



TLATEMOANI
Revista Académica de Investigación
Editada por Eumed.net
No. 16 – Agosto 2014
España
ISSN: 19899300
revista.tlatemoani@uaslp.mx

Fecha de recepción: 14 de mayo de 2014
Fecha de aceptación: 21 de agosto de 2014

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

Dr. Ariel Vázquez Elorza
ariel.vazquez@uaslp.mx
Dra. Abigail Reyes Munguía*
Mtro. Flavio Hernández Hernández
Mtra. Diana Zavala Cuevas

Unidad Académica Multidisciplinaria Zona Huasteca,
Universidad Autónoma de San Luis Potosí

RESUMEN

Hoy en día, reconocer el desempeño de la gestión municipal es una tarea que garantiza la credibilidad de las instituciones públicas. La descentralización política, administrativa y económica hacia los municipios debe ser monitoreada mediante instrumentos de gestión, desempeño institucional y control por resultados. En la última década, los recursos del Ramo 033 se han incrementado de manera significativa, y este representa el principal ingreso municipal para hacer frente el desarrollo socioeconómico. El propósito de este trabajo es proponer un mecanismo de evaluación de la gestión pública mediante la construcción del Índice de Gestión de los Recursos Descentralizados (INGEREDES). La propuesta del índice INDEREDES no sólo parte del análisis de la gestión de las aportaciones federales para los municipios (Ramo 033),

también contempla elementos de análisis que no son propiamente resultado del ejercicio de dichos recursos, sino de acciones que giran en torno al mismo. Las administraciones municipales están inmersas en un marco regulatorio inflexible frente a municipios desiguales tanto en su estructura orgánica como en sus capacidades. Además, se carece de un programa de incentivos para mejorar la gestión pública. Paralelamente, existen distintos intereses entre entes gubernamentales que obstaculizan las buenas acciones y la efectiva implementación de políticas públicas.

PALABRAS CLAVES: Indicadores de gestión pública, descentralización, política pública municipal.

ABSTRACT

Nowdays, recognizing the performance of municipal management is a task that ensures the credibility of public institutions. The political, administrative and economic decentralization to municipalities should be monitored by management tools, organizational performance and control results. In the last decade, Ramo 033 resources have increased significantly, and this is the main municipal income for the socio-economic development. The purpose of this paper is to propose a mechanism for evaluating public management by building Index of Decentralized Resource Management (INGEREDES). The proposed index INDEREDES not only on the analysis of the management of federal income to municipalities (Ramo 033) but also includes elements of analysis that are not strictly a result of the exercise of this resources. Local governments are involved in an inflexible regulatory framework against unequal municipalities both in its organizational structure and its capabilities. Furthermore, it lacks an incentive program to improve public management. Similarly, there are different interests among government entities that hinder good deeds and the effective implementation of public policy.

KEYWORDS: Indicators of public management, decentralization, municipal public policy.

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

Introducción

Los gobiernos federados y unitarios de Latinoamérica han desarrollado procesos de descentralización para legitimar la modernización, gestión y políticas públicas municipales. Paralelamente, se implementaron diversos sistemas de evaluación y calidad de los servicios públicos, así como para resultados del quehacer gubernamental. El proceso de descentralización contiene diferentes esferas institucionales que se manifiestan en procesos técnicos y políticos, aludiendo a la transferencia de decisiones administrativas y políticas, así como a recursos y atribuciones que el gobierno federal se propone descentralizar a los gobiernos subnacionales para fortalecer la optimización en la toma de decisiones, sin embargo, la efectividad con que se coordinen y orienten dependerá de la capacidad de los gobiernos (CEPAL, 1998).

La descentralización propugna el mejoramiento de servicios públicos y la responsabilidad social de los gobiernos locales, lo que podría generar impactos positivos para la toma de decisiones entre el Gobierno y la Sociedad. En vista de estas consideraciones, el gobierno federal ha desarrollado en las dos últimas décadas distintos tipos de descentralización que se enmarcan en tres dimensiones: la política, la administrativa y económica. Esta visión integral, es útil para destacar que el proceso de descentralización no sólo significa el cambio territorial de la institución o funciones, ni la ampliación de las instituciones centrales, sino que es un proceso autónomo integral que busca la confianza y el fortalecimiento del federalismo¹, la administración, la política y la incorporación de la participación activa de la sociedad².

¹ El Federalismo, en un sistema jurídico - político que se caracteriza por la organización que hace el poder constituyente de autonomías originarias. Simultáneamente, armoniza las relaciones descentralizadas y centrales. Pero, se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo no es el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una conformación balanceada de las capacidades gubernamentales y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas.

² De acuerdo con el INAFED (2012), la participación social *“se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente el tejido social de organizaciones que pueden ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública. Es el caso,*

De acuerdo con la CEPAL (2001) los tipos de descentralización son: a) Descentralización política que es un medio que legitima la democracia de los Estados federados, ya que al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma; B) Descentralización administrativa que tiene su efectividad en el ámbito operativo territorial, y se relaciona con el desempeño institucional que la administración pública es capaz de generar, y C) Descentralización económica que se enmarca en la transferencia de las decisiones sobre la asignación de factores y procesos productivos referentes a la provisión de bienes públicos mediante mecanismos políticos y administrativos, hacia la competencia económica.

El propósito de este trabajo es proponer un mecanismo de evaluación de la gestión pública mediante la construcción del Índice de Gestión de los Recursos Descentralizados (INGEREDES). La propuesta del índice INDEREDES no sólo parte del análisis de la gestión de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33), también contempla elementos de análisis que no son propiamente resultado del ejercicio de dichos recursos, sino de acciones que giran en torno al mismo. La evaluación de los programas públicos, sus resultados y la planeación participativa son tareas intergeneracionales de los gobiernos.

De acuerdo con Osuna y Márquez (2000) evaluar es emitir un juicio crítico sobre una determinada situación. Además, la evaluación puede ser centrada en objetivos, no centrada en objetivos o libre de objetivos como son: a) el impacto sobre la situación o población objetivo; b) el impacto sobre situaciones o grupos que no son objetivo; c) el impacto sobre las condiciones actuales y futuras; d) los costos directos, en términos de los recursos utilizados en el programa y e) los costos indirectos o costos de oportunidad. Así mismo, existen modelos descriptivos y de aproximación clínica o

por ejemplo, de la organización de grupos de jóvenes, de mujeres, etc., Ya sea para la búsqueda de mejores condiciones de vida, para la defensa de sus intereses, etc.”.

analítica, así como aquellos basados en la utilización de los resultados de la evaluación y experimentalistas.

Para Scriven (1980) el interés prioritario de la evaluación debería servir a los intereses generales y estar por encima de la perspectiva de la gestión del programa y del usuario o cliente. Por su parte, la obra de Campbell y Stanley (1963) va más allá de la evaluación de programas, en el trabajo sobre “Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research”, los autores establecen un modelo experimental basado en la teoría de la causación donde fundamentan la experimentación sobre la realidad para mejorar la toma de decisiones. Por su parte, Osuna y Márquez (2000) resaltan que cada vez son más autores que buscan “*mejorar la metodología del experimentalismo para acoplarla al campo de la investigación social y han fomentado la generalización de este enfoque, muy utilizado en Estados Unidos, aunque sin desplazar el empleo de las técnicas cualitativas* (Cook y Campbell, 1979)”.

