

La administración pública municipal y sus instrumentos de evaluación

EDMUNDO HERNÁNDEZ CLARO*

El que preside o gobierna, sea con vigilancia.
Romanos XII, 8.

En México, la evaluación de la gestión pública constituye uno de los eslabones más débiles del proceso gubernamental, no obstante que desde principios de siglo se creó el Departamento de Contraloría con la idea principal de tener:

un juicioso uso de los fondos y la estricta observancia de los preceptos legales, teniéndose presente que los métodos que se introduzcan sirvan para proteger los fondos contra las malversaciones, y para restablecer el crédito público, y que en lo relativo a métodos de administración se alcance con ellos la perfección a que han llegado los gobiernos más progresistas del mundo.¹

Con esta misma idea se formó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y su versión reciente, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En todas sus versiones, la Contraloría ha funcionado como un órgano subordinado al titular del Ejecutivo federal. Con la misma perspectiva existe en Jalisco, desde 1985, la Contraloría General del Estado.

En la administración municipal ha sido una constante el descuido de la evaluación, explicable en gran medida por la escasez de recursos financieros. Sin embargo, a la luz de las

atribuciones y recursos que se les transfirió a los municipios con la reforma municipal de 1983, y con los cambios observados con la alternancia política en estados y municipios, han cobrado un relativo impulso las tareas de evaluación.

Los estudios recientes sobre gobierno y gestión municipal han destacado diversos aspectos exitosos en los municipios, por ejemplo las "innovaciones en la gestión municipal", "la gobernabilidad", "la búsqueda de la democracia municipal" y "los dilemas de la modernización",² contribuyendo en esta medida a fomentar la buena gestión y la evaluación del quehacer municipal.

Aspectos conceptuales de la evaluación

En términos generales, la evaluación forma parte de la gestión pública, y se refiere al análisis de los resultados de ciertas políticas o programas específicos. Una primera clasificación de los enfoques de evaluación según su grado de racionalidad, distingue: 1) la perspectiva científica, que supone capacidades intelectuales y fuertes dosis de información, difícilmente localizables en las estructuras municipi-

pales; constituye el enfoque dominante en la teoría de las decisiones y la evaluación; 2) otra tendencia se desarrolla a partir de la idea de racionalidad limitada, formulada por Simon y retomada por Lindblom en su "Ciencia de la improvisación", según la cual lo que cuenta para la evaluación es que distintos actores lleguen a un consenso sobre las bondades de una política.

Desde la perspectiva del momento de su realización, se han clasificado los criterios de evaluación de la gestión de las organizaciones en dos grupos: *a priori* (método Electra y el análisis costo-beneficio) y *a posteriori* (excedente de productividad y el balance social).³ Éstos constituyen métodos de evaluación no tradicionales aplicables al sector público. Una clasificación más detallada de los enfoques de evaluación en el análisis de políticas públicas, incluye los siguientes:⁴

Evaluación descriptiva

Se elabora una lista exhaustiva de los efectos de la acción pública, tal como lo haría una cámara fotográfica, antes y después de la aplicación de un programa. Registra cambios, pero no mide el grado de variación. Aquí las

* Profesor e investigador del Departamento de Administración, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara

técnicas son muy variadas, y lo importante es observar las transformaciones o desviaciones del "curso normal", de las cosas atribuibles a la política pública. Se identifican también los efectos inesperados. Por ejemplo, el programa Hoy no Circula y el incremento en la demanda de automóviles usados. El establecimiento de relaciones de causalidad se dificulta al no haber un grupo de referencia para hacer análisis comparados. Es un enfoque modesto, sin pretensiones teóricas.

