



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Presentación y Análisis del Inventario CONEVAL de intervenciones municipales de Desarrollo Social *Estudio exploratorio*

www.coneval.gob.mx

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios

Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios

Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

COLABORADORES

Equipo técnico

Thania Paola de la Garza Navarrete

Carolina Romero Pérez Grovas

Rasec Niembro Urista

Alonso M. de Erice Domínguez

Tabla de contenido

1. ANTECEDENTES.....	5
2. ¿QUÉ ES EL INVENTARIO MUNICIPAL CONEVAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES MUNICIPALES DE DESARROLLO SOCIAL?	7
3. PROGRAMAS Y ACCIONES MUNICIPALES DE DESARROLLO SOCIAL	9
4. CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN.....	10
5. CONTENIDO DEL INVENTARIO MUNICIPAL Y PRINCIPALES RESULTADOS.....	11
6. HALLAZGOS.....	17
GLOSARIO	21

1. ANTECEDENTES

Las intervenciones de desarrollo social de los gobiernos municipales son numerosas e incluyen actividades diversas. El monto del presupuesto que se les asigna cada ejercicio fiscal, el tamaño y distribución geográfica de su población atendida, así como el derecho social que buscan garantizar son heterogéneos y, con frecuencia, cambian año con año dependiendo de elementos de coyuntura económica o de las prioridades de política pública establecidas en cada administración. Es de suma importancia conocer cuántos, cuáles y de qué tipo son los programas y acciones que los gobiernos municipales diseñan e implementan en sus localidades con el fin de contar con información pertinente tanto para mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones, como para aumentar la rendición de cuentas de la política de desarrollo social mediante la evaluación y el monitoreo de programas y políticas sociales.

La publicación en junio de 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental representa un hito para la difusión del quehacer gubernamental. A partir de la publicación de la misma, los Estados de la República y su Distrito Federal comenzaron a generar sus propias leyes de transparencia, de manera que el acceso a la información pública está actualmente regulado en todo el país, aunque las consideraciones y obligaciones no son las mismas en todas las entidades federativas.

El 31 de diciembre de 2008 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) que entre otros elementos, tiene como objeto establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos. Una de las particularidades de la LGCG es su aplicación al nivel más desagregado de ámbito de gobierno, es decir el municipio.

México cuenta con 2457 municipios¹, considerando a los 31 estados y las 16 delegaciones del Distrito Federal. A pesar de la normatividad en materia de contabilidad gubernamental y de transparencia, no todos los municipios están

¹ Información según el Censo de Población y Vivienda del INEGI (2010). Actualmente el país cuenta con 2461, considerando a Belisario Domínguez, El Parral, Emiliano Zapata y Mezcalapa, que fueron aprobados el 14 de noviembre del 2011 por el congreso estatal de Chiapas.

obligados a publicar los mismos documentos (acatando las leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública). Adicionalmente, no existe una regulación sobre los contenidos y el nivel o detalle de la información que deben contener dichos documentos al ser publicados por los municipios. Por lo tanto la información disponible para identificar los programas, acciones y/o intervenciones de política social a nivel local no es homogénea, en general no se encuentra sistematizada y no es exhaustiva.

Una de las consecuencias de este escenario institucional es que el proceso integral de planeación, elaboración, gestión y evaluación del conjunto de las intervenciones municipales en materia de desarrollo social sea sumamente complejo.

Sin embargo, en un esfuerzo por contar con información útil y confiable que contribuya a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la Política de Desarrollo Social mediante un análisis riguroso, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha emprendido para el periodo 2012-2013 un primer ejercicio exploratorio que sistematiza la información respecto al universo de intervenciones que se identificaron empleando una metodología clara y precisa.

2. ¿QUÉ ES EL INVENTARIO MUNICIPAL CONEVAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES MUNICIPALES DE DESARROLLO SOCIAL?

El Inventario Exploratorio CONEVAL de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social (Inventario Municipal) es una base de datos que, a partir de un estudio exploratorio, integra y sistematiza información relevante de los programas sociales y las acciones de desarrollo social que los municipios operaron, principalmente, con presupuesto municipal.

