



Quién es quien en los cinco manantiales

Análisis del desempeño de la gestión pública en comparativo de los municipios de la región de los cinco manantiales

Santa Rocío Rosas Pérez

Samuel Cepeda Tovar

Departamento de Vinculación e Investigación

Escuela de Bachilleres "Jaime Lozano Benavides UAdeC

samuel_cepeda20@hotmail.com

Introducción

La gestión pública es siempre un tema complicado en cualquier ámbito de gobierno del que se trate. Hablamos de aplicar principios de administración pública de manera eficaz y eficiente en beneficio del conglomerado social a través de la idea del bien común. Toda administración pública debe implementar estrategias orientadas a la mejora continua, a la planeación con objetivos a corto y mediano plazo, al establecimiento de indicadores que permitan observar el grado de avance o retroceso sobre políticas públicas implementadas destinadas a combatir problemas sociales.

Entre los problemas y obstáculos para el logro eficiente de las funciones de una administración pública municipal, de acuerdo con Enrique Cabre-

ro, tenemos las siguientes: 1) la fragilidad del marco normativo, 2) la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, 3) la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, 4) la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, 5) la ausencia de sistemas de planeación municipal, 6) la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local¹. Sumado a esta condición estructural de precariedad del municipio mexicano, todavía padecemos un sistema político centralista y vertical que no valora la importancia de los municipios como instancia de gobierno fundamental en la relación con los ciudadanos, ya

¹ Enrique Cabrero, Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México, en: http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm, pág. 3



que el municipio es el primer nivel de contacto de los individuos con su problemática cotidiana.

Para el caso de los municipios, Alicia Ziccardi menciona que deben cumplir con al menos seis funciones básicas:

- La promoción de un desarrollo económico sustentable.
- El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.
- La preservación de la identidad cultural y étnica.
- La conservación del patrimonio histórico.
- El suministro de los servicios públicos básicos.
- La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local².

El objetivo de esta investigación es analizar el desempeño de la gestión pública de los municipios de la región de los Cinco Manantiales en el Estado de Coahuila: Allende, Morelos, Nava, Villa Unión y Zaragoza, los cuales son administrados por partidos políticos diferentes con enfoques administrativos disímiles, sin embargo, por pertenecer a una misma región bastante pequeña, observan problemas similares.

El análisis es comparativo y proporcional en cuanto a las estrategias y decisiones que toman las autoridades frente a los escenarios planteados; desde luego que se guardan todas las proporciones, pues el crecimiento es sin duda desigual. La información fue tomada de la respuesta que las autoridades entregaron previa solicitud de acceso a la información y corresponde al ejercicio completo del año 2014. El atraso en la presentación se debió a la negativa por parte de los sujetos obligados a entregar información y al lento proceso de los recursos de revisión interpuestos ante el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información (ICAI) Zaragoza fue el único municipio que, en clara violación a la ley de acceso a la información y a los derechos humanos consagrados en la Constitución, no entregó ninguna información.

Desarrollo

El universo de la gestión pública es por sí mismo bastante complejo, sin embargo, es factible y asequible conocer su eficacia y eficiencia a través de parámetros o indicadores metodológicos de desempeño, puesto que todo proceso administrativo tendiente a la mejora debe sin duda ser medido. Al respecto, nos dimos a la tarea de seleccionar algunos indicadores que nos permiten observar de primera mano el desempeño en las administraciones públicas de la región de los

² Citado por: Alicia Ziccardi, Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal. Municipio y Región, en: <http://www.municipio.org.mx/Alicia-Ziccardi.doc>, pág. 4



Cinco Manantiales, a la vez que poníamos a prueba el cumplimiento de las leyes estatales y federales en materia de acceso y derecho a la información por parte de los sujetos obligados.

