

# Un primer acercamiento a la Evaluación de la Gestión Municipal a través del uso de Indicadores

María Teresa López - Hernán Gomis

*En la actualidad, la responsabilidad de los gobiernos locales va más allá del cumplimiento de normas legales y reducción del déficit, se relaciona también con su capacidad para prestar servicios en tiempo y forma. En este sentido, las clásicas rendiciones de cuentas deberían incluir información acerca de los servicios, en términos de indicadores de eficiencia, calidad y resultados. Los indicadores constituyen un paso muy importante en el proceso de diseño evaluativo, ya que permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de determinados comportamientos, al «indicar» el estado particular de una variable. Su construcción debe nutrirse no sólo de informaciones provenientes de registros preexistentes sino también de encuestas a usuarios/beneficiarios de servicios/programas sociales, de observadores entrenados y/o de estadísticas específicas o generales.*

## Introducción

Cabe recordar que el proceso de descentralización del Estado en los '90 se llevó a cabo en un contexto de urgencia fiscal, con transferencia de responsabilidades pero sin traspaso de los recursos financieros necesarios, situación que derivó en una creciente brecha entre gastos y recursos, que atentó contra su buen desempeño a la hora de promover acciones a favor del bienestar de las personas.

Este proceso generó una situación en donde los gobiernos municipales se vieron enfrentados, en la práctica, a nuevas funciones con recursos escasos (financieros, humanos, de infraestructura, etc.) agravándose aún más la situación por un incremento de las demandas sociales de la población.

Es así que, en términos de políticas públicas, se produjo un cambio: desde la «centralidad» nacional/provincial al desarrollo de políticas a nivel local, superándose así una mirada «desde arriba» sobre los problemas de la población. En tal sentido, el desafío al que se enfrentan hoy en día los gobiernos locales es optimizar la

asignación de esos recursos a partir de la definición de prioridades consensuadas con la sociedad civil, mediante mecanismos de participación que validen su accionar. De esta manera se torna indispensable identificar si los efectos finales fueron positivos o negativos en términos de la eficiencia, eficacia y efectividad del desempeño municipal, entendiendo por cada uno de estos términos:

- *eficiencia* la relación entre los recursos calculados originalmente y los realmente invertidos en cumplimiento de los objetivos (obtener el mejor resultado al menor costo),
- *eficacia* al nivel o grado de cumplimiento de los objetivos y metas (lograr el resultado previsto),
- *efectividad* al efecto final en relación con el cumplimiento de los objetivos de largo plazo. Colateral significa efecto secundario, confunde

Los mecanismos habituales para evaluar las operaciones del gobierno se basan, en general, en datos aportados por las ejecuciones presupuestarias, sin embargo, esa fuente de

información resulta claramente insuficiente para lograr la buscada transparencia de la gestión estatal. Por lo tanto una medición más completa del desempeño en términos de eficiencia y/o eficacia, exige además, la construcción de un sistema de indicadores que abarque otras dimensiones de análisis entre ellos, la calidad en la gestión y en los servicios prestados.

La medición del desempeño permite entre otras cosas alcanzar: un alto grado de transparencia y credibilidad respecto al uso de los recursos, una eficiente asignación de recursos presupuestarios entre los distintos servicios y/o programas a desarrollar, una mejora en los aspectos operativos de prestación de los servicios y/o programas, y tercerizar algunos servicios cuya prestación deberá seguir controlando o regulando. Para ello se proponen tres líneas de análisis:

- a.- Análisis y evaluación de la eficiencia del gasto
- b.- Análisis de niveles y características del empleo municipal
- c.- Comparación de calidad y cobertura de servicios

### **a- Análisis y evaluación de la eficiencia del gasto (indicadores del desempeño financiero)**

Su objetivo es relacionar los aspectos centrales del proceso presupuestario o sea gastos e ingresos. Esto se relaciona con la idea de que todo proceso exitoso de descentralización de funciones debe ir acompañado por la consiguiente transferencia de recursos para desempeñar estas funciones.

Sin embargo, estos son sólo un aspecto de la gestión municipal, y no constituyen un fin en sí mismo en cuanto no se relacionan con la prestación efectiva de un servicio, condicionan la cantidad y calidad de todos los servicios provistos en términos de disponibilidad de recursos. De allí la necesidad de realizar una evaluación del desempeño de los aspectos financieros del presupuesto.