Evaluación clínica

A partir de los objetivos, busca explicar los efectos, por qué algunos objetivos no se lograron y por qué algunas consecuencias resultaron inesperadas. Los criterios de evaluación se miden a partir de las metas, desde una perspectiva endógena. Es un enfoque *a posteriori* y no pretende ser crítico, pues desde un principio hace suyas las metas de la política. Las técnicas utilizadas son: el análisis estadístico, la evaluación sumaria, que es un análisis de las consecuencias generales de la política, y la evaluación formativa, que es un ajuste sucesivo de los medios en función del avance de los objetivos. Las evaluaciones sumarias se centran en los efectos reales del programa gubernamental evaluado, mientras que las formativas cuidan más de cerca el cumplimiento de los efectos buscados. Sin embargo, no es raro que existan contradicciones en los objetivos y en los medios. El riesgo es que el evaluador puede convertirse en abogado o defensor de la política pública.

Evaluación normativa

Con este enfoque se busca evitar la visión acrílica del anterior, el evalua-

dor no asume los criterios de la política, sino que sustituye esos criterios por otros que escoge él mismo (criterios exteriores a la política). Los criterios utilizados son: 1) eficiencia, logro de objetivos al menor costo posible; 2) eficacia, logro de objetivos tangibles; 3) igualdad, mismo trato a todos los sectores sociales; 4) equidad, que se preocupa por las situaciones de desigualdad, y 5) pertinencia, capacidad de respuesta a las demandas sociales.

Evaluación experimental

Es el enfoque más ambicioso desde el punto de vista científico. Parte del supuesto de que es posible descubrir relaciones estables de causalidad entre una política pública y sus efectos sociales. Propone establecer ensayos en un sector reducido y controlable. El problema de este tipo de evaluación es la selección del grupo de referencia. Mientras más grande y complejo es el grupo seleccionado, más se filtran en la evaluación impurezas.

Evaluación pluralista

Su concepción del mundo es diferente a la de la evaluación experimental; la realidad no puede reducirse ni aislarse, y la evaluación debe hacerse en el contexto de lo que se observa, cualquier pretensión de objetividad es tan inútil como falsa. No hay una verdad, sino varias verdades que coexisten. Por lo tanto, se requiere la reconstrucción de los diferentes objetivos de todos los actores sociales. El papel del evaluador es equivalente al de un psicoanalista de la sociedad, pues interpreta las verdaderas tramas sociales. Aunque suena muy bien en teoría, no resulta fácil su utilización en tareas complejas.

En suma, no hay un enfoque de evaluación mejor que otro, todo depende de su carácter y del sector al que se dirige. Existe un significativo acervo de enfoques y técnicas de evaluación susceptibles de instrumentarse en la función pública.

Experiencias municipales de evaluación

La referencia empleada para medir la gestión pública en México era la cantidad de infraestructura creada.⁵ Sin embargo, a partir de la crisis financiera de los años ochenta se empezó a discutir acerca de la eficiencia, la rentabilidad y la calidad de los servicios.

En un estudio realizado en 21 municipios del Estado de México se observó que las actividades de control y seguimiento son, en su gran mayoría, actividades sancionatorias y de vigilancia que favorecen actividades mecánicas y rutinarias dentro de las unidades administrativas, así como la conformidad, dependencia, nula motivación y resultados positivos escasos.⁶ La actividad sancionatoria es prácticamente sinónimo de control financiero, y el fracaso o bajo rendimiento obedece a la mala gestión, más que a razones de tipo político.

La unidad encargada del control municipal varía de un municipio a otro, en una encuesta⁷ se obtuvo que en el 20 por ciento de los casos la unidad encargada del control municipal es la Contraloría Interna, el 10 por ciento lo ejerce la Dirección de Planeación, el 20 por ciento la Contraloría, 10 por ciento Planeación, 15 por ciento la Unidad de Control, otro 15 por ciento Tesorería y 10 por ciento la Dirección de Administración.

