



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN
INGENIERÍA**

FACULTAD DE INGENIERÍA

**UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA
ELABORAR PLANES MUNICIPALES
DE DESARROLLO**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN INGENIERÍA

INGENIERÍA DE SISTEMAS – PLANEACIÓN

P R E S E N T A :

JESÚS VIVANCO RODRÍGUEZ

TUTOR:

DR. JAVIER SUÁREZ ROCHA

2005





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

JURADO ASIGNADO:

Presidente: DR. FUENTES MAYA SERGIO
Secretario: M.I. FIGUEROA PALACIOS JOSÉ DOMINGO
Vocal: DR. SUÁREZ ROCHA JAVIER
1^{er} Suplente: M.I. TÉLLEZ SÁNCHEZ RUBÉN
2^{do} Suplente: M.I. RIGAUD TÉLLEZ NELLY

Lugar donde se realizó la tesis:

LABORATORIO DE PLANEACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SISTEMAS DE LA FACULTAD DE INGENIERÍA DE LA UNAM.

TUTOR DE TESIS:

DR. JAVIER SUÁREZ ROCHA

FIRMA

Para Mily

*A cambio de tantos días
que no pasamos juntos.
Por su paciencia y
tesón.*

PARA MI HIJA FERNANDA

Existe un solo Dios: Jehová, el Dios Vivo.
Deseo que pronto sepas esta verdad,
y que conociéndola,
tengas temor de Él.

DESEOS

Deseo primero que ames,
y que amando, también seas amada.
Y que si no es así, sea breve el olvido,
y que olvidando, no guardes penas.
Deseo, pues, que no sea esto así,
pero si lo es, lo sea sin desesperación.

Deseo también que tengas amigos,
que aunque sean malos e inconscientes,
tengan coraje y fidelidad,
y que por lo menos en uno de ellos
tú puedas confiar sin dudar.

Y porque la vida es así,
deseo aún que tengas enemigos,
ni muchos, ni pocos,
pero en la medida exacta para que,
algunas veces,
te cuestiones al respecto de tus
propias certezas.
Y que entre ellos, haya por lo menos
uno que sea justo,
para que tú no te sientas demasiado segura.

Deseo después, que seas útil,
pero no insustituible.
Y que en los malos momentos,
cuando no quede más nada,
esa utilidad sea suficiente para
mantenerte en pie.

Deseo todavía que tú seas tolerante,
no con los que yerran poco,
porque eso es fácil,
pero sí con los que yerran
mucho e irremediablemente,
y que haciendo buen uso de esa
tolerancia, tú sirvas de ejemplo a otros.

Desco que tú, siendo joven,
no madures de prisa,
y que siendo madura, no insistas en
rejuvenecer,
y que siendo vieja, no te entregues a la
desesperación,
porque cada edad tiene su placer y su dolor
y es preciso dejar que ellos nos recorran.

Deseo de paso que estés triste,
no todo el año, sino apenas un día,
que la risa diaria es buena,
la risa habitual es insulsa
y la risa constante es malsana.

Deseo que tú descubras
con el máximo de urgencia,
por encima de todo,
que existen y que te rodean seres oprimidos,
tratados con injusticia e infelices,
y que estén al dar la vuelta.

Deseo que acaricies un gato,
alimientes un pájaro, y oigas a un jilguero
erguir triunfante su canto matinal,
porque de esta manera,
te sentirás bien por nada.

Deseo también que plantes una semilla,
por más minúscula que ésta sea,
y la acompañes en su crecimiento,
para que sepas de las tantas
vidas que está hecho un árbol.

Deseo, además, que tengas dinero,
porque es necesario ser práctico,
y que por lo menos una vez al año
puedas colocar un poco enfrente de ti y decir:
"Esto es mío", sólo para que quede bien
claro quien es el dueño de quien.

Deseo también que ninguno de tus seres
queridos muera, por él y por ti,
pero si muere,
que tú puedas llorar sin
lamentarte, y sufrir sin culparte.

Deseo por fin que, siendo mujer,
tengas un buen hombre,
y que se amen hoy, mañana y los días
siguientes,
y cuando estén exhaustos y sonrientes,
todavía haya amor para recomenzar.

Y si todo esto sucede,
no tengo nada más que desearte.

Victor Hugo

AGRADECIMIENTOS

A Dios, a quien debo todo.

A mi padre, fuente de inspiración y reflexión.

A mi madre y mis hermanos, porque siempre están cuando deben de estar.
Los quiero mucho.

A mis suegros y mis cuñadas, por todo el apoyo
que nos han brindado a Mily y a mí. En especial para Janette.

A todos mis amigos de la maestría,
especialmente a los del Laboratorio de Planeación,
con quienes compartí momentos fructuosos e inolvidables.
Los voy a echar de menos.

De manera especial a mi Tutor y Director de tesis, el Dr. Javier Suárez Rocha, con quien aprendí sobremanera en la práctica; sobre todo por su paciencia y tolerancia.

Al Dr. Sergio Fuentes Maya, los diversos apoyos y oportunidades que me brindó, resultaron trascendentes en mi persona y en mi formación profesional.

Al M.I. Rubén Téllez Sánchez, quien me introdujo en el complejo y fascinante mundo del desarrollo.

A la M.I. Nelly Rigaud Téllez y al M.I. José Domingo Figueroa Palacios, por aceptar formar parte de mi jurado y todas las recomendaciones realizadas.

Al Lic. Domingo Salgado Díaz, por su valiosa ayuda en la revisión de la redacción.

Con cariño a la Facultad de Ingeniería de nuestra Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la oportunidad de seguirme superando.

Con profunda gratitud al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT**, quien a través de su programa de Formación de Científicos y Tecnólogos y Recursos Humanos de Alto Nivel, tuvo a bien otorgarme una beca, sin la cual hubiese sido imposible realizar mis estudios de maestría.

CONTENIDO

Índice
Resumen
Objetivo General
Objetivos Específicos
Hipótesis
Introducción

I. Marco Teórico

Características Generales del Municipio Mexicano
¿Qué es el Desarrollo?
Naturaleza de la Planeación del Desarrollo
Importancia de la Participación Ciudadana en la Planeación del Desarrollo
Las Técnicas Participativas de Planeación
Algunas Definiciones Básicas

II. Análisis General de las Causas de Falla de los Planes de Desarrollo en México

La Planeación como Función del Gobierno Municipal
Contexto problemático Municipal en Materia de Planeación
Caracterización de las Causas de Falla de un Plan Municipal de Desarrollo
Observaciones

III. Propuesta Metodológica para Elaborar un Plan Municipal de Desarrollo

Filosofía de la Metodología
Descripción de la Metodología

Conclusiones y Recomendaciones

Anexos

Bibliografía

	pag.
RESUMEN / ABSTRACT	x
OBJETIVO GENERAL	xi
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	xi
HIPÓTESIS	xi
INTRODUCCIÓN	xii
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO	1
1.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO MEXICANO.....	1
1.2 ¿QUÉ ES EL DESARROLLO?.....	3
1.2.1 Perspectiva básica.....	3
1.2.2 Evolución del concepto desarrollo.....	6
1.2.3 Paradigmas tradicionales del desarrollo.....	7
1.2.4 Paradigmas contemporáneos del desarrollo.....	8
1.3 NATURALEZA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO.....	12
1.4 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO.....	13
1.5 LAS TÉCNICAS PARTICIPATIVAS DE PLANEACIÓN.....	16
1.5.1 La técnica TKJ (Variación del Método KJ).....	17
1.5.1 El método ZOPP.....	18
1.6 DEFINICIONES BÁSICAS.....	20
CAPÍTULO II. ANÁLISIS GENERAL DE LAS CAUSAS DE FALLA DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN MÉXICO	23
2.1 LA PLANEACIÓN COMO FUNCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL.....	24
2.2 CONTEXTO PROBLEMÁTICO MUNICIPAL EN MATERIA DE PLANEACIÓN.....	27
2.2.1 El fenómeno de la descentralización.....	31
2.3 CARACTERIZACIÓN DE LAS CAUSAS DE FALLA DE UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO.....	32
2.3.1 Causas intrínsecas de falla.....	34
2.3.2 Causas extrínsecas de falla.....	36
2.4 OBSERVACIONES FINALES.....	41
CAPÍTULO III. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ELABORAR UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO	42
3.1 FILOSOFÍA DE LA METODOLOGÍA.....	42
3.1.1 Principios de un plan municipal de desarrollo.....	44
3.1.2 El plan municipal de desarrollo y la planeación presupuestaria...	47
3.2 DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.....	47
3.2.1 Fase I. Preparación de la Intervención.....	48
3.2.2 Fase II. Diagnóstico Municipal.....	54
3.2.3 Fase III. Formulación y Preparación de Proyectos.....	71
3.2.4 Fase IV. Elaboración de la Misión y Visión Municipales.....	99
3.2.5 Fase V. Estructuración del Plan Municipal de Desarrollo.....	107

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	112
Anexo A: Marco Normativo de la Planeación Municipal.....	117
Anexo B: Pautas para la Selección de Stakeholders.....	128
Anexo C: Pautas Básicas para la Selección de Indicadores.....	134
BIBLIOGRAFÍA.....	141

RESUMEN

Actualmente, como resultado de una tendencia en el nivel internacional de fomentar el desarrollo desde una perspectiva local, los municipios mexicanos viven procesos complejos de reestructuración y reasignación de funciones. Uno de los principales obstáculos con los que se han encontrado muchas de las administraciones locales para afrontar esos procesos y sus nuevas responsabilidades es que, por sí solas, no cuentan con la capacidad, herramental y conocimientos suficientes, para dirigir procesos de planeación exitosos. Esto, entre otras razones, se debe a la falta de personal capacitado en el área de planeación del desarrollo, y a la pobre investigación existente en relación con la temática municipal. Basándonos en un análisis general del contexto problemático municipal en materia de planeación del desarrollo, la experiencia, la filosofía de la planeación participativa, y considerando los principios generalmente aceptados por la comunidad de estudiosos del tema, en este trabajo se propone una metodología específica para realizar un proceso de planeación municipal efectivo. La metodología permite la creación de estrategias de desarrollo municipal y la elaboración de un plan de manera que constituya una herramienta útil para dirigirlos. La metodología es de naturaleza ecléctica y se basa en el método alemán ZOPP, la técnica japonesa TKJ, el análisis DAFO, el Modelo CIDER, y la Planificación Estratégica Situacional, PES. Aunque la propuesta está diseñada con rigor metodológico, es de carácter pragmático y operativo, se explica paso por paso, al estilo de un manual, y está pensada para realizar intervenciones reales en administraciones municipales.

ABSTRACT

Currently, because of an international tendency to stimulate development from subnational governments, Mexican municipalities are experimenting functions restructuring and functions reassignment complex processes. One of the most important obstacles for local governments to face and managing these questions is a lack of capacity and insufficient knowledge to perform and lead successful planning processes. This situation, amongst other causes, has its origin on scarce high level human resources in development planning, and in a very poor research of the municipal thematic. Supporting us on a general analysis of the Mexican municipalities' problematic context on development planning, the experience, the participative planning philosophy, and taking in account a set of general principles accepted by the researchers and studious community of development planning; it is proposed a specific methodology to perform an efficient municipal planning process. The methodology permits to create municipal development strategies and make a plan that constitute a useful tool to manage them. It's eclectic, and has its basis on the German ZOPP method, the Japanese TKJ technique, the TOWS analysis, the CIDER Model, and the Situational Strategic Planning, SSP. Although the proposal is designed with methodological rigor, it has a clear operative and pragmatic character. It's explained step by step, like a manual, and was thought to execute interventions in Mexican municipalities.

OBJETIVO GENERAL

Diseñar una metodología que sirva de apoyo para la elaboración de planes municipales de desarrollo mediante procesos de planeación participativa.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Proporcionar un panorama general de la planeación municipal en México.
2. Describir los nuevos paradigmas conceptuales del desarrollo.
3. Describir el contexto problemático general en materia de planeación del desarrollo que se vive en los municipios de México.
4. Caracterizar las causas de falla de un plan municipal de desarrollo.

HIPÓTESIS

Si un plan municipal de desarrollo se elabora con base en técnicas participativas de planeación y considerando los principios generalmente aceptados por la comunidad de estudiosos de la planeación del desarrollo, las probabilidades de éxito del plan se elevan considerablemente.

INTRODUCCIÓN

La riqueza, evidentemente no es el bien que buscamos,
porque es simplemente útil y persigue otra cosa.

Aristóteles

Desde tiempos antiguos se han abordado las cuestiones relacionadas con el desarrollo, las ideas han evolucionado a través del tiempo y seguramente seguirán cambiando en el futuro. En nuestros días se está viviendo un redescubrimiento tardío del desarrollo. Muchas de las ideas que actualmente se esgrimen realmente tienen su origen en los pensadores antiguos:

Aristóteles (384 – 322 A.C.), sostenía que *“la riqueza evidentemente no es el bien que buscamos, porque es simplemente útil y persigue otra cosa”*. Distinguía un buen orden político de uno malo por sus éxitos y fracasos al permitir a las personas llevar “vidas prósperas”. En *La República*, Platón (428 – 347 A.C.) pretende demostrar la necesidad de que el estado y el individuo se rijan conforme a una actitud ética y moral para lograr la “felicidad” tanto individual como colectiva. Emanuel Kant (1724 – 1804) también pone al ser humano como el verdadero fin de las cosas cuando afirma: *“por lo tanto actúen en cuanto a tratar a la humanidad, ya sea en su propia persona o en la del otro, en cualquier caso como un fin además, nunca como medio solamente”*. Por su parte, Adam Smith (1723 – 1790) muestra preocupación y expresa un concepto que integra a los pobres como una masa de gente en desventaja, al señalar que el desarrollo económico debería hacer que las personas se mezclaran libremente con otras, sin “avergonzarse de aparecer en público”. Smith decía que uno de los requisitos que debía reunir un campesino inglés del siglo XVIII, para satisfacer su autoestima, era el de poseer una camisa de lino blanco para vestir los domingos durante el oficio religioso, en caso contrario, se encontraría avergonzado y molesto de su pobreza. Smith hacía alusión a un componente social: el bienestar. En los trabajos de otros pensadores como Robert Malthus, Karl Marx y John Stuart Mill se encuentran reflexiones similares.

Actualmente, el desarrollo constituye una de las principales preocupaciones de nivel mundial. La creciente desigualdad, el aumento de la pobreza y la inseguridad, han generado numerosas llamadas de alerta por parte de organismos internacionales, como la ONU y el PNUD.

Ante las evidencias de fracaso en los intentos por elevar el desarrollo de las naciones menos favorecidas, han comenzado a surgir nuevos enfoques y concepciones sobre la forma en que debe promoverse el desarrollo. Distintos organismos internacionales, así como numerosos intelectuales e investigadores, han propuesto y enfatizado por diversos medios que una respuesta local (subnacional) a los retos que actualmente enfrentan las sociedades es deseable para lograr mejores procesos de desarrollo, porque se incorporan las especificidades o particularidades de las localidades. En ese sentido, las iniciativas nacidas desde lo local, tienen la ventaja de ser concebidas, tomando en cuenta una mejor y mayor información que de sus propias necesidades y habilidades tienen los sectores social, privado y público de cada lugar. Asimismo, al permitir la participación de todos ellos en su diseño, ejecución y evaluación, existe un mayor estímulo y compromiso para alcanzar los objetivos de desarrollo que se planteen. Es decir, se pueden tomar decisiones con efectos más directos y controlados por los mismos actores.

Así, muchos países están viviendo procesos complejos (como el la descentralización de funciones hacia los gobiernos subnacionales) y marcadas tendencias, que varían en su alcance y naturaleza, dependiendo de la región que se trate, y buscan fomentar el desarrollo desde una perspectiva local.

México no es la excepción, y actualmente cada vez con más fuerza se reconoce al municipio como pieza fundamental para alcanzar las metas de desarrollo nacionales. El municipio es reconocido como la instancia de poder público que tiene más contacto con la población, adquiriendo mayor responsabilidad en la atención de problemas simples y complejos, tendientes a equilibrar el bienestar de la comunidad. El gobierno federal poco a poco está dejando de ser visto como el principal o único promotor del desarrollo, y las nuevas estrategias cada vez más se sustentan en los potenciales de cada estado y municipio. Esto no demerita el papel de los gobiernos federal o estatal o de otras instituciones nacionales en el desarrollo municipal, sino que supone un mayor énfasis en ciertas funciones y responsabilidades.

Hoy en día el municipio enfrenta significativos retos como son: satisfacer necesidades cada vez mayores en materia de servicios públicos, ecología, salud, vivienda, educación, seguridad pública, tránsito, justicia etc., en una sociedad cada vez más plural y demandante. Todo ello en un ambiente de innegables limitaciones para cumplir su importante tarea, como son: la falta de recursos económicos, humanos, materiales, técnicos y de experiencia administrativa, prácticas centralistas, cacicazgos y la apatía por parte de la población. Pero sobre todo, no cuenta con una planeación adecuada que le permita aprovechar al máximo los recursos y potenciales que posee. La planeación del desarrollo es un instrumento indispensable, ya que permite a la administración realizar sus tareas de manera organizada, eficiente, eficaz y responsable, y es el instrumento mediante el cual se encausan y organizan los procesos y las acciones que pretenden mejorar el desarrollo y bienestar ciudadano. Es por ello que la planeación del desarrollo es trascendental en todos los rubros y propósitos del gobierno municipal.

En definitiva, es indiscutible la necesidad de planear en los gobiernos municipales, y es indiscutible también, que no puede pretenderse la realización de plan alguno que no responda a elementales técnicas de confección.

Desafortunadamente, gran cantidad de municipios de México, por sí mismos, no cuentan con la capacidad, herramental y conocimientos suficientes, para dirigir procesos de planeación exitosos y elaborar un plan municipal de desarrollo de manera satisfactoria. De ahí que resulte bastante común que los municipios contraten empresas de consultoría externa para la elaboración de su PMD, muchas veces encontrándose con resultados desalentadores, ya que la empresa contratada adolecía de capacidad suficiente para realizar semejante tarea. La razón principal es que la planeación del desarrollo presenta aspectos y matices muy peculiares, y requiere de habilidades y métodos relativamente distintos de aquellos que utilizan las firmas consultoras, los cuales comúnmente tienen su inspiración en técnicas de planeación para el sector privado.

Por otro lado, la investigación en relación con la temática municipal es muy pobre, existe muy poco escrito y publicado al respecto. En la poca información disponible, predominan los escritos y estudios de tipo documental o básico. Cualquiera que explore la bibliografía sobre el municipio mexicano puede constatar que los trabajos se centran en temas como la evolución histórica, el federalismo, descentralización, y análisis jurídicos sobre su naturaleza y facultades. Los estudios de tipo económico no son tan frecuentes pero existen. Los estudios empíricos son pocos, y la ausencia más notable corresponde a los estudios relacionados con la planeación municipal del desarrollo, específicamente con los planes municipales de desarrollo. Aunado a lo anterior, las publicaciones existentes sobre el municipio, forman un conjunto muy heterogéneo donde confluyen estudios con diversos cuerpos teóricos y constataciones de muy diverso orden. Cuando se estudia la bibliografía relacionada, se entra en un mundo confuso y disperso, y algunas veces contradictorio.

Así, la falta de personal capacitado y la escasez de estudios sistemáticos en relación con la planeación del desarrollo, dificulta aún más la realización de procesos de planeación exitosos por parte de las administraciones locales. Preguntas como: ¿Por qué falla un PMD? ¿Qué es lo que provoca las fallas? ¿Pueden prevenirse o evitarse dichas fallas? ¿Qué es lo que distingue a un buen plan de un mal plan? permanecen aún sin ser abordadas de manera clara y comprensible. Esta situación, constituye uno de los retos importantes que actualmente enfrenta el municipio mexicano.

Es precisamente aquí donde radica el aporte de este trabajo de tesis. Basándose en un análisis del contexto problemático municipal en materia de planeación del desarrollo, la experiencia, y considerando los principios generalmente aceptados por la comunidad de estudiosos del tema, se propone una metodología específica para realizar procesos de planeación municipal del desarrollo, siempre con miras a la elaboración del correspondiente PMD. Para ello se consideraron cuatro vertientes distintas:

- a)** Los trabajos publicados por diversos autores, pretendiendo sintetizar la información dispersa que existe al respecto, y organizándola de manera comprensible.
- b)** Cuando lo consideramos pertinente, hacemos observaciones apoyándonos en análisis propios efectuados a diversos PMD.
- c)** La experiencia adquirida mediante la participación en distintos proyectos realizados por el Laboratorio de Planeación del Departamento de Sistemas de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, y en las vivencias y experiencia que se han adquirido a través de los años, participando en distintos proyectos de carácter municipal.
- d)** Algunos enfoques y herramientas de distintas metodologías de planeación, tomando en cuenta la filosofía de la planeación participativa.

Como punto de partida, en el Capítulo 1, titulado: “Marco Teórico”, se introduce al lector en las nociones básicas que se utilizarán a lo largo de la tesis. Primeramente, se proporciona una definición y caracterización breve del municipio mexicano; luego se incluye una perspectiva que sirve de base para comprender y valorar adecuadamente los distintos enfoques del polémico concepto de desarrollo, destacándose los nuevos paradigmas que comienzan a imperar. Posteriormente, se aborda el tema de la naturaleza de la planeación del desarrollo, y se discute la gran importancia de la participación ciudadana en cualquier proceso de planeación municipal. Finalmente, se describen las técnicas participativas de planeación específicas que constituyen la médula de la metodología que estamos proponiendo, y se proporcionan las definiciones de ciertos conceptos en la forma en que nosotros los entendemos y usaremos a lo largo de la tesis.

En el Capítulo 2, el “Análisis General de las Causas de Falla de los Planes Municipales de Desarrollo en México”, con el fin de obtener un panorama comprensible de las causas que originan que un PMD falle, se proporciona una noción básica de la planeación como función del gobierno municipal. A partir de esta noción básica, se plantea el contexto problemático general en materia de planeación en que se desenvuelven las administraciones municipales mexicanas, y se sientan las bases para examinar la manera en la cual dicho contexto se traduce en problemas específicos del PMD. Con base en la perspectiva general de la función de planeación y la problemática municipal asociada, se plantea que es durante los procesos de elaboración y ejecución del plan, cuando se manifiestan de manera clara los problemas que generan la falla del plan. Finalmente, se procede a categorizar los problemas que originan la falla de un PMD, se define cada una de las categorías y se describe la manera en que se manifiesta la falla.

El Capítulo 3, “Propuesta Metodológica para Elaborar un Plan Municipal de Desarrollo”, constituye la esencia de nuestra tesis. Basándonos en los capítulos 1 y 2, proponemos un proceso de planeación para elaborar un PMD, procurando que éste supere o disminuya en lo posible las causas que producen las fallas. El proceso ha sido ordenado de manera comprensible; es explicado paso por paso, al estilo de un manual. La propuesta está diseñada con base en el rigor metodológico, pero procurando siempre mantener un carácter netamente pragmático.

La metodología se ha elaborado pensando en un proceso dinámico que permita aprovechar los espacios de participación al interior de la sociedad civil, buscando una participación efectiva y un involucramiento directo en la toma de decisiones de los actores sociales clave, procurando generar poder local más natural y menos formal; así como reconocer y validar el saber municipal, fortalecer la democracia participativa, y establecer soluciones consensuadas, prácticas, viables y factibles de ser realizadas. El aspecto de mayor importancia radica en el proceso de planeación participativo y en sus instrumentos operativos (matrices de planeación de proyectos y situaciones). Las matrices constituyen herramientas de fácil manejo para decisores, políticos, burócratas y líderes comunitarios. No son complicadas, no obstante que se encuadran dentro de un marco teórico y conceptual de muy alto nivel.

Los argumentos de la propuesta, se inspiran y provienen de los últimos avances teórico-prácticos presentados por el chileno Carlos Matus en su Planificación Estratégica Situacional, PES; en el Modelo CIDER de Planificación Regional liderado por el colombiano Adolfo Izquierdo; en el método ZOPP (Zielorientierte Projektplanung: planeación de proyectos orientada a objetivos) de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, GTZ, que es una versión inspirada y mejorada del Logical Framework Approach, desarrollado por la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, USAID; en la técnica TKJ, desarrollada en la corporación Sony por Shunpey Kobayashi, que se fundamenta en el método KJ del

antropólogo japonés Jiro Kawakita; en el análisis DAFO, herramienta de planeación estratégica; y en la filosofía de la planeación participativa.

La metodología abarca desde la recolección de información, interpretación de la información recolectada, identificación y descripción de problemas y situaciones, así como la priorización de problemas, hasta la identificación de alternativas de solución, selección de acciones a realizar en la forma de programas y proyectos, un análisis de viabilidad y factibilidad; así como una evaluación económica de cada proyecto. La propuesta no abarca la parte de ejecución del plan, sin embargo formula y prepara sólidamente cada proyecto para que sea ejecutado de manera exitosa.

El trabajo de tesis concluye con tres anexos, el “Marco Normativo de la Planeación Municipal”, las “Pautas para la Selección de Stakeholders” y las “Pautas Básicas para la Selección de Indicadores”. Decidimos incluir estos anexos, porque varios de los argumentos implícitos en la metodología, para su comprensión requieren de al menos un conocimiento básico de cada uno de esos temas. Si el lector no está familiarizado con el sistema mexicano de planeación, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, SNPD, recomendamos que comience leyendo esta parte. En relación con los anexos restantes, conforme se vaya leyendo la propuesta, el lector se dará cuenta de cuando es pertinente abordarlos, ya que lo indicamos claramente.

Finalmente, es necesario hacer notar que la propuesta es de naturaleza ecléctica, no se pretende encontrar el hilo negro de nada, y se puede definir como “Un pequeño ramillete de flores donde sólo el listón es nuestro”. Cabe mencionar que aunque se procuró usar un lenguaje simple y una redacción comprensible para todo mundo, este trabajo está dirigido principalmente a gente versada en las áreas de planeación y desarrollo, así como a la comunidad de municipalistas del país.

Esperamos que este trabajo contribuya propositivamente a la escasa investigación y el continuo debate que gira en torno de la planeación municipal del desarrollo.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

La teoría es asesinada tarde o temprano
por la experiencia.

Albert Einstein

1.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO MEXICANO

El municipio en México, tiene su procedencia o raíz firme y estable, en las estructuras municipales romanas y españolas, considerando que una de las finalidades al crearlo, fue precisamente el que éste se convirtiera en un obstáculo para impedir los posibles excesos de una autoridad central.

Actualmente el municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. El municipio es la célula básica respecto de la estructura política del país.

La palabra municipio proviene del latín, compuesto de dos locuciones: el sustantivo *munis*, que se refiere a cargos, obligaciones, tareas, entre otras varias acepciones; y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

De acuerdo con el CEDEMUN (1998), cualquier definición de municipio hace referencia a su carácter de entidad político-administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores.

El municipio es pues, una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa. El municipio lo integran tres elementos básicos:

- a) **Población.** Es el conjunto de individuos que viven en el municipio, establecidos en asentamientos de diversa magnitud, que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- b) **Territorio.** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio; la porción de territorio de un estado que, de acuerdo con su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- c) **Gobierno.** Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad; el gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

Otros elementos importantes del municipio son la cultura, los valores, ideologías, costumbres, folclore y los ecosistemas.