Estos indicadores pueden dividirse en:

**a.1) Financieros:** buscan evaluar si la situación financiera del municipio es solvente, eficiente y sustentable. Permiten detectar las necesidades de financiamiento del municipio, su capacidad de inversión y el grado de autonomía, como así también pueden brindar una perspectiva del sostenimiento de las políticas emprendidas. Son un aspecto de la gestión municipal, pero no constituyen un fin en sí mismos, en cuanto no se relacionan con la prestación efectiva de un servicio. No obstante,

condicionan la cantidad y calidad de todos los servicios provistos en términos de disponibilidad de recursos. Se enfatizan aquellos que sirven para medir la autonomía financiera y el nivel de endeudamiento. Un alto nivel de dependencia financiera significa que los gobiernos locales poco pueden planear de manera autónoma y que, en consecuencia, puede ser muy pequeña la proporción que destinen a la inversión. Se pueden destacar los siguientes indicadores:

*Autonomía financiera:* capta el grado en que una municipalidad puede hacer frente a sus necesidades de financiamiento con los recursos que recauda por sí misma.

*Dependencia financiera:* permite analizar el grado de decisión propia sobre las finanzas locales.

*Equilibrio financiero:* evalúa el resultado final pero no distingue entre fuentes de recursos.

*Capacidad de inversión pública:* es la proporción de recursos financieros que el gobierno municipal destina a inversión.

*Presión tributaria para los municipios:* resulta de la sumatoria de impuestos directos, indirectos y tasas en relación con la población total.

**a-2) De gestión presupuestaria:** permiten analizar la eficiencia interna de la gestión del presupuesto y reflejan distintos tipos de relaciones: entre productos y objetivos de las políticas públicas, entre productos y recursos, por ejemplo, entre otros:

*Nivel de endeudamiento:* es el grado de endeudamiento del gobierno local respecto de la relación entre el disponible -resultado neto entre los ingresos y los gastos corrientes- y la inversión realizada en el ejercicio de referencia.

*Relación Mínima:* gasto en personal/ ingresos propios. Muestra el margen que poseen los municipios para asignar fondos a partidas distintas a los gastos en personal.

**a-3. Por actividades y programas:** este tipo de indicadores permiten evaluar la distribución relativa de un recurso asignado a las diferentes actividades y/o programas. Situación que resulta útil para evaluar la distribución de un mismo recurso para toda la institución.

Cabe aclarar que en un marco donde las acciones se reflejan en servicios de alta visibilidad y cercanía a los usuarios, los municipios no pueden limitarse a realizar evaluaciones basadas **solo** en resultados financieros, ya que ellas apartan la posibilidad de la sociedad civil de conocer los niveles de transparencia y responsabilidad con que los fondos fueron ejecutados.

Los primeros resultados obtenidos para algunos de los indicadores, correspondientes al Municipio de General Pueyrredon, muestran lo siguiente:

INDICADORES MUNICIPIO GRAL PUEYRREDON	2006	2007	2008
Autonomía financiera:	62.1%	60.6%	59.2%
Dependencia financiera:	37.9%	39.4%	40.8%
Equilibrio financiero:	107,0%	104.6%	100.2%
Recursos per cápita en \$ constantes del 2006	\$645	\$710	\$852
Presión tributaria para los municipios en \$ constantes del 2006	\$455	\$340	\$420
Relación Mínima:	72.2%	79.2%	83.3%