Esta base puede ser consultada en línea y constituye un valioso insumo de trabajo para toda persona interesada en el ciclo de las políticas públicas, pues tiene como objetivo establecerse como una herramienta de consulta y análisis de información sobre los programas sociales en México y las acciones de desarrollo social a nivel municipal de las 32 entidades federativas, contribuyendo a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Los aspectos generales que contiene el Inventario Municipal de programas sociales en México son los siguientes:

- Datos generales del programa o la acción
- Documentos de origen en los que se identificó el programa o acción
- Normatividad que rige la operación del programa o acción
- Características del programa o acción

Es importante destacar que este Inventario Municipal es un primer ejercicio exploratorio de los programas y acciones sociales que son implementadas por gobiernos municipales. La operación de un análisis más exhaustivo requiere que los municipios dispongan de acceso a plataformas y sistemas de información que les faciliten la tarea de publicar e integrar de manera sistemática sus programas, acciones y resultados. En este sentido, el apoyo de los gobiernos estatales a los ayuntamientos es un elemento fundamental para que la información se encuentre organizada y sea difundida de manera homogénea. Las tecnologías de información a nivel local deberán convertirse en el corto y mediano plazo tanto en un instrumento tanto para recolectar, concentrar y difundir la información que facilite la generación de indicadores y

la toma de decisiones en materia presupuestaria, así como para la divulgación amplia y transparente de la misma.

Finalmente, con el fin de garantizar la transparencia y rendición de cuentas de la política social del país, es necesario que a nivel local se continúe con la adopción de la cultura que enfatiza la importancia de la recopilación, almacenamiento, sistematización y difusión de la información relevante de los programas sociales.

3. PROGRAMAS Y ACCIONES MUNICIPALES DE DESARROLLO SOCIAL

El Inventario Municipal es un listado de programas y acciones de desarrollo social que los municipios de las 32 entidades federativas operaron a través de dependencias o entidades municipales en 2012-2013.

La integración del Inventario Municipal se generó a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos municipales, que se concentró en cuatro fuentes de información: el Plan Municipal de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública y el Informe de Gobierno. Estos documentos son el insumo de información sobre el listado de los programas y las acciones de desarrollo social que operaron los gobiernos municipales durante el periodo de análisis.²

Para el listado de municipios, páginas web municipales y datos de localización, se tomó la información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) a la que se agregaron cuatro nuevos municipios del estado de Chiapas que no existían cuando se elaboró la base de datos del INAFED del año 2010: Belisario Domínguez, El Parral, Emiliano Zapata y Mezcalapa del estado de Chiapas,

Dado que algunos municipios tienen páginas web en las que únicamente se menciona la ubicación geográfica, los atractivos turísticos y algún mensaje de bienvenida de la Presidenta o Presidente Municipal, en este estudio se decidió que, para ser considerada página web oficial del Municipio, debería contener cuando menos uno de siguientes documentos insumo: Programa Municipal de Desarrollo o Plan de Desarrollo Municipal o su equivalente en el portal del Municipio (período de gobierno actual), Informe de Gobierno 2012, Ley o Decreto de Egresos 2012 o su equivalente, Cuenta Pública o su equivalente.

Asimismo, se omitió incluir en el análisis aquellas fuentes de información que no se presentaban como los sitios oficiales del municipio y/o ayuntamiento.

² Ver ANEXO 1 para definiciones de cada fuente de información.

4. CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

Para delimitar el universo de intervenciones que conforman el Inventario Municipal CONEVAL se utilizan las siguientes definiciones:

Figura 1. Definiciones clave para delimitar el universo de intervenciones municipales de desarrollo social

Municipales

- Son responsabilidad de una dependencia o entidad de un gobierno municipal.

Desarrollo Social

- Están alineados con alguno de los Derechos Sociales o con la Dimensión de Bienestar Económico.

