

# **INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA PLANEACIÓN ESTATAL EN BAJA CALIFORNIA**

Sheila Delhumeau Rivera, Universidad Autónoma de Baja California

Andrea Spears Kirkand, Universidad Autónoma de Baja California

Mónica Lacavex Berumen, Universidad Autónoma de Baja California

## **RESUMEN**

*Los mecanismos de control en la gestión pública producen información que permite evaluar el nivel de eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y los alcances de las mismas. En el proceso de modernización de la administración pública la implementación de indicadores es un mecanismo cada vez más utilizado para el seguimiento y evaluación de políticas, cuyo objetivo fundamental es estimular y facilitar procesos de gestión participativa junto a las comunidades en un sistema donde la rendición de cuentas y la transparencia son un requisito. Este trabajo presenta los resultados de una investigación para conocer la percepción ciudadana del sistema de planeación estatal participativa en Baja California, conducido por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. A partir del análisis de una encuesta y dos grupos de discusión con ciudadanos que participan en el mismo, se concluyó que el proceso de planeación democrática es inefectivo e ineficiente. Como resultado se presenta una propuesta de indicadores para medir su desempeño de forma participativa, considerando aspectos de: impacto, gestión y resultados.*

**PALABRAS CLAVE:** Indicadores de Desempeño, Gestión Pública, Planeación Estatal.

## **INSTRUMENTS OF PARTICIPATORY MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION: A PROPOSAL FOR A SYSTEM OF INDICATORS FOR STATE PLANNING EN BAJA CALIFORNIA**

### **ABSTRACT**

*Given the modernization of public administration strategies and the heightened emphasis on transparency and accountability in Mexico, systems of control have become necessary tools used to evaluate policies designed to stimulate and facilitate the participation of community-based actors in the process of decision making. Such systems, based on indicators, generate information that allows administrators to evaluate the efficiency and effectiveness, as well as the limitations, of participatory management. In this article, we present the results of a study designed to identify user perception of Baja California's system of participatory management provided through the state Planning Committee for Development. Based on the results and analysis of focus group sessions and questionnaires, we determine that the current process of participatory democratic decision making is ineffective and inefficient. In order to redress the problems, we propose a new system of indicators, which incorporates impact, management, and output factors, to formulate and evaluate participatory management policies.*

**JEL:** Z18, M48

**KEYWORDS:** Performance Indicators, Public Management, State Planning.

## INTRODUCCIÓN

En México, el sistema de planeación democrática gubernamental a través de un proceso participativo en el que confluyen los distintos sectores para proponer, dar seguimiento y evaluar las acciones de los Planes de Desarrollo, inició en los años ochenta. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática aparecen en la Ley de Planeación de 1983. Posteriormente, con las legislaciones estatales y acuerdos de creación Ley Estatal y acuerdos de creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los estados (COPLADE), se establecen los mecanismos de participación para los ciudadanos en el proceso a través de subcomités sectoriales.

Desde su creación, el sistema ha evolucionado en la forma como se relaciona con los ciudadanos e incorpora a los distintos sectores en el proceso de la planeación estatal. Otros procesos han tenido impacto en el desarrollo del sistema, tales como el de descentralización y la modernización de la administración estatal a partir de los principios de la Nueva Gestión Pública y la incorporación de criterios de control para medir la efectividad de las acciones gubernamentales. Durante este tiempo, la calidad y cantidad de las propuestas y participación activa ciudadana han cambiado, así como se han generado nuevas demandas de los sectores para buscar formas más eficientes de trabajo colaborativo entre sociedad y gobierno. Durante el periodo sexenal del gobernador Eugenio Walther Elorduy (2000 a 2006), se observó en Baja California un descenso general en la participación a partir de la disminución de asistencia a los subcomités, de 2,439 asistentes en 2002 a 999 para 2005.

A partir de esa año tanto el número de reuniones como de asistentes a las mismas sigue a la baja, sin un sistema eficiente de contabilidad que permita analizar su comportamiento. Esta investigación surge de la necesidad de conocer la percepción de los ciudadanos sobre el trabajo que han venido realizando los mecanismos de participación ciudadana para la planeación, para generar instrumentos que faciliten y favorezcan una mayor participación en las diferentes fases del proceso. Debido al escaso número de estudios sobre la planeación en los niveles estatales, contribuirá a conocer cómo funcionan esos procesos en el nivel regional desde la perspectiva de los actores. Adicionalmente, aporta en la propuesta de generar un sistema de indicadores participativo para la dependencia gubernamental.

El artículo se divide en cuatro secciones principales: en la primera se revisa la literatura sobre gestión para resultados y medición del desempeño, así como el contexto del estudio y el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación en Baja California. El segundo apartado presenta la metodología del estudio y la propuesta de indicadores para medir el desempeño de COPLADE. Posteriormente, se analizan los resultados para, finalmente, presentar las conclusiones y recomendaciones.