El modelo de Weiss (1983) destaca a la evaluación centrada en objetivos, efectos y proceso. Existe una preocupación por la falta de credibilidad de los resultados de la evaluación, además de que no son utilizados por múltiples partes afectadas de un programa y contextos políticos. Weiss recomienda la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos. Por su parte, Ballart (2006) expone que “*los trabajos de Cronbach analizan la fiabilidad, validez interna y generalización de la evaluación* (Cronbach y Snow, 1977)”. Sobresale la importancia de clarificar contenidos como el problema, programa y contextos sobre las evaluaciones dependiendo del enfoque de quienes implementen las acciones; además, subraya la necesidad de abordar métodos que puedan adaptarse al contexto social.

La evaluación (a través de indicadores) es importante en los programas públicos por que inserta el análisis de las políticas públicas³ y garantiza mejorar la toma de

³ De acuerdo con Tamayo (1997) las políticas públicas son el *conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el gobierno consideran prioritarios*. El ciclo del proceso de las políticas públicas consiste en la identificación y definición del

decisiones públicas y conocer el grado de bienestar social (Ballart, 1996). No obstante, la efectividad de instrumentos de gestión pública dependerá de capacidad gubernamental y tipo de municipio para establecer indicadores. No hay que dejar de lado que las comunidades cada día exigen mayor intervención en la toma de decisiones en los asuntos públicos y rendición de cuentas. Los cambios apuntan la modificación de la cultura organizacional en las instituciones públicas federales, estatales y municipales.

Para Cohen y Franco (1992) un indicador se define operacionalmente "...como la unidad que permite medir el alcance de una meta". Es decir, el indicador concede establecer el grado en que se han alcanzado las finalidades de un proyecto, programa, o política pública. Por otro lado, "Un elemento característico de un buen indicador es que cuestiona lo que se considera como obvio e intenta rescatar información que ha permanecido oculta a una mirada parcial. Se afirma que los indicadores no son neutros; con ellos se discrimina al tomar una y no otra dimensión de un fenómeno complejo" (Cáceres y Winchester, 1997).

De acuerdo con Mintzberg (1999) *no todo en la empresa es bueno, no todo en el gobierno es malo*. El sector público incorpora una serie de complicaciones más complejas que la iniciativa privada para establecer sus propios mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, debido a que interactúan muchos intereses entre los actores políticos. Sin embargo, en la actualidad se requiere que los gobiernos municipales establezcan en el Bando de Policía y Buen Gobierno indicadores de gestión pública. Un indicador se define operacionalmente "...como la unidad que permite medir el alcance de una meta" (Cohen y Franco, 1992). El indicador concede establecer el grado en que se han alcanzado las finalidades de un proyecto, programa o política pública.

Las experiencias exitosas internacionales sobre la implementación de mecanismos de evaluación de la gestión pública pueden encontrarse en países Sudamericanos,

problema, formulación de las alternativas de solución, adopción de una alternativa, implantación de la alternativa seleccionada y la evaluación de los resultados obtenidos.

principalmente en Chile. Este país, ha impulsado iniciativas de modernización de los aparatos gubernamentales, elevando el compromiso de las instituciones por ofrecer servicios de calidad y mejor focalización de políticas públicas. Uno de los principales componentes que sustenta el programa de modernización institucional es la incorporación del sistema de indicadores de desempeño al proceso presupuestario⁴. Marcel (1999) señala que *la experiencia chilena en el uso de indicadores de desempeño se ha apoyado, precisamente, en fuertes dosis de pragmatismo: la incorporación de las agencias gubernamentales al sistema ha sido voluntaria y gradual. El fin ha sido legitimar el sistema antes de elevar las exigencias, compromisos y condiciones ligados al sistema.*

Esta experiencia puede ser útil para que los ayuntamientos municipales del país estén en condiciones de replicarla hacia el interior de sus instituciones. Tanto la descentralización política, administrativa y económica que reciben los municipios en México representan una oportunidad para mejorar y establecer metas y estándares de evaluación y control de gestión, de tal manera que legitimen sus acciones en la sociedad. De acuerdo con Aguilar (2008) el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad, de esta manera, el enfoque de gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador. Por tanto, la gobernanza la define como *el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades.*

⁴ En el año 1998, con la implementación de la Ley 19.553, se inició el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para todos los funcionarios que se desempeñan en ellos. En el año 2000 se consideró necesario perfeccionar la elaboración y aplicación de este instrumento con el objeto de contribuir, a partir del año 2001, al desarrollo de áreas estratégicas para la gestión pública. A partir de ese año la elaboración de los PMG por parte de los servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para la mayoría de las instituciones del Sector Público, las que constituyen el Programa Marco. El Programa Marco de los PMG 2001 comprendió etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión vinculados a las áreas de mejoramiento. Cada etapa de desarrollo es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, constituyendo un objetivo de gestión posible de comprometer en un programa anual (DIPRES, 2001).

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

Aspectos a Considerar en la Creación del Modelo.

El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) desarrolla el Índice de Planeación Estratégica y evaluación municipal (IPE) con el propósito de “medir el grado en que las administraciones públicas municipales incorporan elementos de planeación estratégica y evaluación en su funcionamiento”. Este índice destaca si los municipios cuentan con: misión, visión, objetivos y/o metas, programa estratégico u operativo, indicadores de gestión y/o resultados definidos, panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores y/o resultados, sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos de los trámites y/o servicios, mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios, manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios.

Cuadro N° 1. Índice de Planeación Estratégica y su relación con los grados de marginación municipal y variables socioeconómicas.

<i>Índice de Planeación Estratégica (IPE)</i>	<i>Número de Municipios*</i>	<i>Índice de Marginación (IMG)</i>	<i>% de Población de 15 años o más analfabeta</i>	<i>% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos</i>	<i>Ingreso corriente total per cápita mensual.</i>
Pleno	8	Muy alto	31.1	77.9	807.0
	10	Alto	21.2	74.1	987.7
	31	Medio	10.8	57.6	1,546.1
	23	Bajo	6.6	45.5	2,137.2
	38	Muy bajo	3.3	28.2	3,451.3
Básico	23	Muy alto	27.2	81.2	814.8
	20	Alto	18.5	76.2	981.4
	84	Medio	11.5	60.3	1,517.7
	62	Bajo	5.9	45.3	2,060.5
	50	Muy bajo	3.4	31.4	3,450.3
Fragmentado	73	Muy alto	28.9	84.3	748.0
	73	Alto	19.5	76.1	1,021.8
	192	Medio	11.6	63.4	1,477.6
	80	Bajo	5.9	43.4	2,099.7
	28	Muy bajo	3.0	29.0	3,269.8
Incompleto	232	Muy alto	28.2	83.9	745.4
	211	Alto	18.6	75.7	1,000.9
	470	Medio	11.4	61.6	1,478.1
	171	Bajo	6.0	43.2	2,118.4
	105	Muy bajo	3.3	30.0	3,231.9
Nulo	94	Muy alto	28.7	83.3	759.4
	84	Alto	19.6	78.0	1,009.4
	139	Medio	12.2	64.1	1,444.9
	62	Bajo	5.8	40.7	2,314.7
	33	Muy bajo	3.4	30.5	3,124.7

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

Fuente: Elaboración propia basada en información del INAFED (2014), INEGI (2014).

* En la base de datos del INAFED no está disponible el IPE para 60 municipios.

En el Cuadro N° 1 se aprecia que del total de los municipios en México únicamente 110 de ellos cuentan con un IPE pleno, en contraste con 1,601 con un IPE nulo y fragmentado. Otro elemento relevante es que el 31.1% de la población de 15 años o más analfabeta tienen menores ingresos *per cápita* ubicándose municipios (8) con altos niveles de marginación e IPE pleno versus el \$759.4 con un IPE nulo. Se puede observar que en 2010 existían 1,189 municipios en un índice de planeación incompleto concentrándose en su mayoría con IMG medio. En general, los municipios con el más alto ingreso *per cápita* corresponden a aquellos con un IPE pleno (a su vez se relaciona con niveles de marginación muy bajos). Se esperaría que entre mayor sea el nivel de planeación estratégica de los municipios sus decisiones son más eficientes y reducen costos de transacción sobre las políticas públicas.

