

Diseño de un sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación de desempeño en la gestión de los gobiernos locales. El caso de los municipios de la Región Capital: Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata, Magdalena y Punta Indio.

Fernando Tauber, Maria Sanchez A., Nuria Lafalce

Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica

Tema 7: Fortalecimiento de los vínculos Inter Institucionales

msanchezarrabal@gmail.com; nurialafalce@hotmail.com¹

Introducción

El proyecto tiene entre sus objetivos, desarrollar un marco conceptual y metodológico, adecuado a la realidad de los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires, a partir del análisis del estado del arte sobre el tema y del estado de situación de los municipios de la región, que establezca las hipótesis básicas para construir el sistema de indicadores, permitiendo establecer sobre qué estructura de conceptos y métodos se plantea dicho sistema.

Con ese objetivo, se realiza una **actualización bibliográfica de antecedentes** que implica una recopilación y análisis comparado de experiencias y evaluación de resultados. El desarrollo de sistemas de evaluación de desempeño es una actividad en expansión y merece un ajuste teórico periódico. El análisis de antecedentes centrará su búsqueda en la bibliografía y las experiencias del ámbito internacional donde el sistema de indicadores está más expandido.

El objeto es construir una apoyatura de referencias que permita elaborar un marco conceptual y metodológico ligado a las problemáticas centrales de la gestión municipal en la Argentina y construir un sistema de indicadores adecuado a la realidad de los municipios de la provincia de Buenos Aires- *en este caso Región Capital*- que tienen características comunes desde el aspecto jurisdiccional e institucional.

De esta manera, la Fase 1 del plan de trabajo para el 1º año de investigación, *Recopilación de Antecedentes*- se inicia con la selección de las experiencias a evaluar, a través de distintas consultas a expertos, vinculados a la temática y fuentes bibliográficas disponibles en nuestro medio. En materia de medición de desempeño de la gestión de los gobiernos locales, una de las principales limitaciones identificadas, es la escasa información disponible sobre acciones concretas desarrolladas en Argentina y en el contexto Latinoamericano. Precisamente, esta fase de la investigación intenta recopilar algunas experiencias existentes en la región y pretende analizar el marco conceptual y metodológico de trabajos consolidados en cuanto a su implementación, mediante la presentación de cinco casos que se encuentran actualmente en funcionamiento:

1. El Sistema de Indicadores de Desarrollo (SINDES) de México
2. Centro de Medición de Desempeño (CPM) ICMA de EEUU

¹ Proyecto I+D. Equipo Investigación. Director: Arq. Fernando Tauber Codirector: Arq. María Sánchez A. Investigadores: Arq. Horacio Martino. Arq. Diego Delucchi, Arq. Claudia Rodríguez, Arq. Priscila Primerano, Arq. Nuria Lafalce, Arq. Elisa Cremaschi, Arq. Julia Guilarte.

3. Herramientas de Medición de Desempeño Municipal de El Salvador
4. El Programa Nacional de Observatorios Urbanos Locales de México (Estudio de Indicadores ONU-HÁBITAT)
5. Sistema de Indicadores Estratégicos de Medellín – SIEM. Ejecución, monitoreo y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

En la Fase 2 del trabajo se realiza un ***análisis de las características de los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires***; identificación de perfiles tipológicos presentes, estratificados en función de sus tamaños, niveles de complejidad, modelos de organización y gestión institucional y otras variables clave.

Se plantea en esta instancia profundizar y trabajar sobre la elaboración de un sistema de indicadores cuali-cuantitativo de desempeño, que reconozca y se adapte a las distintas tipologías municipales y sea una herramienta útil para que los gobiernos locales puedan evaluar su gestión y mejorar continuamente su eficacia y eficiencia. La aplicación y oportuna difusión de esta herramienta en distintos ámbitos de la provincia, permitirá ofrecer a la sociedad un sistema de información confiable, transparente y relevante para monitorear y acompañar el desempeño de dichas gestiones.

Marco Metodológico

El presente proyecto de investigación tiene como objetivo dar a conocer los avances logrados y la estrategia seguida por el equipo, para analizar las características de los municipios del interior de la provincia.