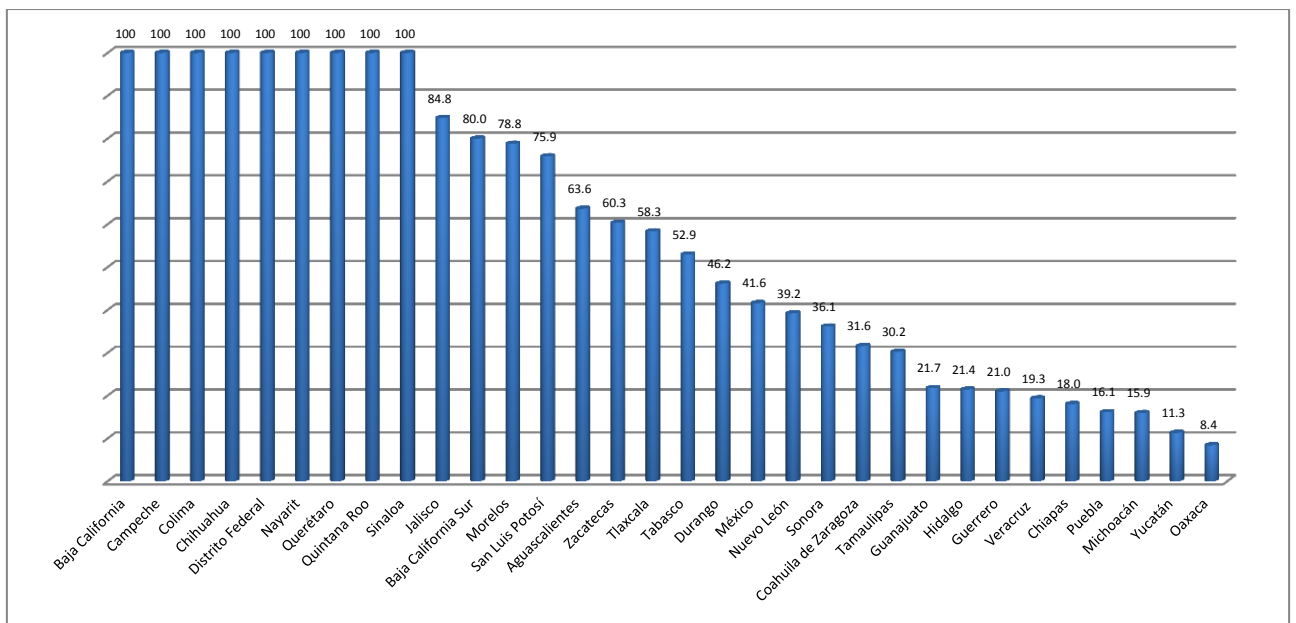
Para la integración del Inventario Municipal se excluyen las siguientes categorías de atención:

- Acciones judiciales.
- Acciones del registro civil.
- Acciones que tengan como fin vigilar o dar cumplimiento a una normatividad.
- Acciones vinculadas a la promoción de la imagen del municipio y/o presidente municipal.
- Acopio de información estadística o de evaluación.
- Capacitación de personal administrativo.
- Contratación de recursos humanos para otorgar servicios.
- Campañas de difusión de programas del gobierno.
- Construcción o mantenimiento de panteones.
- Coordinación interinstitucional o de espacios territoriales (asambleas, comités de participación ciudadana).
- Dotación de infraestructura para operación de oficinas gubernamentales.
- Pago de servicios básicos de instituciones públicas (agua, luz, gas, etc.)
- Vigilancia ciudadana o institucional en la construcción de obras.
- Sindicatos y/o prestaciones para los trabajadores.
- Trámites del registro civil que no impliquen en su gestión el apoyo a grupos vulnerables.
- Acciones de protección civil.

5. CONTENIDO DEL INVENTARIO MUNICIPAL Y PRINCIPALES RESULTADOS

El inventario presentado contiene la recopilación de los programas de desarrollo social a nivel municipal. Existen limitaciones para la realización del inventario debido a la falta de páginas web y de información en las páginas existentes que se reflejan directamente en el contenido del mismo. Después de añadir un primer criterio de inclusión basado en la existencia de una página web oficial del Gobierno Municipal se obtuvieron los siguientes resultados.

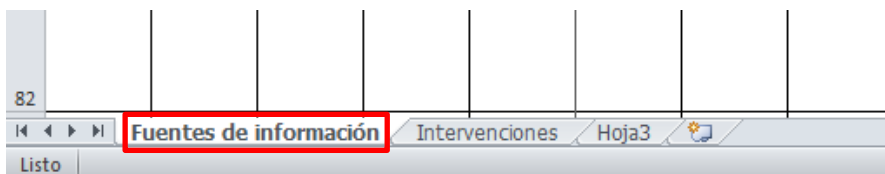
Gráfica 1. Porcentaje de municipios con página web por estado.



Fuente: Elaboración CONEVAL. Información obtenida a partir de la base de datos del Inventario Municipal CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013.

Como se puede observar en la Gráfica 1, el porcentaje de municipios con página web es significativamente bajo para varios estados.

A partir de las limitaciones planteadas anteriormente, la base de datos que compone al Inventario Municipal cuenta con dos hojas de trabajo. La primera presenta las fuentes de las cuales se obtuvo la información.