Las funciones institucionales de control y seguimiento, en su mayoría, las desarrolla la Contraloría Municipal, y la perspectiva institucional sobre su papel se refleja en gran medida en su ubicación en el organigrama del ayuntamiento. Asimismo, el alcance de la evaluación se determina por el grado de participación de autoridades, dependencias y comunidad. Al respecto, véanse los tres casos siguientes:

Contraloría subordinada al presidente municipal

Es el caso típico donde la Contraloría depende formalmente del presidente municipal, como sucede en el organigrama del H. Ayuntamiento de Guadalajara 1995-1997. En este caso el contralor es un subordinado del presidente municipal y, por lo tanto, su trabajo carece de componente social.

Además de la función de fiscalización, la Contraloría tiene una función de control de gestión, de asesoría y estudios especiales.

El trabajo del contralor generalmente corresponde al de abogado o defensor de la política municipal, lo cual se desprende de las atribuciones generales contenidas en el programa de trabajo de la Contraloría:

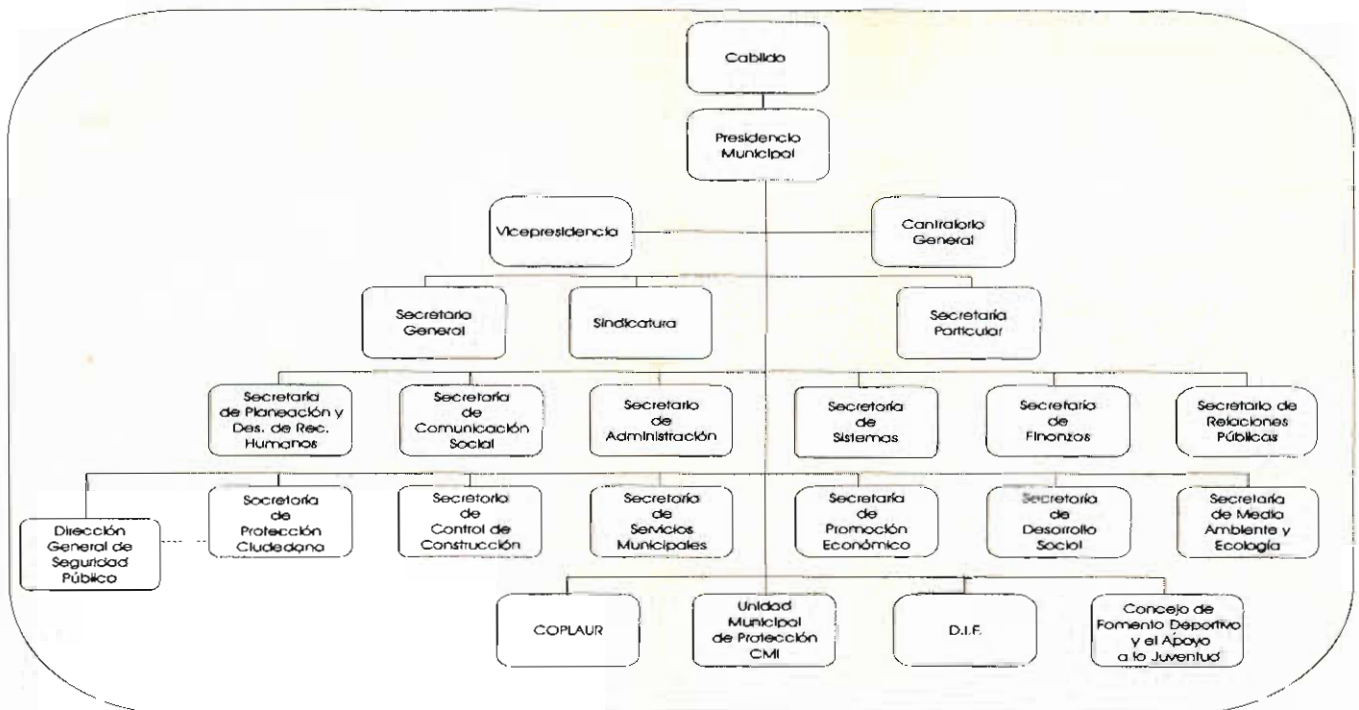
Informar anualmente al Presidente Municipal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias de la administración pública municipal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales evaluaciones.⁸