### b- Análisis de niveles y características del empleo municipal

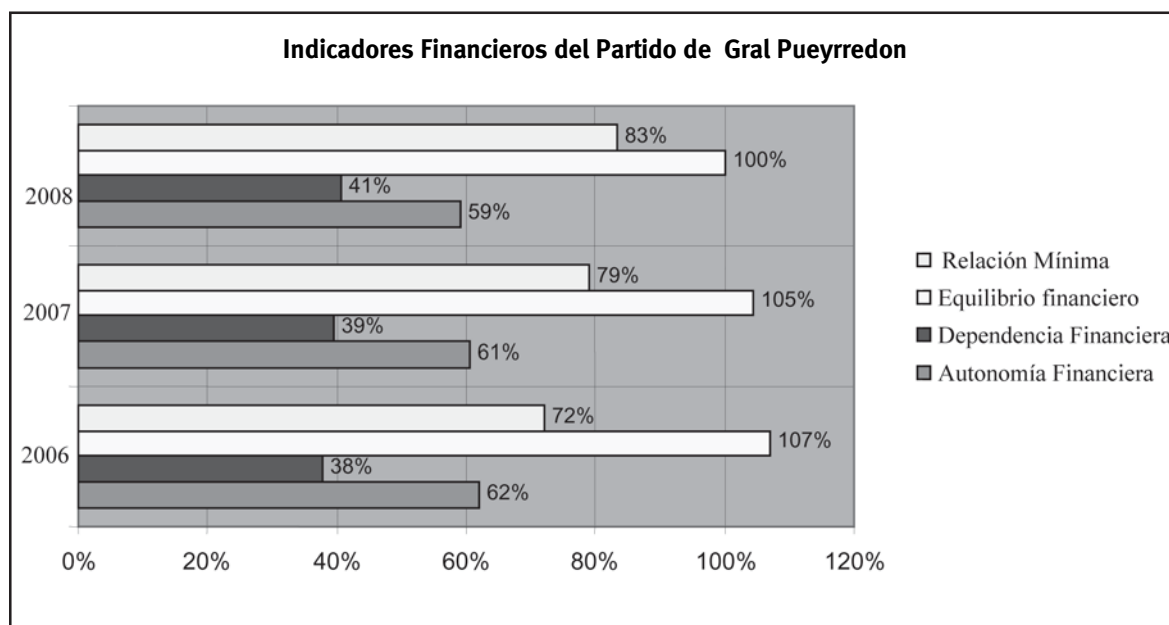
Por lo general, se interpreta que la relación entre el empleo municipal y la población local está asociada al tamaño de la sociedad de cada municipio, ya que existe una cantidad mínima de empleados para cualquier gobierno local que no disminuye necesariamente con la menor cantidad de población. Pero además del tamaño es importante conocer la dinámica de su crecimiento.

Al analizar el empleo municipal es relevante observar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, debido a que está asociada al nivel de urbanización y modernización de las sociedades; de allí que se podrá suponer que, cuanto menor sea el tamaño de una sociedad local, menor será la participación de la mujer en la vida pública y, por consiguiente, en el empleo municipal.

Otro componente general del empleo municipal es la proporción que se incluye en lo que cada normativa local define como puestos jerárquicos. La idea es resaltar el rol del funcionario,

político o técnico, en la toma de decisiones. En relación con ello, se debe analizar cómo es el proceso de toma de decisiones de quienes ocuparán esos puestos jerárquicos. En este sentido interesan el nivel educativo y la capacitación recibida en los temas que serán de la competencia del trabajador. La evaluación del capital humano que detenta cada individuo al ingresar a un determinado puesto no es el único indicador a considerar para evitar que los problemas se acumulen en los niveles superiores y terminen sin resolverse, sino que son igualmente relevantes las instancias de aprendizaje que se desarrollen durante su gestión. La preparación y capacitación permanente y sistemática por parte de los puestos jerárquicos, como del personal técnico suplente, a veces, la escasez de recursos.

Algunos indicadores utilizados frecuentemente desde esta óptica son:



### b- Análisis de niveles y características del empleo municipal

Por lo general, se interpreta que la relación entre el empleo municipal y la población local está asociada al tamaño de la sociedad de cada municipio, ya que existe una cantidad mínima de empleados para cualquier gobierno local que no disminuye necesariamente con la menor cantidad de población. Pero además del tamaño es importante conocer la dinámica de su crecimiento.

Al analizar el empleo municipal es relevante observar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, debido a que está asociado al nivel de urbanización y modernización de las sociedades, de allí que se podrá suponer que, cuanto menor sea el tamaño de una sociedad local, menor será la participación de la mujer en la vida pública y, por consiguiente, en el empleo municipal.

Otro componente general del empleo municipal es la proporción que se incluye en lo que cada normativa local define como puestos jerárquicos. La idea es resaltar el rol del funcionario, político o técnico, en la toma de decisiones. En relación con ello, se debe analizar cómo es el proceso de toma de decisiones de quienes ocuparán esos puestos jerárquicos. En este sentido interesan el nivel educativo y la capacitación recibida en los temas que serán de la competencia del trabajador. La evaluación del capital humano que detenta cada individuo al ingresar a un determinado puesto no es el único indicador a considerar para evitar que los problemas se acumulen en los niveles superiores y terminen sin resolverse, sino que son igualmente relevantes las instancias de aprendizaje que se desarrollen durante su gestión. La preparación y capacitación permanente y sistemática por parte de los puestos jerárquicos, como del personal técnico suplente, a veces, la escasez de recursos.