Las variables tomadas en cuenta para la elaboración de la hoja de trabajo de las fuentes de información son las siguientes:

Variables consideradas en las fuentes de información	Clave de entidad
	Clave municipal
	Clave concatenada
	Entidad
	Nombre del municipio
	Población
	Porcentaje de la población en pobreza
	Inclusión en la Cruzada Nacional contra el Hambre
	Existencia de pagina web oficial
	Disponibilidad del Plan Municipal de Desarrollo 2012
	Disponibilidad del Informe de Gobierno 2012
	Disponibilidad de la Ley de Egresos 2012
	Disponibilidad de la Cuenta Pública
	Información del fondo de aportaciones para el fortalecimiento del municipio

La segunda hoja de trabajo presenta las intervenciones de los municipios por estado.

7						
	12	Guerrero	1	Acapulco de Juárez	12001	5
Fuentes de información		Intervenciones		Hoja3		
Listo						

Fuente: Elaboración CONEVAL. Información obtenida partir de la base de datos del Inventario Municipal CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013.

Para el caso de las intervenciones, las variables que conforman la base son las siguientes:

Variables consideradas en las intervenciones

Municipio
Clave concatenada
Nombre del programa o intervención
Documento donde se localizó
Objetivo del programa
Población objetivo
Presupuesto del programa
Presupuesto agregado del municipio
Identificación de recursos federales
Identificación de recursos estatales
Identificación de recursos del Ramo 33

En la Gráfica 2 se puede observar la distribución de la población que habita en municipios que cuentan con página web. En los 837 municipios que cuentan con página web oficial habitan 86,727,041 personas, esto es reflejo de que los municipios más poblados son los que cuentan con página web.

Gráfica 2. Población que habita en municipios que cuentan con página web agregada por estado.



Fuente: Elaboración CONEVAL. Información obtenida a partir de la base de datos del Inventario Municipal CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013.

Como se ha mencionado, las páginas web oficiales no necesariamente contienen todos los documentos considerados por este estudio. Analizando únicamente los ocho estados en los que el total de municipios tiene página, en ninguno de ellos encontramos toda la documentación insumo. (Ver Tabla 1).

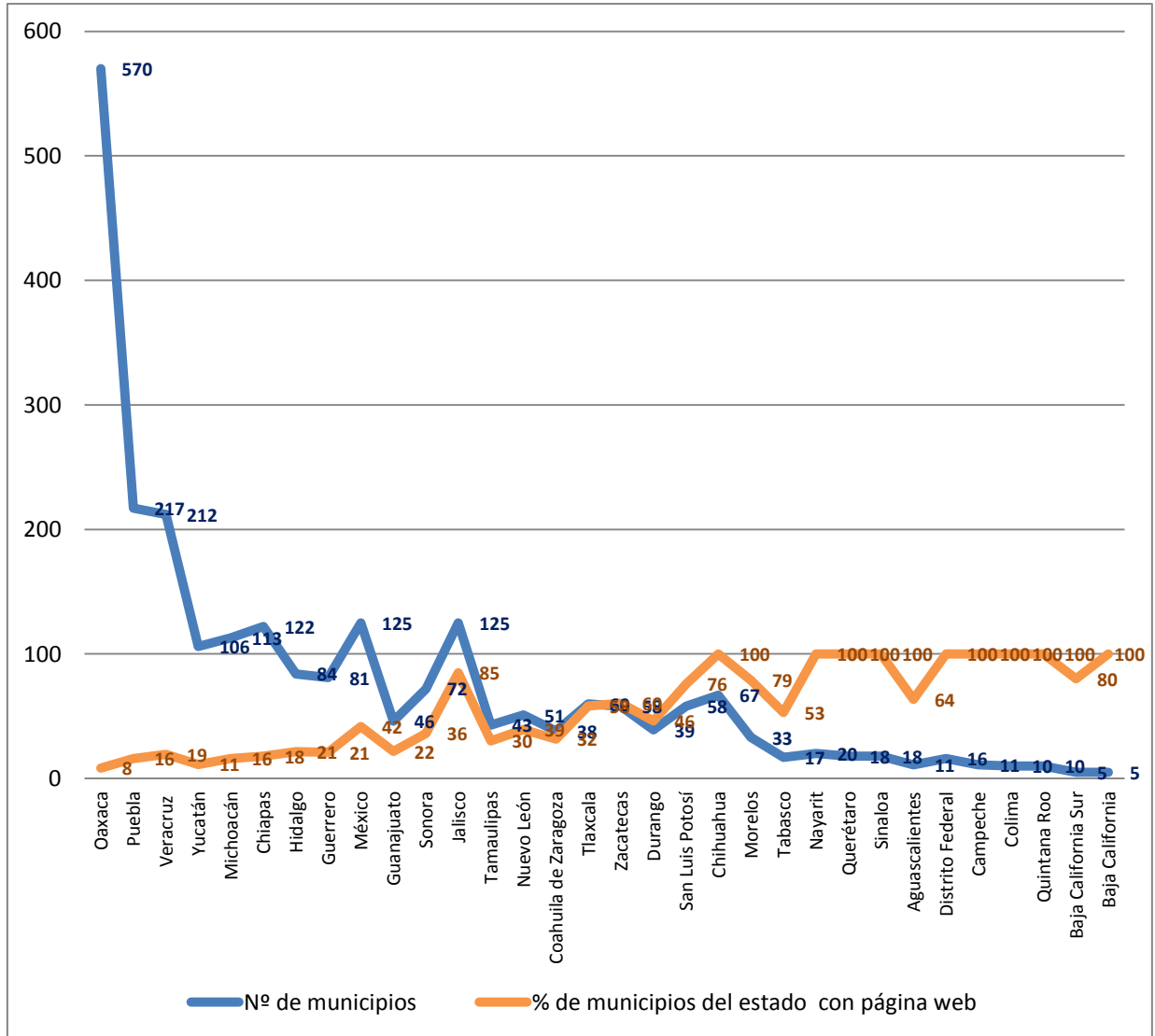
Tabla 1. Información de las entidades que cuentan con página web en todos sus municipios.

