



**«FISURA» LEGAL EN EL DISEÑO DE INDICADORES DE GESTIÓN PÚBLICA, EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE GOBIERNO (PGM) Y DE DESARROLLO (PDM).
Caso Municipal**

POR RODRIGO DÍAZ DE VIVAR

KEYWORDS: Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Reglamentación local. Planes. Programas. Proyectos. Planificación, Indicadores e Instrumentos. Buen Gobierno. Municipalismo y Gobernanza. Conclusiones y Recomendaciones.

«La buena dirección consiste en mostrar a la gente normal como hacer el trabajo de la gente superior»

John D. Rockefeller, 1872

SÍNTESIS:

La pertinencia de este documento está en exponer la importancia que tiene el considerar instrumentalmente el que los «Indicadores de Gestión (DIG)» se diseñen con base a los procesos de planificación y que, sean éstos el argumento fundamental y calculado para mejorar las «prácticas de gobierno», para mejorar las relaciones entre gobernados y gobernantes, y, en consecuencia la mejora de los «planes» que sean ciudadanizados y socialmente aceptados no sólo por *legalismo*, sino por desempeño gubernamental hacia la Nueva Gestión Pública (NGP) que aliente los niveles de transparencia necesarios en la planificación del municipio.

ABSTRACT:

The relevance of this document is to explain the importance of the instrumentation of «Management Indicators» (MI) upon planning designing and using the fundamental argument and calculations to improve governance and government practices among two frontiers: people and government, consequently the improvement of «plans» that are citizenized and socially accepted not only by legalism concepts, but by government performance towards New Public Management (NPM) to encourage the levels of transparency required in municipal planning.

PREÁMBULO:

Un prefacio natural a partir del planteamiento obligado que se hace: *¿La sociedad sabe y conoce qué indicadores de gestión tienen sus gobiernos locales?*, y otra no menos obtusa, es en el supuesto de: *¿para qué sirven los indicadores y qué me ofrecen en los programas y cómo tengo acceso a éstos?* La primera es una perspectiva de la autoridad descansada en el



ejercicio del gobierno y, la segunda es una perspectiva social, sentada en las bases de la democracia.

Nuevamente la primera hace el llamado estratégico de difusión de los planes a la sociedad, un tema de «participación ciudadana y social»; el segundo son los métodos y técnicas de acercamiento a los instrumentos de trabajo, un tema de políticas administrativas. Y todavía no hay políticas públicas, tema por cierto no sujeto a discusión en este ensayo. El tema de disertación es el por qué está presente, lo que se denomina desde el título «fisura» entre el legalismo de la norma y la ciudadanización de los indicadores de gestión de los gobiernos locales; haciéndose notar en la legislación vigente. Y otra tercera vertiente puede desprenderse de las anteriores hipótesis: *¿hasta dónde la ciudadanía tiene verdaderamente acceso a los planes, programas y proyectos, en su forma de elaboración, planificación y toma de decisiones y por ende a los indicadores de gestión? Ya que se parte del supuesto que los hacedores (los planificadores) de los planes están elaborados por el expertise de conocedores en la temática.*

Si se revisan las peticiones ciudadanas dirigidas a las Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP), se revela que hay un porcentaje oscilante del 5% al 10% (UAIP-local, 2009) de peticiones que buscan respuestas a esta interrogante que motiva el ensayo presente: *¿Qué indicadores de gestión se tienen en los planes?* Lo que implica que el ciudadano sepa, conozca y esté al tanto de estos conceptos; información –al parecer- reservada a los académicos e investigadores pero no al ciudadano tolerante de las prácticas de gobierno y de sus gestiones, -una hipótesis no probada. Se puede decir, que hay una «grieta que se abre cada vez -aparentemente en la búsqueda de que sea cada vez menos-» entre estos dos elementos: los gobiernos diseñan planes que no siempre tienen impactos sobre la sociedad y menos que contengan las bases de gestión; y el otro, es que la sociedad tiene escasa información del manejo de datos. Lo que hace muy complicada la planificación y construir Planes de Gobierno (PGM) y de Desarrollo Local (PDM), para el caso, cuando menos de las 46 municipalidades de Guanajuato.