Los rubros que se analizan son los siguientes:

- existencia de plan operativo municipal anual y sus características y objetivos
- currículums de servidores públicos
- gasto en medios de comunicación
- ingreso por impuesto predial y su destino
- eventos lúdicos patrocinados por el municipio
- cartera vencida del SIMAS
- obras públicas
- informes de la contraloría y deuda municipal

Se trata de saber si cada municipio tiene una hoja de ruta que guíe su camino, en otras palabras, si existe planeación mediante el "plan operativo municipal" o su afín. Asimismo, buscamos examinar el grado de profesionalización de los servidores públicos al revisar su experiencia y formación profesional; observar si los recursos se dilapidan o administran de manera eficiente y si el gasto se realiza de manera adecuada; también intentamos saber si el nivel de endeudamiento es producto de un adecuada o inadecuada gestión pública. Ahora bien, y solo como dato adicional, el concepto de gestión pública va más allá de lo que los tradicionales políticos denominan gestión de recursos, pues no se trata de conseguir recursos de cualquier índole, sino de aplicar de manera eficiente instrumentos de administración pública mediante la optimización de recursos basados en

la planeación y ejecución de políticas públicas de mediano y largo plazo. Por lo que gestión pública se ha definido como un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero sobre la base de unas metas acordadas de manera democrática.

I. Plan operativo anual

Un plan operativo es un documento en el cual los responsables de una organización establecen los objetivos que desean cumplir y estipulan los pasos a seguir. Éstos se plasman sobre un documento similar a un plan de acción, el cual prioriza las iniciativas para alcanzar objetivos y metas. Consiste en una guía para saber hacia dónde se está trabajando y conocer el marco en el cual deberá desarrollarse cada proyecto en particular. Por lo general, un plan operativo tiene una duración de un año, por eso suele mencionarse como plan operativo anual (POA).

El POA de los municipios de los cinco manantiales, es el siguiente:

- a) Allende: aspectos físicos, socioeconómicos y urbanismo, basa su administración en seis ejes estratégicos: 1) seguridad pública, 2) apoyo a la mujer, 3) salud, 4) educación, deporte y cultura, 5) empleo y 6) infraestructura (60 páginas).
- b) Morelos: no envió información.



- c) Nava: tiene cuatro ejes: 1) gobierno eficaz, 2) desarrollo social incluyente, 3) desarrollo económico sustentable y 4) seguridad pública comprometida (90 páginas).
- d) Villa Unión: no envió información.
- e) Zaragoza: no envió información.

Tres de cinco sujetos obligados (Morelos, Villa Unión y Zaragoza) no cuentan con planes operativos de acción anual, es decir, carecen de objetivos, por lo que además de ser diletantes, violentan derechos humanos al no enviar respuesta, en clara violación al artículo sexto constitucional.

En el caso de Allende, en su plan operativo no hay relación entre objetivos y acciones. Por ejemplo, en el rubro dos (apoyo a la mujer) las acciones para cumplir esta meta son las siguientes: festejo del día de reyes, del día del amor y la amistad, festejos el adulto mayor, capacidades diferentes, campañas de vacunación, día del niño, altar de muertos, posadas, festejos por cumpleaños, juegos del adulto mayor y pintura interior y exterior del sistema municipal para el desarrollo integral de la familia con colores que motiven el trabajo armónico de los que participan. Es fácil ver que no hay mucha relación entre objetivos y acciones.

En el rubro de educación, se maneja de manera exigua lo siguiente: ceremonias de honores a la bandera en cada centro escolar, apoyo económico a cada escuela, apoyo a la educación extraescolar (misiones culturales), factibilidad de una universidad de educación superior. Es decir,

menciona objetivos, bastante simples y cortoplacistas, pero no dice cuándo ni de qué manera lo harán.

Para el caso de Nava los objetivos enmarcados en el plan operativo son mucho más ambiciosos, pero vacíos en cuanto a su alcance, pues se menciona la creación de una especie de base de datos de personas con discapacidad, así como la identificación de jóvenes que no estudien ni trabajen para buscarles alternativas de ocupación. Es decir, abusan de la creación de indicadores, pero sólo en las intenciones, pues en realidad no existe dicha información. Para el desarrollo económico, no queda claro de qué manera la actualización del censo de empresas de la cabecera municipal puede ayudar para el crecimiento del municipio, también se menciona la prevención de la aparición de conductas antisociales mediante el fortalecimiento de la cohesión social y la funcionalidad familiar, pero no se alude específicamente a cuáles conductas ni de qué manera se hará la prevención.