En este marco referencial sobre las características generales de los municipios se propone que el diseño para la medición de la gestión pública contemplaría los siguientes ingredientes:

- La determinación de los **propósitos** para lo cual se desea evaluar la gestión institucional.
- La incorporación de elementos innovadores de la gestión municipal a través de **metas**.
- Los **tiempos** bajo los cuales se generan los procesos de medición e inspección de las acciones realizadas. Principalmente, esto dependería de la disponibilidad de la información en las áreas y direcciones que ejecuten las acciones y programas.
- **Las estrategias de desarrollo** que implementen los municipios con características heterogéneas las cuales representan la formalización para el desarrollo socioeconómico.
- **El fortalecimiento de los medios para la planeación participativa** a través de los Consejos de Desarrollo Municipales o cualquier otra estructura organizativa. Esto permitirá vigorizar la legitimidad de las políticas públicas municipales en materia de superación de la pobreza.

- El **establecimiento de acciones correctivas** en aquellos casos cuyas acciones estén desfasadas de la realidad y de las metas. Aquí, es importante establecer medidas de **control por resultados** municipales para alcanzar las metas establecidas, basadas en un **sistema de incentivos**.

Es evidente que para impulsar la modernización de la gestión pública municipal, los Ayuntamientos heterogéneos deban concientizarse en que los desafíos son múltiples y variados. Por ello, será necesario reflexionar la idea de fortalecer la gestión pública en forma holística incluyendo elementos innovadores para la modernización, encontrándose los siguientes:

- Generar, establecer y mejorar la prestación de los servicios públicos mediante **programas de mejoramiento de gestión (PMG) municipal**.
- Establecer mecanismos de **planeación participativa** tanto en el área urbana como rural.
- Incentivar las relaciones entre sociedad y municipio a través de la **generación de redes**.
- Consolidar la **responsabilidad social** de los Ayuntamientos a través de mecanismos y acciones de cumplimiento de metas con la ciudadanía – empresa.
- Mejorar las acciones gubernamentales mediante la utilización de instrumentos informáticos, como sitios WEB donde se puedan realizar trámites municipales reduciendo los costos de transacción mediante el **E-government**⁵.
- Fortalecer los mecanismos de **rendición de cuentas** de la gestión pública municipal.
- Optimizar y coordinar los recursos y decisiones políticas para crear **sinergias** entre las acciones y tareas de la entidad federativa y gobierno federal.
- Crear y **flexibilizar los indicadores de desempeño** en el tiempo principalmente en aquellos rubros presupuestales de ingresos y egresos fiscales.
- **Crear incentivos** según tipo de municipio para generar competencia gubernamental.

⁵ El Gobierno Electrónico es una forma de gestión pública cuyo objeto es obtener una mayor eficiencia, transparencia, accesibilidad y permeabilidad de la misma, mediante el uso intensivo de las tecnologías de la información.

- **Mejorar el índice de planeación estratégica** entre los municipios del país.

Para la construcción del INGEREDES, es conveniente tomar en cuenta al menos dos elementos importantes: a) los aspectos técnicos para la determinación de indicadores del desempeño institucional de los diferentes tipos de municipios, y b) la creación de una metodología para la construcción de un modelo que incorpore elementos de evaluación de la gestión pública y mejoramiento de la toma de decisiones en beneficio de la sociedad. Se propone aplicar la metodología de Análisis de Componentes Principales a la información que se genere con el modelo tal como se utiliza para generar el Índice de Marginación (Consejo Nacional de Población, 2014).

Hay que recordar que la propuesta del índice INDEREDES no sólo parte del análisis de la gestión de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33), también contempla elementos de análisis que no son propiamente resultado del ejercicio de dichos recursos, sino de acciones que giran en torno al mismo. De acuerdo con el INAFED (2004), para que la planeación pueda ser efectiva es necesario incluir a los agentes sociales. Esta etapa del proceso administrativo es fundamental para obtener buenos resultados en la evaluación de la gestión. Por ello, es importante consultar a la comunidad y población objetivo cuáles son sus necesidades y problemas con la finalidad de sustentar la implementación de políticas públicas. La priorización de acciones públicas mejoraría la legitimidad gubernamental de los ayuntamientos.

La construcción del INGEREDES incorporaría a) datos obtenidos de los Censos Nacionales de Información municipal, basándose de un conjunto de criterios subyacentes a la toma de decisiones: a) eficiencia, b) eficacia, c) equidad y d) resultados), y II) subjetivos, generados por encuestas a los beneficiarios de los programas y acciones sociales. A continuación se describen los criterios que deben estar presentes en el desarrollo de la metodología del modelo de evaluación de la gestión.

a) Eficiencia.

La evaluación de políticas públicas, representa poder valorar la política desde su inicio hasta su final permitiendo entonces, que las acciones u omisiones que provocan consecuencias positivas o negativas en la sociedad, puedan mitigarse, incrementarse o neutralizarse para resolver el problema que origina una necesidad.

En los sistemas descentralizados, especialmente aquellos en los que el gobierno central recauda la mayor parte de los impuestos, las fórmulas de transferencia para distribuir el ingreso a los gobiernos estatales y municipales tienen una alta capacidad de distorsión de la demanda local y de la eficiencia en la producción, sobre todo cuando existe una gran diversidad socioeconómica y demográfica municipal.

La eficiencia de los programas sociales tendrá dos dimensiones: 1) la estructura de las transferencias intergubernamentales y, 2) el impacto social que tienen los presupuestos locales a escala nacional. Es importante hacer hincapié de los retos que enfrenta el municipio para focalizar los recursos de las aportaciones y participaciones federales y, lograr sus objetivos con el mínimo costo posible, maximizando los logros hacia los sectores con mayor pobreza. La eficiencia fiscal se relaciona con el impacto fiscal presupuestario.

b) Eficacia.

La eficacia busca maximizar el rendimiento de una organización, entidad o municipio por medios técnicos y económicos (eficiencia) y por medios políticos (no económicos). Por su parte, Cohen y Franco (1992), señalan que operacionalmente, la eficacia es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del programa en la población beneficiaria, en un período determinado. Por tanto, la eficacia⁶ estará bien definida sólo si tanto los objetivos como los resultados se encuentran bien identificados y la comparación entre los dos es significativa.

⁶ Se dice que determinada asignación de recursos posee eficiencia paretiana si no es posible producir mayor cantidad de un bien sin renunciar a la producción de otro bien. Entonces, se puede ser eficiente sin ser eficaz, dado que la asignación de recursos no garantiza que la combinación de bienes obtenida sea de utilidad para el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, el INGEREDES, tratará de dar respuesta a esta disyuntiva en el marco de una focalización efectiva.

c) Equidad.

Los principios de asignación que establece la Ley de Coordinación Fiscal prevén que los recursos descentralizados municipales sean determinados previamente por el Índice Municipal de Pobreza (IMP). Ahora bien, en el proceso político a través del cual se revelan las preferencias por los bienes sociales debe establecerse la base de una distribución con equidad hacia la orientación de los recursos tanto para las localidades y cabeceras municipales. En este caso, hay mucho que decir sobre la distribución entre las medidas asignativas y las redistributivas. Así, la provisión eficiente de los servicios públicos tiende a ser distorsionada por consideraciones distributivas y viceversa.