## REVISIÓN DE LA LITERATURA

En el ámbito empresarial durante las últimas décadas ha tenido preponderancia la búsqueda de modelos de gestión para evaluar el desempeño de las organizaciones. Se ha observado el tránsito de la implementación de modelos rígidos a la adopción de sistemas flexibles en los que “la medida de proximidad a los resultados esperados y la adición del potencial humano a la ventaja competitiva de la organización son los ejes que orientan el proceso conocido como la «gestión»” (Del Castillo y Vargas, 2009, p.58). En la administración pública no se ha seguido la misma trayectoria, ya que la característica predominante en esos modelos es el dominio de la estructura como eje de la gestión. En esta, “la alta estructuración de la gestión implica un fuerte grado de control en los procesos, los procedimientos y el empleo de recursos, los cuales, al ser públicos, justifican la supremacía de modelos rígidos de gestión”, según señalan Del Castillo y Vargas (2009, pp. 58-59). Esto ha implicado que la medida de la eficiencia en la gestión pública ha sido tradicionalmente vinculada al ejercicio de presupuestos y la contabilidad de acciones desarrolladas a partir de los mismos. De esta manera, el reto que enfrentan los gobiernos es transitar de modelos de gestión gubernamental desde una lógica funcional rígida hacia una lógica de

procesos, “basada en el control de la estrategia y la evaluación de los resultados por medio de indicadores” (Del Castillo y Vargas, 2009, p. 60).

La gestión gubernamental en el nivel local y regional está adquiriendo relevancia por los cambios y transformaciones en las prácticas administrativas orientadas a una nueva visión de la administración pública. En esta, la calidad en las actuaciones de las entidades públicas tiene un lugar prioritario dentro del nuevo modelo de gestión pública. Según Atay et al. (2008), “[e]ste nuevo modelo necesita afrontar sin dilación grandes retos de modernización y cambio que propicien la adaptación a las funciones que se le requieren de la sociedad, propiciando una administración más ágil, rápida y flexible y que responda a las demandas de los ciudadanos” (p. 161). Como afirman los autores, se hace necesario cada vez más superar la desvinculación existente entre la administración pública y las demandas sociales.

En el nivel gubernamental se ha dado un viraje en la atención de los procedimientos a los resultados. “De este cambio de visión se deriva una variación en el papel del ciudadano en relación con el Estado, aparece el ciudadano usuario, el cual se preocupa y ocupa por conseguir el mejor retorno fiscal, en cuanto a bienes colectivos,” según Figueroa (2008). Por ende, “[l]a gestión para resultados es uno de los enfoques que mejor representa este nuevo reto” (p. 1). Estas nuevas preocupaciones se plantean desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), donde los organismos nacionales e internacionales señalan la necesidad de mudar de las evaluaciones anuales de las políticas y programas a la generación de indicadores de desempeño como herramienta de buena gestión. De acuerdo con Figueroa (2008), “[l]as teorías contemporáneas de la administración pública enfatizan las ventajas de promover una cultura organizativa de gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicionalista enfatiza los procedimientos y los procesos de gestión” (p. 2).

Como parte de este proceso de modernización de la administración pública a partir de los principios de la NGP, se han incorporado los indicadores de gestión, con la finalidad de evaluar la contribución a la satisfacción de las necesidades colectivas de los programas de gobierno y el grado de cumplimiento de sus objetivos. Estos mecanismos de control de la gestión pública tienen como objetivo obtener información que permita evaluar el nivel de eficacia de la toma de decisiones y su implementación en planes y programas. Por lo tanto, estas políticas tienen como propósito regular y controlar el cumplimiento de los acuerdos tomados en los comités y comisiones, estableciendo sistemas de control y seguimiento de los mismos (Delhumeau, 2011).

En un sistema tradicionalmente organizado a partir de la estructura, la evaluación del desempeño permite ver con más claridad la asignación de responsabilidades para el cumplimiento de las metas organizacionales. En este sentido, Guinart (2004) señala que en un sistema democrático se puede pensar en la responsabilidad pública como parte de un contrato originario entre los ciudadanos y su gobierno. Por ende:

(...) los ciudadanos conceden a su gobierno un alto control sobre sus vidas, permitiendo que el gobierno se lleve parte de sus ingresos (a partir de impuestos) y que limite su libertad (a través de la ejecución de leyes y las regulaciones). (...) Pero los ciudadanos esperan, a vez, que los gobiernos sean responsables por el modo como ejercen su poder.

(...) Por lo tanto, supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos (Guinart, 2004, p. 316).

Al hablar de medición del desempeño se implica “la contabilidad sistemática y controlada de indicadores que revelan los cumplimientos de las metas de una institución. Es decir, se mide la efectividad y la eficacia de una gestión administrativa” (Chávez Alzaga, 2007, p.1). Si se traduce esto a la gestión

municipal, la medición del desempeño se realiza a partir de la medición cuantitativa de los productos y servicios de un gobierno, como una herramienta para elevar su calidad.

Los planes de desarrollo son los documentos rectores que los gobiernos en México elaboran para plasmar el rumbo que tendrán en los años que conduzcan la gestión pública. En éstos, a través de un proceso de planeación estratégica, quedan inscritas en un plan de gobierno las expectativas y demandas sociales y de grupos de interés que son recogidas durante las campañas electorales y en consultas posteriores, una vez que los funcionarios son electos. Los planes de gobierno permiten enfocar y mostrar a la sociedad el camino a seguir para alcanzar un estado de desarrollo. Constituyen además una parte fundamental del plan general que contribuye a la construcción y consolidación de la institucionalidad gubernamental.

