Equipo consultor:

Scarlet Scalante

Jaime Villasana

Katia Makhoulouf

Carlos Molina

Redacción final del documento:

Antonio Iskandar

Edición de texto:

Jenny Ortiz

Diseño gráfico y diagramación:

Jenny Ortiz

Diciembre 2006

CD ISBN 978-0-87326-715-1

**Este producto fue posible a través del apoyo
brindado por la Oficina Regional de
Desarrollo Sostenible del Buró para América
Latina**

**y el Caribe de la Agencia de los Estados
Unidos para el Desarrollo Internacional
bajo los términos del Acuerdo
No.: LAG-A-00-98-00060-00.**

**Las opiniones expresadas en el mismo son las
del/de los autor/es y no necesariamente
reflejan las opiniones
de la Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional.**

Contenidos

Presentaciónvii

Capítulo 1:

Marco conceptual sobre el Sistema de Indicadores

de Desempeño Municipal1

Ejes rectores de la gestión por resultados1
Sistemas de medición de desempeño3
Otros sistemas de indicadores municipales4
Referencias bibliográficas6

Capítulo 2:

El Centro de Medición de Desempeño (CPM):

la experiencia de ICMA de los Estados Unidos de América7

Introducción7
Concepto, origen y características8
Metodología10
Sostenibilidad del CPM14
Lecciones aprendidas14
Referencias bibliográficas19

Capítulo 3:

El Sistema de Indicadores Municipales (SINIM):

la experiencia en Chile21

El contexto22
Otras experiencias en medición de desempeño en Chile24
El SINIM25
Una mirada prospectiva del SINIM39
Elementos replicables del SINIM41
Consideraciones finales42
Anexo 1:
Metodología del Grupo Focal45
Anexo 2:
Indicadores Área de Educación47
Referencias bibliográficas53

Capítulo 4:	
El Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES):	
la experiencia de México	55
Antecedentes, descentralización y desarrollo municipal	56
Sistemas de Indicadores Municipales existentes en México	59
El Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES)	64
El caso del Municipio de Puebla	76
El caso del Municipio de Guadalajara	81
Desafíos del SINDES	82
Elementos replicables del modelo SINDES	84
Anexo 1:	
Formulario SINDES	87
Anexo 2:	
Indicadores SINDES	89
Anexo 3:	
Sistemas de medición de desempeño	95
Anexo 4:	
Publicaciones	97
Referencias bibliográficas	98

Capítulo 5:	
Herramientas de Medición de Desempeño Municipal:	
la experiencia en El Salvador	101
Antecedentes de la descentralización y desarrollo municipal en El Salvador	102
Los Sistemas de Indicadores Municipales en El Salvador	104
Sistema de Diagnóstico Administrativo Financiero Integral Municipal (DAFIMU)	109
Sistema de Auto Evaluación de la Gestión Municipal (Grupo Gestor)	123
Lecciones aprendidas de la experiencia en El Salvador	128
Anexo 1:	
Indicadores de clasificación DAFIMU	131
Referencias bibliográficas	135

Presentación

La medición de la gestión de entes públicos subnacionales, a partir de herramientas de evaluación del desempeño, se ha convertido en un tema de creciente interés en Latinoamérica. Desde las políticas de modernización del Estado, introducidas en los años noventa, y, posteriormente, el crecimiento de la importancia de la gestión descentralizada en la mayoría de los países de la región, se comienza a demandar mayor responsabilidad y resultados de los gobiernos regionales y municipales. Una primera etapa de la descentralización se enfocó en el desarrollo de la agenda de descentralización en la mayoría de los países latinoamericanos y la consiguiente construcción de marcos regulatorios y el lanzamiento de modelos para fortalecer los componentes fiscales, administrativos y políticos de la descentralización.

Durante la segunda etapa, se busca consolidar las funciones institucionales de los entes descentralizados, enfatizando el fortalecimiento de capacidades de gestión para la entrega de servicios públicos propios de las competencias asignadas, la transparencia en la gestión y la construcción de la legitimidad de esa función mediante el fortalecimiento de mecanismos de participación y cogestión de los destinatarios de la función pública, los ciudadanos y las ciudadanas.

La evaluación de la gestión surge como un componente lógico tras el interés de medir los avances en materia de gestión pública y capacidad institucional. Estudios comparados regionales realizados por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe -CEPAL- (1998) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- (2003), indican que la mayoría de los países de América Latina han desarrollado iniciativas de implementación de sistemas de evaluación de desempeño con diversos grados de sistematicidad y cobertura; pero, pocos han logrado alcanzar el nivel de madurez institucional requerido para su consolidación.

En el nivel subnacional, y más concretamente el municipal, se han promovido diversos programas, sistemas, instrumentos y herramientas para facilitar dicho objetivo. Originalmente, se priorizó en la medición de las capacidades y desempeño en temas financieros y administrativos (componentes considerados esenciales en el nuevo contexto en el cual se delegan mayores responsabilidades y recursos a entes locales). Luego, se ha venido aumentando el perfil a la medición de la capacidad institucional y el desempeño real de los entes subnacionales en componentes relacionados con la prestación de servicios públicos y otras competencias delegadas a los gobiernos locales.

Los esfuerzos desarrollados en el sector municipal sobre el tema de evaluación de desempeño, han sido liderados, mayoritariamente por la cooperación internacional. Los mismos han puesto énfasis en la medición de la capacidad institucional de los municipios, como esfuerzo previo para elevar el nivel de desarrollo necesario para mejorar la gestión; otros pocos se han concentrado en la generación de modelos de medición de desempeño dentro de la gestión. Muchos de estos esfuerzos se han limitado a la etapa de desarrollo inicial y luego han bajado el perfil o desaparecido. Otros han permanecido aunque a una escala menor que la esperada originalmente.

Una de las principales limitaciones identificadas, es la escasa información disponible sobre acciones concretas desarrolladas en Latinoamérica y en el contexto de la medición de desempeño de la gestión de entes subnacionales. Precisamente, esta investigación intenta recopilar algunas experiencias existentes en la región y pretende documentar el diseño e implementación de esfuerzos representativos en el tema, mediante la presentación de tres casos que se encuentran actualmente en funcionamiento.

El “Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina” se fundamenta en dos premisas. En primer lugar, que existe muy poca información sistematizada sobre experiencias y lecciones aprendidas y que, además, la introducción de la cultura de gestión basada en los resultados (sobre la cual se fundamentan estas herramientas de medición), es compleja y requiere de intensos procesos de aprendizaje y tiempo para poder consolidarse y generar los impactos esperados.

Este trabajo registra cuatro casos específicos en operación en tres países que, de manera individual, representan enfoques diferentes relacionados con sistemas de evaluación con impacto en la medición de desempeño municipal en la región. Se ha identificado como objeto de análisis la experiencia del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de Chile, el Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES) en México y el Diagnóstico Financiero Municipal (DAFIMU) y el Sistema de Auto Evaluación Municipal del Grupo Gestor, ambos modelos de El Salvador. Como referente conceptual, se comenta la experiencia del Centro de Medición de Desempeño (CPM por sus siglas en inglés) desarrollado por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA) en los Estados Unidos de América (EUA). Se espera que la documentación de estos casos sea provechosa para el análisis de iniciativas en marcha o el diseño de nuevas propuestas en el futuro.

Este estudio no tiene como propósito construir un modelo específico, ni servir como manual de implementación. Tampoco revisa a profundidad los elementos técnicos de los distintos sistemas revisados ni brinda pormenores sobre la estructura conceptual de los sistemas de medición utilizados. Más bien, se concentra en mostrar la cara real del diseño e implementación de cada enfoque, destacando los procesos y dinámicas en cada etapa, las motivaciones de los/as actores quienes han promovido cada esfuerzo y los aspectos conceptuales de cada modelo. Todo ello, con la idea de resaltar lecciones aprendidas y elementos que puedan ser aplicados

en otros contextos. Pretende ofrecer respuestas a las interrogantes comúnmente formuladas por profesionales de desarrollo y funcionarios públicos encargados de la tarea diseñar y ejecutar herramientas de medición de desempeño.

Para la realización del estudio, se llevaron a cabo consultas directas mediante entrevistas a los/as actores participantes en el diseño y quienes, actualmente, continúan con la ejecución de las distintas iniciativas. Además, se hizo una exhaustiva revisión de la información pública disponible sobre el contexto y la experiencia como tal.

También, se contrataron los servicios de consultores con conocimiento y pericia en el tema municipal en cada uno de los países analizados, quienes apoyaron la documentación de los tópicos desarrollados en el trabajo: Scarlet Scalante (asesoría en los aspectos técnicos de todos los países), Jaime Villasana (México), Katia Makhoulouf (Chile) y Carlos Molina (El Salvador).

La versión final fue socializada con los consultores participantes y elaborada por Antonio Iskandar, miembro de planta de profesionales de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA).

La investigación está organizada por capítulos. El primero desarrolla los conceptos básicos para la contextualización del/la lector/a e incluye los detalles sobre la metodología utilizada para el desarrollo de este estudio. El capítulo 2 presenta sucintamente la experiencia del Centro de Medición de Desempeño de ICMA, con el fin de mostrar la aplicación de un sistema que ha funcionado, durante los últimos doce años, como estructura para promover sistemas de medición de desempeño en municipios de EUA y Canadá, desde una plataforma consorcial municipal que, al mismo tiempo, apoya el fortalecimiento de sistemas individuales en operación. Dicha aplicación puede ayudar a dar respuesta a interrogantes sobre aproximaciones que permitan desarrollar sistemas y fomentar su uso entre un número amplio de beneficiarios.

Por su parte, el capítulo 3 presenta el caso del SINIM en Chile, una experiencia operada desde el gobierno nacional. Siendo un sistema de información municipal implantado desde el año 1999, y no propiamente un sistema de medición de desempeño, ha generado muchas lecciones importantes con algunos elementos que podrían ser replicados en otros países.

El capítulo 4 expone la experiencia del SINDES en México, modelada a partir del CPM mencionado anteriormente. Se trata de la única experiencia desarrollada para un grupo de municipios, desde municipios y operada por la Asociación de Municipios de México (AMMAC). El capítulo 5 retoma los casos de DAFIMU bajo el Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico Local (FISDL) y el Sistema de Auto Evaluación Municipal ambos de El Salvador. El último de ellos, actualmente en desarrollo, es promovido por una plataforma de coordinación interinstitucional que congrega a varias agencias de la cooperación internacional y del gobierno nacional salvadoreño.

Las conclusiones, desafíos y lecciones aprendidas se desarrollan en cada experiencia particular en los capítulos correspondientes.

Deseamos finalizar esta presentación, con un merecido reconocimiento a todas las personas e instituciones que, con su tiempo durante las entrevistas y consultas realizadas, suministraron importantes insumos para la realización de este estudio. Esperamos que la información sistematizada sea de utilidad para la profundización de los esfuerzos emprendidos y la generación de buenas prácticas que redunden en el fortalecimiento de la gestión municipal y la elevación de la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas, principales beneficiarios de la función pública.

Capítulo 1

Marco conceptual sobre el Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal

La noción de gestión por resultados es una alternativa al modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por el énfasis en los insumos del proceso y el control externo. La gestión por resultados busca establecer responsabilidades directas en la administración pública de los/as ejecutores/as, tomando como base metas y objetivos acordados que, a su vez, definen el mandato de esa gestión. De allí se derivan decisiones de orden presupuestario, alineando los recursos financieros públicos a los objetivos y metas que orientan la gestión.

Mientras la gestión tradicional busca fundamentalmente adecuarse a los recursos, las funciones y las normas existentes, el modelo de gestión por resultados prioriza las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinarán los productos y recursos necesarios.

Ejes rectores de la gestión por resultados

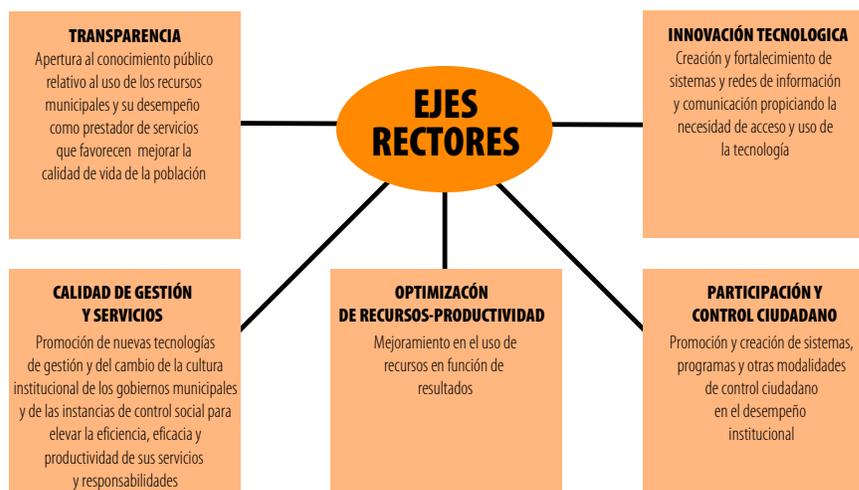
La gestión por resultados se fundamenta en cinco ejes rectores:

1. **Optimización de recursos-productividad:** Mejoramiento del empleo de recursos en función de la obtención de resultados y la sinergia del sistema. Aplicación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación y uso de los recursos

disponibles, mediante mejoras en la relación costo-producto/servicio resultante y en la relación producto-demanda cubierta.

2. **Innovación tecnológica:** Creación y fortalecimiento de sistemas y redes de información y comunicación e intercambio transdisciplinario, propiciando el establecimiento de diálogos interinstitucionales que enriquezcan la participación de las áreas en tareas comunes.
3. **Transparencia:** Apertura al conocimiento y escrutinio públicos de la información concerniente al uso de los recursos del municipio y el desempeño y los criterios de decisión adoptados por los/as funcionarios/as municipales.
4. **Calidad de servicios:** Promoción del uso de nuevas tecnologías de gestión y de cambios en la cultura institucional (verticalizada y formalista en exceso), para incrementar sus niveles de eficiencia, eficacia y productividad.
5. **Participación y control ciudadano:** Creación y promoción de sistemas, programas y otras modalidades de participación y control ciudadano del desempeño institucional de los municipios.

Gráfico 1



El sistema o modelo de gestión por resultados está compuesto por distintos subsistemas que se describen a continuación:

Subsistema de gestión. Reúne las variables organizacionales y de gestión que posibilitan la orientación hacia los resultados. Incluye tres componentes que, en sí mismos, pueden considerarse como subsistemas:

- Planeamiento Estratégico y Operativo
- Arquitectura Organizacional
- Programación Presupuestaria

Subsistema de responsabilización. Expresa distintos compromisos que deben asumir las organizaciones en relación con su producción institucional. Este subsistema está compuesto por:

- Compromisos de Desempeño Institucional (Acuerdos - Programa)

- Compromisos de Resultados de Gestión
- Compromisos con los Ciudadanos

Subsistema de monitoreo, control y evaluación.

El enfoque de gestión por resultados exige la adopción de un sistema de indicadores, que permita evaluar el curso de las operaciones definidas en el componente de planeamiento estratégico. Este subsistema específica, obtiene e interpreta esa información en función de la toma de decisiones.

Los objetivos fundamentales de este subsistema son el monitoreo y el control. El monitoreo genera la información básica requerida por el sistema, mediante la definición de indicadores¹ y fuentes de verificación. Además, estipula los procesos de obtención de los datos, tal como queda expresado en los compromisos de resultados de gestión.

Por su parte, el control y la evaluación se vinculan con el seguimiento periódico de la información que arroja el monitoreo y tienen como objetivo

1. Los indicadores se formulan en términos de resultados mensurables y verificables. Esto no significa que se expresen necesariamente en números, aunque permiten algún tipo de parámetro de dimensionamiento. Por otra parte, la naturaleza cambiante de la producción de bienes y servicios requiere indicadores actualizados; por lo tanto, es necesario revisarlos con relativa frecuencia y, eventualmente, definir nuevos indicadores.

orientar la toma de decisiones. Se aplica a la información relacionada con el grado de ejecución de programas y el nivel de cumplimiento de compromisos, estándares de calidad, formas de empleo de los recursos y alcance de los resultados. Contrasta lo planeado con lo efectivamente realizado, con el fin de medir las diferencias entre ambos y definir los cursos de acción pertinentes. En este sentido, es una tarea constante de reconstrucción conceptual de las situaciones.

Subsistema de desarrollo de personal. ¿Cómo se puede innovar en la gestión sin tomar en cuenta la voluntad y las capacidades para promover y adaptarse al cambio por parte de los/as actores quienes deben llevarlo a cabo? Este subsistema se orienta al conocimiento y desarrollo de las competencias, actitudes y aptitudes (conocimientos y habilidades) requeridas en los aspectos institucionales, gerenciales y técnicos para la implementación de la gestión por resultados. En términos generales, comprende la sensibilización, capacitación, competencias e incentivos que deben proveerse a los/as funcionarios/as municipales para el cumplimiento eficaz y eficiente de sus tareas, en procura de la consecución de los objetivos diseñados en la planificación estratégica.

Sistemas de medición de desempeño

Los sistemas de medición de desempeño son herramientas generadas para apoyar la gestión por resultados, que introducen parámetros de medición de la gestión y metodologías de evaluación de los resultados obtenidos respecto de las metas trazadas. Además, propician una cultura de análisis de los insumos y procesos invertidos en la producción de los resultados, para determinar acciones que puedan mejorar el desempeño de la gestión.

En este contexto, la medición se refiere a la acción de medir que, a su vez, significa hacer comparaciones tomando como referencia un patrón determinado

para identificar posibles desviaciones de lo esperado, mediante una acción de evaluación o análisis. Por su parte, el desempeño está asociado con los logros individuales o colectivos al interior de una organización y al alineamiento de la gestión con las metas y objetivos de la misma. Por lo tanto, el desempeño es una magnitud de los logros de una organización y la medición de desempeño es un esfuerzo sistemático aplicado para evaluar los resultados obtenidos en comparación con los planificados, dentro del marco del cumplimiento de su misión y visión, y con la finalidad de mejorar los estándares de rendimiento de dicha organización.

Los objetivos que se pretenden alcanzar mediante una gestión por resultados son:

- Establecer, paulatinamente, criterios de asignación de recursos presupuestarios basados en el logro efectivo de resultados.
- Transparentar y mejorar la correspondencia entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados.
- Implementar, en el ámbito público, un sistema de información sobre el estado de situación de las capacidades institucionales y la producción sustantiva sectorial de los municipios.
- Facilitar decisiones sobre los recursos y procesos requeridos para mejorar los resultados de la gestión.

En este marco, se espera que los municipios adopten un perfil de gestión técnico que oriente claramente sus acciones, estructuras, recursos y responsabilidades internas hacia resultados preestablecidos de corto, mediano y largo plazo. De este modo, los resultados se definirán mediante un proceso permanente de planificación estratégica y serán sustentados en planes operativos consolidados y alineados con las necesidades y demandas de la ciudadanía.

La aplicación de los sistemas de medición de desempeño sugiere cierto nivel de madurez institucional, dado que su efectividad depende, en gran medida, de la generación de valores y una cultura interna que permita la apropiación del instrumento. Asimismo, deben ser concebidas desde una perspectiva sistémica² de largo plazo, que permita la continuidad de esas iniciativas.

Si no puedes premiar el éxito, probablemente estarás premiando fracasos

Si no puedes reconocer que es un fracaso, tampoco podrás corregirlo

Si puedes demostrar resultados, también puedes ganarte el apoyo de los ciudadanos

Fuente: Reinventando el Gobierno, David Osborne y Tedd Gaebler

A partir del análisis de varias experiencias concretas, la CEPAL (2005) y el Centro de Medición de Desempeño de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados de los Estados Unidos (ICMA) han identificado algunos aspectos comunes en sistemas de medición de desempeño que se encuentran en funcionamiento. Entre ellos, pueden destacarse los siguientes:

- Adopción de cambios organizacionales para adaptar los procesos y sistemas a la metodología de gestión por resultados (transición de la cultura de gestión por insumos a la cultura de gestión por resultados).
- Inversión de tiempo para permitir la transición de los conceptos del enfoque a la creación de valores y cultura organizacional.
- Plataforma de apoyo permanente que permita fortalecer y mejorar los procesos del sistema aplicado en el tiempo.

- Claridad en el propósito, ámbito de acción y utilidad de la herramienta en los niveles operativos donde será aplicada, es decir, que genere beneficios apreciables a los usuarios.
- Alineación entre indicadores y objetivos y metas que miden dichos indicadores, para que la aplicación sea relevante en el contexto de implementación.
- Liderazgo para la aplicación del sistema, proveniente desde la máxima autoridad.
- Definición clara del centro de gravedad desde donde operará el sistema.
- Proceso de evaluación claramente establecido y socializado a lo interno de la organización.
- Comunicación de los resultados de la evaluación con los/as beneficiarios finales (ciudadanos/as).
- Sistemas de información a ser desarrollados por la institución.

Otros sistemas de indicadores municipales

Existe una gran diversidad de sistemas de indicadores aplicados al tema municipal en la región latinoamericana, que no necesariamente buscan el mismo propósito de los sistemas de medición de desempeño. En este sentido, de acuerdo con la clasificación propuesta por Bonnefoy y Armijo (ILPES/CEPAL 2005) que define los sistemas de evaluación según su propósito, se han identificado, al menos, cuatro tipos diferentes de sistemas de indicadores municipales: (i) sistemas que miden el desempeño de la gestión y ofrecen información para revisar los procesos y mejorar la calidad de los servicios públicos prestados por el

² Se entenderá por visión sistémica de una organización municipal, aquella que permite observar claramente los procesos municipales internos, independientemente del lugar donde acontezcan, pudiendo identificar actividades, tareas, recursos y productos intermedios y finales. Ver Branche y Rummler 1993.

municipio; (ii) sistemas que buscan fortalecer la capacidad institucional de los municipios; (iii) sistemas de información que sirven como tablero de comando para el diagnóstico de situaciones que afectan la gobernabilidad y emiten alertas tempranas para tomar decisiones preventivas mediante acciones de gobierno o de gestión; (iv) sistemas de información para diversos usuarios.

Aunque cada sistema persigue un propósito específico, comparten la característica de generar bases de datos de información sobre los distintos aspectos de la gestión y contexto municipal y un conjunto de indicadores utilizados para medir la situación de interés. Asimismo, no todos estos sistemas tienen necesariamente un impacto en la gestión, debido a que no están diseñados para medir los resultados con base en metas y objetivos preestablecidos. Los sistemas de medición de desempeño se concentran, principalmente, en medir la relación entre insumos, procesos, productos y resultados (y su consiguiente impacto) respecto de una línea base predeterminada.

Por su parte, los sistemas que miden la capacidad institucional, se enfocan en la identificación del grado de desarrollo institucional en que se encuentra el municipio; por lo tanto, sirven para elaborar diagnósticos de situación tendentes a formular programas de fortalecimiento mediante asistencia técnica y capacitación. También, son útiles para evaluar la efectividad de programas de fortalecimiento institucional y el nivel de desarrollo institucional. Facilitan la toma de decisiones sobre recursos para programas y el acceso a recursos financieros por parte de los municipios (capacidad crediticia etc). Estos sistemas son los más comunes en la región y se han encontrado en las siguientes áreas: transparencia municipal, capacidad administrativa y financiera, servicios públicos y otras competencias municipales.

Aunque existen similitudes entre estos sistemas, sus propósitos son diferentes y, por ende, requieren de arreglos institucionales y procesos específicos para su introducción y aplicación. En este estudio, se

podrán observar las características de los distintos sistemas y su implementación, para identificar los contextos y procesos donde han sido ejecutados.

En todo caso, ninguno de estos sistemas representa una solución mágica, ni constituye el modelo ideal en el contexto de la gestión por resultados. Tampoco, son una solución en sí mismos ya que es indispensable un alto nivel de apropiación por parte de los actores beneficiarios que le dan uso a estos instrumentos, para encontrar su verdadero impacto.

Referencias Bibliográficas

- Arriagada, Ricardo. "Diseño de un Sistema de Medición de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal: Una Propuesta Metodológica". Serie: Manuales, Número 20. ILPES/CEPAL. Santiago, Chile. Julio 2002.
- Bonnefoy, Juan C.; Armijo, Marianela. "Indicadores de Desempeño en el Sector Público". ILPES/CEPAL. Serie: Manuales, Número 45. Santiago, Chile. Noviembre 2005.
- Brache, Alan P.; Rummler, Geary P (1993). "Process Improvement and Management in Service Organizations: Managing the White Space on the Organization Chart". Handbook for Productivity Measurement and Improvement, Portland Oregon, Christopher, William F and Thor, Carl G. editors, Productivity Press. Pp. 4-2.1- 4-2.13
- Fischer, R. J. "An Overview of Performance Measurement." Public Management N° 76. ICMA. 1994.
- Osborne, David; Gaebler, Ted. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector.** Reading, MA: Addison-Wesley. 1992.

Capítulo 2

El Centro de Medición de Desempeño (CPM): la experiencia de ICMA de los Estados Unidos de América

Introducción

El Centro de Medición de Desempeño, conocido como CPM (por sus siglas en inglés –Center for Performance Measurement–), es un modelo consorcial, constituido por asocio de municipios para establecer una plataforma de apoyo a los esfuerzos de evaluación del desempeño de la gestión local. El CPM opera desde la sede de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA) y presta servicios a los municipios participantes en el programa. Mediante el pago de una cuota anual, cada municipio participante que emplea sistemas de medición de desempeño en su jurisdicción, obtiene información comparativa del desempeño de los municipios participantes en servicios municipales específicos.

Con la revisión de la experiencia del CPM en este estudio, se busca presentar dos caras de la misma moneda: una, la aplicación de un modelo para **promover, mantener y consolidar** sistemas de medición de desempeño desde una plataforma asociativa, que pueda servir como referencia para los esfuerzos emprendidos por agencias y programas de cooperación internacional en la región; la otra, la aplicación de sistemas de medición de desempeño en municipios participantes del CPM, para ilustrar los beneficios del CPM en la promoción de la cultura de gestión por resultados, desde la perspectiva individual de los municipios participantes.

¿Qué es el CPM?

El CPM es un programa fomentado y liderado por miembros de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA), para la promoción, fortalecimiento y aplicación de sistemas de desempeño municipales. Es un consorcio que atiende, principalmente, a los municipios que voluntariamente deciden participar en el Centro, aunque también presta servicios a municipios no miembros en temas puntuales. Sirve como plataforma de comparación y de servicio de apoyo para la consolidación de sistemas operativos de medición de desempeño y la promoción de estos sistemas en el contexto municipal.

Los municipios que participan en el CPM aplican sistemas de medición de desempeño. En todos los casos, buscan parámetros de comparación homogéneos para revisar el rendimiento propio de cada gobierno local en aspectos específicos de la gestión, relacionados con esfuerzos similares llevados a cabo por sus pares. También, intentan mejorar sus sistemas mediante asistencia técnica y capacitación puntual del centro. En algunos casos, municipalidades no asociadas, solicitan asistencia técnica para desarrollar sistemas de indicadores de desempeño en sus jurisdicciones. En resumen, el CPM promueve el uso de sistemas de desempeño municipales mediante capacitaciones, asistencia técnica y otros medios de intercambio de información.

¿Qué es ICMA?

La Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados de los Estados Unidos (ICMA) es un gremio de profesionales de la administración pública municipal, fundada en 1921, que aglutina a gerentes de municipios y condados.

Los/as miembros de ICMA ejercen el modelo de Gerente Municipal, en donde el Concejo Municipal nombra a un/a profesional en temas de gestión local para dirigir los aspectos operativos y técnicos de la gestión. Ese modelo se contraponen al llamado “Alcalde Fuerte”, en el cual el/la Alcalde/sa es el/la responsable tanto del rol de representación política como de gestión del municipio.

El CPM es un servicio prestado por la asociación a sus miembros, como parte de su misión corporativa.

Concepto, origen y características del CPM

Origen y motivación para la creación del CPM

La experiencia de ICMA en materia de indicadores de desempeño, comenzó a forjarse en el año 1930 con la publicación de una serie de artículos relacionados con este tema en su revista mensual “Gestión Pública”. Los ensayos fueron escritos por Clarence Ridley, el entonces Director Ejecutivo de la asociación, y Herbert Simon,¹ miembro de la planta de profesionales de ICMA. Posteriormente, dichos trabajos continuaron generando publicaciones sobre el tema.

Por requerimiento de un grupo de gerentes de municipios y condados afiliados a ICMA, se fundó en 1994 el CPM con la finalidad de ofrecer una base

para hacer comparaciones o “benchmarking” como servicio a los participantes, complementando el ejercicio de análisis de los resultados de la gestión que realizaba cada municipio individualmente. De esta manera, el CPM nace como un acuerdo entre gobiernos locales² que buscaban mejorar su gestión mediante el uso de la herramienta y comparando aspectos específicos de la gestión y operación de servicios públicos bajo su competencia. Actualmente, el CPM reúne a 160 municipios.

La misión del CPM es a ayudar a gobiernos municipales a mejorar la eficacia y eficiencia de sus servicios públicos, mediante la recolección de datos y el análisis y aplicación de la información relativa al desempeño.

Alcance y características del CPM

El CPM cuenta aproximadamente con mil indicadores para medir el desempeño de los gobiernos municipales, en 15 servicios públicos propios de las competencias municipales (municipios y condados) en Estados Unidos. Las áreas evaluadas son: aplicación de la ley (inspecciones); gestión de servicios; servicio de control de incendios y emergencias médicas; mantenimiento de flota de transporte público; mantenimiento de carreteras y autopistas; vivienda; recursos humanos; información de tecnología; bibliotecas; parques y recreación; servicios de seguridad pública (policía municipal); compras; disposición final de residuos sólidos y reciclaje; gestión de riesgo y; servicios juveniles.

También, ofrece un menú de indicadores en cada una de dichas áreas y un conjunto de indicadores esenciales sugeridos para medir los requerimientos mínimos de toda gestión municipal.

1. Herb Simon fue galardonado con el Premio Nobel de Economía, años después de haber trabajado con ICMA.
2. Gobiernos locales se refiere a condados y municipios en los Estados Unidos.

Características

Sirve de apoyo a sistemas existentes y es compatible con otros sistemas o modelos, aplicados de manera general en distintos municipios del país para la medición de aspectos específicos de la gestión. El CPM ofrece datos comparativos en funciones similares de distintos entes locales (conocido como mediciones externas), que luego son utilizados como “benchmarking” por cada municipio dentro del proceso de análisis de su propio desempeño (de sus mediciones internas), adecuando dicha información a sus sistemas específicos de evaluación de desempeño. El CPM es, entonces, una fuente de información de apoyo a los municipios miembros, que permite revisar el desempeño de un municipio determinado respecto de otros pares y tomar decisiones para mejorar la gestión interna.

El municipio de Bellevue ha desarrollado un sistema de medición de desempeño de 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 “salud” o desarrollo del municipio. 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. Contiene 179 indicadores que se desprenden de los 650 establecidos en el presupuesto bianual. Se relacionan con carga de trabajo (33%), eficiencia (10%) y efectividad (57%).

Un ejemplo sobre la relación entre el CPM y los municipios, es el caso del municipio de Bellevue, California, el cual ha desarrollado su propio sistema y herramientas de medición bajo el modelo de “la escuela de aprendizaje continuo”.

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, deben 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. Bajo este criterio, los sistemas de medición son una herramienta para impulsar la gestión hacia resultados previamente acordados y no, un fin en sí mismos. En este sentido, el CPM facilita dicha información pero requiere un esfuerzo posterior por parte del municipio para hacerlo compatible con sus procesos internos.

No ofrece “rankings” generales de la gestión entre municipios al no otorgar calificaciones totales sobre el mejor municipio entre los comparados. En su lugar, proporciona “rankings” específicos por área de medición de gestión o servicio, así como medidas comparables. El “ranking” por medida o servicio fomenta la cultura del “constante mejoramiento y aprendizaje” y evita generar incentivos perversos a las autoridades y funcionarios/as públicos quienes pudieran verse amenazados en una evaluación global o “ranking” general, al salir en los últimos lugares.³

También, establece indicadores y herramientas que relacionan la gestión municipal con las expectativas de los ciudadanos, por lo que se destaca la medición de servicios municipales. El fin primordial de los sistemas de medición de desempeño es mejorar la prestación del servicio y ayudar al municipio a cumplir con las demandas de la ciudadanía.

Servicios del CPM

El CPM es un servicio que presta ICMA a los municipios que deciden participar en el consorcio. Con el pago de una cuota anual, los municipios reciben del CPM los siguientes servicios:

3. Adicionalmente, los “rankings” generales se construyen con base en los promedios de todas las áreas, lo que supone que todas las áreas o medidas tienen la misma importancia para el municipio y sus ciudadanos/as.

- **Recolección de datos, análisis y diseminación de conclusiones.** El CPM recolecta, limpia y verifica datos y realiza informes comparativos con la información acopiada sobre los 15 servicios municipales mencionados, de todos los municipios participantes en el consorcio. El CPM publica dichos informes dos veces al año (en diciembre y junio, dependiendo de la finalización del período fiscal de los municipios). También se distribuyen dos reportes impresos al concluir el año fiscal del municipio (uno en julio y el otro en enero según el año fiscal del municipio).

El municipio de Bellevue California opera su propio sistema de medición de desempeño y genera un Informe Anual donde se resumen los hallazgos principales reportados por cada indicador y departamento. La información es generada por cada departamento y revisada por la oficina de presupuesto del municipio. Esa información es luego enviada al CPM para una revisión adicional. Los resultados son compartidos con todos los departamentos para analizar el desempeño y tomar decisiones presupuestarias.

El CPM revisa, principalmente, información sobre el desempeño suministrada por los municipios para hacer las comparaciones con otros municipios miembros del consorcio y generar el reporte comparado. También apoya a los municipios mediante el control de calidad de los datos que utilizarán para alimentar los sistemas de evaluación de desempeño propios.

- **Apoyo técnico mediante capacitación y asistencia técnica.** El CPM ofrece capacitación a cada jurisdicción participante, previa a la recolección de datos. Para ello, realiza talleres diseñados a la medida de las necesidades específicas de cada municipio y presta asistencia técnica mediante consultorías puntuales dirigidas a la solución de problemas particulares. Adicionalmente, profesionales de planta del centro realizan talleres bajo el paraguas del programa Universidad ICMA, ya que la temática de Medición de Desempeño está incluida

como una de las prácticas municipales incorporadas al programa.

- **Incentivos a la buena gestión mediante un programa de Premiación.** El CPM otorga certificados de premiación como incentivo a las municipalidades participantes que cumplen con un número de actividades preestablecidas y logran estándares mínimos durante la aplicación de los sistemas de desempeño individuales. El centro entrega dos tipos reconocimientos: un Certificado de Logros (Plateado) y un Certificado de Distinción (Dorado). Los criterios para cada certificado incluye, entre otros, los siguientes elementos: el tipo de documentación utilizado en el diseño de presupuestos y deliberaciones para su aprobación, grado de involucramiento de los funcionarios municipales a diferentes niveles dentro de la organización y uso de indicadores de desempeño por autoridades electas y ciudadanía en general. Luego de la evaluación, el CPM entrega el certificado con el logo ICMA-CPM, el cual es publicado por la municipalidad galardonada en su página Web y otros medios de divulgación.
- **Instrumentos y publicaciones para apoyar el diseño, implementación y mejoramiento de sistemas de medición de desempeño.** El CPM desarrolla instrumentos de apoyo como las Encuestas de Ciudadanos (National Citizen Survey) y manuales operativos y; además, publica periódicamente artículos sobre temas relacionados con los aspectos conceptuales y mejores prácticas en materia de sistemas de medición de desempeño.

Metodología

El CPM promueve un marco lógico para la aplicación de sistemas de medición de desempeño caracterizado por seis etapas. En ese marco, los municipios lideran todos los procesos, desde el diseño de líneas estratégicas, el establecimiento de

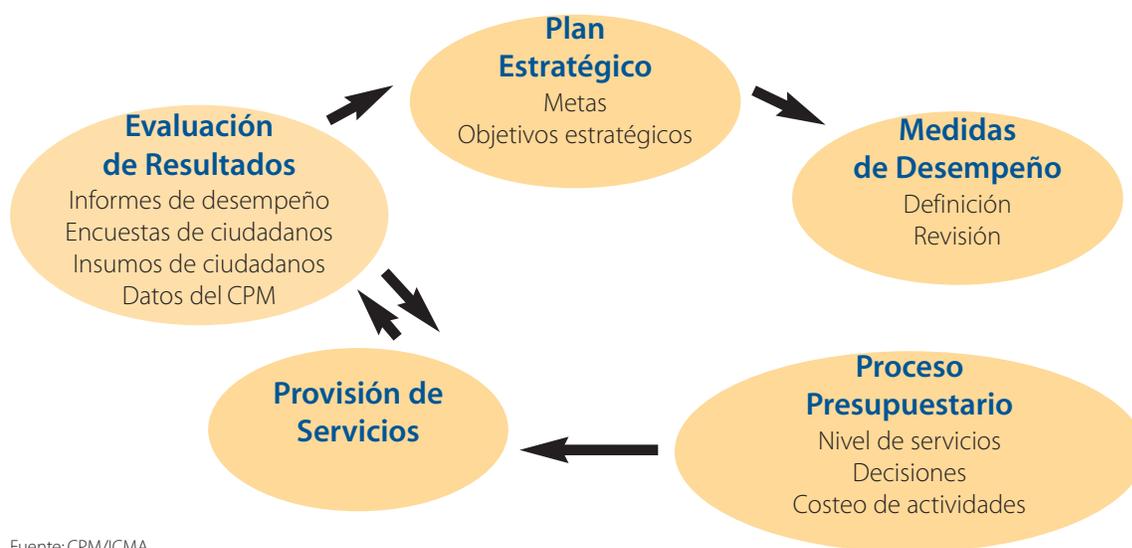
indicadores de desempeño internos, la elaboración del presupuesto con metas específicas y el desarrollo de actividades de gestión, hasta su evaluación en contraposición de los resultados arrojados por sus propios sistemas de medición. Por su parte, el CPM contribuye con asistencia técnica, capacitación, diseminación de resultados de las comparaciones entre municipios y mejores prácticas en etapas específicas.

El marco lógico supone la correspondencia de los sistemas de indicadores con planes y objetivos estratégicos de los municipios y la definición de los

elementos de costos estipulados en el presupuesto, con base en las metas e indicadores definidos. La contribución real de la aplicación de sistemas de medición se encuentra en el análisis de los datos recolectados de fuentes internas y externas, que luego se traducen en acciones concretas para alcanzar las metas instituidas en los indicadores y planes estratégicos.

Las siguientes etapas son parte del marco lógico promovido por el CPM y, comúnmente, implementadas por los municipios que participan en el Centro.

Gráfico 1: Ciclo de Medición de Desempeño



Fuente: CPM/ICMA

Etapas 1. Definición de objetivos estratégicos.

Supone la identificación y revisión de planes estratégicos, metas establecidas por el Concejo Municipal o cualquier otro documento que disponga las directrices y propósitos de la gestión del gobierno municipal; ya que la orientación de los indicadores de medición está dada por las metas y prioridades contempladas en el planeamiento estratégico del municipio. De esta manera, se establecen las expectativas para la medición, que indican hacia donde se espera que se desarrolle la gestión. La responsabilidad principal en esta etapa subyace en

cada jurisdicción municipal, donde la situación óptima implica la reunión del Ejecutivo Municipal, el Concejo Municipal y los/as ciudadanos/as para aprobar el plan estratégico.

Cuando existe un sistema de desempeño establecido y funcional, el mismo sirve también como herramienta de análisis para la revisión de los planes estratégicos del municipio. Los resultados mostrados en el desempeño de los años anteriores (si se trata de planes operativos anuales), se toman como punto de referencia en la revisión de las nuevas

metas del plan estratégico del próximo plan. Además, se emplean otras fuentes de información externas sobre el desempeño municipal, tales como encuestas de ciudadanos y encuestas nacionales por servicios específicos.

Etapas 2. Articulación de plan estratégico con metas por actividad o servicio específicos.

Cada servicio (o función) del municipio debe ser articulado a las metas estratégicas planteadas. En esta etapa, cada departamento establece sus metas por servicio según su función, alineadas a los objetivos estratégicos. El resultado es una serie de metas por área, que servirán de base para la construcción de los indicadores. A la oficina del/la Alcalde/a, Gerente o Director/a, le corresponde coordinar la aplicación del sistema de medición, asumir el liderazgo en esta etapa y garantizar la participación de cada departamento del municipio.

Etapas 3. Diseño de indicadores de desempeño.

Se definen y describen con precisión las medidas de desempeño que mejor capturan la meta o metas de éxito que se pretende alcanzar (medida de impacto). Se desarrollan indicadores de insumos, productos, eficiencia y procesos que podrían tener relación con el impacto o resultado identificado. Esta etapa supone la participación de cada departamento del municipio. El CPM participa con asistencia técnica puntual y capacitaciones previas para fortalecer las capacidades de los/as funcionarios/as con mejores técnicas y conocimiento en el tema. Los municipios pueden desarrollar indicadores diferentes y a la medida en cada departamento, pero mantienen un mínimo de indicadores compatibles con el CPM para efectos del análisis comparativo posterior.

Cuando existen sistemas en funcionamiento, puede diagnosticarse la utilidad y funcionalidad de cada indicador mediante el estudio de los resultados del año anterior (etapa 5). Si se descubre que el indicador no brinda información relevante puede ser desechado o ajustado.

Etapas 4. Articulación entre indicadores y presupuesto.

El presupuesto debe ser consistente con las metas trazadas por el municipio durante la vigencia o duración de dicho presupuesto. La definición de las metas por departamento sirve de indicativo para la designación de los recursos requeridos para su logro. Cuando se dispone de información de años anteriores, el análisis es mucho más adecuado dado que ayuda a visualizar la relación entre la cantidad de insumo requerido y la obtención de determinados productos o resultados. Además, apoya en la toma de decisiones sobre el costo requerido para mejorar la calidad o cantidad de un servicio determinado, el análisis de costo beneficio y la comparación de prioridades de acuerdo con el plan estratégico.

Etapas 5. Recolección y verificación de los datos.

Durante el transcurso del tiempo acordado para medir el desempeño en cada área específica, se recoge la información correspondiente a cada indicador. Se utilizan sistemas informáticos e instrumentos específicos para la recolección, mantenimiento y administración de los datos. El municipio realiza periódicamente el acopio y verificación de datos, por departamento. Adicionalmente, cada departamento del municipio completa un formato con la información relativa a los indicadores del CPM, que luego es examinada y procesada por el centro.

Esta etapa requiere tiempo y esfuerzo de los/as profesionales municipales. Podría convertirse en un obstáculo para la asimilación de la herramienta por parte del "staff" del municipio, si no se aplican incentivos apropiados y se demuestran beneficios para la gestión en el corto plazo (el retorno de tanto esfuerzo).

Etapas 6. Análisis de datos y decisiones.

Cada departamento del municipio revisa la información arrojada por los indicadores (indicadores internos) y la compara con las metas esperadas. Se pretende entender qué ha funcionado y qué no, en cuanto a la eficiencia y eficacia de las operaciones, el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos y las expectativas de los/as ciudadanos/as con la gestión.

Como parte del análisis también se utilizan indicadores externos, tales como el CPM y encuestas nacionales, regionales y locales (a ciudadanos),⁴ para establecer comparaciones con otros municipios, regiones y, de esta manera, complementar el análisis. El CPM elabora un informe⁵ comparativo entre cada servicio de

todos los municipios participantes, que permite a cada municipio hacer "benchmarking" respecto de otros municipios. Este informe es compartido con todos los municipios y colocado en la página Web del CPM. El CPM ofrece capacitación para el análisis de los indicadores y resultados generados.

La aplicación del informe Comparativo del Desempeño del CPM en el Municipio de Bellevue, California

El municipio de Bellevue del Estado de California, estudió los resultados del Informe Comparativo del Desempeño de Municipios del año 2004 desarrollado por el CPM, dentro de su proceso de análisis dentro del ciclo. La siguiente cita del informe destaca una aplicación del CPM en el municipio durante la fase de análisis y comparación de la información externa presentada.

"El Programa de Medición de Desempeño Comparado que ofrece el CPM de ICMA es uno de las muchas herramientas usadas por la municipalidad de Bellevue para mejorar la prestación de servicios a sus ciudadanos. El informe de este año [2004] destaca las tendencias y temas actuales que son similares a los presentados en informes anteriores. La tendencia general de benchmarking sugiere que la provisión de servicios del municipio de Bellevue ha salido bien en comparación con otras ciudades que participan en el programa. Sin embargo, el municipio continúa teniendo algunos problemas, principalmente en el aumento de la Parte 1 Delitos Contra la Propiedad y la caída en la velocidad de respuesta a las emergencias de los departamentos de Policía y Bomberos. El departamento de Policía disminuyó el robo de vehículos pero continúa teniendo problemas con el crecimiento de robos a propiedades que están afectando el desempeño general de ese departamento. Por su parte, la velocidad de respuesta a emergencias en los departamentos de Policía y Bomberos continúa siendo lenta, en parte debido al incremento del tráfico en la ciudad, problemas técnicos con los nuevos sistemas y los viejos sistemas que necesitan ser reemplazados".

Los municipios aprovechan estos indicadores externos como parte del análisis de la gestión, "filtrando" u organizando algunos indicadores dentro del esquema de los indicadores internos para asegurarse de que se hagan comparaciones homogéneas. Desde la perspectiva del municipio, los indicadores del CPM no establecen metas ni objetivos al municipio, sino simples referencias comparativas para que el municipio pueda interpretar cómo sus pares están haciendo la misma función o servicio y tomar decisiones para mejorar. Así, por ejemplo, si un municipio ha identificado que requiere mejorar la calidad o cobertura de algún servicio específico, puede utilizar el CPM para ver los indicadores de

insumo, proceso y resultados en el área específica de interés, en otros municipios similares.