El territorio y la población son los datos básicos que permiten identificar tipos de municipios. Según el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN, 1998), los tipos de municipio que existen en México son los siguientes:

- **Municipio rural.** Es el que lleva a cabo principalmente actividades propias del sector primario. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. En varios de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas. Se considera además que su población es menor de 5,000 habitantes.
- **Municipio semiurbano.** Prevalecen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, y donde predominan las actividades agropecuaria, forestal y pesquera, en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos municipios se presentan también, carencias de infraestructura y equipamiento. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados y una cabecera municipal que presenta características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre 10,000 y 15,000 habitantes.
- **Municipio urbano.** Las principales actividades que se realizan en el municipio son industriales, de comercio y servicios. Por lo general son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y, en algunos casos, presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamientos de cobertura estatal y regional (salud, educación etc.). Estos municipios reciben migrantes del medio rural y están constituidos por localidades que alcanzan una población de más de 15, 000 habitantes.
- **Municipio metropolitano.** Son municipios conurbados o periféricos a una ciudad central y forman parte de una zona metropolitana. Se realizan distintos tipos de actividades industriales y de servicios, inclusive actividades agrícolas de subsistencia. Para muchos trabajadores es el lugar en el que han construido precarias viviendas donde viven con sus familias, pero están obligados a trasladarse diariamente a sus lugares de empleo localizados en la ciudad central, por lo que pierden muchas horas, energía y dinero en el transporte. En un número importante de este tipo de municipios, el rápido crecimiento poblacional y el bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo urbano

y social que condicionan su organización y funcionamiento. Presentan un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del crecimiento y el déficit de viviendas populares o del medio rural, ya que en ellos se encuentran actividades generadoras de empleo. Los municipios metropolitanos, geográficamente conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados. Presentan una población superior a los 100, 000 habitantes.

México cuenta actualmente con 2,451 municipios, de los cuales aproximadamente el 21% son rurales, 48% semiurbanos, 28% urbanos, y 3% metropolitanos. Alrededor del 53% se encuentran en situación de alta o muy alta marginación, 24% en situación de mediana marginación, y 23% viven en condiciones de baja o muy baja marginación (SEDESOL, 2002).

1.2 ¿QUÉ ES EL DESARROLLO?

El desarrollo es un tema que ha sido y es ampliamente discutido y debatido. Puede significar cosas distintas para personas o sociedades distintas. De ahí la importancia de contar con alguna noción general o perspectiva básica de su significado, que nos permita valorar adecuadamente qué es lo que se busca, o incluso qué es lo que se debería de buscar, cuando los gobiernos se dan a la tarea de elaborar un plan de desarrollo.

1.2.1 Perspectiva básica

Es fácil darse cuenta al revisar trabajos respecto del tema, que la evolución de las ideas acerca del desarrollo ha sido un proceso de carácter polémico y conflictivo, donde las numerosas corrientes y las distintas interpretaciones a veces tornan las cosas confusas. El desarrollo se analiza de múltiples formas y desde puntos de vista e interpretaciones muy distintas; en consecuencia, los estudios existentes forman un conjunto muy heterogéneo, en el cual se encuentra una gran variedad de teorías y constataciones empíricas de distintos tipos.

En la bibliografía, el concepto desarrollo generalmente presenta dos connotaciones: una, que se refiere a una imagen objetivo (qué es el desarrollo) y otra que se refiere a un proceso (cómo se alcanza esa situación de desarrollo, cuáles son los medios que conducen al desarrollo). En menor cantidad (o tal vez menos difundidos), existen autores cuyo interés principal es el subdesarrollo. De manera similar, el subdesarrollo adquiere dos connotaciones: una, que consiste en la explicación de las causas que originan o mantienen la condición de subdesarrollo, y otra que se refiere a los procesos para superarlo. Tanto en uno como en otro sentido, han surgido numerosas interpretaciones y escuelas de pensamiento, algunas de las cuales se confrontan debido a la ideología que las sustenta.

El estudio del desarrollo y del subdesarrollo en ocasiones se vuelve confuso, principalmente por tres razones:

1. La numerosa cantidad de escuelas de pensamiento, corrientes o interpretaciones (paradigmas existentes). Los estudiosos del tema se ven influidos por valores y cultura, así como por uno o varios paradigmas dominantes que *a priori* de alguna manera condicionan la naturaleza de sus investigaciones.
2. La delimitación del objeto de estudio. Dependiendo del contexto en que se desarrollen (nacionalidad, paradigma dominante, ideología, valores, cultura etc.), los investigadores adquieren ciertos enfoques o puntos de vista más o menos definidos. Con base en esos enfoques subjetivos, previamente adquiridos, los autores escogen unos u otros elementos o incluso un área del desarrollo o del subdesarrollo que consideran más relevante y proceden a estudiarlo, muchas veces sin tomar en

cuenta el contexto global o las interrelaciones que existen con otros elementos importantes que debieran ser considerados. Esta actitud marcadamente analítica provoca llegar a conclusiones que son fácilmente cuestionables, ya que se pretende hacer generalizaciones a partir de estudios muy específicos o reducidos.

3. Los métodos de estudio. Dependiendo de la metodología usada, se pueden obtener distintos resultados para la misma cuestión bajo estudio. Por ejemplo, un estudio de carácter práctico, de campo, puede demostrar en los hechos, comportamientos completamente diferentes de los pronosticados mediante los modelos teóricos. Esto nos lleva a una cuestión bastante interesante: algunos estudiosos, entre los que destaca el filósofo contemporáneo Karl Popper (véase por ejemplo a Miller, 1995), afirman que los sistemas sociales son dinámicos y evolutivos, esta es la causa principal por la que no es posible realizar experimentos bajo las mismas condiciones, ni crear leyes sociales similares a como se hace en las ciencias naturales. En otras palabras, el método científico, tal y como se conceptualiza actualmente, no es lo suficientemente adecuado para abordar y estudiar los fenómenos de tipo social. De ahí que, aunque los estudiosos sociales utilizan herramientas científicas, no se les puede considerar como científicos. Popper insinúa que se podría entonces hablar de un grado o nivel de “empirismo”, mismo que de alguna forma afecta de manera importante el desarrollo de una investigación de tipo social y, por ende, los resultados obtenidos.

Mucho del debate en torno al desarrollo se debe a que no se distingue claramente entre lo que son los conceptos, las teorías, y los procesos y estrategias.

Con base en el diagrama siguiente, se intenta clarificar las dimensiones y los aspectos involucrados en la discusión de los asuntos relacionados con el tema. Véase la **figura 1.1**

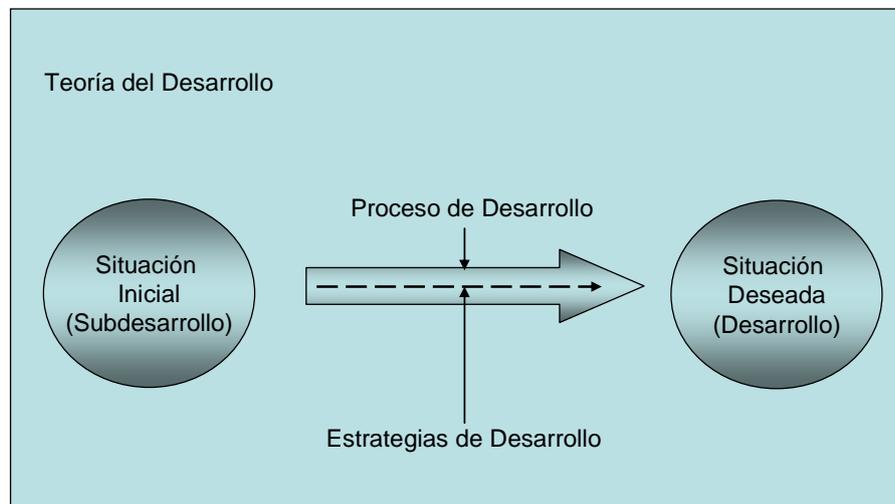


Figura 1.1 Modelo Conceptual para el Estudio del Desarrollo.

La situación deseada, llamada desarrollo, contiene la respuesta a la pregunta ¿Qué es el desarrollo? Dependiendo de quien responda, esta respuesta siempre implicará juicios de valor o valores asociados al que responde. Siempre reflejará nociones o ideas de lo que debiera ser entendido por desarrollo. Habitualmente, estas nociones se formulan como objetivos de desarrollo, ya sea en términos de condiciones particulares que deben alcanzarse o en términos de cierta dirección deseable del cambio. Véase la **figura 1.2**.

Por lo general, los objetivos de desarrollo se fijan como resultado de una comparación, es decir, se pretende imitar a los que están en mejores condiciones. También pueden ser resultado de aspiraciones que nacieron de manera independiente de cualquier comparación. En este caso, los objetivos de desarrollo así fijados, pueden no ser compartidos por otros actores o incluso estar en conflicto con ellos.

La situación inicial o actual, llamada subdesarrollo, contiene la respuesta a la pregunta ¿Qué es el subdesarrollo? De la misma manera que en el caso del desarrollo, la respuesta depende de quien conteste. Sin embargo, el subdesarrollo se concibe como una situación ampliamente reconocida por la región¹ como indeseable, nociva o desfavorable. Las nociones de subdesarrollo generalmente se formulan o se plantean en términos o en función de condiciones particulares que deben superarse. Véase la **figura 1.2**.

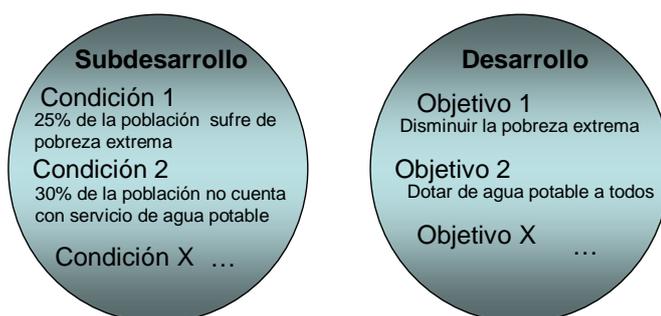


Figura 1.2 Las nociones o ideas de desarrollo, generalmente se formulan como objetivos a alcanzar. Las nociones o ideas de subdesarrollo, generalmente se formulan como condiciones que deben superarse.

El proceso dinámico de cambio, mediante el cual una región se mueve desde la situación subdesarrollada hacia la situación deseada de desarrollo, es lo que llamamos proceso de desarrollo. La naturaleza del proceso de desarrollo está marcada por la fuerza inicial que lo impulsa, es decir, hay procesos de desarrollo inspirados en superar las causas y condiciones del subdesarrollo, y hay procesos de desarrollo inspirados en alcanzar objetivos de desarrollo. Se debe tener cuidado de no confundir estas dos maneras de ver las cosas. Los dos enfoques pueden ser muy distintos en determinado momento y cada uno se corresponde con diferentes escuelas de pensamiento. Por ejemplo, la escuela del subdesarrollo hace notar que un país pobre sufre cierta opresión o imposiciones de otros más fuertes. Si el país pobre se fija objetivos de desarrollo que están en contra de los intereses del más fuerte, existirán influencias externas que impedirán su alcance. Esta condición de sometimiento es una condición de subdesarrollo, y para alcanzar los objetivos de desarrollo que el país pobre desea, primeramente debe superar dicha condición.

La teoría del desarrollo busca contestar preguntas tales como: ¿Cómo pueden superarse las condiciones de subdesarrollo o cómo pueden promoverse los objetivos de desarrollo que fueron previamente especificados y escogidos? ¿Qué condiciones posiblemente obstruirán, retardarán o afectarán negativamente el progreso hacia lo que se quiere? ¿Qué relaciones causales o principios pueden aplicarse a la comprensión del proceso de cambio? ¿Cuáles son los actores que juegan roles dominantes y qué intereses tienen? ¿De qué manera afectarán los cambios a los distintos grupos sociales y a las distintas regiones? etc. Preguntas como éstas implican valores. Al pretender contestarlas se fija la pauta para comenzar a explicar cómo está estructurada y cómo funciona la realidad social. Esto es muy distinto de indicar cómo debiera estar estructurada o cómo debiera funcionar, y también es distinto de indicar qué es lo que se debe superar.

¹ Entiéndase como región un país, un estado o un municipio o cualquier agrupación total o parcial de los mismos.

Las teorías del desarrollo contienen significativos elementos de carácter normativo, sin embargo, pueden ser sujetas a pruebas de validación o invalidación, mediante los estudios empíricos de las condiciones actuales o de las experiencias históricas.

Las estrategias de desarrollo o estrategias para superar el subdesarrollo, constituyen una noción abstracta, y se refieren esencialmente a las acciones e intervenciones que se usan para promover apropiadamente objetivos de desarrollo previamente definidos, o superar condiciones de subdesarrollo previamente identificadas. Nuevamente, las estrategias están cargadas de valores. Esto se debe a que los objetivos son “escogidos” para alcanzarse, o las condiciones de subdesarrollo son “escogidas” para superarse. Sin embargo, si uno se basa en hechos, existe la posibilidad de intuir *a priori*, que estrategias son las más efectivas y bajo que condiciones, para alcanzar los objetivos de desarrollo, o para superar las condiciones de subdesarrollo.

En realidad, ninguna estrategia puede garantizar su éxito, siempre se tendrá que esperar a que sea implementada para ver cómo funcionó. Una estrategia que haya sido exitosa en una región, puede ser un rotundo fracaso en otra, incluso aun cuando las regiones sean bastante parecidas.

En la práctica, los tomadores de decisiones al igual que los investigadores, frecuentemente tienen muy poca perspicacia con respecto a las relaciones causales, los contextos relevantes y la evolución de las cosas que deben tenerse presentes a la hora de elegir alguna estrategia. En la mayoría de los casos las estrategias son reflejos de prejuicios, ideologías o preferencias personales.

Las estrategias son solamente un componente del proceso de desarrollo. El proceso es un todo mucho más complejo que incluye a los involucrados directos llámense sociedad y dirigentes o afectados y tomadores de decisiones. Incluye a los involucrados indirectos o agentes externos que tienen poder para afectar el proceso. Incluye a los intereses, tanto de involucrados directos como indirectos, mismos que pueden ser de tipo político, económico, social, personal, coyuntural etc. Incluye también a las relaciones existentes entre los distintos actores, motivadas y originadas principalmente por las relaciones visibles y subyacentes de sus distintos intereses.

1.2.2 Evolución del concepto desarrollo

Las primeras aproximaciones al significado del desarrollo tienen su origen en la esfera de los economistas.

Se podría decir que Adam Smith fue el primer “economista del desarrollo”, y que su obra *La Riqueza de las Naciones*, publicada en 1776, fue el primer tratado de desarrollo. Smith perteneció a la escuela clásica, junto con David Ricardo y Thomas Malthus. A la escuela clásica le sucedieron la heterodoxia clásica de Marx, la escuela neoclásica, la innovación de Schumpeter, el pensamiento keynesiano y post-keynesiano y más recientemente la escuela neoliberal. También surgen otras escuelas de pensamiento que rompen con las ideologías neoliberales, entre ellas están el estructuralismo latinoamericano y el neomarxismo. Aunque cada una de estas escuelas de pensamiento posee una concepción propia del desarrollo, tienen una característica común: su enfoque economicista.

Podemos dividir la historia del concepto de desarrollo en dos grandes períodos, y asociar a cada uno de ellos una línea de pensamiento general. La segunda guerra mundial será el punto de referencia.

Aproximadamente hasta 10 años después de la II Guerra Mundial, tiene auge lo que aquí llamaremos los paradigmas tradicionales, con una visión economicista del desarrollo. En los años 60 aproximadamente, el paradigma tradicional del desarrollo comienza a perder fuerza

y surgen nuevos paradigmas. La visión del desarrollo de los paradigmas contemporáneos se aleja de la visión economicista tradicional, y se centra más en el ser humano. Véase la **figura 1.3**.

Ninguna escuela de pensamiento ligada a los paradigmas tradicionales ha definido claramente el significado de desarrollo, simplemente a éste se le asocia con bienestar material, y se centran en las maneras de alcanzar ese bienestar material. Es hasta el surgimiento de los paradigmas contemporáneos que nace una definición de desarrollo, y se hace una diferencia clara entre el concepto o significado de desarrollo y las formas o maneras que existen para alcanzar dicho desarrollo.

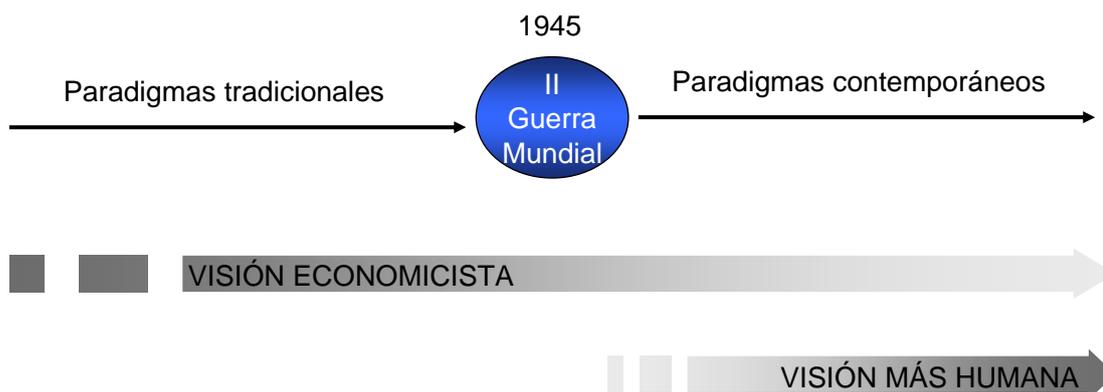


Figura 1.3 Evolución del concepto desarrollo.

1.2.3 Paradigmas tradicionales del desarrollo

Dentro de los paradigmas tradicionales pueden distinguirse dos enfoques: un enfoque ortodoxo y uno más heterodoxo. Para el enfoque ortodoxo, que tuvo su auge poco después de la II Guerra Mundial, el desarrollo es visto como un fenómeno puramente económico, centrado en el crecimiento económico, donde el rápido crecimiento del PNB y del PIB, automáticamente de alguna manera se difunde a las masas en la forma de empleos y otras oportunidades económicas, o automáticamente crea las condiciones necesarias para la distribución amplia de los beneficios económicos y sociales originados por el crecimiento económico. Hablar de desarrollo es sinónimo de crecimiento económico. Bajo esta concepción utilitaria, el índice que escogió y con el que se obsesionó la “escuela del crecimiento económico”, para medir el nivel del desarrollo, fue el PIB. Los problemas de la pobreza, desempleo y distribución del ingreso, son de importancia secundaria. Véase la **figura 1.4**.



Figura 1.4 Significado Tradicional Ortodoxo del Desarrollo.

Par el enfoque heterodoxo, que tuvo más auge de los años 50 a los 60 aproximadamente, el desarrollo se sigue centrando en el crecimiento económico, al cual se considera como un fin en sí mismo y no como un medio. Sin embargo, surge la inquietud de la “equidad”. Es decir,

se piensa que el bienestar se logra mediante el crecimiento económico equitativo. Véase la **figura 1.5**.



Figura1.5 Significado tradicional heterodoxo del desarrollo.

Entre los paradigmas tradicionales del desarrollo podemos mencionar a la escuela neoliberal y a la escuela tecnócrata. Actualmente, los paradigmas tradicionales del desarrollo siguen existiendo con mayor o menor fuerza en muchas regiones del mundo bajo distintas facetas.

1.2.4 Paradigmas contemporáneos del desarrollo

La experiencia de los 50 y de los 60 mostró que, aunque muchos países del tercer mundo habían alcanzado sus metas de crecimiento económico, los niveles de vida de la mayoría de las masas permanecían sin cambio. Esto indicó que algo andaba muy mal con la estrecha concepción de desarrollo que se tenía. Así, a finales de los 60 y principios de los 70, ante la elevación y diseminación de la pobreza, la distribución desigual del ingreso y el constante aumento del desempleo, el enfoque economicista del desarrollo pronto comenzó a ser atacado por muchos intelectuales, políticos y economistas. En síntesis, durante los 70 el desarrollo comenzó a ser redefinido en términos de la reducción o eliminación de la pobreza, la desigualdad y el desempleo; todo ello dentro en el contexto de una economía en crecimiento. Sin embargo, sigue sin definirse claramente al desarrollo.

Posteriormente, a finales de los 70 se empieza a destacar la importancia de los aspectos humanos del desarrollo. Este enfoque entiende que uno de los aspectos fundamentales del desarrollo es la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos; es decir, erradicar la pobreza, extender la educación y asegurar una nutrición y unos niveles sanitarios adecuados. Sin embargo, es hasta los 80, cuando comienzan a cristalizar los paradigmas contemporáneos del desarrollo. Estos enfoques no suponen una ruptura con los paradigmas precedentes, pues siguen considerando necesario el crecimiento económico, incluso recomiendan adoptar mecanismos de ajuste para preservarlo, pero ahora se le concibe como un medio para alcanzar elevados niveles de desarrollo y no como un fin en sí mismo.

Dos paradigmas contemporáneos son los que actualmente están adquiriendo mayor importancia y auge: El paradigma del desarrollo humano, y el paradigma del desarrollo sostenible.

El paradigma del desarrollo humano

En la década de los 90's surgen reflexiones novedosas que centran su preocupación en la persona del ciudadano al que está dirigida la acción del desarrollo. Es así que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, bajo coordinado por Mahbub ul Haq, propone una nueva concepción del desarrollo: el denominado desarrollo humano, y un nuevo indicador para medirlo: el índice de desarrollo humano, IDH (PNUD, Reporte Sobre Desarrollo Humano, 1990).

Los precedentes más directos del concepto del PNUD derivan de la noción de desarrollo, como proceso de expansión de las capacidades humanas, formulado por Amartya Sen (Sen,1990); el llamado "Enfoque de las necesidades básicas" planteado por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en 1974; y el "Desarrollo a escala humana" liderado por

Manfred Max-Neef y popularizado por la Fundación Dag Hammarskjöld a mediados de los 80 (Max-Neef, 1994).

Es así que en 1990 por primera vez se cuenta con una definición de desarrollo:

“El Desarrollo Humano es el proceso mediante el cual se ofrecen mayores opciones y oportunidades a las personas. Entre éstas, las más importantes son poder vivir una vida larga y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente y aceptable. Otras opciones y oportunidades incluyen la libertad política, garantía a los derechos humanos y la dignidad”

PNUD, 1990.

El desarrollo humano es el proceso de aumentar las opciones y oportunidades de las personas. En principio, estas oportunidades y opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo. Sin embargo, en todas las nociones de desarrollo hay tres que son esenciales para la gente: vida larga y saludable, acceso a la educación y acceso a los recursos necesarios para un estándar de vida decente y aceptable. Si no es posible contar con estas opciones esenciales, otras oportunidades permanecerán inaccesibles.

Pero el desarrollo humano no termina aquí, otras opciones y oportunidades altamente valoradas por la mayoría de la gente varían desde la libertad política, económica y social, hasta las oportunidades que nos permitan ser creativos y productivos, vivir dignamente y disfrutar de nuestros derechos humanos.

El desarrollo humano sostiene que el propósito del desarrollo es mejorar la vida de las personas. La pobreza es mucho más que restricciones impuestas por la falta de ingresos, también implica la falta de condiciones básicas para una vida plena y creativa, ya que es difícil que las personas enfermas participen en las decisiones que afectan a su comunidad o que tomen decisiones que afectan a su propia vida. Estas privaciones reflejan las diferencias entre pobreza humana y pobreza de ingresos.

El desarrollo humano tiene dos lados: la formación capacidades humanas (tal como salud mejorada, mayor conocimiento y mejores habilidades), y el uso que las personas dan a sus capacidades adquiridas (para su tiempo libre, para propósitos productivos o para participar en asuntos políticos, culturales o sociales). Si el desarrollo humano no equilibra estos dos lados, puede generarse una considerable frustración.

De acuerdo con este concepto de desarrollo humano, el ingreso es claramente solo una de las opciones que a las personas les gustaría tener, aunque una muy importante. Sin embargo, el dinero no es la suma total de las vidas de las personas. Así, el desarrollo debe ser más que el crecimiento del ingreso y las riquezas. Debe enfocarse en la persona.

Algunas veces, se sugiere que el dinero es un trampolín para las otras opciones humanas, debido a que el acceso al dinero permite comprar cualquier otra opción. Esto es solo parcialmente cierto por varias razones:

- El ingreso es un medio, no un fin. Puede usarse para comprar medicinas o drogas. El bienestar de una sociedad depende mucho del uso que le da a sus ingresos, y no tanto del nivel del ingreso en sí.
- La experiencia muestra varios casos de países con altos niveles de desarrollo humano a modestos niveles de ingreso, y países con altos niveles de ingreso y pobres niveles de desarrollo humano.
- Los ingresos presentes de un país ofrecen poca guía en relación con sus ingresos futuros. Si ya ha invertido en su gente, su potencial de ingreso puede ser mucho más alto que lo que se infiere a partir de su actual ingreso y viceversa.

- Los crecientes problemas en las naciones industrializadas y ricas, muestra que los altos niveles de ingreso por sí mismos no garantizan el progreso humano.

La verdad simple es que no hay una conexión automática entre crecimiento económico y progreso humano. Una de las mayores preocupaciones del análisis del desarrollo es buscar como se puede crear y reforzar esa conexión.

El paradigma del Desarrollo Sostenible

Los antecedentes del desarrollo sostenible se remontan a partir de los 60, cuando se empezaron a concertar acuerdos y diversos instrumentos jurídicos para evitar la contaminación marina; y en los 70, cuando se redoblaron esfuerzos para ampliar la lucha contra la contaminación en otros ámbitos. En la Conferencia de las Naciones Unidas acerca del Medio Ambiente y el Desarrollo en Estocolmo en 1972, se incorporó a los temas de trabajo de la comunidad internacional, la relación entre el desarrollo económico y la degradación ambiental, además de la implantación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que es el principal organismo en materia de medio ambiente. Desde 1973 se han creado nuevos mecanismos y buscado medidas concretas y nuevos conocimientos para solucionar los problemas ambientales mundiales.

Hay diversas definiciones de desarrollo sostenible. La definición más reconocida y vigente fue empleada por primera vez en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU (Comisión Brundtland, creada en 1983). Actualmente, esta definición la usan organismos internacionales, como el Banco Mundial.

“Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”

Cita del Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común. (Oxford: Oxford University Press, 1987)

El desarrollo sostenible agrupa las necesidades u objetivos del ser humano en tres grandes apartados: Sociales, Ambientales y Económicos. Algunas de estas necesidades se muestran en la **figura 1.6**.

Los estudiosos de esta área afirman que el potencial para satisfacer las necesidades de generaciones futuras, depende de las decisiones que se tomen ahora en relación con los objetivos sociales, económicos y ambientales, y del resultante equilibrio entre las consecuencias de dichas decisiones.

Además, las decisiones que se tomen para un objetivo necesariamente afectarán de alguna manera a otros objetivos, es decir, existe interdependencia.

Aunque muchos de los objetivos parecieran estar en conflicto en el corto plazo (por ejemplo el crecimiento industrial puede entrar en conflicto con la preservación de recursos naturales), en el largo plazo, el uso racional y responsable de los recursos actuales ayudará a que se cuente con recursos para satisfacer las necesidades dentro de muchos años.

Para la ONU la cuestión del medio ambiente es parte integral del desarrollo económico y social y éstos no se podrán lograr sin la preservación del medio ambiente. En este sentido, las Naciones Unidas han sido pioneras al tratar el tema, enfocándose inicialmente en el estudio y la utilización de los recursos naturales y en la lucha porque los países - en especial aquellos en desarrollo- ejercieran control de sus propios recursos naturales

De esta manera, el concepto de desarrollo sostenible se centra en la relación que el ser humano y sus necesidades tienen con el ambiente que les rodea, en proteger el planeta y en mantener los equilibrios.