Una de las limitaciones que presenta la planeación estratégica en el ámbito gubernamental es que con frecuencia se considera que la elaboración de un plan de trabajo es un proceso en sí mismo, que termina con su publicación. En el mejor de los casos, el plan de desarrollo se vincula con las acciones de las dependencias públicas, privilegiando su ejecución, pero su adecuado seguimiento se margina o limita. Chávez Alzaga (2007) sostiene que, en realidad, “la planeación y su ejecución son la primera etapa de un largo proceso donde la fase quizás más compleja está vinculada a la medición y evaluación de la operación. Desgraciadamente es en esta etapa donde muchas entidades fallan y/o claudican al mostrar una actitud conformista” (p. 2). Los sistemas de medición del desempeño han tomado relevancia en el sector público por sus contribuciones a los sistemas de gestión por resultados. Chávez Alzaga (2007) señala que:

De los análisis de los resultados del sistema de medición es posible identificar área de oportunidad para el fortalecimiento de las entidades subnacionales. Igualmente es importante que el sistema sirva de apoyo para la rendición de cuentas, tanto a los organismos fiscalizadores como a la sociedad en general. La parte del sistema destinada a la rendición de cuentas debe favorecer los indicadores de resultados o impacto sobre los indicadores operativos como son los de insumo, producto, eficiencia y efectividad (p. 8).

Por medio de la medición del desempeño se permite realizar los ajustes que permitan corregir las acciones de los planes de desarrollo, reorientándolas hacia el cumplimiento cabal de las expectativas plasmadas en los planes y programas. Los sistemas de medición proporcionan, entonces, “un marco para conocer si los esfuerzos actuales permitirán arribar al destino propuesto y en qué estado se arribará” (Chávez Alzaga, 2007, p. 2). La medición del desempeño constituye un proceso para la recolección, el análisis y la utilización de la información con el fin de determinar cuán eficiente y eficazmente se cumplen los objetivos de las organizaciones. Adicionalmente, es un medio de comunicación y de rendición de cuentas para los ciudadanos, usuarios y demás interesados en el desempeño de la organización, ya que genera información para: visualizar si se van alcanzando las metas definidas; evaluar la eficacia y efectividad de acciones y actividades; planear y presupuestar; detectar tendencias y reubicar recursos; evaluar el impacto de estrategias y políticas; y habilitar la comunicación pública.

Aún cuando la medición del desempeño es una herramienta útil y valiosa para la consecución de metas, puede convertirse en un sistema burocrático cuando no son dimensionadas sus aportaciones a la gestión pública. Se han observado experiencias en las cuales, al no incorporarse la medición del desempeño a la cultura organizacional, ésta se convierte en otra función burocrática e improductiva que no aporta al mejoramiento de las prácticas ni al alcance de las metas planteadas.

La evaluación a base de indicadores constituye un mecanismo utilizado cada vez más por administraciones públicas, donde la transparencia y la rendición de cuentas son necesarias. Este tipo de evaluación se puede definir como “un conjunto de parámetros especialmente diseñados para obtener información específica, evaluar cuantitativamente los avances o retrocesos hacia las metas, y con ello darle seguimiento a las actividades o planes” (Chávez Alzaga, 2007, p.3). Los indicadores se formulan a

partir de las metas que la organización se ha trazado y de sus valores, definidos en los planes y programas, y en su construcción involucra a los actores activos de la gestión administrativa.

El objetivo fundamental de esta herramienta ha sido estimular y facilitar procesos de gestión participativa entre las comunidades y los gobiernos locales para lograr una efectiva participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la solución de los problemas de las localidades. A través de la medición de indicadores, los actores locales pueden asumir la visión estratégica de su localidad, “como un propósito definido y compartido, con el cual comprometerse para que, mediante acciones concretas, ofrezcan soluciones para los problemas identificados durante el ejercicio de planificación participativa”, según señala Quintana, s.f.). Por lo tanto, “[l]a concreción de resultados se hace frente a una motivación sostenida mediante la cual el proceso gana credibilidad y podrá ir sumando cada vez a más ciudadanos interesados en contribuir en el proceso de desarrollo” (s.p.). Además, metodologías como estas fomentan la vida democrática, ya que la planificación participativa es un método que privilegia el diálogo y el consenso en la toma de decisiones, lo cual incide en el clima de confianza necesario entre los actores.

### El Sistema de Planeación Democrática en Baja California

Los inicios de la planeación en México se pueden ubicar en la década de 1930, con la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República; a partir de entonces y hasta la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática en la década de los años ochenta, ha transitado un largo camino de distintos modelos e intentos por consolidarse.

Durante 1980, como parte del proceso de la reforma del Estado, se implementaron regulaciones a nivel nacional para crear un nuevo modelo de relaciones Estado-sociedad, involucrando a los ciudadanos en la toma de decisiones y la planeación del desarrollo del país. Con esta finalidad, se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual comprende “un conjunto de relaciones que inculcan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado” (Montemayor, 1983, pp. 21-22). Dentro del SNPD, el proceso de planeación se define como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permitan instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos productos derivados del mismo. El Artículo 20 de la Ley Nacional de Planeación de 1983 establece que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar “la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, p.7). De esta manera, se consultará a:

(...) las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011, p. 7).