Los municipios, a su vez, elaboran sus propios informes de desempeño anual en donde publican los resultados de la gestión de acuerdo con el sistema de indicadores que hayan diseñado.

Como resultado del análisis se promueven decisiones relacionadas a insumos y procesos identificados como posibles ajustes para mejorar la gestión, con el fin de acercarse a las metas establecidas en el plan municipal o a los compromisos adquiridos con los/as ciudadanos/as.

4. El CPM promueve el "National Citizen Survey" (Encuesta Nacional de Ciudadanos) desarrollado por ICMA junto al National Research Center Inc. Detalles sobre este instrumento en el siguiente vínculo: <http://www.icma.org/main/bc.asp?bcid=39&hsid=12&ssid1=2707&ssid2=2710>.
5. El CPM publica anualmente el "Comparative Cities Performance Report" (Informe Comparativo de Desempeño de Municipios). Ver más en (http://bookstore.icma.org/obs/showdet.cfm?&DID=7&Product_ID=1242&CATID=4)

Etapas 7. Comunicación de resultados. La información proporcionada por los indicadores de medición, debe ser comunicada apropiadamente en los distintos niveles de decisión y evaluación de la gestión. Se requiere ir más allá de la mera presentación de los datos en cuadros y gráficos. Por lo tanto, es importante enfocar la comunicación en dos aspectos: la información tiene que tener sentido para quien la recibe y deben establecerse espacios, mecanismos y/o canales de comunicación periódicos para el intercambio de la información entre los diferentes beneficiarios de dicho conocimiento.

Presentar resultados al Concejo Municipal o la ciudadanía, requiere establecer relaciones claras y directas entre los indicadores y los resultados esperados y las implicaciones presupuestarias en cada caso. El uso de gráficos y ejemplos concretos ayuda en esa tarea.

Por otro lado, es importante compartir periódicamente los resultados entre los distintos departamentos, para darle una visión más integral a la gestión. Por ejemplo, el Departamento de Obras Públicas se beneficia mucho de las mediciones realizadas en el Departamento de Desarrollo Comunitario, dado que existen funciones interrelacionadas entre ambos.

La medida de la aplicación de cada etapa del ciclo descrito puede variar de municipio a otro, en cuanto al contenido de cada etapa. Pero el orden lógico establecido en el ciclo refleja la tendencia normal de los municipios que implementan los parámetros del CPM. Año tras año, la aplicación reiterada de este ciclo ha fomentado la introducción de una cultura de medición por resultados, ya que conecta aspectos de la planificación estratégica con metas operativas representadas en un presupuesto diseñado para responder a los resultados o metas previstas. Los indicadores se convierten en instrumentos o medios para facilitar la evaluación de las metas o monitoreo de los esfuerzos realizados para alcanzar dichos resultados. Se debe tener cuidado para no confundir el sentido de medio o instrumento de los indicadores con el fin en sí

mismo, ya que no generan información relevante a la gestión si no se vinculan con las metas que evalúan. Con el tiempo, cada una de las fases del ciclo puede hacerse más completa y compleja en la medida en que los conceptos se van consolidando y la burocracia municipal se apropia de la cultura.

Sostenibilidad del CPM

Durante sus primeros años de funcionamiento, el CPM operó principalmente con financiamiento de la Fundación Alfred B. Sloan y contribuciones en especie de sus asociados. Desde finales de la década de los noventa, todos los servicios y actividades son financiados por las cuotas anuales de sus miembros, ventas de publicaciones y venta de servicios (a saber, talleres de capacitación y consultorías). Las cuotas anuales varían de acuerdo con el tamaño y nivel de ingresos de la municipalidad. La asignación para municipios mayores de 10.000 habitantes es de \$5.250 y la de municipios pequeños es de \$2.500. El Centro ofrece productos específicos ("servicios a la carta") adicionalmente a la cuota de participación.

En la actualidad, el CPM cuenta con 9 profesionales a tiempo completo quienes coordinan y ejecutan desde la sede de ICMA los servicios del Centro en varias regiones del país. Durante el año 2006, el Centro recibió \$856.773 en ingresos por la prestación de servicios y cuotas a sus asociados (160 miembros), retornando a la organización aproximadamente \$300.000, luego de descontar los gastos relacionados a las operaciones del Centro. El número de participantes y servicios prestados por el CPM continúa creciendo.

Lecciones aprendidas

En esta sección, se resumen algunas de las lecciones aprendidas más relevantes, destacadas por los profesionales del Centro y de mejores prácticas publicadas por varios de los municipios participantes.

- 1. Los sistemas de medición de desempeño deben enfocarse en resultados o impactos y no sólo en insumos, productos, medidas de eficiencia y procesos.** Frecuentemente, el enfoque en la medición de desempeño se concentra en la selección de medidas de insumos, productos, eficiencia y procesos, los cuales, aunque son importantes, sólo serán relevantes cuando las medidas de impacto o resultado han sido identificadas (una tarea que puede ser ardua y complicada). Estas medidas de impacto determinan el verdadero éxito de la actividad o función que se evalúa. Por su parte, las medidas de insumos, productos, eficiencia y proceso deben relacionarse para influenciar y/o intervenir en los impactos esperados en la gestión.
- 2. Se debe comenzar con claridad en la misión, metas e impactos que persigue la organización.** Con frecuencia, se desarrollan sistemas de medición de desempeño con una idea muy vaga de la finalidad del esfuerzo. En algunos casos, se desarrollan sistemas de medición partiendo de la premisa de que la implementación de un determinado tipo de herramientas es algo positivo en sí mismo y que, por esa sola razón, es conveniente hacerlo. En la práctica, ese enfoque ha generado resistencia y desconfianza hacia el sistema por parte de los mismos funcionarios municipales. Los sistemas exitosos han comenzado con el establecimiento preciso de la función y propósito del sistema en el día a día de la gestión y con claridad de cómo se usará la herramienta en procesos de implementación de políticas públicas y gestión y quiénes son los beneficiarios y usuarios del mismo. La aplicación del sistema no es útil si no arroja información que ayude a alimentar los procesos que afecten resultados e impactos concretos programados en la gestión de cada municipio. Medir por medir, independientemente de su comparación con expectativas previamente acordadas y decididas por el municipio en su conjunto (Concejo, ciudadanos, gobierno municipal), es de poca utilidad para la gestión.
- 3. Se requiere asegurar el compromiso y voluntad política de las autoridades superiores del municipio y de otros actores clave dentro de la organización.** Se ha encontrado que la aceptación del sistema solamente por parte de los niveles medios dentro de la administración municipal, no es suficiente para el éxito de su implementación. Por el contrario, se ha comprobado que existe mayor probabilidad de que funcione cuando el Alcalde, Gerente del municipio y jefes de departamentos clave promueven internamente el sistema. En la práctica, es común que los directores o jefes de departamentos de finanzas (manejo del presupuesto) sean los más interesados en este tipo de sistemas dadas las características de sus funciones, pero no encuentran eco en otros departamentos del municipio que se enfocan en los temas operativos y perciben estos sistemas como una actividad que consume tiempo y compite con lo "urgente". En esos casos, lo más común es que la medición de desempeño se reduzca a la sola publicación de los datos presupuestarios o de informes financieros, lo cual es de poca utilidad para mejorar la eficiencia y eficacia de la organización.

Por otro lado, cuando la máxima autoridad municipal aprovecha con regularidad la información de medición de desempeño para tomar decisiones de políticas públicas o de gestión, el resto de los departamentos tiende a involucrarse más en el seguimiento con el uso de indicadores de desempeño.
- 4. Los procesos de selección de las medidas y servicios a evaluar, deben hacerse de manera abierta y participativa en el municipio.** Es aconsejable que la mayoría de las personas (o todas) quienes utilizarán la información de desempeño, participen en el proceso de selección de las medidas y/o desarrollo de nuevos indicadores. Esto ayuda a apropiación del sistema por parte de los distintos actores del municipio, a la vez que involucra a aquellos individuos que están enterados del día a día de las operaciones

de los servicios. La participación de todos los niveles de la administración en esa etapa, también promueve el uso futuro del sistema por todos y todas.

5. **Acordar la frecuencia de recolección, verificación y reporte de los datos.** La frecuencia de recolección de datos es un tema comúnmente consultado. De acuerdo con la experiencia del CPM, se recomienda que la frecuencia sea determinada por la necesidad del uso de los datos para el propósito que promovió la medición del servicio específico, y no necesariamente crear un estándar general para todos los casos. Por ejemplo, si los datos sobre la recolección de desechos sólidos es empleada semanalmente para realizar ajustes de rutas, personal o equipos, se requiere la recolección de datos semanalmente. Por otro lado, si el propósito de la medición de desempeño es identificar áreas de mejor desempeño en los municipios, la recolección de datos una vez al año será suficiente.
6. **Utilizar la información de la medición de desempeño para aprender sobre la gestión internamente.** La mayor contribución de la herramienta de medición de desempeño erradica en su potencial de promover el análisis sobre la gestión entre los distintos usuarios de los datos. Por ello, en la medida en que se promueve el estudio de los datos para revisar procesos y políticas de la institución entre individuos y grupos dentro de la organización, la herramienta consigue causar impacto en la efectividad y eficiencia de la gestión. La medición de desempeño busca promover procesos de aprendizaje organizacional y no sólo generar información de interés para su publicación.
7. **Tomar en cuenta a los usuarios de los servicios para medir el desempeño.** El impacto final de la prestación de los servicios públicos municipales es el grado de satisfacción de los ciudadanos sobre la calidad y disponibilidad del servicio. Para ello, es importante utilizar

encuestas para medir la percepción de los/as ciudadanos/as y utilizar sus resultados en el análisis general del desempeño. Limitarse a las medidas internas, puede perder de vista si todo el esfuerzo de mejora organizacional está teniendo un verdadero impacto hacia los/as usuarios/as de los servicios.

8. **Se requiere de un centro de gravedad en el interior del municipio para coordinar los esfuerzos relativos sistema de medición de desempeño.** Es importante que exista una coordinación interna de todos los aspectos relacionados al establecimiento, manejo, revisión y realimentación del sistema utilizado por el municipio. En algunos casos, se ha designado la función a un departamento; en otros, a individuos específicos o equipos multidisciplinarios para promover el tema. En todos los casos, el centro de gravedad debe tener acceso a la máxima autoridad del municipio para que funcione. Desde ese punto de enlace o coordinación, debe llevarse a cabo la revisión permanente del uso correcto de las mediciones, identificar posibles obstáculos encontrados en la organización y promover incentivos para su buen uso. También, propiciar capacitaciones y asistencia técnica en los casos que se requiera. La formación de equipos de trabajo especializados en el tema, con participantes de distintos departamentos a la cabeza de un departamento de jerarquía dentro de la organización, puede estimular la cultura institucional para apropiar más rápidamente la herramienta.

La utilidad de contar con un Equipo de Medición de Desempeño

Después de varios años aplicando mediciones de desempeño, el municipio de Westmister en Colorado, identificó que su sistema no daba los resultados esperados y que no existía una apropiación real de los distintos departamentos operativos en el mismo. Se identificó que el sistema de medición era más una directiva gerencial que un programa integral de todo el municipio. Como respuesta, se constituyó el Equipo de Medición de Desempeño que reúne a participantes de cada departamento y que se vincula con la oficina del Gerente del Municipio. El Equipo participa en la discusión de los indicadores, promueve capacitaciones entre los departamentos y se reúne periódicamente para revisar aspectos relacionados con la implementación (recolección de datos, análisis etc). El Equipo también contribuye a “vender” los resultados y beneficios del uso del sistema de medición de desempeño entre sus colegas en cada departamento.

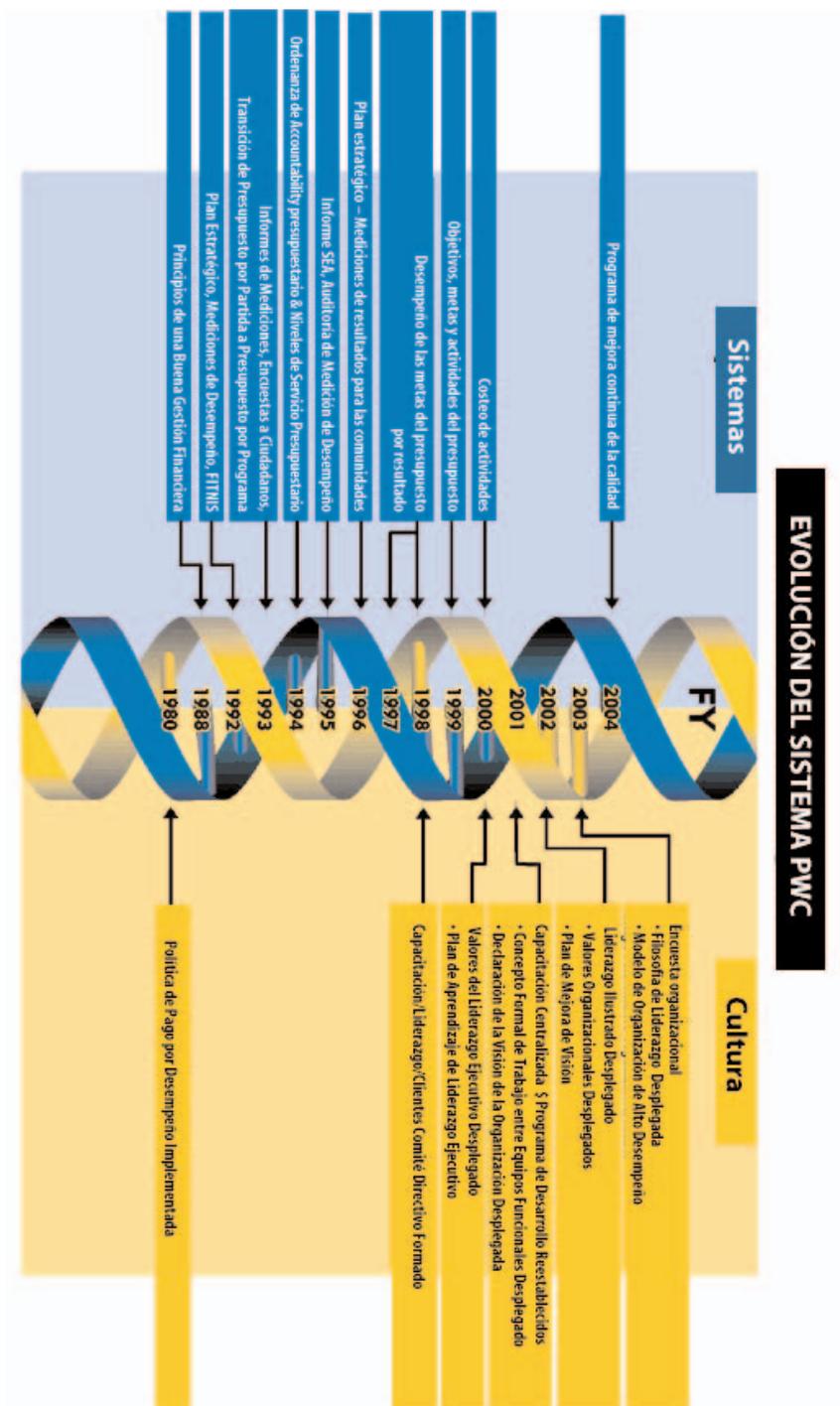
9. **Los “rankings” globales entre municipios no son ni convenientes ni efectivos.**

La mayoría de las organizaciones se desempeña en unas áreas mejores que en otras y, dado que los “rankings” globales implican promedios de todas las áreas medidas, no dan cuenta del desempeño específico o prioritario en cada municipio. Esas comparaciones globales pueden ayudar a hacer clasificaciones o categorizaciones generales, pero no han resultado útiles para promover procesos de aprendizajes ni mejores prácticas entre municipios. Sin duda, los “rankings” generales venden muy bien en la prensa, lo cual es bueno para aquellos municipios que han sobresalido; mientras que podrían ser desmoralizante o políticamente riesgoso, para aquellos que no han salido muy bien en la puntuación general. En todo caso, no contribuyen a promover los procesos de aprendizaje y evolución (principio que fundamenta la existencia de los sistemas de medición de desempeño).

10. **La consolidación del sistema de medición de desempeño en la cultura de las organizaciones requiere tiempo.**

La inserción de este tipo de herramientas requiere la puesta en práctica de cada una de las etapas y componentes del sistema por varios años consecutivos. Eso incluye el aprendizaje constante dentro de los distintos departamentos de la organización evaluada, la recolección de datos, su análisis y la aplicación de las conclusiones en acciones concretas o decisiones del municipio. El proceso requiere, primero, dinamizar los conceptos, para luego convertirlos en parte de la cultura organizacional. Así, cada departamento debe entender el propósito de los indicadores, experimentar vivencias concretas sobre la utilidad de su aplicación y contribuir a realimentar el sistema para ir ajustándolo a las características de su organización en el tiempo. Comúnmente, la cultura organizacional se genera después del establecimiento del concepto del sistema y de su aplicación en varios períodos presupuestarios. El siguiente gráfico demuestra la evolución del sistema de medición de desempeño del Condado de Prince Williams (PWC) en el Estado de Virginia de EUA y explica esta lección de la experiencia.

Gráfico 2: Evolución del Sistema PWC



Fuente: Presentación realizada por el Prince William County.

Referencias Bibliográficas

City of Bellevue, Washington. **Comparative Cities Performance Report 2004**, 9 Years of Trend Data 1996-2004. January 2006.

City of Bellevue, Washington. **2003 Annyal Performance Report**. June 2004.

City of Carlsbad, California. **State-of- Effectiveness Report**. February 2001.

Glover, Mark. **A Practical Guide for Measuring Program Efficiency and Effectiveness in Local Government**. Tampa, Florida. Innovation Group Publication.1992.

ICMA University. "Performance Measurement". Case Study. Kansas City, Missouri. ICMA University Best Practices. April 2002.

Webster, Jim. "Prince William County's System for Result Oriented Government". A presentation to Colombian Officials. Washington D.C. September 26, 2006.

Entrevistas

Mike Lawson, Director del Centro de Medición de Desempeño (CPM) de ICMA..Washington D.C. Realizada el 7 de Julio del 2006.

Capítulo 3

El Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM): la experiencia en Chile

El Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) surgió en el año 1998 a partir del Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM) impulsado por el Banco Mundial, con el objeto de proveer información para los niveles centrales y regionales para la toma de decisiones políticas relativas al ámbito local y promover la transparencia de la gestión municipal. Se trata de un sistema creado desde el gobierno central para los municipios ("top-down") que, aunque concede cierta participación de estos últimos durante la etapa de diseño, es esencialmente manejado desde el gobierno central mediante una plataforma informática amigable.

Después de ocho años, el SINIM es un sistema de información municipal reconocido en la región y citado frecuentemente como punto de referencia en el tema de medición de desempeño municipal. Hoy, se ha consolidado como un centro de información municipal integral de gran utilidad para varios niveles de gobierno; aunque, contrariamente a la percepción existente fuera de Chile, no ha sido promovido a lo interno como un sistema de medición de desempeño.

El proceso de desarrollo y consolidación del sistema ha heredado un vasto aprendizaje que podría ser de utilidad para iniciativas en progreso o por iniciarse. Además, el SINIM ha logrado un nivel de madurez como sistema que lo coloca en una posición privilegiada para profundizar su potencial como herramienta de gestión al nivel subnacional en Chile. En síntesis, de la experiencia del SINIM se destaca el hecho de haber generado una base de datos versátil para el análisis y diagnóstico del

estado de situación del 100% de los municipios del país. Se dispone de una fuente importante de información histórica en áreas clave de la gestión municipal, que podría ser "invertida" en otros contextos no explorados hasta la fecha en Chile, como es la promoción de sistemas de medición de desempeño a nivel municipal.

Este capítulo resume la experiencia del SINIM, con énfasis en tres aspectos fundamentales: el proceso de desarrollo del sistema, su alcance y características y su potencial como herramienta de gestión municipal, más allá de su función actual. No es una sistematización per se, más bien, se trata de una recopilación que pretende recuperar aspectos históricos y elementos del proceso que sirvan de referencia para otras iniciativas similares, además de destacar las percepciones de los distintos actores que han estado al frente de esta experiencia.

En primer lugar, se explica el contexto de la descentralización en Chile donde se desarrolla el SINIM; y, seguidamente, se detalla una lista de los sistemas de medición de desempeño identificados en Chile para ubicar el contexto del SINIM. El capítulo continúa con una presentación de la definición del SINIM, su origen, motivaciones y detalles sobre el proceso de desarrollo de la herramienta, al igual que sus características conceptuales y operativas principales y; además, algunas ideas sobre el potencial del SINIM en contraposición a su grado de uso real. Se finaliza con una descripción de los elementos replicables y el planteamiento de consideraciones o ideas que pueden ser tomadas en cuenta para futuros esfuerzos en este campo.

El contexto

Para analizar el SINIM, es indispensable entender su contexto de actuación. Originado bajo el Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM), el SINIM fue parte de los primeros esfuerzos de los programas de reforma del Estado que sucedieron a la entrada de la democracia y fue diseñado en el marco de la descentralización existente en el momento. En esta sección, se resume el contexto institucional de la descentralización y su evolución hasta la fecha, con énfasis en los elementos relevantes para el análisis y comprensión del SINIM.

Antecedentes de la descentralización y desarrollo municipal en Chile

Chile es un sistema unitario de gobierno dividido en 13 regiones y 345 comunas. La máxima autoridad de la región es el Intendente, quien es designado por el Presidente de la República. El Intendente junto al Consejo Regional conforman el Gobierno Regional. El Consejo Regional es presidido por el Intendente y está integrado por consejeros elegidos por los Concejales y Alcaldes. Sin embargo, el Intendente es quien tiene la mayor parte de las atribuciones en lo relativo a la conducción del Gobierno Regional.

Como órgano asesor del Intendente, figura el Gabinete Regional conformado por los Gobernadores, los Secretarios Regionales Ministeriales y la Directora del Servicio Nacional de la Mujer; con la posibilidad de que puedan ser incorporados otros jefes regionales de la administración del Estado (ya sea en calidad de miembros o de invitados).

Las provincias se encuentran bajo la administración del Gobernador, designado por el Presidente de la República, quien actúa como representante del Intendente en la provincia; ejerciendo las atribuciones que le delegue el Intendente y aquellas que

expresamente le otorga la Ley sobre Gobierno y Administración Regional.¹ Las comunas están administradas por los municipios, a su vez, conformados por un Concejo Municipal y el Alcalde, quien preside el gobierno municipal y es elegido directamente por los/as ciudadanos/as.

En términos generales y en comparación con otros países de la región, Chile presenta un sistema con bajos niveles de descentralización política, fiscal y administrativa y una mayor tendencia a la desconcentración de competencias desde el nivel central. El porcentaje de recursos públicos bajo decisión de niveles subnacionales (región y comunas) en Chile es de un 8.7%, mientras que la contribución de recursos desde dichos niveles subnacionales al PIB es de 2.5%.²

Las comunas poseen las siguientes competencias: prestación de servicios a la comunidad relacionados con la protección del medio ambiente, vialidad, aseo, ornato, mantenimiento de áreas verdes; elaboración del plan de desarrollo comunal; diseño del plan regulador de la comuna y; aplicación de las disposiciones sobre tránsito y transporte público y sobre construcción y urbanización en la comuna. Adicionalmente, se le han traspasado los servicios de salud y educación desde el gobierno nacional y la administración de las acciones de capacitación y promoción del empleo, asistencia social y jurídica, urbanización y vialidad urbana y rural, prevención en materia de seguridad ciudadana y construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias en coordinación con otros niveles de gobierno.

Desde el punto de vista fiscal, los municipios cuentan con recursos propios y externos. Entre los primeros se encuentra el Fondo Común Municipal (FCM) y los ingresos permanentes generados por los municipios. El FCM es un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, donde todas aportan a un fondo común, que es distribuido conforme a una serie de variables establecidas en la ley.³

1. Cabe señalar que las gobernaciones no cuentan con recursos para el cumplimiento de sus funciones. Para mayor detalle ver SUBDERE (2001).
2. Lira Cossio, Luis y José A. Abalos K. Descentralización en Chile: Antecedentes, Desafíos y el Aporte del Programa MÁS REGIÓN. Santiago, Chile. 2005.
3. Las municipalidades más ricas del país (Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura, ubicadas en la Región Metropolitana) realizan un aporte mayor. Este fondo permite que las comunas más pobres y pequeñas y con poca capacidad de generar ingresos dispongan libremente de una importante fuente de recursos. Este fondo representa un porcentaje elevado del ingreso en las municipalidades de escasos ingresos en el país.

Según la Ley de Rentas Municipales, los ingresos propios permanentes son los siguientes: impuesto territorial, tarifas por servicios, permisos de circulación, patentes municipales, derechos municipales (concesiones) y multas; entre los más relevantes. El promedio de los ingresos permanentes sobre los recursos propios de las comunas es de 27%. Sin embargo, esta proporción varía de acuerdo con el tamaño y recursos de las comunas. Las municipalidades grandes y con mejores capacidades de generación de ingresos los ingresos permanentes representan entre un 50% y un 90% del total de los recursos propios, mientras que en las comunas más pequeñas y pobres, el FCM puede llegar a significar más del 90% del total.

La otra fuente de ingreso externa de las comunas proviene de programas especiales o fondos intergubernamentales. Entre los programas puede citarse el Programa de Mejoramiento de Barrios, el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal y el Programa de Agua Potable Rural. En el caso de los fondos figuran el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo Social Presidente de la República, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Fondo Nacional para el Fomento del Deporte; entre otros.

En cuanto a la descentralización política, el componente fundamental es la elección directa de las autoridades municipales. En estos momentos, se está poniendo énfasis en programas para fortalecer mecanismos de participación ciudadana que puedan subir el perfil de gobierno a las comunas.

En el tema de desarrollo municipal, entre 1992⁴ y 1999⁵ se aprobaron reformas a la ley tendientes a modernizar la gestión municipal en cuanto a

estructura interna, flexibilidad orgánica, mecanismos de fiscalización, publicidad y transparencia y control ciudadano; entre otras.

Al respecto, la Ley N° 19.602 le encomienda a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) las funciones de recoger, procesar y difundir toda aquella información de las municipalidades relativa a su gestión financiera y tributaria, administración de personal y prestación de servicios.⁶ En cumplimiento de dicho mandato y como parte del Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM), se creó en 1998 el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) como instrumento para centralizar dicha información. Por otro lado, la normativa establece la obligación de los municipios de suministrar la información requerida a la SUBDERE,⁷ la cual servirá para hacer estimaciones sobre parámetros de distribución del 5% del Fondo Común Municipal (FCM) que está asociado a gestión.

Otro instrumento legal importante dentro del marco de la modernización de la gestión municipal es la Ley 19.803, que determina la asignación de mejoramiento de la gestión municipal. La misma es conocida como "Ley de Incentivos" ya que representa un esquema de premiación mediante bonificación especial (hasta 4% del salario) a la gestión del funcionario/a público/a municipal con base en criterios de desempeño preestablecidos por la gestión institucional y del departamento o unidad. Se vincula al cumplimiento eficiente y eficaz de un programa actual de mejoramiento de la gestión municipal, con objetivos específicos de gestión institucional, medible en forma objetiva mediante indicadores preestablecidos y con metas específicas por área o función dentro del municipio. Esta ley se

4. Se aprobaron las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

5. El 25 de marzo de 1999 se dictó la Ley N°19.602, que formula una nueva reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Esta ley introduce 51 modificaciones en materia de gestión municipal.

6. Artículo 2°.- "A la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, en virtud de sus competencias legales, le corresponderá recoger, procesar y difundir información relacionada con el quehacer de las municipalidades, especialmente en lo relativo a su gestión financiera y presupuestaria, administración de personal y prestación de servicios."

7. Artículo 4°.- "Para el eficiente desarrollo de las funciones señaladas en el artículo precedente, la Subsecretaría requerirá, y las municipalidades estarán obligadas a proporcionar, la información relativa a las áreas establecidas en el artículo 2°. El cumplimiento oportuno de esta obligación constituirá elemento de ponderación en el factor del 5% del fondo común municipal que se distribuye por índice de gestión."

constituye en un precedente clave para la promoción de herramientas de promoción de la gestión por resultados a nivel municipal.

En el futuro, la descentralización y el desarrollo municipal en Chile ofrecerán oportunidades importantes que exaltan el tema de la gestión municipal por resultados. Actualmente, se está discutiendo desde la SUBDERE,⁸ un nuevo proyecto que busca revisar aspectos clave de la descentralización política y administrativa para fortalecer el rol de los municipios dentro del sistema democrático, aumentando la vinculación de la ciudadanía en la gestión municipal y la trascendencia de esa gestión en la vida local. Esa discusión ayudará a enfocar la atención sobre el desempeño de los municipios, no sólo frente a otros niveles de gobierno, sino también frente a los/as ciudadanos/as. Complementariamente, algunos eventos recientes han puesto en agenda la importancia de la calidad de la prestación de servicios públicos, más allá de la cobertura. Las protestas de los estudiantes universitarios reclamando mejor calidad en el sistema educativo, son un excelente referente en ese sentido.

Todo esto, puede convertirse en una oportunidad para considerar la revisión de instrumentos que apoyen la gestión por resultados en el nivel local (la cual tiene un respaldo legal en la Ley 19.803 o Ley de Incentivos). Allí, el análisis de la experiencia del SINIM es relevante para entender hasta qué punto puede capitalizarse esa inversión de ocho años que le ha dado reconocimiento a Chile a nivel regional.

Otras experiencias en medición de desempeño en Chile

En Chile, la preocupación por la medición de desempeño en el ámbito del sector público

empieza al promulgarse la Ley N° 19.553 en 1998, donde se fijan los mecanismos para el establecimiento de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) en los Servicios Públicos dependientes del nivel central y otras instancias de gobierno. Estos programas asocian el cumplimiento de los objetivos de gestión a incentivos monetarios para los/as funcionarios/as públicos/as involucrados/as en las metas establecidas. Los PMG, desde su creación hasta la fecha, han ido evolucionando y facilitando las bases para evaluar las mejoras de gestión mediante un sistema de certificación externa fundamentado en las normas ISO.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda es la encargada de implementar y elaborar el marco conceptual tanto de los PMG, como de otros instrumentos de control de gestión para el nivel central de gobierno. Los PMG abarcan las siguientes áreas: i) recursos humanos, ii) calidad de atención de usuarios, iii) planificación/control/gestión territorial integrada, iv) administración financiera, y v) enfoque de género.

A nivel municipal, los PMG se traducen en la promulgación de la Ley 19.803 (Ley de Incentivos) en el año 2002, donde se establece una asignación monetaria por mejora en la gestión municipal. En su artículo 2, la ley indica que este incentivo monetario por gestión debe estar asociado al establecimiento y cumplimiento de objetivos específicos medibles mediante indicadores.

En este contexto, algunos municipios están utilizando el PMG para lograr mejoras en la gestión. De acuerdo con la Asociación Chilena de Municipalidades, no tan sólo un 5% de los municipios del país han hecho uso de la ley de incentivos y no existe evidencia empírica que demuestre la implementación de manera seria

8. Jorge Caro del Departamento de Políticas y Evaluación de la SUBDERE expresó que su unidad se encuentra actualmente diseñando una agenda de reforma para fortalecer el rol de los entes subnacionales en la descentralización en Chile. En este sentido, se está dando prioridad a la revisión del esquema de descentralización política, buscando fortalecer la democracia representativa en el nivel local mediante esquemas de participación ciudadana que propicien una gestión más cercana a los/as ciudadanos/as. Igualmente, se está revisando la estructura administrativa de los municipios con el fin de otorgarle a los Concejales un rol más fuerte en la gestión municipal. También se está analizando el esquema de competencias de los municipios y su grado de autonomía. Se espera lograr avanzar con una propuesta concreta en el año 2006. Representantes de la Asociación Chilena de Municipalidades consultados confirman su participación en las conversaciones con la SUBDERE.

y sistemática de un sistema estructurado tendiente a mejorar la gestión municipal. Más bien, pareciera que sólo en casos puntuales el municipio traza algunas metas en determinadas áreas, pero sin una clara estructuración de indicadores para medir los objetivos propuestos.

Por otro lado, mediante la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), existen algunas iniciativas que buscan lograr mejoras en la gestión a nivel local, como es el caso del proyecto "Mejoramiento de la gestión local a través del reconocimiento de la diversidad, la participación ciudadana y el apoyo tecnológico". Éste trabajará con una muestra representativa de 14 municipios seleccionados a nivel nacional según la tipología establecida por la SUBDERE (la cual refleja la diversidad de comunas existentes en el país en términos de tamaño, ruralidad, ingresos).⁹ Se espera instalar en los municipios seleccionados capacidades de gestión participativa, principalmente mediante apoyo tecnológico y capacitación de funcionarios/as municipales.

Finalmente, cabe señalar la participación de dos municipalidades, Maipú y San Felipe, en un estudio de Arriagada (2002)¹⁰ para evaluar la implementación de sistemas de medición de desempeño y su relación con el perfil organizacional de la institución. Para ello, se aplica una metodología que involucra tres etapas, a saber: determinación de la cultura organizacional de la institución; planificación estratégica (que contempla la introducción del concepto de medición) y la definición de índices de desempeño. El desarrollo de esta metodología implicó la realización de encuestas al interior del municipio, la recopilación de la información necesaria y el trabajo con funcionarios directivos para la consecución de cada una de las etapas. Los resulta-

dos muestran que la aplicación de un sistema de medición influye en la cultura organizacional, fomentando el trabajo en equipo y respaldando una buena planificación estratégica. Sin embargo, una de las principales conclusiones (que, a su vez, se constituye en uno de los desafíos pendientes para la consolidación de un sistema de medición de desempeño) es la necesidad de una adecuada capacitación del personal municipal y la implementación de cambios organizacionales que conlleven mejoras en la gestión municipal. No obstante, el éxito de la metodología empleada en el estudio para estos dos casos se refleja en la obtención de los resultados esperados, en donde el estudio de la cultura organizacional es un factor clave para la implementación y funcionamiento apropiado de sistemas de medición de desempeño.

EL SINIM

El SINIM es un sistema de información público, disponible en Internet, construido sobre indicadores municipales y desarrollado con el propósito de servir de fuente de información y herramienta de coordinación, monitoreo y transparencia de la gestión municipal. Se encuentra bajo la coordinación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile.

Los objetivos enunciados por la SUBDERE para el SINIM durante la etapa de diseño fueron los siguientes:¹¹

- Proveer a los Alcaldes y jefes de unidades municipales de un sistema de información actualizado, confiable y oportuno para que puedan tomar decisiones, definir prioridades y asignar recursos humanos y financieros para las diferentes áreas

9. En el año 2005, la SUBDERE obtuvo financiamiento de la Unión Europea para llevar a cabo este proyecto, cuya duración es de 30 meses. De acuerdo con SUBDERE, este proyecto tiene la finalidad de generar capacidades de gestión participativa según la realidad de cada tipo de municipio en perspectiva de mejorar la gestión municipal y hacerla más transparente. Este proyecto contará con la asistencia de expertos europeos en la materia.

10. Para mayor detalle ver Arriagada Ricardo. "Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica". CEPAL, Instituto Latinoamericano y de El Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, Julio 2002.

11. SUBDERE. "Manual de Captura de Datos SINIM, Sistema Nacional de Indicadores Municipales", Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile, Octubre 1999.

de gestión municipal, con información apropiada para tales efectos.

- Dotar al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Regionales de información de apoyo para mejorar el ejercicio de sus funciones institucionales, de coordinación, monitoreo del desempeño municipal y fortalecimiento del proceso de descentralización.
- Dotar a los Gobiernos Regionales de información de apoyo para mejorar su gestión y, fundamentalmente, su coordinación y relación con las municipalidades del territorio.
- Contribuir a la transparencia de la gestión municipal, permitiendo que los/as ciudadanos/as se informen acerca del desempeño de los gobiernos locales.
- Constituirse en un medio para que los propios usuarios intercambien experiencias de mejoramiento de la gestión municipal, el cual permita conocer y comparar el desempeño municipal entre unidades equivalentes; diferenciado por las áreas de desarrollo territorial, desarrollo social, educación, salud y administración y finanzas y considerando las características particulares de cada una de las comunas y municipios del país.

Cobertura y características del SINIM

En sus inicios, el SINIM contaba con 153 indicadores distribuidos en seis áreas de gestión. No obstante, en los últimos años se han introducido cambios menores al sistema relacionados con el reordenamiento de algunos indicadores que han sido incorporados en otras áreas (principalmente, en indicadores del área de Caracterización Comunal que pasaron a las áreas de Salud y Educación) y la incorporación del área de Género. En otros casos, se han

eliminado y/o aumentado indicadores.¹² Actualmente, el SINIM está compuesto por 149 indicadores que proveen distintos niveles de información sobre el desempeño de las funciones municipales (exclusivas y concurrentes) de los 345 municipios de Chile.

Al respecto, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece las siguientes áreas de gestión municipal: administración y finanzas, desarrollo territorial, desarrollo social y comunitario, salud y educación y género.

Cuadro 1: Cantidad de Indicadores por Área de Gestión

Área de Gestión	N° de Indicadores
Administración y Finanzas	36
Salud	27
Educación	33
Territorial	20
Social Comunitaria	19
Caracterización Comunal	12
Género	2
Total	149

Fuente: Base de datos del SINIM año 2005. Elaboración propia.

12. Los indicadores de género fueron agregados en el año 2004, mientras que los demás fueron definidos durante la etapa de diseño del sistema.

Cuadro 2: Áreas de la gestión municipal contempladas en el

TERRITORIAL	SOCIAL-COMUNITARIA	EDUCACIÓN	SALUD	GÉNERO
<ul style="list-style-type: none"> Planificación, regulación y fiscalización del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Gestión de proyectos de inversión pública en el marco del sistema nacional de inversión pública o inversión propia. Aplicación de las normas de tránsito y transporte público. Otorgamiento de licencias de conducir y permisos de circulación. Mantenimiento del aseo, desarrollo de áreas verdes, extracción de residuos. Gestión de programas, regulaciones y fiscalización medioambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Administración e implementación de programas sociales definidos a nivel nacional. Planificación e implementación de programas sociales propios. Desarrollo de programas en áreas de asistencia social, cultura, deportes y recreación, empleo y capacitación, vivienda, etc. Desarrollo de programas sociales destinados a grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, adulto mayor, infancia, etc.). Promoción de la organización y participación. 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación y administración de los recursos físicos, humanos y financieros de la educación municipal. Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de educación municipal. Implementación de políticas y programas de educación nacionales, a nivel local. Desarrollo e implementación de programas educativos propios. Gestión de las unidades educativas de dependencia municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> Planificación y administración de los recursos físicos, humanos y financieros de la salud primaria municipal. Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud primaria. Implementación de políticas y programas de salud nacionales, a nivel local. Desarrollo e implementación de programas de salud propios. Gestión de las unidades de salud primaria de dependencia municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> Focalización de la acción dirigida a la superación de la pobreza en hogares encabezados por mujeres en la comuna.

Fuente: Manual de Captura de Datos del Sistema Nacional de Indicadores Municipales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Octubre 1999) y actualización propia.

El SINIM, se caracteriza por ser una herramienta pública, versátil, integral y de carácter universal.

- Pública.** Provee acceso libre a cualquier persona que tenga interés en consultar la información de una plataforma disponible en Internet (www.sinim.gov.cl).
- Versátil.** Ofrece a los/as usuarios/as la posibilidad de construir sus propios indicadores y tipologías, realizar cálculos, consultas y operaciones

en función de su interés, de manera rápida y sencilla y sobre la misma plataforma.

- Integral.** Contiene información sobre todas las competencias que ejercen las municipalidades, sin sesgo en algún área específica de la gestión municipal.
- Carácter Universal.** Cubre a los 345 municipios de Chile, lo cual le agrega un valor especial al SINIM frente a otros sistemas de información municipal.

Los indicadores del SINIM son, fundamentalmente, de gestión pública. Los mismos fueron diseñados tomando en cuenta consideraciones técnicas que permitieran: generar mediciones cuantitativas o cualitativas, referidas a la estructura, funcionamiento y desempeño de los municipios; construir indicadores como parte del análisis de las interrelaciones entre objetivos, recursos y resultados de la gestión municipal; identificar, específicamente, indicadores de gestión municipal referidos a insumos, procesos, resultados, economía, eficiencia, eficacia y calidad; identificar indicadores relevantes que proporcionen información valiosa a nivel estratégico, para generar procesos de mejoramiento de la gestión.

Por otra parte, los indicadores cumplen con los estándares metodológicos de validez, confiabilidad y universalidad,¹³ así como con los patrones de factibilidad-tiempo y factibilidad-economía. Estos aspectos hacen referencia a que los recursos, tanto económicos, físicos, humanos y temporales requeridos para la construcción de cada indicador, no deban ser demasiados.

En cuanto a la secuencia lógica para realizar análisis de gestión, el SINIM contiene indicadores de recursos, de procesos y de resultados. Algunos indicadores podrían servir para medir impacto en algunas áreas, aunque no se visualiza su causalidad directa con la gestión local. Estos indicadores de impacto se presentan, fundamentalmente, en las áreas comunal y social. Además tienen esta condición debido a tres factores: por su carácter estructural, porque reflejan condiciones de vida y bienestar de la comunidad y porque su resultado no es una responsabilidad directa y/o exclusiva de la comuna.

Proceso de desarrollo del SINIM

Motivación

El SINIM surge a partir del Programa de Fortalecimiento Municipal (PROFIM), financiado principalmente por el Banco Mundial y con la participación activa del gobierno chileno desde el Ministerio del Interior, mediante la SUBDERE. Se desarrolló como parte de la agenda de modernización del Estado que buscaba la instauración de mecanismos institucionales para coordinar las relaciones intergubernamentales bajo el contexto y características del proceso de descentralización vigente en Chile en esos momentos.¹⁴ Mediante el SINIM se pretendía crear una base de datos para orientar las decisiones en materia de asignación de gastos que, hasta esa fecha, eran tomadas “a ciegas”.

Originalmente, la SUBDERE promovió el establecimiento de “rankings” generales entre municipios, como una función principal del sistema; sin embargo, esta idea fue descartada debido a la resistencia de ejercida por la Asociación Chilena de Municipalidades. Los municipios asociados no consideraban conveniente que el “ranking” fuera un objetivo del SINIM, dado que le otorgaría el carácter de control a la herramienta. Además, creían que el hecho de que la iniciativa fuera implementada desde el gobierno nacional, menoscababa la autonomía municipal.

El apoyo financiero y conceptual del Banco Mundial fue clave para promover la idea del SINIM, el cual se configuraba como un medio ideal para mantener el orden en la administración pública, mediante herramientas de información que facilitarían el monitoreo

13. Validez, se refiere a que el indicador mida exactamente el concepto asociado a su definición. La confiabilidad asegura que, independiente de quien levante la información o si el levantamiento se realiza en distintos momentos temporales, se obtenga el mismo resultado. Finalmente, la universalidad equivale a la disponibilidad de datos para todos los municipios del país.

14. El SINIM encaja en la idea de Estado desconcentrado existente en Chile, donde los municipios son más entidades administrativas o prestadoras de servicios, que verdaderas instancias de gobierno. En ese contexto, el gobierno central lidera la planificación y ejecución de gran parte del gasto público y requiere de herramientas de información que le permitan ejercer un correcto monitoreo del uso de esos recursos en las competencias ejercidas por los entes subnacionales que tenían cierto nivel de autonomía política por ser electos directamente por los/as ciudadanos/as (Ver sección anterior sobre el contexto institucional de la descentralización).

y evaluación de la gestión y control del gasto público. Mediante el PROFIM, se formalizó el compromiso del gobierno chileno de llevar adelante esta herramienta como un componente más del programa. Mientras tanto, la SUBDERE se encargó de operativizar el compromiso y lideró el desarrollo del sistema hacia el interior del gobierno y hacia los municipios.

Proceso

Desde la SUBDERE se hicieron varios intentos previos para el desarrollo del SINIM, diseñando una plataforma que encontró mucha oposición y no fue exitosa.¹⁵ Fue con el PROFIM y desde el Departamento de Evaluación y Políticas Públicas,¹⁶ donde se realizaron estudios que generaron la creación del SINIM como herramienta.¹⁷

Dicho departamento encabezó el proceso de desarrollo del SINIM y fue el centro de gravedad desde donde se promovieron varias fases del diseño. En cada etapa del proceso se agregaron aprendizajes que fueron enriqueciendo el sistema. En la primera, se definió la estructura del sistema e, inclusive, se fijaron alrededor de 350 indicadores con expertos en el tema. Hasta ese momento, el diseño estaba bajo la responsabilidad de un equipo

técnico del gobierno central que debía construir un sistema de indicadores que tuviera como objetivo principal realizar comparaciones y “rankings” entre municipios. En esta fase participaron representantes de los distintos ministerios sectoriales con competencia en los temas del SINIM (Planificación, Salud y Educación).