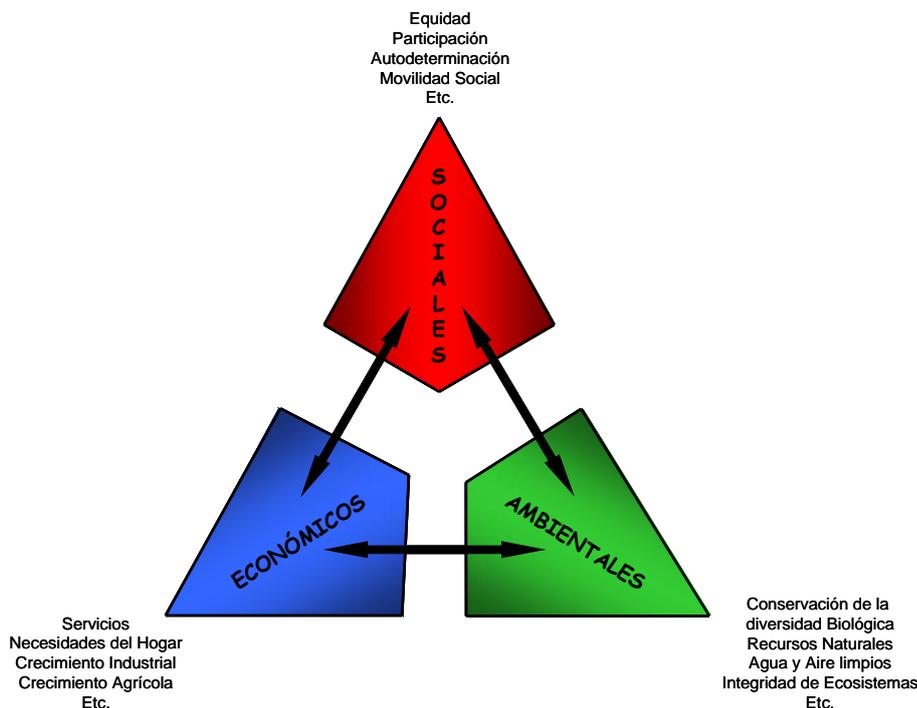


Figura 1.6. Clasificación de las necesidades humanas de acuerdo con la concepción del desarrollo sostenible.

Nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible

Más recientemente, muchos autores han consentido en la conveniencia de unificar las concepciones del paradigma del desarrollo humano y del desarrollo sostenible. Al paradigma resultante se le conoce como el paradigma del Desarrollo Humano Sostenible. Este paradigma plantea lo mismo que el paradigma del desarrollo humano, pero agrega la necesidad de sostenibilidad a todo proceso, mediante el cual se expanden las opciones y oportunidades. En la **figura 1.6** se muestran los puntos clave del paradigma del desarrollo humano sostenible.

“El Desarrollo Humano Sostenible es la ampliación de las opciones y capacidades de los individuos a través de la formación del capital humano y social para suplir de la forma más equitativa posible las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras, 2005

El desarrollo humano sostenible es pues, a lo que se aspira. Los medios de llegar a ese desarrollo humano dependerán de la ideología, valores y creencias de la sociedad correspondiente.

Finalmente, hemos de aclarar que cuando se habla de desarrollo económico, desarrollo social, desarrollo tecnológico u otros tipos de desarrollo, no se comete un error. Hablar de desarrollo económico, es tan legítimo y útil, como lo es hablar de desarrollo cultural o

político, siempre y cuando se tenga bien presente que hay una conveniencia metodológica implícita en ello.



Figura 1.6. Los pilares del Desarrollo Humano Sostenible.

En la medida en que las actividades económicas, culturales, políticas etc., se separan para ser estudiadas como categorías aparte, pueden concebirse subsistemas de desarrollo. Esto en cierta manera facilita el estudio a conciencia de alguna faceta específica del proceso de desarrollo. Sin embargo, debe quedar bien claro que el desarrollo es un proceso social total. Incluye en mayor o menor grado todas las actividades y facetas del ser humano, y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial podemos hablar de desarrollo económico, tecnológico, político o cualquier otro.

1.3 NATURALEZA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

Tal como lo indica Chapoy (2003), la planeación en los organismos públicos es un instrumento de la política de desarrollo que hace posible establecer políticas coherentes de crecimiento expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, y que facilita tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses sociales, e incluyendo los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como los instrumentos para alcanzarlos. Este método permite realizar profundas transformaciones estructurales y forzar el ritmo de desarrollo. La idea central de la planeación es la racionalidad, esto significa que entre la multitud de posibilidades de acción es necesario elegir entre ellas, las que sean más adecuadas para la realización de los valores finales a los que tiende la autoridad encargada de la planeación; lo que implica seleccionar entre objetivos, procedimientos, programas, proyectos y actividades concretas.

La planeación es el proceso mediante el cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo de un país, así como de sus estados y municipios, se postulan las metas de su crecimiento; pero la elaboración de planes programas y proyectos no tiene sentido si no se traducen en acción, porque para ser efectiva la planeación debe abarcar el conjunto de actividades que conduzcan a las transformaciones establecidas en sus metas y propósitos, es decir, debe traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos previamente fijados, lo que hace indispensable establecer programas anuales de gestión

gubernamental, con el cálculo de los recursos requeridos para hacer realidad en la acción inmediata los objetivos a largo y mediano plazo de un plan de desarrollo que incluya el programa de inversiones públicas debidamente jerarquizadas y justificadas, así como el de sus programas, proyectos y actividades.

Rodríguez (2000), hace tres observaciones interesantes:

- a) La planeación es una herramienta de poder, que sirve para que éste se conserve y para precisar y ejecutar un proyecto político. Sus métodos e instrumentos no son inocentes; detrás subyace un paradigma o ideología que, de una u otra forma, confiere a la planeación una racionalidad particular y que acota su potencialidad y utilidad.
- b) El planeador no es un técnico neutro desprovisto de preferencias, valores y sesgos ideológicos; él mismo conforma o integra una fuerza social que lucha para mantener vigente o imponer un proyecto.
- c) El plan emerge de un aparato cuya misión principal es instrumentar, según cierto estilo de administración, los objetivos políticos y las estrategias de un gobierno dado. La eficacia y eficiencia de dicho plan se determinan por el grado en que se ajusta o responde al proyecto que diseña, instrumenta, controla y evalúa.

Hay que tener presente que cualquier proceso de planeación se encuentra inmerso en un contexto complejo de relaciones económicas, políticas y culturales del que no se puede prescindir voluntariamente. Así, la planeación del desarrollo no solamente es un proceso técnico, sino también es un proceso político. No existe planeación efectiva sin poder político que permita decidir e implantar.

Incluso, algunos enfoques críticos afirman que, desde el punto de vista gubernamental, la planeación juega un rol político, y la tecnocracia provee legitimidad al aparato estatal.

1.4 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

La base del desarrollo, vista a través del paradigma del desarrollo humano sostenible, es “la habilidad de la gente para ayudarse a sí misma y para influenciar el mundo” (Sen, 1999).

El desarrollo humano sostenible cree que la gente no debe ser vista como un agente pasivo, receptora de beneficios; sino que debe ser activamente involucrada en la formación de su propio destino. Cada persona debe ser vista como “actor y juez” en lugar de “beneficiario”. Debe involucrarse en la vida de la comunidad y tomar decisiones en relación con los asuntos que le afecten a ella y a la sociedad en general. Es la gente directamente involucrada la que debe participar y decidir qué es lo que debe escogerse. El rol de la participación también se extiende a las elecciones de los medios por los que se alcanzará lo escogido.

El Banco Mundial, puso el debate de la participación como un tema central en las estrategias de desarrollo. Para el Banco Mundial, la participación es “un proceso a través del cual los stakeholders influyen y comparten control sobre las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que las afectan” (Banco Mundial, 2001).

Mediante la toma de decisiones democráticas, uno puede ser agente de su propio desarrollo. Las decisiones democráticas pueden tomarse mediante el uso de estructuras

políticas democráticas existentes (tal como representantes electos por votación, un sistema político representativo y plural, elecciones libres, libertad de expresión etc.), o a través de la toma participativa de decisiones, la cual es una manera de asumir decisiones donde se involucra directamente a las personas y se omiten los mecanismos democráticos normales. Es importante mantener separadas las dos formas, porque los mecanismos participativos de toma de decisiones, mismos que omiten las estructuras políticas democráticas existentes, frecuentemente son incapaces de transformar en acciones las decisiones tomadas, porque fallan en tomar en cuenta las estructuras de poder involucradas en los procesos políticos de toma de decisiones. Es por ello que es importante hacer distinción entre las dos principales formas, mediante las cuales la gente participa en las decisiones que las afectan.

Un buen proceso de planeación del desarrollo debe brindar la posibilidad real de intervención a todos aquellos que representan grupos de interés en el municipio, considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores con el fin de priorizar problemas y acciones, concertar en pro del interés general y lograr el máximo nivel de beneficio social posible. Al hacerlo, los actores sociales dejan de ser solamente receptores y se convierten en protagonistas del proceso de búsqueda del desarrollo, proporcionan conocimiento e información acerca de la realidad municipal, detectan problemas y necesidades y elaboran propuestas y soluciones a los retos vigentes. La participación social en el diseño de las estrategias de desarrollo municipal, amplía la gobernabilidad y garantiza la legitimidad de un gobierno municipal, porque las relaciones entre ciudadano y gobierno se hacen más fuertes al tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta y consensuada.

Por otro lado, como los problemas son cada vez más complejos e interrelacionados, se requiere de la opinión e información de los distintos actores sociales involucrados, lo cual eleva la probabilidad de éxito de las estrategias de desarrollo que sean formuladas mediante el análisis de sus diferentes puntos de vista.

Cuando se habla de participación en el proceso de elaboración del PMD, se hace alusión al grado de concertación y discusión del plan, a la construcción de un proceso participativo. No se trata de reunir a la comunidad para que avale decisiones ya tomadas, una efectiva participación implica que realmente la comunidad organizada y responsable tenga voz y voto en la toma de decisiones que la afectan, obviamente bajo el liderazgo del alcalde que la misma comunidad eligió.

La participación es un punto clave cuando se discute el éxito del desarrollo local. Es especialmente importante incluir aquellos grupos a los que comúnmente no se les involucra en las discusiones técnicas y políticas, que frecuentemente pertenecen a sectores sociales débiles o en desventaja. De esta manera, la participación va más allá de la contribución técnica, la provisión de información, o acuerdos políticos. También, por mencionar solo algunas funciones, la participación debe alentar la articulación de necesidades e intereses específicos, hacer que los "grupos olvidados" sean escuchados, invitar al consenso, crear compromiso y permitir elaborar programas y proyectos de acuerdo con las necesidades particulares de distintos grupos sociales.

Los niveles de participación ciudadana.

La profundidad que puede alcanzar la presencia de la ciudadanía en la gestión pública, puede ir desde una excesiva desconexión del individuo o grupo en relación a la gestión, hasta niveles de interacción pautados por fuertes niveles de consenso y peso social en la deliberación pública.

El Banco Mundial distingue cuatro niveles de participación de acuerdo con el grado en que los stakeholders participan en las decisiones:

- **Compartiendo información.** El gobierno informa al público de lo que se está haciendo.
- **Consultando.** Un gobierno consulta y pregunta la opinión del público antes de tomar cualquier decisión.
- **Colaboración.** El público toma en conjunto con el gobierno las decisiones y participa en su ejecución.
- **Empowerment.** El gobierno otorga totalmente la toma y ejecución de decisiones al público.

La visión de la participación del Banco Mundial enfatiza esencialmente en el rol instrumental que juega la participación en la reducción de la pobreza: “el objetivo final de la participación es elevar la rendición de cuentas, transparencia y eficacia de las estructuras gubernamentales en la promoción del desarrollo y reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2001). El supuesto implícito entre el mecanismo de participación y la reducción de la pobreza es que, si las personas que se ven afectadas por una decisión participan en ella, se tomarán las decisiones que más les convengan.

Otra caracterización de los niveles de participación ciudadana (similar a la del Banco Mundial), es la siguiente:

- **En la Información:** Es la disposición de información oportuna sobre el tejido público social de la comunidad local, regional o nacional. De esta manera se asegura el conocimiento racionalizado de la población acerca de su entorno. Esto incluye el acceso a la información de cómo se está gobernando un determinado ámbito territorial o funcional, y qué resultados se han ido logrado durante esa gestión.
- **En la Consulta:** Es el conjunto de posibilidades y oportunidades institucionales o de naturaleza intencional-voluntaria con que cuenta la ciudadanía, para que sean visibilizadas sus opiniones sobre todas aquellas decisiones que les afecten directa o indirectamente en su destino social. Este nivel no obliga legalmente a las autoridades a actuar según la opinión de la gente, pero si se puede convertir en una potencial fuente de legitimación social de la gestión pública, en la medida en que las decisiones sean producidas en atención a la búsqueda del bien público.
- **En la decisión:** Es el conjunto de posibilidades y oportunidades para participar en la formación final de la voluntad que determinará un curso de acción específico. Generalmente, y en condiciones idóneas de funcionamiento del sistema de representación, ese nivel de profundidad lo debería ejercer la autoridad, previa información y consulta a la ciudadanía afectada. Sin embargo, para decisiones de mayor magnitud, es conveniente, que el gran decisor sea la población. En ámbitos donde la crisis del sistema de representatividad ha mermado la confianza ciudadana, se han introducido diversos mecanismos de participación directa a manera de salvaguardar los intereses de los grupos sociales virtualmente desconectados de la gestión pública. De cualquier forma, fuera del privilegiado ámbito local, no debe abusarse de la participación directa en la toma de decisiones, so pena de poner en riesgo la gobernabilidad de un determinado ámbito funcional o territorial.
- **En el Control:** Es el conjunto de posibilidades y oportunidades de la población para ejercer acciones de vigilancia e intervención correctiva sobre la gestión pública, ya que, una vez tomada la decisión, se requiere también de mecanismos que permitan la verificación del cumplimiento de la misma.

- **En la ejecución:** Este es un ámbito de profundidad que merece un delicado análisis, ya que si proviene de un proceso de formación de voluntad concertado, mediante los niveles anteriores, es entonces, un salto cualitativo importante en la plenitud de la participación. En cambio, si la ejecución se refiere a proyectos o decisiones no tamizadas debidamente por la opinión ciudadana, en este caso, podría tratarse más de una pseudo-participación.

Es importante mencionar que la participación ciudadana no significa involucrar a todos en cada aspecto de la gestión gubernamental. Cada nivel de participación exige cierto perfil para que se logren obtener buenos resultados. La respuesta a preguntas como: ¿Quién debe participar? ¿En qué debe participar? ¿Por qué? ¿Qué nivel de participación es el adecuado? Dependerá de la región y condiciones existentes. Actualmente, el tema de la participación ciudadana constituye un área compleja de investigación y debate. Una discusión más profunda de la naturaleza de la participación ciudadana queda fuera del alcance de este trabajo.

1.5 LAS TÉCNICAS PARTICIPATIVAS DE PLANEACIÓN

La planeación participativa es un método que privilegia el diálogo y el consenso en la toma de decisiones, lo cual influye en el clima de confianza necesario entre los distintos actores. Si se quiere realizar un proceso de planeación del desarrollo de manera participativa, es necesario utilizar técnicas de planeación diseñadas específicamente para tal fin.

Actualmente, existen numerosas técnicas participativas para procesos de planeación grupal, y si se utilizan y aplican adecuadamente, resultan eficaces para el análisis de sistemas y la identificación de problemas y soluciones. Algunas bien conocidas son las siguientes:

- Método KJ
- Método ZOPP
- Conferencia de Búsqueda
- Técnica de Grupo Nominal
- Escenarios
- Técnica DAFO
- Árbol de Objetivos
- Análisis Causa-Efecto etc.

Todas las técnicas difieren de diversas maneras y tienen fortalezas y debilidades. Es por ello que en la práctica es común que se usen distintas combinaciones de ellas para aminorar o eliminar el efecto de las debilidades. Es decir, se usan técnicas híbridas.

Es importante resaltar que los métodos de planeación participativa nos pueden guiar en el conjunto del proceso, pero en etapas específicas deberán ser apoyadas por información, análisis y otras herramientas.

Una discusión general de la naturaleza, tipos y usos de las distintas técnicas participativas de planeación queda fuera del alcance de este trabajo. Nos limitaremos a una discusión general de las técnicas que usamos para estructurar la metodología que presentamos en el **Capítulo 3**.

En nuestro caso, básicamente usamos dos instrumentos muy conocidos: la Técnica TKJ (variación del Método KJ) y la Metodología ZOPP (forma mejorada del Enfoque del Marco Lógico). A partir de ellas obtendremos una técnica participativa que pretende superar las

deficiencias de la metodología ZOPP en la fase de diagnóstico y las deficiencias de la técnica TKJ en la fase de formulación de proyectos.

En una primera etapa, se usará la técnica TKJ para formular los problemas por resolver y sentar las bases para definir los objetivos estratégicos. En un segundo paso se aplicará la Metodología ZOPP para definir claramente los objetivos y estructurar los planes de acción necesarios para alcanzarlos, así como para definir los indicadores requeridos en el monitoreo y seguimiento de las actividades de los proyectos.

1.5.1 La técnica TKJ (variación del método KJ)

El método KJ es atribuido al Dr. Jiro Kawakita, un antropólogo japonés que lo desarrolló en los 50. Se han usado numerosos términos para describir este método que sirve para procesar datos cualitativos. Algunas variaciones de la técnica son conocidas como Método Metaplan, Técnica TKJ, Método de Moderación y Procesamiento de Lenguaje etc.

En este trabajo se va a usar la técnica TKJ o "Team Kawakita Jiro", que fue desarrollada en la Corporación Sony por Shunpei Kobayashi. En México se han hecho algunos intentos por difundir esta técnica debido a su gran utilidad.

Es muy versátil, pudiéndose aplicar de manera muy sencilla o sofisticada, dependiendo básicamente de la disponibilidad de las personas. La principal característica que la distingue de la técnica KJ, es que el proceso general es realizado en grupo.

Consiste en reunir en grupo a las personas involucradas en una situación problemática común, que estén interesadas en analizarla y dispuestas a actuar para transformarla. Se inicia con la identificación de los hechos superficiales (apariencias, dificultades, síntomas, etc.) y concluye con la definición de las causas de origen y las soluciones y compromisos de los participantes para la acción. Por lo regular, las reuniones tienen una duración de tres días de tiempo completo y se llevan a cabo con estricto apego a un programa de trabajo, sin embargo, puede realizarse satisfactoriamente en dos jornadas de ocho horas.

La técnica TKJ es una herramienta muy útil para la formulación y solución de problemas, estimula la colaboración y la conciliación de intereses y opiniones de los integrantes del grupo, de tal modo que motiva a los involucrados a crear un compromiso de llevar a cabo ciertas acciones de solución, concretas y definidas. El ambiente participativo entre los miembros del grupo, permite su conscientización y sensibilización ante los problemas analizados, conduciendo al autodescubrimiento y aceptación de las causas que lo producen, transformándose el grupo en un equipo de trabajo que busca una meta compartida. Permite a los grupos de trabajo alcanzar rápidamente consensos en relación con prioridades derivadas de datos cualitativos.

El proceso consta de ocho pasos:

1. Determinar que es lo que se pretende resolver o abordar.
2. Organizar al grupo
3. Poner las opiniones de cada quien en tarjetas pequeñas
4. Pegar las tarjetas en la pared
5. Agrupar opiniones similares
6. Nombrar cada agrupación
7. Votar para ver que grupos son los más importantes
8. Priorizar las agrupaciones más importantes

La técnica TKJ es una mezcla fascinante de lluvia de ideas, dinámica grupal y democracia. Permite a un equipo ser creativo y crítico de una manera productiva, las políticas y

personalidades dominantes juegan un rol secundario en relación con las perspectivas independientes y experiencia de cada miembro del equipo.

Una de las cosas más asombrosas de la técnica TKJ es la objetividad con que los grupos fijan de manera las prioridades. Distintos grupos pueden analizar los mismos datos y llegar a los mismos resultados.

1.5.1 El Método ZOPP (versión mejorada del Enfoque del Marco Lógico)

El marco lógico es el enfoque metodológico de mayor uso en diseño, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo. La experiencia nacional e internacional de los últimos 50 años ha demostrado de modo fehaciente, tanto la validez del enfoque de proyecto para la promoción del desarrollo, como la utilidad de la metodología del marco lógico para la gestión del ciclo de los proyectos, particularmente en la etapa de diseño de las intervenciones.

Concebido por la USAID (United States Agency for International Development) a fines de los 60, el marco lógico facilita la realización de los procesos siguientes:

- Identificación de proyectos, sobre la base de un análisis de los problemas fundamentales de la población objetivo y sus posibles alternativas de solución.
- Formulación y evaluación ex ante, mediante la especificación y estimación cuantitativa de los beneficios y costos involucrados en un proyecto.
- Planeación operativa, especificando de modo preciso las actividades y los recursos necesarios para la ejecución de un proyecto.
- Monitoreo y evaluación, con base en un conjunto de indicadores de desempeño.
- Evaluación ex-post y análisis del impacto social de un proyecto, a través de la comprobación de las hipótesis implícitas en las relaciones de causa-efecto que existen entre las distintas variables del desarrollo.

Al estudiar el marco lógico debe establecerse claramente la diferencia entre el marco lógico como MATRIZ (una tabla de cuatro columnas y cuatro filas) y el marco lógico como ENFOQUE para la gestión del ciclo de proyectos, en particular para el diseño de un proyecto, proceso que abarca fases diversas de análisis, tales como la identificación de problemas, el análisis de stakeholders, el análisis de problemas, el análisis de objetivos y el análisis de alternativas, y que, finalmente, concluye en la matriz del marco lógico.

Como enfoque, el concepto de marco lógico está íntimamente vinculado al ciclo de proyecto, razón por la cual comúnmente se habla del enfoque del marco lógico en la gestión del ciclo del proyecto.

El marco lógico fue creado en 1969, por la firma consultora Practical Concepts Inc., específicamente por Leon Rossenberg y Lawrence Posner, bajo contrato con la USAID. El marco lógico fue creado para mejorar la calidad de las inversiones sociales, superando los tres problemas que en opinión de sus creadores eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo:

- **Planeación demasiado imprecisa.** Proyectos de objetivos múltiples y cuyos componentes no se relacionaban claramente con las actividades. Ausencia de una imagen clara de los objetivos que el proyecto debe lograr si es ejecutado con éxito, lo cual planteaba a los evaluadores muchas dificultades para comparar de manera objetiva lo planificado con los resultados reales.

- **Responsabilidad gerencial ambigua.** Aunque los gerentes de proyectos aceptaban la premisa de que éstos se justifican en función de los beneficios entregados a la población, sin embargo se resistían a ser considerados responsables del impacto del proyecto. Ellos encontraban muy difícil especificar aquello de lo cual eran directamente responsables y aquello que, correspondiendo al entorno socioeconómico, político y natural, podría tener repercusiones notables sobre el desempeño del proyecto.
- **Evaluación excesivamente controversial.** Ante la ausencia de objetivos claros y frecuentes desacuerdos acerca de lo que busca un proyecto, los evaluadores terminaban usando su propio criterio para determinar los aspectos positivos y negativos. Los resultados subsecuentes del monitoreo y evaluación, por lo tanto, frecuentemente se convertían en causa de mayores desacuerdos acerca del éxito o fracaso, en lugar de contribuir al mejoramiento del proyecto.

El marco lógico permite un diseño que satisface tres requerimientos fundamentales de calidad en un proyecto de desarrollo: coherencia, viabilidad y evaluabilidad. Su creciente popularidad entre los oficiales de proyectos se debe, al no menos importante hecho de constituir la principal técnica no cuantitativa de análisis científico en el campo de la política del desarrollo. Como lo ilustra ampliamente la gnoseología, ninguna ciencia puede basarse enteramente en mediciones, y en el caso de algunas ciencias, las mediciones son más bien el componente menor de las investigaciones científicas. El marco lógico logra, sin mayor necesidad de sofisticados métodos matemáticos, introducir rigor científico en la formulación de proyectos.

El éxito obtenido por la USAID, en cuanto al mejoramiento de su cartera de proyectos mediante el uso del marco lógico, dio lugar a que otras agencias de financiamiento del desarrollo adoptaran este enfoque. Este fue, por ejemplo, el caso de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, la GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). En los 70, la GTZ puso a prueba en algunos proyectos el enfoque del marco lógico. En 1981, sobre la base del éxito de las primeras experiencias y bajo la dirección de Moses Thompson, líder de la consultora Team Technologies, la GTZ lleva a cabo una fase piloto y tomando como base la matriz del marco lógico, desarrolla el método ZOPP (Zielorientierte Projektplanung), que en español significa planificación de proyectos orientada a objetivos. El ZOPP incorporó nuevos elementos, como el análisis de stakeholders, análisis de problemas, análisis de objetivos y el análisis de alternativas. El trabajo en equipos multidisciplinarios mediante talleres en los que tomaban parte la GTZ, las organizaciones contrapartes y los grupos beneficiarios también fue incorporado en lo que constituyó una metodología participativa de diseño de proyectos.

Luego de la adopción del marco lógico por parte de la GTZ, bajo su forma mejorada, llamada ZOPP, este enfoque se difundió ampliamente por todo el mundo. Lo adoptaron prácticamente todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas (OIT, PNUD, OPS, OMS, FAO, etc.) y la Unión Europea. El año 1996, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, incorpora el ZOPP dentro de los instrumentos de gestión del ciclo de los proyectos. Desde entonces, todos los proyectos financiados por el BID son formulados y evaluados en base en esta metodología. Desde agosto de 1977, también el Banco Mundial, el mas grande financiador de proyectos sociales del mundo, incorporó el enfoque del marco lógico en los procesos de preparación, monitoreo y evaluación de los proyectos, a cuyo efecto contó con la asistencia técnica de la exitosa consultora de Moses Thompson.

El ZOPP proporciona una base sistemática para identificar, planear, y dirigir proyectos de manera participativa, incluyendo a los principales grupos de interés. El producto del método ZOPP es una matriz, que resume y estructura los principales elementos de un proyecto y

resalta las conexiones lógicas entre lo que se pretende resolver, las actividades que se van a realizar y los resultados esperados. La matriz proporciona la información siguiente:

- Por qué se lleva a cabo el proyecto.
- Qué se espera que logre el proyecto
- Cómo logrará el proyecto esos resultados
- Cuáles factores externos son cruciales para el éxito del proyecto
- Cómo podemos evaluar el éxito del proyecto
- Dónde encontraremos los datos necesarios para evaluar el éxito del proyecto
- Cuánto costará el proyecto

En general, el método ZOPP se puede dividir en las siguientes etapas:

- Identificación del problema
- Análisis de stakeholders
- Análisis causa-efecto
- Análisis medios-fines
- Identificación de alternativas de solución
- Selección de alternativas de solución

1.6 DEFINICIONES BÁSICAS

Plan Municipal de Desarrollo. Un plan municipal de desarrollo hace referencia a las decisiones acordadas mediante ciertos procesos técnico-políticos, en relación con la selección de objetivos de desarrollo y las acciones necesarias para alcanzarlos. Un PMD está formado por programas y proyectos.

Programa. En sentido amplio, hacer referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí.

Proyecto. Es un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o solucionar problemas.

Actividad. Una acción específica, delineada, la cual forma parte de una estrategia completa, y está diseñada para alcanzar un objetivo o meta.

Problema. Una condición o factor físico, psicológico, sociológico o socioeconómico, que inhibe el desarrollo humano sostenible.

Situación problema. Es una apreciación de la realidad que enfrenta un stakeholder a partir de su visión sobre ciertos problemas interrelacionados. Es, entre otras cosas, una explicación “autorreferencial” a partir de un punto de vista condicionado por el tipo de inserción en la realidad que tiene el que explica.

Estrategia. Un enunciado direccionador o política, indicando una elección entre varias opciones o medios, que se enfoca en los recursos humanos o financieros para el logro de objetivos específicos o metas.

Metodología. Es una colección de técnicas agrupadas premeditadamente sobre una filosofía común, y coordinadas especialmente para el alcance de ciertos objetivos.

Técnica. Es un procedimiento específico para realizar un parte significativa de un proceso global.

Planeación y Planificación. Generalmente, ambos términos se usan de manera indiscriminada y confusa, sin que las personas posean elementos claros para su diferenciación. Planeación y planificación no son sinónimos, o al menos muchos investigadores no los usan como sinónimos.