El INGEREDES debe tener la capacidad de incorporar indicadores de equidad en la asignación de los recursos, considerando variables que identifiquen y proporcionen información sobre la planeación participativa a través de los Consejos de Desarrollo Municipales; de tal manera, que los indicadores de eficiencia y eficacia monitoricen las acciones de compromiso entre el gobierno y la sociedad beneficiada.

d) Resultados.

Los programas socioeconómicos apuestan por la aplicación de un conjunto de criterios que busquen minimizar los costos de transacción en la operatividad de los recursos. Por tal razón, la evaluación y presupuesto por resultados son un medio para conocer el grado en que se cumplen las metas y compromisos previstas en cada uno de los objetivos específicos de los gobiernos municipales, en términos de eficiencia, eficacia y equidad; de tal manera, que pueda operar un sistema de incentivos. Es importante señalar que los ayuntamientos fijan sus metas de acuerdo a objetivos de corto, mediano y largo plazo, en un espacio de cobertura fundada en sus capacidades y recursos en un periodo determinado.

Metodología del Modelo de Gestión.

En esta sección se presenta la metodología para la construcción del Índice de Gestión de los Recursos Descentralizados (INGEREDES). Este Indicador promoverá que los

incentivos sean operados con una lógica de motivación y compensación basada en el logro de metas, responsabilidad del desarrollo local⁷ y organización de la comunidad. Para facilitar la elaboración del INGEREDES, se sugiere dividir los objetivos en cuatro dimensiones que incluyan los criterios previamente establecidos (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2 Dimensiones del Índice de Gestión de los Recursos Descentralizados (INGEREDES).

1).- Aspectos de Desarrollo Social.

Infraestructura básica educativa, estímulos a la educación, mejoramiento de la vivienda, agua potable, drenaje, letrinas y alcantarillado, electrificación y de colonias, infraestructura básica de la salud.

2).- Fortalecimiento Municipal Institucional.

Capacitación de recursos humanos, asistencia técnica, desarrollo institucional, planeación de los municipios según nivel de gestión y marginación, gastos indirectos para supervisión, prevención presupuestaria, capacidades institucionales.

3).- Infraestructura Municipal.

Infraestructura productiva, caminos, equipamiento urbano.

4).- Planeación participativa.

Planeación participativa, reuniones e incorporación de propuestas del Consejo de Desarrollo Municipal o cualquier estructura de planeación participativa, solidaridad y capacidad organizativa de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia, basado en los objetivos de la Ley Federal de Coordinación Fiscal.

Se propone para trabajos futuros que la información obtenida en las dimensiones sea analizada mediante la Técnica de Componentes Principales, que consiste en llevar a cabo, una combinación lineal de todas las variables, de modo que el primer componente principal sea una combinación que explique la mayor proporción de la varianza de la muestra, el segundo componente la segunda mayor proporción y que éste a su vez esté incorrelado con el primero, y así sucesivamente (Pla, 1986). Este sistema de análisis estadístico, permite una visión holística sobre las áreas prioritarias, que permitirá mejorar el diseño de políticas públicas.

Descripción de las Dimensiones del INGEREDES

Las dimensiones que evaluarían a la gestión pública se describen a continuación:

⁷ En un trabajo realizado por Arocena (2001) se señala que referirse a lo local no está exento de ambigüedad, de imprecisiones, de dificultades de definición ya que puede referirse a municipios, provincias, comunas, colonias e incluso manzanas dentro de una ciudad.

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

Aspectos de Desarrollo Social. El desarrollo socioeconómico en el municipio incorpora elementos que demuestran el acceso y capacidades de estructura social. Esta dimensión incorpora indicadores que incluyen variables sobre el mejoramiento y lucha contra la pobreza, así como, sobre la focalización de los recursos hacia los sectores más desprotegidos.

Fortalecimiento Municipal Institucional. Esta dimensión mide el grado de desempeño de los gobiernos municipales en el fomento y promoción de las actividades de capacitación y profesionalización de los servidores públicos. La instrucción de los trabajadores municipales (funcionarios, sindicalizados, técnicos y administradores) se traduce en un mejoramiento de la productividad de las tareas institucionales.

Infraestructura Municipal. Un gran porcentaje de localidades (urbanas y rurales) de los municipios carecen en bienes y servicios públicos. Esta situación genera un oportunidad para que la población mejore su bienestar. Esta dimensión medirá los montos destinados a infraestructura en obra pública y fomento para mejorar las condiciones de vida de la población.

Planeación participativa del Plan de acción. Esta dimensión permite cuantificar el nivel de colaboración de la comunidad en las actividades en los programas sociales. Además, busca conocer el involucramiento de la comunidad en la planeación de las actividades sociales para el desarrollo local y su capacidad para la toma de decisiones en el marco de los Consejos de Desarrollo Municipales o cualquier estructura organizativa social.

En un primer momento, se identificarán las variables que contienen información relevante en cada una de las dimensiones señaladas cuya fuente primaria serán del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Comisión Nacional de Población (CONAPO) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). A manera de propuesta, se describirán a continuación algunos de los

principales indicadores a utilizar y que formarían parte de las dimensiones del INGEREDES.

Dimensión 1: Aspectos de desarrollo Social.

Educación

La educación juega un rol preponderante en el desarrollo socioeconómico y distribución del ingreso. No obstante, los gastos e inversiones en este rubro tienen un efecto a largo plazo que muchas veces los ayuntamientos priorizan en otro tipo de inversión social con efectos de más corto plazo. Según Psacharopoulos (1992), en los países en desarrollo el retorno más alto a la educación –en términos de aumento en el salario- se da en la primaria, siendo menores los retornos para la educación secundaria y para la superior, estos estudios son congruentes con la realidad latinoamericana en materia educacional, ya que en la mayoría de los países de la región se observaba una muy baja cobertura en educación primaria. A continuación se presentan las variables que definen esta dimensión.

Variable: Población analfabeta de 10 años y más.

Definición: Situación que distingue a la población de 10 años o más según declare no saber leer y escribir un recado.

Significado: La escolaridad básica representa un indicador efectivo para el aumento del capital humano en las sociedades (Psacharopoulos, 1992). Uno de los propósitos de los programas sociales es fortalecer la infraestructura básica educativa, por lo que resulta necesario incorporar indicadores que reflejen la focalización de los recursos descentralizados y la implementación de políticas públicas orientadas hacia la población menos favorecida en este ámbito.

$$I_{i1} = \left(\frac{P_i^{Analf10ymás}}{P_i^{10ymás} - P_i^{NoespCALf}} \right) * 100$$

Donde:

I_{i1}	Porcentaje de la población total de 10 años y más analfabeta.
----------	---

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

$P_i^{Analf10ymás}$	Población total de 10 años y más analfabeta.
$P_i^{10ymás}$	Población total de 10 años y más.
$P_i^{NoespCALf}$	Población total de 10 años y más que no específica condición de alfabetismo.

Variable: Población mayor de 12 años sin educación primaria completa.

Definición: Grado de estudio aprobado por la población de 12 años o más de edad en cualquiera sin haber concluido la primaria del Sistema Educativo Nacional o su equivalente en el caso de estudios.

Significado: La población sin instrucción incluye a quienes no aprobaron algún grado en el Sistema Educativo Nacional, así como a los que únicamente tienen grados aprobados en preescolar o kinder.

$$I_{12} = \frac{P_i^{si} + PP_i^{1-5}}{P_i^{12ymás} - Ne^{inst}} \times 100 \quad \forall \quad PP_i^{1-5} = P_i^{1-5} \left(\frac{P_i^{1-5}}{P_i^{1-5} - P_i^6} \times Ne^{sp} \right)$$

Donde:

I_{12}	Porcentaje de la población mayores de 12 años sin educación primaria completa.
PP_i^{1-5}	Población de 12 años o más que aprobaron entre el primero y quinto grado de primaria con los no especificados de este nivel educativo ya distribuidos.
P_i^{1-5}	Población de 12 años y más que declaró haber aprobado entre el primero y quinto grado de primaria.
P_i^6	Población total de 12 años y más que solamente completó el nivel primario.
Ne^{sp}	Población de 12 años y más que truncó sus estudios en el nivel primaria sin indicar su último grado aprobado.
P_i^{si}	Población de 12 años y más sin instrucción.
$P_i^{12ymás}$	Población de 12 años y más.
Ne^{inst}	Población de 12 años y más que no especifico su nivel de instrucción.