En una segunda fase, se propuso un proceso participativo para consensuar las conclusiones técnicas de la primera etapa y se convocó a municipios. Así, 31 municipios¹⁸ formaron parte de una prueba piloto, un poco menos del 10 por ciento de los municipios del país que participaron con carácter individual. La Asociación Chilena de Municipalidades participó en esta fase, aunque no de manera activa.¹⁹

Durante la segunda fase hubo resistencia por parte de los municipios respecto de la idea de usar el sistema para hacer “ranking” entre ellos. Después de varias discusiones se concertó no emplear el sistema para “clasificar y ordenar”²⁰ a los municipios (la Asociación Chilena de Municipalidades solicitó dicho acuerdo como condición para su implementación, pues consideraban que no era justo que se midiera la gestión de municipios con base en aspectos que no eran de su entera responsabilidad).²¹ También creían que el “ranking” podría ser utilizado y entendido desde visiones políticas contrarias para

15. En 1995, se contrató a una empresa de informática para diseñar indicadores, sin embargo, se trató de una experiencia sin éxito que encontró mucha resistencia. Entre las disconformidades más importantes se citan: “la no existencia de una cultura de medición de desempeño y la consideración por los municipios de que sólo se mediera al nivel municipal y no a todo el sector público; que se evaluaba al último eslabón de una cadena institucional que, en muchos casos, no tenía control absoluto sobre el aspecto evaluado sino que opera como “ventanilla” del gobierno central, de manera que muchas falencias podrían ser importadas desde ese nivel a los municipios.” (Tomado de ICMA. Consultoría para la Elaboración y la Aplicación de una Clasificación Financiera en la República de El Salvador, Informe Final, Sección V, Diciembre 2001).
16. Actualmente, el Departamento de Evaluación y Políticas Públicas no existe como tal dentro de la SUBDERE, según información proporcionada por Carlos Caro del Departamento de Políticas y Evaluación.
17. Entrevista a Darío Vergara, Jefe del Programa Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial, Departamento de Gestión de Inversiones y encargado de coordinar el desarrollo del proyecto del SINIM desde sus inicios hasta el año 2002. Él tuvo la oportunidad de observar todo el proceso de diseño y dos levantamientos de datos posteriores del SINIM. Desde el año 2002 ha sido responsable de otras dependencias en la SUBDERE.
18. Los municipios que participaron en esa fase fueron: Calama, Chañaral, Copiapó, Monte Patria, La Ligua, Papudo, Quillota, San Antonio, Cartagena, Rancagua, Peumo, San Fernando, Litueche, Curicó, Colbún, Santa Bárbara, Lota, Talcahuano, Temuco, Nueva Imperial, Puerto Octay, Puerto Montt, Castro, Coyhaique, La Pintana, El Bosque, Cerrillos, Pirque, Pudahuel, Isla de Maipú y Padre Hurtado.
19. De acuerdo con la información recabada en las entrevistas a funcionarios de la SUBDERE, se consideró suficiente la participación de 30 municipios en el plan piloto, dado que buscaban insumos técnicos que permitieran desarrollar una herramienta de utilidad. En ese momento, se deseaba desarrollar la herramienta en un tiempo relativamente rápido, por lo que se pensó que la participación activa de la Asociación Chilena de Municipalidades, en su calidad de gremio, haría más largo el proceso. Si bien se logró el objetivo principal, es decir, completar el diseño de la herramienta dentro del marco del PROFIM, no se tomó en cuenta el valor institucional de la asociación en las etapas posteriores al diseño, para promover el uso y empoderamiento del potencial de la herramienta entre los municipios en el futuro.
20. Se entiende que uno de las principales utilidades del “ranking” es la posibilidad de comparación.
21. En la provisión de algunos de los servicios locales, también intervienen otros niveles de gobierno. Ver capítulo anterior.

perjudicarlos o descalificarlos en su accionar. Por lo tanto, y dada la necesidad de pacto para lograr la aplicación del SINIM, se decidió eliminar “el ranking” (lo que se mantiene hasta el momento²²), convirtiéndolo en un sistema de información municipal donde cada usuario puede emplearlo según los fines que estime convenientes.

Caracterizó a esta fase la negociación de cada paso e indicador. En palabras de Darío Vergara “cada indicador era un pacto”, ya que se buscaba que las partes estuvieran de acuerdo sobre la fórmula y el objetivo del indicador, al punto que la mayoría de los indicadores definidos previamente por los expertos fueron cambiados. “Todo fue producto de la construcción y decisión de los actores”. Esa segunda etapa duró aproximadamente 9 meses. De los 350 indicadores originalmente propuestos por los técnicos de la SUBDERE, 140 fueron aprobados.

Las tareas de diseño, depuración y concertación del SINIM se llevaron a cabo entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999²³ y el primer levantamiento se realizó en el año 2000. En la actualidad, bajo el liderazgo del Departamento de Finanzas Municipales,²⁴ continúan los esfuerzos para optimizar la herramienta. A propósito, se han hecho varias actualizaciones, incorporando nuevos indicadores en el área de género y adaptando el sistema a las nuevas posibilidades de la informática.

Hoy, dicho departamento está trabajando para mejorar los aspectos operativos del sistema. Durante el 2007, tiene planificado hacer “más amigables” los reportes de la base de datos, incorporar elementos de validación automática de datos en el sistema y abrir nuevas categorías temáticas.

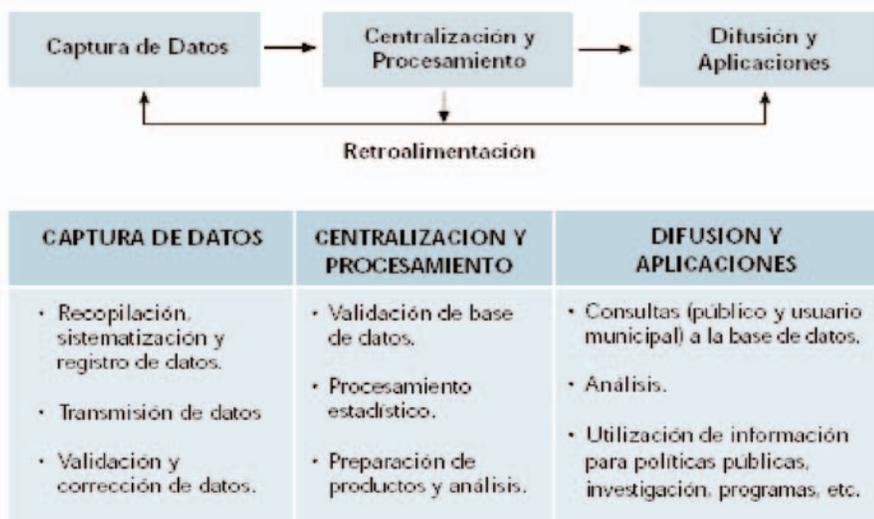
En resumen, los esfuerzos de esa fase se concentraron en lograr el consenso en la definición de los indicadores, la universalidad y la transparencia. Todo ello, para evitar la manipulación con fines políticos-electorales de los datos y “vender” la ventaja de que los indicadores se calculen de forma centralizada pero para todos y; por ende, aminorar la resistencia de los municipios hacia la idea del sistema.

Operación del sistema

La operación del SINIM se lleva a cabo en tres etapas: captura de datos, centralización y procesamiento y difusión y aplicaciones. El Departamento de Finanzas Municipales de la SUBDERE es el encargado de centralizar y coordinar el proceso en cada etapa. Participan otros entes del gobierno central y los municipios alimentando la base de datos. El público en general reinterviene en la última etapa haciendo consultas y utilizando las aplicaciones que permite el SINIM.

22. Eventualmente, y a solicitud de alguna autoridad, los datos del SINIM se utilizan en el nivel central para clasificar a los municipios mediante alguna de las variables contenidas en el sistema. Sin embargo, este proceder responde únicamente a alguna necesidad específica y los resultados nunca son públicos debido al convenio realizado.
23. La concertación y depuración no sólo incluyó a los indicadores, sino también a la manera de presentación, operación del sistema y la comprensión de los resultados emergentes del mismo.
24. Específicamente, el SINIM es administrado en la Unidad de Información Municipal, División de Municipalidades del Departamento de Finanzas de la SUBDERE.

Gráfico 1: Proceso operativo del SINIM



Fuente: Manual de Captura de Datos del SINIM, 1999.

Captura de datos

La recopilación y sistematización de los datos e información, tanto de origen municipal como no municipal, es llenada en formularios diseñados para generar los indicadores que conforman el SINIM. Los municipios son los encargados de ingresar los datos de origen municipal. Para ello, utilizan un “software” llamado Sistema de Captura de Datos, el cual posee todas las comunas del país. Cada municipio cuenta con personal para la digitación e ingreso de datos para alimentar el SINIM, el cual usualmente pertenece a las direcciones de Administración y Finanzas o a las Secretarías de Planificación. La información puede ser ingresada mediante Internet; sin embargo, en el caso de municipios que no dispongan de conexión a la red, deben almacenar los datos en archivos digitales con formatos predefinidos por la SUBDERE y enviarlos a esta instancia.

Para mantener niveles mínimos de coherencia y estandarización en la información, la SUBDERE realiza periódicamente talleres y programas de capacitación o entrenamiento para los funcionarios locales responsables de estas tareas. Además, la SUBDERE publicó un manual del SINIM donde se detalla el método de estimación, la interpretación y los objetivos de todos los indicadores propuestos en su momento. Actualmente, es posible obtener la misma información para los indicadores vigentes en el sitio www.sinim.gov.cl.

Otra parte de la información es directamente recabada por instancias del gobierno central que sistematizan y procesan información sectorial o estadística. Entre dichas entidades figuran las siguientes: El Instituto Nacional de Estadística, el Banco Integrado de Proyectos, el Sistema CAS II,²⁵ la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), el Ministerio de Salud y Educación, los Servicios de

25. El origen de la ficha CAS se remonta a 1979, cuando fueron creados los Comités de Asistencia Social (CAS), instancias de nivel comunal encargadas de la ejecución de la política social. El año siguiente se introduce la ficha CAS. Ésta se concibe como un instrumento homogéneo, con cobertura nacional, cuyo objeto es identificar a las familias con carencias socioeconómicas, con el fin de focalizar los beneficios sociales en los casos más necesitados (todos los subsidios monetarios utilizan este instrumento para identificar a los individuos con mayores carencias). La ficha CAS es también un insumo importante en la asignación de beneficios de los programas de vivienda social, los programas de cuidado preescolar y otros (MIDEPLAN, 1999 y 2000).

Impuestos Internos, el Instituto de Normalización Previsional (INP), la Tesorería General de la República, la Contraloría General de la República, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y el Ministerio de Planificación y Cooperación Nacional. Estas instituciones envían los datos en archivos digitales o vía fax, los cuales son procesados por el SINIM e incorporados a la base de datos.

Centralización y procesamiento

Seguidamente, toda la información es recibida por el Centro de Procesamiento de Datos SINIM (CPSINIM). Este centro es la estructura operativa que permite almacenar las bases de datos y combinar la información proporcionada por todos los actores mencionados, calcular y producir los indicadores. El centro opera con tres subsistemas computacionales que posibilitan desarrollar de manera adecuada sus funciones: Sistema Computacional de Captura de Datos, Sistema Computacional de Almacenamiento de Datos y Sistema de Cálculo de Indicadores y Generación de Resultados.

El SINIM tiene cobertura nacional, recolecta y procesa información para el universo total de los municipios del país. Ante la carencia de datos que no son factibles de obtener en forma homologable y estandarizada para el conjunto completo de municipios, se elimina el indicador construido con estos datos.

La validación de la información recibida es realizada SUBDERE a partir de procedimientos estadísticos considerando, principalmente, series anteriores de los datos municipales y observando la coherencia con las tendencias generales. En caso de que se encuentren inconsistencias, la SUBDERE establece una comunicación telefónica con el municipio para realizar la verificación de la información cuestionada.²⁶

Los indicadores se construyen con una periodicidad anual con datos de cierre de gestión. La

mayoría de los datos son recabados en el mes de diciembre o en el primer trimestre del año siguiente al período de correspondencia del informe. Para datos estructurales provenientes del CENSO o de otras fuentes no anuales, se emplea información lo más actual posible.

Difusión y aplicación

Una vez que la SUBDERE recibe toda la información de todos los municipios, el sistema procesa la construcción de los indicadores de manera automática y publica sus resultados en la página Web: www.sinim.gov.cl.

La información publicada es útil para múltiples usuarios de acuerdo con su conveniencia específica (municipios, otros niveles de gobierno, sector académico y público en general). Los/as interesados/as pueden conectarse vía Internet y consultar la información según determinadas variables: i) según la división política administrativa: región o provincia; ii) según grupos de municipios o por un único municipio; y iii) según área y por rangos de las siguientes variables: población comunal, inscritos en la atención primaria de salud, nivel de ruralidad y nivel de ingreso municipal. Asimismo, pueden acceder a la base de datos completa, tanto de los indicadores como de las variables. Con esta última tienen la posibilidad de elaborar sus propios indicadores.

Un producto específico del SINIM es la "Ficha Comunal". Se trata de un compendio que extrae los principales indicadores del SINIM y otros datos sobre la comuna en un formato comprensible para todo tipo de audiencia. La "Ficha Comunal" presenta la siguiente información: (i) autoridades de la comuna, provincia y región, (ii) antecedentes electorales, (iii) datos geográficos y censales, (iv) recursos humanos municipales, (v) finanzas, (vi) salud, (vii) educación y (viii) pobreza.

26. En el futuro se prevé mejorar el sistema de validación de datos de manera automática, para minimizar aún más los sesgos que puedan existir.

Control de Calidad

El control de calidad de la información recibida de los municipios es limitado. Como se mencionó anteriormente, la consistencia de los datos se verifica en función de la serie histórica y, en caso de encontrarse alguna inconsistencia, la SUBDERE contacta directamente con el municipio en cuestión para confirmar la información. En el futuro, para la segunda etapa del SINIM, la SUBDERE espera contar con un “software” que realice la validación de los datos.

En cuanto al resto de información que alimenta el SINIM, procedente de otras instancias del nivel central, no es necesario efectuar un control de calidad dado que se trata de información validada y pública.

Incentivos

En gran medida, el mantenimiento de la información del SINIM depende del cumplimiento de los municipios de suministrar los datos a la SUBDERE para su administración en la plataforma del SINIM (obligación contemplada en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades). Como incentivo, se vincula el cumplimiento de dicho compromiso a la ponderación de un 5% del Fondo Común Municipal (FCM), el cual se atribuye por índice de gestión para premiar la eficiencia de la gestión financiera municipal. De acuerdo con el reglamento, la eficiencia en la gestión municipal se evalúa con base en la proporción del gasto operativo municipal sobre los ingresos propios, esperando que dicha relación sea decreciente en el tiempo y que el municipio esté al día en el pago de las cotizaciones previsionales de los/as trabajadores/as de la municipalidad.²⁷

Aplicaciones del SINIM en el nivel municipal

Disponer de la información municipal de todas las comunas del país en áreas relacionadas a sus

funciones actuales es, sin duda, un gran potencial para distintos públicos y/o diversos fines relacionados con la gestión pública. A continuación se describen algunas de las aplicaciones del SINIM, que demuestran su potencial como herramienta de información y de gestión.

1. Ofrece información para realizar análisis sobre aspectos relevantes de la función municipal.

La información del SINIM brinda la posibilidad a los municipios de compararse con sus pares en las funciones específicas que contiene el sistema (administración y finanzas, gestión territorial, gestión social y comunitaria, educación, salud y género). La versatilidad del sistema permite construir en línea, desde el sitio en Internet del SINIM, variables específicas y “carrerlas” en distintas jurisdicciones municipales. Además, admite construir distintas tipologías adicionales sobre la base de los indicadores y variables predeterminadas en el sistema.

Así, por ejemplo, en el tema de salud se podría revisar el número de municipios inscritos en el sistema de salud, controlando el nivel de ingreso municipal según rangos de tamaño de la población comunal, su ubicación geográfica rural o urbana. Sobre este particular, las tipologías predeterminadas que facilita el sistema son:

- Por población comunal clasificada en cinco grupos poblacionales: (i) de 0 a 50.000, (ii) de 50.001 a 150.000, (iii) de 150.001 a 250.000, (iv) de 250.001 a 300.000 y (v) más de 300.001 habitantes.
- Por el número de personas inscritas en los servicios de salud municipal, dando lugar a siete grupos: (i) de 3.500 a 20.000, (ii) de 20.001 a 50.000, (iii) de 50.0001 a 80.000, (iv) de 80.001 a 110.000, (v) de 110.001 a 140.000, (vi) con más de 140.001 inscritos, (vi) con costo fijo²⁸ y (vii) sin servicio.

27. SUBDERE. “Manual de Gestión Municipal”. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago de Chile. 2005.

28. La comuna posee menos de 3.500 inscritos validados en salud municipalizada y, por tanto, recibe un aporte fijo por parte del Ministerio de Salud (MINSAL).

- Por el porcentaje de población rural, clasificada en cinco grupos: (i) de 0 a 20%, (ii) de 21 a 40%, (iii) de 41 a 60%, (iv) de 61 a 80%, (v) de 81 a 100%.
- Por el nivel de ingreso municipal anual (expresado en miles de pesos), dando lugar a cuatro grupos: (i) de 0 a 1.000.000, (ii) de 1.000.001 a 5.000.000, (iii) de 5.000.001 a 10.000.000 y (iv) con más de 10.000.001 de ingreso.

Se debe ejercer esta posibilidad con cautela dado que la comparación desde afuera del municipio (que no toma en cuenta los objetivos estratégicos, prioridades específicas en cada municipio y metas trazadas en cada gestión), podría promover conclusiones sesgadas. Cada municipio puede establecer prioridades en su plan de desarrollo o plan operativo que respondan a sus necesidades y recursos disponibles. Por lo tanto, las prioridades pueden ser diferentes aún cuando se trate de municipios con características aparentemente similares. El impacto de su gestión podría variar de acuerdo con el éxito alcanzado en

aquellas áreas enfatizadas, y no necesariamente en relación con la estimación del sistema.

En el caso de tratarse de competencias desconcentradas o delegadas desde otro nivel de gobierno, con transferencias en bloque o categóricas, la comparación externa podría estar asociada a metas establecidas por otro nivel del gobierno superior; el cual emplearía la opción de comparación como mecanismo de evaluación del cumplimiento de la meta.

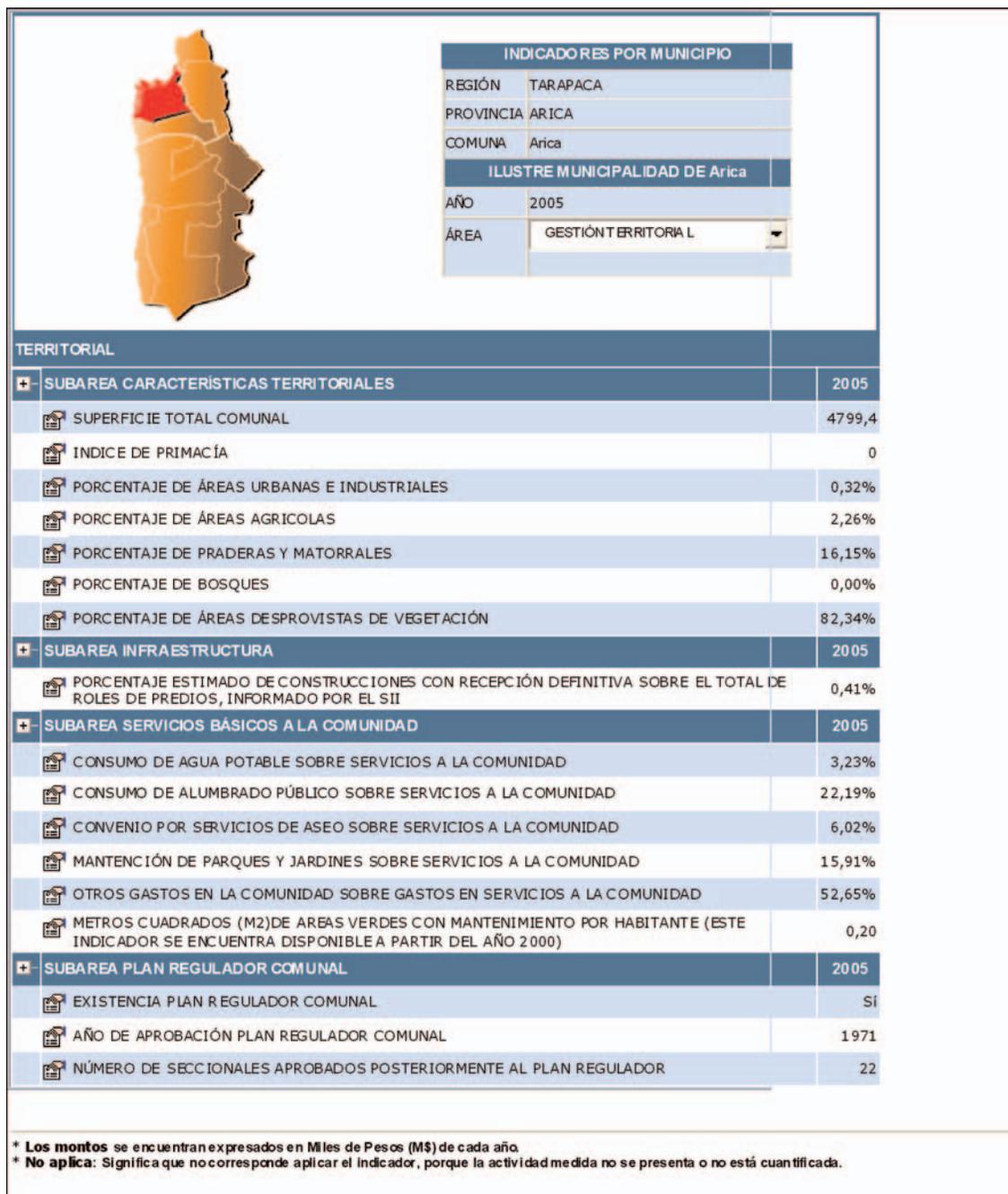
2. Cuenta con información actualizada sobre el municipio para planificación de inversiones y postulación de proyectos a los fondos regionales.

La comuna dispone de un conjunto de indicadores que le ofrecen información relevante para auto-diagnosticar su situación y resaltar sus potencialidades y/o carencias en áreas específicas de interés, tal y como se evidencia en el siguiente reporte del municipio de Arica en el área de gestión territorial:

Gráfico 2: Indicadores por municipio

Fuente: SINIM: www.sinim.gov.cl

Gráfico 3



Fuente: SINIM: www.sinim.gov.cl

3. Transparenta la información municipal en el municipio y frente a los/as ciudadanos/as.

La información del SINIM puede facilitar las tareas de seguimiento de la gestión, revisando los reportes que provee el sistema de manera periódica. Los mismos son de fácil comprensión e interpretación confiable para cualquier tipo de audiencia, ya que todos los indicadores provistos por el sistema mantienen un nexo con su descripción técnica y metodológica, así como con sus fuentes de alimentación.

La página web contiene fichas descriptivas para cada indicador que pueden ser accedidas por el/la usuario/a, de manera paralela a la revisión de la información. Asimismo, esta misma información está disponible para todos los indicadores en un archivo excel en la página web del SINIM.²⁹

A continuación, un ejemplo de ficha descriptiva para un área específica:

Gráfico 4

ÁREA ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS		
SUBAREA INGRESOS		
Indicador	PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS A EDUCACIÓN Y SALUD EN EL INGRESO TOTAL (DESCONTADOS LOS INGRESOS POR TRANSFERENCIAS)	
Fórmula	$(BTR / BITMT) * 100$	
U. de Medida	Porcentaje	
Rango	0 a 100 (%)	
Objetivo	Conocer qué porcentaje del presupuesto municipal representan las transferencias que el municipio asigna a los sectores de Educación y Salud.	
Resultado	A mayor valor del indicador mayor incidencia en el presupuesto municipal de las transferencias que se asignan a los sectores Educación y Salud.	
Código	Variables Componentes	Fuente
BTR	Monto transferencias del municipio a presupuestos de Educación y Salud.	BEP MUNICIPAL
BITMT	Ingresos totales, descontados los ingresos por transferencias.	BEP MUNICIPAL

Fuente: SINIM: www.sinim.gov.cl

Tanto la máxima autoridad municipal, como el Concejo Municipal y la ciudadanía, pueden encontrar en esta información un instrumento de utilidad. A saber, el Concejo Municipal y ciudadanos, pueden hacer comparaciones históricas sobre el comportamiento de algunos indicadores de la gestión de acuerdo con el SINIM. Al estar la información en línea, tanto concejales y ciudadanos tienen a su disposición la misma información, lo que le añade un fuerte componente de transparencia al sistema.

En el caso del Gobierno Regional, el SINIM puede ser aprovechado como un sistema de información complementario para la priorización de proyectos y asignación de los fondos de inversión regional, donde participan los municipios que se encuentran en su jurisdicción.

Este potencial debe valorarse como una herramienta auxiliar al seguimiento de la gestión, debido a que estos indicadores son estándares y funcionan

29. En el anexo 2 aparece la relación de indicadores con la descripción metodológica y técnica.

por igual para todas las comunas; sin tomar en cuenta prioridades, metas, ni acuerdos locales específicos que pueden ser propios de las necesidades comunales. Por lo tanto, el resultado de la revisión de los indicadores puede ser ajeno a la realidad y expectativas de ese municipio específico en un período de gestión determinado.

4. Proporciona información financiera actualizada de los municipios a la SUBDERE y a los gobiernos regionales

El SINIM es de utilidad para otros niveles de gobierno interesados en conocer la situación financiera de la municipalidad. Al respecto, ofrece información valiosa para estimaciones de gestión relacionadas con el sistema de transferencias (por ejemplo, el Fondo Común Municipal –FCM-).³⁰

Percepciones sobre el uso y conocimiento del SINIM por parte de los municipios

Como parte de este estudio, se considera relevante estimar en qué medida está siendo realmente aprovechado el potencial del SINIM, en relación con la oportunidad que representa el sistema como herramienta para la gestión municipal. También, se cree oportuno investigar la posibilidad de expandir la capacidad instalada del SINIM para promover instrumentos específicos que ayuden a introducir una cultura de gestión por resultados.

Para ello, se indagó someramente sobre la percepción de algunos/as funcionarios/as municipales del país en cuanto a conocimiento, utilización y valoración del

SINIM. Entre las fuentes para el análisis, destacan los resultados de un “grupo focal” y una encuesta con personal municipal de 8 comunas, entrevistas a representantes y asesores de la Asociación Chilena de Municipalidades, una breve encuesta enviada a los 345 municipios (respondida por 37),³¹ y la revisión de evaluaciones formales realizadas al componente SINIM del PROFIM. Las consultas realizadas no siguen una metodología estadística que permita asegurar la representatividad de la población total consultada; sin embargo, la información ofrece un punto de partida para mediciones más profundas en el futuro.³²

Conocimiento del SINIM

Todos los municipios consultados tienen conocimiento del SINIM como herramienta de información municipal. Esto se explica, en gran medida, en el hecho de que el mantenimiento del SINIM es una obligación compartida por todos los municipios del país; sin embargo, las aplicaciones del sistema por parte de algunos municipios parecen ser bastante limitadas, aún cuando SUBDERE ha realizado regularmente capacitaciones y actualizaciones en diversos municipios del país en cuanto al manejo del SINIM.

Todos los municipios tienen la obligación legal de suministrar información periódica al SINIM. La Ley 19.602 condiciona su cumplimiento para la estimación del 5% del Fondo Común Municipal y su consiguiente asignación de acuerdo con criterios de eficiencia. Según la SUBDERE, el 100% de los municipios cumple con el compromiso de entregar la información. Por su parte, el SINIM cuenta en cada caso con una persona o departamento a cargo de esa responsabilidad.³³

30. Ver los indicadores del área de Administración y Finanzas en el anexo 2.

31. Los detalles sobre la metodología usada se encuentran en el anexo 1 de este capítulo.

32. Este estudio financiado por USAID e implementado por ICMA fue realizado con recursos económicos y de tiempo limitados. Por ello, desde la coordinación del estudio se promovieron consultas rápidas para determinar impresiones generales que permitieran generar algunas conclusiones como aporte a la discusión del tema en el futuro cercano. De existir mayor interés sobre el tema, la información suministrada servirá de base para ampliar los hallazgos encontrados. Para mayores detalles sobre la metodología utilizada para la recopilación de la información presentada en este estudio, ver anexo 1.

33. Esto es percibido por funcionarios/as de la SUBDERE como parte de la institucionalización del sistema a nivel municipal.

Todos los municipios participantes en el grupo focal y encuestas manifestaron que conocen el SINIM, ya que han utilizado alguna de sus posibles aplicaciones.³⁴ Entre los usos identificados figuran: establecer comparaciones entre municipios; obtener información actualizada del municipio para presentar proyectos, planificación de inversiones y cumplimiento de la normativa legal;³⁵ informar de forma fácil y oportuna la situación del municipio a otros actores (especialmente concejales); proporcionar información a la ciudadanía sobre la situación del municipio; informar a la SUBDERE acerca del comportamiento financiero de los municipios, en alguna medida en decisiones para la planificación del municipio; entre otros,

Complementariamente, el estudio de Evaluación Ex Post del PROFIM II, realizado en el 2003 por la consultora ALTERPLAN (Planificación Alternativa) para SUBDERE, confirma las anteriores aseveraciones.³⁶ Los usos más importantes del SINIM son: (i) la entrega de información a autoridades municipales (54%), (ii) la entrega de información a la comunidad (36%), (iii) la presentación de proyectos a nivel regional y central (31%), (iv) el mejoramiento de áreas de trabajo (30%), (v) la priorización sobre programas municipales (16%), (vi) la negociación de recursos con instancias regionales y centrales (13%) y, finalmente, (vii) la asignación de recursos financieros (10%).

La SUBDERE lleva a cabo capacitaciones anuales a funcionarios/as de los municipios sobre la herramienta del SINIM. En dichos espacios, los encargados del SINIM en cada municipio participan para educarse sobre los aspectos operativos del sistema y las mejoras realizadas.

Desde el nivel central, la SUBDERE puede afirmar que todos los municipios conocen el SINIM, mientras que estima que aproximadamente la mitad de ellos da algún uso a la herramienta de información.³⁷

Valoración del SINIM

Las diversas valoraciones hacia el SINIM pueden resumirse en dos categorías: aquellas que recalcan las ventajas del SINIM y las que indican áreas de mejora para alcanzar su potencial. Dichas consideraciones se presentan con la intención de contribuir con algunos elementos para el análisis y las futuras aplicaciones del sistema en procura del máximo aprovechamiento de su potencial.

Sobre las ventajas del SINIM

- La mayoría de los municipios que participaron en el grupo focal reconoce la importancia de contar con un sistema de indicadores que proporcione información municipal para múltiples usos relacionados con la gestión, la transparencia de la información y la relación con otros niveles de gobierno. En una u otra medida, los municipios admitieron utilizar el SINIM en las actividades mencionadas anteriormente y aseguraron que el sistema les ha permitido sistematizar un conjunto de información relevante sobre el funcionamiento del municipio.
- La evaluación del PROFIM evidencia una excelente valoración de los municipios respecto del potencial del SINIM para apoyar el “ordenamiento de la gestión”. Un 90% de las comunas entrevistadas que no participaron en el PROFIM, le dieron calificaciones de “muy de acuerdo o de acuerdo” a la pregunta: ¿El SINIM favorece el ordenamiento de la gestión?, mientras que 85% de los entrevistados participantes en el programa PROFIM, le otorgaron esa misma calificación. Asimismo, de la discusión del grupo focal, quedó claro el gran interés por parte de las comunas de emplear herramientas de este tipo.

34. No se pudo determinar con detalle la frecuencia del uso del SINIM en sus distintas aplicaciones. Solo fue posible enunciar los usos dados al SINIM por parte de los municipios participantes en algún momento dado.

35. Se mencionó la utilización de otras herramientas que resultan de mayor utilidad en esta función, tales como el Censo de Población y Vivienda.

36. ALTERPLAN. “Fortalecimiento Municipal en Chile: Análisis y Evaluación (1999- 2003)”. Santiago de Chile. 2003.

37. Entrevistas realizadas a funcionarios de la SUBDERE para este estudio.

Sin embargo, consideran que la estructura actual de funcionamiento del SINIM no favorece el uso potencial que presenta.

- Se observó un interés marcado por trabajar junto a la SUBDERE para fortalecer la herramienta, de manera que pueda ser de mayor utilidad a los municipios en las áreas identificadas.
- El SINIM es considerado una herramienta de información pero no de medición de desempeño de la gestión municipal. A ello, se suma la posibilidad de utilizarlo como base para desarrollar sistemas propios de medición de desempeño propios en los municipios.
- De las entrevistas a funcionarios de la SUBDERE, fue posible documentar que la información del SINIM les ayuda a identificar las necesidades de asistencia técnica de los municipios más necesitados, además de que apoya en la estimación de recursos de transferencia municipal.

Sobre posibles mejoras al SINIM

- Como constante, se percibe que el manejo del SINIM constituye una carga adicional a las obligaciones regulares de los municipios. Algunos aducen que la principal relación con el sistema está determinada por la obligación legal de suministrar la información y; otros, miran al SINIM como una “imposición del gobierno central”. Dentro de esta categoría, los municipios de menor tamaño consideran esa carga aún más pesada, ya que tienen recursos humanos limitados para dar respuesta a las obligaciones municipales y reciben demandas para proveer información municipal, no sólo del SINIM, sino también

de otros ministerios sectoriales y del gobierno regional.

- Se mencionó que los indicadores del SINIM son estándares para todos los municipios y que, en muchos casos, no son relevantes para el contexto y necesidades particulares de los municipios. Ello desincentiva su uso para el análisis de la gestión y reduce el sistema a pocas funciones.
- Muchos municipios no identifican el potencial real de la herramienta para hacer análisis sobre la gestión, independientemente de quien maneje la información del SINIM. Esto revela la necesidad de emprender esfuerzos de diseminación sobre las distintas aplicaciones que ofrece el sistema y en asociación con representantes municipales para disminuir la percepción de herramienta de control y evaluación que está vigente en el momento.
- Existe la percepción de que la operación del sistema es compleja, especialmente en la comprensión de la función de cada variable solicitada. Esta situación podría mejorarse con mayor capacitación en el tema.

Una mirada prospectiva del SINIM

Hoy, el SINIM no es una herramienta explotada en su potencial real. La estructura del sistema, como plataforma versátil que acumula importante información histórica de la gestión de todas las comunas de Chile, y su operación en el sector municipal durante los últimos ocho años conforman un capital importante con grandes posibilidades de trascender sus objetivos iniciales. Junto a ese capital, se presenta una creciente demanda³⁸ de los municipios para

38. Durante el grupo focal se destacó un alto nivel de conciencia por parte de los participantes acerca del significado y relevancia de operar sistemas de medición de desempeño en la gestión local. A propósito, se cita un comentario textual emitido en el contexto del grupo focal: “...deben generarse mecanismos de control en la toma de decisiones que estén conectados con los sistemas de evaluación de la gestión. En este ámbito, se plantea como desafío la instauración en cada municipio de un sistema de información asociado a la gestión. Este sistema debe servir como “tablero de comando”; y, en base al mismo, la administración municipal debe poder diagnosticar y proyectar su comportamiento en las distintas dimensiones de su gestión.”

introducir una cultura de gestión por resultados que irá aumentando aunada al creciente interés por enfocarse en la calidad de los servicios,³⁹ el incremento de sus competencias y fortalecimiento de los vínculos de representación y responsabilidad (“accountability”) en el nivel local (descentralización política).

En este contexto, vale la pena revisar las posibilidades de “explotar” mejor la inversión institucional realizada mediante el SINIM, destacando sus fortalezas y diseñando estrategias para que sea útil como herramienta de medición de desempeño y/o promueva instrumentos similares desde lo local⁴⁰ en futuros esfuerzos del gobierno hacia una cultura de gestión por resultados en el nivel local.

El capital del SINIM para promover herramientas de apoyo a la gestión por resultados, se resume en lo siguiente:

- Se trata de un sistema probado, versátil, de fácil acceso, con más de ocho años de existencia y, al menos, seis levantamientos consecutivos de información municipal.
- La experiencia de construcción del sistema durante el diseño, y como plataforma a nivel operativo, sirve como línea de base (elevada) para desarrollar otras iniciativas similares al nivel local o actualizar el SINIM en perspectiva de un sistema de medición de desempeño.
- Tiene una base conceptual sólida construida y aplicada en el contexto chileno, lo cual minimiza los costos de transacción o barreras de entrada para su exportación o réplica actualizada en o hacia una nueva función.
- Es conocido por todos los municipios del país dada la obligación de éstos de suministrar la información a la SUBDERE.

- Ha generado una cultura de acceso a la información municipal, gracias a que los municipios entregan la información periódicamente y se transparente frente a terceros (más allá de la SUBDERE), una vez que es procesada y colocada en línea.

Este capital requiere de algunas revisiones para actualizar la herramienta, o bien, promover con el SINIM, otros sistemas o cultura de gestión por resultados. A continuación, se resumen los principales elementos susceptibles para lograr dicho objetivo:

- Los municipios participan sólo entregando información y no están familiarizados con la construcción de los indicadores. La información es entregada a la SUBDERE que se encarga del procesamiento y elaboración de los indicadores.⁴¹ El desarrollo de sistemas de medición de desempeño requiere del conocimiento de los funcionarios públicos en cuanto a la construcción de los indicadores de acuerdo con sus necesidades concretas, así como la utilización de los datos arrojados para el análisis y aprendizaje institucional. La estructura operativa y la experiencia de la SUBDERE en el manejo de los indicadores del SINIM, conforman un capital susceptible de ser aplicado para introducir cambios en esta dirección. Esta experiencia podría ser documentada y diseminada mediante programas de capacitación y asistencia técnica.
- Existe una percepción muy marcada entre los municipios sobre rol de control y evaluación de la SUBDERE mediante el SINIM, que puede estar creando barreras que obstaculizan el verdadero potencial y alcance del sistema. Podría ser oportuno trabajar esa variable en otras áreas, mediante la “venta” del SINIM como herramienta de utilidad para los municipios. Para ello, es importante trabajar junto a

39. Como es el caso de las recientes demandas tendientes a mejorar la calidad de la educación, más allá de la cobertura del servicio.

40. Término atribuido a la promoción del desarrollo desde abajo, que parta desde los municipios y para los municipios.

41. Solo durante la etapa de diseño de los indicadores en el año 1999, participaron funcionarios de 31 municipios.

representantes municipales (Asociación Chilena de Municipalidades).

- La información del SINIM no trasciende mucho dentro de los municipios. Comúnmente, el uso o conocimiento del SINIM se limita a la Secretaría de Planificación (SECPLAC) y/o a la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) de los municipios. Uno de los elementos de los sistemas de medición de desempeño es, precisamente, la generación de procesos de aprendizaje interno mediante la interpretación y análisis de los resultados por todas las dependencias de la municipalidad. Igualmente, la comunicación de dicha información al Concejo Municipal y la ciudadanía debe ser “a la medida” del interés de la audiencia. Esto requiere un esfuerzo adicional en la interpretación y comunicación de la información para dicho público, que actualmente no ofrece el SINIM.
- La información del SINIM no siempre es apreciada como relevante y de utilidad para los intereses particulares del municipio. Existe la percepción por parte de los representantes municipales, de que al no tomar en cuenta aspectos específicos de la planificación de cada municipio, la información del SINIM es general y, por lo tanto, no aplicable a la situación particular del interesado. Aunque la información que reporta el SINIM no está relacionada con metas específicas de las municipalidades y podría no tomar en cuenta otros aspectos especiales de interés para la comuna, no deja de ser relevante para el análisis de aspectos clave de la gestión. Esta percepción podría ser mejorada mediante capacitaciones y diseminación sobre las aplicaciones posibles del SINIM. Por otro lado, sería muy conveniente valorar la idea de asociar el SINIM con una fuente de indicadores externos que facilitan los procesos de análisis de la gestión de cada municipio, pero que requiere la adaptación particular en cada caso de indicadores específicos (o internos) para medir el desempeño en áreas de interés para la comuna y sus ciudadanos.

En este caso, el SINIM podría funcionar “mutatis mutandi”, haciendo los ajustes del caso, como un paralelo al Centro de Medición de Desempeño de ICMA (explicado en el capítulo anterior de este estudio). Esto implicaría aprovechar la plataforma existente en el SINIM y promover la adecuación de esa información al contexto de la medición de desempeño.

Elementos replicables del SINIM

De la experiencia del SINIM, se identifican algunos elementos que podrían ser de utilidad y replicables en procesos de desarrollo de sistemas de indicadores municipales:

El proceso de diseño

Como parte del proceso de diseño del SINIM, se destaca la importancia de lograr consensos entre sus principales usuarios sobre los objetivos y propósito del sistema y la definición de los indicadores (con la activa participación del ente encargado de su implementación). El SINIM pasó de ser un instrumento para realizar “ranking” de municipios a un sistema de información en temas de interés de los municipios y el gobierno central, después del proceso de concertación llevado a cabo con los 31 municipios del plan piloto, expertos municipalistas y la Asociación Chilena de Municipalidades (durante aproximadamente 9 meses). Asimismo, en esa etapa se modificó sustancialmente el número de indicadores y su definición.

Otro elemento fundamental para lograr consensos durante la etapa de diseño, fue la decisión sobre el carácter universal y de transparencia del sistema. Asegurando la cobertura en el 100% de las comunas del país y su consulta simultánea, disminuyeron las preocupaciones en cuanto al uso político electoral de la información contenida en el SINIM.

También, cabe señalar la importancia de haber arrancado con información existente que los municipios enviaban a distintas entidades del gobierno nacional durante la construcción de los indicadores y el proceso de validación ideado con los 31 municipios pilotos. Esto atenuó la preocupación inicial sobre la carga de trabajo que representaría a los municipios generar toda la información para el sistema.

Existencia de un centro de gravedad en el diseño e implementación y voluntad política

El SINIM fue promovido desde la SUBDERE y continúa operando desde esa instancia después de 8 años. Durante la fase de diseño, la SUBDERE lideró el proceso dentro del programa PROFIM y siguió coordinando las etapas de implementación subsiguientes hasta la fecha, fomentando mejoras a la estructura de operación del sistema. Adicionalmente, el SINIM se ha institucionalizado en la SUBDERE, bajo el Departamento de Finanzas Municipales. Como tal, cuenta con personal y presupuesto para su operación, mantenimiento y actualización.

Tanto durante la etapa de diseño como en la actualidad, existió voluntad política para promover la herramienta. Originalmente, fue financiado por el Banco Mundial bajo el PROFIM y, luego, continuó operando con recursos propios del gobierno central, sin apoyo externo. Hoy en día, existe una fuerte apropiación de parte del personal de la SUBDERE sobre el SINIM.

Plataforma amigable y versátil

Una de las características más llamativas del SINIM, como “producto”, es su plataforma informática de fácil acceso y consulta; tanto que cualquier persona con interés en el tema municipal puede hacer uso del SINIM. Precisamente, como parte de los esfuerzos de actualización, se ha tratado de mantener al día el sistema con los avances de la tecnología de informática; lo

cual eleva el potencial de la herramienta y su utilidad entre los/as usuarios/as, como un aspecto fundamental para conservar el “producto” vigente.

Integralidad de la información

Una de las ventajas comparativas del SINIM respecto de otros sistemas de indicadores municipales, es la cobertura de los servicios y funciones más relevantes bajo competencia municipal. Esto hace la herramienta más atractiva a los/as usuarios/as.

Consideraciones finales

Existen oportunidades claras en Chile para revisar la idea de promover sistemas de medición de desempeño que acompañen el propósito de impulsar una cultura de gestión por resultados al nivel municipal. En la actualidad, se está llevando a cabo una discusión promovida desde la SUBDERE sobre una reforma de la descentralización del país, que incluye fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local para consolidar los esquemas de la descentralización política actuales y revisar las competencias municipales vigentes y el esquema de descentralización fiscal. Frente a ello, existe una demanda creciente de la sociedad chilena tendiente a una mejora en la calidad de los servicios públicos, algunos bajo competencia municipal. Mientras aumente el perfil e importancia de los municipios como agencias de gobierno y con mayores responsabilidades frente a la población que exige servicios, se requerirá prestar mayor atención a esquemas de gestión que faciliten la comunicación de los resultados de la gestión en una dinámica local.

Afortunadamente, en Chile existen algunas experiencias en el tema de gestión por resultado (PMGs y Ley de Incentivos) y una infraestructura de información municipal (SINIM) con cobertura para los 345 municipios del país, las cuales podrían acelerar la introducción de una cultura gerencial por resultados en el sector municipal. La ventaja es que, independientemente del

grado de apropiación entre los municipios, se han desarrollado productos que pueden ser capitalizados para continuar hacia el siguiente paso. En otras palabras, existe un punto de partida importante generado en Chile y se conocen los actores que participarían en la nueva etapa.

Un elemento a tomar en cuenta en ese contexto, es mencionado en el estudio de Arriagada (2002) aplicado en los municipios de Maipú y San Felipe. El mismo se refiere a la posibilidad real de aplicar sistemas de medición de desempeño municipal en Chile, aunque alerta sobre la necesidad de contar con funcionarios/as públicos/as capacitados/as para manejar este tipo de herramientas efectivamente. Esta conclusión corrobora la experiencia de ICMA en los Estados Unidos (Centro de Medición de Desempeño) y otras iniciativas en distintas latitudes, donde se ha promovido la implementación de ese tipo de herramientas. La continuidad de sistemas de medición de desempeño requiere estabilidad del personal encargado de implementar el sistema dentro del municipio y capacidad técnica institucional. Obviamente, esta característica es un ideal para todo municipio y se acentúa en el caso de aplicación de los conceptos de gestión por resultados. En este sentido, conviene reflexionar sobre la idea de promover espacios de encuentro, crecimiento y profesionalización de la carrera municipal (más allá de la carrera administrativa/civil formal).

Una propuesta para la agenda de descentralización es promover la figura de los gerentes municipales, es decir, ejecutivos del sector público quienes hacen carrera en la función municipal y trabajan junto al Concejo Municipal y el Alcalde manejando todos los aspectos operativos y gerenciales del municipio. La creación de esa figura, podría ayudar a impulsar una cultura de gerentes dentro del municipio. Otra propuesta se refiere a la formación de una o varias asociaciones de profesionales municipales que propicien la carrera de gerentes municipales entre los profesionales de la gestión local, dejando la representación política a la Asociación

Chilena de Municipalidades y abocándose a aspectos técnicos y de profesionalización municipales.