Chapoy (2003) proporciona las siguientes definiciones

- **Planificación.** Planificar es seleccionar entre las opciones disponibles, las que de acuerdo con propósitos coherentemente coordinados y metas concretas establecidas de antemano, dé mejores resultados, tomando en cuenta que van a emplearse recursos limitados. Un país está inmerso en la planificación del desarrollo cuando ejerce un incesante esfuerzo para patrocinar el progreso económico y social, y por reformar las instituciones que pueden obstaculizarlo. La planificación es por tanto un proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen con respecto al desarrollo de un país, para lo cual ha de partirse de un plan general de desarrollo que constituya el marco normativo de la gestión administrativa, en el que se señalen los objetivos del crecimiento, y se precisen las principales políticas o estrategias de acción que deben seguirse par alcanzar –con el apoyo de la programación y presupuestación- los objetivos previstos.
- **Planeación.** Es la función de la administración pública que consiste en determinar los objetivos generales de cada institución, o conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazo; en establecer el marco normativo dentro del cual han de efectuar sus operaciones; en formular planes, programas y proyectos, y en identificar las medidas, estrategias y recurso necesarios para cumplirlos.

Goldfeder y Aguilar (2000) indican lo siguiente:

- **Planificación.** Es un plan de acción integral que afecta a todo un país o a una comunidad entera. Es la expresión equilibrada y racional de la política y la economía. Bien puede decirse que traduce en acciones concretas el plan de vida de una sociedad. Posee un valor instrumental por la colaboración irrestricta de los sectores de la producción y representación social. Pondera, para su construcción y realización, elementos cuantitativos y cualitativos. Finalmente, se puede decir que es toda una “tecnología de anticipación”.
- **Planeación.** Es el proceso que tiene como finalidad última la elaboración de un plan, para lo cual se requiere de método, técnicas y procedimientos (en su mayoría ya establecidos). Su trabajo se construye a través de objetivos y metas que, de manera inevitable, tienen su referente político. El saber y la organización racional, la selección cuidadosa de prioridades de desarrollo, relación entre metas, objetivos, políticas, prescripción de estrategias y la viabilidad política son las principales características de la planeación. Existe una amplia aplicación de la planeación en la administración y la economía regional, sectorial y urbana.

El Centro de Servicios Municipales, CESEM, Heriberto Jara (1997), indica lo siguiente:

- **Planeación.** Es un concepto que la economía capitalista ha acuñado a través de su historia para expresar el proceso técnico que formula los planes de negocios de las empresas, cuyo fin es fundamentalmente maximizar ganancias, controlar el mercado y eliminar a la competencia, a costa de lo que fuere, del medio ambiente, del abatimiento del empleo y de los ingresos de la población trabajadora. Estos planes

son diseñados por expertos en la técnica de la planeación. Actualmente la tecnología de la planeación de negocios, aunque invita a la “participación social” de su ámbito privado, se ha centrado en la búsqueda de los “cómos”, y la administración científica de los “medios”. Tal proceso de planeación se denomina estratégica.

- **Planificación.** Es donde los intereses sociales están por encima de grupos políticos y empresas privadas; donde la plusvalía social, retorna en bienestar para la población en su conjunto y no una elite; donde sé es amable con la naturaleza, recuperándola y conservándola; donde no se rige por el principio de la eliminación de la competencia, sino en la colaboración, complementariedad y solidaridad, en este sentido, planificación es muy diferente a planeación.

Como podemos ver, la planificación se asocia más con un acto global, que afecta a una sociedad completa, a un sistema completo; planeación por su parte, se asocia a un acto más delimitado, el cual afecta solamente a un subsistema. La planificación se asocia más con el bienestar general de todos los integrantes de una sociedad, planeación se asocia más con el bienestar de ciertas células sociales.

En el derecho mexicano, planificación y planeación se involucran en un mismo concepto: el de planeación (Chapoy, 2003), por lo que en lo sucesivo se hará referencia únicamente a éste.

———— CAPÍTULO 2 ————

ANÁLISIS GENERAL DE LAS CAUSAS DE FALLA DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO EN MÉXICO

Si pudiésemos saber primero dónde estamos,
y luego hacia dónde tendemos,
podríamos juzgar mejor qué hacer y cómo hacerlo.

Abraham Lincoln

En un municipio, el medio de que se vale la administración municipal para organizar y encausar las acciones hacia la búsqueda del desarrollo local es la planeación, que también se da a la tarea de indicar la manera en que se pretende lograrlo.

La organización de los procesos y acciones de desarrollo, resulta siempre una actividad compleja, por lo que surge la necesidad de contar con un recurso que facilite la organización clara y sistemática de toda la información relacionada con el proceso de planeación municipal, que permita lidiar con la naturaleza y condicionamientos que acompañan las decisiones en las distintas áreas municipales. Dicho recurso lo constituye el documento conocido como Plan Municipal de Desarrollo o PMD, donde se traduce y plasma la actividad de planeación.

La planeación del desarrollo municipal no es lo mismo que un Plan de Desarrollo Municipal. Los que confunden ambos, cometen el error de considerar el producto del proceso de planeación con el proceso en sí. La planeación municipal es un proceso, y es una condición indispensable para formular programas y proyectos de desarrollo efectivos, así como sus mediciones. Si las bases, razonamientos y descripción de las políticas y proyectos, así como sus sistemas de medición deben trasladarse al papel es un asunto aparte.

La planeación municipal es más que un plan, de manera que la planeación no necesariamente requiere de un PMD formal. Sin embargo, hay que destacar que la preparación de un documento que englobe los resultados de la planeación del desarrollo municipal tiene muchas ventajas, porque proporciona un enfoque sistemático que permite coordinar las decisiones del desarrollo y mejorar o corregir las decisiones que se tomaron con anterioridad. Por otra parte, se ha encontrado que los PMD's son herramientas útiles para iniciar o estimular el proceso de desarrollo.

La elaboración del Plan Municipal de Desarrollo constituye una de las principales actividades que deben realizar los gobiernos municipales durante sus primeros meses de gestión. Las normatividades locales indican claramente la obligación del ayuntamiento de presentar ante el Congreso local el PMD en un lapso determinado de tiempo, que generalmente varía de 4 a 6 meses. Este documento maestro debe plantear las acciones de desarrollo que el gobierno local tendrá en un periodo determinado o durante toda su gestión.

En nuestro país, la experiencia indica que los ayuntamientos que cuentan con un PMD, son más efectivos para impulsar el progreso y el desarrollo del municipio. Sin embargo, la distancia entre los beneficios teóricos de los planes de desarrollo municipal y los resultados observados en la práctica ha sido muy amplia. Muchos gobiernos municipales supuestamente comprometidos con el desarrollo, en realidad han contribuido al estancamiento. Parte de la explicación de esta situación se debe a fallas durante el proceso de planeación del desarrollo. Estas fallas pueden atribuirse a deficiencias técnicas del grupo que planea, así como a factores externos que quedan fuera de su control.

Con el fin de obtener un panorama comprensible de las causas que originan que un PMD falle, es pertinente contar con una noción básica de la planeación como función del gobierno municipal. A partir de esta noción básica, se plantea el contexto problemático general en materia de planeación en que se desenvuelve la administración municipal, y se sientan las bases para examinar la manera en que dicho contexto se traduce en problemas específicos del PMD. Con base en la perspectiva general de la función de planeación y la problemática municipal asociada, se plantea que es durante las fases específicas de los procesos de elaboración y ejecución del plan, cuando se manifiestan de manera más clara los problemas que generan la falla del plan. Finalmente, se procede a categorizar los problemas que originan la falla de un PMD, se define cada una de las categorías y se describe la manera en que se produce la falla.

2.1 LA PLANEACIÓN COMO FUNCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Utilizaremos las ideas de Gelman y Negroe (1982), para exponer la función de la planeación como proceso básico de dirección en un municipio. De acuerdo con estos investigadores, la concepción de un organismo gubernamental, como agente de cambio y desarrollo del sistema socioeconómico, implica la necesidad de usar un enfoque sistémico para analizar las relaciones de *conducción*² entre el organismo gubernamental, como sistema conducente, y su sistema focal u objeto conducido. El organismo gubernamental, en este caso, el ayuntamiento elegido, es un subsistema del sistema focal.

El proceso de conducción se manifiesta como la relación determinante entre el sistema conducente (ayuntamiento) y el objeto conducido (municipio). Esta relación se visualiza a

² Gelman y Negroe (1982), indican que el concepto que en inglés se denota con el término management, no cuenta en español con una palabra que lo defina en su totalidad, sino que constituye un conjunto de significados que cubren aspectos tales como regulación, gobernación, manejo, administración, control, gerencia, conducción, dirección, mando, guía y los verbos timonear y regir; por lo que consideraron como apropiado el término de conducción para denotar mejor la acepción mediante el cual lo usan.

través del análisis y contraposición de dos paradigmas: conducción correctiva y conducción planeada.

La conducción correctiva se define por las presiones del momento, trata de mantener al objeto conducido en un estado deseado y lograr su optimización local. Ver **figura 2.1**.

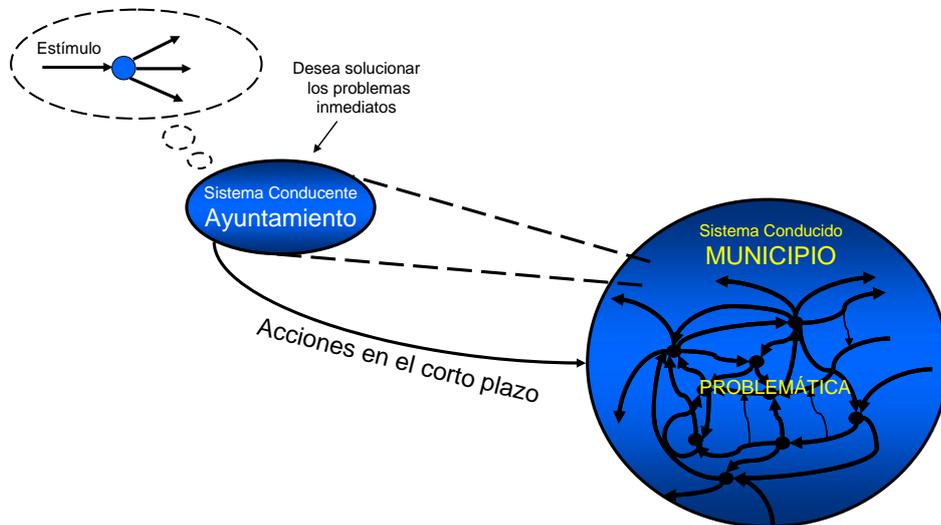


Figura 2.1. La Conducción Correctiva

El otro tipo de conducción se presenta cuando se ha preestablecido un estado futuro deseado del objeto conducido, así como ciertos criterios para seleccionar y organizar las actividades adecuadas, en forma de programas y proyectos, que contribuyan al cambio del estado actual al deseado. Ver **figura 2.2**.

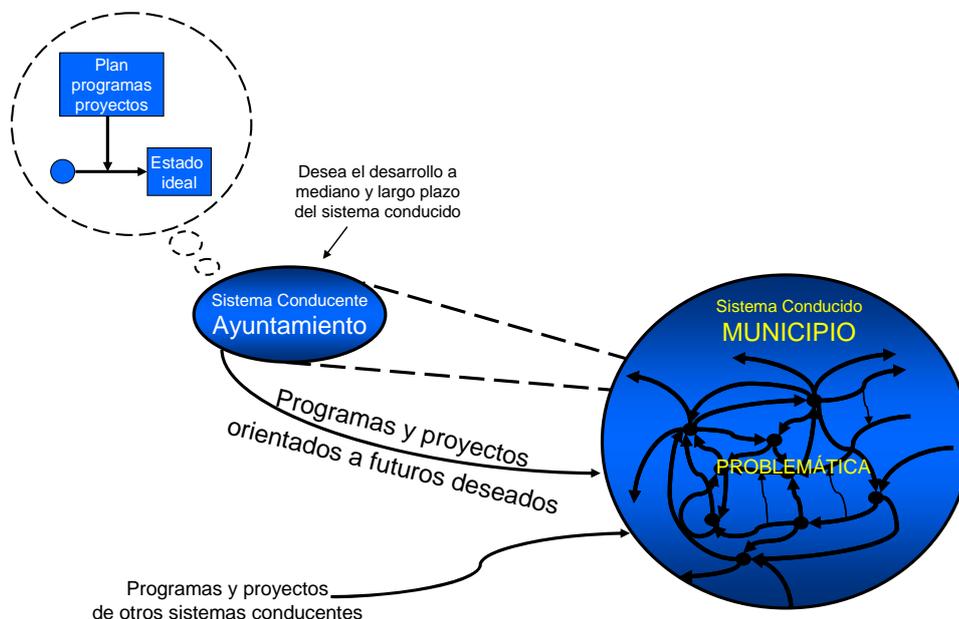


Figura 2.2. La Conducción Planeada

Se puede decir que la conducción consiste en un proceso de cambio controlado del objeto conducido (municipio), según ciertos objetivos, a través de actividades que lo garanticen, y sirve para seleccionar y realizar la trayectoria adecuada de cambio.

Con este marco de referencia, la planeación se considera una actividad adicional, que apoya al proceso de conducción, visualiza y especifica el objeto conducido, los objetivos de la conducción y las actividades que permiten realizar el cambio; de manera directa, a través de programas y proyectos, e indirecta, mediante criterios adoptados por el sistema conducente en turno.

Dentro del sistema conducente pueden identificarse procesos, y el proceso fundamental es el de toma de decisiones, que se especifica en dos aspectos. El primero actúa según el momento presente y el corto plazo, sus problemas son los que van surgiendo en el tiempo. El segundo de los aspectos, que de alguna manera se desvincula de las acciones inmediatas que requiere el sistema, se orienta hacia la construcción de objetivos y su logro a más largo plazo, tratando de obtener soluciones integrales.

Los procesos del sistema conducente se definen al analizar sus vínculos con el sistema conducido. Ver **figura 2.3**.

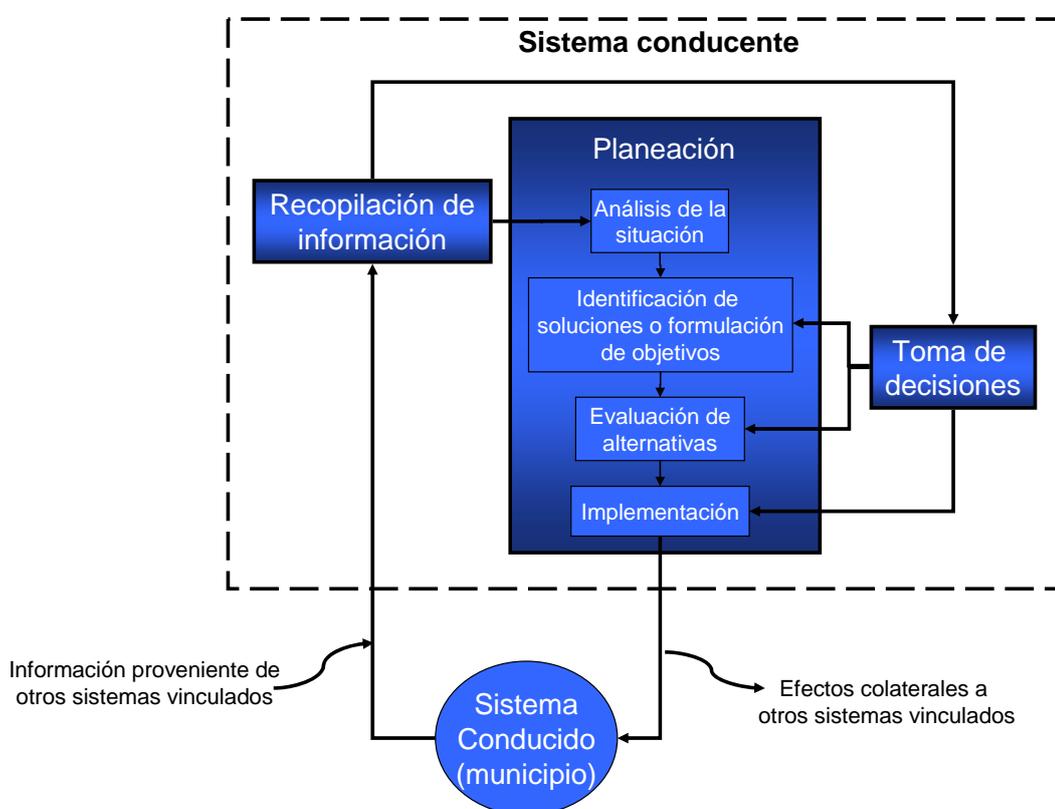


Figura 2.3. Funcionalidad del Sistema Conducente (ayuntamiento).

El primer vínculo, la información, permite al proceso de toma de decisiones y al de planeación conocer los elementos necesarios para desempeñar sus funciones. Es necesario en cualquier momento conocer el estado actual del sistema conducido, de manera que el sistema conducente capte la información a través de indicadores relevantes que provengan no únicamente del sistema conducido, sino de otros sistemas vinculados, de modo que la toma de decisiones sea adecuada al medio en que funciona el sistema.

Para el proceso de planeación es necesario adicionar información acerca del desarrollo del sistema conducido, información proveniente de los procesos de toma de decisiones y la de otros sistemas relacionados.

La efectividad del proceso de toma de decisiones y el de planeación depende de la información disponible en el momento oportuno, de ahí la importancia de contar con un diseño conceptual del proceso de información (que bien puede considerarse un subsistema), que permita captar, generar, seleccionar, transmitir procesar y presentar la información. Este subsistema información puede emplearse como retroalimentador del proceso de toma de decisiones al proporcionar información respecto del estado actual del sistema, los resultados de las acciones ejecutadas y las condiciones de sistemas exteriores influyentes.

El segundo vínculo entre el sistema conducido y el subsistema conducente es la implementación o ejecución de acciones, como resultado de los procesos de planeación y toma de decisiones.

2.2 CONTEXTO PROBLEMÁTICO MUNICIPAL EN MATERIA DE PLANEACIÓN

De la compleja problemática existente, lo primero que salta a la vista es la gran diversidad municipal a nivel nacional. Las características sumamente heterogéneas se observan, tanto en su estructura organizacional, como en la prestación de servicios, en las formas de funcionamiento, en las formas de planeación y de toma de decisiones, y por supuesto en las capacidades económicas, políticas, técnicas o financieras. Por ejemplo, el municipio de Tocoatlán, en Puebla, tiene 6 km² de extensión, mientras que el de Ensenada cuenta con 51,952 km². Asimismo, coexisten municipios con más de millón y medio de habitantes, y otros con menos de 5 mil. En materia de desarrollo humano, algunos municipios cuentan con indicadores (IDH) similares a los observados en los países más desarrollados del mundo, mientras que en otros, el índice se parece al de algunas regiones de Centroamérica. Los sistemas de rendición de cuentas más avanzados y confiables se pueden encontrar en este nivel de gobierno, pero, al mismo tiempo, los casos de menor transparencia e incapacidad administrativa también los encontramos en municipios del país (Cabrero, 2004).

De los tres ordenes de gobierno, las autoridades municipales son las más cercanas a la población y, por lo tanto, las que tienen mejor oportunidad para conocer sus necesidades y expectativas. Esto hace que en los gobiernos locales sea donde se ejerce más presión ciudadana directa y donde se perciba de manera palpable toda índole de carencias e incapacidades.

Es posible afirmar que en lo conceptual, orgánico y funcional, existe una crisis de las administraciones públicas locales, que se hace evidente ante la falta de una política administrativa explícita, la limitada eficacia de la mayoría de las entidades públicas, la discontinuidad en los procesos de cambio administrativo, el agotamiento de los modelos administrativos en uso, la escasez de recursos humanos y tecnológicos para el desarrollo institucional y un marco legal y estructural rebasado por la realidad. Estas situaciones se revelan claramente en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000, así como en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2002 INEGI-SEDESOL³:

- a) En el año 2000, la gran mayoría de los municipios mexicanos se caracterizó por un muy débil marco normativo y reglamentario en relación con las funciones administrativas y la planeación del desarrollo municipal:
 - o En el 20% de los municipios no había un Plan de Desarrollo.

³ Véase la Encuesta nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL-INEGI y la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2002 INEGI-SEDESOL.

- En alrededor del 80% de los municipios no había un reglamento para la planeación, ni se tenían estructuras funcionales y operativas institucionalizadas para fortalecer esta tarea.
 - En 64% de los municipios del país no existía siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no estaba actualizado. Es decir, alrededor del 86% de los municipios no contaba con una normatividad administrativa interna de base.
- b)** En el año 2002, el 45% de los presidentes municipales carecía de estudios universitarios (Licenciatura, equivalente o posgrado): El 14.7% con escolaridad de preparatoria, técnica o comercial y el 30.5% con escolaridad de secundaria o menor.
- c)** En el año 2002, el 50% de los titulares de las unidades administrativas carecía de estudios universitarios (licenciatura, equivalente o posgrado): El 18% con escolaridad de preparatoria, técnica o comercial y el 32% con escolaridad de secundaria o menor.
- d)** En el año 2002, el 59% de los presidentes municipales afirmó no poseer experiencia laboral en el sector público.
- e)** Hasta el año 2002, la rotación de los titulares de las áreas administrativas municipales era de aproximadamente 88%.
- f)** En el año 2000, el 96% de los municipios no contaba con un área dedicada a las cuestiones del desarrollo.
- g)** En el año 2002, de acuerdo con la opinión expresada por los presidentes municipales las principales áreas a reforzar son las mostradas en la **figura 2.4**:

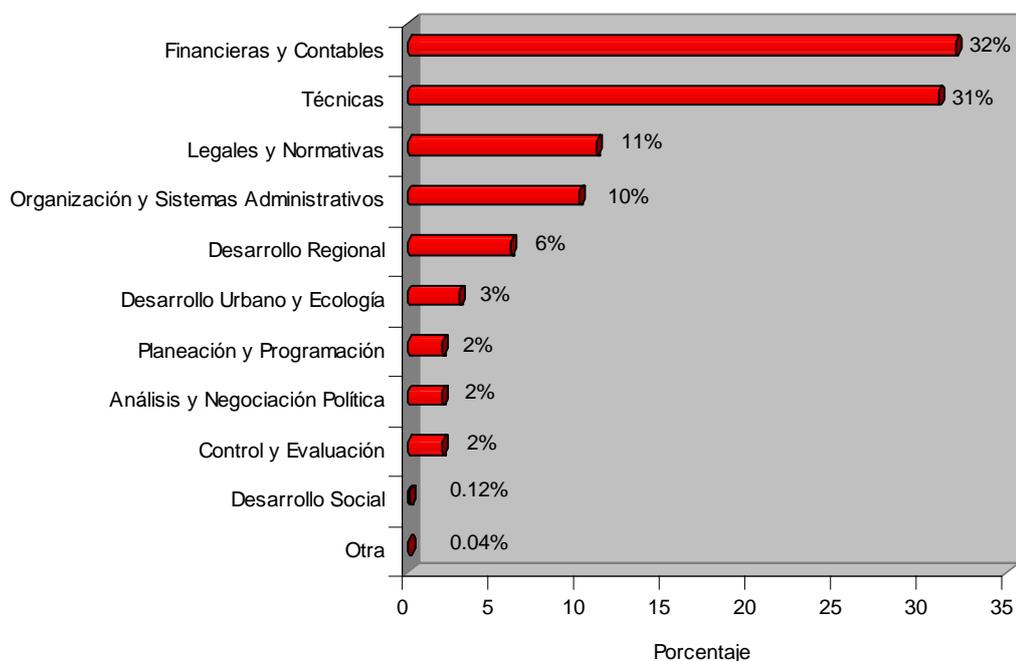


Figura 2.4. Principales Áreas Municipales a Reforzar

Las estadísticas anteriores revelan un panorama de muchos retos:

- En el desarrollo de un municipio, el principal motor es el factor humano, pero prácticamente los ayuntamientos empiezan desde cero en cada nueva administración, ya que se pierde el “know-how” al existir un índice de rotación del 88% en las administraciones municipales.
- El perfil profesional de los funcionarios municipales es un factor determinante de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales. Este aspecto es importante para el caso mexicano, ya que más de la mitad de los presidentes municipales no cuenta con experiencia en administración municipal, lo que sumado a la falta de preparación académica adecuada de la mitad de los presidentes y funcionarios municipales de primer nivel, predisponen una gestión municipal más difícil.
- Aunque los datos estadísticos indican que en el año 2000 el 80% de los municipios contaban con un PMD, la encuesta no evaluó en ningún sentido la calidad y factibilidad de los planes. Parece ser que se consideró como PDM cualquier documento que pareciera tener forma de plan. Como veremos más adelante, aunque existen municipios que cuentan con un PDM, éste no es de utilidad porque no está elaborado de manera adecuada.
- Se ve también que en el 96% de los municipios no se tenía un área dedicada al desarrollo, y que el 80% no contaba con un reglamento de planeación. Parece ser que la planeación del desarrollo no es considerada una función relevante dentro de la gestión municipal. Esto puede resultar un tanto contradictorio, ya que la función elemental del ayuntamiento como sistema conducente es buscar el continuo desarrollo municipal, y es aceptado de manera unánime por los estudiosos que la planeación es el principal medio para lograrlo.
- En relación con las principales áreas a reforzar, se constata que sólo el 2% de los presidentes consideró a la planeación como área prioritaria. Esta respuesta un tanto desconcertante, puede tener su origen en la difusa conceptualización o incluso ignorancia, que los funcionarios municipales tienen de la función de planeación⁴. Muy probablemente, el 31% de los presidentes que contestó que se necesitaba reforzar las áreas técnicas, también se referían a las técnicas específicas relacionadas con la práctica de la planeación. Los que es más, la práctica financiera y contable en un municipio (que es considerada la principal área a reforzar) está íntimamente relacionada con las tareas de programación y presupuestación, las cuales son fases del proceso de planeación municipal.

Para un planeador competente con visión sistémica es evidente que las principales áreas a reforzar, observadas en la gráfica, están íntimamente relacionadas con el proceso continuo de la planeación municipal. Separar las funciones de áreas que están íntimamente relacionadas, como si se tratase de cosas distintas o procesos independientes, es una de las principales causas de las dificultades estructurales en un municipio. Por ejemplo, en diversos municipios el área de planeación se considera como un departamento independiente de la tesorería, cada una realizando funciones al margen de la otra.

La planeación municipal es la actividad donde se encuentran y confluyen el acto de planear y el de ejecutar, donde aparece el realismo de los planeadores o su desubicación. Por este motivo, la importancia de la planeación municipal adquiere gran relevancia; y es, en cierto

⁴ Por ejemplo, en marzo del 2005 asistimos al curso “Planeación del Desarrollo Municipal”, organizado por la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC), en Puebla, Puebla. Al curso asistieron presidentes municipales del país, así como funcionarios de alto nivel. Cuando se planteó la pregunta de lo que se entendía por planeación, los asistentes contestaron cosas muy distintas, la mayoría de ellas relacionadas con las leyes locales de planeación. De manera general, todos tenían idea de que se debe hacer planeación, pero no sabían como hacerla, desconocían las técnicas existentes para ello.

sentido, más fácil, porque la realidad es más comprensible y accesible, el ámbito de acción es más delimitado, y los programas, proyectos y acciones, están más vinculados a situaciones reales dentro de la dinámica municipal. Sin embargo, a pesar de esta facilidad, también las exigencias son mayores. Por un lado los problemas reales están continuamente interpelando y cuestionando los objetivos y resultados de la planeación.

Por otro lado, los efectos de la planeación deben percibirse en un tipo de resultados cualitativos y cuantitativos, para que puedan ser claramente evaluados de acuerdo con indicadores precisos previamente diseñados.

Actualmente, existe una crisis de legitimidad en el proceso de la planeación del desarrollo, ya no se cree en él. Aunque una de las principales limitaciones es la falta de plena voluntad política, también son muy importantes las limitaciones metodológicas, técnicas, y de personal: hacen falta métodos, técnicas, guías, manuales y personal especializado (Velasco 1999).