El SNPD lo constituyen, según Gómez (1983), las interacciones entre las dependencias y entidades de la administración pública federal que tienen asignadas las funciones de planeación, los gobiernos de los estados y los grupos sociales interesados en la planeación, con el propósito de generar el plan de desarrollo y sus programas. El SNPD busca “modificar el concepto de una planeación de estilo tecnocrático, en la que los planificadores pretenden imponer decisiones a los planificados, por la planeación democrática en la que la participación popular oriente las decisiones de los encargados de elaborar los planes” (Gómez, 1983, p. 65). Para esto, se conforma una red de vínculos entre dependencias

y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como instituciones y organismos de los sectores social y privado que participan en actividades de planeación (Montemayor, 1983).

De acuerdo a la Ley de Planeación en México de 1983, ésta debe ser democrática y participativa, y el organismo creado para conducirla en cada estado son los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). Según afirma Gómez (1983), “[l]os COPLADE son organismos públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, que tienen como propósito compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatales y municipales, en materia de planeación durante las distintas etapas del proceso, propiciando la participación de los diversos sectores de la comunidad” (p.72).

El COPLADE, tal como se lo conoce en la actualidad, es resultado de la evolución misma que ha seguido la planeación en México, producto de los decretos originados desde el gobierno federal y, a su vez, influida por procesos externos e internos que han abocado por una mayor participación ciudadana en la vida pública en los últimos veinte años. En Baja California, el COPLADE es un organismo paraestatal del Gobierno del Estado y se constituye como el único conducto de propuesta en el ámbito estatal para la coordinación que establece el Ejecutivo del Estado con el Ejecutivo Federal y los Ayuntamientos, de acuerdo a la Ley de Planeación del Estado de Baja California de 2001.

El decreto de creación del COPLADE se publicó en el *Diario Oficial* el 23 de julio de 1999, definiéndose las actividades a través de las cuales se realiza la planeación para el desarrollo en Baja California. Este nace con las atribuciones de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, en concordancia con los realizados por el gobierno federal, así como de coordinar el proceso de planeación, programación, evaluación e información. Además, como parte del Sistema Nacional de Planeación, debe participar en la instrumentación de los programas del sector público de manera obligatoria, inductiva, de coordinación y de concertación (Delhumeau, 2011).

La Ley de Planeación de la entidad, promulgada en 2008, establece el mecanismo para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo con participación ciudadana a través de los foros de consulta pública, los cuales serán organizados por COPLADE. Para sistematizar la consulta permanente en el proceso de planeación del desarrollo y dar seguimiento y evaluación al mismo, el COPLADE en el estado cuenta con 21 subcomités que trabajan aspectos prioritarios de la entidad, los cuales están integrados por representantes de los sectores social, económico y gubernamental.

## **METODOLOGÍA**

El propósito de este estudio consistió en conocer la percepción ciudadana sobre el sistema estatal de planeación y, a partir de ésta, proponer una batería de indicadores para medir de manera participativa el desempeño del COPLADE. Con esta finalidad se planteó una metodología mixta que consistió en: 1) un análisis del comportamiento del organismo de 2002 a la fecha; 2) la aplicación de una encuesta a 978 participantes en las reuniones de los subcomités en el estado, para conocer su percepción sobre su organización y funcionamiento; 3) dos grupos de discusión, compuestos cada uno de ocho participantes de las reuniones de los subcomités municipales, sobre el desempeño del organismo; y 4) el análisis de los indicadores de desempeño que utilizan actualmente. Cabe aclarar que la encuesta fue diseñada para medir la percepción social de los mecanismos y procesos de participación para la planeación del desarrollo.

A partir del objetivo de estudio, se identificaron las siguientes variables: 1. Experiencia previa de participación; 2. Conocimiento de los mecanismos de participación para la planeación en el estado; 3. Experiencia en el Sistema Estatal de Planeación; 4. Opinión sobre el trabajo que se realiza en los Subcomités y Consultas Públicas de COPLADE; y 5. Percepción del gobierno.

El cuestionario consistió en una batería de 40 preguntas, divididas en dos partes. En la primera parte se exploran las variables 1, 2, 3 y 4 a partir de 30 preguntas de respuestas cerradas y 2 de respuestas abiertas. La segunda parte constó de 10 aseveraciones medidas a partir de la escala de tipo Likert, donde se explora la variable 5. La encuesta con respuestas en escala de Likert fue validada con la prueba estadística Índice de Cronbach, con una fiabilidad de 0.89.

En total, se aplicaron 978 encuestas cara a cara en el verano de 2010, utilizando un criterio muestral no probabilístico: 538 encuestas a la población formada por funcionarios y representantes de los sectores gubernamental y ciudadano que acuden al COPLADE (que corresponden a 62% de las personas en los listados del organismo) y 436 encuestas a la población mayor de 18 años en el estado de Baja California. En la Tabla 1 se puede observar la distribución del número de encuestas por población.