Los ciudadanos parecen ir por caminos diferentes a los del gobierno y viceversa, pareciera inquietante que ambos actores necesitados uno de otro, dirijan sus pasos en ángulos muy agudos sino que francamente llanos; a la sociedad poco le ha interesado el manejo de la información pero sí desea tenerla cuando se vengán los problemas entre actores. A los gobiernos tampoco les ha interesado mucho sistematizar y argumentar datos para sus intereses; de hecho estos dos actores están rebasados de los intereses instrumentales y de planificación ya que se han centrado en las urgencias, que en las importancias de la construcción del Estado, de tener un proyecto de municipio. He aquí el nacimiento de la «fisura» legalista: *¿qué se puede hacer con datos e información cuando no se tiene preparación para su manejo?*; esto provoca que el acceso a la información sea mucho más asequible cuando los habitantes tienen interés en conocer qué están haciendo sus gobiernos en ciertos aspectos que a la sociedad le interesa: servicios (agua, drenaje, luz, comunicaciones, etc.) más que la política económica, hacendaria y administrativa.



Este documento pretende dar respuesta a partir de estos cuestionamientos y, sobre todo, ofrecer una serie de recomendaciones que permitan asegurar y garantizar el acceso a la información y de cómo relacionar variables de los instrumentos gubernamentales en un entorno democrático, representativo y de hechuras de planes. Sin que ello implique el agotamiento del tema susceptible a ajustes.

OBJETIVOS:

General:

1. Analizar la pertinencia del «*Diseño de Indicadores de Gestión, DIG*» como variables instrumentales para la construcción de «Planes Locales», así como fundamentar la necesidad de colegiar ésto, en las leyes de Acceso a la Información Pública y la de Planeación para el Estado, sin descuidar las otras inherentes al tema. (Una perspectiva de Pareto¹ aplicada a la hechura legislativa)

Particulares:

1. Analizar las leyes y los marcos teóricos para sustentar la elaboración de los Planes aplicados a los municipios de Guanajuato.
2. Establecer los lineamientos base para regular el diseño de Indicadores de Gestión (DIG), dentro de los contextos de Planes: PGM y PDM, así como los programas sectoriales y los proyectos de gobierno.
3. Apuntalar el diseño de políticas públicas de los gobiernos locales.
4. Provocar cultura administrativista y de control de gestión.
5. Recomendar puntos de unificación entre ciudadanos y gobiernos a partir del diseño de indicadores.
6. Proponer una secuencia legislativa.

PROBLEMÁTICA:

*«Las cinco habilidades de orden
esenciales para el éxito son:
la concentración, el buen criterio,
la organización, la innovación y la comunicación».*

Michael Faraday, 1821

Legalismo, un fenómeno tácito contra el administravismo de la planificación:

Dos problemas identificados se tienen en las administraciones públicas municipales (APM): el primero es que los PGM y los PMD son herramientas que no han tenido las vertientes pragmáticas de democratización aludidas en los ordenamientos vigentes en el Estado de Guanajuato y sus

¹ N. del A. Óptimo de Pareto. Situación económica tal que si se introducen cambios para beneficiar a alguna persona, el cambio necesariamente perjudica a otra. Es decir, no existe ninguna redistribución posible que beneficie simultáneamente a todos. El respeto a las minorías es total. Cualquier cambio en las condiciones de producción y distribución de partida se hace muy difícil, al exigir el acuerdo unánime de todos los participantes. Este óptimo está definido por una fórmula que determina en gestión y políticas (como aplicación) las públicas que definen recursos de todas las naturalezas. La pregunta que se hace es: ¿cómo le hacemos para disminuir presupuestariamente una entidad para dar a otra entidad sin afectar la primera?



respectivos reglamentos, y es que los ordenamientos locales (leyes) no ordenan ni sancionan a los hacedores de las políticas para lograr planes y programas integrados a un sistema que tenga como base al DIG; o lo que es lo mismo el DIG no es sustancia obligada para hacer un Plan. Expresado así: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (LPEG) y ciertos reglamentos municipales han contribuido poco sino es que nada en la conformación calculada de los IG aplicados a los municipios y ayuntamientos por ende.