Uvalle (1999), enfatiza que la gestión pública contemporánea debe ser capaz de combinar la planeación, la programación, el control y la evaluación para que la administración pública tenga rendimientos más alentadores. Toda administración local moderna debe ser capaz de plantear y solucionar los siguientes aspectos: primero, ¿qué debe hacerse? Segundo, ¿cómo se puede hacer y quién tiene la mayor capacidad para hacerlo? Tercero, ¿cuál es la mejor forma de hacerlo? Y cuarto, ¿cómo y quién controlará y evaluará los avances y resultados, en especial, por lo que concierne a su impacto social? Para contestar estas preguntas, se requiere planear, resulta claro que la planeación aparece como una función inherente a todo proceso de acción o de actividades municipales que procuran alcanzar determinados objetivos. Sin embargo, tal como lo indican los datos estadísticos anteriormente expuestos, gran cantidad de ayuntamientos no posee suficiente capacidad para realizar procesos de planeación exitosos, lo cual constituye un grave inconveniente. Esta situación no es privativa de México, sino que es un problema y reto que se presenta en casi todos los países latinoamericanos.

Velasco (1999), caracteriza el contexto interno y externo en el que se desenvuelven las administraciones locales, contexto que, según el autor, inclusive podría generalizarse a otros países de la región:

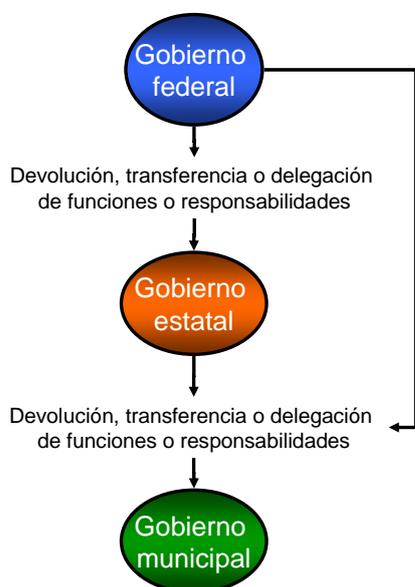
- **Desequilibrios sociales y económicos.** El mal funcionamiento de los mercados y los problemas estructurales de la economía han llevado a la concentración de la riqueza y al incremento de la población en condiciones de pobreza extrema.
- **Crisis de la Planeación.** La planeación sufre una crisis de legitimidad, que reclama una revisión de sus bases jurídicas, procesos y mecanismos, para encontrar modelos más efectivos y participativos.
- **Desfasamiento del marco jurídico.** El marco jurídico que sustenta la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas, en muchos casos, se ha visto rebasado por la realidad.
- **Limitación de recursos.** Por razones económicas y por el comportamiento de los ingresos, del gasto y de la deuda pública, la limitación de los recursos se ha convertido en un factor estructural.
- **Personal burocratizado.** Las actitudes y aptitudes del personal son limitadas y sus funciones están exageradamente acotadas a lo exclusivamente marcado por reglamentos o normas.

- **Estructuras orgánicas rígidas y jerarquizadas.** La mayoría de las estructuras corresponden a modelos tradicionales, que limitan su adaptación a nuevas condiciones.
- **Limitaciones para la participación y la coordinación.** Los instrumentos y mecanismos actuales no propician la plena participación social, además de dificultar la coordinación y la cooperación intergubernamental.
- **Bajos niveles de productividad en el gasto público.** Las estructuras programático presupuestales y las formas para ejercer el gasto público no permiten una mayor productividad del mismo.
- **Sistemas de control limitados.** El control está orientado al cumplimiento de normas y no a la evaluación del desempeño.
- **Disfuncionalidad de los mecanismos de apoyo.** Falta racionalidad y agilidad en los procedimientos de apoyo y gestión interna.

Además de las condiciones que acabamos de mencionar, los municipios mexicanos viven un complicado proceso de descentralización, que dada su importancia, trataremos de manera separada.

2.2.1 El fenómeno de la Descentralización

La descentralización se trata de la devolución, transferencia o delegación por parte de un gobierno “central” hacia otros gobiernos de menor nivel; de competencias, funciones o responsabilidades que antes tenía como responsabilidad o facultad propia. En el caso de México, la delegación puede ser tanto del gobierno federal al estatal y municipal, como del gobierno estatal al municipal. Véase la figura de la izquierda.



Para interpretar este proceso se han desarrollado dos líneas de argumentación: por un lado, los impulsores de la descentralización argumentan que al fortalecer a los gobiernos estatales, y municipales, se promueve un acercamiento del Estado con los ciudadanos, lo que también lleva a mejorar los niveles de eficiencia en la asignación de los recursos del gobierno, además de coadyuvar con la democratización de los sistemas políticos.

En contraste, los que ven a la descentralización con mayor cautela, cuestionan la capacidad de los gobierno subnacionales para asumir sus nuevas responsabilidades. Advierten el peligro de que surjan nuevos enclaves autoritarios, y también sostienen que debido a las diferencias en capacidad técnica y viabilidad financiera de los gobiernos locales, pueden profundizarse las diferencias entre los mismos. Ambos argumentos cuentan con bases empíricas para sostenerse. La experiencia en los países latinoamericanos indica que efectivamente, la descentralización ha permitido al Estado ser más accesible a los ciudadanos, pero también en muchos casos las desigualdades territoriales se han acentuado, el desarrollo local no se ha activado, la autonomía financiera no se ha logrado y la participación ciudadana no se ha dado en gran escala.

En los inicios de los años 80, México comenzó a experimentar el fenómeno de la descentralización, y a partir de 1994 surge en el país el llamado “Nuevo Federalismo”. Se puede decir que el Nuevo Federalismo es la formalización jurídica de la descentralización.

Es en el período entre 1989 y 1993 en que el gobierno mexicano decide profundizar la reforma del Estado de manera significativa. El mayor avance de la descentralización en términos de políticas públicas se manifestó claramente en 1992, con la transferencia completa del área de la educación básica a los estados, por parte del gobierno federal. Posteriormente, a partir de 1994, la iniciativa del nuevo federalismo contempló un conjunto de acciones jurídico-políticas más decididas en materia de descentralización. Al respecto, se realizaron importantes traslados de competencias y recursos en las áreas de salud, la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la educación, en la agricultura, el medio ambiente y los transportes entre otros sectores.

Los procesos de descentralización aún están siendo llevados a cabo a lo largo y ancho del país, con resultados distintos que dependen mucho del municipio en cuestión. Así, vemos que por un lado el proceso de descentralización ha traído grandes beneficios a muchos municipios, pero ha empeorado la condición de otros.

Una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público porque cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local. Mediante estos aspectos, se impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas, al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales para identificar problemas, prioridades, de manera rápida y acorde a las situaciones locales. Los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias.

Por otro lado, los procesos de descentralización han generado también el estancamiento de municipios en condiciones de subdesarrollo, el incremento de la desigualdad y la municipalización de la pobreza. Aunque la evidencia empírica parece indicar que la causa principal es la falta de recursos (porque se descentralizan responsabilidades, pero la decisión sobre la asignación de recursos aún recae en el gobierno federal y estatal), también deben considerarse como factores preponderantes la incompetencia o incapacidad de gestión de muchos gobiernos subnacionales, las decisiones políticas erróneas y la excesiva influencia de grupos de interés locales que, sin la supervisión de un nivel de gobierno superior, pueden actuar con mayor libertad de acuerdo con sus intereses.

Dejando de lado el debate sobre si la descentralización es deseable o no y bajo qué condiciones, el punto clave para nosotros es que los gobiernos municipales cada vez se ven obligados a asumir mayores responsabilidades y deben realizar actividades que antes no efectuaban, muchas veces aun cuando no cuentan con la capacidad para ello. De hecho, uno de los mayores problemas que ha enfrentado nuestro país en el proceso de descentralización es la limitada capacidad de los gobiernos locales en materia de planeación y administración, debido a que durante el proceso nunca se consideró mejorar la capacidad técnica de los gobiernos locales para hacer frente a sus crecientes responsabilidades (Tamayo y Hernández, 2004).

2.3 CARACTERIZACIÓN DE LAS CAUSAS DE FALLA DE UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Un plan municipal de desarrollo, PMD, es un documento donde se plasma la actividad de planeación municipal y mediante el cual se pretenden organizar todas las actividades que,

de acuerdo con los que elaboraron el plan, son necesarias para alcanzar ciertos estados de desarrollo deseados que fueron previamente fijados.

Así pues, la finalidad de un plan o la justificación de su existencia, es que facilita el alcance de objetivos de desarrollo.

Si después de ejecutar los proyectos del plan, no se alcanzan los objetivos de desarrollo que cada proyecto marcaba, se dice que el plan falló en mayor o menor grado. Luego entonces, consideramos que el éxito o el fracaso de un PMD deben juzgarse en términos del alcance de objetivos de desarrollo previamente fijados. Por otro lado, muchas veces el plan o los proyectos de un plan, no son implementados en la realidad o se ejecutan de manera inadecuada. En este caso se dice que el plan no se operó o se operó de manera inadecuada, consecuentemente tampoco se alcanzan los objetivos de desarrollo tal y como estaban marcados en el plan.

Considerando el párrafo anterior y para efectos de este trabajo, definiremos como falla de un PMD, cuando se elabore un plan específico para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo, y éstos no sean alcanzados por la causa que fuere. Sin embargo, es importante distinguir si no se alcanzan objetivos de desarrollo por causas imputables al mismo plan o por causas ajenas al plan. Decir solamente que un plan falló, sin especificar las causas, es una afirmación aventurada que puede carecer de sentido.

En otras palabras, los objetivos de desarrollo no se alcanzan, ya sea porque el plan jamás se puso en práctica, se ejecutó mal, o porque los programas y proyectos que marcaba el plan por alguna razón no eran acordes con la realidad. Por otro lado, puede intuirse que existirán niveles de falla, lo cual dependerá del alcance que cada proyecto individual tenga en relación con sus objetivos particulares.

Si se toma en cuenta que el propósito de la planeación es transformar deliberadamente la realidad, la planeación municipal comprende tres partes que se relacionan mutuamente:

1. El sistema conducido (Municipio)
2. El sistema conducente (Ayuntamiento)
3. El medio de conducción (la planeación, específicamente su herramienta principal: el Plan Municipal de Desarrollo)

El medio de conducción implica la elaboración del PMD, así como su ejecución. Es precisamente, durante los procesos de elaboración y ejecución del PMD, que se manifiestan claramente los problemas específicos que provocan la falla del plan. A su vez, estos problemas causantes de falla tienen su origen en la difusa y compleja problemática municipal.

Muchos autores han estudiado y analizado desde distintos ángulos y puntos de vista la problemática municipal en materia de planeación. Entre los que han hecho recopilaciones interesantes podemos mencionar a Mejía (1997,1994); Rodríguez (2000); Uvalle (1999); Velasco (1999); Anaya (2002); García (1999), Cabrero (1995, 1997), y Waterston (1965), entre otros. Un análisis de los distintos trabajos pone de relieve numerosas coincidencias entre ellos. Estos investigadores estudian la problemática de la planeación de forma general, pero no caracterizan las causas de falla ni identifican claramente los efectos negativos observados en el PMD. Por ejemplo, muchos de estos investigadores afirman que una de las principales causas que originan que un PMD falle es la falta de presupuesto. Pero una falta de presupuesto puede tener diversos efectos, entre otros podemos mencionar un diagnóstico mal elaborado, tal vez porque no se quiso invertir en la contratación de recursos

humanos capaces para hacerlo. A su vez, un diagnóstico mal elaborado no solamente puede deberse a falta de presupuesto, sino a una infinidad de otras causas.

En síntesis, hay que saber diferenciar entre las causas de falla, y la falla observada; tener muy presente que estamos tratando con problemas multicausales y multiefecto, y estar conscientes que en la práctica no siempre es fácil identificar que causa o causas originan tal falla. Es por ello que es necesario utilizar el enfoque sistémico cuando se abordan situaciones de esta naturaleza.

Así, considerando lo anterior y la definición de falla de un PMD expuesta más arriba, nosotros caracterizaremos las causas de falla de un PMD de la siguiente manera:

1. Causas intrínsecas de falla de un PMD
2. Causas extrínsecas de falla de un PMD

2.3.1 Causas Intrínsecas de Falla. Están relacionadas con la estructura esencial, fundamental del plan; así como con el proceso de elaboración del plan.

Entre las causas intrínsecas de falla más comunes están las siguientes:

- a) **Planes demasiado ambiciosos.** Son grandiosos en el diseño, con objetivos maravillosos, pero demasiado vagos en las actividades específicas para alcanzar dichos objetivos. Los “planes maravillosos” surgen porque no se hace un análisis de factibilidad y viabilidad del plan. Así, muchos PDM’s de la actualidad más que planes constituyen “catálogos de buenos deseos”.
- b) **Planes incompletos.** En general, atendiendo a la teoría de la planeación, en todo PDM debe plasmarse el proceso de planeación. Un PDM debe contener un análisis de la situación (diagnóstico), formulación de objetivos, evaluación y selección de alternativas para alcanzar los objetivos, programación, presupuestación, control y evaluación de resultados. Es común observar PDM’s que carecen de diagnóstico y de control de resultados y es muy raro encontrar planes que cuenten con la etapa de evaluación de resultados.
- c) **Diagnósticos mal elaborados.** Existe demasiada tendencia a centralizarse en la descripción de los problemas, sin establecer su contexto, ni su ubicación espacio-temporal. Es decir, se describen los problemas, pero no se señalan los elementos e interrelaciones causantes que influyen en él. Así, se listan problemas de todo tipo sin orden alguno. Por otro lado, no existe un balance comprensible de las debilidades y fortalezas del ayuntamiento, así como de las amenazas y oportunidades que enfrenta el municipio. Los pronósticos y proyecciones se encuentran altamente relegados. En general, los diagnósticos no plasman de manera clara la situación global del municipio.
- d) **Planes y proyectos no participativos.** No se considera la participación amplia y orgánica de todos los involucrados, como un requisito necesario del proceso de planeación, ni en la etapa de análisis, formulación de propuestas, opciones y programas, ni en la fase de aplicación, control y evaluación. No se consideran las opiniones de otras fuerzas sociales que también planean desde perspectivas e intereses diferentes a los del grupo en el poder, por lo que de ninguna manera el plan es la expresión del resultado de la negociación entre fuerzas sociales. En el nivel más operativo es común que en la práctica se tomen muy poco en cuenta a los actores implicados que podrían impulsar o afectar negativamente la implementación de un proyecto. También es muy raro que se considere la opinión de los futuros beneficiarios de un proyecto.

- e) No se fijan prioridades.** Los proyectos y programas no están priorizados. Al no existir prioridades, no se pueden establecer puntos de equilibrio entre aquellos objetivos que se contraponen. En la práctica, se trata de lograr demasiados objetivos a la vez, sin considerar que algunos de los objetivos compiten entre sí o incluso pueden entrar en conflicto.
Muchas veces ciertos objetivos sectoriales pueden entrar en conflicto con los objetivos establecidos para otros sectores, o con intereses de actores sociales al margen del PMD.
- f) Inadecuada selección y preparación de los proyectos.** Esta es la razón más común del fracaso de un PMD. Este punto está muy relacionado con los dos incisos anteriores y con la fase de evaluación y selección de alternativas del proceso de planeación.
Por un lado, fijar o definir la mejor manera de resolver un problema o alcanzar un objetivo es una tarea difícil que requiere de análisis concienzudo. Además lo que puede ser una solución deseable para cierto grupo de implicados, puede resultar indeseable para otro grupo. De esta manera, es imperativo incluir la opinión de los beneficiados o afectados directos de un programa o proyecto y escoger de manera participativa y consensuada la mejor manera de ejecutarlo. Son raros los PMD que consideran estos aspectos. Por otro lado, la gran mayoría de los planes no incluyen una evaluación previa de los proyectos que se ha decidido realizar, por lo que no se cuenta con una estimación del tiempo necesario para las tareas, ni se conocen los requerimientos de recursos humanos, tecnológicos o de infraestructura, así como el perfil del personal necesario para el éxito del proyecto. La evaluación previa de un proyecto puede arrojar datos reveladores en relación con su viabilidad y factibilidad.
- g) Utilización de categorías o clasificaciones muy gruesas.** Se trabaja con áreas o sectores muy extensos, por ejemplo “transporte” o “sector industrial”, sin considerar que contienen heterogeneidades muy marcadas. Así, se especifican programas y proyectos para los sectores, sin definir claramente el área específica de aplicación. Se puede decir que se trata a las categorías como si fueran modelos de caja negra. Hay que apuntar aquí que cuando se intentan definir categorías más específicas y homogéneas, la disponibilidad de información ha limitado seriamente el intento porque no hay estadísticas o datos suficientes necesarios para elaborar desagregaciones confiables de mayor nivel⁵.
- h) Confusión entre objetivos y medios.** Enunciados como: “contar con personal calificado”, “ahorrar y usar eficiente los recursos”, “fomentar la participación privada”, “desarrollar la infraestructura” etc, han sido considerados en uno u otro momento como objetivos de desarrollo, cuando en realidad son medios. Ciertamente son cosas útiles e indispensables, pero deben considerarse como partes de un proceso necesarias para alcanzar objetivos más lejanos. Así, existen planes que contienen gran cantidad de objetivos relacionados directamente con el ayuntamiento, pero se pierde de vista la manera en que el alcance de esos objetivos internos beneficiará al desarrollo del municipio como un todo.
- i) No existe una revisión constante del plan.** Una vez formulado el plan éste permanece inmutable hasta el momento de su culminación. No se revisa ni se corrobora que lo propuesto sea acorde con la nueva dinámica municipal, que continuamente se encuentra cambiando. En la práctica, el plan es reformulado cada tres años, a la llegada de una nueva administración. Cabe mencionar aquí un

⁵ Esta última puede considerarse una variable extrínseca, pero debido a su íntima relación con la variable intrínseca la mencionamos aquí.

problema grave: la discontinuidad. Raramente un plan toma en consideración el plan o los planes anteriores. Así, proyectos que se quedaron “a medias” en el cambio de ayuntamiento, son abandonados por el nuevo gobierno, aun cuando prometan mucho. Se prefiere partir de cero, porque comúnmente la nueva administración se empeña en marcar distancias respecto a la precedente.

- j) **No se reconoce el conflicto ni la incertidumbre.** Cuando se elabora el plan se privilegian los instrumentos cuantitativos no probabilísticos, el análisis de las tendencias y las extrapolaciones correspondientes.

Así, es común encontrar planes que no incorporan elementos adecuados ni para anticipar, extrapolar o crear escenarios y situaciones futuras probables y deseadas, ni para reconocer y tratar el conflicto y la incertidumbre.

- k) **Diseño del plan basándose solamente en los lineamientos de las leyes locales de planeación.** La estructura de un PMD está regida por cuadros directores constituidos en las Leyes Estatales de Planeación y reglamentos locales. En general, dichas leyes exigen que los PMD cuenten con los siguientes componentes: estrategias, programas, proyectos y líneas de acción. Un plan con un diseño tal, no tiene aplicación en la práctica porque sólo indica el qué y no el cómo.

Muchos gobiernos municipales sólo cumplen con estos requisitos mínimos que les exige la ley, por lo que en realidad no cuentan con una herramienta útil que les permita organizar adecuadamente las actividades pretendidas.

- l) **El plan no tiene una orientación clara a futuro.** Este punto está directamente relacionado con la misión y visión municipales. Uno de los grandes defectos detectados en gran parte de los planes es que se limitan a pensar en programas proyectos y acciones a ejecutar durante el período de gobierno del alcalde, sin tener en cuenta su trascendencia ni impacto en el largo plazo; no tienen ni dejan a futuras administraciones una visión de lo que podría ser un proceso de desarrollo continuo del municipio, con un norte claro basado en sus potencialidades. Este tipo de planes repite proyectos comunes, sin tener en cuenta la integralidad de los mismos ni su contribución hacia un futuro mejor, por lo tanto el impacto de estos proyectos es mínimo. Está generalmente aceptado la utilidad y conveniencia de establecer una misión y visión municipales, porque en ellas se expresan de manera amplia los fines del ayuntamiento y se marca la orientación el rumbo de la organización. Muchos PMD no incluyen una visión ni una misión.

En general, se tiene consenso en que todo PMD debe hacerse con base en un buen diagnóstico; debe fijar objetivos y metas claras indicando su priorización; definir los programas, proyectos y líneas de acción necesarios para alcanzarlos; y vincularlos con las estimaciones presupuestales, de tiempo, de recursos humanos y de infraestructura necesarios; indicar la manera de implementación de los proyectos, así como contar con los sistemas de monitoreo y control de actividades y de evaluación de resultados. La gran mayoría de los PMD son débiles en varios de estos puntos⁶.

2.3.2 Causas Extrínsecas de falla. Son factores externos que afectan, condicionan o restringen de manera negativa el proceso de elaboración de un PMD, su correcta implementación o ambos. Se pueden caracterizar como sigue:

- a) Problemas de conocimiento y método.
- b) Disponibilidad de información.

⁶ Al respecto, como ejemplo véase uno de los escasos trabajos sistemáticos de análisis de planes municipales de desarrollo más recientes: “Estudio sobre los planes municipales de desarrollo 2003-2006 en Sonora” Dr. Nicolás Pineda Pablos et al. El Colegio de Sonora, Programa de Estudios Políticos y de gestión Pública. México, 2004.

- c) Factores Administrativo - Organizacionales.
- d) Aspectos Jurídico - Políticos.
- e) Factores financieros y de recursos económicos.
- f) Cuestiones de Ética.
- g) Eventos inesperados.

a) Problemas de conocimiento y método. Son errores que se cometen o situaciones problemáticas que surgen como consecuencia de deficiencias en los conocimientos y/o habilidades necesarias en el personal que elabora o ejecuta un PMD.

La elaboración de un plan es una tarea que requiere de sólidos conocimientos técnicos de planeación; y la implementación del plan exige en los ejecutores capacidad de gestión, así como ciertos conocimientos mínimos de administración, proyectos y planeación. La planeación y administración de proyectos son áreas donde existen gran cantidad de metodologías y técnicas.

La administración de recursos y proyectos lleva consigo casi siempre la exigencia de determinados requisitos de aptitudes y capacidades en el personal operativo. Cuando se conocen los requerimientos y perfiles necesarios en la gente que ejecutará las distintas tareas, se puede evitar que el personal operativo resulte desbordado por exigencias superiores de las que son capaces de sobrellevar.

En muchas ocasiones un PMD que parece prometedor, resulta decepcionante o difícil de ejecutar, debido a que el personal encargado de dirigir y realizar las actividades propuestas carece del conocimiento o habilidades necesarias para desenvolverse de manera eficiente. En consecuencia, se incurre en errores que pueden ir desde atrasar un proyecto, hasta hacerlo fracasar.

b) Disponibilidad de información. Son errores que se cometen, o situaciones problemáticas que surgen durante los procesos de elaboración y de ejecución de un PMD, como consecuencia directa de la falta de datos o información necesaria para realizar correctamente dichos procesos.

Todos los gobiernos requieren de informaciones para planear de modo eficiente, porque en cierta manera, la planeación depende de la existencia de hechos cualitativos y cuantitativos acerca de los recursos y de la actividad económica y social.

Uno de los principales problemas que se presentan al realizar la planeación en los municipios del país, es la carencia de información que ayude a la toma de decisiones, en conjunto con la baja capacidad de las administraciones locales para definir el perfil de la información estratégica necesaria, así como para producirla, manipularla y mantenerla actualizada.

En las economías en desarrollo, es un mal general que no se cuente con estadísticas, estudios de campo o datos suficientes que podrían resultar de mucha utilidad para elaborar los planes. Por otro lado, la utilidad de los datos disponibles depende de su precisión, cobertura, forma y oportunidad. Si los datos existentes están llenos de errores, si la cobertura es limitada o está sujeta a cambios frecuentes; si la forma de los datos restringe o limita su comparación con otros datos, o si los datos son anacrónicos, éstos pueden hacer más daño que bien. En tales casos muchas veces puede ser una tontería y un desperdicio emplear recursos humanos especializados o de alto nivel en la elaboración de un PDM.

La ejecución de un plan requiere suministros de información periódica para controlar el progreso del plan, se necesitan informes precisos, completos y oportunos de las organizaciones operativas. En la práctica, los líderes de proyectos o agentes decisores

relacionados con la ejecución de un PMD, requieren que la información fluya de manera rápida y ordenada para corregir errores, aprovechar oportunidades o tomar decisiones críticas, pero generalmente nunca se cuenta con ellos en la mayor parte de los proyectos y los programas en proceso de ejecución. Muchas veces un proyecto se atrasa o falla porque cierta información clave no llega a tiempo a los decisores o porque nunca llega.

En relación al proceso de ejecución de un PMD, están los llamados sistemas de información (SI). Un SI es un conjunto formal de procesos que, operando sobre una colección de datos estructurada según las necesidades de la organización, recopilan elaboran y distribuyen la información necesaria para las operaciones y para las actividades de dirección y control correspondientes (decisiones) de acuerdo con estrategias previamente fijadas. En el ámbito municipal es raro que se cuente con un SI local.

c) Factores administrativo – organizacionales. Se refiere a todos aquellos factores relacionados con las debilidades institucionales de los organismos públicos, ya sea estructura, procedimientos, ideología cultura organizacional etc, que obstaculizan o impiden la formulación y ejecución de un PMD.

Mucho se ha escrito acerca de las debilidades institucionales para los procesos de planeación en la mayoría de los países en desarrollo. Estas incluyen la separación de la célula que planea del aparato gubernamental que toma las decisiones, la falla de los planeadores, administradores, y líderes políticos, para comprometerse en un diálogo continuo y una comunicación interna acerca de las metas y estrategias; y la transferencia internacional de prácticas institucionales de planeación y estructuras organizacionales que son inapropiadas para las condiciones locales.

Adicionalmente, existe mucha preocupación acerca de servidores públicos incompetentes y no calificados, fastidiosos procedimientos burocráticos; precaución excesiva y resistencia a la innovación y el cambio; rivalidades interministeriales o departamentales (por ejemplo, es muy común que los tesoreros municipales y las áreas de planeación –cuando éstas existen– estén frecuentemente en conflicto); falta de compromiso, asociaciones o sindicatos nocivos y agresivos etc. La influencia política en el enrolamiento y las promociones, el exceso de personal a bajos niveles y la escasez de personal capacitado y capaz en niveles superiores, la mala utilización del personal capacitado y los sueldos bajos, son factores determinantes de importancia de la baja moral, la incompetencia, la pereza y el desperdicio.

La toma de decisiones y los controles de los gastos centralizados algunas veces son defendidos como necesarios para la coordinación de las actividades del desarrollo. Pero los hechos revelan que la coordinación, en el sentido de guía administrativa unificada, está generalmente ausente. Esto fomenta el favoritismo, el soborno y otros abusos.

Las demoras administrativas y de procedimientos también constituyen una de las razones más importantes por la que los planes no se cumplen.

En general, los sistemas administrativos del gobierno en casi todas las naciones menos desarrolladas con economías mixtas son anacrónicos. Muchos municipios no son eficaces en la realización de las funciones requeridas por las sociedades en desarrollo dinámico, especialmente la labor de planeación.

d) Aspectos jurídico – políticos. El pobre desempeño de un PMD y la brecha entre la formulación del plan y su implementación también son atribuibles a la falta de compromiso político y la mala aplicación de la ley.

Por un lado, los aspectos jurídico-políticos se refieren al tronco que mantiene las relaciones sociales dentro de un orden establecido mediante leyes e instituciones. Por otro lado, se refiere a aquellos aspectos de coyunturas de poder en los que no se tienen actores individuales, sino que las relaciones y el comportamiento están influidos por la presencia de distintos grupos que tienen sus propios fines. Así, se tienen estructuras multinucleadas, en las que es difícil pensar que un grupo va a ceder posiciones, sólo por un supuesto bien común. Los aspectos jurídico-políticos son de los que más se han estudiado.

La elaboración de un PMD comienza como una labor de carácter técnico, pero a medida que se avanza se convierte también en un proceso político, porque se empiezan a tomar decisiones y las decisiones las toma el gobierno electo.