Estas propuestas podrían ir conjunta o separadamente. En todo caso, cualquiera de ellas podría ayudar a mejorar la calidad de los profesionales municipales en el mediano plazo y, al mismo tiempo, asegurar la continuidad de esa capacidad en los municipios.

Como mecanismo operativo para facilitar dichas innovaciones, podría diseñarse y poner en marcha un programa similar al PROFIM con una plataforma nacional y con participación activa de los/as protagonistas locales.

Anexo 1

Metodología del Grupo Focal

Metodología Grupo Focal

La metodología utilizada para la realización del grupo focal considera cuatro etapas: i) selección de los participantes, ii) elaboración de la pauta a seguir y la encuesta a aplicar, iii) realización del grupo focal, y iv) procesamiento de la información y elaboración de un informe.

I) Selección de los participantes

Los participantes en el grupo focal fueron seleccionados de un grupo de 60 funcionarios municipales que había participado en los cursos de capacitación para el manejo del SINIM, ofrecidos por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), entre setiembre y diciembre del año 2005 (52 funcionarios) y durante noviembre del 2004 (8 funcionarios).

Se realizó una primera selección de participantes con base en las siguientes variables: tamaño de la comuna, nivel de ingreso municipal y pobreza comunal; con el fin de contar con municipios que enfrentan diferentes realidades y necesidades. Se escogió una muestra conformada por 12 municipios y 8 municipios adicionales de reserva en caso de que alguno de los funcionarios de los municipios seleccionados no pudiera asistir.

Se le remitió al Alcalde una carta de invitación formal a nombre de la Asociación Chilena de Municipalidades y del ICMA, solicitando la participación del funcionario en el grupo focal. Luego, se hizo

el seguimiento de las invitaciones telefónicamente y se procedió a hacer el reemplazo con los municipios en reserva en aquellos casos en que la municipalidad manifestó no poder asistir. Los funcionarios municipales invitados pertenecían a la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) o a la Secretaría de Planificación Comunal (SECPLAC) de la municipalidad.

II) Elaboración de la Pauta y Encuesta a aplicar

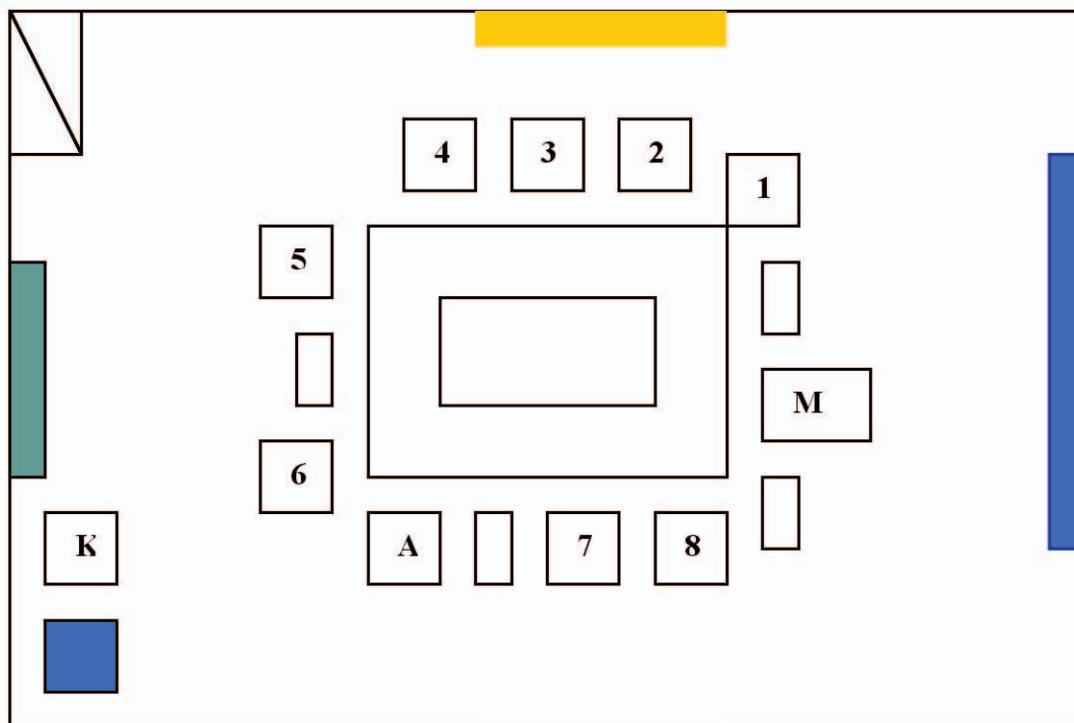
Se elaboró una pauta con los pasos a seguir durante el desarrollo del grupo focal. Para ello, se consideró lo siguiente: a) una introducción que contiene los objetivos del estudio, la forma en que se realizó el proceso de selección de los asistentes y la aclaración de que la sesión puede ser grabada y que los resultados se entregan en forma anónima; y b) las áreas temáticas a explorar.

Asimismo, se estructuró una encuesta a ser aplicada a todos los participantes del grupo focal al final de la sesión, con el propósito de corroborar la información obtenida y cubrir todos los aspectos de interés para el estudio.

III) Realización del grupo focal

El grupo focal fue realizado en una sala de reuniones de la Asociación Chilena de Municipalidades. En el interior de la sala había una mesa rectangular con 14 sillas.

La siguiente ilustración ejemplifica la ubicación de los participantes:



M. Moderador
K. Investigador local
A. Anotador

Participaron 8 funcionarios municipales pertenecientes a la Dirección de Administración y Finanzas y a la Secretaría de Planificación Comunal.

La duración de la sesión fue de aproximadamente una hora y media. Al final de la misma se aplicó la encuesta mencionada anteriormente. La sesión fue grabada y el anotador tomó nota durante toda la sesión; lo que se tradujo en dos productos: la transcripción de la grabación y el informe del anotador.

IV) Procesamiento de la información y elaboración de un informe

La etapa final es la correspondiente al procesamiento de la información obtenida durante la sesión (mediante la transcripción de la grabación y la elaboración del informe del anotador) y de la encuesta aplicada. Con dicha información procesada se procedió a la elaboración de un informe.

Anexo 2

Indicadores Área de Educación

Nombre Indicador

Subárea Cobertura	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
COBERTURA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA MUNICIPAL	$((DMIB+DMIM) / IPEEC) * 100$	Porcentaje	0 a más (%)	Determinar qué porcentaje representa el total de matrícula en educación básica y media en establecimientos municipales de educación, respecto al total de la población en edad escolar de la comuna (6 a 19 años).	A mayor valor del indicador, mayor será la cobertura porcentual del Sistema de Educación Municipal en Enseñanza Básica y Media en relación al total de población en edad escolar existente en la comuna.
PORCENTAJE DE ASISTENCIA ESCOLAR COMUNAL	$(DAMM / DMMM) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar el porcentaje de asistencia mensual promedio obtenido por los establecimientos educacionales municipales de la comuna para el año respectivo.	A mayor valor del indicador, mayor será el nivel de asistencia de los alumnos de colegios municipales de la comuna.
PORCENTAJE DE RETIRO DE ALUMNOS DE ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES NIVEL ENSEÑANZA BÁSICA	$(DARB / DMGBA) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar el porcentaje de alumnos de enseñanza básica municipal que se retira durante el año.	A mayor valor del indicador, mayor será el nivel o porcentaje de retiro de los alumnos de nivel básico matriculados inicialmente en los establecimientos de educación municipal de la comuna.
PORCENTAJE DE RETIRO DE ALUMNOS DE ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES DE NIVEL ENSEÑANZA MEDIA	$(DARM / DMGMA) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar el porcentaje de alumnos de enseñanza media municipal que se retira durante el año.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de retiro de los alumnos de enseñanza media matriculados en los establecimientos de educación municipales de la comuna.
MATRÍCULA ENSEÑANZA ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES	DMMM	Número	0 ó más	Determinar el número total de matrículas de los establecimientos municipales de la comuna.	A mayor valor del indicador, mayor matrícula en los establecimientos de educación municipal de la comuna.

Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina

Subárea Cobertura	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
MATRÍCULA ENSEÑANZA BÁSICA ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES	DMIB	Número	0 ó más	Determinar el número total de matrículas de educación básica en los establecimientos municipales.	A mayor valor del indicador, mayor matrícula de nivel básico en establecimientos de educación municipal.
MATRÍCULA ENSEÑANZA BÁSICA URBANA MUNICIPAL	DMIBU	Número	0 ó más	Determinar el número total de matrícula municipal de educación básica de carácter urbano.	A mayor valor del indicador, mayor número de matrícula de establecimientos de educación básica municipal de carácter urbano.
MATRÍCULA ENSEÑANZA MEDIA ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES	DMIM	Número	0 ó más	Determinar el número total de matrícula de la enseñanza media municipal.	A mayor valor del indicador, mayor matrícula de enseñanza media municipal.
MATRÍCULA ENSEÑANZA PARTICULAR SUBVENCIONADA	DMIPS	Número	0 ó más	Determinar el número total de matrícula de los establecimientos particulares subvencionados de la comuna.	A mayor valor del indicador, mayor matrícula en establecimientos particulares subvencionados de la comuna.
MATRÍCULA ENSEÑANZA PARTICULAR PAGADA	DMIPP	Número	0 ó más	Determinar el total de matrícula de los establecimientos particulares pagados de educación existentes en la comuna.	A mayor valor del indicador, mayor matrícula de establecimientos particulares pagados de la comuna.

Subárea Resultado	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
NIVEL DE APROBACIÓN ESCOLAR ENSEÑANZA BÁSICA MUNICIPAL	$(DAAEB / DMEBF) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Establecer qué porcentaje del total de alumnos que finaliza el año escolar en enseñanza básica municipal aprueba su respectivo curso.	A mayor valor del indicador, mayor será la proporción de alumnos que finalizan el año escolar y logran aprobar.
NIVEL DE APROBACIÓN ESCOLAR ENSEÑANZA MEDIA MUNICIPAL	$(DAAEM / DMEFM) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Establecer qué porcentaje del total de alumnos que finaliza el año escolar en enseñanza media municipal aprueba su respectivo curso.	A mayor valor del indicador, mayor será la proporción de alumnos que finalizan el año escolar y logran aprobar.
PORCENTAJE DE PUNTAJES PSU IGUAL O SUPERIOR A 450 PTOS., ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES	$(UPPSM / UPRM) * 100$	Porcentaje	Puntaje PSU	Establecer el porcentaje de alumnos que rindió la PSU, de establecimientos municipales, que obtuvo un puntaje igual o superior a 450 puntos.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de alumnos de colegios municipales, cuyo puntaje en la PSU fue igual o superior a los 450 puntos.

El Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM): la experiencia en Chile

Subárea Resultado	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
PORCENTAJE DE PUNTAJES PSU IGUAL O SUPERIOR A 450 PTOS., ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS	$(UPPSPS / UPRPS) * 100$	Porcentaje	Puntaje PSU	Establecer el porcentaje de alumnos que rindió la PSU, de establecimientos particulares subvencionados, que obtuvo un puntaje igual o superior a 450 puntos.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de alumnos de colegios particulares subvencionados, cuyo puntaje en la PSU fue igual o superior a los 450 puntos.
PORCENTAJE DE PUNTAJES PSU IGUAL O SUPERIOR A 450 PTOS., ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES	$(UPPSP / UPRP) * 100$	Porcentaje	Puntaje PSU	Establecer el porcentaje de alumnos que rindió la PSU, de establecimientos particulares, que obtuvo un puntaje igual o superior a 450 puntos.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de alumnos de colegios particulares, cuyo puntaje en la PSU fue igual o superior a los 450 puntos.
Subárea Recursos Humanos en Educación	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
NÚMERO DE ALUMNOS POR DOCENTE DE AULA	$DMMM / DNDA$	Número	0 a 70	Identificar el número de alumnos, que en promedio, debe atender cada docente de aula contratado en el sistema de educación municipal.	A mayor valor del indicador, mayor número promedio de alumnos que debe atender cada docente de aula contratado por el sistema de educación municipal.
PORCENTAJE DE PERSONAL DOCENTE RESPECTO AL TOTAL DE PERSONAL DEL AREA EDUCACIONAL	$(MTPD / MTPE) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar qué porcentaje del total del personal del área Educación corresponde a docentes.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de docentes respecto al total de personal del área Educación.
Subárea Recursos Financieros en Educación	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
INGRESO TOTAL EN EDUCACION (EN MILES DE \$)	EITE	M\$(Miles de Pesos)	Monto en Miles de Pesos.	Determinar el total de ingresos devengados por el municipio para el área de Educación al 31 de diciembre.	Total de recursos monetarios que recaudó el municipio para el área de Educación durante el período fiscal y que fueron ingresados al 31 de diciembre.
APORTE MUNICIPAL RESPECTO AL INGRESO TOTAL DEL ÁREA EDUCACION	$(EAM / EITE) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar qué porcentaje del total de ingresos del área Educación corresponde a ingresos por concepto de transferencias municipales.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje del total de ingresos del área que corresponde a aporte municipal.

Subárea Recursos Financieros en Educación	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
APORTES MINEDUC RESPECTO A INGRESOS TOTALES DEL AREA EDUCACION	$(EMISE / EITE) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar qué porcentaje del total de los ingresos del área corresponden a ingresos provenientes de la subvención educacional.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje del total de ingresos del área corresponden a ingresos por concepto de subvención.
FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL A EDUCACION (EN MILES DE \$)	LFNDRE	M\$(Miles de Pesos)	0 ó más (M\$)	Conocer el monto de recursos que son transferidos desde el FNDR al municipio para gastos e inversiones en el área de Educación.	A mayor monto de recursos financieros, mayor es el aporte de FNDR al área de Educación en la comuna.
SALDO OPERACIÓN PORCENTUAL DEL ÁREA DE EDUCACIÓN	$(1 - ((EGFE + EGPE) / EITE)) * 100$	Porcentaje	Porcentaje (%); positivo (+) o negativo (-)	Determinar qué porcentaje de los ingresos operacionales de Educación quedan disponibles luego de restar los gastos operacionales (funcionamiento + personal).	A mayor valor del indicador, mayor saldo operacional, y por tanto, mayor disponibilidad para gastos no operacionales.

Subárea Gastos en Educación Municipal	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
GASTO TOTAL DE EDUCACION (EN MILES DE \$)	EGTE	M\$(Miles de Pesos)	Monto en Miles de Pesos.	Determinar el total de gastos devengados por el municipio para el área de Educación al 31 de diciembre.	Total de gastos monetarios que devenga el municipio para el área de Educación durante el período fiscal y que fueron ingresados al 31 de diciembre.
PORCENTAJE DE GASTOS EN PERSONAL DEL AREA EDUCACIÓN	$(EGPE / EGTE) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar qué porcentaje del total de los gastos del área Educación, corresponden a gastos en personal.	A mayor valor del indicador, mayor participación del gasto en personal en el gasto total del área.
PORCENTAJE DE GASTOS EN FUNCIONAMIENTO AREA EDUCACION	$(EGFE / EGTE) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar qué porcentaje del total de gastos del área Educación corresponde a gastos por concepto de funcionamiento.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de gastos del área destinado a gastos en funcionamiento.

El Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM): la experiencia en Chile

Subárea Gastos en Educación Municipal	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
PORCENTAJE DE INVERSIÓN REAL EN EDUCACIÓN	$(ETIE / EGTE) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar qué porcentaje del total de gastos de Educación se destinan a inversión en el área.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje del total de gastos del área que se destinan a inversión.
PORCENTAJE DE GASTOS EN PERSONAL ADSCRITO A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES MUNICIPALES RESPECTO AL GASTO TOTAL EN PERSONAL DEL AREA EDUCACION	$(EGPAE / EGPE) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar qué porcentaje del total de los gastos en personal del área Educación corresponden a gastos en personal adscrito a las unidades educativas de la comuna.	A mayor valor del indicador, mayor participación del gasto en personal adscrito, en el gasto total en personal del área.
PORCENTAJE DE GASTOS EN PERSONAL ADMINISTRATIVO DE EDUCACION, RESPECTO AL TOTAL DE GASTOS EN PERSONAL DE EDUCACIÓN.	$(EGPA / EGPE) * 100$	Porcentaje	0 a 100(%)	Determinar qué porcentaje del total de gastos en personal del área Educación corresponde a gastos del personal administrativo del sistema.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje del total gastos en personal del área Educación que se destina al personal administrativo del sistema.
MONTO TOTAL DE BIENIOS SOBRE EL TOTAL DE GASTOS EN PERSONAL DE EDUCACIÓN MUNICIPAL	$(MMTB / EGPE) * 100$	Porcentaje	0 a 100 (%)	Determinar qué porcentaje del gasto total en personal de educación municipal corresponde al gasto por concepto de bienios.	A mayor valor del indicador, mayor es la participación del monto total de bienios sobre el total de gastos en personal de la educación municipal.
PORCENTAJE DE GASTOS EN PERSONAL DE EDUCACIÓN RESPECTO A LOS INGRESOS POR SUBVENCIÓN MINEDUC	$(EGPE / EMISE) * 100$	Porcentaje	0 ó más (%)	Establecer qué porcentaje representan los gastos destinados a personal del área, en relación a los ingresos por concepto de subvención.	A mayor valor del indicador, mayor será la proporción de los ingresos por subvención que se destina a gastos de personal en el área Educación.
GASTO ANUAL POR ALUMNO DE EDUCACIÓN MUNICIPAL	$EGTE / DMMM$	M\$ (miles de pesos)	0 ó más (M\$)	Determinar el costo por alumno de la educación municipal.	A mayor valor del indicador, mayor gasto por alumno de la educación municipal.

Subárea Otros Indicadores de Educación	Fórmula	Medido en	Rango	Objetivos	Resultado / Lectura
NÚMERO DE UNIDADES EDUCATIVAS MUNICIPALES	MTUE	Número	0 ó más	Determinar el número de Unidades Educativas de Educación Municipal en la comuna (nivel básico y media).	A mayor número, mayor es el número de unidades educativas de nivel básico y media, existentes en la comuna (de educación municipal).
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE LA COMUNA	MTEMC	Número	0 ó más	Determinar el número de Establecimientos Municipales existentes en la comuna.	A mayor valor del indicador, mayor será el número de establecimientos municipales de educación existentes en la comuna.

Referencias Bibliográficas

Arriagada, Ricardo. "Diseño de un Sistema de Medición de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal: Una Propuesta Metodológica". Serie: Manuales Número 20. ILPES/CEPAL. Santiago, Chile. Julio 2002.

Lira Cossio, Luis; Abalos K, José A. **Descentralización en Chile: Antecedentes, Desafíos y el Aporte del Programa MÁS REGIÓN**. Santiago, Chile. 2005.

SUBDERE. **Memoria de la Descentralización 2000-2006**. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago, Chile. 2006.

SUBDERE. **Manual de Gestión Municipal**. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago, Chile. 2005.

SUBDERE. **El Chile Descentralizado que Queremos. Hacia un Nuevo Municipio**. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago, Chile. Diciembre 2002.

SUBDERE. **Manual de Captura de Datos SINIM, Sistema Nacional de Indicadores Municipales**. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago, Chile. Octubre 1999.

SUBDERE. **Fortalecimiento Municipal en Chile: Análisis y Evaluación (1999-2003)**. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Santiago, Chile. Diciembre 2003.

Entrevistas

Juan Claudio Reyes, Director Ejecutivo, Asociación Chilena de Municipalidades.

Juan Carlos Hernández Correa, Director de Desarrollo Institucional, Asociación Chilena de Municipalidades.

Mario Rosales, Consultor, Asociación Chilena de Municipalidades.

Marcelo Catoni, Jefe del SINIM, Unidad de Información, Departamento de Finanzas Municipales, División de Municipalidades, SUBDERE.

Víctor Hugo Miranda, Jefe del Departamento de Finanzas Municipales, División de Municipalidades, SUBDERE.

Agustín Cossio, Asesor de la División de Municipalidades, SUBDERE.

Darío Vergara, Jefe del Programa Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial, Departamento de Gestión de Inversiones, División Desarrollo Regional, SUBDERE.

Carlos Caro, Representante del Departamento de Políticas y Evaluación, División de Políticas y Estudios, SUBDERE.

Claudia Jara, Jefa del Departamento de Fortalecimiento Municipal, División de Municipalidades, SUBDERE.

Iván Finol, CEPAL.

Ricardo Arriagada, CEPAL.

Luis Lira Cossio, CEPAL.

**Todas las entrevistas fueron realizadas entre el 11 y 12 de julio del 2006.*

Capítulo 4

El Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES): la experiencia de México

El Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES) es un sistema concebido para apoyar la evaluación del desempeño institucional de los municipios en México. El SINDES surge a partir de la iniciativa de un conjunto de municipios mexicanos reunidos en la Asociación de Municipios de México (AMMAC), con el apoyo técnico de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados de los Estados Unidos (ICMA) y el financiamiento inicial de la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Se trata de un enfoque innovador que, a diferencia de la mayoría de los sistemas existentes en la región, fue diseñado e implementado directamente desde una plataforma consorcial municipal, ubicando al sistema en la categoría de abajo hacia arriba (“bottom-up”).

El SINDES ha sido ideado con base en el modelo del Centro de Medición de Desempeño de ICMA, según el cual los municipios se asocian voluntariamente a una plataforma informativa manejada por un tercero (la asociación municipal). “Los socios” suministran datos relacionados con la gestión de los distintos servicios municipales prestados para que luego, sean procesados, analizados y comparados entre los distintos municipios participantes. A cambio, los socios obtienen resultados elaborados con base en indicadores preestablecidos, que les facilita el análisis durante procesos que conllevan a la toma de decisiones operativas y sobre políticas públicas del municipio.

Una característica importante del programa SINDES es su potencial para promover el desarrollo de sistemas similares a lo interno de los municipios que

forman parte del consorcio. El SINDES introduce los conceptos de gestión por resultados y guía a los participantes en su interpretación y aplicación y el desarrollo de herramientas internas y mecanismos institucionales para su apropiación y consolidación. Esto fomenta el despliegue gradual de acciones de réplica en los municipios participantes para formar sistemas propios y la conformación de una cultura de gestión por resultados. Este atributo destaca frente a otras experiencias nacionales que intentan promover la cultura de gestión por resultados desde el nivel nacional hacia los municipios (“top-down”), con tiempos y alcances limitados para lograr la apropiación del sistema por parte de los actores locales.

Diseñado en el 2001, el SINDES ha pasado por altas y bajas para lograr su consolidación. Desde su inicio y hasta la fecha, el SINDES ha contado con la participación de 34 municipios, de los cuales 4 se han mantenido desde el principio. Sin embargo, la experiencia es rica en información sobre el funcionamiento de este tipo de aproximaciones en el contexto institucional mexicano, que podría ser replicada en contextos latinoamericanos similares y/o en otras regiones del mundo.

Este capítulo desarrolla los aspectos conceptuales y el contexto real de aplicación del SINDES, con especial énfasis en las características de los procesos e incentivos; lo que permite identificar aquellos aspectos que facilitan la posibilidad de consolidación y/o reproducción de este tipo de sistemas. Comienza con una breve síntesis del contexto institucional de la descentralización de México, donde

se aplica el sistema; luego se enuncia de manera sucinta los principales sistemas de indicadores municipales existentes en el país, para ubicar al SINDES en el marco de los esfuerzos actuales implementados; continúa con el desarrollo de los aspectos conceptuales que caracterizan al SINDES y los procesos propios de la experiencia de diseño y su aplicación, para entender las motivaciones y detalles que movilizaron y continúan generando interés por el programa; sigue con la presentación de las aplicaciones del SINDES mediante dos experiencias concretas en los municipios de Puebla y de Guadalajara y; finalmente, se presentan los desafíos y elementos replicables del SINDES en otros contextos internacionales.

Antecedentes, descentralización y desarrollo municipal

México es un país federal conformado por 31 Estados y un Distrito Federal. Cada Estado es soberano y posee una Constitución que define los tres poderes, estando el Ejecutivo bajo responsabilidad de un Gobernador, el Legislativo a cargo de un Congreso Estatal y el Judicial bajo el Tribunal Estatal. El Gobernador es electo por voto directo cada seis años y los Diputados locales cada tres años mediante distritos electorales. Cada Estado define la fecha de sus elecciones y, en algunos casos, coinciden con las elecciones federales.

Existen 2.439 municipios autónomos creados por mandato directo de la Constitución, cada uno con las competencias establecidas en el artículo 115 de la Constitución Federal y las delegadas por cada Estado mediante las Constituciones Estadales. La Constitución define las siguientes funciones municipales: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus

aguas residuales; alumbrado público; limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución; policía preventiva municipal y tránsito; y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En los municipios, el poder público descansa en el ayuntamiento, conformado por un Presidente Municipal o Alcalde, Regidores (cuyo número se determina de acuerdo con la Constitución local) y uno o varios Síndicos.¹ Los Presidentes Municipales son elegidos cada tres años directamente por los/as ciudadanos/as y no pueden ser reelegidos. En esa elección se designa también a los Regidores y Síndico mediante el sistema de planilla (o plancha), en el cual el partido del Presidente Municipal electo, toma la mayoría de los cargos y deja un número menor para ser repartido entre los partidos minoritarios. Esto resulta en 25 Estados,² donde el candidato ganador tendrá mayoría en el Ayuntamiento y un porcentaje menor de los puestos de Regidores se distribuye entre los partidos perdedores de acuerdo con los votos obtenidos.

En materia de descentralización fiscal, en 1980 se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mediante el cual los Estados renunciaban a ciertos derechos de recaudación fiscal y otras facultades jurídicas a cambio de participar de la recaudación del gobierno federal.

Antes de este año, la coordinación fiscal entre Estados y Federación consistía básicamente en la participación de la recaudación proveniente del

1. El Síndico funge como representante legal del municipio y, en algunos Estados, posee funciones de Contralor.

2. Los Estados de Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz han diseñado metodologías que pueden conformar la existencia de una mayoría de oposición dentro del Cabildo, tal como acontece en los congresos locales o el Congreso Federal. Tomado de Villasana Dávila, Jaime. Elección de Regidores por Distrito; Un Paso Hacia la Auténtica Representatividad de la Sociedad en los Ayuntamientos Mexicanos. Diciembre de 2004. Pp. 66-67.

Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)³. Esta fuente de ingresos llegó a representar en promedio el 25.94% del total de los ingresos de las entidades federales.⁴ En contraparte, los Estados tenían las facultades de establecer un gran número de impuestos a las actividades productivas y al consumo; lo que generó cargas fiscales diferenciadas por región y distorsiones en las actividades productivas.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) vigente, surge con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución del ISIM y de los diversos impuestos locales al consumo. Paralelamente, el sistema de participaciones dejó de vincularse a un solo impuesto, para depender de un porcentaje del monto total de los ingresos tributarios federales (incluyendo los impuestos del petróleo).

Desde la década de los noventa, se inició el proceso de descentralización hacia los Estados del gasto en educación, salud y seguridad pública. Posteriormente, con la ruptura en 1997 de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el gobierno,

comienza un proceso de reformas que conlleva a cambios en el sistema de coordinación en el gasto público con la inclusión del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los Fondos de Aportaciones Federales, en reemplazo del antiguo régimen de coordinación fiscal.⁵

Por otra parte, en el mismo año se instituyó el Ramo 33 dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Municipios. Éste se integra como parte de los recursos asignados anteriormente a diversos ramos presupuestales tales como 04 Gobernación, 11 Educación, 12 Salud, 23 Previsiones Salariales y Económicas, 25 Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica y Normal y 26 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (a partir del año 2000 el Ramo 26 cambia de nominación a Ramo 20 Desarrollo Social).

El esquema de ingresos y gastos de las municipalidades se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1:
Estructura y elementos de la Hacienda Pública Municipal**

Elemento	Ingreso	Gasto	Patrimonio	Deuda Pública
Definición	Obtención de los recursos económicos necesarios para la realización de sus funciones.	Erogaciones que el municipio realiza para el cumplimiento de sus fines.	Recursos en bienes muebles e inmuebles con que cuenta el municipio para el logro de sus objetivos.	Empréstitos contraídos para el financiamiento de las actividades municipales.
Rubros	Impuestos Derechos Contribuciones especiales Productos Aprovechamientos Participaciones Recursos crediticios	Servicios personales Servicios administrativos Servicios generales Materiales y suministros Obras públicas Deuda pública Otros conceptos	Bienes de Dominio Público Bienes de Dominio Privado	De Corto Plazo (flotante) De Largo Plazo (consolidada)

Fuente: Villasana Dávila, Jaime. Panorama de la Hacienda Municipal ante el Reclamo por un Nuevo Federalismo Fiscal. Documento de investigación. Diciembre de 2002. Pág. 6.

- Adicionalmente, las entidades recibían otras participaciones por concepto de impuestos petroleros, Impuesto Sobre la Renta (ISR), causantes menores y bases especiales de tributación del sector agropecuario.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). "Federalismo; Evaluación y Retos" (Presentación). Diciembre 2002.
- Guizar Jiménez, José de Jesús. Evolución de los Fondos de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Documento de investigación publicado en la revista INDETEC (Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas Locales). "Federalismo Hacendario". No. 128, 2002. Pp 50-62. <http://www.indetec.gob.mx/Estatal/Publicaciones/JesusGuizar/EvolFondos.doc>

En la actualidad, y después de poco más de 20 años del establecimiento del esquema mencionado, sólo unos mil municipios⁶ cobran el impuesto predial y, de ellos, únicamente algunos lo hacen de manera eficiente, habiendo diversidad en la capacidad de recaudación de los municipios.

Los datos citados revelan que, para la mayoría de los municipios, las principales fuentes de ingreso son las participaciones o recursos federales y

estatales que les asignan las legislaturas respectivas; lo cual los hace significativamente vulnerables a los vaivenes de las directrices marcadas por los otros niveles de gobierno. En este sentido, la importancia de las transferencias intergubernamentales en los ingresos totales de los municipios representa entre el 40% y el 95% de sus ingresos totales.⁷ A continuación se describe la distribución de los ingresos en los municipios mexicanos:

Cuadro 2: Distribución de ingresos

Nombre y Porcentaje del Ingreso que perciben los Gobiernos Locales ⁸	Tipología	Modalidad de Recepción
Ingresos propios (21.59%). Incluye impuestos, aprovechamientos, derechos y productos.	Directa (recursos captados por los mismos municipios).	Dada la autonomía de los Estados que conforman la República mexicana son cientos los conceptos, tasas, rubros y modalidades que pueden existir como ingresos propios; los cuales son definidos por los congresos estatales. Algunos ejemplos de conceptos son: 1. Impuestos: adquisición de inmuebles, predial, diversión y espectáculos, sobre juegos permitidos, etc. 2. Derechos: cooperación para obras, construcciones y urbanizaciones, inscripciones y refrendos, revisiones, inspecciones, servicios diversos, derechos diversos, etc. 3. Productos: arrendamientos, bienes municipales, venta de bienes inmuebles, rendimientos bancarios, productos diversos, etc. 4. Aprovechamientos: multas, recargos, sanciones, gastos de ejecución, donativos, ingresos de traslado, aprovechamientos diversos, entre otros.
Ingresos provenientes del gobierno federal (65.95%)	Ingresos distribuidos por el gobierno federal mediante transferencia (vía gobiernos estatales) a los municipios.	Las partidas federales principales para los municipios son: fondo general, fortalecimiento municipal y fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal. El monto de estas partidas es definido cada año por el Congreso Federal y varía según la captación de ingresos federales.
Ingresos varios (12.44%). Incluye apoyos estatales, contribución de mejoras, por cuenta de terceros, financiamiento, disponibilidades; entre otros.	Ingresos gestionados directamente por los municipios ante diversas instancias federales, estatales o privadas.	La cantidad de ingresos que cada municipio recibe bajo este concepto es directamente proporcional al esfuerzo de las autoridades municipales para obtener dichos recursos. Dentro de este rubro de "Ingresos varios", sobresalen los ingresos por "Aportaciones Estatales", es decir, las partidas que los gobiernos y congresos estatales asignan y distribuyen entre sus municipios. El monto de estos recursos varía enormemente entre los municipios según diversos factores (que van desde eficiencia operativa hasta aspectos políticos). Existen autoridades muy activas que logran "bajar" u obtener de los gobiernos federal y estatal recursos adicionales a los asignados para llevar a cabo proyectos especiales en sus comunidades. Incluso, algunos de dichos recursos provienen de fundaciones y organizaciones internacionales.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y elaboración propia.

6. Comentario de Carlos Gasden, Director del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (antes CEDEMUN), expuesto en el Foro Federalismo 2002. Monterrey, N.L. Octubre, 2002.
 7. Diagnóstico General: "Ingreso". Primera Convención Nacional Hacendaria. Diciembre 2004. www.cnh.gob.mx.
 8. Los porcentajes son un promedio y varían según el municipio correspondiente. Existen municipios cuyo ingreso propio representa hasta un 60% del total de los ingresos, mientras que en otros sólo alcanza un 5% (incluso pueden ser nulos).

La capacidad institucional de los municipios mexicanos es muy variada y desigual. De acuerdo con el Índice de Capacidad Institucional del año 2004 publicado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que comprende variables sobre eficiencia operativa, generación de ingresos, cobertura de servicios, capacitación, planeación y reglamentación municipal, revela que el 62% de los municipios presentó un índice menor a los 60 puntos, en una escala del 1 al 100. Por su parte, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), dio a conocer recientemente los resultados del Índice de Desarrollo Municipal Básico (2006) y otorgó una clasificación promedio global de 0.52 puntos en una escala del 0-4, siendo 0 el menor y 4 el mayor.

En este contexto, el gobierno federal ha venido realizando un esfuerzo para fortalecer la capacidad institucional de los municipios con el programa “Agenda Desde Lo Local” (DLL), coordinado por el INAFED. Su objetivo es aportar los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas que les permitan asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros niveles de gobierno, de forma más eficiente y transparente.⁹

Existen tres asociaciones de municipios en México que han sido identificadas con distintos partidos políticos: la Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC) que reúne principalmente a municipios del Partido de Acción Nacional (PAN) aunque participan algunos municipios de otros partidos; la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) que se asocia con municipios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) que aglutina a líderes del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Por último, en cuanto al tema de gestión por resultados no existe alguna legislación que promueva esa figura. El precedente más reciente es una iniciativa de

reforma constitucional que sugiere la introducción de instrumentos para la gestión por resultados y una propuesta formal de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales durante la Convención Nacional Hacendaria, la cual no ha pasado a mayores.¹⁰ No obstante, los Estados de la FENAMM y los municipios tienen la competencia para legislar en esa materia y existen algunos ejemplos a nivel municipal donde se ha establecido por vía de ordenanza o regulación local procesos para promover la gestión por resultados.

Sistemas de Indicadores Municipales existentes en México

En México se promueven distintos esfuerzos para incorporar la cultura de medición de desempeño en el ámbito local. Además, se desarrollan estudios, fundamentalmente académicos, que intentan construir indicadores y bases de datos que permitan analizar el desempeño local, emitir sugerencias técnicas de mejoramiento de gestión y/o clasificar a los municipios de acuerdo con diversos indicadores con el fin de promover la aplicación de políticas públicas diferenciadas. Otro tipo de iniciativas buscan implementar sistemas de gestión, para mejorar la capacidad y el desempeño de los municipios. Ambos esfuerzos son relativamente nuevos, ya que, en primer lugar, el reconocimiento de la utilidad de los sistemas de medición de desempeño para mejorar la gestión pública, es un hecho reciente y; segundo, porque no existía información sistemática y ordenada a nivel municipal que fundamentara la implementación de este tipo de herramientas (esto último debido a la inexistencia de leyes de información que garantizaran y protegieran el almacenamiento y cuidado de datos).

En el pasado, los esfuerzos se enfocaban en la utilización de indicadores sencillos para dar seguimiento a

9. Para mayor información se recomienda visitar el sitio en Internet del Programa Desde Lo Local: www.desdelocal.gob.mx

10. Fuente: <http://cnh.gob.mx/documentos/7/9/art/archivos/mcd9ngu.pdf>

ciertas actividades de los gobiernos locales (sobre todo, financieras) y/o elaborar y rendir reportes o informes oficiales anuales dirigidos a la ciudadanía. En el año 2000, se dieron los primeros avances metodológicos sobre la temática de los Sistemas de Medición de Desempeño (SMD), tal y como se entienden en el presente estudio. Dichos adelantos han sido emprendidos por diversos actores del quehacer local y académico en instancias públicas de diferentes niveles de gobierno. Algunos de los esfuerzos se describen a continuación.¹¹

Sistema de Indicadores de Gestión Municipal (SIGeM)

Este sistema es fundamentalmente una base de datos que nace a partir de inquietudes académicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y el Instituto para el Desarrollo Social (INDESOL).¹² Esta base de datos integra parte fundamental de la información existente sobre los 2.439 municipios mexicanos (proveniente de diversas fuentes), con el propósito de respaldar la gestión local mediante indicadores estratégicos. Sus principales usos se relacionan con la investigación académica, aunque también pretende ser utilizada como herramienta para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas. Con ello, se espera tener impacto social e, incluso, focalizar la atención en distintos grupos (regiones, poblaciones de extrema pobreza, grupos vulnerables y municipios con serios atrasos administrativos).

El sistema pretende ofrecer una base sistematizada útil para el diagnóstico global en cuatro áreas temáticas municipales: servicios públicos, gestión gubernamental, finanzas públicas municipales e indicadores sociales (desarrollo humano, marginación, salud, personas discapacitadas, migración, educación y población).

Desde su aparición en Internet en el año 2004, se han llevado a cabo numerosos foros que evidencian el interés por esta base de datos. En particular, la misma es de gran utilidad para funcionarios/as municipales y actores académicos quienes, en principio, son su audiencia común. Para el futuro, se tiene previsto extender el apoyo económico de las instituciones impulsoras para poder mantener y mejorar la base de datos con estándares de calidad, eficiencia técnica y oportunidad temporal y; de este modo, seguir ampliando su horizonte de usuarios/as.

Agenda “Desde Lo Local”(DLL)

La Agenda “Desde Lo Local” es un programa del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), dependiente de la Secretaría de Gobernación (Ministerio del Interior), tendiente a impulsar el desarrollo integral de los municipios del país y promover condiciones de equidad entre todos/as los/as ciudadanos/as mexicanos/as. El Programa Desde Lo Local (DLL) se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, específicamente dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, 2002-2006 (PAF). Con ello, el gobierno federal buscaba satisfacer las necesidades de descentralización mediante el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos municipales, de modo que estuvieran en mejores condiciones de ejercer recursos transferidos por los otros niveles de gobierno, así como asumir nuevas facultades y atribuciones. En un principio fueron múltiples los actores que participaron en el diseño de DLL, desde universidades, hasta organizaciones nacionales e internacionales relacionadas con el tema municipal.

La Agenda “Desde Lo Local” es una herramienta que permite que los tres niveles de gobierno brinden soluciones específicas a los problemas cotidianos de la ciudadanía y sus autoridades locales. También,

11. En los anexos se incluye un cuadro resumen con los principales esfuerzos en este ámbito.

12. Una agencia del gobierno federal.

constituye una guía sencilla y práctica, basada en 39 indicadores definidos en función de las áreas de política pública prioritarias en el accionar local. Para cada uno de los indicadores se seleccionó un parámetro y una sola métrica. Estas métricas son esquemas de medición para determinar aquello que “no puede dejar de tener un municipio”. Las métricas tienen tres niveles clasificados en orden ascendente por colores: rojo, amarillo y verde, donde este último representa el mínimo indispensable y el rojo y amarillo simbolizan situaciones por debajo del mínimo requerido.

Los resultados de los indicadores dan lugar a un autodiagnóstico clasificado en cuatro categorías:¹³

- Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
- Desarrollo Económico Sostenible
- Desarrollo Social Incluyente
- Desarrollo Ambiental Sustentable

El autodiagnóstico pretende que la autoridad municipal, de manera voluntaria, reconozca a su municipio en una de las tres métricas descritas para cada indicador. La metodología de DLL no trata de calificar ni evaluar a los municipios sino, por el contrario, identificar áreas de oportunidad y, así, promover el desarrollo local a partir de las prioridades identificadas por ellos mismos. Además del autodiagnóstico, la agenda de DLL tiene dos instrumentos: Instructivo de Llenado y Manual de Verificación.

Según reportes gubernamentales, durante el 2004 el programa se implementó en más de 500 municipios de 10 entidades federativas.¹⁴ Para diciembre del 2005, de acuerdo con el boletín 377/05 y con fecha del 29 de diciembre del mismo año, el progra-

ma se había aplicado en más de 800 municipios de 16 entidades federativas. Añade que, para ese momento, 70 gobiernos municipales se encontraban en proceso de alcanzar su certificación “Desde Lo Local”, mientras que ese mismo año (2005) se habían entregado 280 certificados de calidad a 58 municipios del país en algunos de los 39 indicadores.¹⁵

Sistema de Indicadores de Gestión

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS S.N.C.),¹⁶ mediante sus actuales programas de crédito, incorpora diversos esquemas de indicadores de gestión para fomentar el cambio estructural y medir los impactos en el desarrollo. Estos indicadores se agrupan en las siguientes áreas:

- **Operación**, donde se incorpora indicadores de:
1) Cobertura-recolección, 2) Cobertura-disposición, 3) Eficiencia de equipamiento, 4) Eficiencia operativa (recursos humanos), 5) Recuperación de materiales.
- **Gestión**, con indicadores relativos a:
6) Eficiencia administrativa, 7) Unidad de atención ciudadana, 8) Profesionalización, 9) Control de residuos peligrosos, 10) Padrón de usuarios, 11) Campañas.
- **Finanzas**, que evalúa:
12) Recuperación del servicio, 13) Eficiencia costo integral, 14) Inversiones, 15) Financiamiento.

Los indicadores son aplicados en los municipios que reciben recursos de BANOBRAS y los mismos se utilizan para evaluar, en cierta medida, el impacto de la asistencia y la situación local de los beneficiarios de crédito.

13. Las categorías en cuestión se fundamentaron en la Agenda Local XXI de la Organización de las Naciones Unidas.

14. http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_1_Descentralizacion_Estrategica_para_el_Desar

15. <http://www.segob.gob.mx/templetas/boletin.php?id=4516>

16. BANOBRAS es un banco de desarrollo que se dedica a canalizar recursos e inversiones mediante el programa Multifase de Inversiones y de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios, el cual utiliza recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento a largo plazo de planes de inversión que impacten positivamente el bienestar de las comunidades de los estados y municipios del país.

Estudio de Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos

Este es un estudio académico desarrollado por el Instituto Tecnológico de Monterrey, donde se propone una metodología para medir en forma relativa el desempeño de los gobiernos estatal, federal y municipal en los 100 municipios más poblados de México. Lo anterior, mediante el empleo de indicadores objetivos para cada una de las siguientes áreas:

- **Económica.** Este grupo de indicadores intenta mostrar el impacto de la política económica del gobierno (política monetaria, política fiscal y fomento económico) sobre los municipios seleccionados; reflejando, de esta forma, el desempeño gubernamental en este ámbito.
- **Provisión de servicios.** El grupo de indicadores en esta área tiene como propósito evaluar, de manera relativa, la provisión de servicios en los municipios de estudio. Dado que los bienes y servicios que reciben los/as ciudadanos/as en cada municipio pueden provenir de los gobiernos federal, estatal o municipal en forma particular o concurrente, se aplica el concepto incluyente de gobierno al momento de evaluar la provisión de servicios. A su vez, este grupo de indicadores se divide en cuatro áreas: (i) servicios básicos, (ii) servicios de salud, (iii) servicios de educación y (iv) servicios de seguridad.
- **Finanzas públicas.** Este grupo de indicadores provee información sobre el manejo de los recursos humanos, físicos y monetarios por parte de las administraciones públicas locales. El índice de finanzas públicas está integrado por dos subíndices: (i) desempeño fiscal y (ii) desempeño financiero.

El propósito del primero es medir el esfuerzo de los gobiernos locales para reducir la brecha existente entre su recaudación de ingresos fiscales y el potencial de generación de los mismos. El segundo subíndice refleja la situación de las

haciendas locales en lo referente a sus fuentes de financiamiento, la asignación de recursos financieros, el balance entre éstos y el peso relativo del gasto corriente, el costo financiero y el saldo de la deuda pública sobre sus ingresos.

El estudio se basa en la formación de índices de desempeño relativos sustentados en información oficial y disponible al público en general. Tales índices proporcionan elementos objetivos a los/as servidores/as públicos en los niveles federal, estatal y municipal, para mejorar sus procesos de planeación y toma de decisiones presupuestarias.

La técnica aplicada para la creación de índices para cada área es la de componentes principales (Análisis Factorial). Esta técnica estadística resume en un sólo dato numérico (índice), el conjunto de información inserta en un grupo de indicadores correspondientes a un área específica de gestión. Esto, además, permite conseguir un indicador cuantitativo por área para cada municipio, facilitando el establecimiento de "rankings" intermunicipales.

Esta misma técnica también se emplea dentro del estudio para conformar el índice global de desempeño, es decir, una suma ponderada de los índices de desempeño en las tres áreas contempladas: económica, provisión de servicios y finanzas públicas. La muestra del estudio comprende sólo a los 100 municipios más poblados de México y la información para la construcción de los indicadores proviene de los datos del XII Censo de Población y Vivienda 2000 y de Censos Económicos 1999 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Ciudades Competitivas y Ciudades Cooperativas (Conceptos Claves y Construcción de un Índice para las Ciudades Mexicanas)

Se trata de un documento académico que revisa algunos índices de competitividad urbana existentes y presenta una propuesta metodológica

para la elaboración de un índice de competitividad para las ciudades mexicanas. Contiene cuatro componentes:

- **Económico:** perfil de desarrollo local y potencial de inserción a la economía global.
- **Sociodemográfico:** características poblacionales que determinan diferenciales en la competitividad.
- **Urbano espacial:** características de infraestructura urbana, de calidad de los servicios urbanos, del equipamiento en educación, salud, medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones.
- **Institucional:** características gubernamentales, marco legal y reglamentario.

Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)

El CIMTRA surge como herramienta para medir la transparencia a nivel municipal. A mediados del año 2001, un grupo de organizaciones¹⁷ que atienden el tema municipal iniciaron trabajos para desarrollar una herramienta que evaluara el desempeño de las autoridades municipales en materia de transparencia.

El origen del CIMTRA se fundamenta en cuatro pilares que influyen directamente la búsqueda de la transparencia en el ejercicio de los gobiernos locales.

- El municipio como la autoridad más cercana a la gente, cuya influencia es importante en la vida cotidiana.
- La promulgación de los 10 Criterios de Mejores Prácticas en Gobiernos Locales por la Conferencia Habitat II ONU (celebrada en Estambul en 1996).
- Al momento de su creación, sólo existían modelos de medición nacional y estatal (no municipal) que miden corrupción (no transparencia).
- Disminuir la brecha de la transparencia entre los municipios del país.

El Programa CIMTRA es una herramienta ciudadana con indicadores que miden la transparencia en el gobierno local en tres áreas mediante un cuestionario de 31 preguntas. Dichas áreas son: a) información ciudadana, b) atención ciudadana y c) espacios de comunicación gobierno-ciudadanos.

El CIMTRA es una herramienta que sirve para inventariar la información disponible para el ciudadano en el gobierno municipal, permitiendo la comprobación de hechos y acciones en pro de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Traducidos al espacio ciudadano estas tres áreas pretenden responder a las siguientes preguntas: a) ¿Qué se informa al ciudadano?, b) ¿Cómo se atiende al ciudadano? y c) ¿Cómo participan los ciudadanos junto con el gobierno? Su objetivo es medir transparencia en gobiernos locales, al tiempo de coadyuvar en la institucionalización de la relación Gobierno-Sociedad.

17. Los coordinadores del programa, quienes realizan las actualizaciones a la herramienta y definen los lineamientos para su aplicación, son: Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara, A.C. (CESEM), International City/County Management Association (ICMA-México), Vertebr NL, Localis y Alianza Cívica. Por su parte, los operadores son grupos civiles de los municipios sujetos de evaluación. Los grupos civiles locales que participan o han participado son: Coparmex-Chihuahua, Comité Estatal de Participación Ciudadana, CANACO-Delicias, Coparmex-Delicias, Ciudadanos por una Mejor Administración Pública -CIMAP- y USEM-Chihuahua (por el Estado de Chihuahua); CANACO-Monterrey (por el Estado de Nuevo León); ACCEDE, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente -ITESO-, Consejo Técnico de ONGs, Diocesana de Pastoral Social, Poder Ciudadano Jalisco y Coparmex-Jalisco, conformando el consorcio denominado CIMTRA-Jalisco (por el Estado de Jalisco); Coparmex-Metepec, Canaco-Metepec y Canacintra-Metepec (por el Estado de México); Acción Ciudadana por la Transparencia -ACTRA- (Por el Distrito Federal); Colimenses por una Mejor Administración Pública -COLIMAP- (por el Estado de Colima); Consejo Coordinador Empresarial de Baja California (por el Estado de Baja California); Vertebr-Morelos (por el Estado de Morelos); y CESEM-Veracruz (por el Estado de Veracruz).

Por su diseño, el programa CIMTRA no es una herramienta de medición de desempeño, ya que su aplicación no requiere tan siquiera que los funcionarios y autoridades municipales se involucren. Sin embargo, de ser así, es posible que la misma pueda ser utilizada para este fin.

Al inicio del programa en octubre del año 2002, siete municipios del Estado de Nuevo León (San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Monterrey, Santa Catarina, García, Juárez, Apodaca) aplicaron el programa CIMTRA. En el año 2006 fueron evaluados nuevamente diversos municipios y se agregaron siete más del Estado de Guanajuato (Celaya, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Cortazar, Villagran, Comonfort y Juventino Rosas); aunque, a la fecha, sus calificaciones no han sido divulgadas. Sin contar a los municipios de Guanajuato, han sido evaluados en total 66 municipios (ubicados en 9 Estados), así como las 16 delegaciones del Distrito Federal (Ciudad de México).

El Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES)

El SINDES es un sistema de indicadores para la medición de desempeño de los gobiernos locales en México, que aporta información comparativa sobre la gestión en las áreas de competencia municipal, con la finalidad de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública en el ámbito local. Es promovido desde la Asociación de Municipios de México (AMMAC) por iniciativa de varios municipios que forman parte de la asociación, interesados en contar con herramientas que faciliten información para la toma de decisiones relacionada con la gestión de sus funciones.

El programa SINDES se inició el año 2001 y contó con el apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la asistencia técnica de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés). Hoy, opera desde la AMMAC con recursos propios

provenientes del pago de cuotas de los municipios participantes.

Los objetivos identificados para el SINDES son los siguientes:

- Ayudar a los gobiernos locales a medir y comparar su desempeño para mejorar su eficacia y eficiencia.
- Impulsar a los/as servidores/as públicos/as municipales a mejorar continuamente su gestión.
- Ofrecerle a la sociedad mexicana información confiable, clara y relevante para que pueda comparar el desempeño de sus gobiernos locales.
- Fomentar la cultura de medición de desempeño en el ámbito local.
- Proveer información clara y sistematizada a los/as funcionarios/as y autoridades locales para el diseño eficiente de políticas públicas locales.

Características y cobertura

Siendo una iniciativa originada en un grupo de municipios y operada desde la AMMAC, el SINDES es considerado un sistema de la categoría de abajo hacia arriba ("bottom – up"). Los municipios son los principales impulsores en función de sus propios intereses y el gobierno nacional y los Estados son simples usuarios pasivos. Es decir, que pueden acceder a los datos del SINDES para realizar comparaciones o evaluar algún resultado de su interés, pero no tienen ninguna injerencia técnica ni operativa, en el diseño o funcionamiento del programa.

El SINDES ofrece información derivada de la aplicación de una serie de indicadores de gestión en los municipios participantes. Se trata de 50 indicadores relacionados con las áreas de competencia municipal (definidos a lo interno del programa), que facilitan los procesos de análisis de la gestión en cada

municipio mediante comparaciones homogéneas entre un municipio interesado y sus pares. El SINDES no es un sistema de medición de desempeño para cada municipio sino, más bien, una fuente externa de información comparada de desempeño construida sobre la base de indicadores e información estandarizada que complementa los procesos de análisis internos de la gestión municipal de cada municipio.

Una dimensión del sistema es, precisamente, promover el desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño propios a lo interno de los municipios, que estén adecuados a las características particulares y los objetivos estratégicos y metas específicas por áreas de interés en cada caso. La estructura del SINDES permite la sincronización con los sistemas particulares de cada municipio y funciona como una guía externa o referencial, cuando dichos sistemas no han sido desarrollados aún por los municipios participantes.

Los aspectos sistémicos característicos del SINDES son:

- **Es un consorcio de municipios.** De carácter voluntario, cualquier municipio miembro de la AMMAC puede participar en el SINDES pagando la cuota correspondiente. A la fecha, el SINDES depende exclusivamente de las contribuciones económicas de los participantes en el programa.¹⁸
- **Contiene reglas o normas que regulan la participación de los municipios en el SINDES.** La participación de los municipios y la operación del sistema están reguladas por normas conocidas que

establecen parámetros en términos de la calidad de los datos, su difusión y utilización; entre otros.

- **Se compone de 50 indicadores consistentes con las competencias municipales.** Mediante acuerdos entre los municipios fundadores del sistema y técnicos de la AMMAC, se definieron 50 indicadores de eficiencia, efectividad y resultados que comprenden las principales funciones municipales consagradas en el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana; con énfasis en los siguientes servicios: recolección de basura, disposición final de desechos sólidos, alumbrado, agua potable y drenaje, construcción y mantenimiento de vialidades, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, tesorería (finanzas) y procedimientos administrativos.
- **Cuenta con instrumentos para guiar la operación del sistema.** Se ha desarrollado un manual de funcionamiento e instrumentos para facilitar la aplicación en cada municipio.
- **El centro de gravedad operativo se encuentra en la AMMAC y una contraparte en cada municipio.** La AMMAC ha coordinado la operación del programa desde el diseño y continúa haciéndolo mediante una unidad a lo interno de la asociación. Además, en cada municipio participante se cuenta con un coordinador (un punto de contacto) para el tema del SINDES.

Los 50 indicadores operativos del SINDES se vinculan a las áreas de gestión local, tal como lo describe el siguiente cuadro:

18. En la actualidad, el SINDES opera con un presupuesto de \$16.500 dólares americanos, que se distribuye de la siguiente manera: \$3.000 para la operación de los talleres anuales, \$13.000 para el pago de salarios del Coordinador del SINDES en la AMMAC y \$500 destinados a gastos administrativos.

Cuadro 3:
Número de Indicadores SINDES por Área de Responsabilidad Local

Área de Responsabilidad Municipal	Número de Indicadores asociados a cada área
Recolección de basura	2
Disposición final de residuos sólidos	2
Alumbrado	2
Agua potable y drenaje	7
Construcción y mantenimiento vialidades	2
Parques y jardines	2
Seguridad pública y tránsito	16
Tesorería (finanzas)	13
Procedimientos administrativos	4
TOTAL	50

Fuente: Manual SINDES.

El enfoque de los indicadores se encuentra en los servicios municipales que vinculan la gestión con los/as ciudadanos/as. Se incluyen, además, las áreas de finanzas y procedimientos administrativos como base institucional asociadas con la prestación de los servicios municipales. Los indicadores se caracterizan por medir, principalmente, la utilización de los recursos (eficiencia) y resultado en cada componente de la gestión. No comprenden mediciones de procesos ni de impacto.¹⁹ Arrojan información sobre los resultados que tienen directamente con la gestión municipal y los aspectos de eficiencia y calidad asociados al logro de metas. No proyectan información sobre los procesos sugeridos para generar el resultado esperado, ni sobre el impacto final de la gestión en el área específica.²⁰

El ingreso de los municipios al programa SINDES puede darse en cualquier mes del año. Sin embargo, la entrega de datos tiene una fecha límite y la entrada tardía en el ciclo limita al

municipio a participar como observador durante ese primer año para prepararse y aprender de la metodología para el siguiente período.

El proceso de desarrollo del SINDES

Motivación

El SINDES se origina como respuesta a la demanda de un grupo de municipios miembros de la AMMAC, interesados en medir los avances y resultados de su gestión mediante una herramienta que ofreciera continuidad y apoyara las iniciativas de buen gobierno en sus diferentes etapas. En respuesta, se encargó a la Asociación de Municipios de México (AMMAC) el diseño de la herramienta.

Los municipios fundadores del SINDES estaban interesados en desarrollar nuevas herramientas para mejorar la gestión y poder asumir las recientes responsabilidades asignadas a ese nivel de gobierno en

19. Los indicadores de impacto son mayormente estructurales y casi nunca corresponden de manera directa y específica a una sola área de gestión. Por otra parte, tampoco son responsabilidad exclusiva de un sólo nivel de gobierno o institución.

20. La falta de indicadores de procesos podría representar una debilidad del sistema si no se desarrollan sistemas internos de medición específicos en los municipios y se utilizan los resultados del SINDES para analizar la relación de causalidad entre los esfuerzos de insumos y resultados; dado que no permite identificar directamente los aspectos del proceso que pudieran generar los resultados o metas esperadas.

la reforma constitucional que enmendó el artículo 115 de la Constitución el año 1999. Varios municipios reunidos en la AMMAC, tenían una perspectiva de cambio y compromiso técnico y visualizaban en esas nuevas responsabilidades una oportunidad para fortalecer el perfil de los municipios y; además, estaban concientes de la importancia de mejorar procesos internos mediante la medición y comparación de desempeño. De igual manera, los municipios reconocían la pertinencia de afianzar lazos con la ciudadanía en el marco de la responsabilidad de su representación (“accountability”) y como respuesta a las crecientes demandas de los/as ciudadanos/as a ese nivel de gobierno y; entendían la relevancia de contar con información y sistemas para reportar los resultados. Igualmente, se interesaban por un espacio de legitimación de la gestión mediante un tercero que reconociera los esfuerzos frente a la gente.

Durante la primera fase de diseño del SINDES, la promoción de la propuesta desde el seno de la asociación sirvió como incentivo para sumar la participación de varios de sus miembros. El factor asociativo fue un estímulo para que, al menos, 15 municipios se interesaran en participar y darle forma al programa, contando con el empuje de los municipios de Tijuana y Monterrey que, con su liderazgo, ayudaron a promover la idea entre sus pares.²¹

No obstante, esa motivación que valió para el despegue del programa no se ha mantenido constante durante la fase de implementación debido a los múltiples obstáculos externos y propios de la cultura gerencial municipal del país y, por el contrario, se ha percibido una pérdida relativa del interés en el programa. Entre los obstáculos encontrados destacan los siguientes: cambio de partido en el gobierno municipal (lo que conlleva a que algunos municipios participantes emigren

a otra de las asociaciones municipales afines a sus partidos); reordenamiento de prioridades operativas en el gobierno y; rechazo a ser evaluado por una instancia externa que pudiera exhibir debilidades de la gestión.

El impacto de esa variación en el interés por el SINDES, se reflejó en la alta fluctuación de los niveles de participación y permanencia de municipios en el programa. Durante su arranque, el programa contó con 15 municipios²² y se ha mantenido con altos y bajos, llegando a tener 21 municipios durante el segundo año de operaciones y 8 durante la última edición del año 2006. Para esa fecha, 34 municipios han participado en el programa, los cuales presentan diversas características demográficas, económicas y sociales. De la totalidad de participantes, sólo 4 han mantenido inalterable su intervención hasta el momento.²³

El diseño

El diseño del SINDES se realizó con financiamiento de USAID y con el apoyo técnico de ICMA. La definición de los indicadores del SINDES se fundamentó en el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana que describe, entre otros preceptos, los servicios públicos bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales.

Para ello, se conformó un equipo de técnicos liderado por la AMMAC con apoyo técnico de ICMA y con la participación de especialistas de cada municipio fundador. Los Alcaldes de los municipios suscribieron una carta en la que manifestaban su interés de participar en el programa y designaron a un profesional de su planta para asumir esa responsabilidad.

El diseño fue un proceso participativo con muchos insumos técnicos. Se realizaron múltiples talleres de

21. Entrevista a Ángel Erick Santiago Hernández, Director de Programas en la AMMAC, encargado del SINDES.

22. Estos municipios son: Aguascalientes (Aguascalientes), Celaya (Guanajuato), Coatepec Harinas (Estado de México), Corregidora (Querétaro), Guadalajara (Jalisco), Hermosillo (Sonora), Huamantla (Tlaxcala), Mérida (Yucatán), Metepec (Estado de México), Mexicali (Baja California), Monterrey (Nuevo León), Naucalpan de Juárez (Estado de México), Querétaro (Querétaro), Tijuana (Baja California) y Tlalnepantla de Baz (Estado de México).

23. Estos municipios son: Aguascalientes (Aguascalientes); Guadalajara (Jalisco); Hermosillo (Sonora) y Querétaro (Querétaro).

trabajo en diversas ciudades del país, donde privó la idea de consensuar los indicadores buscando cubrir los aspectos de mayor interés para los municipios y encontrar un balance entre lo técnico, lo posible y lo sencillo.

Durante los talleres, AMMAC e ICMA facilitaron las discusiones técnicas guiando las decisiones, documentando y sistematizando la información generada, lo que fue dando forma al manual, los formularios de recolección de datos y las reglas de operación del SINDES.

Este proceso no fue del todo lineal y afrontó obstáculos permanentemente. El más importante fue el temor mostrado por las autoridades municipales de que al generar mucha información y ser comparados con otros municipios, se exponían de manera sensible frente al público y se convertían en “blancos” políticos fáciles para sus opositores. Ese miedo se manifestaba mediante resistencia y poca apertura por parte de algunos funcionarios participantes en las actividades de diseño, ya que temían perder sus empleos o dejar a su municipio “vulnerable”.²⁴ En algunos casos, se generaron presiones políticas desde los municipios que obligaron a bajar el perfil del SINDES entre las prioridades de programas y exposición al público de esas nuevas iniciativas. Ello afectó la asistencia de municipios a varios talleres realizados. Luego, las disconformidades se fueron atenuando gracias a los argumentos técnicos formulados en las diversas discusiones y la presión indirecta que ejercía el hecho de que todos formaban parte de la asociación de municipios. Asimismo, al promoverse la transparencia como una característica del SINDES, se generó una percepción de que aquellos municipios que no continuaran en el proceso de desarrollo del SINDES, podrían ser considerados como poco transparentes frente a sus colegas de la asociación. Finalmente, un elemento clave para la continuidad del proceso fue

la insistencia de un grupo de funcionarios profesionales de los municipios participantes que se habían apropiado de la idea.

Después de un año de intensas jornadas, se llevó a cabo el primer levantamiento del SINDES con los 15 municipios iniciales. Para ello, se solicitaron datos desde 1998 para probar la capacidad de los gobiernos en la recolección de datos anteriores al 2001 y tener una idea de la información disponible en los municipios.

Los primeros resultados sobre la gestión del 2001 se dieron a conocer a la opinión pública en una conferencia de prensa durante la IX Asamblea de AMMAC, celebrada en noviembre del 2002.

A partir de entonces, el SINDES ha venido ofreciendo resultados anuales hasta el presente. De este modo, el SINDES posee una base de datos que abarca el período 2000- 2005.

El esquema original del SINDES ha tenido varios ajustes después de su diseño. El principal se realizó en el 2004 ante la pérdida de interés de los municipios y la necesidad de mejorar la calidad de la información generada. Para atender este desafío se realizaron las siguientes modificaciones:

- Revisión de los mecanismos de verificación de datos para mejorar la calidad de la información. Para ello, se perfeccionaron las fórmulas en los formatos de captura para el procesamiento de datos y se consolidaron los datos que alimentan al SINDES. Asimismo se simplificó el formulario de captura remitido a los municipios participantes.
- Instrumentación de un plan de incentivos y un sistema de reconocimiento a los municipios participantes. Como incentivos, se otorgan descuentos en los diversos talleres y cursos brindados por la

24. Entrevista a Sergio Gómez Partida, Director de Planeación del Municipio de Guadalajara, quien fue el representante del Alcalde de ese municipio en el grupo de técnicos que diseñó el SINDES el año 2001.

AMMAC. Además, se creó un sistema de reconocimientos públicos a los municipios participantes, en función de los resultados cualitativos de su participación (los detalles sobre este programa de reconocimientos se expondrán más adelante).

- Ampliación y reforzamiento de la difusión y socialización de resultados y casos exitosos para fortalecer las buenas prácticas de gobierno. Se promovieron conferencias de prensa para la presentación de un reporte de los resultados promedio de los municipios participantes, posteriormente a la notificación a cada municipio de los resultados específicos en su caso (Octubre-Noviembre).

Los esfuerzos de fortalecimiento del SINDES continúan. Los mayores retos son mantener a los municipios interesados en seguir participando y reclutar más participantes en el programa.

Operación del SINDES

El programa opera con base en los siguientes elementos: la existencia de un centro de gravedad, tanto en la AMMAC como en los municipios participantes; una metodología para la construcción de los indicadores; un cronograma operativo que encauza el proceso en cada ejercicio anual; y herramientas básicas estandarizadas que sirven de instrumentos operativos y permiten asegurar la continuidad y calidad de los datos recolectados y analizados.

Centro de gravedad

Para la operación del SINDES, se establecen dos puntos de contacto importantes: uno en AMMAC, que es el centro de coordinación del sistema, desde donde se orienta su operación y analizan y documentan los resultados generados; y, el otro, en los municipios participantes, mediante un contacto que maneja todos los temas relacionados al SINDES.

AMMAC opera el SINDES con una pequeña plataforma dirigida por un Coordinador Operativo, que dedica al SINDES tiempo parcial de su trabajo en la asociación. Este Coordinador es apoyado por un analista que forma parte del personal de ICMA en México, quien revisa y coteja los datos enviados por los municipios. Adicionalmente, ayuda al Coordinador Operativo en la elaboración de reportes y documentos relacionados con el programa, así como en el planeamiento de la aplicación del programa para el siguiente año.

La AMMAC presta servicios a las municipalidades que pagan una cuota anual por su participación en el programa. Entre ellos, figuran los siguientes:

- Promover el uso del SINDES entre los municipios miembros de la AMMAC.
- Revisar periódicamente y actualizar los materiales del programa (manuales, guías, indicadores, etc.).
- Organizar talleres de capacitación sobre los distintos pasos y aspectos del SINDES y la medición de desempeño.
- Recolectar, depurar y procesar los datos enviados por los municipios.
- Coordinar reuniones de los comités técnicos, cuando los ajustes sean significativos.
- Generar reportes sobre los resultados y enviar reportes anuales a los municipios.
- Organizar ruedas de prensa.

Por su parte, el Programa SINDES exige que todo municipio participante establezca una coordinación en el municipio, ya sea asignando un departamento especial o delegando dicha función en alguno existente. La posición del Coordinador Municipal SINDES en cada gobierno local varía de acuerdo con el tamaño y estructura organizacional. Usualmente, los municipios de gran capacidad institucional tienen

un área dedicada exclusivamente a la medición desde donde se ejecutan las tareas relacionadas al SINDES.²⁵ Por su parte, en municipios de menor tamaño, el Coordinador SINDES combina responsabilidades temáticas como medición, auditoría, contraloría y finanzas; entre otras.²⁶

El punto de coordinación es el enlace entre la AMMAC y los directores de área del gobierno municipal, por lo tanto, es importante que su designación recaiga en una persona cercana a la máxima autoridad del municipio, con el fin de asegurar la continuidad del sistema. De esa manera, se garantiza la dirección del programa como una prioridad de la gestión.

Construcción de los indicadores

Los indicadores son construidos a partir del llenado de "fichas técnicas", en las cuales se incluyen los datos (insumos) para cada indicador (ver anexo 1). El formulario de ficha técnica requiere de 132 datos.

Los criterios empleados para la definición de los indicadores son los siguientes:

- Las obligaciones municipales enunciadas en el artículo 115 de la Constitución Mexicana.
- La disponibilidad de datos.
- La existencia de parámetros regionales, nacionales e internacionales que sirvan de punto de referencia para la comparación y el mejoramiento.

La fuente primordial de los datos se encuentra en las distintas áreas de los municipios participantes,

mientras que otros provienen del Instituto Nacional de Geografía, Estadísticas e Informática (INEGI). Al Coordinador SINDES en el municipio, le corresponde verificar la calidad de los datos teniendo en cuenta las indicaciones de cada una de las fichas técnicas.

Posteriormente, el formulario completado es revisado por el Coordinador del SINDES en AMMAC y un especialista de ICMA, quienes aplican filtros y parámetros cuantitativos y cualitativos, para garantizar el cumplimiento mínimo de ciertos parámetros de calidad. El principal filtro empleado es la comparación de los datos actuales con los datos proporcionados el año anterior por el mismo municipio. Los parámetros tomados como referencia para verificar la calidad de la información remitida son:

- El promedio existente para ese dato e indicador en el año anterior.
- La aplicación de una banda de verificación de más menos 10% al dato reportado.
- Comprobación porcentual en los indicadores que son complementarios o seriados, es decir, la suma de éstos debe dar como resultado 100%.

En algunos casos se reportan indicadores "no aplicables" para ciertos municipios, con debido a las siguientes razones: (i) que el municipio no provea el servicio o elemento asociado al indicador; (ii) que se remitan datos de mala calidad y (iii) que el municipio no envíe voluntariamente el dato correspondiente al indicador. La revisión de algunos reportes municipales evidencia sobre la no aplicabilidad de varios indicadores. Finalmente, sólo se generan indicadores donde, al menos, cinco municipios aportaron datos.²⁷

25. Es el caso de los municipios de Puebla y Guadalajara (como se explica más adelante).

26. Este es el caso del municipio de Ramos Arizpe, Coahuila durante el SINDES-2005, cuando el Secretario del Ayuntamiento era el Coordinador del SINDES. Este funcionario debía alternar los asuntos políticos del municipio y las cuestiones de gobernabilidad propias de su rol municipal con las funciones relacionadas al programa.

27. El SINDES no ha generado resultados para los 50 indicadores de manera constante. Sólo ha logrado presentar resultados en la totalidad de los indicadores en la edición SINDES 2005.

Cada año se actualiza el formulario de llenado, para que sea lo más sencillo posible para los/as funcionarios/as municipales. Los ajustes y el proceso en general, se analizan y discuten durante el taller de inducción que realiza AMMAC como parte del calendario de operaciones que se muestra más adelante.

El procesamiento de los datos se realiza mediante una herramienta computacional que aún requiere ser fortalecida, ya que presenta restricciones técnicas que limitan el procesamiento de datos con eficiencia y calidad. El sistema es operado, principalmente, de forma manual y no se dispone de un "software" especializado por la falta de presupuesto. Esto hace que las tareas de verificación y generación de resultados demanden mucho tiempo al equipo Coordinador del SINDES en la AMMAC.²⁸

Cronograma operativo

Operativamente, el SINDES sigue los siguientes pasos:

Primero.- AMMAC imparte un curso de inducción dirigido a los Coordinadores SINDES nombrados por cada municipio participante. En este curso se entrega el material y toda la información correspondiente para apoyar el proceso.

Segundo.- Los datos son recolectados por un Coordinador Interno nombrado por cada municipio.

Tercero.- Los datos recolectados se remiten a AMMAC donde, conjuntamente con ICMA, son analizados, comparados y "depurados". Cuando los datos están incompletos son devueltos a cada Coordinador Interno para su revisión y análisis con la dirección municipal que corresponda.

Cuarto.- Los datos vuelven a enviarse a AMMAC, donde se revisan y procesan mediante fórmulas de estimación de indicadores.

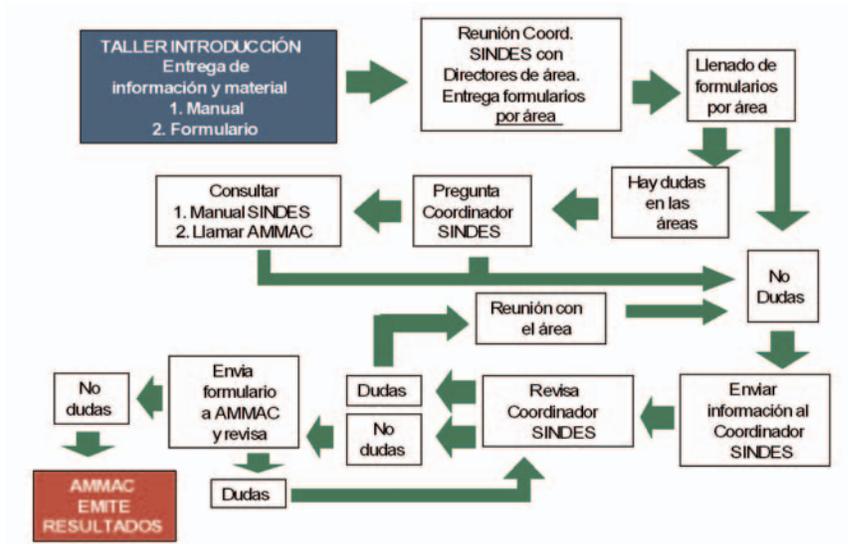
Quinto.- Los resultados se grafican y comparan. Cabe subrayar que los datos son comparativos ya que su conformación y contenido es el mismo para todos los municipios participantes.

Sexto.- Se prepara el reporte que registra los resultados de todos los municipios participantes y se envía a los gobiernos locales inscritos, quienes incorporan la información a su proceso de toma de decisiones.

Séptimo.- La AMMAC entrega un reconocimiento durante su Asamblea Anual a los municipios participantes, de acuerdo con el desempeño demostrado durante el proceso de obtención de los resultados. Este sistema de reconocimientos se aplica desde el año 2004, con el fin de generar un mayor interés entre las autoridades municipales y difundir entre la sociedad los resultados promedios en los indicadores SINDES.

28. Tan sólo la elaboración de gráficas requiere, aproximadamente, 5 días hábiles.

Gráfico 1:
Secuencia de operación del Programa SINDES



Fuente: Material de Capacitación SINDES.

Cuadro 4:
Calendario de operación del SINDES

ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL
Trabajo interno SINDES: • Revisión de manual, reglas de operación, cabildeo con nuevos participantes, etc.	Trabajo interno SINDES: • Revisión de manual, reglas de operación, cabildeo con nuevos participantes, etc.	Taller de inducción. Temas: • Resultados año anterior • Novedades • Actualizaciones • Entrega de material • Inducción de nuevos participantes	• Primera recolección de datos por parte del Coordinador Municipal SINDES. • Finales de mes, el coordinador SINDES envía el primer corte de resultados a AMMAC.
MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO
Recolección de datos por parte del Coordinador Municipal SINDES. Realización del segundo corte.	Primer procesamiento de datos.	Entrega de observaciones a municipios participantes. Segunda semana: envío de datos revisados a AMMAC.	Segundo procesamiento de datos. Inicio de elaboración de reporte final.
SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
• Envío de reporte final a presidentes municipales.	Elaboración de documento para conferencia de prensa. Segunda semana: Conferencia de prensa sobre resultados. Tercera semana: Publicación resultados (promedios) de los municipios participantes.	Difusión de resultados de los municipios. Entrega de reconocimientos a participantes en la Asamblea Anual de AMMAC.	

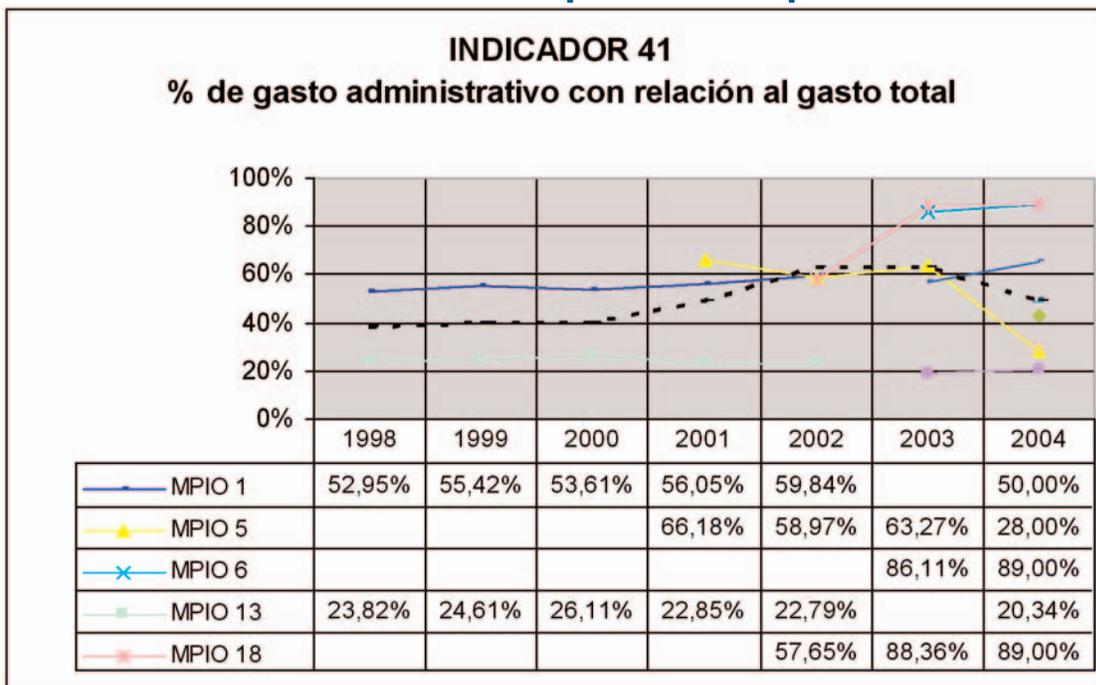
Fuente: Manual SINDES.

Publicación de la información del SINDES

El SINDES emite dos informes anualmente, un reporte general y otro dirigido a los medios de comunicación. El **reporte general**, enviado a los Presidentes Municipales de cada municipio participante, contiene gráficas o tablas que expresan el desempeño propio promedio de ese municipio y el

desempeño de los municipios que aportaron datos para generar ese indicador de acuerdo con las reglas mencionadas. Dicho reporte es de carácter privado y cada municipio tiene la libertad de hacer público sus resultados. A la fecha, sólo los municipios de Guadalajara, Hermosillo, Puebla y Aguascalientes han publicado sus reportes; por lo que han sido acreedores del Reconocimiento por Publicación.

Gráfico 2:
Informe del SINDES para los municipios

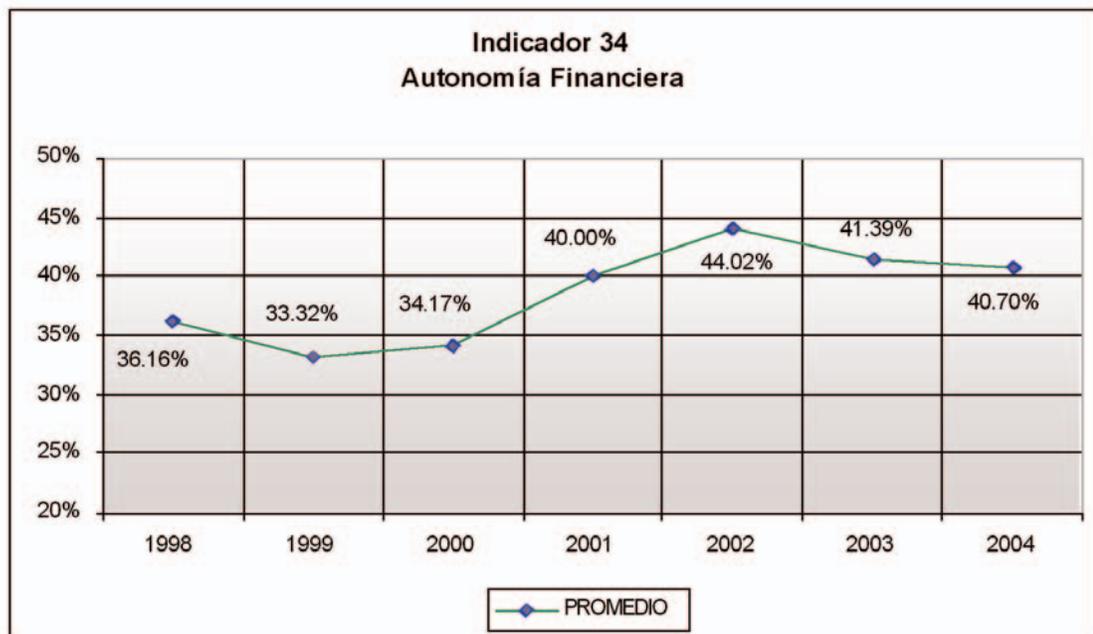


Fuente: Reporte Anual SINDES-2005

El **reporte a medios de comunicación** se da a conocer en una conferencia de prensa anual. Únicamente incluye el resultado promedio de los municipios participantes por cada indicador, sin mostrar resultados individuales para evitar la captura de esa información con fines políticos. Ese reporte es publicado en el sitio en Internet de AMMAC e ICMA México. En la presentación se incluye el nombre de

los municipios participantes en el ejercicio de ese año para que cualquier persona interesada en el tema, pueda solicitar directamente a cada municipio que se suministren los resultados o los datos que fundamentaron el análisis comparado presentado. Esto es posible debido a la existencia de leyes estatales que garantizan al ciudadano el acceso a la información pública.

Gráfico 3:
Reporte a los medios de comunicación. Indicador 34 Autonomía Financiera



Un caso que constituyó un precedente importante en el uso de esta información pública fue el de Guadalajara en el año 2002. En esa ocasión, luego de la presentación a los medios de comunicación de los datos promedios, los reporteros locales solicitaron al municipio mayor información sobre los datos respectivos. La información compartida fue divulgada en los medios de esa ciudad²⁹ y despertó mucho interés; pero, al mismo tiempo, colocó en una situación difícil al Presidente Municipal, quien no imaginaba las implicaciones de reportar sobre los resultados de indicadores donde el municipio aparecía por debajo del promedio, que el municipio había publicado. Esa experiencia casi significó la salida de Guadalajara del SINDES. No obstante, afortunadamente con el tiempo se demostró que transparentando la información del municipio, se lograba una percepción positiva desde la ciudadanía y los medios y; por ende, un crédito desde el punto de vista político.

Hoy, Guadalajara continúa en el SINDES, ha generado sistemas de información y está trabajando en el desarrollo de su propio sistema de medición de desempeño.

Otro impacto del manejo de los resultados del SINDES en manos de los medios ha sido el interés generado en distintos actores de la sociedad civil, quienes luego demandan al municipio la práctica de medición de desempeño y la consiguiente transparencia de la información sobre la gestión. Tal fue el caso en el municipio de Saltillo en el Estado de Coahuila en el año 2004, donde un grupo de empresarios solicitó al Alcalde la participación en el SINDES, aunque no obtuvieron una respuesta positiva del municipio.

En el futuro, la publicación de los resultados tendrá mayor utilidad en la medida que se logre mantener

29. Periódico Público de Guadalajara, 14 de Enero de 2003. Reportera Alicia Calderón.

y aumentar la participación de municipios en el tiempo, ya que habrá más información para hacer comparaciones en series de períodos más prolongados, cotejando el desempeño de varios años.

Sistema de reconocimiento

A partir del 2004 se introdujo un sistema de reconocimientos del SINDES como incentivo para los

gobiernos municipales participantes en el programa. El reconocimiento es otorgado por la AMMAC y anunciado durante su Asamblea Anual. Se establecen niveles según el cumplimiento de variables específicas del programa que van desde la situación ideal hasta la mera participación en el SINDES. Los incentivos se establecen de manera escalonada y acumulativa. El siguiente cuadro presenta los distintos niveles, tipo de reconocimiento y definición de cada uno.

**Cuadro 5:
Niveles de Reconocimiento SINDES**

Nivel	Resultado Cualitativos	Tipo de Reconocimiento	Definición
1er.	Participación	de Participación	Municipio que, además de cubrir su cuota anual, envía datos para su procesamiento.
2do.	Oportunidad/Constancia/Cobertura/Calidad de datos y procesos de recopilación	de Calidad	Municipio que envía datos bajo las características y fechas establecidas, así como con la constancia requerida, totalidad de datos solicitados y calidad de los mismos (sin observaciones).
3er.	Publicación de resultados	de Publicación (Transparencia)	Municipio que pone a disposición del/la ciudadano/a y/o difunde en medios impresos o electrónicos, datos y resultados de los indicadores.
4to	Aprovechamiento/ Socialización de resultados	Vinculación (de Excelencia)	Municipio que crea un cuerpo colegiado, con integrantes provenientes en su mayoría de la sociedad civil, que de seguimiento al desempeño del municipio en el programa SINDES.

Fuente: Manual SINDES.

El objetivo de los reconocimientos es relevante ya que permite a los ayuntamientos mostrar a los/as ciudadanos/as una apreciación del trabajo cualitativo de la administración desde afuera; independientemente de los resultados e impactos que la buena gestión genera en términos cuantitativos.

Aunque hasta el momento se han otorgado varios reconocimientos, ninguno ha logrado el nivel 4; es

decir, el relativo a la participación de la ciudadanía en la evaluación del desempeño municipal. Sin embargo, se espera que en la versión SINDES 2006 sea otorgado este reconocimiento a algunos municipios (entre los cuales se encuentra Puebla).

Aplicaciones

Como programa, el SINDES es de utilidad para los municipios participantes dado que les permite obtener información procesada comparada sobre el desempeño de su gestión, en áreas de interés. En el contexto mexicano, el SINDES es también una plataforma que promueve el establecimiento y desarrollo de sistemas de medición de desempeño internos en los municipios participantes; precisamente, para establecer esa cultura de medición dentro de su estructura en consistencia con sus propias particularidades. En ese caso, el SINDES funciona como una plataforma de promoción de la cultura de gestión por resultados.

Para esta sección se ha revisado la aplicación del SINDES en dos municipios y los impactos en el cumplimiento del objetivo mencionado. Se seleccionó a los municipios de Puebla y Guadalajara por ser dos casos en los que puede apreciarse claramente el impacto del uso del SINDES.

El caso del municipio de Puebla

Nombre: Puebla de Zaragoza
Estado: Puebla
Ubicación: 110 Kms. al Este de Ciudad de México
Población (2005): 1.5 millones de habitantes
Presupuesto (2005): US \$ 150 millones
Actividad principal: Industria, Comercio y Turismo
Regidores: 21

El municipio de Puebla del Estado de Puebla, se ha mantenido ininterrumpidamente en SINDES desde el año 2004. De la experiencia se destaca lo siguiente:

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

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

- La creación de un Sistema de Medición de Desempeño (SEDEM) interno para el municipio, como iniciativa propia y elaborado con recursos propios.
- La aplicación de este sistema y la generación de impactos tempranos en la gestión del municipio.
- La posibilidad de institucionalizar el SEDEM y el SINDES en el municipio.

La continuidad del SINDES

Administrada por un Alcalde del Partido de Acción Nacional (PAN), Puebla entró al SINDES en el 2004 como miembro de la AMMAC. Durante el segundo semestre del 2005 es electo un Presidente Municipal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien mantiene el interés por el SINDES (un hecho destacable en un contexto donde la continuidad entre administraciones es poco común). El nuevo Alcalde y su equipo de colaboradores, mantienen una visión innovadora de la administración pública, promueven la utilidad de la gestión por resultados y deciden permanecer en la AMMAC. Como incentivo adicional, consideran que seguir con la aplicación de una herramienta utilizada por la administración anterior (y del partido contrario) para medir la gestión, les otorgaría la posibilidad de poder compararse y agregar un elemento técnico a la competencia política. Para esa administración, continuar como parte de la AMMAC (donde la mayoría de los municipios son del PAN) se convierte en una oportunidad de legitimar la gestión al promover el reconocimiento a Puebla según su desempeño frente a otros en la asociación.³⁰

30. Entrevista telefónica con Juan Carlos Morales, Secretario de Planeación e Inversión Pública del municipio de Puebla. 12 de agosto de 2006.

Otro elemento que podría explicar la continuidad del SINDES en el municipio de Puebla es la demanda de los Consejos Ciudadanos de persistir con el sistema. El Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental es uno de los 14 Consejos Ciudadanos existentes en el municipio y que, como se explica en el cuadro siguiente, constituye una plataforma de intercambio entre el Ejecutivo Municipal, el Concejo Municipal y los ciudadanos para darle seguimiento a los programas y proyectos plasmados en el Plan Desarrollo Municipal.

Los Consejos Ciudadanos del Municipio de Puebla

Los Consejos Ciudadanos son un mecanismo para promover la participación ciudadana en el municipio de Puebla desde el año 1985. Establecidos por el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, se han constituido en espacios de análisis, opinión y consulta (sin poder decisorio ni ejecutivo), que participan en el quehacer local junto a las autoridades municipales. En la actualidad, existen 14 Consejos Ciudadanos con competencia en las siguientes materias: cultura, derecho de animales, desarrollo urbano, deporte, ecología, grupos vulnerables, educación, obras y servicios públicos, protección civil, salud, seguridad pública, vialidad y transporte, turismo y desempeño gubernamental. Como parte de su trabajo de incidencia, dichos consejos han logrado los siguientes acuerdos con las autoridades municipales:

- *Creación de una comisión interdisciplinaria, integrada por miembros de distintos consejos (desarrollo urbano, obras y servicios públicos, ecología, vialidad y transporte) para participar en el diseño y seguimiento de las obras contenidas en el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Puebla.*
- *Propuesta del programa “ni una veladora más”, junto al Consejo de Protección Civil para generar conciencia ciudadana en los temas de accidentes de tránsito, sus consecuencias y medidas preventivas, y cumplimiento de las reglas de vialidad del municipio.*
- *Presentación de avances de Monitoreo Ciudadano de diferentes programas del municipio, entre los cuales se citan: Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social y Sistema de Indicadores de Desempeño (SINDES) de la Secretaría de Planeación e Inversión.*

El desarrollo del SEDEM

El SINDES ha prestado su estructura de indicadores y metodología para la creación del SEDEM. Además, continúa ofreciéndole al municipio la posibilidad de hacer comparaciones de información sobre el desempeño en áreas específicas entre municipios; recibir asistencia técnica y capacitación para la operación de instrumentos de medición de desempeño y; legitimarse frente a sus ciudadanos/as, mediante la opción de poder demostrar resultados objetivos (calificados por un tercero distinto a la administración municipal).

Por su parte, el SEDEM fue desarrollado en el marco del programa del gobierno “Gobierno de Resultados y Cercano a la Gente”. Sirve como herramienta de gestión interna aplicable al día a día de la administración del municipio. El SEDEM es mucho más extenso que el SINDES y está vinculado al Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Operativo Anual (POA) y las metas estratégicas y operativas del municipio. Permite que cada área técnica del municipio revise periódicamente la gestión, al mismo tiempo que facilita al Alcalde el monitoreo del cumplimiento de las metas estratégicas del municipio. El SEDEM es también compartido con la ciudadanía mediante los Consejos Ciudadanos en Desempeño Gubernamental.

A diferencia del SINDES, los resultados del SEDEM aún no han sido publicados en la página Web del municipio.