Estados	100% con página web	100% con Plan de Desarrollo Municipal o Delegacional	100% con Informe de Gobierno	100% con Decreto de Egresos	100% con Cuenta Pública
Baja California	✓	✓			✓
Campeche	✓				
Colima	✓				✓
Chihuahua	✓				
Distrito Federal	✓	✓		✓	
Nayarit	✓				
Querétaro	✓		✓		
Quintana Roo	✓				
Sinaloa	✓				

Fuente: Información obtenida a partir de la base de datos del Inventario Municipal CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013. Elaboración CONEVAL.

La información obtenida a partir de la base de datos muestra una relación inversa entre el número de municipios de cada estado y su porcentaje de municipios por estado con página web oficial, es decir, a mayor número de municipios menor porcentaje con página web. Lo anterior sugiere la necesidad de analizar las disposiciones en las leyes de Transparencia respecto a la difusión de documentos obligatorios así como el papel de los gobiernos estatales en la facilitación para la rendición de cuentas de los ayuntamientos. De igual forma cabría analizar si el número de habitantes de los municipios y consecuentemente el monto de los recursos de que disponen los gobiernos municipales influyen en la sistematización y publicación de la información sobre su gestión.

Gráfica 3. Relación entre el número de municipios y el porcentaje de municipios con página web.



Fuente: Información obtenida a partir de la base de datos del Inventario Municipal CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013. Elaboración propia.

Tabla 2. Análisis descriptivo por entidad federativa

Entidad	Nº de municipios	Nº de municipios con página web	Municipios CON programas*	Población total en municipios CON programas* (millones de personas)	Porcentaje de la población total de la Entidad que habita en municipios con programas*	Porcentaje de la población total de la Entidad que habita en municipios con página web	Número de programas
Aguascalientes	11	7	6	1,092,446	92%	95%	39
Baja California	5	5	4	3,076,619	97%	100%	47
Baja California Sur	5	4	2	499,035	77%	97%	25
Campeche	11	11	8	751,511	91%	100%	33
Coahuila	38	14	10	2,162,501	79%	84%	129
Colima	10	10	7	534,156	82%	100%	57
Chiapas	122	22	9	1,131,589	23%	51%	71
Chihuahua	67	67	19	2,458,843	72%	100%	127
Distrito Federal	16	16	14	8,131,080	92%	99%	116
Durango	39	18	2	592,352	36%	84%	10
Guanajuato	46	42	18	4,080,560	74%	99%	40
Guerrero	81	17	9	1,544,300	46%	57%	23
Hidalgo	84	18	7	660,050	25%	48%	15
Jalisco	125	106	30	4,703,847	64%	97%	124
México	125	52	15	6,202,629	41%	71%	51
Michoacán	113	18	9	736,465	17%	54%	41
Morelos	33	26	9	898,205	51%	90%	24
Nayarit	20	20	10	752,112	69%	100%	35
Nuevo León	51	20	10	3,768,394	81%	86%	112
Oaxaca	570	48	3	463,650	12%	35%	17
Puebla	217	35	14	2,991,412	52%	66%	26
Querétaro	18	18	16	1,742,925	95%	100%	115
Quintana Roo	10	10	3	106,822	8%	100%	17
San Luis Potosí	58	44	9	404,707	16%	82%	32
Sinaloa	18	18	11	2,135,298	77%	100%	166
Sonora	72	26	5	1,228,687	46%	87%	12
Tabasco	17	9	5	1,085,519	48%	65%	28
Tamaulipas	43	13	5	469,619	14%	67%	24
Tlaxcala	60	35	14	284,049	24%	66%	61
Veracruz	212	41	26	3,048,041	40%	54%	193
Yucatán	106	12	2	946,728	48%	61%	6
Zacatecas	58	35	12	588,940	40%	75%	67
TOTAL	2461	837	323	59,273,091	53%	77%	1,883