Existe consenso unánime en que las estructuras actuales de las leyes y normatividades de planeación de la Federación y los Estados, constituyen verdaderos obstáculos para realizar una correcta planeación. El marco jurídico que sustenta la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas, en muchos casos, se ha visto rebasado por la realidad. Bástese mencionar los siguientes dos ejemplos:

- a) Woo (1999), resalta que un mal común de las normatividades vigentes del país es la imposición de limitaciones de carácter estructural al dividir funciones intrínsecamente ligadas entre sí, tal como la elaboración de planes, evaluación y seguimiento. El autor plantea como ejemplo a Jalisco, donde de acuerdo con la normatividad, una institución supervisa la elaboración de los planes, y posteriormente otra institución desarrolla un proceso de validación social de los planes bajo sus propios criterios y previsiones. Esto resulta una contradicción, porque primero se elabora el plan de manera unilateral y después se valida mediante un proceso de gestión para la articulación de consensos, cuando debería ser de manera contraria, máxime cuando se busca precisamente promover esquemas de planeación participativa.
- b) Las normatividades estatales señalan que los municipios deben entregar su plan al congreso local en un término de tiempo especificado, que generalmente va de cuatro a seis meses. Esto no se cumple en la realidad. Varios investigadores han manifestado este problema al interior de los estados de la República. Por ejemplo, en Sonora, para la gestión 2002-2006, hasta septiembre del 2004, de 72 PMD, sólo se habían entregado 26 al Congreso del Estado (Pineda et al, 2004). Esta situación genera un desconocimiento total por parte del Estado, de las acciones de desarrollo que pretende llevar un municipio que no entrega su PDM, lo que, entre otras cosas, provoca una completa desarticulación de esfuerzos.

Existe la crítica generalizada de que los PMD carecen desde su estructura de una vinculación efectiva con los procesos de toma de decisiones en la esfera política. Los planes no han sido diseñados para que sean documentos políticos que guíen la acción de los gobiernos. Su carácter separado de los procesos reales de decisión ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Los PMD se elaboran y aprueban, sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y, sobre todo, que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento.

Como punto final a esta parte, cabe mencionar que en muchos casos los proyectos de un PMD, no se llevan a la práctica porque distintos grupos políticos evitan su implementación, buscando mantener o expandir la hegemonía o sus posiciones de poder.

e) Factores financieros y de recursos económicos. Se refieren a los presupuestos necesarios para hacer realidad un PMD.

Debido a que los presupuestos anuales son los principales elementos por los cuales los gobiernos autorizan y controlan la mayor parte de sus erogaciones, el mayor número de los desembolsos consignados en la porción del sector público de un PMD, debe estar incorporado a estos presupuestos, si el plan ha de ser realizado. El presupuesto gubernamental es la clave elemental para dar efecto al PMD y convertirlo en acción.

Si bien los municipios cuentan con algunos impuestos valiosos; por ejemplo, el predial, por diversas razones no han podido explotarlos adecuadamente.

Por otra parte, es claro que muchos municipios no cuentan con una buena base tributaria por bajos niveles de actividad económica. Hay que destacar que sólo el 4.64% de los ingresos municipales proviene de los impuestos⁷. Así, el presupuesto de los municipios del país depende de más del 80% de las erogaciones de niveles superiores de gobierno⁸. Si estos niveles no autorizan un programa o proyecto del PDM, y el municipio no es capaz de pagarlo con recursos propios, el programa o proyecto simplemente no se llevará a cabo.

El vínculo ideal de conexión entre un PDM y el presupuesto es el plan operativo anual. Un plan operativo anual generalmente tiene un ámbito más amplio que un presupuesto administrativo convencional. Algunas veces es imposible coordinar los planes y presupuestos anuales, porque los períodos del plan y del presupuesto no coinciden. Por ejemplo, varios ayuntamientos nuevos asumen funciones en diciembre o enero, pero los presupuestos municipales deben elaborarse y mandarse en diciembre o incluso antes para su aprobación. Para el nuevo ayuntamiento es difícil hacer el presupuesto porque aún no ha hecho su PMD. En la práctica, los niveles superiores de gobierno comúnmente mandan al municipio un presupuesto basado en el presupuesto del año anterior.

En síntesis, pueden existir PMD's muy bien formulados y prometedores, pero si el presupuesto no se aprueba, éstos simplemente no se ejecutarán.

f) Cuestiones de ética. Se relacionan con los actos de corrupción. Los sobornos, desvíos, lavados de dinero, favoritismos en licitaciones etc, constituyen causas importantes de abandono o mala implementación de proyectos.

Aunque todas las administraciones municipales de México demuestran una preocupación por "hacer funcionar el gobierno", no se puede negar la existencia de ciertos objetivos personales en el accionar de los funcionarios públicos. Estos objetivos subyacentes u objetivos de carácter oculto, no son los mismos en todos los casos y a veces son difíciles de detectar. Muchas veces, los funcionarios administrativos municipales sacrifican objetivos de carácter público para alcanzar objetivos personales.

Además de las objeciones éticas contra la corrupción, ésta aumenta el costo del desarrollo porque, dependiendo de intereses subyacentes, muchas veces parece inducir a la selección de las peores en vez de las mejores opciones entre las alternativas de desarrollo.

g) Eventos inesperados. Un evento inesperado, tal como un desastre natural, una guerra, o una epidemia, puede hacer que los proyectos de un plan no se ejecuten. Ante situaciones de este tipo, las prioridades cambian.

⁷ Datos publicados por SEDESOL, "Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002".

⁸ Datos publicados en la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 INEGI-INDESOL.

2.4 OBSERVACIONES FINALES

En la práctica es muy común que surjan problemas al intentar identificar las causas que originan ciertos problemas. En el sistema municipio, se debe tener muy presente que las interrelaciones muchas veces pueden resultar ser de mayor relevancia que los elementos mismos. Las causas intrínsecas y extrínsecas están tan interrelacionadas entre sí, que la frontera entre ellas puede ser bastante difusa. De hecho, la categorización analítica que hicimos aquí, sirve para ganar comprensión, pero hay que tener en cuenta que la realidad municipal no se manifiesta en partes, sino como una complejidad. De ahí que consideremos pertinente utilizar el enfoque sistémico en la realización de estudios municipales. Elucidar si los factores intrínsecos son más importantes que los extrínsecos implicaría consideraciones específicas sobre algún municipio o región específica: en el caso de México, existen muchos municipios que realizan buena planeación y elaboran excelentes PMD, en estos casos los factores extrínsecos pueden ser más relevantes. Por otro lado, la gran mayoría de los municipios mexicanos tienen un desempeño muy pobre en materia de planeación, y sus PMD son un reflejo de ello. Por ello los factores intrínsecos pueden adquirir mayor relevancia.

De manera general, podemos afirmar que los factores intrínsecos son igual de relevantes que los extrínsecos: ambos son causantes de fracaso en el alcance de objetivos de desarrollo previamente fijados. Sin embargo, es importante señalar que los procesos de desarrollo generalmente comienzan con la elaboración de un plan. De ahí que resulte imprescindible asegurar desde esta etapa temprana la estructuración correcta del plan, porque en caso contrario, desde el inicio se provocan (muchas veces sin querer) las fallas, es decir, desde su nacimiento el plan está condenado al fracaso.

Mucho se ha escrito sobre la planeación del desarrollo, pero muy poco existe sobre cómo se elabora un plan de desarrollo, cuáles son los impedimentos principales y qué es lo que distingue a una buena planeación de una mala. Lo que constituye un plan es materia de controversia, pero el problema importante no es lo que realmente es un plan o lo que no lo es, el problema es más bien si la planeación es considerada como una función inherente a la práctica administrativa municipal.

Así, el desarrollo de nuevos sistemas de planeación, el diseño nuevas metodologías y técnicas que permitan elaborar mejores planes de desarrollo, y la labor de difusión de este conocimiento, abre una importante ventana de oportunidad y constituye una tarea inaplazable para los gobiernos y los estudiosos del desarrollo y de la planeación. El Plan Municipal de Desarrollo realmente debe plasmar la actividad de una buena planeación municipal, debe considerarse y utilizarse en la práctica como un verdadero medio de apoyo, que sirva para guiar los esfuerzos y mejorar la asertividad de los ayuntamientos en su búsqueda constante del desarrollo municipal.

CAPÍTULO 3

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ELABORAR UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

“Un pequeño ramillete de flores donde
sólo el listón es nuestro”

Anónimo

3.1 FILOSOFÍA DE LA METODOLOGÍA

La metodología que mostramos aquí, parte de la noción de problema y de situación, antes que la de sector. Los problemas pueden ser síntesis de diversos aspectos y, en consecuencia, “cruzan” los sectores. El producto a obtener es la identificación de acciones concretas, en la forma de programas y proyectos congruentes entre sí, necesarias para resolver los problemas tanto presentes como futuros.

El análisis se hace en términos situacionales, es decir, se toma en cuenta la posición de los distintos actores involucrados en los problemas. Como la realidad social es producto de la acción de actores sociales, sus puntos de vista e intereses deben ser tenidos en cuenta al momento de planear.

Se considera a la planeación como un proceso dual, tanto técnico como político, en el que se confrontan intereses diversos y se toman decisiones que afectan tales intereses.

La **figura 1** muestra un esquema general de la planeación del desarrollo en la forma en que la conceptualizamos.

Un punto crucial de partida es señalar que el enfoque que aquí se presenta, considera la elaboración del PMD como un primer paso en el proceso de desarrollo, y no como el producto final. Es importante tener en mente el amplio rango de tópicos que comprende la planeación del desarrollo.

Otro factor crítico son las consideraciones legales. Ningún municipio y ningún PMD pueden actuar de manera independiente de las regulaciones legales. En el Anexo A, se presenta un panorama general del marco normativo de la planeación del desarrollo en México. Es importante tener claro estos aspectos.

Junto a las restricciones legales, existen numerosas relaciones formales e informales, verticales y horizontales, las cuales pueden abrir oportunidades de desarrollo o restringirlas. Independientemente de la dirección en que actúen, determinan el alcance de las intervenciones a cierto rango.

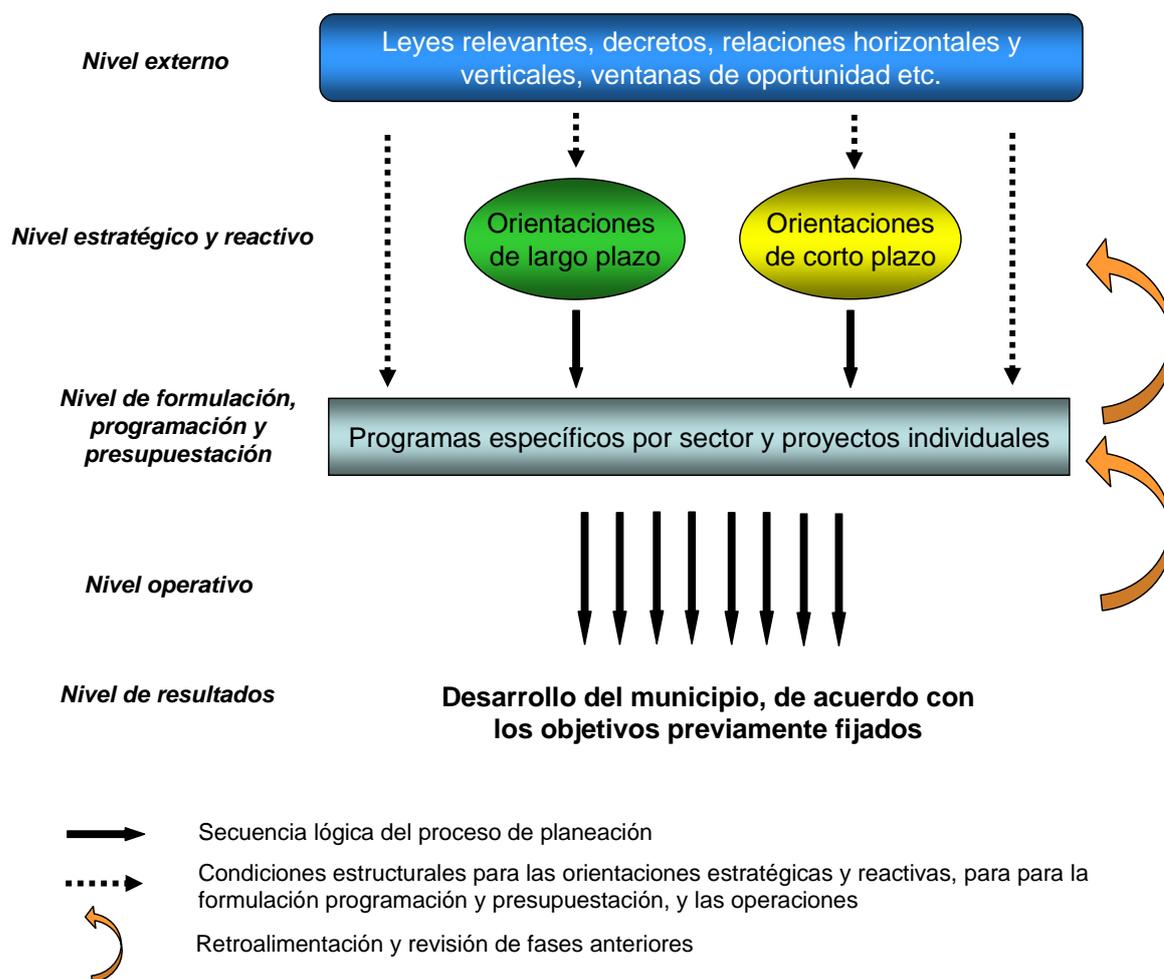


Figura 1. Conceptualización de la Planeación del Desarrollo.

Un aspecto muy importante en la planeación del desarrollo es lo que se conoce como “ventanas de oportunidad”. Las ventanas de oportunidad no constituyen opciones concretas o específicas para el desarrollo, en realidad son condiciones o tendencias que forman un potencial extraordinario de desarrollo en uno u otro sector o municipio, ya sea por influencia nacional o internacional. Estos potenciales de desarrollo existen sólo por tiempos limitados, y ofrecen potenciales y alternativas para el desarrollo sectorial. El origen de las ventanas de oportunidad puede deberse a:

- Políticas específicas del gobierno, como el énfasis en las cuestiones ambientales, descentralización, empleo, etc.
- Tendencias globales específicas en relación con ubicación de nuevas empresas, turismo, partidas especiales de apoyo a regiones menos desarrolladas etc.

Las tendencias y políticas específicas que forman ventanas de oportunidad, no deben ser la razón para comenzar un proceso de planeación del desarrollo en un municipio, pero son demasiado valiosas como para dejarlas pasar. En la práctica, las ventanas de oportunidad muy frecuentemente no son reconocidas a tiempo por los gobiernos y expertos.

El enfoque que utilizamos aquí, plantea que dos tipos de resultados de los esfuerzos de desarrollo son deseables y posibles:

1. El desarrollo de áreas específicas como producto directo de esfuerzos, por ejemplo mejor situación económica, mayor protección a los recursos naturales etc. Se trata de efectos directos, a más corto plazo, son esfuerzos de desarrollo de carácter más reactivo.
2. El desarrollo de las condiciones que posibilitan el desarrollo de sectores específicos. Se trata de efectos más indirectos, a más largo plazo, son esfuerzos de carácter más estratégico.

El balance entre ambos tipos de resultados es una decisión que finalmente será tomada por la administración en turno. Si se considera la sostenibilidad, es más deseable la promoción de las condiciones apropiadas que posibiliten el desarrollo de sectores específicos durante mucho tiempo. Solamente con la preparación de estructuras competentes, podrá iniciarse el desarrollo sostenible en el largo plazo. Sin embargo, es importante también destacar que en general la sociedad de los municipios espera beneficios visibles en el corto plazo, y espera también que exista conexión directa entre los esfuerzos y los resultados. Dada las pobres condiciones de muchos municipios, afirmaciones como “a mi me interesa más qué voy a comer esta semana, que lo que voy a comer en 3, 5 o 10 años” adquieren mucha importancia. Durante la fase de elaboración del PMD, deben priorizarse los tipos de resultados más deseables. El plan debe contener una mezcla de ambos tipos de resultados, tanto para satisfacer las demandas de resultados en el corto plazo, como los requerimientos de crear condiciones favorables para el desarrollo.

3.1.1 Principios de un Plan Municipal de Desarrollo

La base de la planeación del desarrollo es un enfoque integral. Esto significa entender que los aspectos económicos, sociales y ecológicos no son independientes unos de otros, y que no deben abordarse como si fueran objetivos distintos. Los aspectos económicos, sociales y ecológicos deben considerarse como segmentos iguales de un mismo proceso de desarrollo; y no solo incluirse en el plan, sino integrarlos congruentemente bajo una sola visión de desarrollo, reconociendo que los tres puntos son interdependientes.

Esto nos lleva al triángulo del desarrollo integrado, que también puede llamarse el triángulo de condicionalidad, véase la **figura 2**. La razón para la segunda terminología tiene que ver con un hecho medular, pilar de esta metodología: los diferentes segmentos del desarrollo dependen de diferentes horizontes de tiempo.

La historia demuestra que los distintos objetivos de desarrollo no se alcanzan en plazos de tiempo similares. Sin embargo, deben trabajarse paralelamente en el tiempo, considerándose parte de un mismo proceso. Véase la **figura 3**.



Figura 2. El Triángulo de Condicionalidad como Sostenimiento Director del PMD

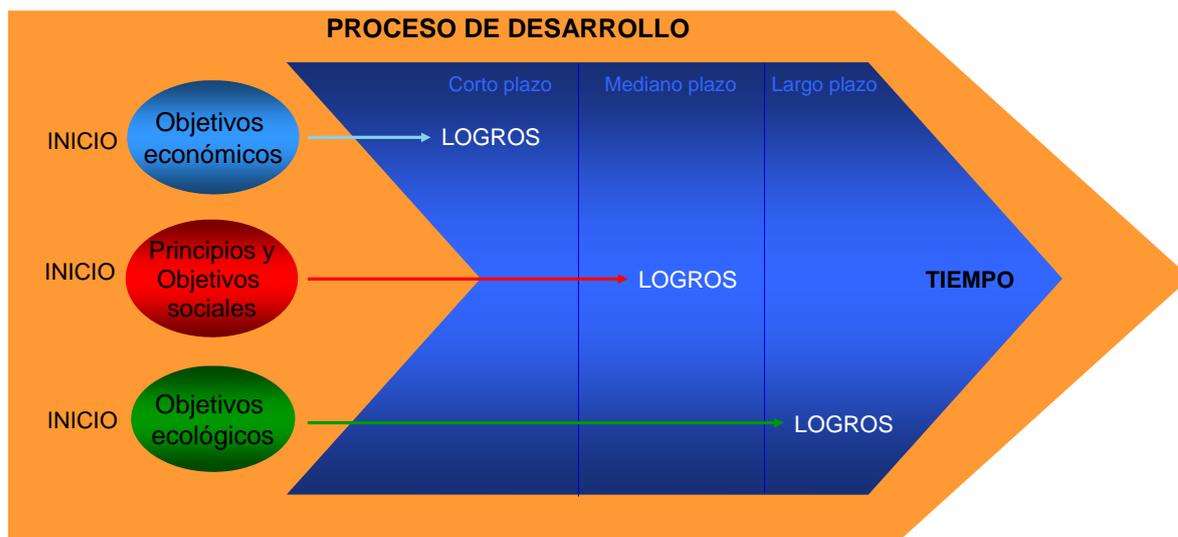


Figura 3. Aunque los objetivos de desarrollo se alcanzan en distintos plazos, forman parte de un mismo proceso de desarrollo y deben trabajarse de manera paralela en el tiempo.

Solamente mediante un enfoque integral como el que mencionamos arriba, es posible combinar y armonizar los objetivos de crecimiento económico a corto plazo (lo cual se considera el asunto más urgente en la mayoría de los países en transición como el nuestro), con los propósitos de equidad y balance social (mediano plazo) y la necesidad de protección de los recursos naturales (que constituye un propósito de desarrollo de más largo plazo).

El inicio de un proceso de desarrollo sostenible no es posible, si sólo se promueve el desarrollo económico para responder a las presiones del momento; también deben iniciarse, o prepararse al mismo tiempo, los procesos de respuesta a las necesidades sociales y los requerimientos ecológicos. Aunque existen diferentes horizontes de tiempo y diferentes tipos

de presiones en cada momento, los esfuerzos de desarrollo no deben concentrarse únicamente en el asunto que ejerza la mayor presión, sino que deben considerarse los aspectos sociales y ecológicos desde el principio. De lo contrario, el esfuerzo por mitigar los problemas económicos estrecha la maniobrabilidad y pone en peligro la sostenibilidad del desarrollo en el mediano y largo plazos.

En la **figura 4** se muestran varios requisitos o principios que deben ser tomados en cuenta a la hora de elaborar el plan municipal de desarrollo. Los principios no se centran únicamente en los aspectos técnicos. Es inevitable para la elaboración exitosa del plan considerar también otros principios relacionados con el proceso de elaboración.



Figura 4. Requerimientos de un Plan Municipal de Desarrollo.

En la mayoría de los casos, no es posible hacer una distinción clara entre los factores técnicos y los principios de elaboración. Por ejemplo, ciertos principios del proceso de elaboración, como la participación y la transparencia, están fuertemente interconectados con factores técnicos, tal como las técnicas participativas para considerar los intereses de grupos en desventaja y la estructuración comprensiva del plan. La formación de un comité de monitoreo es un instrumento adecuado para formar una plataforma y discutir estos principios para lograr una comprensión común y crear un consenso sobre la manera de su aplicación.

3.1.2 El Plan Municipal de Desarrollo y la Planeación Presupuestaria.

Cuando ya se ha elaborado el PMD y ha sido adoptado por el gobierno municipal, la implementación debe empezar tan pronto como sea posible. La razón principal para ello es evitar los atrasos y la distancia entre la elaboración e implementación del plan. Entre más tiempo exista entre la elaboración y la implementación, será más difícil dar continuidad al plan.

La ejecución del Plan Municipal de Desarrollo requiere de una sincronización estricta entre la planeación de los proyectos y el presupuesto anual del municipio. La elaboración del presupuesto, junto con los costos operacionales de la administración (gasto corriente) y otros costos inevitables relacionados con las responsabilidades municipales, debe realizarse con base en un plan operativo. Para implementar el PMD, el cual abarca tres años, el plan debe ser dividido en planes operativos anuales, POA, los cuales contienen aquellos proyectos o acciones específicas que serán implementadas el año siguiente. De esta manera, el presupuesto para un año financiero debe estar estrictamente sincronizado con su respectivo Plan Operativo Anual.

En la práctica municipal, raramente el POA está debidamente sincronizado con el presupuesto anual del municipio. Sin embargo, esta conexión es una condición imprescindible para que los esfuerzos por iniciar o realizar procesos sostenibles de desarrollo sean exitosos.

3.2 DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA



I En nuestra propuesta, la elaboración de un Plan Municipal de desarrollo comprende cuatro fases, mismas que se muestran en la figura de la izquierda. El proceso sigue una lógica secuencial: parte del presente (diagnóstico municipal) y finaliza construyendo un puente desde el presente hacia el futuro (enlazando la situación existente con la situación deseada de futuro señalada en la misión y visión). Básicamente, la metodología consiste en identificar problemas, tanto de largo y mediano como de corto plazo, para posteriormente identificar los programas y proyectos que les darán solución; todo ello de manera participativa.

Cada fase está constituida de varios pasos, mismos que se explican más adelante.

IV Si se siguen de manera ordenada las fases del proceso, así como los pasos que comprenden, se iniciará un proceso intensivo de retroalimentación. Al iniciar cualquier paso, los resultados de pasos anteriores se valoran nuevamente. Incluso podrían existir reajustes en algunos pasos después de haber considerado los resultados de alguna participación o decisiones políticas. Si este es el caso, deberá existir consenso

entre las partes involucradas y concordancia con las decisiones políticas. Muy frecuentemente, los facilitadores se ven tentados a realizar por su propia cuenta los reajustes, sin ofrecer ninguna explicación.

3.2.1 FASE I. PREPARACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

La primera fase del proceso de elaboración del plan, consiste en la realización de ciertos pasos previos a la intervención directa, los cuales se muestran en la **figura 5**. A excepción del paso 6, el equipo de consultores puede realizar estos pasos sin necesidad de estar físicamente en el municipio.

FASE I. PREPARACIÓN DE LA INTERVENCIÓN			
Paso	Responsable	Ejecución	Técnica
1. Prediagnóstico rápido	COPLADEM	Equipo de consultores	
2. Recopilación de información estadística del municipio		Equipo de consultores Equipo de Cabildo	
3. Recopilación de planes anteriores		Equipo de Cabildo	
4. Integración del COPLADEM o COPLADEMUN		Equipo de consultores Equipo de Cabildo	Análisis de Stakeholders
5. Requisición de espacios y material		Equipo de consultores	
6. Capacitación sobre la metodología al COPLADEM		Equipo de consultores	
7. Consulta ciudadana		Equipo de Cabildo	Foro ciudadano

Figura 5. Pasos de la Fase I.

1. Prediagnóstico rápido. Antes de intervenir en un municipio es importante que el equipo de consultores cuente con un panorama general del contexto municipal. Sin incluir una lista exhaustiva, entre los puntos que deben conocerse están los siguientes:

1. Partido al que pertenece la administración municipal.
2. Partido al que pertenece la administración estatal.
3. Perfil del presidente municipal, así como de los principales funcionarios municipales:
 - a) Nombre
 - b) Edad
 - c) Nivel de estudios
 - d) Experiencia en administración pública
4. Superficie del municipio
5. Número de localidades del municipio
6. Cabecera municipal
7. Número de habitantes de la cabecera municipal
8. Población total
9. Densidad poblacional
10. Grupos indígenas
11. Cobertura de servicios públicos
12. Tipo de viviendas
13. Población económicamente activa

14. Porcentaje de ocupación por sector (Primario, secundario, terciario)
15. Desglose de actividades por sectores
16. Tasa de desempleo
17. Porcentaje de población alfabetizada y analfabeta
18. Número y tipo de centros educativos
19. Número y tipo de centros de salud
20. Índice y grado de marginación
21. Índice de desarrollo humano
22. Porcentaje de inmigración
23. Aportaciones del ramo 33 y 26 para los últimos 5 años⁹
24. Clima, flora, fauna, recursos naturales.
25. Es importante también obtener una copia de la ley estatal de planeación y de los reglamentos municipales de planeación que correspondan. Deben revisarse rápidamente para tener un panorama de qué es lo que las normatividades locales exigen en materia de planeación. Recuérdese que las normatividades cambian dependiendo del estado federado y del municipio que se trate.

Los datos anteriores pueden obtenerse usando el Sistema Nacional de Información Municipal, SNIM, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; o mediante el Sistema Municipal de Base de Datos, SIMBAD, del INEGI.

El SNIM es un producto que contiene 123 datos demográficos, políticos, económicos y sociales de todas las localidades de todos los municipios del país. Incluye también información desagregada a nivel municipal del Instituto Nacional de las Mujeres, CONACULTA y el Instituto Nacional Indigenista. Este producto permite la generación de base de datos y el cruzamiento de los mismos para elaborar análisis sobre la situación de los estados y municipios mexicanos. El Sistema Nacional de Información Municipal está disponible en CD y en línea¹⁰.

También pueden obtenerse gran cantidad de datos valiosos mediante Sistema Municipal de Base de Datos, SIMBAD, del INEGI¹¹. El sistema SIMBAD es más completo, contiene datos que no son proporcionados por el SNIM; sin embargo, es una base más compleja.

2. Recopilación de información estadística del municipio. Las fuentes de datos antes mencionadas constituyen una base sólida de información relevante que servirá de apoyo a los consultores y stakeholders, durante la fase de diagnóstico. Sin embargo, el equipo de cabildo debe recopilar por su propia cuenta información municipal, ya que los datos de las fuentes electrónicas generalmente no están actualizados, los más recientes son para el año 2002. Cabe la posibilidad que el municipio cuente con datos de áreas de interés solamente para el municipio, mismos que pueden no contener los sistemas SIMBAD y SNIM. Con los datos estadísticos proporcionados por el municipio más las fuentes electrónicas, se cuenta con una base aceptable para identificar tendencias, realizar pronósticos e identificar áreas débiles.