En lo que respecta al cumplimiento con la ley de acceso a la información pública, Allende y Nava cumplen con la normatividad, sin embargo, sus planes de operación dejan mucho que desear: el primero es bastante deficiente y el segundo, aunque visionario, carece de bases sólidas para volver realidad su visión.



II. Informe anual de contraloría

Las funciones de la contraloría son planear, programar, organizar y coordinar las acciones de control, evaluación, vigilancia y fiscalización del correcto uso del patrimonio, el ejercicio del gasto público por conducto de las dependencias y entidades, su congruencia con el presupuesto de egresos del municipio, así como el desempeño de los servidores públicos para impulsar una gestión pública de calidad, en apego a las normas y disposiciones legales aplicables, que contribuya con la transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos.

Cada administración debe contar con un informe anual emitido por la contraloría, la siguiente es la información con la que cuentan los municipios de los Cinco Manantiales.

- Allende: no existe informe anual de contraloría.
- Morelos: no envió información.
- Nava: consta de seis puntos muy sencillos y de poca relevancia: se verificaron facturas y soportes de los meses de enero a octubre; señala una capacitación del ICAI, puntualiza que asistieron a un curso de mejora de desempeño, que se adquirieron cinco unidades nuevas y que se les ayudó a los funcionarios a realizar su declaración patrimonial.
- Villa Unión: solo presenta copia de un oficio que el contralor municipal envió al Auditor Superior del Estado en el cual dice que el cabildo, en sesión ordinaria del mes de febrero de 2015, aprobó la cuenta pública

anual del municipio y que todo estaba en orden.

- Zaragoza: no envió información.

Definitivamente las funciones de la contraloría son "subentendidas" por las autoridades municipales en la región, ya que en el caso de Villa Unión, se remite a una aprobación por parte del cabildo asegurando que "todo se encuentra en orden", mientras que en Nava, señalan la adquisición de cinco unidades nuevas, presentan declaraciones patrimoniales que nada tienen que ver con el correcto uso y aplicación de los recursos municipales bajo el enfoque de la fiscalización por departamentos o direcciones. Casos más graves los de Morelos, Allende y Zaragoza, que simplemente no enviaron absolutamente nada.

III. Obra pública

Se denomina obra pública a todos los trabajos de construcción, ya sean infraestructuras o edificación, promovidos por una administración pública y cuyo objetivo es el beneficio de la comunidad: autopistas, puentes, presas, oleoductos, alumbrado público, escuelas, oficinas, etc.

Los municipios de la región estudiada mencionaron lo siguiente en este rubro.

- Allende: drenaje, segunda etapa de construcción de la barda panteón, ampliación de vivienda, baños biodigestores, obelisco y remodelación de la Casa de la Cultura



- Morelos: no envió información.
- Nava: Más de cuatro y medio millones de pesos para obras proyectadas de abril a diciembre de 2015 con el Fondo de Infraestructura Social Municipal.

1. Electrificación col. V. Carranza.
2. Equipamiento de dispensario médico col. V. Carranza.
3. Construcción de pisos firmes col. V. Carranza.
4. Construcción de pisos firmes col. Del Valle.
5. Construcción de pisos firmes col. L. Cárdenas.
6. Construcción de techos colonia V. Carranza.
7. Construcción de techos colonia Del Valle
8. Construcción de techos col. L. Cárdenas
9. Rehabilitación de baños escuela. V. Carranza.
10. Construcción de drenaje pluvial calle Gral. Farías hasta Carranza
11. Construcción de tanque elevado colonia. V. Carranza.
12. Construcción de comedor para adultos mayores ejido El encino.
13. Adquisición de Activo Fijo: maquinaria y Equipo comunitario para el mejoramiento del suelo.