Esto es, ninguna normativa contempla los esquemas de cómo construir indicadores pero tampoco exige a los «sujetos obligados» para que éste tenga lugar de manera muy «calculada». Hablar de IG es hablar de planes *algebrizados*, traducción de planes desde el enfoque de cálculo y diseño. Desde el punto de vista técnico, los indicadores son: “uno de los agentes determinantes para que todo proceso de planificación, se lleve a cabo con eficiencia y eficacia, es implementar en un sistema adecuado de indicadores para calcular la gestión o la administración de los mismos, con el fin de que se puedan efectuar y realizar los indicadores de gestión en posiciones estratégicas que muestren un efecto óptimo (Pareto) en el mediano y largo plazo, mediante un buen sistema de información que permita comprobar las diferentes etapas del proceso logístico”. (Buchanan, 1993)

¿Qué dicen los ordenamientos en este sentido?

Desde la óptica puramente legalista y jurista, se descubre y baste recordar los numerales 25 al 37 de la LPEG (vigente, 2010), de su capítulo IV, relativo a la exposición de los planes y programas como recursos para planificar los gobiernos en turno; asimismo el artículo 10, fracc. VIII de la LTAIP (vigente, 2010) para el Estado de Guanajuato (v.g.), menciona en éste último que los sujetos obligados deberán indicar cuáles son los «*Indicadores de Gestión*» aplicados en los diferentes planes, especialmente en el tema presupuestal (vertiente de aplicación de recursos en las partidas presupuestales por grupo y por rubro) como información pública disponible para aquel que así lo solicite conforme a los procedimientos y recursos previstos por el ordenamiento ya comentado. Empero a lo anterior poco se ha documentado sobre esto, es recurrente que los solicitantes-usuarios-ciudadanos se restrinjan en sus peticiones a sólo indicar cuánto y en qué se han aplicado recursos públicos (erario), no así cómo se aplicaron o cómo se llegaron a las conclusiones «del qué» y «del por qué» y todavía más importante «el para qué» se aplicaron los recursos expuestos, *-verbigracia-*. Ver en anexo un ejemplo de formato que surge de la recomendación para el DIG.

Y es que la «ley federal en la materia de transparencia, rendición de cuenta y acceso a la información gubernamental» así como la homóloga federal para el tema de «planeación (sic)» hacen las mismas recomendaciones jurídica-legalista acerca de qué hacer para tener un Plan (PND, PED y el PMD), y las relaciones presupuestales obligadas para los programas, pero nuevamente no expone tácitamente las especificaciones dirigidas al DIG. Sin embargo son necesarios estos diseños y estos indicadores. Pareciera que los más importante en el DIG es la vinculación necesaria entre



dos instrumentos: el Plan y el programa operativo anual (POA), no obstante siguen siendo estos instrumentos modelos de *presupuestación democrática*, lo que no implica un DIG basado en parámetros y razones diferenciadas para su cabal cumplimiento en el terreno de lo social como de lo no social; hacia un sentido de gobernanza y relaciones interinstitucionales gubernamentales (RIG).

¿Qué es el Diseño de indicadores de Gestión, (DIG)?