El SEDEM comenzó a operarse en el año 2005 y, a la fecha de conclusión de este estudio, sólo había completado un ciclo. Como herramienta representa una innovación de gestión, elaborada por funcionarios/as del municipio para el municipio, sin ayuda externa y con recursos propios. Aunque joven y susceptible de mejorar, el SEDEM ya está generando algunos impactos tempranos (detallados más adelante) que, de mantenerse, irán fomentando la institucionalización de la herramienta en la administración municipal.

Adicionalmente, el SEDEM es un sistema de evaluación del desempeño municipal que permite relacionar la visión y la estrategia del municipio con sus operaciones, proporcionando información oportuna para la toma de decisiones. Los indicadores estratégicos permiten evaluar la actuación del gobierno municipal en su conjunto, al reflejar el grado de avance en el cumplimiento de los grandes objetivos. Consta de 285 indicadores estratégicos para medir 14 temas prioritarios del ayuntamiento: seguridad, tránsito municipal, empleo, servicios públicos, fomento económico, salud, desarrollo social, arte y cultura, protección civil, ecología y medio ambiente, educación, grupos vulnerables, turismo, gobierno eficiente y transparencia. Estos indicadores están dirigidos a los Regidores, Consejeros Ciudadanos, titulares de las dependencias y organismos municipales y responsables de áreas.

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

A la fecha se ha desarrollado un manual de operaciones del SEDEM y se espera introducir en el Reglamento Orgánico Municipal los principales lineamientos del sistema.³¹ El manual establece las directrices para la construcción de los indicadores y la metodología de medición. Hasta la fecha no se dispone de

un calendario anualizado para la aplicación del SEDEM, pero se han introducido metas de tiempo para la recolección de información en el POA (que incluye a todas las áreas operativas del municipio).

El centro de gravedad para el SEDEM y el SINDES dentro del municipio es la Secretaría de Planeación e Inversiones.³² El SEDEM es operado por 6 personas, a saber, un diseñador de "software", dos operadores del sistema y tres asistentes. El Secretario de Planeación e Inversiones revisa los reportes del sistema y es el enlace directo con el Alcalde, lo que permite que la aplicación del SEDEM y el SINDES goce del respaldo de la máxima autoridad municipal; quien, a su vez, hace uso de la información generada por estas herramientas de manera constante.

La fuente de los datos que contiene el sistema varía. En su mayoría, son generados por las distintas áreas del municipio y otras del gobierno estatal y federal. De esta misma fuente se revisa la información que luego es enviada al SINDES, pero siguiendo los criterios operativos establecidos por ese programa.

Aplicaciones específicas del SINDES y SEDEM e impactos en la gestión

Tanto el SINDES como el SEDEM son regularmente aplicados en varios componentes de la gestión municipal. Entre los más relevantes se encuentran los informes de presentación de resultados del Alcalde al Concejo Municipal y a los ciudadanos y la revisión de los resultados de la gestión por servicios municipales. También, son empleados como mecanismo interno de seguimiento de la gestión.

a. Informes de resultados del Alcalde

Durante la presentación de los resultados de los primeros 100 días de gestión, el Alcalde Enrique Doger

31. El Ejecutivo Municipal se encuentra trabajando en la propuesta reglamentaria que será introducida en el Concejo Municipal.

32. Internamente, la Secretaría de Planeación e Inversión cuenta, en orden jerárquico, con una Dirección de Planeación y Evaluación de la Gestión y un Departamento de Evaluación de la Gestión desde donde se administra el SEDEM.

Guerrero (Administración 2005-2008) expuso los principales avances citando resultados concretos contra metas específicas de la gestión obtenidos del SEDEM. Esto se está convirtiendo en una práctica constante en el municipio, que eleva el perfil e importancia del SEDEM dentro y fuera de la organización.

Aunque los resultados del SEDEM no se comparten de manera abierta con la ciudadanía, como es el caso del SINDES, las rendiciones de cuenta se presentan directamente al Consejo Ciudadano en Desempeño Gubernamental. En esas rendiciones se muestran los informes sobre el avance de la gestión en los programas y proyectos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo. En las reuniones con el Consejo Ciudadano, los Secretarios utilizan el SINDES y el SEDEM para respaldar sus informes y respuestas. Dado que el Consejo Ciudadano tiene acceso a esa información, la discusión es cualificada y centrada

en temas de gestión respaldados con argumentos técnicos.

De esa manera, se promueve también una cultura de transparencia de la información municipal y se facilita la participación ciudadana en la gestión municipal.

b. Análisis de la gestión

Como se mencionó, el uso del SINDES y SEDEM ha impactado positivamente la gestión municipal. Al respecto, la información generada en los indicadores se aplica al análisis de políticas públicas en materia de servicios específicos permitiendo, así, la toma de decisiones documentada. A continuación, se reseñan dos casos de aplicación del SEDEM.

Evaluación de Accidentes Viales en Puebla

Un ejemplo sobre la utilidad operativa del SEDEM como sistema de evaluación del desempeño se relaciona con los accidentes viales. El 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 mediante el módulo "Evaluación POA's" del SEDEM. 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 cruces de la ciudad con mayor número de accidentes. Mediante estas tareas se diagnosticaron 17 puntos conflictivos para incrementar la eficiencia del flujo vehicular y peatonal y otros 6 para mejorar los semáforos. Por otra parte, se realizaron estudios de aforo en vialidades con congestión vial y en las principales avenidas de la ciudad; se aplicó señalización horizontal en 350,000 metros lineales; se colocaron 950 piezas de señalamiento vertical y se firmó un contrato para la adquisición de un sistema de video de vigilancia urbana. Finalmente, se llevaron a cabo campañas de información sobre el uso del cinturón de seguridad y del casco de protección para motociclistas y se impartieron 200 conferencias para difundir entre escolares las normas y dispositivos preventivos de seguridad vial. 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 cual el ayuntamiento decidió fomentar la buena 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) operativas 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. Con estas acciones se pretendió disminuir en un 10% los accidentes ocasionados por conductores en estado de ebriedad y/o bajo la influencia de estupefacientes o drogas y promocionar el uso del casco de seguridad en conductores de motocicletas. Paralelamente, se programaron conferencias sobre educación vial en diferentes instituciones educativas del municipio de manera complementaria con el gobierno del Estado para la integración del programa de educación vial. Luego, hacia el 2006 las cifras SEDEM registran resultados alentadores en este ámbito, aunque todavía son preocupantes los datos en cuanto a accidentes viales.

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el Municipio de Puebla. Estudio de Caso: La Importancia de La Evaluación Integral del Desempeño en el Municipio de Puebla.

Aplicación del SEDEM en la mejora del servicio de iluminación del municipio de Puebla

Una investigación de mercados para conocer la percepción ciudadana respecto de la prestación de los servicios públicos, evidenció que el alumbrado público se valoraba como uno de los servicios más importantes y que la población estaba satisfecha con el mismo, considerándolo como muy competitivo de acuerdo con la escala Gallup. Este servicio estaba dado en concesión a una empresa francesa encargada de la operación y mantenimiento de las luminarias. Sin embargo, aunque el servicio era altamente eficiente también resultaba muy costoso (\$2,259 en promedio por luminaria para el 2003 y \$2,456 en el 2004). Por este motivo, se iniciaron dos acciones para disminuir el costo: (i) rescisión del contrato con la empresa concesionaria y; (ii) la reasignación de las funciones hacia el ayuntamiento. Adicionalmente se colocaron 2,026 luminarias; se puso en marcha el programa de funcionamiento adecuado de la red de alumbrado público de la ciudad y el programa de sustitución de 1,448 lámparas de 250 watts; la reinstalación de 419 dragones; así como la ampliación de la red de luminarias de la ciudad y el programa de mantenimiento permanente de la red del alumbrado público de la ciudad. Luego de estas acciones, el SEDEM resaltó una disminución del costo unitario promedio por luminaria (de \$2,456 en 2004 a \$333 a finales de 2005). Sin embargo, también hubo un decremento en el nivel de calidad del mismo, ya que se incrementaron las peticiones de alumbrado bechas por la ciudadanía. En el 2005 se recibieron en total 942 peticiones, de las cuales 488 fueron resueltas y quedaron en trámite 454. En el primer semestre del 2006 se recibieron 521 peticiones, de las cuales se resolvieron 125 y quedaron en trámite 396. Por otro lado, también se afectó negativamente al número de luminarias en operación. Asimismo, cada vez es menor el número de metros cuadrados de vialidades que es cubierto por luminaria, ya que paulatinamente ha ido disminuyendo de 686 m² por cada luminaria a principios de 2005 a 675 m² por luminaria a mediados de 2006. Derivado de los datos anteriores, el SEDEM permitió concluir que aunque ha habido aborro en los costos de operación y mantenimiento por luminaria, también se ha experimentado una disminución en las luminarias operando y un aumento considerable en el número de peticiones ciudadanas que quedan sin solventar; por lo que habrá que considerar destinar más recursos materiales, humanos y económicos a mejorar este servicio, sobre todo, en lo que respecta al mantenimiento.

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por el Municipio de Puebla.

c. Seguimiento interno de la gestión

Los reportes presentados por la Secretaría de Planeación e Inversión al alcalde, sirven también para evaluar el cumplimiento de metas internas en el municipio por parte de las distintas secretarías operativas. Normalmente, estas evaluaciones se realizan basadas en denuncias o crisis institucionales generadas desde la relación con los ciudadanos y con base en consideraciones políticas. Sin embargo, mediante la información de los indicadores del SEDEM, se ha podido dar seguimiento a denuncias sobre la baja calidad de algún servicio e identificar las posibles causas de los problemas, con base en el análisis de la información arrojada por los indicadores que muestra tendencias en los procesos y resultados en el servicio o departamento específico revisado.

Institucionalidad del SINDES y SEDEM

El establecimiento del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental y la posibilidad de que la obligatoriedad y funcionamiento del SEDEM y el SINDES sea considerada en un reglamento municipal, fortalecen la probabilidad de institucionalizar la práctica de medición de desempeño en el municipio de Puebla. El Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental ha sido creado por reglamento municipal y tiene como principal función darle seguimiento a los resultados del SINDES y el SEDEM. Mientras que el Ejecutivo Municipal está desarrollando una reforma el Reglamento Orgánico Municipal para incluir la operación y funcionamiento del SEDEM y SINDES.

Aunado a la institucionalidad de los programas de medición de desempeño, figura el traspaso de responsabilidades sobre el manejo y coordinación del SINDES y el SEDEM dentro de la estructura orgánica del municipio a la Secretaría de Planeación e Inversiones (la cual cuenta con la Dirección de Planeación y Evaluación de la Gestión y el Departamento de Evaluación de la Gestión).

El caso del Municipio de Guadalajara

Nombre: Guadalajara
Estado: Jalisco
Ubicación: 535 Kms. al Oeste de Ciudad de México
Población (2005): 1.6 millones de habitantes
Presupuesto (2005): US \$ 260 millones
Actividad principal: Industria, Comercio y Turismo
Regidores: 19

El Municipio de Guadalajara del Estado de Jalisco es uno de los fundadores del SINDES y ha participado en el programa desde su inicio en el año 2002. De la revisión de la experiencia de aplicación del SINDES en Guadalajara sobresalen los siguientes aspectos:

- La continuidad en la aplicación del SINDES durante 4 años consecutivos.
- El desarrollo de un Sistema de Información Municipal (SIM) generado a partir de la experiencia del SINDES.
- Los esfuerzos para institucionalizar el SINDES.

La continuidad en la aplicación del SINDES

Habiendo participado en el diseño del sistema en el 2001, Guadalajara se ha mantenido ininterrumpidamente en el SINDES hasta la actualidad, pasando por dos administraciones municipales del mismo partido político.

El municipio participó durante las discusiones iniciales que llevaron la idea del SINDES a materializarse como programa. La motivación original de formar parte del SINDES era ser fundador de una herramienta innovadora que demostrara los esfuerzos del municipio por modernizar su gestión. El énfasis dado a la aplicación del SINDES en la municipalidad ha variado con el tiempo. Durante el diseño, el compromiso hacia el SINDES

recayó sobre los funcionarios de la municipalidad, quienes fueron asignados al equipo técnico durante dicha etapa. Su participación en las reuniones del equipo técnico de diseño del SINDES y su trabajo posterior dentro de la municipalidad mantuvieron un perfil bajo durante algún tiempo. Además, debieron enfrentar algunos obstáculos durante la aplicación del SINDES.

Ese perfil se elevó con la presentación de los resultados de la municipalidad en el informe anual del SINDES. La prensa utilizó la información para evaluar la gestión del Alcalde, destacando sólo los aspectos donde el municipio se encontraba por debajo del promedio de los participantes. Esa situación casi condujo a la retirada del municipio del SINDES y del funcionario encargado, pero también representó una oportunidad para consolidar la presencia de la herramienta en la oficina del Alcalde. A partir de ese momento, se ha institucionalizado la publicación de los resultados del SINDES en el informe anual del municipio y se ha demostrado liderazgo mediante una gestión transparente que ha encontrado receptividad en el público.

La importancia del SINDES se incrementó durante la siguiente gestión con las nuevas autoridades electas el año 2003 y contó con el apoyo directo del nuevo Alcalde, quien aprobó la creación de la Dirección de Indicadores de Desempeño (encargada de dar seguimiento al SINDES). Antes de terminar su período de gobierno, el Alcalde Emilio González Márquez fue electo recientemente gobernador del Estado de Jalisco para el período 2007-2013, lo que pone a prueba una vez más la continuidad del SINDES dentro del municipio con el nombramiento de un Alcalde Interino.

En el caso de Guadalajara, el principal impacto del SINDES se observa en la generación de herramientas basadas en indicadores para transparentar la gestión pública, específicamente, la creación del Sistema de Información Municipal (SIM).

El desarrollo del Sistema de Información Municipal (SIM) a partir del SINDES

Aunque han existido intentos de desarrollar una herramienta de medición de desempeño en el municipio de Guadalajara que complementa al SINDES, a la fecha sólo existe el Sistema de Información Municipal. El SIM tiene un módulo específico de monitoreo que le otorga a la ciudadanía una herramienta versátil para evaluar la gestión de la administración municipal, mediante indicadores de desempeño municipales establecidos mes a mes en el portal del municipio: www.guadalajara.gob.mx. Mediante dicha herramienta, el/la ciudadano/a puede generar grupos de indicadores y monitorear individualmente los valores que adquieran cada una de las variables que intervienen en la constitución de un indicador. De este modo, permite contestar preguntas asociadas a la gestión, por ejemplo: índice de delitos en la ciudad, número de metros cuadrados de pavimentación efectuados en el último mes, ingreso mensual por concepto de pago del impuesto predial; entre otras.

El SIM ha servido al Alcalde para dar seguimiento al trabajo de las diferentes dependencias del municipio, al permitirle contar con información sobre los resultados de la gestión, aunque sin su comparación con las metas previstas.

Esfuerzos para institucionalizar el SINDES

La aplicación de cuatro ciclos diferentes del SINDES, ha permitido cierto nivel de institucionalización dentro del municipio. Aunado a ello, la aplicación del SIM como fuente de consulta directa del público hace que la herramienta sea apropiada más allá del municipio. Para complementar ese avance, se espera elaborar una normativa específica para el SINDES que permita su institucionalización como instrumento dentro de la organización.

Al igual que Puebla, Guadalajara cuenta con una Dirección de Indicadores supeditada a la Coordinación de Mejoramiento de la Función Pública. Esta dirección, que tiene como responsabilidad primordial el manejo del SINDES y el SIM, no se encuentra bajo la Secretaría General de Planeación donde se concentra la responsabilidad de evaluación de la gestión.

Desafíos del SINDES

Después de cuatro años, el SINDES sigue enfrentando desafíos importantes para crecer como programa y consolidarse en el tiempo. La elevada fluctuación de municipios que participan en el programa y la limitada inscripción (hasta el momento sólo 34 municipios han participado) evidencian la pérdida de interés de los participantes y la necesidad de encontrar respuestas para motivar una mayor participación en el programa. En la actualidad, de los 8 municipios que participan activamente en el ciclo 2006,³³ 4 se han mantenido desde el inicio del programa. Los casos de Puebla y Guadalajara demuestran el potencial de la herramienta y arrojan algunas luces sobre las razones para utilizar el SINDES.

La revisión de los desafíos puede ayudar a visualizar la verdadera riqueza del modelo fomentado por el SINDES en el ámbito municipal, no sólo de México sino también de otros contextos similares.

Los retos pueden clasificarse en dos categorías: aquellos relacionados a la cultura política existente en la administración municipal del país y los que se derivan de las limitaciones propias del contexto institucional de la descentralización en México.

33. En SINDES 2006 participaron como observadores cuatro municipios: Playas de Rosarito (Baja California), Tuxpan (Nayarit), Iguala (Guerrero) y Carmen (Campeche). Se espera que para la edición 2007, estos municipios participen de manera activa, es decir, aportando datos para su procesamiento.

Cultura política en el nivel municipal

El SINDES se ha desarrollado en un contexto con resistencias naturales a la cultura de medición y transparencia que sirve de fundamento al sistema. Para muchos, la posibilidad de evaluar abiertamente la gestión puede representar una amenaza, ya que, no necesariamente, muestra la mejor cara de la administración municipal y puede ser percibida como un instrumento que permite develar los errores y debilidades del gobierno de turno. Dicha percepción es el principal factor a vencer, tanto en el proceso de “venta de la idea” como durante la aplicación de la herramienta. Lo importante, en este caso, no sólo es hacer firmar la intención de participar en el programa, sino también lograr resultados tangibles en el corto plazo, es decir, que representen incentivos para las autoridades políticas durante la gestión y frente a los ciudadanos. Así, por ejemplo, la situación que en un primer momento se presentó como una crisis para el SINDES en el caso de Guadalajara (cuando los medios de comunicación tomaron la información del sistema y publicaron sus resultados), más adelante se convirtió en un valor apreciado por la ciudadanía (que percibieron mayor transparencia en la gestión municipal) y rindió crédito a la administración municipal.

Las limitaciones del contexto institucional

El contexto institucional de la descentralización en México, no ofrece muchos incentivos para el uso de herramientas de medición de desempeño; más allá de la delegación de responsabilidades a los municipios. El corto período de gobierno establecido para los Presidentes Municipales (3 años sin posibilidad de reelección), se convierte en un gran obstáculo para la continuidad requerida en perspectiva de la consolidación del SINDES.

Existe una propuesta de enmienda constitucional que retoma temas municipales y sugiere la introducción de mecanismos que promueven la gestión por resultados a ese nivel de gobierno. De hacerse

efectiva dicha reforma, se logrará marcar un avance importante que suscitará el interés hacia el uso de herramientas de medición como el SINDES y otras similares. Sin embargo, en el presente es posible legislar en la materia mediante reglamentos municipales aunque, en gran medida, depende del grado de institucionalidad y de la voluntad política del propio municipio; como es el caso del municipio de Naucalpan en el Estado de México, que ha aprobado un Reglamento del Consejo de Administración de Indicadores de Gestión. Bajo esa misma idea opera el Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental de Puebla y la propuesta de reglamento del Sistema de Evaluación de Desempeño Municipal (actualmente en elaboración en este municipio).

Los cambios de autoridades cada 3 años se convierten en el principal promotor de la desprofesionalización de la gestión pública al nivel local, en donde existe una alta rotación de funcionarios/as y alta dependencia de las líneas políticas de los partidos asociadas a los resultados electorales. Frente a esta limitación, la continuidad requerida en la administración municipal para la apropiación de herramientas de medición de desempeño se presenta cuesta arriba. Los casos de Puebla y Guadalajara explican como se ha logrado cierta continuidad debido, en cierta medida, al alto nivel profesional del personal ejecutivo del municipio y sus antecedentes técnicos, el esfuerzo individual de los coordinadores del sistema y la voluntad política de construir una gestión de calidad y medible por parte de la máxima autoridad del municipio. También, en ambos casos se pueden identificar estructuras organizacionales sólidas en comparación con otros municipios que han participado en el sistema.

En este contexto, se requiere hacer un esfuerzo mayor de difusión y concientización de las bondades del SINDES como programa; no solamente entre los municipios, sino también entre agentes clave de la sociedad civil interesados en la gestión municipal.

Las expectativas hacia el SINDES

El SINDES es un primer intento originado desde los municipios (bottom-up), sustentado en la existencia de una instancia asociativa municipal que ha servido como centro de gravedad técnico. Sin embargo, el desarrollo del programa aún tiene algunas limitaciones de orden técnico que están impactando el uso del sistema por más municipios.

El interés preliminar de muchos municipios participantes en el SINDES fue obtener información práctica para evaluar su gestión y aplicar medidas correctivas. En muchos casos, la expectativa es que los resultados del SINDES son suficientes para resolver los problemas del municipio sin mayor esfuerzo. En otros, el esquema del SINDES no se adapta a las características específicas de los municipios participantes.

El SINDES genera información externa que permite hacer comparaciones entre los municipios participantes. No obstante, se trata de información que requiere ser aplicada en el contexto del municipio, mediante procesos de análisis internos en cada una de las áreas operativas y estratégicas e, idealmente, comparación de la información del SINDES contra la arrojada por sistemas internos de evaluación del desempeño. Esto exige una mayor apropiación y conciencia por parte de los funcionarios participantes y eleva el grado de complejidad del uso del SINDES.

Asimismo, al ser un programa diseñado para realizar comparaciones entre municipios, el SINDES tiene una cobertura e indicadores estándares para los participantes, los cuales podrían ser aplicables entre municipios de características similares; pero no entre aquellos municipios con una capacidad institucional inferior o que no alcanzan la cobertura de la tipología de municipios promedio sobre los que se desarrolló el programa.

Elementos replicables del modelo SINDES

La experiencia del SINDES de México es innovadora dado que promueve un enfoque “bottom up”, donde los municipios son protagonistas en el impulso de la plataforma y su concepto, diseño e implementación. Junto a una asociación de municipios, un grupo de ellos ha constituido una plataforma para promover gestión por resultados de tipo voluntaria y con la posibilidad de expandirse a un número mayor de municipios.

Después de cinco años funcionando, la idea sigue enfrentando desafíos importantes para su consolidación, pero ha dejado algunos elementos y lecciones aprendidas que pueden ser de utilidad en otros contextos similares. A continuación se presentan los principales temas replicables de la experiencia del SINDES México.

La idea del consorcio entre municipios para promover la medición de desempeño

El SINDES parte de dos premisas fundamentales:

- Una asociación voluntaria de municipios para desarrollar un sistema de apoyo a la evaluación del desempeño de la gestión de los participantes, y
- La generación y mantenimiento de una plataforma que promueva la agenda técnica, operada por un tercero.

A diferencia de otros programas o plataformas identificados en México y la región, el SINDES es desarrollado desde la perspectiva e intereses locales (“bottom up”) como un servicio a los municipios que deciden participar del sistema. Ello supone la existencia de un interés de los participantes por

introducir la cultura de gestión por resultados y la adecuación del programa a las características e intereses de los mismos.

La plataforma operativa del programa se ubica en una asociación de municipios que, además de la agenda de representación política, ha asumido un rol de apoyo técnico de los municipios participantes. Paralelamente, considera la existencia de un centro de gravedad en los municipios participantes, para coordinar los procesos operativos del programa. Dicho vértice permite legitimar los resultados reportados por el SINDES, al ser un tercero distinto al municipio que publica la información y; por otro lado, darle un carácter de continuidad y permanencia técnica al programa más allá de los cambios de autoridades y funcionarios a nivel de cada municipio participante. Además, funciona como centro de apoyo técnico y de intercambio de conocimiento a los participantes.

El SINDES ha demostrado que la existencia de la plataforma y su continuidad en el tiempo ha logrado promover el desarrollo de instrumentos similares en varios de los municipios participantes en el programa; lo cual ayuda al desarrollo de una cultura interna de medición de desempeño. El desarrollo del SEDEM en Puebla y el SIM en Guadalajara, son dos ejemplos concretos de la influencia del SINDES. Probablemente, estos sistemas no existirían sin la experiencia previa del SINDES. Esa plataforma permanente ayuda a fomentar los procesos y la cultura necesarios para poder implantar sistemas de medición de desempeño, apoyando con la experiencia, herramientas y la gestión del conocimiento.

El potencial de replicabilidad de este concepto dependerá, en gran medida, de la existencia de los arreglos institucionales y de la conciencia y cultura asociativa municipal que rija en el contexto donde se pretenda implementar. En todo caso, es una alternativa posible a los esquemas "top down", manejada desde el nivel central sin la participación de municipios como actores principales. El desafío es mantener el interés de los parti-

cipantes mediante la disseminación de resultados e impactos concretos del uso de este tipo de herramientas en la gestión del municipio.

Los mecanismos para la institucionalización de sistemas de medición de desempeño municipal

La experiencia del SINDES da cuenta de algunos espacios institucionales que apuntan hacia la consolidación del programa en el largo plazo. Entre los principales mecanismos desarrollados se encuentran: el establecimiento en la estructura orgánica del municipio de oficinas específicas encargadas del SINDES y sistemas internos de medición de desempeño; la generación de espacios ciudadanos, como los Consejos de Ciudadano de Puebla, especializados en el seguimiento de la gestión municipal mediante el uso de sistemas de medición de desempeño y regulados mediante ordenanzas municipales y; la reglamentación de las operaciones y procesos relativos a la operación de los sistemas de medición de desempeño (casos de Guadalajara y Naucalpan).

El proceso de diseño del SINDES

Del proceso de diseño del SINDES se desprenden algunos elementos que pueden ser considerados en casos similares. En primer lugar, desarrollado desde una plataforma asociativa municipal, el diseño incluyó a los municipios fundadores como protagonistas. Para ello, se constituyó un equipo técnico responsable del diseño de los indicadores y procesos del programa, donde participaron cuadros profesionales autorizados por la máxima autoridad municipal de cada municipio. La participación de los funcionarios municipales en el diseño, quienes luego se encargarían en la implementación como responsables de la coordinación interna del SINDES en sus respectivas jurisdicciones, permitió la apropiación temprana de la herramienta. Más aún, estos profesionales asumieron el

liderazgo dentro de sus municipios; en muchos casos, para continuar participando en el SINDES, a pesar de la resistencia institucional y de factores políticos propios de sus municipios.

El proceso de diseño también estuvo caracterizado por la promoción del consenso entre los participantes durante la definición de los indicadores. Dicho proceso, que duró aproximadamente un año, permitió el desarrollo de una herramienta aprobada por los participantes (quienes luego serían los ejecutores).

A pesar de la apertura del proceso, fue importante contar con la facilitación de un grupo de expertos técnicos para guiar las discusiones y no perder de vista las orientaciones conceptuales y metodológicas; especialmente en un ambiente donde existía resistencia e influencia política en la definición de la herramienta. En ese contexto, los técnicos de AMMAC apoyados por los especialistas de ICMA, encauzaron las discusiones permitiendo mantener en el tope de la agenda, los objetivos técnicos del SINDES por sobre cualquier otro.

Esa participación de los técnicos de AMMAC e ICMA, evitó un rol protagónico durante el diseño, para mantener la "propiedad" del proceso entre los "socios" del consorcio que aplicarían el programa en el futuro. Ese es un elemento fundamental a tomar en cuenta en otros contextos, frente a la marcada tendencia de contratar consultores para desarrollar este tipo de herramientas, con una participación pasiva de los beneficiarios; lo cual genera resistencias y/o apatías durante la etapa de implementación del programa.

Anexo 1

Formulario SINDES

FORMULARIO SINDES (Ejemplo)			
Programa SINDES, Edición 2006.		Asociación de Municipios de México (AMMAC)	
RECOLECCIÓN DE BASURA			
Número	Descripción	Unidad de Medida del Resultado	Respuesta
1.1.1	Número de viviendas que reciben el servicio de recolección de basura agregado en: Zona rural.	UNIDADES	
1.1.2	Número de viviendas que reciben el servicio de recolección de basura agregado en: Zona urbana.	UNIDADES	
ALUMBRADO PÚBLICO			
Número	Descripción	Unidad de Medida del Resultado	Respuesta
3.4.2	m2 totales de vialidad en el municipio en: Zona urbana.	M2	
3.5.1	Costo anual de operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público.	MILES DE PESOS	
AGUA POTABLE Y DRENAJE			
Número	Descripción	Unidad de Medida del Resultado	Respuesta
4.1.1	Número de predios con servicio de agua potable 24 horas al día (promedio de horas diarias en función de la semana) en: Zona rural.	UNIDADES	
4.1.2	Número de predios con servicio de agua potable 24 horas al día (promedio de horas diarias en función de la semana) en: Zona urbana.	UNIDADES	

Anexo 2

Indicadores SINDES

RECOLECCION DE BASURA	
Cobertura (%) servicio de recolección de basura en zona rural y urbana	Mide el porcentaje de cobertura del servicio de recolección de basura en el municipio.
Costo promedio del servicio de recolección de basura en vivienda atendida	Medir el costo promedio de la recolección de basura en vivienda atendida.

DISPOSICIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS	
Calidad del sitio de la disposición final de los residuos sólidos	Clasificar la calidad de la infraestructura del lugar donde se disponen los residuos sólidos.
Calidad en la operación de los sitios de disposición final de los residuos sólidos	Clasificar la calidad de los sitios de disposición final de los residuos sólidos.

ALUMBRADO	
Relación de m2 de vialidad por luminaria	Medir el número de luminarias existentes por cada metro cuadrado de vialidad.
Costo promedio de operación y mantenimiento por luminaria	Medir el costo de operación y mantenimiento por luminaria existente.

AGUA POTABLE	
% Cobertura del servicio de agua potable por horas a predios urbanos	Clasificar el nivel de calidad en el servicio de agua potable.
Costo de servicio a la red de agua potable por toma	Medir el costo de servicio a la red de agua potable por toma.
% Cobertura de la red de drenaje en zona urbana	Medir el nivel de cobertura de la red de drenaje.
% de predios con fosa séptica con respecto a predios sin conexión a red de drenaje en zona urbana	Conocer del universo de los predios sin conexión a la red de drenaje, que porcentaje tiene fosa séptica.
Costo anual de operación y mantenimiento de la red de drenaje por habitante	Medir el costo servicio de la red de drenaje por conexión.
Costo de tratamiento por m3 de agua residual	Medir el costo de tratamiento del metro cúbico de agua residual.
Calidad del agua tratada que se entrega a cuerpos receptores propiedad de la nación	Clasificar el nivel de calidad del agua tratada que se entrega a receptores.

CONSTRUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE VIALIDADES	
(%) de vialidades sin tratamiento básico para rodamiento en zona habitada	Determinar el porcentaje de vías públicas sin ningún tipo de tratamiento básico para rodamiento de vehículos.
Costo promedio de mantenimiento de vialidades (m2)	Determinar el costo por metro cuadrado de mantenimiento a vialidades.

PARQUES Y JARDINES	
m2 de áreas verdes por cada mil habitantes en zona urbana	Determinar el número de metros cuadrados de áreas verdes por cada mil habitantes
m2 de módulos de recreo por cada mil habitantes en zona urbana	Determinar el número de metros cuadrados de módulos de recreo existentes por cada mil habitantes.
SEGURIDAD PÚBLICA	
Policías operativos de seguridad pública por cada mil habitantes	Determinar el número de policías operativos por cada mil habitantes.
Costo anual de operación del órgano de seguridad pública/tránsito por habitante	Determinar el costo por habitante del Órgano de Seguridad Pública/Tránsito.
Inversión en programas de prevención por cada mil habitantes	Determinar la inversión en programas de prevención por cada mil habitantes.
Detenidos por cada mil habitantes	Determinar el número de detenidos por cada mil habitantes.
% de detenidos por faltas administrativas	Determinar del universo de detenidos, el porcentaje que corresponde por faltas administrativas.
% de remitidos al ministerio público federal del total de número de detenidos	Determinar del universo de detenidos, el porcentaje que fue remitido al ministerio público federal.
% de remitidos al ministerio público del fuero común del total de número de detenidos	Determinar del universo de detenidos, el porcentaje que fue remitido al ministerio público del fuero común.
Número de infracciones con respecto al parque vehicular	Conocer el índice de infracciones aplicadas en el municipio con relación al parque vehicular.

SEGURIDAD PÚBLICA (cont.)	
Accidentes viales por cada mil vehículos	Determinar el número de accidentes viales por cada mil vehículos.
% de accidentes viales donde está involucrado el transporte urbano	Determinar el porcentaje de accidentes viales en los que esta involucrado el transporte urbano.
% de policías graduados de la academia de policía	Conocer el porcentaje de la fuerza policiaca que proviene de la academia de policía.
% de quejas en la dirección de tránsito con respecto al total de quejas en el órgano de seguridad pública/tránsito	Conocer, del total de quejas en contra de el Órgano de Seguridad Pública/Tránsito, el porcentaje de quejas generadas por la Dirección de Tránsito.
% de quejas de la dirección de tránsito que sí procedieron con respecto al total de quejas presentadas	Conocer del total de quejas en contra del Órgano de Seguridad Pública/Tránsito, el porcentaje de quejas que si procedieron.
% de quejas en la dirección de policía con respecto al total de quejas en el órgano de seguridad pública/tránsito	Conocer, del total de quejas en contra el Órgano de Seguridad Pública/Tránsito, el porcentaje de quejas generadas por la Dirección de Policía.
% de quejas de la dirección de policía que sí procedieron con respecto al total de quejas presentadas	Conocer del total de quejas en contra de la Dirección de Policía, el porcentaje de quejas que si procedieron.
% de bajas definitivas con relación al total de policías	Conocer el porcentaje de policías dados de baja de manera no voluntaria del total de policías

TESORERIA	
Autonomía financiera	Medir el grado de autonomía financiera.
Relación del gasto administrativo contra los ingresos propios	Medir el gasto administrativo en relación con los ingresos propios.
Eficiencia en el monto de recuperación del impuesto predial	Medir la eficiencia en el cobro de impuesto predial por monto o valor total de la factura.
Eficiencia en el cobro de cuentas por impuesto predial	Medir la eficiencia en el cobro de impuesto predial según el cobro de cuentas de predial.
Activos líquidos remanentes de gasto corriente al cierre 31 de diciembre con respecto a pasivos de corto plazo (en porcentaje)	Medir el monto de activos líquidos remanentes al 31 de diciembre para enfrentar los pasivos de corto plazo.
Capacidad de presupuestación de los ingresos municipales	Medir la eficiencia en la capacidad de presupuestar los ingresos municipales.
Capacidad de presupuestación de los egresos municipales	Medir la eficiencia en la capacidad de presupuestar los egresos municipales.
% de gasto administrativo con relación al gasto total	Medir la eficiencia en el gasto administrativo con relación al gasto total.

TESORERIA (cont.)	
% de compras realizadas por caja chica con respecto al número total de compras	Determinar el porcentaje del número de compras que se realizan por caja chica.
% de compras realizadas por caja chica con respecto al monto total de compras	Determinar el porcentaje del monto de compras que se realizan por caja chica.
Grado de descentralización de las compras (en porcentaje)	Determinar el porcentaje de las secretarías/direcciones del Ayuntamiento que cuentan con una caja chica para realizar compras.
% de compras licitadas con respecto al número total de compras	Determinar el porcentaje de compras que fueron licitadas.
% de compras licitadas con respecto al monto total de compras	Medir el porcentaje de compras licitadas.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
Empleados municipales por cada mil habitantes	Determinar el número de empleados municipales por cada mil habitantes.
Promedio de días para la adquisición de bienes y servicios	Determinar el número promedio de días para la adquisición directa de bienes y servicios.
Promedio de días para procesar lo siguiente:	Determinar el número de días que se requiere para la realización de los siguientes trámites; a) Licencia o renovación de licencia para negocios, b) Permiso de construcción de una adición (residencial/comercial) y c) Carta de No adeudo de predial

Anexo 3

Sistemas de medición de desempeño

No.	Sistema de Indicadores	Tipo	Quiénes lo operan	Como se opera	Nexo en la operación con otros niveles de gobierno	Conocimiento de la población beneficiaria
1.	Desde Lo Local	Sistema	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)	La herramienta es una guía basada en 39 indicadores con tres métricas de medición de "rojo", "amarillo" y "verde", para que las autoridades y funcionarios municipales tomen las decisiones y acciones que tengan un mayor impacto en la ciudadanía.	Vincula gobierno federal, estatal y municipal	Es de conocimiento público ya que la información esta en el Internet.
2.	Sistema de Indicadores de Gestión	Sistema	Banco Nacional de Obras (BANOBRAS)	Banobras, a través de sus actuales programas de crédito, incorpora diversos esquemas de indicadores de gestión para fomentar el cambio estructural y medir los impactos en el desarrollo. Estos indicadores son: - Operación: 1) Cobertura-recolección, 2) Cobertura-disposición, 3) Eficiencia de equipamiento, 4) Eficiencia operativa (recursos humanos), 5) Recuperación de Materiales. - Gestión: 6) Eficiencia Administrativa, 7) Unidad de atención ciudadana, 8) Profesionalización, 9) Control de Residuos Peligrosos, 10) Padrón de usuarios, 11) Campañas.	Vincula gobierno federal, estatal y municipal	Es de conocimiento público ya que la información esta en el Internet.
4.	Ciudades Competitivas	Estudio (realizado en 2003)	Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) / Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)	En este documento se revisan algunos índices de competitividad urbana existentes y se presenta una propuesta metodológica para la elaboración de un índice de competitividad para las ciudades mexicanas. Contiene cuatro componentes que pueden identificarse analíticamente: a) Económico: perfil de desarrollo local y el potencial de inserción a la economía global. b) Sociodemográfico: características poblacionales que determinan diferenciales en la competitividad. c) Urbano espacial: características de infraestructura urbana, de la calidad de los servicios urbanos, del equipamiento en educación, salud, medio ambiente, parques industriales y telecomunicaciones, y d) Institucional: características gubernamentales, marco legal y regulatorio.	No hay un nexo con otros ordenes de gobierno, pero la información que genera es para uso público (incluido gobierno federal y estatales)	Es de conocimiento público ya que la información esta en el Internet.
5.	Desempeño del Gobierno en los municipios mexicanos	Estudio (elaborado en 2002)	Instituto Tecnológico de Monterrey	En esta obra se propone una metodología para medir en forma relativa el desempeño del gobierno en los 100 municipios más poblados de México, mediante el empleo de indicadores objetivos para cada una de las siguientes áreas: I. Económica. II. Provisión de servicios: Este grupo de indicadores se divide a su vez en cuatro áreas: 1) servicios básicos, 2) servicios de salud, 3) servicios de educación y 4) servicios de seguridad. III. Finanzas públicas: El índice de finanzas públicas está integrado por dos subíndices: 1) desempeño fiscal y 2) desempeño financiero. La obra se basa en la formación de índices de desempeño relativos sustentados por información oficial y disponible al público en general.	No hay un nexo con otros ordenes de gobierno, pero la información que genera es para uso público (incluido gobierno federal y estatales)	Es de conocimiento público ya que la información esta en el Internet.
6.	Sistema de Indicadores de Gestión Municipal (SIGEM)	Sistema	CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) e INDESOL (Instituto Nacional Para el Desarrollo Social)	Base sistematizada para el diagnóstico global en tres áreas temáticas: servicios, gestión y finanzas y demandas de la ciudadanía.	No hay un nexo con otros ordenes de gobierno, pero la información que genera es para uso público (incluido gobierno federal y estatales)	Es de conocimiento público ya que la información esta en el Internet.
7.	Programa CIMTRA	Sistema	Diversas ONGs (coordinadores: CESEM, Localis, ICMA, Alianza Cívica y Vertebral)	Su objetivo es medir la transparencia en gobiernos locales al tiempo de coadyuvar en la institucionalización de la relación Gobierno-Sociedad. La medición se realiza mediante la aplicación de un cuestionario de 31 preguntas las cuales en conjunto tienen un valor de 100 puntos.	No hay un nexo con otros ordenes de gobierno, pero la información que genera es para uso público (incluido gobierno federal y estatales)	Es de conocimiento público ya que la información esta en el Internet.

Anexo 4

Publicaciones



Referencias Bibliográficas

- AMMAC. *Reporte de Resultados del Sistema de Indicadores SINDES 2004*. Presentado en Rueda de Prensa). Ciudad de México, México. 1° de Diciembre del 2005.
- Cavero, Enrique; Orihuela, Isela y Zicardi, Alicia. **Ciudades Competitivas y Ciudades Cooperativas (Conceptos Claves y Construcción de un Índice para las Ciudades Mexicanas)**. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)/Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Documento de Trabajo No. 139, División de Administración Pública CIDE. México. 2003.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. **Municipio de Puebla: Experiencia Capitalina**. Puebla, México. 2006.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. *Innovación y Competitividad Municipal* (Presentación). Puebla, México. 2006.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. *"Código Reglamentario para el Municipio de Puebla"*. Puebla, México. 1° de Enero del 2005.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. **Reglas de Operación SEDEM**. Puebla, México. Junio 2006.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. **Módulo de Ayuda al Usuario** (Help). (Documento borrador) Puebla, México. 2006.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. **Documento de Visión del SEDEM**. Puebla, México. Julio 2006.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. *Segundo Reporte de Evaluación de Indicadores Estratégicos*. (Presentación). Puebla, México. Julio 2006.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. **Resultados del Programa 100 Días de Gestión**. Puebla, México. Mayo 2005.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla, Dirección de Planeación y Evaluación de la Gestión. **Propuesta de Inclusión de los Temas de Planeación y Evaluación en el Código Reglamentario del Municipio de Puebla**. Puebla, México. 2005.
- Honorable Ayuntamiento de Puebla. *Programas de Evaluación para la Rendición de Cuentas* (Presentación). Puebla, México. Sin fecha de publicación.
- Municipio de Guadalajara, Dirección de Indicadores de Desempeño. **Indicadores de Desempeño 2005**. Guadalajara, México. Fecha de publicación desconocida.
- Ibarra Salazar, Jorge; Sandoval Musi, Alfredo; Sotres Cervantes, Lida y Pérez Alanís, Rodrigo. **Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos**. Administración y Finanzas, Departamento de Economía, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Monterrey, México. Junio 2002.
- ICMA y AMMAC. **Manual para la implementación del sistema de indicadores de desempeño-SINDES II- (Resumen)**. México. Mayo 2004.

INDESO. **El Desempeño de los Servicios Públicos y el Rol del Gobierno Local.** Informe Final INDESO Centro Norte de México. Guadalajara – México. Agosto 2002.

Unidad Municipal de Información. **Reglamento del Consejo de Administración de Indicadores de Gestión del Municipio de Naucalpan de Juárez, México. 2003-2006.** México. Septiembre 2003.

Entrevistas

Rubén Fernández Aceves, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de México (AMMAC).

Ángel Erick Santiago Hernández, Director de Programas de la Asociación de Municipios de México (AMMAC).

Juan Carlos Morales Páez, Secretario de Planeación e Inversión, Municipio de Puebla de Zaragoza, Puebla.

Carlos Cruz Villanueva, Director de Planeación y Evaluación de la Gestión, Municipio de Puebla de Zaragoza, Puebla.

Francisco Ablanedo Salazar, Jefe del Departamento de Planeación, Municipio de Puebla de Zaragoza, Puebla.

Verónica López Morales, Jefa del Departamento de Evaluación de la Gestión, Municipio de Puebla de Zaragoza, Puebla.

Sergio Gómez Partida, Director de Planeación, Municipio de Guadalajara.

Octavio Chávez Alzaga, Director, ICMA-México

**Todas las entrevistas fueron realizadas entre el 2 y 6 de agosto del 2006.*

Capítulo 5

Herramientas de Medición de Desempeño Municipal: la experiencia en El Salvador

En el contexto de desarrollo del sector municipal de El Salvador, se han realizado esfuerzos significativos para generar instrumentos de diagnóstico, evaluación y medición de la capacidad institucional y, en alguna medida, del desempeño de la gestión municipal. Desde el año 1994 se han llevado a cabo varios programas para desarrollar e implementar ese tipo de instrumentos, gracias al reconocimiento que le ha otorgado el gobierno de El Salvador al rol de los municipios en el desarrollo del país, la lucha contra la pobreza y la respuesta de la cooperación internacional con programas de fortalecimiento institucional municipal y promoción de la descentralización. Desde allí se han identificado necesidades de asistencia técnica para mejorar la capacidad de los municipios y evaluar el rendimiento de la inversión realizada en ese sector.

La promoción de políticas públicas en el sector municipal ha repercutido en un crecimiento importante de la oferta de asistencia técnica local, con la presencia actual de una red de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y firmas privadas de consultoría, que han venido aportando sobre el tema. Desde esa perspectiva, se han generado varios instrumentos para mejorar la capacidad institucional y la gestión de los gobiernos locales en el país, entre los cuales se destacan alrededor de 8 sistemas de indicadores municipales que buscan medir distintas áreas de la función municipal: administrativa y financiera, gestión de servicios públicos y desarrollo económico; entre otras funciones.

La mayoría de dichas experiencias se concentra en el establecimiento de parámetros de medición para evaluar la capacidad institucional de los municipios y, con base en dicha información, diseñar e implementar programas de asistencia técnica desde el gobierno nacional. En menor medida, se han creado herramientas para promover la evaluación del desempeño de la gestión desde el municipio.

Precisamente, la diversidad en las iniciativas encontradas, motivaron la selección de El Salvador como objeto de análisis en el presente estudio comparado regional. En primer momento, se pretende documentar las distintas experiencias de manera general, para luego analizar en detalle dos casos concretos: el instrumento Diagnóstico Financiero Municipal (DAFIMU) y el Sistema de Auto Evaluación de la Gestión, promovido por el Grupo Gestor. El DAFIMU, desarrollado en el marco del programa de Fortalecimiento Financiero Municipal (FORFIM) bajo el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), es una herramienta diseñada para diagnosticar la capacidad financiera de los municipios, el diseño de programas de fortalecimiento institucional y su evaluación desde el gobierno nacional. Por su parte, el Sistema de Auto Evaluación de la Gestión Municipal es una iniciativa en desarrollo promovida por el Grupo Gestor,¹ que busca promover el fortalecimiento municipal mediante la medición de su gestión municipal.