Algunos indicadores utilizados frecuentemente desde esta óptica son:

- a. Cantidad de empleados municipales
- b. Proporción de empleados municipales por sexo y/o por jerarquía
- c. Tasa de crecimiento del empleo municipal interanual
- d. Trabajadores municipales según régimen laboral (planta permanente, contratados y duración de los contratos)

Los resultados de estos indicadores para el Municipio de General Pueyrredon no son expuestos en el presente trabajo en su totalidad, debido a que aún no se ha recabado toda la información necesaria para su elaboración

### INDICADORES MUNICIPIO GRAL PUEYRRREDON

#### Trabajadores Municipales según régimen laboral temporario

2006: 8.5%  
2007: 8.7%  
2008: 9.7%

#### c- Comparación de calidad y cobertura de los servicios municipales

En los últimos años, a partir de las demandas por mayor transparencia en la gestión, han comenzado a desarrollarse mecanismos de evaluación del desempeño mediante los cuales, además de la información acerca de los resultados financieros, se presentan datos relevantes sobre los servicios que se brindan en términos de calidad, cantidad, eficiencia y resultados obtenidos.

Desde esta visión, por lo tanto, se pueden diseñar dos tipos de indicadores: aquellos que ofrezcan información objetiva sobre el grado de cobertura en la provisión de servicios y otros que hagan referencia al grado de satisfacción de los usuarios en términos de calidad.

En este sentido es que nos proponemos realizar una encuesta de en la que donde se expliciten las opiniones de la ciudadanía marplatense en relación con la red de infraestructura, tales como agua, cloacas, alumbrado, barrido y limpieza, residuos sólidos y áreas verdes, comúnmente conocidos como servicios de mantenimiento, como así también la opinión de vecinos sobre otros temas que están directamente relacionado con la gestión municipal.

**c.1) Cobertura en la provisión de servicios:** es la relación entre necesidad y satisfacción de cada servicio local (agua corriente, electricidad, alumbrado, barrido y limpieza, pavimentación, recolección de residuos, red cloacal, mantenimiento de espacios verdes, telefonía, gas natural).

Una mirada adicional en el análisis de la cobertura y calidad de los servicios públicos es la **económica**, que relaciona la adquisición y el aprovechamiento de los recursos (adquiridos en forma óptima y al menor costo posible, en una cantidad adecuada y con un nivel de calidad aceptable), esto está directamente asociado a los conceptos de **eficacia** y **excelencia**.

**c.2) Satisfacción de los usuarios respecto de la suficiencia y calidad del servicio:** el denominador común de esta evaluación consiste en acumular evidencia sistemática acerca de cuán satisfactoria

es la provisión de servicios; esto implica definir los indicadores que permitan contrastar los logros y/o deficiencias de la prestación y la acción de gobierno. Se puede afirmar que forman un buen sistema de medición si pueden responder cuatro preguntas básicas: ¿cuánto servicio se presta?, ¿es eficiente?, ¿de qué calidad? y ¿qué efectos produce?

Desde este criterio de análisis se proponen, entre otros, los siguientes indicadores:

- a. Coste unitario de personal
- b. Coste del servicio por habitante
- c. Eficacia presupuestaria en gastos y en ingresos
- d. Tiempo de atención o respuesta en el servicio
- e. Usuarios reales del servicio
- f. Volumen de quejas o reclamos
- g. Valoración ciudadana
- h. Autofinanciamiento de servicios
- i. Problemas prioritarios de la Ciudad
- j. Calificación de la Gestión Municipal (Gabinete e intendente por separado) -etc

Al igual que en el caso del grupo anterior de indicadores, relacionados con la estructura de personal del Municipio, tampoco pueden ser presentados los primeros resultados, debido a que aun no se ha recabado toda la información necesaria para su elaboración.

## Conclusiones

El denominador común de todas las formas de evaluación por desempeño consiste en acumular evidencia sistemática acerca de cuán satisfactoria es la acción del gobierno local, esto implica definir medidas objetivas (indicadores) de desempeño frente a las cuales contrastar los logros y/o deficiencias de la prestación y acción de gobierno.

En el caso del desempeño financiero hay *indicadores financieros* propiamente dichos o sea que reflejan el estado de las finanzas públicas e *indicadores de gestión presupuestaria* que indican la eficiencia con que se desarrolla la planificación y la ejecución del presupuesto tanto en sus aspectos de gastos como de recursos. La evaluación del desempeño no sólo debe considerar el resultado financiero (indicadores cuantitativos), sino que también debe incorporar anécdotas y opiniones sobre percepciones de calidad y satisfacción de las prestaciones (indicadores cualitativos). Por ello, se hace necesario recalcar que la prestación de servicios públicos no debe limitarse a su provisión, sino que también debe tener en cuenta si su prestación es satisfactoria. Para ello es preciso diferenciar entre *indicadores de eficiencia en la gestión* y de *calidad de servicio*.