La gestión (diferenciándola en el anhelo institucional de no sólo ser administración) municipal se apoya en la experiencia, pero es todavía mucho más importante y rica ésta, si se cuenta con instrumentos que soporten las hechuras del gobierno (Victory, 1997); la planificación es importante para el hacer diario de la acción de gobierno y de la sociedad en el contexto de Estado. Y por ello es necesario considerar el DIG para medir, lo que apriorísticamente implica comparar una magnitud con un patrón preestablecido, la clave de éste consiste en elegir las variables críticas para el éxito del proceso y con ello, obtener una gestión (resultados) eficaz y eficiente. Es conveniente diseñar un sistema de control de gestión que soporte la administración y le permite evaluar el desempeño de la administración pública local (Victory, 1997)

I. Chiavenato apoya con una aproximación referida al DIG como un «*sistema de control que tiene como objetivo facilitar a los administradores con responsabilidades de planeación (sic) y control de cada uno de los grupos operativos, información permanente e integral sobre su desempeño, que les permita a éstos autoevaluar su gestión y tomar los correctivos del caso*». Es por ello que a cada uno de los usuarios del UAIP-local, el sistema debería facilitarle información oportuna y efectiva sobre el comportamiento de las variables críticas para el éxito de los indicadores de gestión que hayan sido previamente definidos.

Uno de los actuales retos de los gobiernos locales es el DIG, la generación de datos y estadísticas del municipio, que es –entre otros- contar con información relevante y oportuna para la toma de decisiones y el seguimiento de los compromisos de gobierno. Los IG, sin duda, constituyen una de las herramientas indispensables para el logro de estas acciones y una de las tareas de los gobiernos es fomentar la cultura para su correcta construcción y aplicación.

Empero a esto, autores y ordenamientos se desprende la necesidad de correlacionar y corresponsabilizar estos conceptos que se describen y, es por ello que, seguramente, no hay una exposición clara y definida acerca de este tema del DIG en las normas legales; lo que lo que hace mucho más difícil la tarea de planificar ya que, no hay una definición oficial de algún organismo nacional o internacional que indique esto es lo que se entiende por DIG (no obstante se podría considerar una NOM-MX); sólo algunas referencias que lo describen como: «*Herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos (...) son medidas verificables de cambio o resultado (...) diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso (...) con respecto a metas establecidas, facilitan el reparto de insumos, produciendo*



(...) *productos y alcanzando objetivos*» (Conferencia² e informe ONU, 1999).

Una de las definiciones que se acercan más al tema que es motivo de análisis, es la de Bauer (OCDE, 1966) y es la más utilizada por diferentes organismos y autores: «*Los indicadores (hasta sociales) son estadísticas, (...) serie estadística o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto*».³ Dando con ello una perspectiva no solamente (social) sino estadística social, económica, cultural, etc.

Por supuesto es mucho más sencillo atender los indicadores «cuantificables» que los «cualificables», sin embargo en este mismo tenor los primeros no exigen *expertise*, véanse las características de los indicadores cuantificables que no se insertan en los ordenamientos arriba descritos, según Bauer (OCDE, 1966), por supuesto llegar a este nivel implica un diagnóstico como bien refiere el reglamento local sobre la materia, no obstante no sanciona sino se siguen los cursos y pasos para integrar el DIG:

1. **Concepto.** Estar inscritos en un marco conceptual, que le permita asociarse firmemente con el evento al que el diseñador (planificador) pretende dar forma en el Plan.
2. **Especificidad.** Ser específicos, es decir, estar vinculados con los fenómenos económicos, sociales, culturales.
3. **Explicites.** La forma en que su nombre sea suficiente para entender si se trata de un valor absoluto o relativo, de una tasa, una razón, un índice, etc., así como a qué grupo de la población, sector económico o producto a que se refieren y si la información es global o está desagregada por género, edad, años o región geográfica, etc.
4. **El tiempo.** Estar disponibles para varios años, con el fin de que se pueda observar el comportamiento del fenómeno a través del tiempo, así como para diferentes regiones y/o unidades administrativas. La comparabilidad es un insumo que permite fomentar el desarrollo social o económico de acuerdo con lo que se tiene respecto a los demás o a otros momentos; de hecho, nociones socioeconómicas como pobreza y empleo sólo son comprensibles en términos relativos en el diseño de una política pública.
5. **Relevancia y pertinencia.** Ser oportunos para la aplicación de políticas, describiendo la situación prevaleciente en los diferentes sectores de gobierno, permitiendo establecer metas y convertirlas en acciones.
6. **Uso.** Los indicadores no son exclusivos de una acción específica; uno puede servir para estimar el impacto de dos o más hechos o políticas, o viceversa. Sólo de manera excepcional, un indicador proveerá información suficiente para la comprensión de fenómenos tan complejos como la educación o la salud; por lo que, para tener una evaluación completa de un sector o un sistema, se requiere de

² Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Integrated and coordinated implementation and follow-up of major*. United Nations conferences and summits. Nueva York, Estados Unidos de América, 10 y 11 de mayo de 1999.

³ Horn, Robert V. *Statistical indicators for the economic and social sciences*. Cambridge, University Press, Hong Kong, 1993, p. 147.



un conjunto de indicadores que mida el desempeño de las distintas dependencias y/o sectores y proporcione información acerca de la manera como éstos trabajan conjuntamente para producir un efecto global.

7. **Obtención.** Que la recolección de la información permita construir el mismo indicador de la misma manera y bajo condiciones similares, año tras año, de modo que las comparaciones sean válidas.
8. **Técnico.** Ser sólido, es decir, válido, confiable y comparable, así como factible, en términos de su medición que tenga un costo razonable.
9. **Robusto.** Ser insensible a las variables del sistema y cambios en el fenómeno, tanto para mejorar como para empeorar. (perspectiva de Taguchi)

Criterios para «Diseñar Indicadores de Gestión (DIG)» en la práctica gubernamental, hacia la NGP:

Reiterando en *pro summa*, para que un indicador de gestión sea útil y efectivo, tiene que cumplir con una serie de características, entre las que se pueden destacar: Relevante (que tenga que ver con los objetivos estratégicos del gobierno, algunos a estos objetivos les llaman ejes rectores o directrices), Claramente Definido (que asegure su correcta recopilación y justa comparación), Fácil de comprender y usar, Comparable (se pueda comparar sus valores entre organizaciones, y en la misma organización a lo largo del tiempo), verificable y costo-beneficio (que no haya que incurrir en costos excesivos para obtenerlo).

Hay que tener presente que un indicador es una relación entre las variables cuantitativas o cualitativas, y que por medio de estas permiten analizar y estudiar la situación y las tendencias de cambio generadas por un fenómeno determinado, respecto a unos objetivos y metas previstas o ya indicadas. (Buchanan, 1993)

De tal manera se entiende que los indicadores de gestión pueden ser valores, unidades, índices, series estadísticas y entre otros; es decir, que es como la expresión cuantitativa del comportamiento o el desempeño de toda una organización o una de sus partes, cuya magnitud al ser comparada con algún nivel de referencia, puede estar señalando una desviación sobre la cual se tomaran acciones correctivas o preventivas según el caso. De igual modo hay que tener presente que los indicadores de gestión son un medio y no un fin, ya que el indicador es un apoyo para saber como se encuentra la organización. (Buchanan, 1993)

Es un indicio expresado numéricamente o en forma de concepto, sobre el grado de eficiencia o eficacia de las operaciones de la entidad, una dependencia o un área. El indicador compara dos cifras o datos. Con base en su interpretación se puede cualificar una acción y orientar análisis más detallados en los aspectos en los que se presume desviaciones. El indicador facilita el control y el autocontrol y por consiguiente la toma de decisiones, en la medida en que sea posible relacionarlos con cantidad, calidad, costos, oportunidad y productividad. (Buchanan, 1993)



Los parámetros son aspectos a evaluar en un enfoque sistémico de gestión de una unidad u organización (sistema conductual). Efecto, impacto, eficacia, eficiencia, economía y calidad son parámetros de gestión. Los indicadores son referencias numéricas que relacionan variables para mostrar el desempeño de la unidad u organización con relación a uno de los parámetros de gestión. Las variables son representaciones cuantitativas de una característica. (Barzelay, 2001)