Tabla 1: Total de Personas Encuestadas en el Estado por Población

Localidad	Asistentes A COPLADE			Población En General	Total Encuestas Realizadas Por Localidad
	Gobierno	Ciudadanos	Sub total		
El Rosario	0	0	0	8	8
Ensenada	38	57	95	49	144
Mexicali	128	111	239	113	352
Rosarito	6	17	23	21	44
San Felipe	3	9	12	0	12
San Quintín	14	21	35	41	76
Tecate	0	16	16	25	41
Tijuana	35	87	122	179	301
<b>Total encuestados por</b>	<b>224</b>	<b>318</b>	<b>542</b>	<b>436</b>	<b>978</b>

*La Tabla 1 muestra la distribución de encuestas aplicadas por población y tipo de encuestado, donde la mayor parte de las encuestas se realizaron en las localidades de Tijuana y Mexicali, siguiéndoles en importancia Ensenada, Rosarito, San Quintín, Tecate y San Felipe. Fuente: Elaboración propia a partir de Delhumeau, 2011.*

Para finalizar el trabajo de campo del proyecto se realizaron dos grupos de discusión con participantes activos en los subcomités de Mexicali y Ensenada. La información recabada con esta técnica fue analizada de manera inductiva mediante a partir de los discursos que construyeron los grupos. Una vez sistematizados y analizados los datos recogidos por ambos instrumentos, se construyó la propuesta de indicadores para medir el desempeño de COPLADE identificando: 1) las funciones sustantivas del Comité; 2) las necesidades detectadas por los participantes en el mismo; y 3) sus propuestas. Se tomó en cuenta, también, el hecho de que los indicadores deben cumplir con ciertas características para ser funcionales y medir el desempeño de una organización. Estas características son: a) simplicidad, o la capacidad para definir el evento que se pretende medir de manera poco costosa en tiempo y recurso; b) adecuación, entendida como la facilidad de la medida para describir por completo el fenómeno o efecto; c) validez en el tiempo o la capacidad de ser permanente por un periodo deseado; d) participación de los usuarios, que es la habilidad para involucrarlos desde el diseño, proporcionándoseles los recursos y formación necesarios para su ejecución; e) utilidad, que es la posibilidad del indicador para estar siempre orientado a buscar las causas que han llevado a que alcance un valor particular y mejorarlas; y f) oportunidad, entendida como la capacidad para que los datos sean recolectados a tiempo. Igualmente requiere que la información sea analizada oportunamente para poder actuar.

Se recomienda realizar la medición a través de las siguientes unidades de medida: 1) la recepción y selección de propuestas de proyectos a desarrollar; 2) la realización de estudios y diagnósticos para determinar su factibilidad y pertinencia; 3) el desarrollo de mecanismos de coordinación intersectorial; 4) la información que generan sobre los proyectos y su influencia; 5) los beneficios en las condiciones de vida de la población objetivo; 6) el mejoramiento en infraestructura resultado de las propuestas recibidas que fueron llevadas a cabo; y 7) la variabilidad de las relaciones e intercambio de ideas entre sectores.

De esta manera, fundamentándonos en la teoría, se propuso la medición de tres indicadores –de gestión, de resultados y de impacto, debido a que cada uno aporta elementos específicos a medir sobre el desempeño del organismo: - los indicadores de gestión evalúan la eficiencia del proceso y trabajo

conjunto; - los indicadores de actividades relacionadas con los resultados evalúan los productos resultantes del trabajo de los subcomités; y - los indicadores de impacto evalúan los efectos en las áreas y sectores a mediano y largo plazo.

La propuesta presentada en la Tabla 2 es un medio para la evaluación sistemática del organismo para realizarse dentro de los subcomités, con la participación de todos los sectores representados. Siguiendo el proceso tradicional para la elaboración de indicadores, en base de los resultados de la investigación se identificaron primeramente los aspectos a evaluar, a los cuales se les asignó un tipo de indicador. Estos, a su vez, fueron asignados de las unidades de medida o aspectos concretos a medir para cada uno.

Tabla 2: Propuesta de Indicadores de Gestión para COPLADE

Tipo de Indicador	Definición	Unidad de Medida del Indicador
Indicador de gestión	Miden procesos, acciones e interacciones dentro de la etapa de implementación. Analizan aspectos como eficiencia, eficacia, oportunidad y ejecución presupuestal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuestas recibidas y estudiadas.</li> <li>- Presupuesto asignado.</li> <li>- Relación de actividades/presupuesto.</li> <li>- Asistencia (tipos de asistentes).</li> <li>- Periodicidad de reuniones/asistencia/resultados de la reunión.</li> <li>- Estudios realizados a raíz de propuestas presentadas en los Subcomités.</li> </ul>
Indicador de actividades relacionadas con los resultados	Miden los resultados a corto plazo generados por los productos de un programa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuestas incorporadas al Plan Estatal de Desarrollo (PED) u otros programas sectoriales.</li> <li>- Acciones derivadas que benefician a los sectores participantes.</li> </ul>
Indicador de impacto	Miden efectos a mediano y largo plazo sobre la población directamente afectada, en términos del logro de objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales definidos en los programas de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto asignado a propuestas originadas en los Subcomités e incorporadas en el PED u otros programas sectoriales.</li> <li>- Beneficiados de esas acciones por sector.</li> <li>- Valoración del proceso de trabajo del Sistema Estatal de Planeación.</li> <li>- Confianza en los actores gubernamentales.</li> </ul>