- Villa Unión: obras previstas para realizarse entre los meses de mayo a diciembre de 2015. Alrededor de 75 obras, pero solo están proyectadas: piso firme, cuartos dormitorio,

cuarto de baño, techo firme, cuarto de cocina; no hay otro tipo de obras proyectadas, solo de mejora de vivienda o construcción.

- Zaragoza: no envió información.

Debe precisarse que el objetivo de este trabajo no es corroborar si lo planeado por cada municipio se ha cumplido o no. Allende menciona algunas obras, pero sin especificar tiempos, lugares ni fechas de ejecución, su planeación carece de cronograma de aplicación. Villa Unión menciona 75 obras proyectadas, pero solo especifica cinco de manera muy superficial, tampoco establece tiempos, fechas ni lugares. La mejor información la envía Nava: menciona gasto total a ejercer, enlista las obras y los lugares en donde se aplicará el recurso, solo falta conocer los tiempos.

IV. Simas: cartera vencida

En cuanto a la captación de recursos, tanto el predial como el servicio de agua y alcantarillado son las principales fuentes de ingresos de los municipios, en este caso no revisamos la captación de ingresos, sino el nivel de morosidad o de cartera vencida que presenta cada órgano paramunicipal para observar su eficiencia en la captación de recursos.

- Allende: 46.80%
- Morelos: 28.57%
- Nava: 40%
- Villa Unión: 93.33%
- Zaragoza: no envió información.



Resulta impresionante el nivel de morosidad en el municipio de Villa Unión, el cual denota una importante ausencia de recursos para poder invertir en el sistema de agua potable, ello trae como consecuencia un deficiente servicio. La morosidad en los demás municipios es menos a cincuenta por ciento. Morelos destaca como el municipio más eficiente en la captación de recursos. Zaragoza, no envía información, clara alusión a la opacidad y falta de transparencia.

V. Gasto en medios de comunicación

La difusión de obras, acciones, noticias o comunicados son esenciales para mantener informada a la ciudadanía, sin embargo, siempre hay otras prioridades que requieren atención inmediata. A continuación se presenta el gasto en pesos ejercido en medios de comunicación durante el año 2015³ reportado por los municipios.

GASTO EN MEDIOS		
ALLENDE	\$ 1,636,939.94	Principales proveedores: Editorial P. Negras \$356,300.00, Editorial Milenio \$204,400.00, Josue Rodrigo Moreno \$179,220.00
MORELOS	\$ 279,920.03	Gastos de año 2014, sus principales proveedores: GEM RADIOS \$81,200.00, La Rancherita \$87,000.00
NAVA	\$ 1,170,000.00	Envía el Control presupuestal del año 2015, no desglosa en que se han gastado aproximadamente \$430,000.00 al mes de mayo de 2015 fecha en que se recibe el reporte.
VILLA UNION	\$ 86,530.00	Gasto anual 2014, principal proveedor Josue Rodrigo Moreno
ZARAGOZA	\$ -	

Podemos ver que el gasto es bastante oneroso en Allende y Nava, si la se divide el gasto per cápita, en Allende cada ciudadano pagó 72 pesos con 25 centavos por gastos de comunicación oficial, mientras que en Nava, municipio con más habitantes, cada persona pagó 38 pesos por el mismo concepto. La pregunta obligada sería ¿de qué manera puede comprobar el ayuntamiento la efectividad de la propaganda en medios de comunicación que justifique el cuantioso gasto en este rubro? Dato interesante: en dos municipios presta servicios el mismo proveedor. Zaragoza, no entregó información.

VI. Ingreso anual impuesto predial

El impuesto predial es una fuente importante de recursos de un municipio, a continuación se presenta el listado de ingresos durante el año 2014.