Los indicadores de gestión son por encima de todo una información, por lo cual no se puede indicar que simplemente es un dato determinado de calificación de la empresa; teniendo en cuenta que es una información, los indicadores de gestión deben tener los atributos de la información, tanto en forma individual como grupal. Senn participa de Bauer (op. Cit. Barzelay, 2001) y donde los indicadores de gestión poseen los siguientes atributos de la información:

1. exactitud
2. forma
3. frecuencia
4. extensión
5. origen
6. temporalidad
7. relevancia
8. oportunidad

Objetivos de los indicadores logísticos:

1. Identificar y tomar acciones sobre los problemas operativos
2. Medir el grado de competitividad de la empresa frente a sus competidores nacionales e internacionales
3. Satisfacer las expectativas del cliente mediante la reducción del tiempo de entrega y la optimización del servicio prestado.
4. Mejorar el uso de los recursos y activos asignados, para aumentar la productividad y efectividad en las diferentes actividades hacia el cliente final.
5. Reducir gastos y aumentar la eficiencia operativa.
6. Compararse con las empresas del sector en el ámbito local y mundial

¿Cómo se componen?

Un indicador correctamente compuesto posee las siguientes características:

1. Nombre: es la identificación y la diferenciación de un indicador , por lo cual es muy importante que este sea concreto y debe definir claramente su objetivo y la utilidad
2. Formas de cálculo: al tratarse de un indicador cuantitativo, se debe tener en cuenta la formula matemática que se va emplear para el cálculo de su valor, esto implica la identificación exacta de los factores y la manera como ellos se relacionan.



3. Unidades: es la manera como se expresa el valor de determinado del indicador dado por unidades, las cuales varían de acuerdo con los factores que se relacionan.
4. Glosario: este punto es de vital importancia, ya que es importante que el indicador se encuentre documento o anexados términos que especifican de manera exacta los factores que se relacionaran en el cálculo del indicador.

Limitaciones de los indicadores:

Los indicadores no están exentos de limitaciones para su conformación; entre la problemática que se puede presentar en su identificación e integración está la siguiente: para la selección de los que se consideren más adecuados para cada objetivo, existen diferentes actores, como los sectores estadístico, público, privado, social o académico que no comparten las mismas necesidades de información ni persiguen las mismas metas, lo cual dificulta lograr unanimidad en su definición.

El carácter cuantitativo hace que se generen indicadores sólo de aquello que puede ser medido en cantidad. El uso de indicadores presupone que las metas de instituciones y dependencias públicas, así como sus niveles de logro están disponibles e identificables en planes y programas de gobierno y que no hay contradicciones entre los mismos. El depender de objetivos que son cambiantes, por lo menos en cada nueva administración, no sólo modifica el tipo de indicadores que deben ser empleados, sino también la disponibilidad de datos para conformarlos, lo que implica un ajuste permanente de las fuentes tradicionales de información.

CONCLUSIONES:

Hallazgos:

1. Ninguna uniformidad en los mecanismos y formas de integrar y elaborar un Plan de Gobierno y de Desarrollo. No se tiene como base el DIG para los planes citados.
2. La normativa para la elaboración y el consecuente cumplimiento de los planes de gobierno y de desarrollo, son instrumentos que nacen del libre entender (y ocasionalmente profesional) de los funcionarios en turno, con la consecución no imputable de ciertas improvisaciones en su desempeño.
3. Ambas leyes, las citadas y los ordenamientos locales (reglamentos en materia de acceso y planeación) tampoco son explícitos para la formulación y diseño de los indicadores de gestión.
4. De los municipios del Estado de Guanajuato, solamente el 15% de ellos tienen un Plan de Gobierno que respondan a la construcción de una amplia comprensión sistémica de las administraciones públicas y que sustentan sus planes en datos, información actualizada y detallada de sus municipios, previo DOFA⁴, etc. (Revisión del