Variable: Población entre 6 y 14 años que no asiste a la escuela.

Definición: Si la persona en este rango de edad participa en cualquier programa de sistema abierto de enseñanza, se considera que asiste a la escuela.

Significado: Esta variable considera la aprobación de los grados educativos básicos. El propósito de incorporar esta variable al modelo es identificar el nivel de escolaridad de la población entre 6 y 14 años en el municipio, de tal forma que dé cuenta de manera directa de otros elementos relacionados con la inserción escolar básica de la población.

Una tasa muy baja indica la necesidad de implementar programas de apoyo a la población menos favorecida en esta área, haciendo del municipio un actor más activo sobre la escolaridad de la población para el incrementar el capital humano.

$$I_{i3} = \left(\frac{P_i^{6-14NA}}{P_i^{Total6-14}} \right) * 100$$

Donde:

I_{i3}	Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela
P_i^{6-14NA}	Población total de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.
$P_i^{Total6-14}$	Total de la Población total de 6 a 14 años.

Variable: Población de 12 a 24 años que no asiste a la escuela.

Definición: Si la persona en este rango de edad participa en cualquier programa de sistema abierto de enseñanza, se considera que asiste a la escuela.

Significado: Esta variable, considera la aprobación de los educativos post-básicos. Identifica el nivel de escolaridad de la población entre 12 y 24 años en el municipio, de tal manera que muestre la inserción escolar post-básica de la población.

$$I_{i4} = \left(\frac{P_i^{12-24NA}}{P_i^{Total12-24}} \right) * 100$$

Donde:

I_{i4}	Porcentaje de la población de 12 a 24 años que no asiste a la escuela.
$P_i^{12-24NA}$	Población total de 12 a 24 años que no asiste a la escuela.
$P_i^{Total12-24}$	Total de la Población total de 12 a 24 años.

Vivienda⁸

La vivienda es un recinto (delimitado normalmente por paredes y techos, cuyo acceso es independiente) en la cual habitan personas, donde generalmente éstas preparan sus

⁸ Las viviendas se clasifican en particulares y colectivas. Las particulares son aquellas destinadas al alojamiento de una o más personas quienes pueden formar uno o más hogares. Las colectivas son aquellas en las que las personas por motivos de asistencia, salud, educación, religión, disciplina o servicio, deben cumplir con reglamentos de convivencia y comportamiento (INEGI 2014).

alimentos, comen, duermen y se protegen del medio ambiente. Es una condición material de la familia, considerada como su cobijo. La vivienda es un elemento que forma parte de los preceptos de los programas sociales en la asignación presupuestaria municipal, por ello, será necesario que los servicios municipales básicos (agua, electricidad, drenaje y limpieza) se fortalezcan y cumplan con las expectativas de la sociedad. En la vivienda entran las siguientes variables.

Variable: Vivienda sin drenaje ni excusado.

Definición: Vivienda sin sistema de tuberías mediante el cual se elimina de la vivienda las aguas negras o las aguas sucias. Si al menos una de las instalaciones sanitarias de la vivienda (lavadero, sanitario, fregadero o regadera) dispone de un sistema para eliminar las aguas negras o sucias, se considera que tiene drenaje (INEGI, 2014).

$$1_{i5} = \left(\frac{V_i^{SinDren}}{TOV_i^T - N_i^{SD}} \right) * 100$$

Donde:

1_{i5}	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares que no cuentan con drenaje ni servicio sanitario.
$V_i^{SinDren}$	Ocupantes de viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje ni sanitario exclusivo.
TOV_i^T	Total de ocupantes en viviendas particulares.
N_i^{SD}	Ocupantes en viviendas particulares en las que se desconoce si disponen o no de drenaje ni excusado.

Variable: Vivienda sin energía eléctrica.

Definición: Falta de energía eléctrica en la vivienda cualquiera que sea la fuente de donde provenga. Esta fuente puede ser un acumulador, el servicio público de energía, una planta particular, una planta de energía solar o cualquier otra. En función de este servicio, las viviendas se clasifican, entre las que disponen de energía eléctrica y aquellas que no la disponen.

$$1_{i6} = \left(\frac{V_i^{NEnerEle}}{TOV_i^T - Ne_i^{See}} \right)$$

Donde:

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

1_{i6}	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica.
$V_i^{NEnerEle}$	Ocupantes de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica.
TOV_i^T	Total de ocupantes en viviendas particulares.
Ne^{See}	Ocupantes en viviendas particulares en las que se desconoce si disponen o no de energía eléctrica.

Variable: Viviendas sin agua entubada.

Definición: Inaccessibilidad de los ocupantes de la vivienda al uso de agua entubada.

$$1_{i7} = \left(\frac{V_i^{SAEnt}}{TOV_i^T - Ne^{Saent}} \right) * 100$$

Donde:

1_{i7}	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.
V_i^{SAEnt}	Ocupantes de viviendas particulares que no disponen de agua entubada.
TOV_i^T	Total de ocupantes en viviendas particulares.
Ne^{Saent}	Ocupantes en viviendas particulares en las que no se especifica la disponibilidad de agua entubada.

Variable: Vivienda con hacinamiento.

Definición: Este indicador se define dividiendo el número de personas que habitan en una vivienda -principalmente mayores de tres⁹- respecto al número de cuartos que se utilizan para dormir. Asimismo, es todo lugar ocupado por una o más viviendas habitadas. Este nombre es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre (INEGI, 2014).

$$1_{i8} = \left(\frac{V_i^{CHac}}{TV_i^T - Ne^{NHac}} \right) * 100$$

Donde:

1_{i8}	Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.
----------	---

⁹ Las viviendas particulares habitadas se clasifican de acuerdo al número y uso de cuartos existentes (INEGI 2014). Por ejemplo: viviendas particulares habitadas con un dormitorio, viviendas particulares habitadas con 2 a 5 cuartos (no incluye cocina exclusiva), viviendas particulares habitadas con dos cuartos incluyendo la cocina y viviendas particulares habitadas con un solo cuarto. En este caso, el nivel de hacinamiento está dado por la relación del número de cuartos que se utilizan para dormir respecto a las personas que habitan en la vivienda.

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

V_i^{CHac}	Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.
TV_i^T	Total de viviendas particulares.
Ne^{NHac}	Viviendas particulares en las que no se especifica el número de cuartos.

Variable: Viviendas con piso de tierra.

Definición: El tipo de piso es un elemento básico para las viviendas. Un piso de tierra representa un indicador de riesgo para las familias a contraer enfermedades por insalubridad.

$$I_{i9} = \left(\frac{V_i^{CPT}}{TV_i^T - Ne^{CPT}} \right) * 100$$

Donde:

I_{i9}	Porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra.
V_i^{CPT}	Ocupantes de viviendas particulares con piso de tierra.
TV_i^T	Total de viviendas particulares.
Ne^{CPT}	Ocupantes en viviendas particulares en las que no se especifica el material predominante de piso.