⁹ El ramo 33 son erogaciones federales denominadas "Aportaciones Federales para Entidades y Municipios" actualmente se componen por 7 fondos: 1.- Aportaciones para educación básica y normal, 2.- Aportaciones para servicios de salud, 3.- Aportaciones para infraestructura social estatal y municipal, 4.- Aportaciones para el fortalecimiento municipal, 5.- Aportaciones Múltiples, 6.- Aportaciones para la educación tecnológica y de adultos, y 7.- Aportaciones para la seguridad pública. El ramo 26 son erogaciones federales para el "Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza" cuyo fin es fomentar las economías de las regiones en mayor desventaja y la generación de empleos.

¹⁰ El programa del SNIM está disponible en la siguiente dirección de internet: http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Sistema_Nacional_de_Informacion_Municipal

¹¹ El sistema SIMBAD se consulta en línea, primero hay que darse de alta en la siguiente dirección de Internet: http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73

3. Recopilación de Planes Municipales de Desarrollo de administraciones anteriores.

El equipo de consultores debe solicitar al equipo de cabildo, la adquisición de un ejemplar de los PMD de las dos administraciones anteriores. Aunque estos planes deberían estar en el congreso local, hemos visto que muchas veces esto no es así. Si los PMD no se encuentran en dicho lugar, deberán buscarse en otras instancias. La oficina de SEDESOL local, o el respectivo Centro Estatal de Desarrollo Municipal son lugares donde generalmente se cuenta con copias de los PMD.

4. Integración del COPLADEM o COPLADEMUN. Como se menciona en el Anexo A, el comité de desarrollo municipal, COPLADEM o COPLADEMUN, es el organismo legal directamente responsable de la planeación municipal, y es la instancia que organiza la consulta popular para la planeación democrática, véase la **Figura 6**. El presidente municipal tiene la obligación de convocar a la creación del organismo y su reglamento debe ser aprobado por el cabildo.

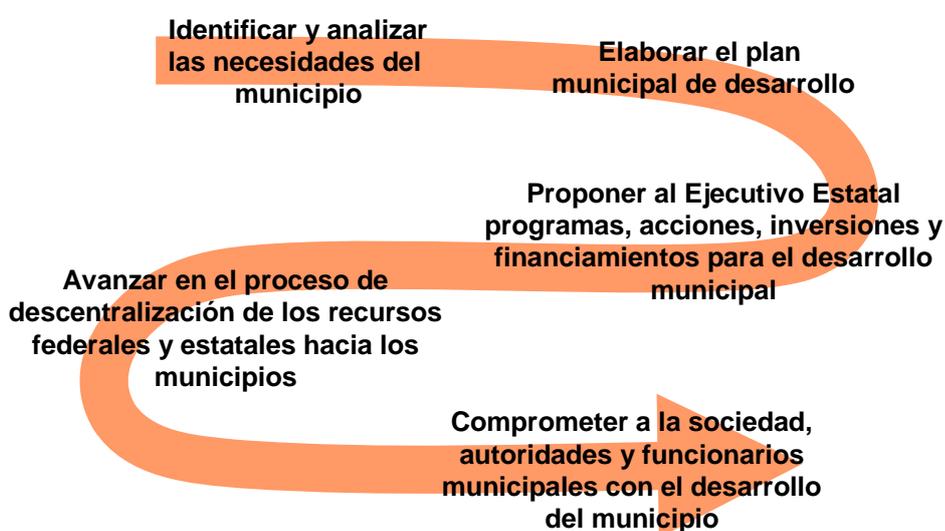


Figura 6. Funciones del COPLADEM.

El COPLADEM debe estar integrado por ciudadanos representativos de los sectores público, social y privado, así como por representantes de las organizaciones del municipio. La estructura del COPLADEM puede variar, dependiendo de la reglamentación local, por lo que es necesario consultar la normatividad correspondiente. Una estructura general del COPLADEM es como sigue:

Obligatorios

- ✓ Un presidente, que será el presidente municipal.
- ✓ Un coordinador, que será un funcionario del ayuntamiento designado por el presidente municipal.
- ✓ Los funcionarios y autoridades del gobierno municipal (generalmente se incluye a los regidores).

Deseables

- ✓ Los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal que desempeñen funciones en el municipio.
- ✓ Los representantes de mayor jerarquía del gobierno federal que actúen en el municipio
- ✓ Los presidentes de los comisariados ejidales y representantes de bienes comunales.

- ✓ Los representantes de organizaciones obreras, campesinas, colonos, maestros, etc., así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel municipal.
- ✓ Los representantes de organizaciones de empresarios.
- ✓ Los diputados federales y locales en cuyo distrito se ubica el municipio.
- ✓ Los representantes y/o directores de las instituciones educativas e investigación que se ubiquen en el municipio.

La mayoría de las veces el COPLADEM será formado por el gobierno de manera unilateral, y sólo se comunicará al equipo consultor por quienes está constituido.

El equipo de consultores debe recomendar previamente al presidente municipal, la conveniencia de realizar una selección concienzuda de las personas que integrarán el comité, así como la necesidad de incluir a gente socialmente aceptada, considerando dos niveles: el territorial y el sectorial.

El nivel territorial está referido a representantes de distintas comunidades, el nivel sectorial incluye personas representativas de los distintos sectores que actúan en el municipio: político, económico, social, ecológico etc. El presidente municipal debe elaborar una lista con los nombres de los stakeholders, su perfil y el motivo que originó su inclusión en el comité. Esta lista debe ser enviada al equipo consultor para obtener retroalimentación.

En caso de que la administración municipal no cuente con la capacidad suficiente para formar el COPLADEM, o solicite directamente a los consultores apoyo para realizar esta tarea, se deberá realizar un análisis de stakeholders. Una manera rápida de realizar este análisis se describe en el **ANEXO B**. A los stakeholders del COPLADEM les llamaremos *Stakeholders Nivel 1*, o *SN1*.

Aunque el número de integrantes del COPLADEM es variable y depende de la naturaleza municipal, debe cuidarse que no se incluya demasiada gente, tanta que no se pueda controlar. Hay que tener muy presente que el COPLADEM es un organismo, y no necesariamente debe estar formado por todos aquellos a los que se pedirá opinión.

Finalmente, es muy importante que durante la primera reunión de trabajo entre el equipo de consultores y los SN1; se pregunte a los participantes si consideran que existe la necesidad de incluir a alguien más y las razones que tienen para ello. Es decir, se valida al comité.

5. Requisición de espacios y material. El equipo de consultores debe informar previamente al equipo de gobierno, la necesidad de contar con un espacio específico para realizar los trabajos de capacitación del COPLADEM y las actividades de elaboración del plan.

Es recomendable que se trate de un espacio amplio, bien iluminado y sin mobiliario fijo. Debe existir facilidad para pasar de un arreglo tipo auditorio a un arreglo de grupos de trabajo en pequeñas áreas.

No es recomendable usar un auditorio primero y después pasar a otro lugar para los trabajos en equipo. Pasar de un recinto a otro consume más tiempo del que aparentemente se percibe.

Deberá contarse con al menos dos laptops, impresora, post its, rota folios, cinta adhesiva, plumones de colores y lápices. La cantidad de cada material dependerá del número de participantes.

6. Capacitación sobre la metodología al COPLADEM. Cuando el comité se encuentre formado y se cuente con el espacio requerido es menester familiarizar a los SN1, con la metodología que se usará para realizar el plan municipal. Es crucial que los SN1

comprendan claramente todo el proceso que marca la metodología, en caso contrario, se producirán errores que atrasarán de manera significativa el tiempo de la intervención.

La presentación deberá realizarse en power point, tratando que sea rica en imágenes, diagramas y ejemplos en algunos puntos clave, como son la fijación de indicadores, la identificación de supuestos a la hora de preparar proyectos y el proceso de reducción de escaleras entre otros. Estos puntos clave se abordarán más adelante.

7. Consulta ciudadana. Una propiedad muy importante de un PMD es la validez. La validez es una propiedad del PMD que consiste en ser reconocido y apoyado por muchos, de ahí que esté directamente relacionada con la participación ciudadana.

Entre más actores importantes participen con su opinión de lo que debe resolverse o abordarse, más validez tendrá el plan, se tendrá un diagnóstico más rico y se creará una sensación de bienestar entre los distintos actores sociales por haber sido tomados en cuenta.

Los encargados directos de elaborar el plan son los SN1, que forman el COPLADEM. Sin embargo, se debe de tomar en cuenta la opinión de personas o sectores de la sociedad ajenas al comité. La participación de stakeholders externos al comité deberá delimitarse solamente a la emisión de su opinión en eventos preparados especialmente para tal fin. Estos eventos pueden ser foros de consulta ciudadana y encuestas entre otros.

Recuérdese que la participación no significa involucrar a todos en todas las actividades del proceso de elaboración del plan, sino sólo a aquellos que cumplan con ciertos requisitos (en el **capítulo 1** se trata el tema de la participación con más detalle).

Una práctica muy socorrida y ampliamente utilizada para conocer los puntos de vista de la sociedad son los foros de consulta ciudadana. La función de los foros es obtener de la ciudadanía peticiones, demandas y propuestas sobre las necesidades más apremiantes, con la finalidad de integrarlas en forma sistemática al proceso de planeación y, en su caso, integrarlas al PMD en forma de programas y proyectos.

Los foros de consulta tienen mucho impacto social, son rápidos y, organizados de manera adecuada, producen resultados muy satisfactorios. Sin embargo, una explicación de la organización de un evento de esta naturaleza está fuera del alcance de esta tesis, por lo que sólo daremos las siguientes pautas básicas:

- **Organización del foro.** La consulta popular da inicio con la publicación de una convocatoria en los diarios de la localidad, en la que se precisa la mecánica que se seguirá el día del foro. Se determina el fin de la convocatoria, las bases y lineamientos a seguir, así como los horarios y lugares físicos donde serán los foros de cada Delegación o Subdelegación en la ciudad.
- **Promoción del foro.** Para que la ciudadanía sea invitada se debe utilizar los diferentes medios y promocionar su participación:
 - Medios de comunicación
 - Volantes
 - Voceo antes de los foros
 - Lonas de promoción en lugares estratégicos
- **Durante el foro.**
 - En coordinación con las dependencias correspondientes, se determinan las responsabilidades y funciones de cada una.
 - Se elaboran los formatos de solicitud de programas de cada una de las áreas y se abre un módulo por cada dependencia correspondiente, Ejemplo:

Seguridad Pública, Cultura, Deportes, Asistencia Social, Salud, Planeación Urbana, Ecología, Obras Públicas, Desarrollo Social (Obra Comunitaria), Catastro (Usos de suelos) Educación, etc.

- En los módulos de atención a la ciudadanía, se asesora a las personas y se recibe su solicitud y se da una copia de recibido.
- **Después del foro.** Una vez obtenida la demanda se sistematiza y se depura por dependencia correspondiente para obtener el diagnóstico de lo solicitado, cada dependencia se encarga de hacer el concentrado, en cual se entrega al COPLADEM para su análisis y así obtener material para elaborar el Plan Municipal de Desarrollo. Los ejes temáticos del foro pueden ser:
 - Crecimiento económico
 - Desarrollo social
 - Desarrollo sustentable
 - Modernización de la administración pública
 - Servicio públicos
 - Seguridad pública y protección civil
 - Mejoramiento de infraestructura de transporte y redes de comunicación

3.2.2 FASE II. DIAGNÓSTICO MUNICIPAL

El diagnóstico municipal pretende identificar los problemas que se pretende resolver, ya sean de corto plazo o problemas o cuestiones estratégicas de mediano y largo plazo.

El diagnóstico debe suministrar información suficiente que permita el conocimiento de la realidad municipal y la caracterización de la situación inicial sobre la que se pretende actuar.

Es crucial la identificación clara de los problemas que se pretende resolver.

La caracterización de los problemas en corto, mediano o largo plazo, la realizarán los SN1, después de definir que es lo que van a entender como corto, mediano y largo plazo. Recuérdese que los horizontes de tiempo son subjetivos, y es por ello que los directamente involucrados deben definirlos con claridad. En general, se define como corto plazo al horizonte de tiempo menor a un año, como mediano plazo de uno a cinco años, y como largo plazo de cinco años en adelante.

En la **figura 7**, se muestran los pasos que comprende la Fase II.

Los primeros 4 pasos deben realizarse paralelamente, para lo cual se formarán grupos de trabajo de acuerdo con la preferencia y capacidad de los SN1. A los grupos de trabajo les llamaremos G1SN1, G2SN1, G3SN1 y G4SN1 quienes realizarán los pasos 1, 2, 3 y 4 respectivamente. Estos cuatro pasos deben terminarse en el dentro del mismo límite de tiempo.

1. Análisis Estadístico. Consiste de dos actividades relacionadas: descripción e inferencia.

- **Descripción.** Está relacionado con la estadística descriptiva. Se refiere al tratamiento de los datos. Es una lista ordenada y clasificada de información, no incluyen juicios de valor sobre dicha información y se limitan a indicar qué es lo que hay y en qué estado se encuentra. Se refiere a estudios de los recursos y situaciones existentes, sin pretender asociar el trabajo a la formulación de proyectos. Simplemente se trata de inventariar y evaluar lo que hay en materia de recursos y situaciones, utilizando tipologías preestablecidas. Este análisis proporciona una visión global de la situación municipal entre los SN1. También sirve para identificar problemas de manera más clara.
- **Inferencia.** Está relacionado con lo que se conoce como inferencia estadística. En esta parte se infieren conclusiones a partir de los datos tratados en la parte de descripción. La inferencia puede ser deductiva e inductiva. Se dice que es deductiva cuando se llega directamente a conclusiones a partir de una serie de datos iniciales, va más de lo general a lo particular. La inducción parte de lo individual a lo general, o de casos observados a los no observados. De ahí que lo que nos interese en este análisis, es hacer inferencias estadísticas deductivas.

El análisis estadístico debe incluir al menos una persona con conocimientos básicos de estadística. En la mayoría de los municipios existen áreas o departamentos que manejan estadísticas, ya sea que pertenezcan a una institución ajena al gobierno municipal y otros niveles de gobierno. Es importante tratar de incluir al menos a una de estas personas.

FASE II. DIAGNÓSTICO MUNICIPAL			
Paso	Responsable	Ejecución	Técnica
1. Análisis estadístico.	COPLADEM	Equipo de consultores G1SN1	Equipos de discusión
2. Revisión de planes anteriores		Equipo de consultores G2SN1	Equipos de discusión
3. Análisis de dependencias		Titular de la Dependencia, G3SN1, Equipo de consultores	Equipos de discusión
4. Análisis de la consulta popular		COPLADEM Equipo de Consultores	Equipos de discusión
5. Consulta a expertos (COPLADEM)		Equipo de consultores	TKJ
6. Obtención del Gran Árbol de problemas		COPLADEM, G3SN1, G4SN1 Equipo de consultores	
7. Análisis situacional		G1SN1, G2SN1 Equipo de consultores	DAFO
8. Priorización de retos		COPLADEM Equipo de consultores	

Figura 7. Pasos de la Fase II.

El análisis estadístico debe incluir como mínimo los siguientes datos:

Parte Descriptiva

1. Nombre del municipio
2. Localización y límites del municipio (Descripción y mapa)
3. Superficie del municipio
4. Clima, flora, fauna
5. Hidrografía, orografía
6. Recursos naturales
7. Índice y grado de marginación
8. Índice de desarrollo humano
9. Número y nombre de localidades del municipio
10. Cabecera Municipal
11. Población total
12. Número de habitantes de la cabecera municipal
13. Densidad y distribución poblacional
14. Grupos indígenas
15. Tenencia y uso de la tierra
16. Infraestructura de transporte con que se cuenta (Carreteras, brechas, rutas de transporte etc.)
17. Cobertura y tipo de servicios públicos
18. Tipo de viviendas y servicios con que cuentan
19. Población económicamente activa
20. Población económicamente inactiva
21. Porcentaje de ocupación por sector (Primario, secundario, terciario)

22. Desglose de actividades por sectores
23. Nivel de ingresos
24. Tasa de desempleo
25. Porcentaje de inmigración
26. Porcentaje de población alfabetizada y analfabeta
27. Número y tipo de centros educativos
28. Número y tipo de centros de salud
29. Tasa de natalidad, mortalidad y morbilidad
30. 10 Enfermedades más frecuentes
31. Infraestructura de seguridad pública (número y tipo de policías, número de patrullas, corporaciones policíacas etc.)
32. Organizaciones sociales y ciudadanas
33. Tipo y número de centros para actividades recreativas y culturales.
34. Gráficas de tendencias y proyecciones en relación con los siguientes puntos:
 - a. Presupuesto municipal para los últimos 5 años
 - b. Aportaciones del ramo 33 y 26 para los últimos 5 años
 - c. Crecimiento demográfico
 - d. Índice de criminalidad

Parte de Inferencia

35. Conclusiones

Los datos del análisis estadístico deben ser recopilados y capturados en tiempo real y en formato electrónico.

Es importante no profundizar demasiado en el análisis estadístico. Un análisis exhaustivo consumirá bastante tiempo y puede perderse el enfoque global al trabajar con puntos demasiado específicos.

Las bases de datos SIMBAD y SNIM antes mencionadas proporcionan casi todos los datos que se mencionan en párrafos anteriores.

2. Revisión de planes anteriores. Los Planes Municipales de Desarrollo de gobiernos anteriores pueden contener ideas convenientes propuestas por otras administraciones, análisis detallados o estudios que pueden resultar de interés para la administración vigente. También pueden contener informes de programas o proyectos que no pudieron terminarse durante la gestión pasada, y que sería recomendable culminar para dar correcta continuidad al proceso de desarrollo municipal. Es por ello que es muy importante que se revisen cuidadosamente dichos documentos.

Se debe comenzar por examinar el PMD de la administración pasada y después de la antepasada. Nosotros recomendamos revisar solamente los planes de las dos administraciones pasadas, tres como máximo.

El análisis de los PMD's anteriores debe quedar plasmado en un reporte constituido por los siguientes puntos:

1. Descripción de programas y proyectos que no fueron ejecutados y que marcaba el plan.
2. Descripción de programas y proyectos que se empezaron a ejecutar, pero quedaron inconclusos, así como del grado de avance de los mismos y su situación actual.
3. Tendencias, datos, estudios o información relevante que pudiera ser de utilidad para la actual administración.

3. Análisis de dependencias. Pocas administraciones municipales incluyen en sus diagnósticos el análisis de las dependencias que conforman la administración municipal. Un análisis de esta naturaleza, permite conocer la capacidad real de los organismos municipales para llevar a cabo sus tareas de manera exitosa.

El número y tipo de dependencias en cada municipio es muy variable.

Los municipios pueden contar con secretarías o direcciones como las siguientes:

- Desarrollo urbano y obras públicas
- Tránsito municipal
- Desarrollo social
- Servicios públicos municipales
- Desarrollo económico
- Salud
- Participación ciudadana
- Protección civil
- Medio ambiente
- Fomento agropecuario
- Cultura etc.

Dependiendo de la normatividad local que aplique, los municipios tienen a su cargo cierto tipo de servicios, y en coordinación con otros niveles de gobierno brindar a la ciudadanía otro tipo de servicios.

En general, la dirección o secretaría de servicios públicos, está formada por departamentos o áreas que se encargan de brindar entre otros los siguientes servicios:

- Agua potable y alcantarillado
- Cementerios.
- Alumbrado público.
- Rastro.
- Limpia.
- Calles, parques y jardines.
- Mercados y centrales de abasto.
- Seguridad pública y tránsito.

Los titulares de cada una de estas dependencias en coordinación con el G3SN1, deben elaborar un reporte resumen del estado en que se encuentra actualmente cada dependencia, incluyendo una lista de los principales problemas o necesidades que actualmente se tienen identificadas, así como las recomendaciones que consideren pertinentes.

El reporte resumen por dependencia debe incluir:

- Nombre de la dependencia
- Nombre del titular
- Inventario general de la infraestructura y patrimonio de la dependencia
- Descripción de problemas principales o necesidades existentes en la dependencia
- Descripción de recomendaciones

Cuando se hace la entrega-recepción del municipio, la administración saliente entrega a la administración entrante un reporte completo y actualizado de la situación que guarda el municipio. En este reporte se incluye el inventario patrimonial y de infraestructura de cada dependencia municipal.

4. Análisis de la consulta popular. Con base en los resultados obtenidos del foro de consulta ciudadana, y/o de las encuestas ciudadanas, se realiza el análisis de la consulta popular.

Si el foro fue bien ejecutado, se contará con una copia de todas las ponencias realizadas, así como un concentrado final de la problemática, demandas e inquietudes manifestadas y de las recomendaciones hechas por los participantes. El concentrado, se entrega al G4SN1 para su análisis y así obtener material importante que posteriormente formará parte del Plan Municipal de Desarrollo.

El reporte correspondiente al análisis de la consulta ciudadana debe contener los siguientes apartados:

- Nombre del foro
- Mecánica del foro
- Ejes temáticos del foro
- Número de participantes
- Nombre y datos de los ponentes
- Problemas, demandas y recomendaciones de los participantes para cada eje temático.
- Conclusiones

Si se realizaron encuestas, el reporte correspondiente debe incluir lo siguiente:

- Metodología de los muestreos
- Nombre de los responsables de los muestreos
- Delimitación territorial del muestreo
- Problemas detectados en la delimitación territorial
- Conclusiones

5. Consulta a expertos (COPLADEM). Una vez que se hayan terminado los 4 pasos paralelos anteriores, el equipo de consultores procede a realizar una consulta con expertos, que en nuestro caso serán los stakeholders del COPLADEM o SN1. Para realizar este paso primero se usará la técnica TKJ y posteriormente se llevará a cabo un análisis DAFO.

Antes de iniciar la técnica TKJ, los miembros del G1SN1 deben exponer a todo el COPLADEM los resultados del análisis estadístico. Esto con el fin de transmitir la información recopilada a los demás y para obtener retroalimentación y la correspondiente validación. Ya que se haya validado el análisis se imprime una copia para cada SN1.

Aplicación de la técnica TKJ. Se formarán nuevos grupos de trabajo, procurando que cada grupo sea de 5 a 9 integrantes (los facilitadores ya deben tener formados los grupos desde antes, en una lista, procurando que sean grupos multidisciplinarios).

1.- El facilitador debe explicar las reglas de la técnica que regirán la dinámica de trabajo y romper de manera natural la tensión inicial del grupo, estimulando la confianza entre los participantes.

2.- El facilitador entregará 5 post it amarillos a cada uno de los participantes del grupo. Pedirá que cada participante anote los problemas que considere más relevantes, atendiendo a las siguientes reglas:

- a. Se anota sólo un problema en cada post it.
- b. Deben tratarse de problemas reales, relevantes, concretos y vivenciales, evitando los juicios.

- c. Ser breves y comprensibles; no se debe generalizar.
- d. Evitar incluir causas, consecuencias o soluciones.
- e. Anotar el nombre o iniciales de quien escribe el problema.

3.- Los participantes deberán mostrar al facilitador los post it escritos para que él las revise y asegure que sí han cumplido dichas reglas. Una vez escritas correctamente el facilitador las aprueba.

Conviene que durante la revisión de los post it el facilitador recomiende a los participantes a escribir las tarjetas de acuerdo con las reglas establecidas, sin invertir demasiado tiempo en esta actividad, ya que podría causar escepticismo entre ellos.

4.- El facilitador recibe los post it de los participantes y lee el contenido de cada uno de ellos hasta que éstos se apropien de los enunciados. Si existe duda respecto de algún enunciado, éste se aclara directamente con el autor. El facilitador toma cada post it y comienza a relacionarlos y agruparlos por consenso de los participantes.

Si se repitieran los problemas, el facilitador los debe de unir y sustituirlos por un post it rosa donde escribirá el problema repetido. Esto indica que dos o más personas coincidieron en el mismo problema, ver **figura 8**.

Suele suceder que un problema no puede asociarse a ninguna agrupación, a éstos se les denomina lobos solitarios y deben dejarse así, ver **figura 8**.

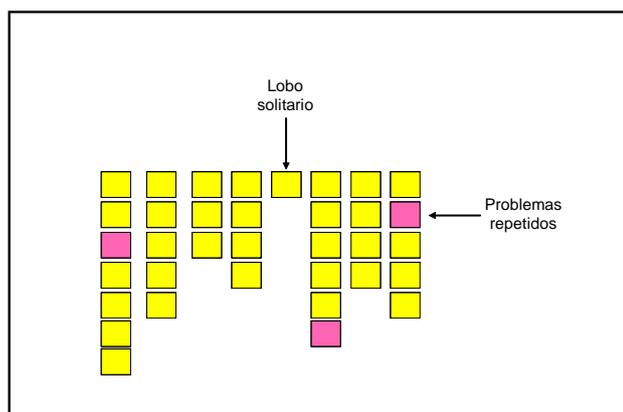


Figura 8. Agrupación de post it, Lobos Solitarios y post it rosas de problemas repetidos.

5.- Cuando ya se tengan los problemas agrupados verticalmente, se procede a realizar una primera síntesis.

La síntesis de los problemas agrupados es un enunciado que capte la esencia común de todos ellos, no la suma de los problemas. Puede ser un hecho “más profundo”, que sea la causa de los problemas descritos en los post it amarillos. Debe tenerse especial cuidado en esta parte.

El enunciado de la síntesis debe cumplir con las siguientes reglas:

- Ser la esencia o raíz de los problemas agrupados.
- No ser la suma de los problemas.
- Ser sencillo y comprensible.
- Evitar dar soluciones.
- Los participantes deben “sentir” los títulos.

Este nombre se escribe en un post it verde. Al final se obtienen lo que aquí llamaremos las *escaleras de problemas*, ver **figura 9**.

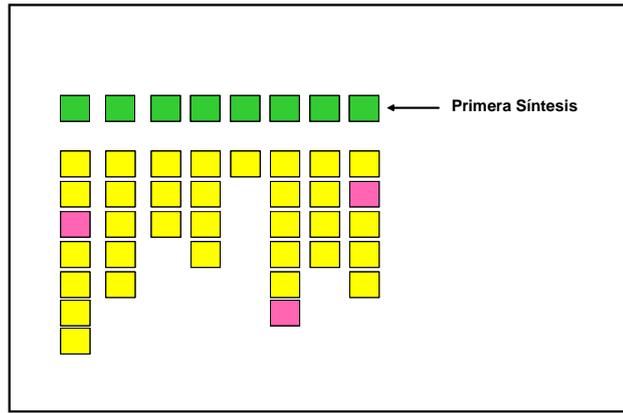


Figura 9. Primera Síntesis de Problemas.

8.- Después de realizar la primera síntesis, se obtendrán muchas escaleras de los distintos equipos, un ejemplo se ve en la **figura 10**.

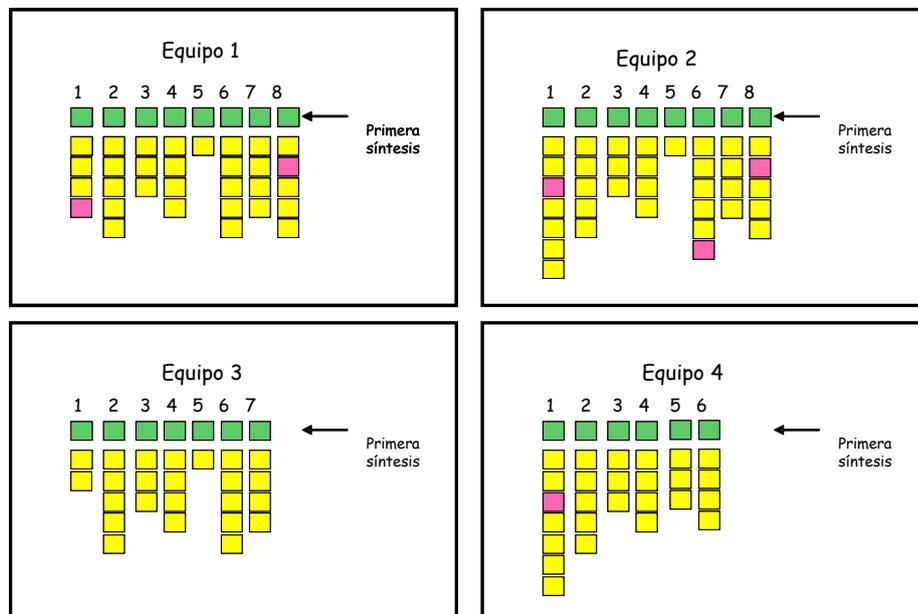


Figura 10. Escaleras obtenidas por los equipos para un ejercicio imaginario.