⁴ N. del A. Herramienta muy usada para detectar problemas internos y externos de una organización, generalmente utilizada por los gobiernos locales para fundamentar sus planes, aunque esta herramienta no necesariamente aplica a la elaboración de los planes locales. El Dofa es una herramienta organizacional, lo que no implica, problemas públicos de gobierno. Por que en términos de gobernanza, el Dofa es una herramienta que no responde a las necesidades que la herramienta teóricamente supone analizar. Aquí no se analiza mercados, no se analiza competitividad en función de productos, etc. Aquí lo que se analiza son las formas, las jerarquías, la



- autor de los planes de gobierno y de desarrollo de los municipios del Estado, para el ejercicio 2009-2012⁵)
5. En Guanajuato, la LPEG contempla dos instrumentos de planificación: el Plan de Gobierno y el Plan de Desarrollo; para el resto de los Estados, cuando menos los colindantes al Estado Guanajuato, ubican que solamente tienen como exigencia el cumplimiento de elaborar el Plan de Desarrollo (PED y PMD), no así el primero que se menciona.
 6. Además estos planes deben estar alineados a los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los municipios como el Estado deben atender esta denominación. Forman parte del Sistema Nacional de Desarrollo.
 7. En el tema de Acceso a la Información, se señala que los sujetos obligados deben establecer los criterios para diseñar, hacer, lograr y dirigir los planes para que la ciudadanía tenga acceso a esta información que es pública. En este punto ambas leyes coinciden, sin llegar más que al señalamiento.
 8. La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato (LOMEG, vigente) también tiene muy claro el sistema de generación de información y de elaboración de planes (aa. 87 al 97) y no habla de indicadores y menos de su importancia.
 9. El Reglamento de Planeación para el Desarrollo Integral del Municipio de Guanajuato (RPDIM, vigente), expone lacónicamente, ver sus numerales 53 y 58 de éste, sobre qué y cómo se hacen los planes como estructura mínima y, no profundiza sobre las formas y menos la importancia del DIG, salvo indicando que habrá de decirse qué metodologías se tienen para allegarse de datos e información. A la fecha no está documentado que el DIG sea fuente básica para analizar los municipios, por ejemplo.

Recomendaciones:

El DIG es un tema necesario de atenderse en los procesos de análisis, construcción y elaboración de Planes y Programas de gobierno. La ciudadanía tiene derecho a conocer los criterios y los resultados de los mismos. El documento “*Governance in Transition*” (OCDE, 1995) identifica los siguientes temas comunes para los gobiernos a los cuales se deben atender a modo de recomendación, formulados por el organismo internacional para lograr administraciones orientadas a resultados (APO):

1. Devolver autoridad, otorgar flexibilidad;
2. Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
3. Desarrollar la competencia y la elección;
4. Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
5. Mejorar la gerencia de los recursos humanos;
6. Explotar la tecnología de la información;
7. Mejorar la calidad de la regulación;
8. Fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

toma de decisiones, los servicios de gobierno, y cómo resolver los problemas sociales más recurrentes, etc.

⁵ N. del A. En el mejor de los casos, los gobiernos locales tienen el Plan de Gobierno sin Plan de Desarrollo, por que éste tiene un horizonte a 25 años, en tanto que el primero tiene un horizonte de 3 años; aún así, no todos los gobiernos locales de los 46 municipios que integra el Estado, tienen sus planes publicados, algunos están todavía en análisis en los ayuntamientos y obviamente no han llegado a la publicación.



Esta definición amplia no impone un modelo apto para todas las circunstancias y hace que los principios del NPM (New Public Management) sean transferibles. Mientras que no haya un único enfoque, cada gobierno orientado hacia la reforma tendrá que considerar en qué grado y cómo estos rasgos clave pueden ser incorporados en sus sistemas de gerencia pública.