Población Ocupada

Ocupado es la persona de 12 años o más que realizó alguna actividad económica, al menos una hora en la semana de referencia, a cambio de un sueldo, salario, jornal u otro tipo de pago en dinero o en especie. Incluye a las personas que tenían trabajo pero no laboraron en la semana de referencia por alguna causa temporal, sin que haya perdido el vínculo con su trabajo, por vacaciones, licencia por maternidad, enfermedad, mal tiempo o porque estaban en espera de iniciar o continuar con las labores agrícolas, o alguna otra razón. Además incluye a las personas que ayudaron en el predio, fábrica, tienda o taller familiar sin recibir un sueldo o salario de ningún tipo, así como a los aprendices o ayudantes que trabajaron sin remuneración (INEGI, 2014).

Variable: Población ocupada con ingresos hasta dos salarios mínimos.

Definición: Se emplea el concepto para establecer estándares absolutos identificables, el cual, frecuentemente considera los ingresos. En este caso, se manifiesta a través de aquellas personas que cuentan con un ingreso familiar de uno a dos salarios mínimos.

Significado: La finalidad de considerar este indicador es identificar el nivel de porcentaje de familias que vive ocupada con ingresos hasta dos salarios mínimos.

$$I_{i10} = \left(\frac{P_i^{1,2-WoMes}}{PO_i - PO_i^{norecWo}} \right) * 100$$

Donde:

I_{i10}	Porcentaje de la Población que recibe de 1 y hasta 2 salarios mensuales de la Población Económicamente Activa – Ocupada (PEA-O).
$P_i^{1,2-WoMes}$	Población ocupada que recibe de 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales por trabajo.
PO_i	Población ocupada.
$PO_i^{norecWo}$	Población ocupada que no recibe ingresos por trabajo.

Salud

La salud constituye uno de los pilares fundamentales de toda Nación como estrategia de desarrollo social. Esto representa disminuir los factores de riesgo de la salud en la sociedad principalmente en aquellos grupos y regiones que se encuentran en rezago social.

Variable: Población no derechohabiente¹⁰ por grupo quinquenal de edad de 0 - 24 años.

Definición: Derecho de las personas a recibir atención médica en instituciones de salud públicas y/o privadas, como resultado de una prestación laboral al trabajador, a los miembros de las fuerzas armadas, a los familiares designados como beneficiarios o por haber adquirido un seguro popular o facultativo (voluntario) en las diferentes instituciones de salud federal o estatal, como por ejemplo el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

¹⁰ La palabra “Derechohabiente” es un término que se utiliza en el Sistema de Salud Mexicano para indicar a aquellas personas que cuentan con algún derecho o acceso a servicios de Salud pública.

Significado: Esta variable muestra el grado de carencia a la salud de la población de 0 a 24 años, por lo que es un buen indicador, ya que refleja y determina el avance que se tiene en infraestructura básica para la salud en cada municipio.

$$I_{i11} = \left(\frac{(P_i^{0-4SSA} + P_i^{5-9SSA} + P_i^{10-14SSA} + P_i^{15-19SSA} + P_i^{20-24SSA}) - P_i^{Nesp}}{P_i^{Total}} \right) * 100$$

Donde:

I_{i11}	Porcentaje de población no derechohabiente de 0-24 años.
P_i^{0-4SSA}	Total de la población no derechohabiente de 0 - 4 años.
P_i^{5-9SSA}	Total de la población no derechohabiente de 5 - 9 años.
$P_i^{10-14SSA}$	Total de la población no derechohabiente de 10 - 14 años.
$P_i^{15-19SSA}$	Total de la población no derechohabiente de 15 - 19 años.
$P_i^{20-24SSA}$	Total de la población no derechohabiente de 20 - 24 años.
P_i^{Nesp}	Total de la población no derechohabiente no especificada.
P_i^{Total}	Población total del municipio.

Variable: Tasa de Mortalidad Infantil.

Definición: Es el resultado de dividir el número de defunciones de menores de un año ocurridas en un periodo determinado, entre el total de nacidos vivos durante el mismo lapso, y multiplicar el resultado por una constante (generalmente mil).

Significado: Esta variable, mide el grado de mortalidad infantil el cual está muy correlacionado con la esperanza de vida al nacer. La incorporación de esta variable en el modelo, implica determina el avance del acceso a las oportunidades de salud de la población.

$$I_{i12} = \left(\frac{D_i^{<1AñoT}}{P_i^{NAñoT}} \right) * Cte$$

Donde:

I_{i12}	Tasa de mortalidad infantil.
$D_i^{<1AñoT}$	Número de defunciones de menores de un año ocurridas en un periodo determinado.
$P_i^{NAñoT}$	Total de nacidos vivos durante el mismo lapso.

Cte Constante (INEGI, CONAPO).

Dimensión 2: Fortalecimiento Municipal Institucional.

Variable: Profesionalización y capacitación de los servidores públicos.

Definición: Cantidad de recursos humanos que son instruidos mediante programas de adiestramiento y capacitación de los servidores públicos para el Desarrollo Institucional. Lo que se busca es fortalecer la cantidad y calidad de gestión y perfil de los servidores públicos y habilidades en las personas.

Significado: La medición de este indicador busca conocer el grado de instrucción de los servidores públicos para mejorar las tareas institucionales. Asimismo, identifica el mejoramiento y voluntad política para destinar gastos de administración del municipio y fortalecimiento de las capacidades de la oferta institucional de los gobiernos locales.

$$2_{i1} = \left(\frac{F_i^D}{F_i^T} \right) * 100$$

Donde:

2_{i1}	Porcentaje de funcionarios capacitados.
F_i^D	Número de funcionarios capacitados en el municipio.
F_i^T	Total de funcionarios.

Variable: Gastos para capacitación en gestión y políticas públicas.

Definición: Porcentaje de participación en el gasto de capacitación y entrenamiento institucional para el desarrollo institucional. Representa un indicador importante para dimensionar la proporción del destino de apoyo a mejorar el capital humano municipal.

$$2_{i2} = \left(\frac{G_i^{CAP}}{I_i^{CAP}} \right) * 100$$

Donde:

2_{i2}	Porcentaje de gastos de capacitación para el Desarrollo Institucional.
G_i^{CAP}	Monto de los gastos en capacitación.
I_i^{CAP}	Inversión en Capital Humano Municipal.

Variable: Población Económicamente Activa (PEA) en actividades de Gobierno.

Definición: Población económicamente activa que se encuentra realizando actividades de Gobierno en el municipio. Este indicador, se genera en el Censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía sobre el estado de la administración pública municipal.

$$2_{i3} = \left(\frac{P_i^{AGOB}}{P_i^{PEA} + P^{PEADES}} \right) * 100$$

Donde:

2_{i3}	Porcentaje de la PEA en actividades de Gobierno.
P_i^{AGOB}	PEA en Actividades de Gobierno.
P_i^{PEA}	PEA total.
P^{PEADES}	PEA desocupada en el municipio.

Variable: Información.

Definición: Flujo de información de las actividades y acciones de los programas sociales respecto a los recursos ejecutados en el municipio.

Significado: Con esta variable se pretende medir el número de personas que solicitan información mediante la página web que el Gobierno Municipal emite a la sociedad respecto a su presupuesto, además, es un medio que fortalece la legitimidad de las acciones de gobierno. Al mismo tiempo, el intercambio de información entre Gobierno – Sociedad mejora la democracia e induce a la cooperación y nuevos aprendizajes de sus miembros.

$$2_{i4} = \left(\frac{P_i^{WEB} + R^{REV}}{\text{Total de solicitudes}} \right) * 100$$

Donde:

2_{i4}	Porcentaje de solicitudes de personas que acceden a la información sobre los recursos públicos socioeconómicos.
P_i^{WEB}	Número de solicitudes de aprobadas para acceder a los informes trimestrales presupuestales de la ejecución de los fondos fiscales de la página WEB municipal, en el marco de la rendición de cuentas.