Contraloría subordinada al cabildo

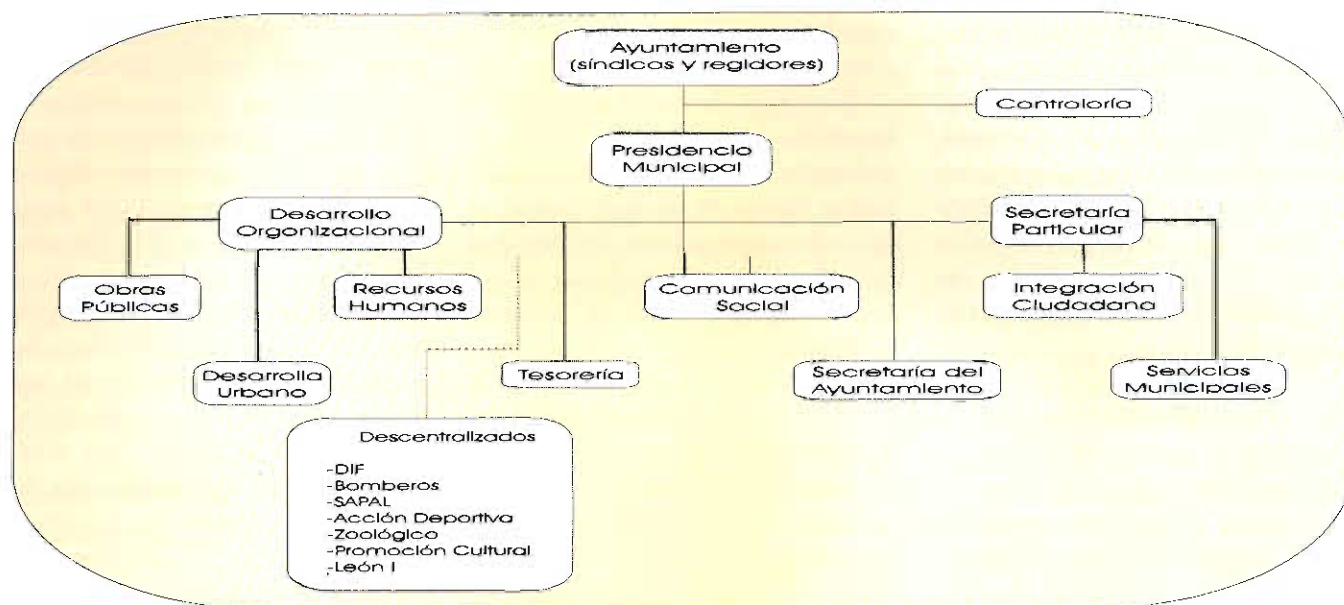
Un caso poco frecuente es colocar a la contraloría en un estado depen-

diente del cabildo municipal, tal como sucedió en la administración panista del municipio de León, Guanajuato, 1989-1991.⁹ A partir de esta administración, la contraloría no depende del presidente municipal, sino del H. Ayuntamiento. Adicionalmente se instrumentaron otros mecanismos de control:¹⁰ 1) *Simsatel*, área dentro de la presidencia municipal en la que el público en general presenta quejas y sugerencias a los responsables de la gestión del municipio vía telefónica; 2) línea directa de prensa en el diario local *A.M.*, donde se tenía una página para publicar quejas, opiniones y sugerencias de la ciudadanía; 3) programas abiertos de radio y televisión; 4) encuestas de opinión pública, que se realizaban periódicamente; 5) análisis de opinión e inconformidades a través de la Dirección de Comunicación So-

Organigrama del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco 1995-1997



Organigrama del Honorable Ayuntamiento Constitucional de León, Guanajuato



cial; 6) reuniones periódicas con empresarios; 7) reuniones periódicas del alcalde con cada uno de los niveles de la administración pública; 8) reuniones de trabajo con funcionarios de dependencias estatales, y 9) entrevistas con consejos y patronatos. Tanto la ubicación de la contraloría, como los programas de evaluación presentan un estilo de gestión con un mayor componente social que en el caso anterior.