Esta indagación marcó cuatro pasos o momentos:

- Se realizó una primera aproximación sobre las características de los municipios del país, partiendo de una jerarquización y tipologización del sistema territorial nacional, centrado fundamentalmente en las ciudades medias, que permita disponer de una muestra de dicho universo.
- Se trabajó con los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires, caracterizándolos en Metrópolis, Ciudades Intermedias y Núcleos Subsidiarios.
- Se identificaron los perfiles tipológicos presentes, estratificados en función de sus tamaños, niveles de complejidad, modelos de organización, gestión institucional y otras variables clave.
- En una mayor aproximación, se procedió a analizar las características tipológicas, en los municipios que conforman la Región Capital.
- La realización de este diagnóstico exhaustivo, tiene como propósito construir un sistema de indicadores, para establecer sobre qué estructura de conceptos y métodos se plantea dicho sistema.

Asimismo se profundizó en los procesos de modernización que se han impulsado desde la Gestión Pública, enfatizando en las condiciones, contextos e impactos que se han dado en los gobiernos locales, particularmente en lo que se refiere al diseño e implementación de procesos administrativos adecuados a la realidad de los municipios del interior provincial. Se deberán establecer hipótesis básicas sobre las características propias de cada uno de ellos, definiendo modelos y tendencias sobre los programas de modernización que llevan a cabo.

Este propósito hace pertinente, profundizar y reflexionar en la importancia de la evaluación; en el enfoque sobre los Indicadores de Gestión por Resultado.

Caracterización de los Municipios pertenecientes a la Región Capital.

Primera Aproximación

MUNICIPIO DE PUNTA INDIO	
ORGANIGRAMA	
SECRETARÍAS	3
SUBSECRETARÍAS	7
DIRECCIÓN	11
SUBDIRECCIÓN	1
COORDINACIONES	
DEPARTAMENTOS	
OFICINAS / ÁREAS	2
DELEGACIONES	2
POBLACIÓN	9.637
PBI	
PLAN ESTRATEGICO	SI
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	SI
PARQUE INDUSTRIAL	SI
INNOVACION TECNOLOGICA	
WEB	SI
DECLARACION JURADA DE FUNCIONARIOS	NO
PUBLICACION DEL PRESUPUESTO ANUAL	NO
SISTEMA TRIBUTARIO	NO
SISTEMA DE RECLAMOS, SUGERENCIAS Y DENUNCIAS	SI

MUNICIPIO DE BRANDSEN	
ORGANIGRAMA	
SECRETARÍAS	5
SUBSECRETARÍAS	5
DIRECCIÓN	25
SUBDIRECCIÓN	
COORDINACIONES	
DEPARTAMENTOS	2
OFICINAS / ÁREAS	8
DELEGACIONES	5
POBLACIÓN	26.352
PBI	
PLAN ESTRATEGICO	SI
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	SI
PARQUE INDUSTRIAL	SI
INNOVACION TECNOLOGICA	
WEB	SI
DECLARACION JURADA DE FUNCIONARIOS	NO
PUBLICACION DEL PRESUPUESTO ANUAL	NO
SISTEMA TRIBUTARIO	NO
SISTEMA DE RECLAMOS, SUGERENCIAS Y DENUNCIAS	SI

MUNICIPIO DE MAGDALENA	
ORGANIGRAMA	
SECRETARÍAS	2
SUBSECRETARÍAS	
DIRECCIÓN	10
SUBDIRECCIÓN	
COORDINACIONES	
DEPARTAMENTOS	
OFICINAS / ÁREAS	7
DELEGACIONES	5
POBLACIÓN	19.171
PBI	
PLAN ESTRATEGICO	SI
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	SI
PARQUE INDUSTRIAL	SI
INNOVACION TECNOLOGICA	
WEB	SI
DECLARACION JURADA DE FUNCIONARIOS	NO
PUBLICACION DEL PRESUPUESTO ANUAL	NO
SISTEMA TRIBUTARIO	SI
SISTEMA DE RECLAMOS, SUGERENCIAS Y DENUNCIAS	SI