Fuente: Información obtenida a partir de la base de datos del Inventario Municipal CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013. Elaboración propia. * Municipios CON programas se refiere a aquellos programas identificados en la realización del análisis exploratorio según los criterios especificados en la metodología del inventario municipal.

6. HALLAZGOS

El análisis exploratorio del Inventario Municipal permitió identificar áreas de oportunidad para futuras actualizaciones del mismo. Dada la metodología definida para su elaboración, los hallazgos presentados a continuación se refieren principalmente a la existencia, estructura y contenido de las páginas web de los municipios.

En México el 34% de los municipios cuenta con una página web oficial, sin embargo, que un municipio cuente con una página web no garantiza la existencia de información relevante en el análisis sobre el diseño y operación de sus programas sociales. Al identificar las páginas de los municipios es común encontrar no sólo la página oficial, misma que no siempre es fácil de distinguir, sino páginas de carácter informativo o turístico. Existen municipios para los que a pesar de no existir una página web oficial, existen una o más páginas que presentan distintos tipos de información y que podrían confundirse con las páginas oficiales. Lo anterior representa un problema ya que no hay una manera sistemática para corroborar que una página web sea o no oficial.

Otro problema asociado con la identificación de las páginas web se relaciona con los cambios de administración en los municipios. Existen casos en los que el dominio de la página web no es entregado por la administración saliente a la entrante, esto ocasiona que la nueva administración genere una nueva página web, de esta manera se encuentran activas dos páginas web para un mismo municipio en diferente periodo.

Otro hallazgo a destacar y sobre el cual se podría mejorar de manera importante es el formato de presentación de la información relativa a la transparencia y rendición de cuentas. No se identifica un formato homogéneo en el cual los municipios presenten dicha información, esto hace que la tarea de encontrar los documentos de interés sea lenta y compleja. Algunos estados cuentan con un esquema único para todos sus municipios, sin embargo la elaboración de un formato homogéneo a nivel nacional sería de gran utilidad.

Una vez localizados los documentos disponibles que se utilizan como fuentes de información, existen casos en los que dentro de dichos documentos los programas no se encuentran de manera explícita. Esto no permite distinguir si

pueden ser catalogados como programas de desarrollo social. Además, se observó que en algunos casos los municipios no tienen una definición de programas de desarrollo social.