1. El Grupo Gestor está conformado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la USAID por intermedio de sus contratistas Research Triangle Institute (RTI) y Casals Associates, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Planificación para el Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). La agrupación se nutre de las experiencias previas de sus integrantes e intenta integrar todos los avances obtenidos en el pasado de manera aislada por parte de sus miembros.

De ambas experiencias se desprenden lecciones interesantes, cada una en su contexto. En el caso de DAFIMU, aunque no ha podido alcanzar sus objetivos hasta la fecha, la valiosa información generada puede ayudar a entender los elementos que condicionan la ejecución de este tipo de programas, mediante una revisión del contexto, los procesos, las motivaciones y las características técnicas de la herramienta. Por su parte, El Sistema de Auto Evaluación Municipal, es una propuesta interesante que se encuentra en su etapa de diseño y funciona desde una plataforma de coordinación de los esfuerzos más importantes en el tema en El Salvador.

Para elaborar este capítulo, se realizaron entrevistas a los distintos actores responsables de los programas y algunos especialistas en el tema. También se consultaron publicaciones y los manuales de cada instrumento. Las conclusiones son producto del análisis de dicha información, aplicadas a la luz de la experiencia de los autores y los objetivos del estudio.

En primer lugar, se exponen los antecedentes de la descentralización y desarrollo municipal en El Salvador como contextualización del tema estudiado. Seguidamente, se presentan los distintos esfuerzos encontrados en el país, mediante una explicación individual sucinta que permita documentar los conceptos de cada experiencia. Continúa con el desarrollo de la experiencia del DAFIMU, con énfasis en su estructura y operación, y una descripción de los aspectos del entorno, motivaciones y elementos del proceso que ayudan a explicar el desarrollo real de la iniciativa y a develar los principales hallazgos de esa experiencia. De igual manera, se hace mención de la iniciativa Sistema de Auto Evaluación Municipal del Grupo. El capítulo finaliza con una discusión sobre las lecciones aprendidas, manteniendo una mirada prospectiva en el tema.

Antecedentes de la descentralización y desarrollo municipal en El Salvador

El Salvador presenta un sistema Unitario parcialmente descentralizado. La organización política administrativa del país está conformada por dos niveles de gobierno: el central y el municipal. Existe un nivel intermedio denominado departamento, administrado por un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República y quien actúa como su representante en el territorio. En resumen, existen 262 municipios y 14 departamentos.

Los municipios son gobernados por un Concejo, conformado por un Alcalde, un Síndico y Regidores (Concejales). Estos últimos son elegidos cada tres años (con posibilidad de reelección) mediante listas cerradas presentadas por el partido político y su número varía de acuerdo con la población del municipio. Los representantes municipales están organizados en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES).

El Código Municipal de 1986 define 28 competencias generales de los municipios. Las mismas pueden agruparse en: prestación de servicios públicos (desechos sólidos, caminos vecinales, mercados públicos, cementerios, alumbrados públicos, rastros, política de tránsito, parques y áreas verdes y policía municipal); regulación y supervisión (reglas de tránsito, licencias, pesos y medidas); promoción (centros comunitarios, centros recreativos, bibliotecas), sanidad (letrinas y drenajes de aguas pluviales) y; medio ambiente (reforestación y viveros). En los últimos años, no se han logrado avances importantes en materia de descentralización administrativa. Al respecto, sólo se ha transferido a ciertos municipios la competencia de ejecución de proyectos de infraestructura, como parte del Programa de Desarrollo Local (PDL) administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y mediante procesos concursables condicionados.

En el área fiscal, los ingresos de los municipios provienen de dos fuentes, una propia de impuestos municipales, tarifas y otros cargos especiales y; otra, derivada de las transferencias del gobierno central mediante el Fondo para la Descentralización (FODES); las cuales constituyen un 7% del presupuesto del Gobierno de El Salvador. Los fondos procedentes de fuentes tributarias locales² significan menos del 1% del PIB de El Salvador, mientras que se estima que las transferencias del FODES representan el 90% de los ingresos de la mayoría de los municipios del país, debido a la poca capacidad de generar recursos económicos propios.³

En materia de desarrollo institucional municipal, se destaca un progreso relativo en los municipios del país como consecuencia de una serie de programas de fortalecimiento institucional promovidos por el Gobierno de El Salvador (GOES), mediante el FISDL y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), y esfuerzos sistemáticos de la cooperación internacional. La Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) promulgada en 1999 y, más recientemente, la Agenda Nacional para el Desarrollo Local (ANDL) aprobada en el 2004, elevaron a categoría de prioridad el fortalecimiento de la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

El FISDL lideró la implementación de la ENDL y promovió varias políticas para su ejecución, entre las cuales figura el Programa de Desarrollo Local (PDL), apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Desde PDL se han definido programas de asistencia técnica para fortalecer la capacidad administrativa y financiera, de gestión, planificación y ejecución de las municipalidades del país. Por su parte, el ISDEM tiene la responsabilidad de proporcionar directamente programas de asistencia técnica y capacitación a municipios. Complementariamente,

diversos programas de la cooperación internacional han venido favoreciendo a los municipios con programas puntuales. En ese contexto, se suma a la oferta de asistencia técnica y capacitación una gran cantidad de ONGs especializadas en el tema municipal que conforman la Red para el Desarrollo Local.

Después de varios años de programas de fortalecimiento institucional municipal, se ha generado un nivel relativo de avance, aunque con matices. Algunos municipios de mayor tamaño y urbanos, han logrado un mejor desempeño en el ejercicio de las funciones municipales en relación con aquellos más pequeños y rurales.⁴ Se han generado diversos productos para mejorar la gestión municipal, tales como sistemas de gestión financiera, indicadores de medición de capacidad institucional y metodologías y programas de capacitación validados. Además, se han emprendido esfuerzos para evaluar y monitorear el impacto de la asistencia y la planificación de esas iniciativas.

La participación ciudadana en procesos de desarrollo local es la tendencia de mayor auge en los últimos años en El Salvador. A propósito, se han instituido mecanismos legales para promover la participación (cabildos abiertos, consultas populares, acceso a la información pública) y; en otros casos, puede observarse la existencia de mecanismos de participación de facto (Consejos de Desarrollo Local, Asambleas Comunitarias, Audiencias Públicas). El FISDL ha promovido la participación ciudadana a nivel local, condicionando el acceso a proyectos por parte de las municipalidades al cumplimiento de requisitos de participación ciudadana en la formulación de proyectos de infraestructura (planes de desarrollo).

En la actualidad, la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL) lidera la ejecución de la ANDL y se continúan impulsando lineamientos para profundizar la descentralización de servicios, la actualización de competencias y el fortalecimiento de las finanzas municipales.

2. Entre los ingresos tributarios, las tasas representan el rubro principal de recaudación de los municipios salvadoreños (60%). Pueden ser establecidas por el Concejo Municipal en las siguientes áreas: aseo y recolección de la basura, alumbrado público, expedición de visado de documentación, registro civil, mercados, fiestas y baños públicos.
3. Municipios grandes como El Salvador, son excepciones; donde sus ingresos propios (tributarios y no tributarios) exceden las transferencias provenientes del FODES (Tendencias en la Descentralización, el Fortalecimiento Municipal y la Participación Ciudadana en Centro América, 1995-2003. Informe de País de El Salvador. USAID/ICMA.2004).
4. La ANDL reconoce que el proceso de desarrollo municipal en el país ha estado sesgado, generando mejores resultados en zonas urbanas (donde se encuentra el 80% de los ingresos empresariales y fiscales), frente al escaso desarrollo de las zonas más rurales del país (donde se encuentran más del 70% de los municipios y aproximadamente un 45% de la población).

Los Sistemas de Indicadores Municipales en El Salvador

En El Salvador han convergido diversas iniciativas vinculadas a la aplicación de sistemas de indicado-

res de desempeño municipal. La mayoría han sido componentes de programas de fortalecimiento municipal financiados por la cooperación internacional, bilateral o multilateral, mediante agencias del gobierno central; tal y como lo describe el cuadro siguiente:

**Cuadro 1:
Sistemas de Medición del Desempeño Municipal en El Salvador⁵**

Componente	1994	1997	2001	2003	2004	2005	2006
Gestión Social	Sistema de Información Local (SIL) UNICEF						
Gestión Integral			Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Local (SIMEDEL) GTZ				
Participación Ciudadana							
Gestión Financiera		Sistema de Información Municipal (SIM) USAID		Sistema de Indicadores Financieros Municipales (SIFIM) Comunidad Valenciana	Diagnóstico Administrativo Financiero Municipal (DAFIMU) BID	Sistema de Indicadores RTI USAID	
Gestión Administrativa							Sistema de Auto Evaluación de la Gestión Municipal Grupo Gestor
Gestión de Servicios Básicos							
Gobernabilidad Democrática							

Fuente: Elaboración propia.

5. La extensión de los colores representa las distintas áreas de gestión municipal que comprende el sistema. Así por ejemplo, el Sistema de Diagnóstico Administrativo Financiero (DAFIMU) comprende las áreas de gestión financiera y gestión administrativa.

Este estudio ha identificado ocho sistemas (implementados desde el año 1994 hasta la fecha) que buscan medir el desempeño municipal en las áreas de gestión social, gestión integral, participación ciudadana, gestión financiera, gestión administrativa, gestión de servicios básicos y gobernabilidad democrática. Los sistemas identificados son: El Sistema de Información Local (SIL), el Sistema de Información Municipal (SIM), el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Gestión Local (SIMEDEL), el Sistema de Indicadores de Desempeño Financieros Municipales (SIFIM), el Diagnóstico Administrativo Financiero Municipal (DAFIMU), el Sistema de Indicadores de Desempeño Municipal (USAID/RTI) y el Sistema de Auto-Evaluación de la Gestión Municipal.

La mayoría se ubica dentro de las herramientas de medición de la capacidad institucional de los municipios. En menor proporción, se han encontrado sistemas que inciden en la capacidad institucional del municipio y/o la gestión de desempeño. Otros sirven como fuentes de información y monitoreo de la gestión financiera de los municipios.

Prevalece el enfoque “de arriba hacia abajo” en los sistemas desarrollados (“top-down”), siendo promovidos desde o mediante agencias del gobierno central.⁶ Excepcionalmente, se han diseñado algunos sistemas para el uso directo de municipios.⁷ En ningún caso, existe una propuesta originada desde los gobiernos locales (ya sea individualmente o mediante la figura asociativa de COMURES).

A continuación se presenta un resumen de los programas más importantes. Los casos de DAFIMU y el Sistema de Auto Evaluación de la Gestión Municipal, seleccionados con objetos de análisis en este capítulo, se desarrollan en apartados independientes.

Sistema de Información Local (SIL)

Mediante el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), UNICEF impulsó la creación de un Sistema de Información Local (SIL) como parte de su Programa de Servicios Básicos en Áreas Prioritarias, en el año 1994. El principal propósito del sistema fue fomentar la cultura de medición en los gobiernos municipales, así como en las distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y la propia comunidad organizada. Este fue un proyecto piloto que cubrió un total de 39 municipios de los departamentos de La Paz, Usulután, Cabañas y San Vicente.

Dentro del SIL se contemplaba el funcionamiento de cinco subsistemas de información:

- Estadísticas de Hechos Vitales: datos sobre nacimientos, defunciones, nacidos muertos, casamientos y divorcios.
- Registro de Actividades Comunitarias: información sobre actividades de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y su impacto al nivel local.
- Caracterización de Comunidades: características relevantes desde el punto de vista geográfico, demográfico, social, económico, productivo y organizativo.
- Ficha Familiar: datos demográficos sobre la familia, su salud y sus condiciones ambientales recolectadas por censo.
- Estudios Representativos: datos similares a los de la Ficha Familiar con modificaciones según las necesidades recogidas por muestreo representativo.

6. Incluye la operación del sistema desde agencias del gobierno nacional (ya sea directamente o a través de tercerizaciones a entes privados u ONGs). Estos sistemas se han desarrollado desde el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL).

7. Es el caso algunos programas financiados por las cooperaciones bilaterales (USAID y GTZ) dado que normalmente la modalidad de implementación de sus programas se ha realizado en el territorio, prestando asistencia directa a los municipios.

El Sistema de Información Municipal (SIM)

Inició su desarrollo en el año 1997, bajo el Programa de Descentralización y Desarrollo Local PROMUDE, desde el ISDEM y con la participación de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES). Con financiamiento de la GTZ, su objetivo primordial fue implementar en las municipalidades de El Salvador un sistema básico de indicadores de gestión del desempeño.

Este sistema contiene 35 indicadores, agrupados en tres áreas: (i) Gestión Administrativa, (ii) Gestión Financiera y (iii) Participación Ciudadana. Se realizaron dos mediciones, para un total de 18 municipios a nivel nacional.

Sistema de Indicadores Financieros Municipales (SIFIM)

El SIFIM fue desarrollado en el año 2003 por el ISDEM, con apoyo de la Comunidad de Valencia

(España). Los objetivos fundamentales de este sistema, fundamentalmente financiero, son:⁸

- Fomentar una nueva cultura basada el buen desempeño y fortalecimiento de las capacidades institucionales.
- Conocer el desempeño financiero de las municipalidades en los últimos seis años.
- Disponer de un sistema que permita orientar la toma de decisiones de los Concejos Municipales.
- Desarrollar una herramienta que permita definir áreas críticas de acción y orientar, de forma eficiente, la asistencia técnica y la capacitación que brinde el ISDEM a las municipalidades.

Inicialmente, el sistema consideraba 18 indicadores. No obstante, luego de una depuración en función de su aplicabilidad, se redujeron a seis; los cuales se describen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2:
Indicadores SIFIM**

Indicadores	Fórmulas
1.- Equilibrio Financiero	Ingresos Totales / Gastos Totales
2.- Autonomía Financiera	Ingresos Propios / Ingresos Totales
3.- Solvencia Financiera	(Ingresos Corrientes – Gastos Corrientes) / Gastos Corrientes Totales
4.- Capacidad Financiera	Ingresos Propios / Gastos Corrientes Totales
5.- Relación con el Gasto de Personal	Ingresos Corrientes / Gasto Total en Personal
6.- Ingresos Propios por Habitante	Ingresos Propios / Población

Fuente: ISDEM.

8. En una primera fase el programa contó con el apoyo de la comunidad valenciana (España).

El SIFIM fue diseñado bajo las premisas de que la información no se puede divulgar y que cada municipio implementaría el sistema paulatinamente. Se levantó información en los 262 municipios del país y se dispuso de una base de datos completa hasta el año 2003.⁹

Para la operación del SIFIM se utilizó la estructura proporcionada por el ISDEM, mediante el personal de sus cuatro oficinas regionales (que sirve de nexo con los municipios). La información del sistema se mantiene en el nivel central (ISDEM) y no se ha transferido hacia los municipios (aunque ese era el propósito original).

Por el momento este sistema de indicadores se encuentra paralizado. No obstante, dado que el ISDEM forma parte del Grupo Gestor, se espera que los indicadores se integren al nuevo sistema de Auto-Evaluación de la Gestión Municipal.

Sistema de Monitoreo y Evaluación del Desempeño Local (SIMEDEL)

En el 2001, el SIMEDEL surge como iniciativa del Programa de Promotora Municipal de Desarrollo (PROMUDE-GTZ), en el marco de la asistencia técnica brindada al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) para el proceso de descentralización. Aunque el programa fue suspendido ese mismo año debido al terremoto, fue reiniciado en el 2003 en los municipios de Tecoluca y San Vicente. Además se tenía previsto implementarlo en la Microregión de Los Nonualcos (de 5 a 10 municipios).

El SIMEDEL consiste en un sistema de información (indicadores e índices a nivel municipal, cantonal y por caserío), que evalúa el nivel de desarrollo local en cada municipio. Fue diseñado para ser ejecutado desde el nivel central y proporcionar información para orientar los programas de desarrollo.

El SIMEDEL pretende solventar las necesidades de información de todos los actores del desarrollo local. Para ello se requiere fortalecer, de manera previa, las capacidades locales para generar, procesar y utilizar información. Con este fin establece en su diseño, la creación de una red institucional local que debería estar interconectada con las redes de información existentes en el país.

Los objetivos específicos del SIMEDEL son monitorear, evaluar e informar sobre los siguientes aspectos:

- Las condiciones socioeconómicas y ambientales de la población en cada municipio.
- La gestión o administración de la municipalidad (alcaldías) y la participación de la población.
- La cantidad y calidad de los recursos de inversión local, sus resultados e impactos en el ámbito municipal; así como la capacidad municipal de generarlos y orientarlos.
- La cobertura de servicios y la inversión pública de entidades centrales nacionales en el ámbito municipal.
- Los resultados e impactos del Plan de Desarrollo Local (PDL).
- El avance en la ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL).
- La gestión institucional del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) en las principales áreas de trabajo.
- El impacto del proceso de descentralización en el ámbito local.

9. Existen datos hasta el año 2005, los mismos que sin embargo no se pudieron procesar por motivos presupuestarios.

El SIMEDDEL se estructura en cinco subsistemas: Socioeconómico Local, Gestión Municipal, Proyectos de Inversión Local, Red Intersectorial, Institucional del FISDL.

En la actualidad, la GTZ no financia este programa. Por el momento, ha quedado inactivo bajo la responsabilidad del FISDL.

Sistema de Indicadores Desempeño Municipal de USAID/ RTI (Research Triangle Institute)

Este sistema fue promovido por RTI en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Democrático Local (FODEL) y auspiciado por USAID. Procura ser un instrumento de apoyo a la gestión local, servir de fuente de información a los ciudadanos y, además, favorecer al gobierno nacional y la cooperación internacional mediante la disposición de información sobre la situación institucional municipal. Los indicadores se enfocan en la medición de servicios básicos municipales (agua potable y alcantarillado, recolección de basura y disposición final, mercados, alumbrado público y red vial urbana y rural) y aspectos de la administración municipal (eficiencia estratégica, eficiencia operativa, calidad del recurso humano, capacidad de gestión financiera y capacidad de gestión presupuestaria).

Los antecedentes del sistema datan de finales del año 2001, en el marco del Grupo Consultivo del FISDL y la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), donde se realizó un esfuerzo interinstitucional para establecer y acordar un conjunto de criterios mínimos e indicadores para promover la cultura de participación ciudadana en los municipios. Esto mediante el condicionamiento de prácticas participativas en las municipalidades para obtener financiamiento del FISDL para proyectos de infraestructura. En ese momento, se elaboró el Manual de

Aplicación de Criterios Básicos para procesos Participativos de Desarrollo Municipal. Dos años después (2003), como fruto de una discusión técnica al interior del Grupo Gestor para el Desarrollo Local, se reactivó el esfuerzo interinstitucional para desarrollar sistemas de indicadores de desempeño municipal.

El diseño del sistema de indicadores se hizo de manera participativa, mediante la realimentación de los miembros del Grupo Gestor y la realización de pruebas de campo con ONGs y empresas subcontratadas que trabajan con las 28 municipalidades asistidas por el Proyecto FODEL. Se crearon indicadores en las siguientes áreas:

- (1) Para la administración de los recursos:¹⁰
 - (a) Eficiencia estratégica, (b) Eficiencia operativa, (c) Calidad de los recursos humanos, (d) Capacidad de gestión financiera y (e) Capacidad de gestión presupuestaria.
- (2) Para la prestación de servicios básicos:
 - (a) Cobertura, (b) Calidad y (c) Sostenibilidad.

Se establecen puntajes por grupo de indicadores asignándole mayor importancia a unos sobre otros (ver tabla siguiente) hasta sumar un máximo de 100 puntos.

De manera similar, a cada criterio le corresponde un número de situaciones a verificar, a las que se les asignan distintos niveles de importancia y, también, se definen mediante los puntajes máximos asignados a cada uno de ellos. Luego, la suma de los puntajes de cada indicador indica el puntaje máximo asignado al criterio en cuestión.

10. Estos indicadores contemplan los criterios propuestos por International City/County Management Association (ICMA), en un estudio elaborado para el FISDL/BID en materia de indicadores financieros (descrito en el siguiente apartado).

**Cuadro 3:
Criterios Básicos y Puntajes**

Administración de los recursos	Puntaje	Prestación de servicios básicos	Puntaje
Eficiencia estratégica	15.0	Cobertura	30.0
Eficiencia operativa	20.0	Calidad	35.0
Calidad del recurso humano	15.0	Sostenibilidad	35.0
Capacidad de gestión financiera	25.0		
Capacidad de gestión presupuestaria	25.0		
TOTAL	100.0	TOTAL	100.0

Fuente: Manual RTI.

La estructura de los indicadores permite generar información para el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional y, en menor medida, el análisis del desempeño de la gestión municipal. Muchos de los caracterizadores ofrecen información sobre los pasos sugeridos para lograr un crecimiento en la capacidad institucional en las áreas de finanzas y administración. En el caso de los indicadores de servicios básicos, se encuentran algunos elementos que arrojan información sobre el desempeño de la gestión municipal (sobre todo, el cumplimiento de metas precisas de gestión en términos de cobertura y calidad).

Aunque en el 2005 se llevó a cabo el levantamiento de la información para los indicadores en los 28 municipios, fue imposible completar el ciclo debido a la finalización del programa financiado por USAID. En la actualidad, no se conoce algún plan para darle continuación a esta experiencia ni los resultados de su aplicación. El nuevo proyecto financiado por USAID y ejecutado por la operadora Casals Associates, está desarrollando nuevos indicadores enfocados en los temas de transparencia municipal. Esta iniciativa aplica la metodología promovida por el Grupo Gestor.

Sistema de Diagnóstico Administrativo Financiero Integral Municipal (DAFIMU)

Antecedentes

El Sistema de Diagnóstico Administrativo Financiero Municipal (DAFIMU) se implementó en el año 2004 en el marco del Programa de Desarrollo Local II (PDL II), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Se ejecutó desde el gobierno central mediante el FISDL, como parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL). El DAFIMU es una actividad del componente de Fortalecimiento Financiero Municipal (FORFIM), aplicado dentro del contexto del componente del Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local (PATDEL) del PDL II.

El DAFIMU fue elaborado con el fin de diferenciar las municipalidades de El Salvador según su desempeño y capacidad financiera, diagnosticar necesidades y formular programas de asistencia técnica y capacitación para mejorar los aspectos financieros del municipio. Dentro del PATDEL, el programa FORFIM promueve acciones de fortalecimiento municipal en el área financiera municipal y utiliza el DAFIMU como punto de referencia para el planeamiento de

dichas acciones; buscando, entre otros objetivos, la generación de ingresos y la capacidad de administración financiera requerida para la consolidación de capacidad crediticia.

El FORFIM fue parte de un programa innovador introducido por el FISDL para procurar el fortalecimiento institucional municipal mediante dos ejes: por un lado, promoviendo la capacidad institucional de los municipios para identificar y formular la demanda de asistencia técnica tendiente a mejorar su capacidad institucional (y consecuentemente, su capacidad de planificación y adquisición de servicios). Y, por otro, incentivando la oferta de servicios de asistencia técnica y capacitación municipal mediante la tercerización de la ejecución de los proyectos a ONGs y firmas de consultoría privadas (que serían contratadas con fondos del PDL II, administrados por el FISDL). El acceso a los recursos dependería de la presentación de un plan de asistencia técnica por parte de los municipios, de acuerdo con las condiciones previamente establecidas.

El FISDL creó una estructura para llevar a cabo dicho proceso mediante la figura de contratos abiertos con techo fijo,¹¹ donde los municipios podían seleccionar a los proveedores del servicio y el FISDL otorgaba el contrato. Para ello, el FISDL tercerizó la función de administración de ese mecanismo a una empresa,¹² denominada "Empresa Supervisora". Así, el FISDL trasladaba las funciones operativas más importantes del programa a esa empresa, reservándose la toma de decisiones finales. Entre las funciones delegadas a la Empresa Supervisora se destacan: la administración de los procesos de procura de las órdenes de trabajo para ejecutar los contratos de asistencia técnica y capacitación y el diseño de los instrumentos operativos para la ejecución de los componentes del programa.

En ese orden, la implementación de componentes importantes del FORFIM, incluyendo el DAFIMU, quedó bajo la responsabilidad de la Empresa

Supervisora. El diseño había sido liderado, en primera instancia, desde la Gerencia de Operaciones del FISDL y, luego, transferida a la Gerencia de Investigación y Desarrollo para la supervisión.

El DAFIMU ha sufrido cambios desde su diseño y hoy queda la duda sobre la aplicación real dentro de la estructura mencionada anteriormente. Al mirar los distintos aspectos que han caracterizado su evolución, se observan algunas lecciones de la experiencia que, sin duda, son importantes al documentar el contexto y viabilidad de la aplicación de sistemas de medición similares.

Objetivos

El DAFIMU provee información para el diseño de programas de asistencia técnica y capacitación promovidos por el gobierno central y, al mismo tiempo, apoya en la evaluación de los resultados de dichos esfuerzos de fortalecimiento institucional. El sistema facilita el establecimiento de diferenciaciones de municipalidades, de acuerdo con su desempeño y capacidad financiera demostrada mediante los indicadores que arrojan información para la formulación de planes de asistencia técnica y capacitación o su evaluación.

La información generada por los indicadores también podría ser utilizada para evaluar el desempeño de municipalidades en las áreas financiera y administrativa.

Características

El DAFIMU mide, compara y clasifica el desempeño y capacidad institucional de las municipalidades mediante indicadores cuantitativos y cualitativos. Comprende actualmente 17 indicadores en las áreas mencionadas en el siguiente cuadro:¹³

11. Inspirado en la plataforma de contratación comúnmente utilizada por USAID llamada Indefinite Quantity Contract (IQC), que consiste en la realización de una preselección de empresas o consorcios de empresas y la asignación de techos en el monto del contrato; lo cual permite la contratación mediante órdenes de trabajo de cualquiera de las empresas participantes, ya sea mediante nuevos procesos competitivos entre éstas o, excepcionalmente, adjudicando directamente cuando se cumplan algunas condiciones especiales.

12. La empresa seleccionada es AB Corporaciones.

13. Durante la etapa de diseño, ICMA (contratada por el BID) presentó 13 indicadores.

Cuadro 4: Indicadores DAFIMU¹⁴

1. Equilibrio Financiero	10. Auditoría interna
2. Autonomía Financiera	11. Contabilidad
3. Solvencia Financiera	12. Registro de Contribuyentes
4. Capacidad Financiera	13. Servicios Públicos
5. Relación con el Gasto en Personal	14. Eficiencia en el Gasto Administrativo
6. Eficiencia en la planeación presupuestaria	15. Administración y Manejo de la Deuda
7. Eficacia en la recaudación	16. Efectividad de la Inversión
8. Ingresos propios por habitante	17. Promoción del Desarrollo Económico Local
9. Auditoría externa	

Fuente: Manual DAFIMU.

La mayoría de los indicadores del programa DAFIMU son cuantitativos, ya que requieren de fórmulas de cálculo y datos numéricos (monetarios) exactos como insumos para su estimación. Estos indicadores corresponden a todos los numerados del 1 al 8. Por su parte, los indicadores cualitativos evalúan los procesos necesarios para alcanzar mejoras en la gestión de los temas relacionados con el indicador. Este tipo de indicadores aparecen numerados del 9 al 17.

El mecanismo de evaluación de estos indicadores consiste en su comparación con los promedios de todos los municipios participantes, las pautas que marcan los casos más exitosos, o bien, los alcances del mismo caso al pasar el tiempo (auto-comparación temporal). Con ello se tienen tres pautas de comparación que posibilitan el establecimiento de estándares comunes para evaluar los resulta-

dos de la manera más objetiva posible. Por otra parte, también se pretende facilitar la comprensión de la ciudadanía sobre la gestión municipal.

El supuesto estadístico fundamental que asume la propuesta de indicadores DAFIMU, es que las distribuciones de frecuencia de los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, se aproximan a distribuciones estadísticas normales. Desde el punto de vista estadístico, la normalidad se produce porque la mayoría de las observaciones se concentran en las medidas de distribución central (media, mediana y moda).¹⁵ Es decir, que la mayoría de municipios participantes de la iniciativa deberían reportar resultados similares en sus indicadores (cerca del promedio, moda y media). Otra condición de normalidad es que la varianza debería ser constante, lo que equivale a decir que la variación de los resultados de los indicadores respecto del promedio debería ser relativamente la misma para cada caso.

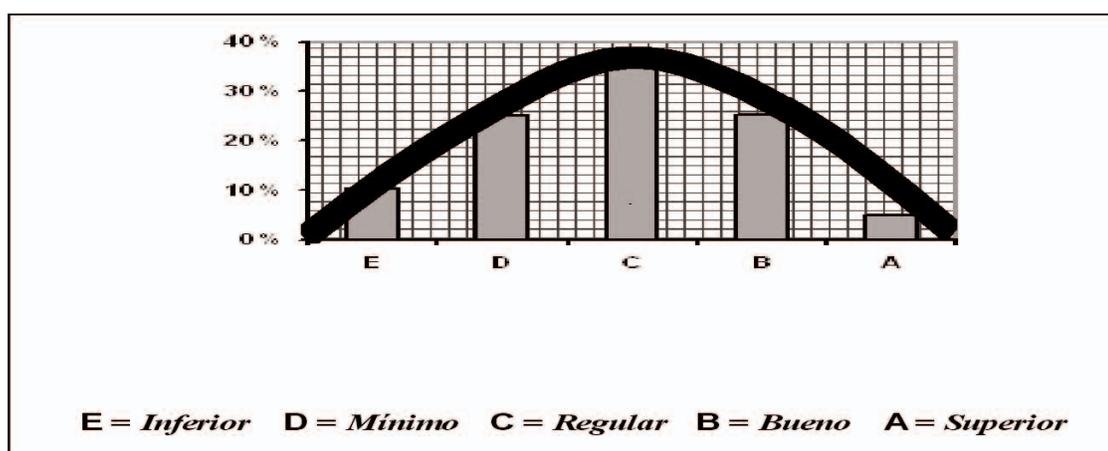
14. Para más información sobre la metodología de cálculo y de evaluación de todos los indicadores, ver Diagnóstico Administrativo Financiero Integral Municipal, Manual Instructivo para Asistir en la Aplicación de la Tipología, Calcular los Indicadores y Caracterizar los Procesos Críticos (documento de consultoría presentado por ICMA al BID).

15. En este caso específico, el promedio o media es la suma de los resultados del indicador en cuestión respecto del total de municipalidades participantes. Por su parte, la mediana es el valor del indicador que divide en dos partes iguales a la distribución. Es decir, es el valor del indicador por debajo del cual se encuentran los resultados de exactamente el 50% de los municipios considerados y por el encima también se encuentran los resultados del 50% restante. Por su parte, la moda es el resultado del indicador que se repite con mayor frecuencia en el análisis. Es decir, es el resultado que mayor cantidad de municipios presentan. En una distribución normal, las tres medidas centrales (media, mediana y moda) deben coincidir en un mismo resultado. Gráficamente, se caracteriza porque los valores se disponen formando una campana de Gauss, en torno a sus valores centrales que, recalcamos, coinciden con el valor medio. Es decir, 50% de los indicadores (resultados) están a la derecha del promedio y el 50% restante a la izquierda.

Con base en el supuesto de normalidad, se clasifica a los municipios en cinco categorías (bajo, regular bajo, regular medio, regular bueno y excelente)¹⁶ de acuerdo con los resultados que presenten sus indicadores. Con esta tipificación se pretenden establecer señales de alerta para la adopción de acciones específicas (políticas públicas o programas de for-

talecimiento), que favorezcan la gestión local relativa. Se consideran cinco categorías (ver gráfico siguiente) para otorgar un mayor margen de diferenciación de los casos, ya que la otra alternativa de calificación sólo permitiría tres posibilidades (malo, debajo del promedio; bueno, sobre el promedio y regular, en el promedio).

Gráfico 1:



Fuente: Manual DAFIMU.

Este método de análisis es aplicado tanto a los indicadores cualitativos como a los cuantitativos. Para cada indicador se establecen cinco rangos posibles de resultados, los cuales se asocian a cada catego-

ría de clasificación. Por ejemplo, en un indicador X cuyos resultados posibles van del 1 al 100%, se establecerían las siguientes categorías:

16. En el documento metodológico DAFIMU, también se trabaja con la siguiente clasificación alternativa de manera indistinta: excelente, bueno, regular, bajo y mínimo.

Cuadro 5:
Ejemplo de Calificación de un indicador

Resultados Indicador	Categoría	Calificación	Puntuación
1 - 20%	E	Inferior o Bajo	0
21 - 40%	D	Mínimo o Regular Bajo	1
41 - 60%	C	Regular o Regular Medio	2
61 - 80%	B	Bueno o Regular Bueno	3
81 - 100%	A	Excelente o Superior	4

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los indicadores cuantitativos, el resultado por sí sólo se clasifica en una determinada categoría, la misma que corresponde con la puntuación que va del 0 al 4¹⁷ (ver cuadro). De este modo, se evalúa la gestión correspondiente a cada indicador cuantitativo.

De manera similar procede en el caso de los indicadores cualitativos, en los cuales se evalúa el cumplimiento de ciertos pasos o caracterizadores (que

deben necesariamente ser cinco) para alcanzar un resultado satisfactorio en la gestión relacionada al tema que pretende evaluarse con el indicador. Por ejemplo, en el caso del indicador de “Promoción del Desarrollo Económico Local,” la calificación se realizaría de acuerdo con el siguiente cuadro, donde se describen los pasos para alcanzar una determinada puntuación.

Al igual que en el anterior caso, la puntuación va del 0 al 4.

Cuadro 6:
Indicador: Promoción del desarrollo Económico Local

Calificación	Baja	Regular Baja	Regular Media	Regular Alta	Excelente
	0	1	2	3	4
Pasos o Pautas de Calificación	No se gestiona de una manera organizada para promover el desarrollo económico local (con metas y/o objetivos establecidos, al menos en términos globales, y un diagnóstico general de la economía local).	Si se gestiona de una manera organizada para promover el desarrollo económico local (con metas y/o objetivos establecidos, al menos en términos globales, y un diagnóstico general de la economía local).	Además, se cuenta con un inventario actualizado de los últimos 10 años de la capacidad productiva local instalada.	Además, se cuenta con un diagnóstico de las necesidades para potencializar el desarrollo productivo local.	Además, se cuenta con una política establecida para promover el desarrollo económico local.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Manual del DAFIMU.

17. Donde cero es la peor calificación y 4 la mejor.

Los resultados obtenidos en las mediciones y sus estimaciones, permiten diferentes series de descripciones sobre el estado en que se encuentran los procesos financieros y administrativos bajo la responsabilidad de las municipalidades. Las descripciones son breves e informativas en cuanto al estado que define la medición. Están ordenadas gradualmente desde la peor situación posible, hasta el mejor estado factible y ajustadas a la realidad de las municipalidades salvadoreñas. Es decir, consideran los pasos administrativos comúnmente aplicados en el ámbito municipal para evaluar el cumplimiento o no de un determinado proceso, que define a cada indicador.

De esta manera, cada caracterización representa un paso crítico en la escalera de desarrollo del proceso que está siendo examinado, en el marco del indicador. La lógica detrás de cada línea de caracterizaciones es que una municipalidad no puede alcanzar y sostenerse en el siguiente paso sin atender cabalmente el anterior. Esto permite también analizar

cada indicador por separado y hacer comparaciones específicas para determinar posibles relaciones de causalidad y aspectos que puedan requerir atención con miras al mejoramiento del desempeño, previo a las comparaciones globales (es decir, con el promedio del universo evaluado).

El objetivo es determinar, con base en el análisis de áreas de gestión relevantes en la operación del municipio, las probables causas del resultado del indicador principal y, por ende, de la clasificación obtenida en la escala. Una vez identificada la situación actual, puede precisarse el camino hacia la mejora y, por lo tanto, el tipo de acciones y/o la asistencia técnica requeridas.

Adicionalmente, el sistema permite promediar las calificaciones correspondientes a todos los indicadores para obtener una calificación global municipal de desempeño. Esta calificación global, cuyo rango va de cero a cuatro, evalúa la gestión municipal de manera integral.¹⁸

Cuadro 7: Pasos para la aplicación del sistema

1. Determinar el/los responsable/s del cálculo y la revisión, así como de fecha de entrega.
2. Analizar el indicador y determinar la información necesaria (por ejemplo, para Equilibrio Financiero se requieren los ingresos totales y los gastos totales de los datos del presupuesto municipal).
3. Sistematizar los datos y ubicarlos en una planilla de cálculo electrónica o manual, como sea necesario.
4. Aplicar los datos a la fórmula (por ejemplo, dividir Ingresos Totales entre Gasto Corriente).
5. Seleccionar, con base en el resultado obtenido, las caracterizaciones en todas las líneas que proporciona el instrumento debajo de ese indicador.
6. Aplicar el puntaje correspondiente (por ejemplo, en Autonomía Financiera, si el resultado es menor a 0.9, entonces ese indicador arroja 0 puntos para la puntuación global del caso).
7. Redactar, con base en los puntos 5 y 6, un informe de las causas de los resultados y las posibles acciones necesarias para mejorarlos.

18. Las calificaciones globales sólo arrojan un resultado general útil para efectos de hacer "ranking" y no permiten conocer las particularidades de progreso o retroceso de las áreas específicas del municipio. Estos promedios globales resultan insuficientes para tomar decisiones relacionadas con medidas correctivas de la gestión o emprender procesos de planificación para mejorar el desempeño.

Motivación

El DAFIMU fue implementado dentro del Programa FORFIM, que estableció dos componentes de trabajo: el Potencial Económico Financiero Municipal (PEFM) y el Plan de Fortalecimiento Financiero Municipal (PFFM). El DAFIMU se creó para apoyar en el PFFM. Su propósito principal fue servir de apoyo para diseñar programas de asistencia técnica y capacitación y, posteriormente, evaluar esos programas y medir las posibilidades reales de endeudamiento de los municipios en el mediano plazo.

Durante el diseño fue guiado por el BID, desde donde se demostró mucho interés por el desarrollo de la herramienta. Se contrataron desde allí las consultorías internacionales para elaborar el sistema y sus herramientas. Se observó poca apropiación por parte del FISDL, aunque sí participó durante el diseño mediante la gerencia de Investigación y Desarrollo. Luego, se transfirió el manejo del sistema a la Empresa Supervisora la cual no aplicó la herramienta de acuerdo con el diseño. Actualmente, la implementación continúa dependiendo, en gran medida, del interés promovido por el BID mediante el Programa PDL.

Proceso

El diseño

Originalmente fue diseñado con el apoyo de consultorías extranjeras, negociadas directamente por el BID. Una primera contratación se realizó para definir el sistema, sus indicadores y esquemas de operación. Posteriormente, se contrató a una entidad diferente para diseñar las herramientas operativas del sistema definido anteriormente. En una tercera contratación se revisó la sincronización de los indicadores con las herramientas operativas formuladas. La Gerencia de Investigación y Desarrollo fue la contraparte del FISDL durante la

fase de diseño y, una vez terminada la herramienta, fue pasada a la Jefatura de Asistencia Técnica de la Gerencia de Operaciones de esa institución.

a. Primera fase

La primera fase del diseño fue desarrollada mediante una consultoría internacional y se definieron 13 indicadores que medían: equilibrio financiero, autonomía financiera, solvencia financiera en el gasto corriente, capacidad financiera, relación con el gasto de personal, eficiencia en la planeación presupuestaria, eficacia en la recaudación, ingresos propios por habitante, auditoría externa, auditoría interna, contabilidad gubernamental, registro de contribuyentes y servicios públicos (cobertura y calidad).

Esta fase comprendió la definición del marco conceptual, la selección de la muestra de municipios, la elaboración de manuales, la recolección de la información, el diseño de indicadores y clasificadores y; finalmente, la difusión y adiestramiento a las contrapartes encargadas de la aplicación posterior del sistema.

El marco conceptual fue concensuado con un equipo de trabajo integrado por colaboradores del FISDL y representantes del ISDEM, la COMURES, la Corte de Cuentas y el Ministerio de Hacienda. Al final de esta etapa, el equipo priorizó 13 indicadores de los 28 propuestos por los consultores de la contratista.

El concepto del sistema supone el establecimiento de techos y pisos por categorías de municipios, definidos en distintos niveles de una escala de 5 (A-E). Para ello se escogió una muestra de 28 municipios (10.68% de los municipios del país) con base en los siguientes criterios: disponibilidad de información, ubicación geográfica (distribución en las cuatro regiones del país: occidental, central, paracentral y

oriental) y características diferenciales (como grado de desarrollo); utilizando la propuesta de tipología de municipios elaborada por FUNDAUNGO y FLACSO El Salvador. Posteriormente, la muestra se redujo a 26 municipios debido a la imposibilidad de levantar la información en dos de ellos.

La recolección de la información no fue sencilla, dada la debilidad estructural en materia de información municipal y financiera existente en el país.

El equipo recabó parte de la información de fuentes directas en poder de organismos nacionales, como el Ministerio de Hacienda (en el caso de la información presupuestaria). Para el levantamiento de la información faltante, se llevaron a cabo reuniones con personal de los municipios seleccionados, específicamente, el/la contador/a y/o secretario/a. Tras los resultados parciales de estas acciones, se realizó una labor de seguimiento con el fin de completar la información.

Cuadro 8:
Muestra final de los municipios que aportaron información durante la definición de las categorías

REGIÓN	TIPO	MUNICIPIO	POBLACIÓN
Oriente	2	1- San Miguel	239,037
Oriente	2	2- Usulután	69,097
ParaCentral	2	3- Cojutepeque	53,122
ParaCentral	3	4- El Rosario de la Paz	12,282
ParaCentral	3	5- Zacatecoluca	62,352
ParaCentral	3	6- San Vicente	50,752
ParaCentral	4	7- Suchitoto	16,347
ParaCentral	4	8- Ilobasco	62,271
ParaCentral	4	9- Sensuntepeque	41,068
Norte	2	10- Chalatenango	30,092
Norte	3	11- Tejuela	14,088
Norte	4	12- Citala	5,145
Norte	4	13- San Ignacio	6,974
Norte	4	14- Agua Caliente	8,803
Central	1	15- Antiguo Cuscatlán	45,123
Central	1	16- Nueva San Salvador (Sta. Tecla)	158,206
Central	1	17- San Salvador	479,605
Central	2	18- Colón	72,583
Central	2	19- San Martín	107,212
Central	3	20- Guazapa	26,996
Central	4	21- El Paisnal	16,345
Central	4	22- Tepecoyo	12,252
Occidente	2	23- Santa Ana	248,964
Occidente	2	24- Sonsonete	96,770
Occidente	3	25- Armenia	26,501
Occidente	3	26- Chalchuapa	80,459
Occidente	4	27- El Porvenir	7,425
Occidente	4	28- Acajutla	60,839

Una vez procesada la información, se procedió a hacer el cálculo correspondiente para fijar los parámetros mínimo y máximo en cada indicador. Con los indicadores definidos, se emprendieron esfuerzos de difusión y capacitación entre las instituciones que formaban parte del equipo de diseño. Al respecto, se expuso el alcance del proyecto y los resultados; se realizó un taller de capacitación a funcionarios del FISDL, el ISDEM, la Corte de Cuentas y el Ministerio de Hacienda para promover el uso de la herramienta; y se hicieron recomendaciones de asistencia técnica y procesos de evaluación a nivel municipal.

b. Segunda fase

El BID contrató directamente con fondos suecos otra consultoría para crear instrumentos para los

dos programas (PEFM y PFFM). Se buscaba establecer los parámetros financieros y económicos que determinarían los potenciales reales de distintas categorías de municipios en el país. Aunque esta consultoría no pretendía desarrollar el sistema DAFIMU, debía complementarlo mediante el establecimiento de potenciales alcanzables por categorías de municipio y la promoción de instrumentos para la identificación de metas concretas en cada una de ellas (que luego el DAFIMU ayudaría a medir).

Se seleccionaron 8 municipalidades¹⁹ como base para levantar las tipologías, después de un proceso de selección liderado por el FISDL.²⁰ Estas municipalidades se ubicaban en las categorías B, C y D promovidas en la herramienta del DAFIMU, donde tres municipios se consideraban B, tres municipios C y dos D.

Cuadro 9:
Muestra de municipios para la elaboración de los instrumentos PEFM y PFFM

Municipio	Departamento	Clasificación
San Martín	San Salvador	B
Candelaria de la Frontera	Santa Ana	B
Suchitoto	Cuscatlan	B/C
Ciudad Arce	La Libertad	C
Santiago Nonualco	La paz	C
San Julian	Sonsonete	C
Apastepeque	San Vicente	C/D
San Isidro	Cabañas	C/D

Fuente: Elaboración propia con base en datos del informe de trabajo de la firma contratista.

Esta consultoría relacionó los potenciales económicos de los municipios con las condiciones financieras actuales de los mismos, para reconocer las posibles áreas de crecimiento e intervención en las municipalidades. El potencial económico se determinó tomando como referencia los siguientes criterios: estimación de los ingresos

de la población; cálculo del incremento poblacional y el incremento de los ingresos de la población de los municipios; cálculo del número de compañías registradas en los últimos dos años; y el incremento en los ingresos del municipio y aumento en los ingresos debido a los proyectos actuales y futuros.

19. Únicamente 3 de los 8 municipios que participaron como base para esta etapa, fueron parte del diseño del DAFIMU.

20. Se realizó una convocatoria para presentar el proyecto a unos 60 municipios. En la presentación del proyecto participaron 40 municipios, de los cuales 18 presentaron interés y sólo 8 fueron seleccionados.