R^{REV}	Número de solicitudes de aprobadas para acceder a los informes presupuestarios trimestrales de otros medios (revistas, periódicos, informes, folletos, boletines, entre otros- que informen de la ejecución sobre las acciones en el ejercicio del año).
-----------	--

Variable: Capacidad del perfil profesional de los funcionarios.

Definición: Es el nivel de capacidades del perfil profesional con que cuentan los municipios. Manifiesta el número el número y proporción de individuos de la estructura orgánica municipal.

Significado: Con esta variable se pretende medir el número de individuos profesionales que cumplen tareas y funciones en los gobiernos municipales. Ante la carencia de un sistema general de servicio civil de carrera nacional en los heterogéneos municipios resulta necesario conocer el grado de capacidad y perfil profesional de los funcionarios.

$$2_{i5} = \left(\frac{C^{Fi}_i}{Total \ de \ funcionarios} \right) * 100$$

Donde:

2_{i5}	Porcentaje de individuos capacitados según los requerimientos del perfil profesional en las áreas de trabajo en el marco de la estructura orgánica municipal.
C^{Fi}_i	Número de individuos capacitados, en el año en curso, según los requerimientos del perfil profesional en las áreas de trabajo (constancia de diploma).

Dimensión 3: Infraestructura Municipal.

Variable: Monto de los recursos que el municipio destina a obra pública y acciones sociales.

Definición: Estos recursos son asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de capital del país. Además, se destinan a cubrir los servicios municipales cuya atención permita incrementar el bienestar social de la población. Las acciones sociales son gastos de capital que no se reflejan en infraestructura física, sino en atención de programas específicos por administración directa de los gobiernos; entre otros se encuentran la seguridad pública y el desarrollo económico y administrativo (INEGI, 2014).

Significado: Conocer el porcentaje de egresos que el municipio destina a obra pública y acciones sociales. Actualmente, se carecen de mecanismos para monitorear los recursos presupuestarios en esta área, por ello, este indicador daría a conocer la

$$3_{i1} = \left(\frac{E_i^{EBTOPyAS}}{E_i^{EBTM}} \right) * 100$$

voluntad en materia social.

Donde:

3_{i1}	Porcentaje de egresos en obras públicas y acciones sociales.
$E_i^{EBTOPyAS}$	Egresos brutos totales en obras públicas y acciones sociales.
E_i^{EBTM}	Egresos brutos totales del municipio.

Variable: Monto de los recursos en infraestructura de caminos.

Definición: Egresos brutos que se destinan a la creación, mejoramiento y ampliación de caminos, teniendo como referencia un año de ejecución del presupuesto.

Significado: Conocer el porcentaje de egresos que se destinan a la creación, mejoramiento y ampliación de los caminos, representa un indicador que demuestra el interés por mejorar el acceso a la población de los menos favorecidos. No obstante, este es un elemento importante que no sólo beneficia a los que menos tienen sino a la población en general.

$$3_{i2} = \left(\frac{E_i^{EBTCAMINOS}}{E_i^{EBT}} \right) * 100$$

Donde:

3_{i2}	Porcentaje de egresos en caminos.
$E_i^{EBTCAMINOS}$	Egresos brutos totales en caminos.
E_i^{EBT}	Egresos totales.

Variable: Infraestructura municipal.

Definición: Egresos brutos que se destinan a la infraestructura, como son la electrificación, drenaje, escuelas, caminos para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, teniendo como referencia un año de ejecución del presupuesto.

Significado: Conocer el porcentaje de egresos que se destinan al mejoramiento de la infraestructura municipal, representa un indicador que demuestra la voluntad y compromiso social para facilitar el acceso a las oportunidades a la población que generalmente cuenta con menos servicios y recursos para una vida digna.

$$3_{i3} = \left(\frac{E_i^{EZ}}{E_i^{EBT}} \right) * 100$$

Donde:

3_{i3}	Porcentaje de egresos que se destinan a la infraestructura municipal.
E_i^{EZ}	Egresos brutos totales que se orientan a servicios (electrificación, caminos, escuelas).
E_i^{EBT}	Egresos totales.

Dimensión 4: Planeación participativa

Variable: Tasa de representación de la población a través de organizaciones sociales.

Definición: Esta variable se utiliza para conocer el número de organizaciones sociales y participativas existentes en el municipio con personalidad jurídica vigente, con el propósito de medir el grado de organización y compromiso social que los habitantes tienen en un determinado territorio. En esta área se consideran aquellas organizaciones que estén debidamente establecidas en la Ley y reconocidas por el Ayuntamiento para participar en las actividades y asuntos públicos.

Significado: Este indicador busca medir la representación de la población a través de las organizaciones sociales en el municipio, cuyo propósito es identificar el grado de intervención, organización y articulación que tiene la sociedad para formar parte de las actividades y toma de decisiones públicas.

$$4_{i1} = \left(\frac{O_i^{SOCIALES}}{P_i^{TotalPOB}} \right) * 100$$

Donde:

4_{i1}	Porcentaje de organizaciones sociales en los municipios.
$O_i^{SOCIALES}$	Número de organizaciones sociales (registradas) en los municipios.

$P_i^{TotalPOB}$	Total de la población en el municipio.
------------------	--

Variable: Planeación participativa.

Definición: Capacidad de los Comités de Desarrollo Municipales (CDM) o cualquier estructura organizativa para promover la participación de la comunidad en las propuestas de desarrollo local en el marco de referencia de los lineamientos comunes del Plan de Desarrollo Municipal.

Significado: Este indicador busca identificar el grado de inclusión, organización y articulación del CDM con los comités ciudadanos de las localidades del municipio.

$$4_{i2} = \left(\frac{\left(\frac{P_i^{LOCREC}}{P_i^{APROB}} \right)}{P_i^{TotalLOC}} \right) * 100$$

Donde:

4_{i2}	Porcentaje del índice de planeación participativa de los Comités municipales.
P_i^{LOCREC}	Número de propuestas públicas presentadas por el CDM por cada uno de los Comités ciudadanos que conforman las localidades en un año.
P_i^{APROB}	Número de propuestas públicas aprobadas por el CDM por cada uno de los Comités ciudadanos que conforman las localidades en un año.
$P_i^{TotalLOC}$	Total de los comités en cada una de las localidades del municipio.

Variable: Información y transparencia del Comité de Desarrollo Municipal a las localidades del municipio.

Definición: Este indicador busca identificar el grado de acceso a la información que el CDM emita hacia cada una de las localidades del municipio, de tal manera que articule las acciones operativas en un marco de legitimidad.

Significado: La Información sobre las acciones representa un elemento orientador para la planeación participativa. Esto dependerá de la Capacidad de los Consejos de Desarrollo Municipales para realizar reuniones informativas en cada una de las localidades mediante sus agentes y comisariados, en el marco de referencia de los lineamientos comunes del Plan de Desarrollo Municipal.

$$4_{i3} = \left(\frac{R_i^{INF}}{L_i^{TotalM}} \right) * 100$$

TLATEMOANI, No 16, agosto 2014
<http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/index.htm>

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

Donde:

4_{i3}	Porcentaje reuniones informativas oficiales del CDM con los agentes y comisariados ejidales en cada localidad municipal.
R_i^{INF}	Número de reuniones informativas oficiales del CDM con los agentes y comisariados ejidales en cada localidad municipal.
L_i^{TotalM}	Total de las localidades representadas por los agentes y comisariados ejidales.