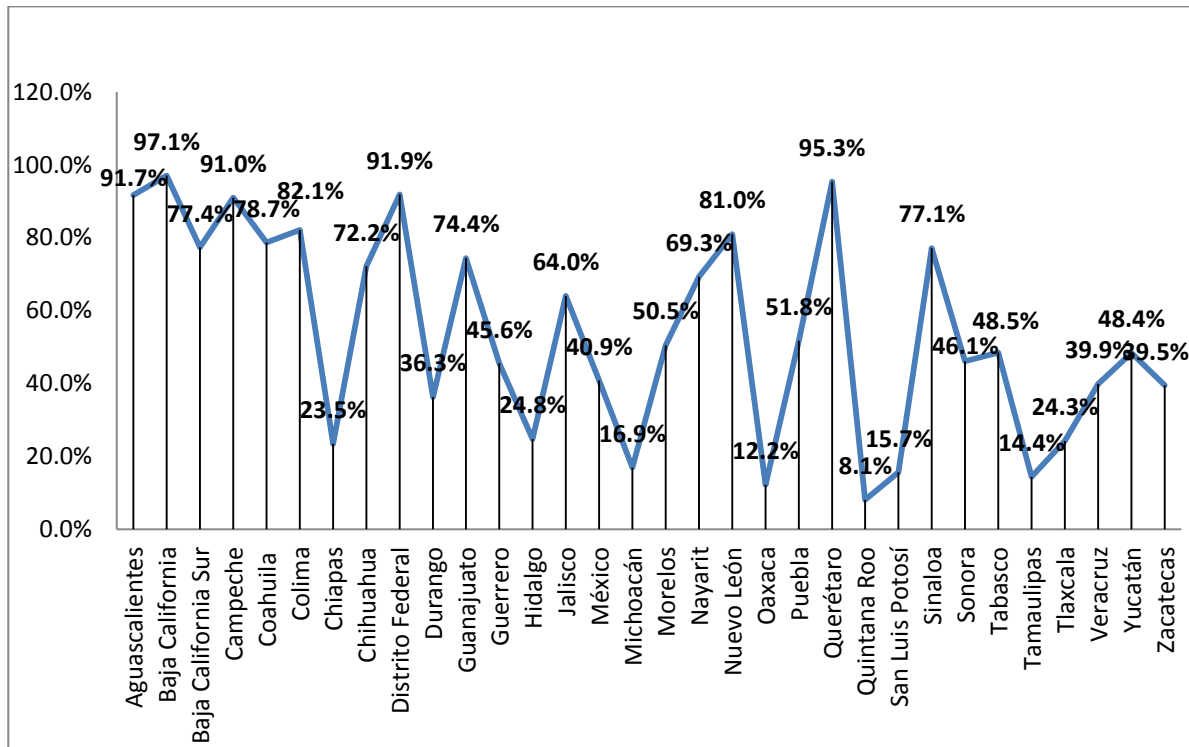
Tabla 3. Análisis descriptivo a nivel nacional

	Total	Porcentaje respecto al total nacional
Municipios	2461	100%
Municipios con página web	837	34%
Municipios con programas*	323	13%
Población en municipios con página web	86727041	77%
Población en municipios con programas*	59273091	53%

* Municipios CON programas se refiere a aquellos programas identificados en la realización del análisis exploratorio según los criterios especificados en la metodología del inventario municipal.

La gráfica 4 muestra el porcentaje de la población total de la entidad que habita en municipios en los cuáles se identificaron programas en la elaboración del inventario. Puede observarse que en entidades como Aguascalientes, Baja California, Campeche, el Distrito Federal y Querétaro, una gran parte de la población radica en municipios en los cuales se identificaron programas para el inventario, sin embargo persiste una gran varianza entre entidades federativas.