INGRESO ANUAL IMPUESTO PREDIAL		
ALLENDE	\$ 5,255,168.82	Ingresos del año 2014
MORELOS	\$ 1,035,192.17	
NAVA	\$ 11,576,200.00	Ingresos del primer año de administración Y ESTA PUBLICADO EN EL PORTAL DEL ICAI
VILLA UNION	\$ 434,785.10	2014
ZARAGOZA		

³ La información enviada es del año 2014, cuando la solicitada fue la de 2015.



Nava fue el municipio más con mayores ingresos. En Allende la cifra es mucho menor a pesar de que la diferencia de número de habitantes es ocho mil 44 individuos. Lo conducente sería saber en qué se invierten los recursos captados por los ayuntamientos.

VII. Eventos lúdicos

Todas las administraciones municipales llevan a cabo diversos tipos de eventos anuales. Una inmensa cantidad de recursos se destina a éstos que suelen denominarse "populistas" y que en muchas ocasiones no están justificados. Se solicitó información al respecto, pero solamente respondió el municipio de Villa Unión.

EVENTOS		
ALLENDE		Informa que no existen eventos auspiciados por presidencia
MORELOS		No entrega información
NAVA		RESPONDE: La Presidencia Municipal realiza constantemente eventos en diferentes magnitudes, por lo que es necesario que esta pregunta sea más específica para dar la respuesta adecuada
VILLA UNION	\$ 253,354.94	EN EL AÑO 2014 REPARTIDOS EN LOS EVENTO DE : REYES, DIA DEL NIÑO, DIA DE LAS MADRES, DIA DEL MAESTRO Y ADULTO MAYOR. El día de las madres y el día del maestro es donde se gastaron aproximadamente \$65,000.00 en cada evento
ZARAGOZA		

Allende no gasta un solo peso en eventos lúdicos, sin embargo, dudamos que no se lleven a cabo, Nava esconde información utilizando como argumento falta de especificidad de la pregunta. Morelos también oculta los gastos en este rubro y Zaragoza, fiel a su opacidad, no envía información.

VIII. Deuda pública

El tema de la deuda pública siempre es bastante delicado. En el de gobierno, en este caso los ayuntamientos, contratan créditos pagaderos a determinado plazo, los objetivos de la emisión de deuda pública suelen ser la financiación de inversiones de medio y largo plazo y la resolución de problemas de liquidez para afrontar compromisos. Todo debe contemplarse en un presupuesto anual de ingresos y egresos, incluyendo la justificación de contratación de crédito. De lo contrario, la falta de planeación presupuestal habla de un gobierno irresponsable que pone en riesgo las finanzas públicas. Los municipios de la región informan sobre su deuda pública lo siguiente.

DEUDA MUNICIPAL		
ALLENDE	\$ 6,997,552.02	INFORMACION ENVIADA POR EL MUNICIPIO DE MANERA SENCILLA.....CREDITO CON BANOBRAS CONTRATADO EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013 CON VENCIMIENTO EL 9 DE JUNIO DE 2023
MORELOS	NO ENTREGAN DATOS	
NAVA	\$ 36,620,000.00	EL MUNICIPIO INDICA QUE Esta deuda fue contratada en la Administración 2006 – 2009 por un monto de \$18 millones de pesos y duplicada en la Administración 2010 – 2013. NAVA TIENE UN CREDITO CON BANOBRAS POR \$36,620,000.00 CONTRATADO EN EL MES DE ABRIL DE 2013 Y PAGADERO AL 9 DE DIC DEL AÑO 2022. ESTE CREDITO ES PAGADERO EN 120 MENSUALIDADES DE \$352,156.84 SIN CONTAR INTERESES EN CASO DE MORA, HACIENDO CALCULOS EL MUNICIPIO PAGARA UN TOTAL DE \$ 42,258,820.00 POR EL CREDITO OTORGADO YA INCLUYENDO INTERESES.....ESTA INFORMACION ESTA EN LA PAGINA DEL ICAI
VILLA UNION	EL MUNICIPIO INFORMA QUE NO TIENE NINGUN CREDITO O DEUDA	
ZARAGOZA		

Villa Unión asegura no contar con crédito. Allende reporta una deuda de casi siete millones



de pesos. Nava es el más endeudado, deberá pagar más de 42 millones de pesos por créditos contratados. Si lo analizamos desde la perspectiva per cápita, cada habitante en Allende debe 308 pesos; Nava, cada persona debe mil 376 pesos. Morelos y Zaragoza, no envían información.