*En esta tabla se presenta la propuesta de indicadores de gestión participativa para el COPLADE en Baja California, con la construcción de unidades de medida a partir de la definición de tres tipos de indicadores: de gestión, de resultados y de impacto. Fuente: Elaboración propia.*

De esta manera, para el indicador de gestión corresponden cinco unidades de medida relacionadas con las propuestas, presupuesto y operación de las actividades que se realizan en COPLADE. Por su parte, al indicador de resultados corresponden tres formas de medición que incluyen los estudios, propuestas y acciones derivadas de aquellas recogidas en el indicador de gestión. Finalmente, el indicador de impacto consta de cuatro unidades de medida a partir del efecto directo sobre la población afectada por la incorporación de estas propuestas en los planes y programas gubernamentales.

Así se tiene en esta propuesta que, para el caso de la eficiencia en el trabajo conjunto, se propone un indicador de gestión, el cual mide los procesos, acciones e interacciones que tienen lugar durante el proceso de implementación de los programas para analizar la eficiencia, eficacia y oportunidad de las acciones, así como su relación con el ejercicio presupuestal. En el segundo caso, se propone medir la relación acciones/productos adicionales resultantes del producto del trabajo de los subcomités que facilitaron la toma de decisiones o el desarrollo de nuevos proyectos y programas. En cuanto al indicador de impacto, este abarca los efectos de las acciones producto del Sistema Estatal de Planeación en la población a mediano y largo plazo.

## RESULTADOS

Los resultados obtenidos en el estudio muestran la necesidad de un control y seguimiento más estricto del trabajo que se desarrolla en el COPLADE. La percepción de los ciudadanos sobre el trabajo que realiza el organismo indica que: aún cuando hay un aparato gubernamental que funciona para hacer planeación participativa, no existe un conocimiento claro de las funciones del organismo ni del papel de los



participantes en el mismo; además, existe un desconocimiento sobre la visión gubernamental del desarrollo estatal y de la relación de ésta con la vida cotidiana de los ciudadanos, lo cual propicia una desvinculación entre las acciones que por una lado está realizando la sociedad y por otro el gobierno.

Adicionalmente, se hizo evidente la necesidad de mejorar los canales de comunicación hacia dentro y fuera de la dependencia, de transparentar sus funciones y manejo presupuestal y de generar un plan de trabajo con medios de verificación y evaluación para garantizar que sea llevado a cabo. En el análisis del comportamiento del organismo se encontró que en el periodo estudiado el trabajo del COPLADE presenta inconsistencias y una falta de sistematización, lo cual redujo paulatinamente la participación ciudadana. Esto se manifiesta a través de la disminución de asistencia a las reuniones de los subcomités, de 2,439 asistentes en 2002 a 999 para el 2005, con una caída de casi 40% (Delhumeau, 2011). A su vez, la reducción se relacionó con la dispersión de las reuniones y falta de seguimiento en el trabajo de los subcomités, donde hubo casos en los que no se llevaron a cabo reuniones por dos años consecutivos.

En la fase de la encuesta, de los 978 cuestionarios, dos terceras partes fueron respondidos por hombres y una tercera parte por mujeres (Ver en Tabla 3 Características de los Encuestados). Las ocupaciones de los mismos variaron, siendo las más comunes en los asistentes a COPLADE los empresarios y burócratas (32 y 27%, respectivamente) y los empleados y profesionistas en los encuestados de la población general (18 y 13%).

Tabla 3: Características de los Encuestados

Característica		Asistentes A COPLADE		Población en General	Total de Encuestados
		Gobierno	Ciudadanos		
Sexo del encuestado	Femenino	7.25%	10.57%	20%	37%
	Masculino	16%	22%	25%	63%
Ocupación del encuestado	Burócrata	15%	12%	4%	31%
	Profesionista independiente	6%	10%	13%	29%
	Empleado	2%	5%	18%	24%
	Empresario	0%	32%	4%	7%
	Estudiante	0%	1%	5%	6%
	Pensionado	0%	0%	1%	1%
	Ninguno	0%	1%	1%	2%