Contraloría subordinada al pueblo

Corresponde a situaciones en que se otorga una alta importancia a la participación ciudadana en las tareas de evaluación. La contraloría se encuentra por encima de los regidores; es el caso de la administración de Atoyac de Álvarez, Guerrero, 1993-1996. Una de las unidades administrativas que se crean es la contraloría social, cuya función consiste en asegurar que la ciudadanía supervise las accio-

nes que realiza la administración municipal. Es una organización inserta de manera amplia en su contexto social.

En suma, si bien con la alternancia política se han reproducido en algunos casos las inercias de los gobiernos municipales en materia de evaluación, en otros ha habido aportes significativos a una nueva cultura de la evaluación municipal.

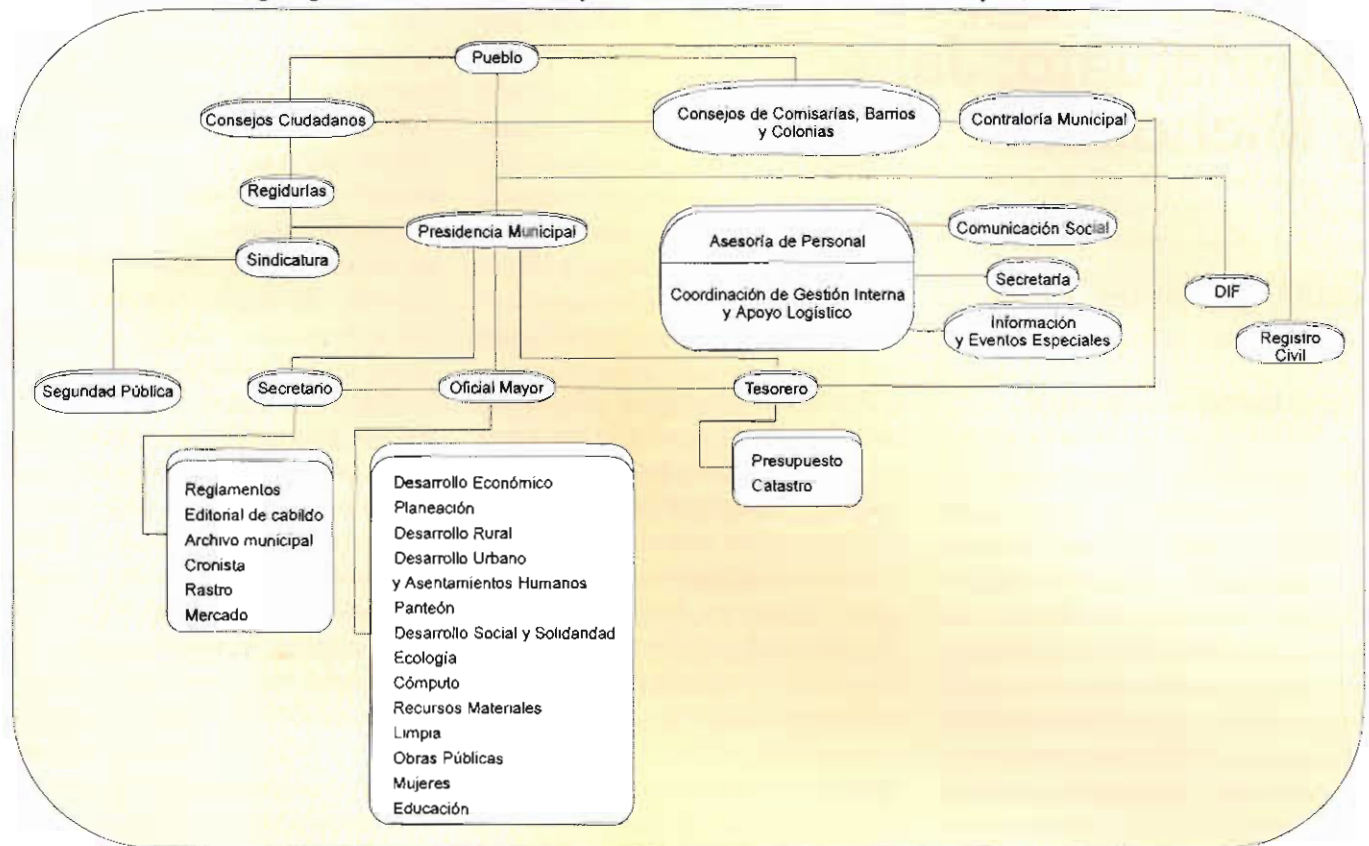
Comentarios finales

La avalancha de solicitudes de juicio político que se han presentado ante el H. Congreso del Estado de Jalisco, las acusaciones de nepotismo, las irregularidades en las cuentas públicas municipales, la falta de acuerdos en el trabajo de los cabildos con pluralidad política muestran que en el municipio, aun con la alternancia política, persiste la falta de vocación por hacer transparentes los asuntos públicos.

Se ha dado impulso a una modernización administrativa sin contenido social. Aunque no han faltado iniciativas que buscan fortalecer esta tarea, como la propuesta de crear la figura del "contralor social" en los estados y municipios para que la comunidad participe verdaderamente en la toma de decisiones de la obra pública y haya claridad en el manejo de los recursos.¹¹ Cabe destacar que la contraloría social ha sido puesta en marcha por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contraloría del Estado, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, para apoyar las tareas de control y vigilancia que lleva a cabo la población al participar en el Fondo de Solidaridad Municipal.¹² Otra propuesta es que se faculte a los despachos de contadores públicos para dictaminar sobre la cuenta pública de los municipios.