¿En qué se han invertido los recursos contratados como créditos? ¿De qué manera están justificados esos montos de endeudamiento? Desde luego que las dudas son mucho más que las certezas.

IX. Currículums

La profesionalización es uno de los aspectos axiales que determinan el buen funcionamiento de una administración pública. Para este trabajo sólo se tomaron en cuenta alcaldes, directores o jefes de departamento y regidores.

Es preciso señalar que el perfil idóneo implica contar con estudios de programación y presupuesto del sector público, políticas públicas, planeación y gerencia pública, etc. No obstante, por lo menos se debe contar con perfiles profesionales que trabajen de manera interdisciplinaria en la resolución de conflictos. A continuación, la información al respecto en los Cinco Manantiales.

En Allende, según la información presentada, de las trece personas que integran la lista, sólo dos cuentan con estudios profesionales, los demás con preparatoria y secundaria y otros no mencionan información al respecto. De lo que se concluye que sólo el quince por ciento de los funcionarios de

primer nivel cuenta con estudios profesionales, aunque ninguno con perfil idóneo.

Nava observa una situación similar: catorce personas con puesto de primer nivel, seis cuentan con estudios profesionales, todos ajenos al perfil de administración pública, lo que representa el 43 por ciento de nivel de profesionalización en la administración. Desde luego que es muy superior a Allende.

Morelos presenta diez personas en su listado de primer nivel de los cuales, ninguna cuenta con estudios profesionales.

Villa Unión, con una lista de diez personas en cargos de primer nivel, tampoco cuenta con un solo integrante que tenga estudios profesionales.

Zaragoza no envía información.

Consideraciones finales

Podemos señalar que, si del cumplimiento de la ley de acceso a la información al entregar la información solicitada se trata, los municipios de Nava y Villa Unión son los que resultan mejor evaluados al cumplir con el 88 por ciento en la entrega de información, les sigue Allende, con el 77 por ciento; Morelos reprueba con el 44.4 por ciento y Zaragoza, se lleva la calificación más baja al obtener cero por ciento.

Con base en la información recibida, la gestión pública es bastante deficiente y deja mucho que desear en esta región, solo dos de cinco



municipios presentaron planes operativos, además, no existe clara relación entre objetivos y acciones. En un caso específico la planeación está en base a escenarios idóneos sin contemplar factibilidades presupuestales y técnicas. Muy de la mano de la implementación de un plan operativo, está la supervisión de la contraloría, al respecto, sólo dos de los cinco casos presentan informe sobre este rubro. En el apartado sobre la profesionalización del servicio todos obtienen resultados poco satisfactorios.

El desarrollo de una región está condicionado por el óptimo desempeño de la gestión pública, como podemos ver en este informe comparativo, la región de los Cinco Manantiales adolece de gestión pública eficiente. La solución a todas las deficiencias estriba en la confección de auténticas políticas públicas bajo un enfoque interdisciplinar que obtenga resultados en el mediano y largo plazo y que se soporte dentro de una línea de acción que trascienda los aspectos políticos derivados de alternancias en el gobierno. La solución no es fácil, pero tampoco imposible, pues se trata del crecimiento y desarrollo económico, político y social de la región con la posibilidad de convertirla en una zona de desarrollo con criterios similares de administración pública, marcos normativos, políticas públicas y planeación estratégica que toma en cuenta las diferencias para encontrar áreas de oportunidad comunes.

Bibliografía

Enrique Cabrero, "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México" en: http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm

Alicia Ziccardi, *Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal. Municipio y Región* en: <http://www.municipio.org.mx/Alicia-Ziccardi.doc>