Un trabajo de suma importancia en el proceso de diseño de un sistema de indicadores como el propuesto es determinar medidas de referencia a partir de las cuales el desempeño del gobierno local es o no satisfactorio en comparación con pautas razonables. Desde ya, lo que se considera satisfactorio para una sociedad, puede no ser satisfactorio en otra, ni para la misma en otro contexto histórico o económico. Por lo tanto, los valores obtenidos de los indicadores diseñados serán interpretados por cada municipio de acuerdo con el esquema de «lo ideal» o «lo factible» en el escenario en que se realiza la evaluación.

En definitiva, cuando se recoge la información en los indicadores, estos constituyen la materia prima que, una vez empleada para determinar la eficiencia y/o eficacia del desempeño en relación con estándares predeterminados por el propio municipio -en función de las demandas y expectativas sociales y las restricciones económicas-, se transforman en productos elaborados. Es así que, disponer de un sistema de indicadores que responda a todas las necesidades de quienes toman decisiones en cada municipio en particular, esto es, «a la medida» de cada jurisdicción, suele ser muy útil y necesario, pero resulta de muy costoso desarrollo. Por lo tanto, contar con un sistema universal o básico que pueda aplicarse a todos los municipios y permita realizar comparaciones entre ellos, aunque no logre abarcar todos los aspectos de cada sociedad local y gestión de gobierno, parece ser la mejor opción.

Para concluir, subrayamos que una administración transparente, con una adecuada gestión de los recursos financieros y/o la provisión eficiente de servicios, no sólo otorga garantías a los ciudadanos y consenso sociopolítico, sino que ayuda a la construcción de gobernabilidad, entendiendo a ésta como la capacidad de un gobierno para absorber la demanda de la sociedad y al mismo tiempo impulsar gestiones políticas, económicas y sociales que den cuenta de un proceso estratégico para el país.

### **Autores**

**Jorge Hernán Gomis** es Contador Público y Lic. Administración, Ayudante de Primera Simple de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Es integrante del Centro de Investigación, Seguimiento y Monitoreo del Desarrollo Local de la mencionada Unidad Académica y del proyecto de investigación: "Hacia un sistema de indicadores de resultados e impactos en la gestión presupuestaria y de programas sociales de la Municipalidad de General Pueyrredon".  
[jhgomis@mdp.edu.ar](mailto:jhgomis@mdp.edu.ar)

**María Teresa López** es Lic. En Economía y Especialista en Desarrollo Endógeno, Profesor con dedicación exclusiva en el Área de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Forma parte del Centro de Investigación, Seguimiento y Monitoreo del Desarrollo Local.  
[mtlopez@mdp.edu.ar](mailto:mtlopez@mdp.edu.ar)

### **Referencias bibliográficas**

AAVV -Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. *Las Capacidades del Estado y las Demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*, Coordinador de PAPEP Isidoro Cheresky. 1º Edición Buenos Aires, PNUD 2009.-

Aguilar Villanueva Luís. *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, México Julio de 2008.-

Bonnefoy, Juan Cristobal - Armijo, Marianela - *Indicadores de desempeño en el Sector Público-ILPES-* Serie Manuales - Naciones Unidas - CEPAL- Santiago de Chile, Chile, Noviembre del 2005

Gomis, Hernán - López, María Teresa - Gentile, Natacha - Labrunée, María Eugenia - "Desarrollo local: propuesta metodológica para la medición del subsistema institucional" En: Congreso Argentino de Administración Pública, 5. San Juan, 27-29 mayo 2009 Institución patroc.: Asociación de Administradores Gubernamentales; Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.-

Pérez Rojas, Mariano - León, Alberto J., coord. - Filgueira Risso, Fernanda, col. - Gulminelli, Ricardo, col. - Ventimiglia, Tristán, col. *Transparencia presupuestaria en la gestión municipal del Partido de General Pueyrredon: Mar del Plata 1998-2003* ATYDEC; Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Cs. Económicas y Sociales; CIPPEC.- Mar del Plata: ATYDEC

*Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de Gobernabilidad en América latina*. 1º edición Buenos Aires Siglo XXI editores, Argentina, año 2008