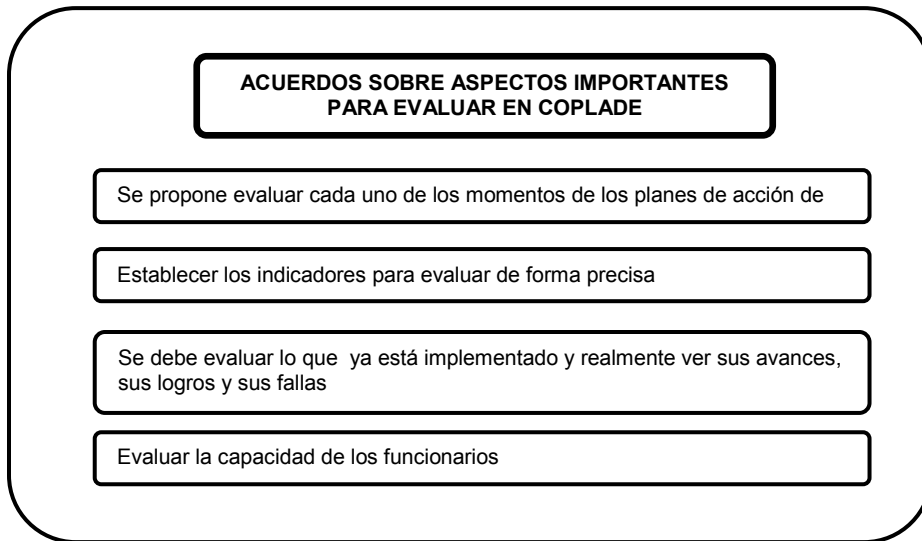
La Tabla 3 muestra el género y ocupación de los encuestados, siendo hombres y empresarios las respuestas con más repeticiones. Fuente: Elaboración propia.

En los resultados de la encuesta se encontró que, aún cuando se reconoce la importancia de la planeación en el estado y que ésta beneficia principalmente a los ciudadanos, se desconoce la función del organismo estatal, así como la forma concreta como los ciudadanos pueden participar en el mismo. Por otra parte, se advirtió la necesidad de un seguimiento más cercano a las actividades de la dependencia y de más transparencia y comunicación con la sociedad para promover una participación ciudadana de calidad.

En los grupos de discusión con asistentes del COPLADE los participantes manifestaron que, aunque saben que el gobierno evalúa en ciertas áreas sus acciones y programas, estas evaluaciones no se dan a conocer a la población. Existe la percepción de que la evaluación debe ser sistemática y en la misma debe involucrarse a los ciudadanos. En la Figura 1 se concentran las propuestas que realizaron los participantes en los grupos de discusión, las cuales incluyeron: establecer indicadores para poder hacer la evaluación de una manera precisa y dar seguimiento a las propuestas de los ciudadanos; se propone evaluar cada uno de los momentos de los planes de acción de manera objetiva. Además, hace énfasis en que los funcionarios

sean gente capaz, puesto que se comenta que es posible que muchos laboren en el organismo a raíz de compadrazgos. En conclusión, los grupos proponen cambios en el funcionamiento del COPLADE para hacerlo más eficiente y generar un proceso de evaluación y seguimiento participativo continuo.

Figura 1: Aspectos de Relevancia a Evaluar para el Funcionamiento de COPLADE, según sus Participantes



En la Figura 1 se muestran los principales consensos de los grupos de discusión sobre los aspectos más importantes a evaluar en el COPLADE, entre los que se encuentra la evaluación precisa a través de indicadores y la evaluación de las capacidades de los funcionarios. Fuente: Elaboración propia.

En el análisis del sistema de medición de indicadores de desempeño que tiene actualmente el gobierno del estado de Baja California se identificaron diez indicadores para evaluar los avances de las metas del COPLADE en relación al cumplimiento de las líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo actual y el ejercicio presupuestal. Estos evalúan las acciones que desempeñan la Dirección General, el Departamento de Planeación Sectorial y el del Sistema Estatal de Indicadores. Delhumeau (2011) señala que:

Los indicadores asignados al Comité miden la calidad de la representatividad de los sectores gubernamental, privada y social en las reuniones de los Subcomités, así como el porcentaje de participación de los sectores. Asimismo, miden el número de Subcomités que cuentan con proyectos de coordinación y evalúan sus avances, así como los avances en los Programas Operativos Anuales (POAS) de los mismos (p. 75).

Se encontró que “[a] la fecha, los dos indicadores que corresponden a conocer el porcentaje de instituciones del gobierno estatal y el porcentaje de subcomités con POAS que dan atención a las prioridades de la política de población aún no son aplicados” (Delhumeau, 2011, p. 75). No obstante, las autoridades estatales tienen planeado evaluarlos en un futuro cercano. A partir del análisis de la información se construyó la propuesta de indicadores presentada en la sección metodológica, para lo cual se incorporaron algunas propuestas que realizaron los participantes por medio de la encuesta y los grupos de discusión.

## CONCLUSIONES

En conclusión, se puede afirmar que los mecanismos de control en la gestión pública producen información que permite evaluar el nivel de eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y los alcances de las mismas. En la actualidad, distintas dependencias gubernamentales en México buscan flexibilizar

sus procesos de gestión al incorporar mecanismos para la evaluación del desempeño que permitan que las metas sean alcanzadas bajo los criterios de eficiencia y eficacia de la gerencia moderna y que, además, incorporen la participación ciudadana. En Baja California, el COPLADE tiene el mandato por ley de incorporar la participación ciudadana en el proceso de la planeación y en el funcionamiento general del organismo. Sin embargo, en la práctica la estructura y sus inercias hacia el sistema organizacional rígido tradicional de la administración pública ha ido debilitando su función y desalentando la participación. A través de la propuesta de indicadores que se presenta en este trabajo, se busca generar un mecanismo de evaluación y control que incluya la participación ciudadana en los subcomités en el proceso, de tal manera que este ejercicio permita una autorreflexión que lleve a la propuesta de formas de participación y evaluación más eficientes y flexibles.