En suma, no basta con avanzar en el diseño de mejores métodos de

Organigrama del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Atoyac, Guerrero



evaluación, se requiere que las administraciones municipales den pasos firmes para impulsar la evaluación. Es tiempo de hacer un balance de los beneficios que ha traído la reforma y la alternancia política, teniendo presente que la comunidad puede desempeñar un papel decisivo en la gestión pública.

Notas

¹ Alberto Híjar y Haro, "Manual de contraloría", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 54, abril-junio de 1983, p. 64.
² Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE, Porrúa, 1996.

³ Véase Myriam I. Cardozo Brum, *Exposición de métodos de evaluación no tradicionales aplicables al sector público*, CIDE, Material Docente, núm. 9, Serie Administración Pública, 1986.
⁴ Cfr. Juan Pablo Guerrero Amparán, "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. IV, núm. 1, México, 1995.
⁵ *Idem*, p. 49.
⁶ Cfr. Alejandro Medina Giopp, *Los problemas administrativos de la gestión municipal, una orientación al control y grandes recomendaciones de gestión*, mimeo, 1992; y "Control y seguimiento de la gestión municipal: una propuesta administrativa", en Carlos E. Massé Narváez, *Políticas públicas y desarrollo municipal, problemas teórico prácticos de la gestión municipal*, El Colegio Mexiquense, 1995.
⁷ Alejandro Medina Giopp, *Op. cit.* 1992.

⁸ *Programa de Trabajo de la Contraloría General*, H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara 1995-1997.
⁹ Guadalupe Valencia García, "La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991)", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM/Porrúa, 1995.
¹⁰ Enrique Cabrero Mendoza et al., "León, Guanajuato, el modelo de municipio empresa", en *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE, Porrúa, 1995.
¹¹ David Colmenares Páramo, *El Municipio*, noviembre 4 de 1996.
¹² Contraloría Social, Fondo de Solidaridad Municipal, *Cuaderno de apoyo al vocal de control y vigilancia*, Consejo de Desarrollo Municipal, 1995, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Sedesol.