Cuál es el objeto de este ensayo: siguiendo con la lógica presentada por el ordenamiento federal en el tema de acceso a la información pública que, finalmente se trata de un tema de transparencia y rendición de cuenta, véanse los siguientes puntos:

1. Apuntalar los sistemas de gobernanza.
2. Contar con una masa crítica de proyectos para banco, para someter al Copladem.
3. Desarrollar, a lo largo del tiempo, la capacidad técnica y profesional; mantener y desarrollar sistemas de acuerdo con estándares nacionales.
4. Desarrollar y profesionalizar al personal que se hace cargo de la planificación y lograr la capacidad analítica que permita identificar la pérdida de relevancia de información y el surgimiento de nuevas necesidades.
5. Adecuar la estructura de gobierno.
6. Revisar los ordenamientos y hacer las iniciativas legislativas como reglamentación para el ayuntamiento en el tema «planeación (sic) integral».
7. Señalar las clases de indicadores que habrán de estudiarse y analizarse mediante normas y ordenamientos:

Clases de indicadores de gestión –por ejemplo-:

1. **Indicador de utilización:** Cociente entre los recursos aplicados (por instancia en coinversión) y los usuarios directos del servicio o bien entregado.
2. **Indicador de costo beneficio:** Cociente entre recursos aplicados y población real.
3. **Indicador de productividad:** Cociente entre los costos reales del bien o servicio y los esperados.

**ANEXO:**

RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DE «INDICADORES DE GESTIÓN» POR PROGRAMA EN PGM

EJE RECTOR EN EL PGM: Un municipio sano, saludable y socialmente sustentable

VERTIENTE ESTRATÉGICO: Conservación, aprovechamiento y recuperación de los recursos naturales

Objetivo: Preservar los recursos naturales del municipio de Guanajuato.

Tipo de Objetivo: Estratégico

Datos de identificación del programa:

NOMBRE DEL INDICADOR:	DEFINICIÓN:
Tala Forestal por Superficie Afectada.	Es el número de toneladas forestales por superficie afectada en el municipio.

Tipo de indicador: Eficiencia de resultado

Unidad Responsable: Dirección General de Desarrollo Urbano, Dirección de Ecología

DESCRIPCIÓN:	ALGORITMO:
TFSA= Toneladas Forestales por Superficie Afectada.	Fórmula algebraica que responda a este planteamiento.
NTF= Número de Toneladas Forestales	TFSA= Y de Toneladas forestales.
SAH= Superficie Afectada en Hectáreas	TFSA= Y de superficie afectada en hectáreas.
Línea base:	Meta (fecha y cantidad):
172 toneladas forestales y 24,421.51 hectáreas afectadas, al 2009.	Disminuir el número de toneladas deforestadas y por consiguiente la cantidad de superficie afectada.

Institución o área responsable del Indicador como autoridad competente: Secretaría de Medio Ambiente / Dirección de Recursos Forestales y Vida Silvestre.

FUENTES:	
Base de datos anual de la Secretaría de Medio Ambiente / Incendios / Toneladas Forestales.	Estadística de incendios forestales de la Comisión Nacional Forestal.
Cobertura Geográfica:	Periodicidad:



Estatat:	Anual:
Unidad de análisis:	Fecha de disponibilidad de la información:
Número de toneladas forestales / Hectáreas Afectadas.	Mensual:

REFERENCIAS DOCUMENTALES:

1. Ackoff, Russell (1978): The art of problem solving, Nueva York, Wiley.
2. Baradach Eugene, (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas publicas, CIDE; México.
3. Barzelay, Michael (2001). The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley, University of California Press.
4. Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001): "Reforma del Estado para la Ciudadanía: la reforma gerencia pública brasileña en la perspectiva internacional", en Revista del CLAD No. 21, Caracas.
5. Buchanan, James y Tullock, Gordon (1993): El cálculo del consenso, Barcelona, Planeta.
6. Guerrero, Omar (2004). Gerencia Pública: una aproximación plural. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
7. Olsen, Johan P. (2003). Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations. Oslo. Arena Working Paper 20/03.
8. Victory, Catalina. (1997). "Planificación Estratégica Municipal y Desarrollo Local".