La propuesta se construyó a partir de los resultados obtenidos de dos grupos de discusión y una encuesta aplicada a los asistentes al organismo, con el propósito de conocer su percepción sobre el funcionamiento del mismo y la mejor forma de evaluar su desempeño. Esta información fue analizada a partir de las propuestas teóricas para construir el sistema de indicadores que se propone, por lo que tiene contribuciones, teóricas, metodológicas y prácticas, ya que por una parte es un ejercicio de adaptación de las teorías administrativas del control a la lógica de la administración pública, y la propuesta se construye incorporando el conocimiento de los usuarios de estas prácticas y, en caso de que sea implementada, participen en el seguimiento y administración del instrumento.

Este trabajo contribuye al desarrollo de la Nueva Gestión Pública en México al presentar una propuesta de indicadores de gestión participativa para medir el desempeño del sistema de planeación estatal en Baja California, considerando aspectos de: gestión, resultados e impacto. Asimismo, los resultados obtenidos pueden apoyar la toma de decisiones en distintos niveles y las estrategias a seguir para resolver problemas que afectan el funcionamiento de los mecanismos de participación, aunque se hace evidente la necesidad de adecuarlos de manera que permitan la integración eficiente de los ciudadanos en la planeación.

## REFERENCIAS

- Atay, L. A., González, J. E., Cáceres, A., Rodríguez, D., Montero, C. y Núñez, L. (2008). Percepción de la comunidad sobre la gestión municipal en el Estado Anzoátegui-Venezuela. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, XIV* (2), 161-172.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011, 20 de junio). Ley de Planeación. *Diario Oficial de la Federación*.
- Chávez Alzaga, O. E. (2007). Estructura y enfoque de un sistema de medición del desempeño de una municipalidad para aportar al proceso de toma de decisiones. Ponencia presentada en el *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 octubre al 2 noviembre de 2007.
- Del Castillo, C. y Vargas, B. (2009). El proceso de gestión y del desempeño organizacional. Una aproximación a la nueva gestión pública desde el ámbito de los gobiernos locales. *Cuadernos de Difusión, 14* (26), 57-80.
- Delhumeau Rivera, S. (Coord.). (2011). Estudio de percepción ciudadana de los mecanismos de participación para la planeación en el estado de Baja California. Informe técnico. Ensenada: COPLADE-Universidad Autónoma de Baja California.
- Figuroa R., A. (2008). La nueva gestión pública como marco de la gestión para resultados en la gestión del conocimiento y el desarrollo institucional. Ponencia presentada en el *XIII Congreso Internacional del*

*CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, del 4 al 7 de noviembre de 2008.

Gómez C., R. (1983). La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal en México. *Revista de Administración Pública*, (55-56), 65-76.

Guirnat I S., J. M. (2004). Indicadores de gestión para las entidades públicas. *Revista de Administración Pública*, (110), 315-334.

Montemayor, R. (1983). El sistema nacional de participación democrática. *Revista de Administración Pública*, (55-56), 21-33.

Quintana, E. (s.f.). Nociones básicas sobre medición. Disponible en:  
<http://www.escuelapnud.org/biblioteca/index.php?doc=1473>

## RECONOCIMIENTOS

Las autoras agradecen el apoyo financiero del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California para realizar esta investigación, a partir del proyecto “Estudio de percepción ciudadana de los mecanismos de participación para la planeación en el estado de Baja California”, realizado entre 2009 y 2011. El propósito del estudio fue elaborar la propuesta de indicadores que se presentan en esta publicación. Asimismo, agradecen los comentarios de árbitros y editores del IBFR que contribuyeron a mejorar la calidad de esta investigación.

## BIOGRAFÍA

Sheila Delhumeau Rivera es Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte con una maestría en Desarrollo Regional de la misma institución. Trabajó en el área de planeación del municipio de Ensenada y, actualmente, se desempeña como Profesora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Baja California. Se le puede contactar a través de la siguiente dirección: Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, Universidad Autónoma de Baja California, Blvd. Zertuche y Blvd. de los Lagos, sin número, Fraccionamiento Valle Dorado, Ensenada, México, C.P. 22890; o por correo electrónico: sheila@uabc.edu.mx

Andrea Spears Kirkland es Doctora en Historia de México por la Universidad de Texas en Austin y cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales. Es Profesora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Baja California. Se le puede contactar a través de la siguiente dirección: Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, Universidad Autónoma de Baja California, Blvd. Zertuche y Blvd. de los Lagos, sin número, Fraccionamiento Valle Dorado, Ensenada, México, C.P. 22890; o por correo electrónico: aspears@uabc.edu.mx

Mónica Lacavex Berumen es Doctora en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California y Maestra en Estudios y Proyectos Sociales. Profesora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de Baja California, se desempeña actualmente como Directora de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, así como Consejera del Instituto Municipal de Planeación de Ensenada. Se le puede contactar a través de la siguiente dirección: Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, Universidad Autónoma de Baja California, Blvd. Zertuche y Blvd. de los Lagos, sin número, Fraccionamiento Valle Dorado, Ensenada, México, C.P. 22890; o por correo electrónico: monical@uabc.edu.mx