MUNICIPIO DE BERISSO	
ORGANIGRAMA	
SECRETARÍAS	5
SUBSECRETARÍAS	1
DIRECCIÓN	3
SUBDIRECCIÓN	
COORDINACIONES	
DEPARTAMENTOS	1
OFICINAS / ÁREAS	
DELEGACIONES	
POBLACIÓN	88.123
PBI	*
PLAN ESTRATEGICO	SI
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	SI
PARQUE INDUSTRIAL	SI
INNOVACION TECNOLOGICA	
WEB	SI
DECLARACION JURADA DE FUNCIONARIOS	NO
PUBLICACION DEL PRESUPUESTO ANUAL	NO
SISTEMA TRIBUTARIO	SI
INFORMES DE GESTIÓN	SI
SISTEMA DE RECLAMOS, SUGERENCIAS Y DENUNCIAS	SI

MUNICIPIO DE LA PLATA	
ORGANIGRAMA	
SECRETARÍAS	10
SUBSECRETARÍAS	3
DIRECCIÓN	64
SUBDIRECCIÓN	6
COORDINACIONES	NO
DEPARTAMENTOS	NO
OFICINAS / ÁREAS	110
DELEGACIONES	18
POBLACIÓN	599.000
PBI	
PLAN ESTRATEGICO	SI
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	SI
PARQUE INDUSTRIAL	
INNOVACION TECNOLOGICA	
WEB	SI
DECLARACION JURADA DE FUNCIONARIOS	
PUBLICACION DEL PRESUPUESTO ANUAL	
SISTEMA TRIBUTARIO	
SISTEMA DE RECLAMOS, SUGERENCIAS Y DENUNCIAS	SI

MUNICIPIO DE ENSENADA	
ORGANIGRAMA	
SECRETARÍAS	9
SUBSECRETARÍAS	
DIRECCIÓN	
SUBDIRECCIÓN	
COORDINACIONES	
DEPARTAMENTOS	
OFICINAS / ÁREAS	1
DELEGACIONES	
POBLACIÓN	55.629
PBI	*
PLAN ESTRATEGICO	SI
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	SI
PARQUE INDUSTRIAL	SI
INNOVACION TECNOLOGICA	
WEB	SI
DECLARACION JURADA DE FUNCIONARIOS	NO
PUBLICACION DEL PRESUPUESTO ANUAL	SI
SISTEMA TRIBUTARIO	SI
SISTEMA DE RECLAMOS, SUGERENCIAS Y DENUNCIAS	NO

En un tercer momento en función del marco conceptual y metodológico elaborado y de un proceso de consulta con informantes clave con responsabilidades en la gestión municipal, se

avanzó en el diseño general del Sistema y de los criterios para la selección de los indicadores de medición que lo alimentan.

Se realiza la **elaboración conceptual del sistema de Indicadores**, permitiendo medir y evaluar su desempeño en cada área relevante de gestión, contribuyendo a comparar, a entender y a mejorar de manera continua su eficacia y eficiencia en el logro de sus propias metas. En este marco, se definen los indicadores en las siguientes áreas estratégicas para la medición y evaluación del desempeño de la gestión municipal.

AREA	Clave
Planeamiento y Ordenamiento Urbano Territorial	POUT
Obras, Servicios Públicos e Infraestructura	OSPI
Paisaje Urbano y Sistema Verde	PUSV
Vivienda y Equipamiento Urbano	VEU
Transporte y Movilidad Urbana	TMU
Sostenibilidad Ambiental	SA

Definido el marco conceptual del sistema de indicadores, se desarrolla el conjunto de indicadores por área estratégica, a través del análisis de antecedentes y de información secundaria.

Se expone en este resumen alguno de los indicadores que conforman el **Área de Planeamiento y Ordenamiento Urbano Territorial**.

Para cumplimentar con estos objetivos, se propone el siguiente conjunto de indicadores:

1. Estado normativo.
2. Actualización de la norma de ordenamiento desde su convalidación.
3. Legalidad de las normas usos y ocupación del suelo que se aplican.
4. Área de planificación y ordenamiento territorial dentro de la estructura municipal.
5. Planes y proyectos territoriales.
6. Ocupación irregular del suelo respecto de las normas vigentes.