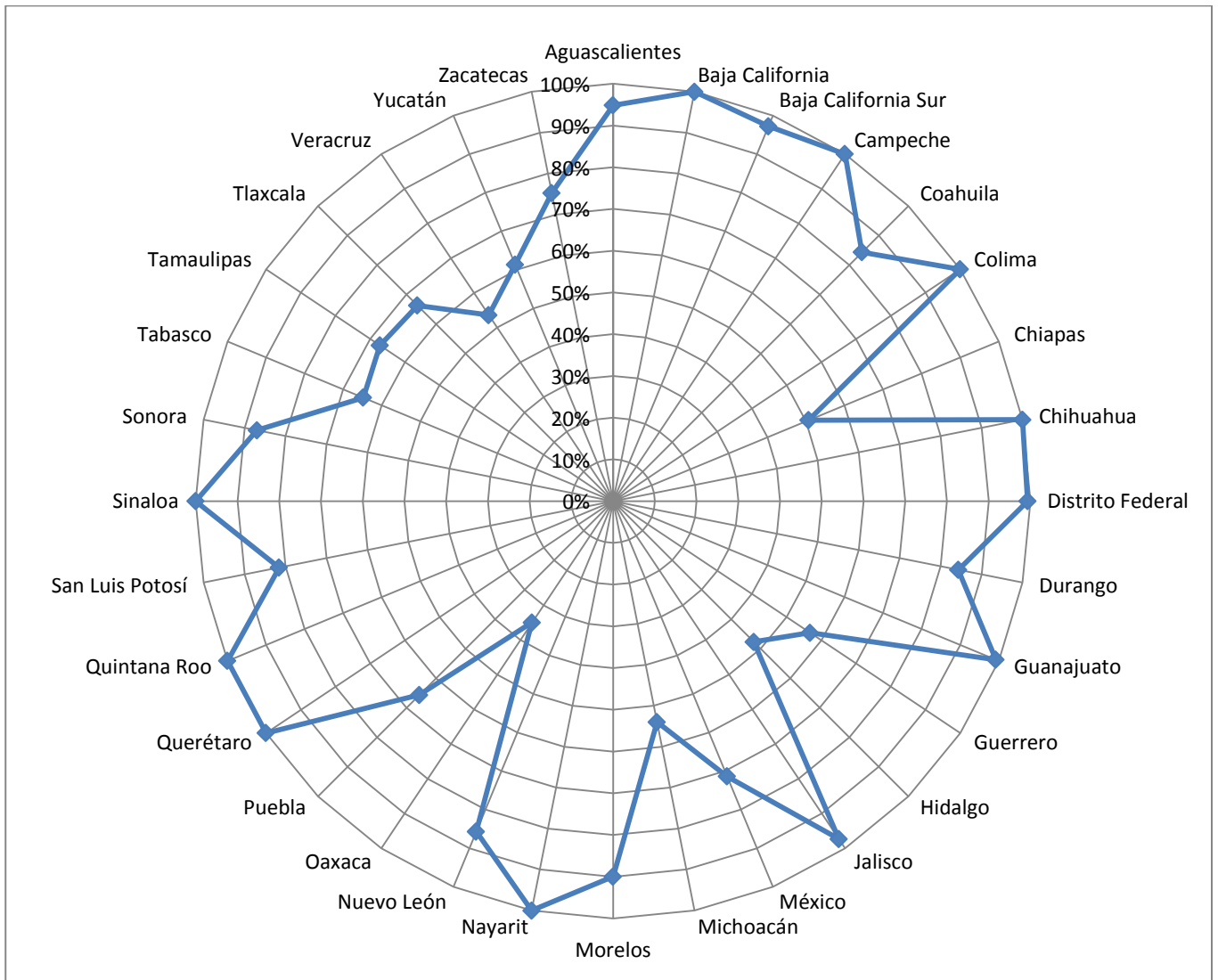
Gráfica 4. Porcentaje de población en municipios con programas



Fuente: Elaboración CONEVAL. Información obtenida a partir de la base de datos del Inventario Municipal CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013.

En la gráfica 5 es posible observar que aun cuando el porcentaje de municipios con página web es bajo, no sucede lo mismo con el porcentaje de la población que habita en dichos municipios. Se observa que únicamente en Oaxaca el porcentaje de la población que vive en municipios con página web es menor al 40% y que en más de veinte entidades federativas el porcentaje de personas que cumple con dicho criterio es mayor al 70%. Estos datos indican que son los municipios más poblados los que cuentan con página web.

Gráfica 5. Porcentaje de población en municipios con página web



Fuente: Información obtenida a partir de la base de datos del Inventario Municipal CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2012-2013. Elaboración propia.

GLOSARIO

El Plan Municipal de Desarrollo constituye un instrumento de racionalidad administrativa encaminado a prever y adaptar las actividades del gobierno local con las necesidades de la comunidad. La elaboración y difusión del Plan Municipal de Desarrollo permite trascender los objetivos de corto plazo y le brinda dirección a la tarea de gobierno con el objetivo de atender las problemáticas y los retos con un sentido estratégico e integral. Es un documento que contiene los ejes rectores que habrán de conducir a la administración pública de cada municipio en un periodo determinado.

El Presupuesto de Egresos Municipal es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones. Constituye el programa anual de gastos del municipio, ya que permite al ayuntamiento prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal, llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal y manejar adecuadamente los fondos financieros del municipio. Además, es un documento normativo, ya que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto. De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento debe aprobar el Presupuesto Anual de Egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles en el municipio. El presidente municipal y el síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos vigente.

La Cuenta de la Hacienda Pública Municipal se refiere al numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y garantizar la atención de sus funciones. La Hacienda Pública Municipal sufragará los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, con los ingresos, que de acuerdo con la Ley sean aprobados por los Congresos de los Estados en cada ejercicio fiscal.

El Informe de Gobierno es un documento que rinden, de manera anual, los presidentes municipales sobre la situación que guarda la administración pública del ayuntamiento.