Luego de haber definido cada uno de los indicadores correspondientes a las dimensiones del INGEREDES, corresponde hacer un resumen de los mismos para establecer cuáles son las variaciones que deberían atenderse más prioritariamente. El Cuadro N° 3 resume los indicadores e indica de manera general la meta en la cual se debería avanzar. No obstante, cada gobierno decidirá la prioridad estratégica para hacer cumplir las metas.

Cuadro N° 3 Resumen de los Indicadores correspondientes al INGEREDES.

	Indicadores	Meta
1_{i1}	Porcentaje de la población total de 10 años y más analfabeta.	Reducir
1_{i2}	Porcentaje de la población mayores de 10 años sin educación primaria completa	Reducir
1_{i3}	Porcentaje de la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	Reducir
1_{i4}	Porcentaje de la población de 12 a 24 años que no asiste a la escuela.	Reducir
1_{i5}	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares que no cuentan con drenaje ni servicio sanitario.	Reducir
1_{i6}	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica.	Reducir
1_{i7}	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada.	Reducir
1_{i8}	Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.	Reducir
1_{i9}	Porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra.	Reducir
1_{i10}	Porcentaje de la Población que recibe de 1 y hasta 2 salarios mensuales de la PEA-O.	Reducir
1_{i11}	Porcentaje población no derechohabiente por grupo quinquenal de edad de 0 - 24 años	Reducir
1_{i12}	Tasa de mortalidad infantil.	Reducir
2_{i1}	Porcentaje de Funcionarios capacitados.	Incrementar
2_{i2}	Porcentaje de gastos de capacitación para el Desarrollo Institucional.	Cubrir

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

2 _{i3}	Porcentaje de la PEA en actividades de Gobierno.	Reducir con Eficiencia
2 _{i4}	Porcentaje de acceso a la información.	Aumentar
2 _{i5}	Capacidad del perfil profesional de los funcionarios.	Aumentar
3 _{i1}	Porcentaje de egresos en obras públicas y acciones sociales.	Aumentar
3 _{i2}	Porcentaje de egresos en caminos.	Aumentar
4 _{i1}	Tasa de representación de la población a través de organizaciones sociales.	Aumentar
4 _{i2}	Porcentaje del índice de planeación participativa de los Comités municipales.	Aumentar
4 _{i3}	Porcentaje reuniones informativas oficiales del CDM con los agentes municipales en cada una de las localidades del municipio.	Aumentar

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Alcances y Limitaciones del Modelo.

Los indicadores de gestión pública para medir el desarrollo socioeconómico municipal son un hecho complejo y emergente. Resulta complejo traducir las acciones gubernamentales a indicadores cuantitativos lo suficientemente contundentes para explicar los cambios y realidad de una manera objetiva. A la vez, es complejo dimensionar las características cualitativas concernientes a la problemática institucional y social. De acuerdo con Sánchez (2009) *el cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios habidos al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva*. En este contexto, el INGEREDES se enfrentaría a una serie de limitaciones, entre las cuales se destacan:

- Existen **programas sociales que son coordinados paralelamente con la Federación**, como el caso de OPORTUNIDADES¹¹, que podrían generar duplicidad de funciones, sin embargo, esto representa una oportunidad para generar sinergias gubernamentales.

¹¹ Programa Federal para la superación de la pobreza que se enfoca principalmente a la educación, salud y alimentación. Cuyo eje de acción Federal se encuentra la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

- La administración Municipal, generalmente se desarrolla en un **Marco Regulatorio inflexible y sin discriminación positiva (tratar desigual a los desiguales)** respecto a la heterogeneidad de los municipios, disminuyendo los incentivos para mejorar las capacidades locales.
- Los recursos descentralizados del Ramo 033 (FISM) son asignados en función del Índice Municipal de Pobreza de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, que incorporan **incentivos contrarios** para reducir la pobreza, esto es, entre más pobre se encuentre un municipio hay más recursos. Por tanto, el municipio buscará más recursos.
- La misión de los Ayuntamientos se encuentra interrelacionada con la ejecución de diversos objetivos de **entes gubernamentales con distintos intereses**, los cuales obstaculizan las buenas acciones y la efectiva focalización.

La evaluación del desempeño de la gestión municipal es una tarea que garantiza la credibilidad de las instituciones públicas. El mecanismo de evaluación propuesto de INGEREDES no sólo parte del análisis de la gestión de las aportaciones federales para los municipios, también contempla elementos de análisis que no son propiamente resultado del ejercicio de dichos recursos. Por ello, los alcances esperados serían mejorar la distribución y focalización de los recursos que manejen los municipios. Por otra parte, la descripción y vinculación de las metas y líneas de acción de los recursos descentralizados para el desarrollo socioeconómico requieren de un análisis cuantitativo a nivel sección electoral, que sea útil para fortalecer la implementación de indicadores. La puesta en marcha de la propuesta invita a continuar con otra investigación.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2011). *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Arocena, J. (2001). El desarrollo local un desafío contemporáneo. En *Capítulo I ¿Cómo definir desarrollo local?* Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana
- Ballart, X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. En J. Subirats i Humet , & Q. Brugué , *Lecturas de gestión pública* (págs. 321-352). Madrid, España: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cáceres, T., Winchester, L., & Rodríguez, A. (1997). *Indicadores de gestión local* (Vol. 14). Santiago de Chile: SUR. Centro de Estudios Sociales y Educación. Recuperado el 7 de Abril de 2014, de <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=87>
- Campbell , D., & Stanley's, J. (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago, IL.: Rand-McNally.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. México: Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (1998). *Enfoques para la Medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina Serie Gestión Pública, LC./L. 1521-P.
- Consejo Nacional de Población. (7 de Abril de 2014). http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/862/3/images/06_C_AGEB.pdf.
- Cook, T. D., & Campbell, D. T. (1979). *Quasiexperimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings*. Boston: MA: Houghton Mifflin.
- Cronbach, L. J., & Snow, R. E. (1977). *Aptitudes and Instructional Methods:A Handbook for Research on Interactions*. New York: Irvington.
- Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile. (Noviembre de 2001). http://www.dipres.gob.cl/572/articles-89670_doc_pdf.pdf. Recuperado el 7 de Abril de 2014
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (Enero de 2010). Recuperado el 15 de Enero de 2014, de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=cp&s=est&c=10249>
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). (2004). *Los secretos del buen alcalde*. (M. Rosales Ortega, Ed.) México D.F.: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). (Noviembre de 2010). Recuperado el 25 de Enero de 2014, de <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/>

FORMULACIÓN DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARA MONITOREAR LOS RESULTADOS SOCIOECONÓMICOS DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL

- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED). (2012). *Participación Ciudadana y Desarrollo Local* (Dirección de capacitación y profesionalización del servivio público local ed.). México D.F.: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
- Marcel, M. (1999). *Indicadores de Desempeño como Instrumentos de la Modernización del Estado en Chile* (Vol. 2). Santiago de Chile, Chile: Perspectivas en Política Economía y Gestión.
- Mintzberg, H. (1999). *Gestionar el gobierno, gobernar la gestión*. (C. L. Marrodán, Ed.) Washintong D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Osuna, J. L., & Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla, España: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria.
- Pla, L. (1986). *Análisis Multivariado: Método de Componentes Principales*. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico, 1986.
- Psachoropoulos, G. (1992). *El impacto económico de la educación: lecciones para los diseñadores de política*. Washington: Centro Internacional para el Crecimiento. Lecciones para los Diseñadores de Políticas.
- Sánchez, J. J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública*, XVIII(1), 67-105.
- Scriven, M. (1980). *The Logic of Evaluation*. . (Edgepress, Ed.) Inverness, CA.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza.
- Weiss, C. H. (1983). *Toward the Future of Stakeholder Approaches in Evaluaton*. In Kryk (Ed.), *Stakeholder-Based Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.