Identificadas las potencialidades municipales en la parte económica y financiera, se procedió a precisar las áreas susceptibles de fortalecimiento en los componentes de la administración y finanzas municipales y se revisaron los indicadores del DAFIMU para analizar si medía todas las áreas identificadas. Como resultado, se propuso agregar cuatro nuevas áreas de medición en el DAFIMU: eficiencia en el gasto administrativo, administración y manejo de la deuda, efectividad en la inversión y promoción de desarrollo económico local. Con ello, se elevó de 13 a 17 el número de indicadores.

c. Tercera etapa

Luego de terminada la herramienta para el PEFM y PFFM, se determinó que la relación de los instrumentos desarrollados en la segunda etapa y los indicadores del DAFIMU no era apropiada. Por lo tanto, se realizó una nueva contratación para sincronizar el DAFIMU con las áreas y potenciales identificados en cada una de las categorías.

Implementación y operación del DAFIMU

Para implementar el DAFIMU se requiere el levantamiento de la línea base individualmente en cada municipio participante, con el fin de identificar la situación de partida y los posibles planes de asistencia técnica y capacitación que serían promovidos mediante el programa de fortalecimiento local.

Contando con la herramienta finalizada y los respectivos instrumentos para su aplicación, correspondía iniciar el levantamiento de la línea base y el diseño de los planes de asistencia técnica y capacitación que serían ejecutados mediante la contratación de las empresas preseleccionadas por el FISDL y bajo la modalidad de contratos IQC mencionado anteriormente.

La Gerencia de Operaciones asumió la responsabilidad de administrar la implementación. Con ello, la Gerencia de Investigaciones y Desarrollo, que había participado en el diseño, quedó desvinculada en esa etapa. El FISDL transfirió el compromiso de aplicación de la herramienta a la Empresa Supervisora, la cual debía levantar la línea base y participar junto a los municipios en la elaboración de términos de referencia para la contratación de la asistencia técnica y; además, recomendar la adjudicación de los contratos a la Gerencia de Operaciones del FISDL.

Para llevar a cabo la aplicación del DAFIMU, la Empresa Supervisora agregó un nuevo indicador (aumentando a 18 indicadores) y diseñó nuevos instrumentos para levantar la información y una nueva herramienta de diagnóstico rápido llamada Programa de Asistencia Técnica Integrado (PATI). El PATI es una herramienta de diagnóstico sencilla, sin indicadores, consistente con las áreas de cobertura del programa PATDEL del FISDL.

En el 2004, se efectuó un primer levantamiento de la información en 30 municipios, utilizando ambas herramientas (PATI y DAFIMU) en diferentes municipios.²¹ De los 30 municipios donde se levantó el DAFIMU, se estima que sólo 22 participaron en el programa de asistencia técnica que fue generado de la información recolectada.

Para el segundo levantamiento, el FISDL contrató a la Empresa Supervisora para relevar información de aquellos 22 municipios donde se ejecutaron programas de asistencia técnica.²² Con los resultados, se espera evaluar la efectividad del programa y, posiblemente, continuar con los programas de asistencia técnica. Queda pendiente determinar la herramienta que será usada para evaluar los resultados, dado que el DAFIMU no fue aplicado en todos los municipios y el PATI sirve sólo como instrumento de diagnóstico.

21. No pudo determinarse en cuáles municipios se aplicó la herramienta DAFIMU y PATI, respectivamente.

22. Este nuevo levantamiento se llevó a cabo por sugerencia del BID al FISDL. Por su parte, el FISDL decidió contratar a AB Corporaciones para mantener continuidad en el trabajo realizado, considerando su participación en el proceso.

Aplicaciones

El DAFIMU fue concebido como una herramienta de diagnóstico para formular programas de asistencia técnica dirigidos al fortalecimiento municipal en el área de gestión y financiera y; también, para evaluar la efectividad de esos programas y servir como herramienta de análisis en los municipios sobre su desarrollo institucional.

Como se observa, después de dos años en la fase de implementación de la herramienta, aún no se ha podido relevar la utilidad y aplicación real del DAFIMU. Aunque se ha identificado cierto nivel de conocimiento sobre la herramienta por parte de los nuevos funcionarios encargados de la Gerencia de Operaciones del FISDL, no pueden precisarse los componentes de la misma que serán realmente utilizados. En el presente, la aplicación parcial de la herramienta está a cargo de la Empresa Supervisora.

Cabe destacar que la estructura conceptual del DAFIMU ha sido empleada por otras herramientas similares aplicadas por otros proyectos y donantes. Es el caso del proyecto de RTI/USAID, el cual utilizó el concepto de los indicadores financieros y de gestión del DAFIMU en el diseño de los indicadores de desempeño municipal aplicados en 28 municipios.

Hallazgos sobre el DAFIMU

1. Es una herramienta útil para medir la capacidad institucional financiera y administrativa de los municipios. El DAFIMU fue concebido como una herramienta para promover el fortalecimiento municipal en el área financiera y de gestión, desde una plataforma nacional y para la toma de decisiones desde ese nivel de gobierno. Es decir, se le confió como principal propósito medir la capacidad institucional financiera y administrativa de los municipios en El Salvador. La herramienta se construyó sobre esa base y, en menor medida, agregó algunos elementos que pueden ser de utilidad para aplicarse en la medición de desempeño de municipios.

En el primer caso, la información que arroja el sistema de indicadores permite diagnosticar el grado de desarrollo institucional de los municipios en áreas específicas y, con base en ello, formular programas de fortalecimiento institucional. Los caracterizadores de cada indicador, facilitan información para identificar el nivel de desarrollo en cada área y orientar los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica que pudieran necesitarse para mejorar la situación encontrada. De igual manera, sirven para evaluar el impacto de los insumos de fortalecimiento en la capacidad institucional.

En el segundo caso, existe una base de indicadores que pueden ser de utilidad para analizar el desempeño de cada municipio contra metas específicas. En este sentido, el legado del DAFIMU es la metodología de medición y la posibilidad de hacer comparación contra otros municipios para conocer la situación en que se encuentra un gobierno local determinado frente a otros similares. Sin embargo, esta posibilidad no se aplica en el diseño del DAFIMU al ser concebida como una herramienta “top-down”, donde la participación de los municipios se limita a suministrar información para construir los indicadores, establecer la línea base y evaluar los resultados del ciclo de asistencia técnica.

La herramienta es un buen punto de partida para hacer las mediciones encomendadas, pero debe ser usada tomando en cuenta los siguientes aspectos: el DAFIMU compara el universo de municipios participantes entre sí, sin establecer otra categoría que la de mejor a peor capacidad; es decir, promedia con base en los mejores resultados obtenidos, colocando en el nivel más alto (A) a aquellos municipios que han alcanzado un valor elevado en el diagnóstico y, en el último nivel, a los que han obtenido el valor más bajo (E). No define categorías de municipios que tomen en cuenta las características particulares que puedan afectar la comparación (por ejemplo, comparar municipios urbanos con rurales) y, por ende, sesgar el valor obtenido. Tampoco captura la mejor situación deseable contra la que quiere compararse la muestra, considerando como línea de comparación a la situación promedio encontrada

en la muestra. Esto permite conocer el grado de desarrollo entre los participantes, aunque no necesariamente permite conocer la situación actual contra la mejor situación posible en cada categoría de municipio.

2. La estructura conceptual de la propuesta es relativamente sólida para medir capacidad institucional, pero de difícil aplicación en el contexto salvadoreño.

En términos generales, el concepto de la herramienta es de fácil comprensión, especialmente por el número moderado de indicadores definidos y sus caracterizadores. Esto explica que el DAFIMU haya servido como insumo a otras propuestas de sistemas desarrollados en El Salvador, tales como el Sistema de RTI y, en parte, la iniciativa del Grupo Gestor. No obstante, la herramienta no ha sido implementada según sus objetivos iniciales debido a obstáculos propios del contexto institucional en el que se promovió. Entre los más relevantes se enumeran los siguientes:

- Dificultad para encontrar la información necesaria para el diseño de los indicadores. Los consultores contratados, tanto para el diseño del DAFIMU como para el desarrollo de las herramientas del PFFM y PEFM, enfrentaron grandes dificultades para recolectar la información. Se requirió de muchos esfuerzos para poder completar el proceso y; en algunos casos, se optó por descartar municipios o indicadores debido a la falta de información disponible. Este problema se repite en cada levantamiento de los datos. La naturaleza “top-down” del sistema contribuye a este problema, donde el municipio juega un rol pasivo y, en consecuencia, existe resistencia a compartir información.²³ En cualquier caso, otro propósito de la herramienta es construir una base de información creíble

y actualizada, lo que implica que el DAFIMU podría utilizarse como un mecanismo para promover la cultura de gestión e intercambio de información municipal en el país.

- Este tipo de herramientas demanda recursos (humanos y financieros) y tiempo significativos para cumplir con cada una de las etapas que forman parte de la metodología de aplicación de la herramienta: levantar la información²⁴ (aplicando instrumentos específicos), hacer el análisis, generar los resultados y planes de asistencia técnica y, si fuera el caso, difundirlos entre los actores interesados. Esto puede representar una fuerte carga para la agencia rectora en el gobierno central, que sólo podría mantener su operación mientras exista el financiamiento de la cooperación internacional (en este caso el BID).
- El concepto del programa en el que se enmarcó el DAFIMU (PATDEL) es, sin duda, innovador, pero también complejo. El DAFIMU fue diseñado dentro de un contexto institucional que parecía favorable para su aplicación: la Estrategia Nacional de Desarrollo del Gobierno de El Salvador otorgó un lugar importante al desarrollo local en la agenda nacional, como aproximación para confrontar la pobreza en el país. Se contó con financiamiento externo (del BID con el PDL II) y, cierto consenso nacional, con la participación del FISDL como líder del programa en “asociación” con otros actores clave en el tema de desarrollo local (Red de ONGs); la oferta de asistencia técnica para el fortalecimiento municipal había venido creciendo en la última década con el desarrollo de un sector no gubernamental especializado en la materia. Sin embargo, el concepto

23. En el caso de los enfoques “top-down”, es común que los municipios perciban un propósito de evaluación por parte de quien aplica la medición o solicita la información, generando resistencia en el proceso.

24. La metodología del DAFIMU sugiere la recolección de información más de una vez al año, lo que resulta muy oneroso en el contexto institucional comentado. Además, supone la necesidad de tiempo para que los procesos de asistencia técnica y capacitación tengan un impacto medible en la capacidad institucional del municipio.

del PATDEL²⁵ resultó complejo a la hora de su ejecución y el DAFIMU siguió, en alguna medida, la suerte del PATDEL. Para la implementación del componente DAFIMU se delegaron responsabilidades a distintos actores (el FISDL, la Empresa Supervisora, los contratistas y, en menor proporción, el BID directamente); lo cual contribuyó a hacer más complejo su proceso de ejecución debido al bajo nivel de apropiación hacia el sistema por parte de los entes responsables de la aplicación (el FISDL y la agencia tercerizada).

3. Se requiere de un gran compromiso institucional para su aplicación y continuidad.

El DAFIMU demanda un fuerte centro de gravedad durante la fase de aplicación del sistema que, posteriormente, promueva la institucionalización de la herramienta en el tiempo. El contexto en el que se aplicó el DAFIMU suponía muchos componentes y actores, lo cual exige coordinación y sincronización con marcado liderazgo institucional desde la agencia rectora del programa. Esto no sucedió en el caso del DAFIMU debido a que:

- La unidad responsable de la coordinación de la aplicación del DAFIMU en el FISDL (la Gerencia de Operaciones), no participó en la etapa de diseño de la herramienta ni en aquella que orientó dicho proceso; la Gerencia de Investigaciones y Desarrollo, se desvinculó en la etapa de implementación de la herramienta y; finalmente, la Gerencia de Operaciones del FISDL no se apropió completamente de la herramienta.
- El diseño recayó, principalmente, en dos consultorías internacionales (guiadas directamente por el donante) con una participación

relativa de los actores que estarían encargados de la aplicación de la herramienta en la etapa de ejecución.

- Se delegó la función de aplicación del DAFIMU a la Empresa Supervisora, a la que le otorgaron varias responsabilidades dentro del programa de fortalecimiento municipal con poco seguimiento por parte de la Gerencia de Operaciones del FISDL. La Empresa Supervisora desarrolló el PATI²⁶ como vía más sencilla que el DAFIMU para levantar el diagnóstico de capacidad institucional de los municipios y proponer los programas de asistencia técnica²⁷ (y lo empleó en varios municipios reemplazando al DAFIMU). Esto se tradujo en una implementación limitada del DAFIMU tanto que, a la fecha, es difícil determinar los municipios en que se había levantado el DAFIMU y aquellos que habían aplicado el PATI.
- Con el traspaso de autoridades en el FISDL, cambiaron también los funcionarios que conocían la herramienta. Dado que ésta no ha sido institucionalizada en el FISDL, se conoce someramente su funcionamiento. Para el segundo levantamiento de la información se ha contratado al mismo ente que administró la supervisión del PATDEL (Empresa Supervisora), como un esfuerzo por mantener la continuidad en la gestión. Esto confirma la débil apropiación del DAFIMU dentro del FISDL.
- El DAFIMU no se ha institucionalizado en el FISDL, su aplicación depende de la dirección y el financiamiento del programa PDL del BID. Se teme que con la finalización del financiamiento del BID, esta herramienta no continúe.

25. La modalidad de ejecución utilizada por el FISDL para el PATDEL no funcionó según lo previsto. Los contratos IQC no fueron ejecutados de acuerdo con lo planificado, lo que afectó la ejecución de las actividades de asistencia técnica y retrasó la aplicación de las herramientas de diagnóstico. De las entrevistas a funcionarios del FISDL en la administración responsable de su ejecución, se deduce que la modalidad no fue exitosa ya que no fue entendida ni apropiada en el FISDL. Para otros, se generó resistencia desde unidades del FISDL porque transfería la decisión de la adjudicación de los contratos de consultoría a un proceso de licitación abierto.

26. El PATI es un cuestionario que no está soportado con indicadores para realizar evaluaciones posteriores.

27. Entrevista con representantes de la Empresa AB Corporaciones, contratista del FISDL que ejecuta el rol de Empresa Supervisora.

4. No existe apropiación de los municipios hacia la herramienta.

La modalidad de implementación del DAFIMU “top-down” no promueve la utilidad de la herramienta entre los municipios, solo los toma en consideración como proveedores de información. Si bien el concepto del PATDEL supone una dirección nacional para procurar el fortalecimiento de los municipios del país, también promueve incentivos mediante el acceso de los municipios a programas de asistencia técnica y capacitación para mejorar su capacidad institucional mediante proyectos concursables. Éstos buscan desarrollar la capacidad de los municipios para formular planes de fortalecimiento institucional y gestionar su implementación. En estas circunstancias, el DAFIMU es un excelente complemento para lograr dicho objetivo, sin embargo, al no ser apropiado por los municipios, se pierde el potencial. La apropiación de los municipios debe comenzar desde el diseño y sostenerse mostrando las virtudes del uso de la herramienta en la gestión. De esta manera, se pueden garantizar mayores aliados del sistema y no dejar que su permanencia dependa únicamente de la continuidad en el nivel central.

Sistema de Auto Evaluación de la Gestión Municipal (Grupo Gestor)

La propuesta de autoevaluación municipal surge en el 2004 a partir de un trabajo compartido de casi un año y un resumen de experiencias emprendidas en torno al tema de la medición del desempeño local por parte de un conjunto de organizaciones reunidas en un equipo llamado “Grupo Gestor”. El mismo está integrado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la USAID por intermedio de sus contratistas Research Triangle Institute (RTI) y Casals Associates, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de Planificación para el Área Metropolitana

de San Salvador (OPAMSS), la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

Objetivos

Los objetivos generales de este sistema son:

- Contar con información verdadera y oportuna sobre la situación de la municipalidad. La misma debe ser, además, accesible y enfocada, tanto hacia los actores locales como hacia los nacionales.
- Orientar adecuadamente los esfuerzos institucionales dentro de los municipios, a partir de procesos de reflexión que ayuden a mejorar la situación del municipio.
- Promover el diseño y ejecución de políticas nacionales dirigidas a combatir la pobreza, mediante estrategias que fortalezcan las capacidades locales.
- Orientar la inversión de recursos nacionales y/o internacionales de manera óptima.

La viabilidad del sistema se fundamenta en varios supuestos: que exista (i) el interés y el compromiso firme de todas las personas e instituciones involucradas; (ii) el desarrollo de la capacidad institucional en las municipalidades para recoger y procesar información verdadera, oportuna y pertinente; (iii) la capacidad institucional y la voluntad política de las municipalidades para utilizar la información a favor de la planificación, la realización de presupuestos y proyecciones y, así, mejorar la toma de decisiones.

Motivación y metodología de trabajo

El Grupo Gestor es una instancia de asociación voluntaria para la coordinación de esfuerzos relacionados con el desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño municipal. Surge como resultado de la experiencia de diversas iniciativas en la materia en los últimos años y; busca, aprendiendo del pasado, promover sinergias entre los distintos actores involucrados en el tema para intentar impulsar, de manera efectiva, la cultura de gestión por resultados en los municipios de El Salvador.

Como producto de la experiencia común, el Grupo Gestor parte de las siguientes premisas:

- Muchas de las propuestas de sistemas de indicadores existentes no han continuado, porque su estructura conceptual no se adapta a la realidad institucional del país. El Grupo Gestor se inicia con una propuesta técnica que pretende contribuir con una aproximación sencilla, de fácil manejo por parte de los municipios del El Salvador.
- Ha existido poca o ninguna apropiación por parte de los municipios en otros esfuerzos. El diseño siempre ha estado a cargo de consultores quienes han desarrollado los conceptos de las herramientas con poca participación de los usuarios finales.²⁸ El Grupo Gestor pretende superar dicha deficiencia, vendiendo la herramienta a los municipios desde la etapa de diseño.
- El desarrollo de estos sistemas de indicadores de desempeño municipal no divulgan el propósito de medición entre los municipios. Por lo tanto, como punto de partida, se procura internalizar el objetivo de la medición en la práctica del gerente local. Además, se busca que el sistema de auto evaluación sea de fácil uso por parte del gerente local en su función cotidiana.

- Los enfoques “top-down” generan resistencia por parte de los municipios hacia el sistema, ya que se perciben como mecanismos de evaluación externa de la gestión.
- El Grupo Gestor busca promover una aplicación gradual del enfoque de auto evaluación para desarrollar una cultura de gestión por resultados mediante la herramienta.

Cada uno de los participantes del Grupo Gestor está involucrado en procesos de desarrollo, implementación o coordinación de esfuerzos de fortalecimiento municipal y, concretamente, interesados en el uso de herramientas de medición del desempeño. Desde esa plataforma se espera promover una estructura conceptual similar y maximizar las sinergias entre los distintos esfuerzos para avanzar en el tema, mediante la coordinación. En resumen, la iniciativa pretende avanzar efectiva y eficientemente en la consolidación de herramientas de apoyo a la gestión por resultado a nivel municipal, mediante la concertación de principios básicos y el intercambio de información entre los actores que invierten en el tema.

El enfoque implica acuerdos mínimos en aspectos conceptuales básicos pero, al mismo tiempo, libertad de cada entidad para aplicar sus herramientas en el territorio o municipios de cobertura. La coordinación supone, también, evitar duplicación de esfuerzos en el territorio y en la materia.

Característica del sistema

El Sistema de Auto Evaluación de la Gestión Municipal se ha diseñado para diagnosticar la situación institucional en áreas específicas y tomar decisiones tendientes a mejorar esa situación encontrada en los municipios. Se inspira en la experiencia mexicana desarrollada mediante la “Agenda Desde lo Local”,²⁹ implementada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

28. Marcos Rodríguez, consultor de FUNDES se refiere a esa característica diciendo que los sistemas han sido creados por “muchos comandantes y pocos soldados”, haciendo alusión a la poca participación de quienes serían los operadores de estos sistemas.

29. Mayores detalles sobre la “Agenda Desde lo Local” en capítulo 4.

El concepto es promovido, principalmente, desde la plataforma de proyectos financiados por la cooperación internacional; pero de manera conjunta con entes nacionales y gobiernos municipales. Una vez diseñados, validados y aplicados los sistemas de indicadores, se traspasará al ISDEM la responsabilidad de su desarrollo a nivel nacional.

Como punto de partida se ha elaborado un manual que explica los aspectos conceptuales que sirven de base para la creación de sistemas de indicadores por cada uno de los miembros del grupo.³⁰ Así, cada agencia podrá tener independencia para la conformación de sus propios sistemas, pero que estarán en línea con el planteamiento conceptual común.

Cada agencia desarrolla, valida y aplica una dimensión de la Gestión Local (definida abajo) e intercambia con el grupo la experiencia obtenida. De esa manera, se previenen los traslapes e ineficiencias ocurridas cuando cada programa actúa individualmente y sin coordinación. La GTZ ha diseñado el cuadrante de Servicios Públicos, mientras que USAID, mediante dos programas diferentes, ha desarrollado las áreas financiera, gestión y transparencia.³¹

Los miembros del Grupo Gestor aportan experiencias, lecciones aprendidas y diseño de sistemas de indicadores en áreas temáticas específicas. Luego, aplican esos sistemas en el territorio en la fase de prueba hasta validar y ajustar las herramientas.

Este sistema es diseñado para la aplicación directa de los municipios en el futuro. A diferencia de la mayoría de los sistemas encontrados en El Salvador, desea introducir una herramienta de fácil manejo para la operación directa por parte de los municipios. Por ello, su consistencia con la realidad institucional de los municipios del país es una premisa fundamental del sistema. Se espera que la implementación del sistema ocurra gradualmente, luego

de que se hayan realizado varias aplicaciones en campo y comprobado su utilidad.

Los indicadores buscan medir el desarrollo integral de los municipios en cinco dimensiones. Una primera dimensión está representada por los cuadrantes vinculados al desarrollo local integral: aspecto social, económico, ambiental y gestión municipal. Una segunda dimensión contempla categorías en cada una de las áreas de enfoque. El Grupo Gestor ha acordado enfocarse en el cuadrante de Gestión Local como punto de partida que representa las siguientes áreas de observación.

Las categorías a medir dentro de la Gestión Local son:

- **Desarrollo organizacional:** se realizan procesos planificados destinados a cambiar actitudes, valores, comportamientos y la estructura de la organización, de manera que pueda adaptarse mejor a las tecnologías, problemas y desafíos que surgen en el entorno.
- **Finanzas municipales:** se cuenta con información que exprese en términos cuantitativos (monetarios) las transacciones realizadas por la municipalidad y que sirvan de base para la toma de decisiones de inversión, financiamiento y operación.
- **Servicios y proyectos:** se verifica la calidad y cobertura de los servicios municipales, si cumplen con los tributos y contribuciones y si generan alternativas focalizadas mediante proyectos para la solución de las demandas de la población, principalmente de los sectores en desventaja.
- **Gobernabilidad democrática:** se propicia el involucramiento de la población en las decisiones

30. Aunque se trata de una versión borrador, el manual, está siendo utilizado como documento de referencia.

31. Casualmente, el consultor Marcos Rodríguez, quien ha desarrollado el manual del sistema de Auto Evaluación, ha apoyado en el diseño del sistema Servicios Públicos promovido por la GTZ y el proyecto de Transparencia de USAID. Esta continuidad "sui generis" en el diseño de los distintos programas, está garantizando consistencia en la estructura conceptual propuesta por el Grupo Gestor.

del gobierno municipal, relacionadas con el mejoramiento de sus condiciones de vida.

La tercera dimensión se refiere al desarrollo de cada una de las variables de medición dentro de la ges-

ción local y denota los elementos susceptibles de medición en cada caso.

El siguiente cuadro muestra las variables de medición dentro de cada área de la Gestión Local:

Cuadro 10: Variable de medición de la gestión local

Desarrollo Organizacional

La capacidad de la municipalidad de operar de acuerdo con objetivos y metas.
La capacidad de ordenar el territorio.
La capacidad de contar con personal formado adecuadamente.
La capacidad de implementar tecnologías modernas.
La capacidad de implementar la equidad de género en la contratación del personal.

Finanzas Municipales

Capacidad de potenciar y optimizar la recaudación municipal.
Capacidad del manejo del presupuesto.
Capacidad de manejo responsable de la deuda.
Capacidad administrativa financiera.
Capacidad de orientar la inversión hacia sectores en desventajas.

Servicios y proyectos

Capacidad de ofrecer servicios municipales.
Capacidad de promover proyectos municipales.
Capacidad de interactuar con clientes y beneficiarios municipales.
Capacidad de asegurar el saneamiento del municipio.
Capacidad de orientar proyectos a sectores en desventaja.

Gobernabilidad democrática

Capacidad de promover la organización civil.
Capacidad de implementar la transparencia municipal.
Capacidad de promover la participación y concertación local.
Capacidad de informar las normativas legales a la población.
Capacidad de potenciar la participación de los grupos en desventaja.

Herramientas de Medición de Desempeño Municipal: la experiencia en El Salvador

En la cuarta dimensión se agregan los indicadores por cada variable identificada. Se ha establecido un total de 36 indicadores. Para el análisis se asigna un valor o puntaje al indicador correspondiente. A eso

se le llama “ponderación” de los indicadores, que es el quinto y último nivel. El siguiente cuadro muestra el número de indicadores por área:

Cuadro 11:
Variables e Indicadores del Sistema de Auto Evaluación

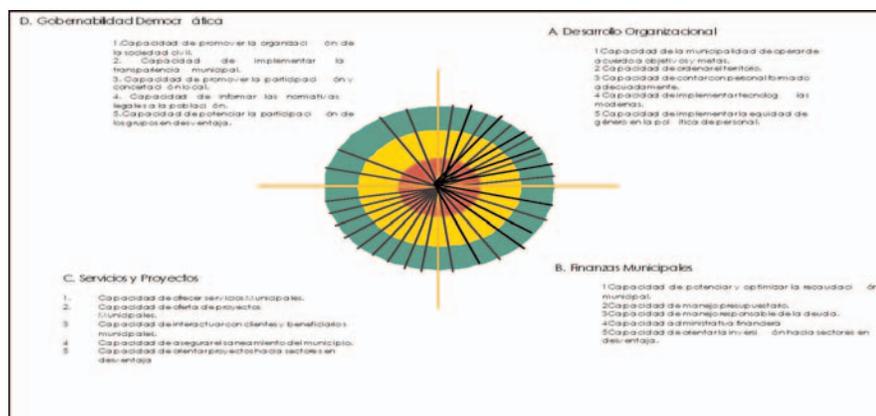
Área	Variables	Indicadores
Diagnostico Organizacional	5	12
Finanzas Municipales	5	8
Servicios y Proyectos	5	10
Gobernabilidad Democrática	5	6
Total	20	36

Fuente: Las Señales del Desarrollo Local, propuesta de Auto Evaluación de la Gestión Municipal

Como estructura conceptual del sistema se propone el esquema “de tiro al blanco”, que representa los tres niveles de situación posibles: verde (mejor), amarillo (en riesgo) y rojo (alarma). También puede leerse mirando desde el centro hacia la periferia, donde mientras más lejos se esté del centro, mejor es la situación medida en el caso correspondiente.³² Cada nivel se alcanza según la ponderación obtenida de los indicadores creados para evaluar cada

variable en cada área. Así, en la siguiente gráfica se esquematiza el procedimiento para la dimensión de interés (gestión del municipal para un buen gobierno) planteada en el manual. Los cuadrantes de cada área están, a su vez, divididos (fraccionados) de acuerdo con el número de indicadores requeridos para cada área. Luego, en total para la dimensión de interés, se tendrían 36 indicadores.

Gráfico 2: Esquema de Evaluación
“Gestión Municipal para Un Buen Gobierno”:
4 áreas organizadas en 20 variables



Fuente: Propuesta de Auto Evaluación del Grupo Gestor.

32. Contrariamente a un tablero de tiro al blanco, el objetivo es estar lo más lejos del centro para estar en la mejor situación posible.

Desafíos

- El Grupo Gestor es una excelente iniciativa producto de la madurez de los distintos donantes y actores locales que han venido contribuyendo en la tarea de fortalecer el desarrollo local en El Salvador. Su aporte más importante radica en la generación de una plataforma de articulación y coordinación voluntaria, para ordenar los esfuerzos y recursos aplicados en el tema de medición de la capacidad institucional y gestión local. El desafío estará en promover los aciertos conquistados mediante esa plataforma y su replicación en el tiempo. En esa dirección apunta el rol asumido por el ISDEM, tendiente a capitalizar la experiencia del Grupo Gestor. Sin embargo, queda la interrogante sobre la sostenibilidad de ese rol cuando se terminen los recursos de los cooperantes.
- Una de las contribuciones de la metodología introducida por el Grupo Gestor está en la relativa facilidad de apreciación de la situación evaluada mediante las señalizaciones (rojo, amarillo y verde) propuestas para el análisis de los indicadores. En general, se intenta crear un esquema de análisis sencillo y de fácil comprensión para los agentes locales, de modo que puedan ser utilizados para la auto evaluación. Sin embargo, la estructura de los indicadores es similar a los planteados por otros sistemas (DAFIMU, RTI y Sistema de Indicadores de Desempeño Financiero Municipal). El desafío pendiente es lograr la aplicación de los sistemas en el campo, hacer las adaptaciones necesarias para que los municipios aprecien su utilidad y puedan eventualmente implementarlo con los recursos existentes en el contexto institucional del país.
- Uno de los objetivos trazados en el concepto de esta herramienta, es lograr la apropiación de los municipios. Por ello, se ha desarrollado como herramienta de auto evaluación para que, eventualmente, sean los municipios los principales usuarios. Despertar el interés de los municipios del país para que pasen a desempeñar un rol

más activo, es crucial para poder tener éxito en este objetivo. Se requiere una participación más directa y continua de profesionales de los municipios en las distintas etapas de desarrollo de la herramienta y no solamente de entidades nacionales para promover su continuidad. Por lo tanto, el papel del ISDEM es importante, pero no suficiente.

- El ISDEM ha asumido la responsabilidad de promover la inversión del Grupo Gestor mediante su estructura operativa y la institucionalización de la promoción de la herramienta entre los municipios del país. La masificación de la herramienta será importante para poder llegar al mayor número de municipios. El desafío actual es internalizar el concepto e instrumentos para la aplicación en la burocracia de la organización. Asimismo, va a ser muy importante poder promover el uso público de la información administrada por el ISDEM relativa al impulso del sistema de Auto Evaluación. El ISDEM es también responsable del Sistema de Información Financiero (SIF), el cual ha logrado levantar información en áreas críticas de la administración financiera municipal, pero que no se hace pública por criterios desconocidos.

Lecciones aprendidas de la experiencia de El Salvador

La agenda de desarrollo local y el desarrollo de herramientas para fortalecer la capacidad institucional de los municipios, ha sido importante y continúa vigente en El Salvador. En los últimos 12 años se han desarrollado, al menos, 8 sistemas de indicadores con la finalidad de ordenar la información municipal, mejorar la capacidad institucional de los municipios y promover buena gestión y gobierno municipal. No obstante, la aplicación real de estos sistemas ha sido limitada; en algunos casos, generando buenos conceptos (de sistemas) con poca aplicación y, en otros, habiendo logrado la aplicación (aunque sin superar uno o dos ciclos).

Con motivo de este estudio, se ha revisado el proceso de desarrollo de dos herramientas y levantado información sobre las características de otros sistemas; permitiendo identificar algunos elementos comunes que podrían servir como aprendizajes para el futuro. A continuación, se resumen las principales lecciones aprendidas y algunas reflexiones interesantes.

1. La mayoría de los esfuerzos han sido promovidos por la cooperación internacional y no han podido continuar después de la finalización de los programas que les dan origen. Durante el diseño de estos programas, debe tomarse en cuenta que la introducción de la cultura de medición o evaluación con herramientas cuantitativas y cualitativas requieren tiempo para poder mostrar resultados y su utilidad entre los usuarios; lo que, posteriormente, se constituye en el principal incentivo para continuar su uso.
2. Es común encontrar la transferencia de la operación del sistema a una entidad del gobierno nacional, como espacio institucional del país para promover su continuidad. No obstante, transcurrido el tiempo, la apropiación por parte de esas agencias no ha sido efectiva. Dicha condición puede deberse a lo siguiente:
 - Debilidad institucional en las agencias nacionales (FISDL e ISDEM) que han asumido el papel de coordinadores en la operación de estos sistemas. Los constantes cambios en el personal técnico y la volatilidad de las decisiones y programas dentro de estas organizaciones, puede estar contribuyendo a este resultado. Por definición, estos sistemas de indicadores son complejos y requieren de voluntad política, capacidad técnica y cierto nivel de estabilidad o continuidad del personal profesional responsable o unidad encargada dentro de la institución de la aplicación periódica del sistema. Basta con que la burocracia no se apropie de la herramienta para que el sistema no sea implementado.

- Se han diseñado estructuras que requieren de esquemas operativos relativamente complejos y que no están acordes con la capacidad institucional de la agencia del gobierno encargada de su implementación. Los expertos en el tema de indicadores tienden a desarrollar sistemas de indicadores sofisticados, que pueden resultar de mucha complejidad para quienes están a cargo de la operación. Es preciso revisar las expectativas y metodologías aplicadas para hacerlas más consistentes con la realidad del país. Además, es comúnmente encontrado que los encargados de la operación (responsables de darle uso y continuidad) no participan en la etapa de diseño. La consecuencia es conocida: se desarrollan productos técnicamente sólidos, pero que no terminan siendo aplicados en más de uno o dos ciclos.

- La mayoría de los sistemas desarrollados en EL Salvador son considerados “*top-down*”, es decir, que buscan impactos al nivel local pero desde programas nacionales. La participación de los municipios está limitada a proveer información para el cálculo de indicadores y, cuando mucho, para conocer el resultado de la medición para la preparación de planes de asistencia técnica (que también son realizados con la asistencia de consultorías externas). Elevar la apropiación de los municipios y su uso como herramienta de gestión, podría contribuir a promover el uso masivo de estos sistemas. En este caso, es aún más importante desarrollar sistemas sencillos, que permitan demostrar resultados en el corto plazo.

3. La introducción de la cultura de medición y evaluación se logra con el tiempo y conforme se pueda mostrar la utilidad de operar sistemas de indicadores. En ninguno de los casos revisados se logró apreciar continuidad en la aplicación de los sistemas debido, en parte, al agotamiento de los recursos asignados por la cooperación y; en

otros casos, por las dinámicas institucionales de los entes nacionales descritas anteriormente. En los pocos casos donde se intentó diseñar sistemas para la aplicación directa por parte de los municipios (RTI/USAID), no fue posible aplicar por más de un ciclo; lo cual ha impedido apreciar el verdadero impacto del sistema. Los esfuerzos hacia el futuro deben tomar en cuenta el factor tiempo desde el diseño para poder vencer los obstáculos comunes discutidos en esta sección. De lo contrario, no podrá consolidarse el uso de este tipo de cultura de gestión.

4. Se confirma la relevancia de la profesionalización y continuidad de los funcionarios responsables de aplicar sistemas de indicadores de desempeño municipal. En la medida en que se trate con municipios con poco grado de desarrollo institucional, alta rotación y baja calidad de sus recursos humanos, la posibilidad de introducir estas herramientas de gestión por resultado se hace menos probable. Es importante considerar la introducción de mecanismos paralelos que promuevan el fortalecimiento de una carrera profesional al nivel municipal que permite sostener los estándares institucionales de los municipios en el país. Se deberían generar incentivos desde la plataforma del gremio de funcionarios municipales, que no está representado en COMURES.

Anexo 1

Indicadores de Clasificación DAFIMU

Resultado global $x = \frac{\text{Puntos}}{17}$				
Bajo Mínimo	Mínimo	Regular	Buena	Excelente
$x < 0.5$	$0.5 \leq x < 1.5$	$1.5 \leq x < 2.0$	$2.0 \leq x < 2.5$	$x \geq 2.5$

Cuantificación del desempeño y capacidad institucional							
Indicadores		Puntos					
Concepto	Fórmula	Ponderación	= 0	= 1	= 2	= 3	= 4
			Parámetros				
1. Equilibrio financiero	$x = \frac{\text{Ingresos totales} - \text{Gastos totales}}{\text{Gastos totales}}$	1.0	< 0.90	≥ 0.90	≥ 0.95	≥ 1.00	≥ 1.05
2. Autonomía financiera	$x = \frac{\text{Ingresos Propios}}{\text{Ingresos Totales} - \text{Ingresos por deuda}}$	1.0	< 0.10	≥ 0.10	≥ 0.15	≥ 0.20	≥ 0.25
3. Solvencia corriente	$x = \frac{\text{Ingresos corrientes} - \text{Gastos corrientes}}{\text{Gastos corrientes}}$	1.0	$< (0.75)$	$\geq (0.75)$	$\geq (0.50)$	$\geq (0.25)$	≥ 0.00
4. Capacidad financiera	$x = \frac{(20\% \text{ FODES } 1^{\text{er}} \text{ Año}) - \text{Gasto Corriente } 1^{\text{er}} \text{ Año}}{(20\% \text{ FODES } 2^{\text{o}} \text{ Año}) - \text{Gasto Corriente } 2^{\text{o}} \text{ Año}}$	1.0	$1.05 >$	≥ 1.05	≥ 1.0	≥ 0.95	< 0.90
5. Relación con el Gasto en Personal	$x = \frac{\text{Ingresos corrientes}}{\text{Gasto total en personal}}$	1.0	< 0.50	≥ 0.50	≥ 1.00	≥ 1.50	≥ 2.00
6. Eficiencia en la planeación presupuestaria	$x = \frac{\text{Egresos liquidados} - \text{Egresos presupuestados}}{\text{Egresos Presupuestados}}$	1.0	> 0.25	≥ 0.25	≥ 0.20	≥ 0.15	≥ 0.10
7. Eficacia en la recaudación	$x = \frac{\text{Monto recaudado}}{\text{Monto de recaudación presupuestada}}$	1.0	< 0.60	≥ 0.60	≥ 0.70	≥ 0.80	≥ 0.90
8. Ingresos propios por habitante	$x = \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Población del municipio que recibe servicios municipales}}$	1.0	< 25	≥ 25	≥ 50	≥ 75	≥ 100

Cuantificación del desempeño y capacidad institucional							
Indicadores		Puntos					
Concepto	Fórmula	Ponderación	= 0	= 1	= 2	= 3	= 4
			Parámetros				
9. Auditoria externa	<ul style="list-style-type: none"> i. Dos años completa, actualizada y sin faltas sustanciales al año ii. Completa y actualizada al año iii. Parcial y actualizada al año iv. Parcial y desactualizada más que 12 meses v. Nunca se ha realizado 	1.0	v	iv	iii	ii	i
10. Auditoria interna	<ul style="list-style-type: none"> i. Además, se ha realizado una auditoria anual oficial ii. Además, la estructura administrativa esta aceptada por Hacienda y/o Corte de Cuentas iii. Además está avalado el auditor por Hacienda y/o Corte de Cuentas iv. Existe auditor no hay estructura administrativa v. No existe 	1.0	v	iv	iii	ii	i
11. Contabilidad	<ul style="list-style-type: none"> i. Se ha mantenido un sistema actualizado desde hace dos años ii. Hay sistema y está actualizado al mes iii. Hay sistema certificado pero NO está actualizado al mes iv. Hay sistema pero no está certificado v. No hay sistema 	1.0	v	iv	iii	ii	i
12. Registro de Contribuyentes	<ul style="list-style-type: none"> i. Existe y está actualizado a 24 meses o mejor ii. Existe y está actualizado a 2 años iii. Existe y está actualizado a 3 años iv. Existe y está actualizado a 4 años i. No existe o está desactualizado más de 4 años 	1.0	v	iv	iii	ii	i

Cuantificación del desempeño y capacidad institucional							
Indicadores		Puntos					
Concepto	Fórmula	Ponderación	= 0	= 1	= 2	= 3	= 4
			Parámetros				
13. Servicios Públicos							
a. Alumbrado público							
b. Agua							
c. Drenaje sanitario							
d. Parques y campos de deporte							
e. Mantenimiento de calles	i. Al menos d, e, f, g, h, k, l, n y cualquiera otros tres servicios en el listado						
f. Construcción de calles y caminos	ii. Al menos d, e, f, h, k, y cualquiera otros tres servicios en el listado						
g. Recolección de residuos sólidos	iii. Al menos e, f, h, k y cualquiera otros tres servicios en el listado	1.0	v	iv	iii	ii	i
h. Vertedero sanitario	iv. Al menos e, h, k y cualquiera otros tres servicios en el listado						
i. Aseo de calles y espacios públicos	v. Cualquier tres servicios en el listado						
j. Terminales de buses							
k. Cementerios							
l. Mercados							
m. Rastros público							
n. Registro del Estado Familiar							
14. Eficiencia en el Gasto Administrativo	$x = \text{Gasto en bienes y servicios} \div \text{Ingresos corrientes}$	1.0	>20	□20	□25	□30	□35
15. Administración y Manejo de la Deuda	$x = \text{Gasto en el servicio a deuda} \div \text{Ingresos corrientes}$	1.0	>50	□50	□40	□30	□20
16. Efectividad de la Inversión	$x = \text{Tasa de crecimiento real de la inversión} \div \text{Tasa de crecimiento de la población}$	1.0	<-4%	□-4%	□-2%	□0%	□2%

Cuantificación del desempeño y capacidad institucional							
Indicadores		Puntos					
Concepto	Fórmula	Ponderación	= 0	= 1	= 2	= 3	= 4
			Parámetros				
17. Promoción del Desarrollo Económico Local	4 Además, se cuenta una política establecida para promover el desarrollo económico local. 3 Además, se cuenta con un diagnóstico de las necesidades para potencializar el desarrollo productivo local. 2 Además, se cuenta con un inventario actualizado en los últimos 10 años de la capacidad productiva local instalada 1 Sí se gestiona de una manera organizada para promover el desarrollo económico local (con metas y/o objetivos establecidos al menos en términos globales y un diagnóstico general de la economía local) 0 No se gestiona de una manera organizada para promover el desarrollo económico local (con metas y/o objetivos establecidos al menos en términos globales y un diagnóstico general de la economía local)	1.0	0	1	2	3	4

Referencias Bibliográficas

- Arce, Francisco J.; Martínez-Vázquez, Jorge. **Descentralización en Latinoamérica desde una Perspectiva de Países Pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua**. International Studies Program. Working Paper 03-03 Andrew Young School of Poly Studies. Georgia State University, USA. Marzo 2003.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). **Programa de Desarrollo Local II. ES 0120 EL Salvador**. Washington D.C., USA. Septiembre 2004.
- ICMA. *Manual Instructivo para Asistir en la Aplicación de la Tipología, Calcular los Indicadores y Caracterizar los Procesos Críticos* (Consultoría contratada por el Banco Interamericano de Desarrollo BID). 2004.
- DAFIMU. **Formulario Captura de Datos para elaboración de DAFIMU. FISDL (Documento borrador)**. San Salvador, El Salvador. 2004.
- _____. Documentos Específicos Fase B. Consultoría para el FISDL y PROMUDE/GTZ. San Salvador, El Salvador. Abril 2001.
- GTZ. **Las señales del Desarrollo Local**, Propuesta de Auto Evaluación de la Gestión Municipal para un Buen **Gobierno como Elemento de la Dimensión Política**. Documento de Trabajo. San Salvador, El Salvador. Octubre 2005.
- Iskandar Antonio; Asslyn, Bob and Rojas, Olman. **Tendencias en la Descentralización, Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana en Centro América entre 1996 y el 2003**. ICMA/USAID. Washington, D.C. Abril 2004.
- Marcos Rodríguez. **Modelo de Auto Evaluación para el Desarrollo Local en El Salvador. Subsistema de Desarrollo Institucional para el Buen Gobierno**. Borrador final para la GTZ. San Salvador, El Salvador. Octubre 2005.
- Proyecto FORFIM. **Manual de Criterios de Desempeño Municipal**. Research Triangle Institute RTI con financiamiento de USAID. San Salvador, El Salvador. Julio 2004.
- Proyecto FORFIM. **Matrices del Manual Integrado de Desempeño Municipal**. Research Triangle Institute RTI con financiamiento de USAID. San Salvador, El Salvador. Julio 2004.
- Umaña Cerna, Carlos. *Diseño Conceptual y Lógico del SIMEDL Fase A*. Consultoría para el FISDL y PROMUDE/GTZ. San Salvador, El Salvador. Abril 2001.
- _____. Versión Resumida Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Local Parte C. Consultoría para el FISDL y PROMUDE/GTZ. San Salvador, El Salvador. Abril 2001.

Entrevistas

Ana Luz de MENA, Representante de USAID.

Aldo Miranda, Director Regional Centro América de RTI.

Mirna Romero, Representante de COMURES.

Danilo Padilla, Representante del Proyecto Transparencia, CASALS-USAID.

Carlos Molina, Consultor de ICMA y ex Coordinador de la Gerencia de Investigaciones y Desarrollo del FISDL.

Ondina Castillo, Coordinadora Nacional del Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización (PROMUDE), Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

Guillermo Galván, Director Ejecutivo, FUNDAMUNI.

Tom Hawk, ex Director General del FISDL.

Sergio Bran, Jefe del Departamento Sociología y Ciencias Políticas y Director de la Maestría Desarrollo Local, Universidad Católica (UCA).

José Jeremías Villalobos, Jefe de Programas, Programa de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local (PACDEL), FISDL

Luis Carlos Galuteau, Jefe de Programa del Programa de Descontaminación de Áreas Críticas y Ordenamiento Territorial, FISDL.

Alejandro Jacobo, Gerencia de Desarrollo Municipal, ISDEM.

Marcos Rodríguez, Consultor FUNDE.

Eric Salguero, Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL).

**Todas las entrevistas fueron realizadas entre el 11 y 12 de julio del 2006.*



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

ICMA



www.usaid.gov
icma.org/international
icma.org/latinoamerica

CD ISBN 978-0-87326-715-1