INDICADOR 1: ESTADO NORMATIVO	
Definición:	Etapas del proceso de planeamiento en que se encuentra el municipio en relación a la Ley de uso y ocupación del suelo vigente.
Objetivo del indicador:	Evaluar la situación normativa desde la vigencia de la ley marco provincial, a fin de definir vulnerabilidades o fortalezas territoriales.
Interpretación:	A menor avance en el proceso de planeamiento mayor vulnerabilidad territorial, respecto de usos o actividades existentes o futuras.
Variable componentes:	a. Etapa del proceso de planeamiento del partido. b. Etapas establecidas por el DL 8912/77 y normas complementarias.
Unidad de medida de las variables componentes:	Etapas Total de etapas (4)
Fuentes:	Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. Digesto Municipal.
Fórmula:	b/a
Unidad de medida del resultado:	% de avance en el proceso
Rango de valor:	25% a 100%
Frecuencia:	Quinquenal

INDICADOR 2: ACTUALIZACIÓN DE LA NORMA DE ORDENAMIENTO DESDE SU CONVALIDACIÓN	
Definición:	Actualización de la norma vigente de Planificación y Ordenamiento Territorial desde la convalidación de la Delimitación Preliminar de Áreas.
Objetivo del indicador:	Evaluar la prioridad asignada a la planificación territorial
Interpretación:	A mayor cantidad de actualizaciones mayor gestión en planificación territorial.
Variable componentes:	a. Cantidad de actualizaciones de la norma desde la convalidación de la primer etapa del proceso de ordenamiento Territorial. Discriminar modificaciones o cambio generales de los parciales. b. Norma general primera etapa – Delimitación Preliminar de Áreas.
Unidad de medida de las variables componentes:	Cantidad de modificaciones general o parcial por tipo. Norma general primera etapa – Delimitación Preliminar de Áreas. (1)
Fuentes:	Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial Digesto Municipal
Fórmula:	a/b
Unidad de medida del resultado:	cantidad
Rango de valor:	0 a 100
Frecuencia:	Anual

INDICADOR 3: LEGALIDAD DE LAS NORMAS USOS Y OCUPACIÓN DEL SUELO QUE SE APLICAN	
Definición:	Porcentaje de normas de uso y ocupación de los suelos aprobados por Ordenanza Municipal y Decreto Municipal que han sido convalidadas por Decreto Provincial.
Objetivo del indicador:	Evaluar la legalidad de las normas de ordenamiento territorial que aplica el municipio sobre su territorio.
Interpretación:	A más alto porcentaje mayor gestión y legalidad normativa por parte del municipio.
Variable componentes:	Cantidad de Ordenanzas de uso y ocupación del suelo aprobadas por Decreto Provincial. Cantidad de Ordenanzas de uso y ocupación del suelo sin aprobación provincial Cantidad Total de Normas de uso y ocupación del suelo
Unidad de medida de las	Cantidad de Normas

variables componentes:	Cantidad de Normas Cantidad Total de Normas
Fuentes:	Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial Digesto Municipal
Fórmula:	$a + b = c / a$
Unidad de medida del resultado:	%
Rango de valor:	0 a 100
Frecuencia:	Bianual

Consideraciones Finales

La calidad de los resultados y la efectividad de la gestión municipal están directamente relacionadas con la capacidad autónoma de (i) fijar metas de desarrollo en diversas áreas clave, (ii) diseñar estrategias orientadas a alcanzarlas y (iii) generar las modalidades organizativas aptas para procurar el despliegue de las estrategias y el logro de las metas.

El desarrollo e instalación de estas capacidades depende de la vigencia efectiva de sistemas de monitoreo y evaluación que permitan mensurar los grados de eficiencia y eficacia disponibles en los instrumentos de gestión y realimentar los cambios que resultaren adecuados en el corto y mediano plazo.

La mayoría de los municipios de la Provincia de Buenos Aires no cuenta con herramientas para la medición sistemática de su desempeño. Esa carencia denota la ausencia o el insuficiente desarrollo de una cultura de evaluación y autoevaluación continua, que alimente adecuadamente la mejora de sus modelos de gestión.

El presente proyecto aporta instrumentos de evaluación cuya aplicación contribuye a fomentar avances hacia la progresiva instalación de esa cultura.

Cuanto más municipios puedan aplicar este sistema se obtendrán mejores resultados, en la medida que se podrán establecer también parámetros de referencia para cada indicador seleccionado y evaluar desempeños comparados en función de que los mismos se ubiquen por debajo, por encima o en los parámetros que se determinen en el proyecto.