Es muy posible que escaleras de un equipo sean muy parecidas a las escaleras de otro equipo.

Por ejemplo, la escalera 6 del equipo 4, puede ser muy similar a la escalera 7 del equipo 3, de manera que pueden integrarse para formar una sola escalera.

Otra situación que se puede presentar es que una escalera de un equipo encaje bien en la escalera de otro equipo. Por ejemplo, los problemas de la escalera 3 del equipo 2 podrían agruparse bien en la escalera 7 del equipo 1.

Lo que se pretende en este paso es hacer una labor de reducción y reagrupamiento de los problemas y escaleras que se encuentren repetidos o sean muy similares entre sí.

Este paso de realizarlo un grupo temporal que estará formado por al menos 1 integrante de cada grupo de trabajo.

Por ejemplo, para el ejercicio imaginario en total se obtuvieron 29 escaleras. Después de la reducción podrían quedar sólo 20. Ver **figura 11**.

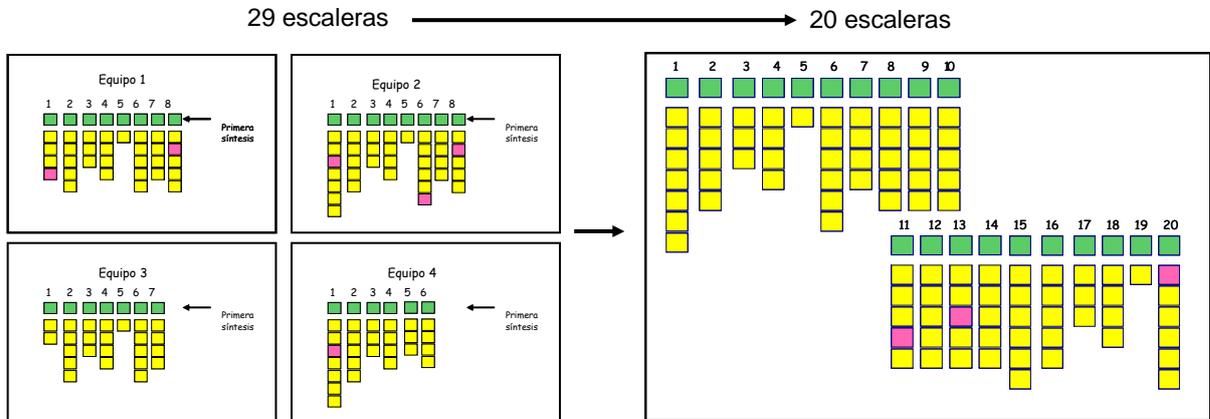


Figura 11. El Proceso de Reducción de Escaleras para un ejercicio imaginario.

Con las escaleras estructuradas correctamente se tiene lo necesario para elaborar el árbol de problemas. Las escaleras en la forma en como se presentan en la **figura 11** son el elemento medular sobre el cual se basa la metodología.

9.- A partir de las escaleras de problemas ya reducidas, se realiza una síntesis más de manera consensuada. Para la 2ª síntesis se sigue el mismo procedimiento que para la 1ª síntesis; éste ya se mencionó en el paso 5.

En la 2ª síntesis se usarán post it color azul. El resultado obtenido será el árbol de problemas. Ver **figura 12**.

Aunque las síntesis las realizará el equipo temporal los resultados deben ser validados por todos.

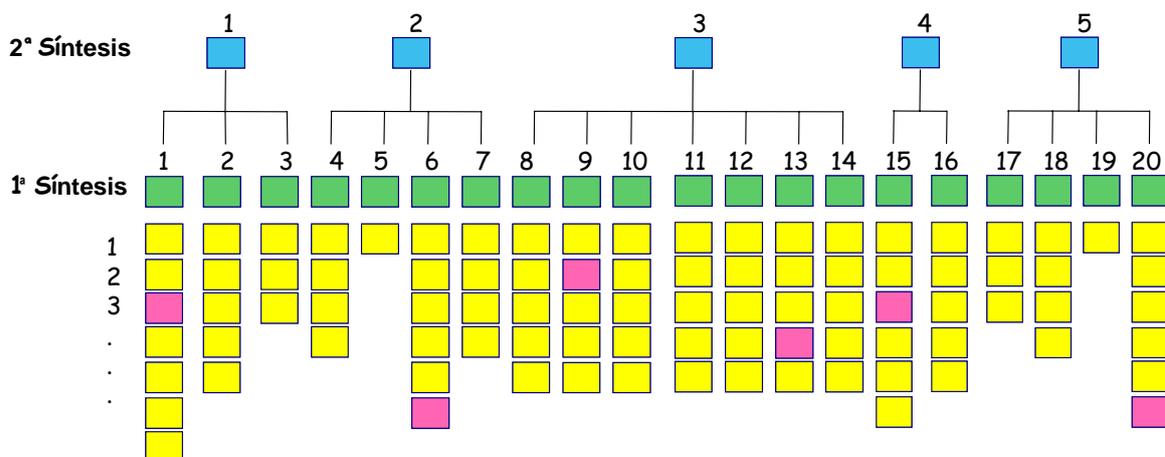


Figura 12. El Árbol de Problemas.

10.- El árbol de problemas se pega en un muro donde sea visible para todos, y se valida (se pregunta si todos están de acuerdo).

Es importante que el árbol pegado al muro esté escrito en tarjetones más grandes que los post it, respetando los colores.

6. Obtención del Gran Árbol de Problemas. Los grupos de trabajo que realizaron el análisis de dependencias y de la consulta popular, G3SN1 y G4SN1, respectivamente, elaborarán escaleras de problemas para sus respectivos análisis, siguiendo el mismo procedimiento que se hizo en el paso 5 para la consulta a expertos con TKJ. Se pretende “traducir” esos análisis en problemas concretos por resolver.

1.- Partiendo de sus respectivos análisis, los grupos de trabajo escribirán los problemas identificados en tarjetones similares a los usados para el árbol de problemas.

2.- Ya que se hayan escrito todos los problemas, se procede a agruparlos por similitud, y se realizan la primera y segunda síntesis.

3.- Se habrán obtenido árboles de problemas relacionados con cada una de estas dos áreas problemáticas. Estos árboles se pegan al lado del árbol que se obtuvo en el paso 5. **Véase la figura 13.**

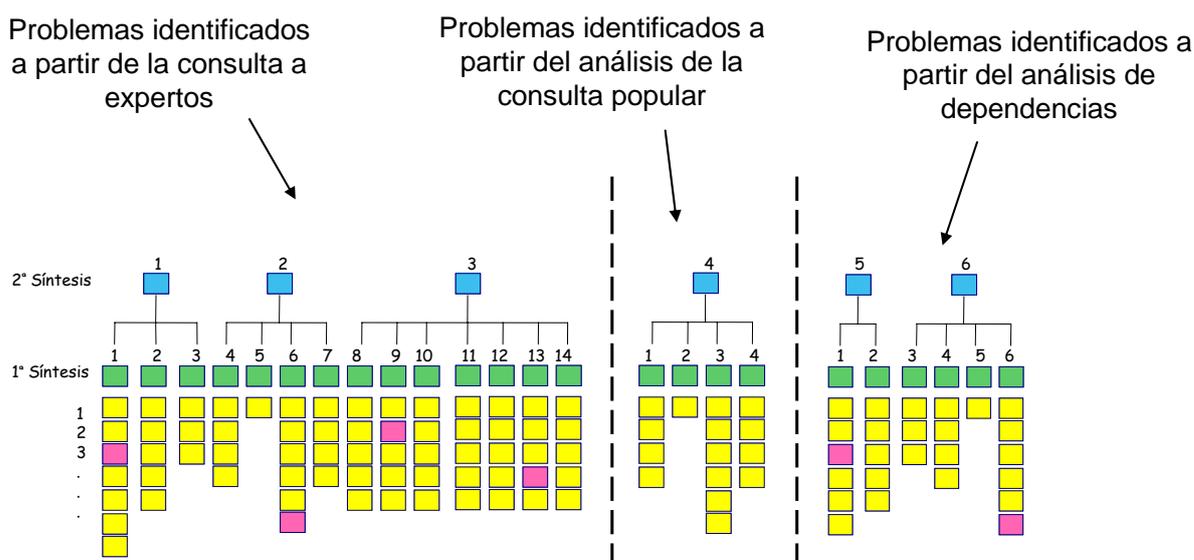


Figura 13. Obtención del Gran Árbol de Problemas para un ejercicio imaginario.

4.- Ya que se tienen los árboles pegados uno junto con otro, se debe revisar que los problemas contenidos en cada árbol no sean iguales a los que contiene otro árbol. Téngase muy presente que los problemas emanan de fuentes diferentes, de ahí que no sería raro que un problema descrito en un árbol sea el mismo que en otro árbol.

5.- En caso de que existan problemas repetidos, se debe decidir en qué árbol se dejará el problema, el color del tarjetón del problema debe cambiar a tarjetón rosa y se eliminan los problemas repetidos en los otros árboles.

En otras palabras, se hace una reducción de problemas o incluso de escaleras, de manera similar a como se hizo en el paso 5 para la técnica TKJ.

6.- Ya que se ha hecho la reducción de problemas, se obtendrá lo que aquí llamaremos el Gran Árbol de Problemas.

7. Análisis situacional. Como podrá haberse notado, el Gran Árbol de Problemas está orientado a la descripción de problemas concretos, existentes. Adelantándose un poco se puede decir aquí, que los proyectos que van a emanar del gran árbol tendrán un tinte reactivo. Sin embargo, un PMD necesariamente debe incluir programas y proyectos elaborados, no solamente para enfrentar los retos actuales, sino también para afrontar los retos futuros y poder diseñar futuros deseables. Es decir, se necesitan programas y proyectos inferidos a partir de indagaciones acerca del futuro, de tinte más prospectivo, que aseguren la continuidad del desarrollo en el mediano y largo plazos, tal y como se planteó cuando se explicó la filosofía de la metodología.

Este análisis pretende centrarse en las apreciaciones situacionales que los distintos stakeholders tienen acerca de la compleja dinámica municipal, para identificar qué es lo que se espera del futuro, y a qué se aspira, para ello se utilizará el análisis DAFO. También se pretende explicar la manera en que beneficiaría o afectaría dar continuidad a los programas y proyectos que quedaron trancos durante la administración pasada, y así identificar los proyectos que deben ser mantenidos o actualizados y los que deben ser eliminados.

El Gran Árbol de Problemas describe problemas que pueden considerarse un tanto independientes, de manera que pueden aplicarse soluciones un tanto independientes a cada uno de ellos. Sin embargo, cuando se realizan análisis con técnicas como el DAFO, generalmente uno se encontrará con conjunto de dos o más problemas que son muy interdependientes. A este tipo de situaciones Ackoff (2003) las llama “problemática” y las considera como un sistema. En este trabajo se les denominará situaciones problema.

Una situación problema como cualquier sistema, tiene propiedades que no tiene ninguna de sus partes. Estas propiedades desaparecen cuando el sistema es desmembrado. Además, cada parte de un sistema tiene propiedades que se pierden cuando se consideran separadamente. La solución a una situación problema depende de cómo interactúen las soluciones para las partes. Así, las situaciones problema deben abordarse y solucionarse de una manera un tanto diferente a la usada para abordar los problemas considerados como independientes.

En otras palabras, si se formulan proyectos específicos para resolver problemas concretos de una situación problema, se corre el riesgo de que las soluciones planteadas no sirvan de mucho o que bastante pronto, los proyectos formulados inicialmente no sean acordes con la nueva realidad. Así, la solución a una situación problema está constituida por un conjunto de soluciones interrelacionadas que deben actuar conjunta y coherentemente. Cada solución en particular podría intervenir en distintos objetos, pero lo importante es el efecto global.

El análisis de situacional lo realizarán todos los SN1, formando equipos de trabajo. Consta de un análisis DAFO un tanto modificado y de un análisis de continuidad del desarrollo, los cuales se describen a continuación.

Análisis DAFO.

El propósito del análisis DAFO es proporcionar información acerca de las fortalezas y debilidades del municipio en relación con las oportunidades y retos que enfrenta o enfrentará en un futuro próximo. Esta información se usará para crear programas y proyectos que guíen el actuar del gobierno municipal para hacer frente a las situaciones identificadas.

Las fortalezas y debilidades son usualmente de carácter interno, y se refieren a la capacidad municipal presente, mientras que las oportunidades y retos (amenazas)¹² son típicamente externas y se refieren a futuros potenciales que pueden ser para bien o para mal. Las distinciones entre interno y externo y presente y futuro, en la realidad no son muy marcadas, y el equipo de trabajo no debería preocuparse mucho en que se hagan de manera adecuada.

Las estrategias derivadas del DAFO, típicamente tratarán de cómo el municipio (lo que hay adentro) se relaciona con el ambiente más grande en que se encuentra (lo que hay afuera). Cada estrategia para ser efectiva, sacará provecho de las fortalezas y las oportunidades, al mismo tiempo que minimiza o supera a los retos y debilidades.

El análisis DAFO debe arrojar como resultados una lista de oportunidades y retos orientados al futuro, y una lista de debilidades y fortalezas presentes.

El análisis DAFO se realizará tipo conferencia de búsqueda y en tiempo real. Un facilitador debe estar escribiendo en una laptop lo que se está diciendo, lo cual estará proyectándose mediante un cañón.

Análisis Externo.

Aquí se explorará el ambiente externo al municipio, con el fin de identificar las oportunidades y retos que enfrenta el municipio. Al hablar de externo, nos referimos a eventos que están empezando a suceder o se espera que sucedan y su existencia no depende del municipio, es decir, el municipio puede hacer muy poco o nada para detenerlos. La previsión de los retos y oportunidades posibilita la construcción de escenarios anticipados que permitan orientar el actuar del gobierno.

Oportunidad. Factores, fenómenos, tendencias o hechos futuros o en gestación que podrían aprovecharse, beneficiar o favorecer el desarrollo municipal.

Retos. Factores, fenómenos, tendencias o hechos futuros o en gestación que podrían obstaculizar el desarrollo municipal. También son previsiones o situaciones indeseables que pueden deducirse si se considera una evolución desfavorable de las debilidades.

Esta exploración puede realizarse para tres grandes categorías:

- Fuerzas y tendencias
- Recursos clave
- Entes externos que pueden colaborar o afectar al desarrollo municipal, así como las fuerzas que los acompañan
- Potencialidades municipales

Estas tres categorías representan los enfoques básicos para una revisión efectiva del ambiente externo.

Las fuerzas y tendencias usualmente se desagregan en las siguientes categorías: políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, y legales. Los participantes podrían decidir explorar categorías adicionales, si se considera que son lo suficientemente relevantes.

¹² Tradicionalmente se prefiere hablar de amenazas, pero la experiencia y la investigación indican que hablar de amenazas también puede ser amenazador para los participantes. Cuando la gente concibe algo como una amenaza, esta percepción puede provocar rigidez de pensamiento, o un comportamiento excesivamente arriesgado para responder a la amenaza. Véase por ejemplo a Staw, Sanderlands y Dutton (1981), Dutton y Jackson (1987), Chattopadhyay, Glick y Huber (2001).

¿Cuáles son los asuntos y tendencias que actualmente afectan a los municipios? Existen pocas investigaciones sistemáticas al respecto y gran cantidad de pronósticos y proyecciones. Además, no es posible generalizar: lo que puede significar un reto para un municipio, puede ser considerado como una buena oportunidad por otro. De ahí que resulte difícil contestar esta pregunta. Sin embargo, los retos y oportunidades generalmente estarán muy relacionados con alguna o varias subcategorías como las siguientes:

- Descentralización
- Mercado interno y tratados de libre comercio
- Cambios tecnológicos
- Diversidad racial y de culturas
- Empleo, fuerza de trabajo e inmigración y emigración
- Contaminación y daños al ambiente
- Delincuencia e inseguridad
- Pobreza y marginación
- Participación social
- Nuevos decretos, leyes o reglamentos
- Empresas transnacionales
- Programas especiales de organismos nacionales o internacionales
- Aprendizaje e instituciones de educación básica y superior
- Calidad y nivel de vida
- Etc.

Análisis interno.

El propósito en esta parte del trabajo, es analizar el ambiente interno del municipio, con el fin de identificar fortalezas y debilidades. Al hablar de ambiente interno, nos referimos a aquellas condiciones o situaciones existentes, que el municipio puede controlar o influir de manera directa sobre ellas y que pueden ayudar o dificultar su desarrollo.

Fortalezas. Condiciones, recursos o situaciones existentes que favorecen marcadamente el desarrollo municipal. Son aspectos en los que el municipio resulta competitivo

Debilidades. Condiciones, recursos inadecuados o situaciones percibidas ampliamente como nocivas que entorpecen o dificultan el desarrollo municipal.

Esta exploración puede realizarse para tres grandes categorías:

- Recursos existentes
- Estrategias actuales de desarrollo
- Desempeño gubernamental municipal

Éstas representan los puntos básicos para una revisión efectiva del ambiente interno.

Las fortalezas y debilidades podrán asociarse a una o varias subcategorías como las siguientes, algunas de ellas comunes al análisis externo:

- Recursos naturales
- Contaminación y ambiente dañado
- Ubicación geográfica del municipio
- Infraestructura de comunicación (carreteras, brechas, autopistas, ferrocarril, rutas de autobuses etc.)
- Infraestructura industrial y de servicios
- Capacidad administrativa municipal
- Niveles de pobreza y marginación

- Cobertura de servicios (agua potable, luz, alcantarillado, teléfono etc.)
- Cultura, ideales y valores municipales
- Delincuencia e inseguridad
- Mercado interno
- Oferta de empleo
- Infraestructura educativa
- Orientación de las estrategias de desarrollo actuales
- Crecimiento demográfico
- Emigración e inmigración
- Aprendizaje y educación de la población
- Acceso a tecnología
- etc.

Procedimiento:

1.- Se formarán equipos de trabajo. Se proporciona una copia del análisis estadístico por equipo y a cada participante una copia que contenga las definiciones básicas de análisis interno y externo, así como las categorías y subcategorías correspondientes mencionadas más arriba.

2.- Después de haber explicado y familiarizado a los participantes con el análisis DAFO, se indica a los participantes que se iniciará con el análisis externo, y se pide que de acuerdo con su concepción piensen en lo siguiente:

- ¿Qué oportunidades tiene este municipio para su desarrollo? ¿Cuáles de ellas están siendo aprovechadas y cuáles no ha sido posible aprovechar? ¿Por qué no ha sido posible aprovecharlas?

3.- Se pide a los grupos de trabajo que auxiliándose del análisis estadístico¹³ y de manera consensuada, anoten sus respuestas en una hoja blanca que previamente debe haberseles proporcionado. Pueden apoyarse en el análisis estadístico para argumentar más sus respuestas. Se proporciona el tiempo que se considere necesario.

4.- Ya que los equipos escribieron sus respuestas, se escoge a uno y se le pide que comparta una de sus respuestas. Se pregunta a los demás si tienen algo parecido a las respuestas del compañero y a continuación se empieza a consensuar la descripción de la oportunidad. El secretario debe ir capturando la descripción en tiempo real, la cual debe ser clara y comprensible.

5.- Ya que se han identificado las oportunidades se procede a identificar los retos. Se pide a los participantes que, de acuerdo con su concepción, piensen en lo siguiente:

- ¿Con qué tipo de retos se enfrenta el municipio? ¿Cuáles de ellos están siendo afrontados de manera exitosa y cuáles no?

5.- Se pide a los grupos de trabajo que, auxiliándose del análisis estadístico y de manera consensuada, anoten sus respuestas en una hoja blanca que previamente debe haberseles proporcionado. Se proporciona el tiempo que se considere necesario.

6.- Ya que los equipos escribieron sus respuestas, se escoge a uno y se le pide que comparta una de sus respuestas. Se pregunta a los demás si tienen algo parecido a las respuestas del compañero y a continuación se empieza a consensuar la descripción del

¹³ El análisis estadístico puede proporcionar datos reveladores en relación con la oportunidad descrita. Lo mismo sucede para los retos, fortalezas y debilidades.

reto. El secretario debe ir capturando la descripción en tiempo real, la cual debe ser clara y comprensible.

Nota importante: Es importante describir claramente cada situación: en lugar de describir problemas concretos y puntuales, se describen y contextualizan problemáticas. Hablar de oportunidades y retos puede carecer de utilidad si no se aclara qué impacto positivo o negativo provocan o pueden provocar. Hablar de fortalezas o debilidades también puede carecer de sentido si no se explica claramente que efectos favorables o desfavorables están generando al municipio en relación con su desarrollo. La habilidad de síntesis es muy importante.

7.- Posteriormente se abordan las fortalezas. Se pide a los participantes que de acuerdo con su concepción piensen en lo siguiente:

- ¿Con qué fortalezas cuenta el municipio? Por ejemplo:
- ¿El municipio cuenta con potencialidades particulares para su desarrollo? ¿El municipio cuenta con alguna aptitud, capacidad o características especiales que pudieran usarse para su desarrollo?

Se trata de buscar si hay algo que hace especial al municipio, es propio del lugar o puede usarse para potenciar algunas actividades estratégicas, que permitan impulsar procesos de desarrollo específicos. Por ejemplo, pueden hacerse las siguientes preguntas:

- ¿El municipio tiene vocación productiva, a partir de la explotación de ciertos recursos propios?
- ¿Tiene vocación o potencial turístico?
- ¿Reúne condiciones para ser un centro de servicios? etc.

8.- Se pide a los grupos de trabajo que auxiliándose del análisis estadístico y de manera consensuada, anoten sus respuestas en una hoja blanca que previamente debe haberseles proporcionado. Se proporciona el tiempo que se considere necesario.

9.- Ya que los equipos escribieron sus respuestas, se escoge a uno y se le pide que comparta una de sus respuestas. Se pregunta a los demás si tienen algo parecido a las respuestas del compañero y a continuación se empieza a consensuar la descripción de la fortaleza. El secretario debe ir capturando la descripción en tiempo real, la cual debe ser clara y comprensible.

10.- Finalmente, se pide a los participantes que piensen en lo siguiente:

- ¿Qué debilidades tiene el municipio que impiden su desarrollo?

11.- Se pide a los grupos de trabajo que auxiliándose del análisis estadístico y de manera consensuada, anoten sus respuestas en una hoja blanca que previamente debe haberseles proporcionado. Se proporciona el tiempo que se considere necesario.

12.- Ya que los equipos escribieron sus respuestas, se escoge a uno y se le pide que comparta una de sus respuestas. Se pregunta a los demás si tienen algo parecido a las respuestas del compañero y a continuación se empieza a consensuar la descripción de la debilidad. El secretario debe ir capturando la descripción en tiempo real, la cual debe ser clara y comprensible.

13.- Las oportunidades, retos, fortalezas y debilidades se escriben en tarjetones amarillos similares a los usados en el Gran Árbol de Problemas y se pegan en una pared junto a los letreros DAFO correspondientes previamente hechos, tal como lo muestra la **figura 14a**.

Nota: Es importante que a cada situación se le ponga un nombre corto que facilite su identificación. Dicho nombre debe ir seguido por la descripción situacional.

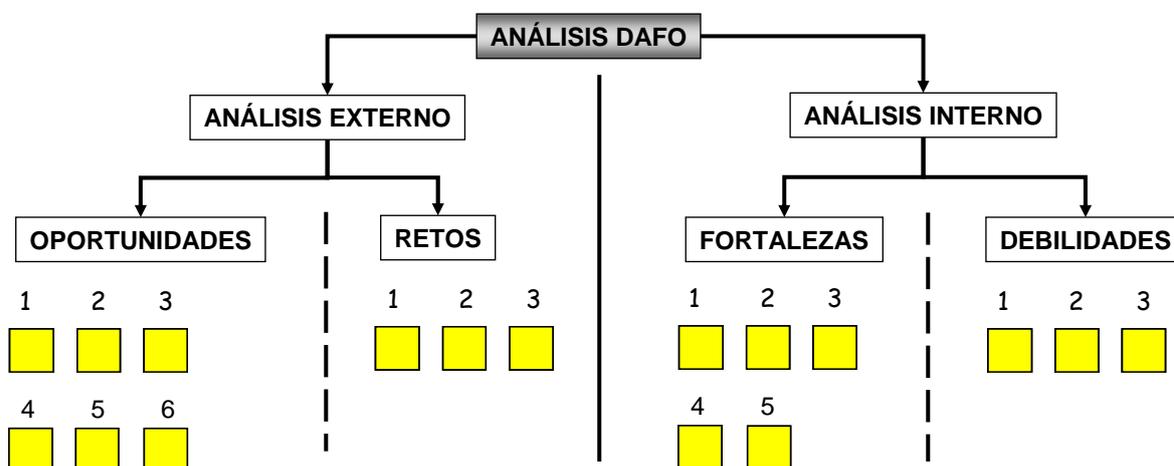


Figura 14a. Ejemplo de estructura para un Análisis DAFO Municipal.

Análisis de continuidad del desarrollo¹⁴

Este análisis pretende identificar a qué proyectos emprendidos por la administración municipal anterior y que quedaron truncos se les dará seguimiento y a cuáles no. También se pretende identificar qué proyectos no fueron ejecutados por diversas razones, y analizar la conveniencia de ejecutarlos durante la presente administración.

El procedimiento es el siguiente:

- 1.- Se formarán equipos de trabajo y a cada uno se le proporcionará copia del análisis de planes anteriores.
- 2.- Se deja un momento para que los stakeholders de cada equipo lean con cuidado el análisis e identifiquen claramente los programas y proyectos truncos.
- 3.- Ya que los participantes han leído el análisis, cada equipo debe empezar a discutir programa por programa y proyecto por proyecto.
- 4.- Cada grupo de trabajo indicará en un ahoja en blanco, la conveniencia o inconveniencia de continuar o comenzar con cada programa o proyecto, el estado actual que guarda, así como las razones existentes para cada decisión. Se da el tiempo que se considere necesario.
- 5.- A continuación, el facilitador (que cuenta con una copia del análisis de planes anteriores) consensuará con todos los equipos la conveniencia o inconveniencia de dar seguimiento a

¹⁴ En la realidad, será difícil poder realizar esta parte debido a la dificultad de conseguir los planes anteriores y también porque muchos de los planes que se puedan conseguir no indicarán claramente de qué proyectos consta el plan y cuáles quedaron truncos o sin ejecutar. Sin embargo, muchas veces esta información se puede obtener del informe proporcionado a la nueva administración durante el acto entrega-recepción de la administración municipal respectiva.

cada programa o proyecto y las razones que existen para ello. El secretario debe ir capturando en tiempo real las razones para cada caso y para cada programa o proyecto.

6.- En caso de que se decida continuar con un programa o proyecto, probablemente será necesario realizar modificaciones. Dichas modificaciones deberán consensuarse e indicarse claramente.

7.- Cada descripción de programa o proyecto jamás ejecutado o trunco, al que se ha decidido comenzar a ejecutar o dar seguimiento, se escribe en un tarjetón amarillo, similar a los usados en el Gran Árbol de Problemas, y se le asigna un número comenzando por el 1. Esta parte termina con un listado descriptivo de los programas y proyectos a los que se considera conveniente comenzar a ejecutar o dar continuidad, así como las modificaciones hechas a cada uno de ellos.

8.- Los tarjetones deben pegarse a un lado del análisis DAFO, tal como se muestra en la figura 15.

El producto del análisis de situaciones es el Tablero de Situaciones Problema, tal como se visualiza en la figura 14b.

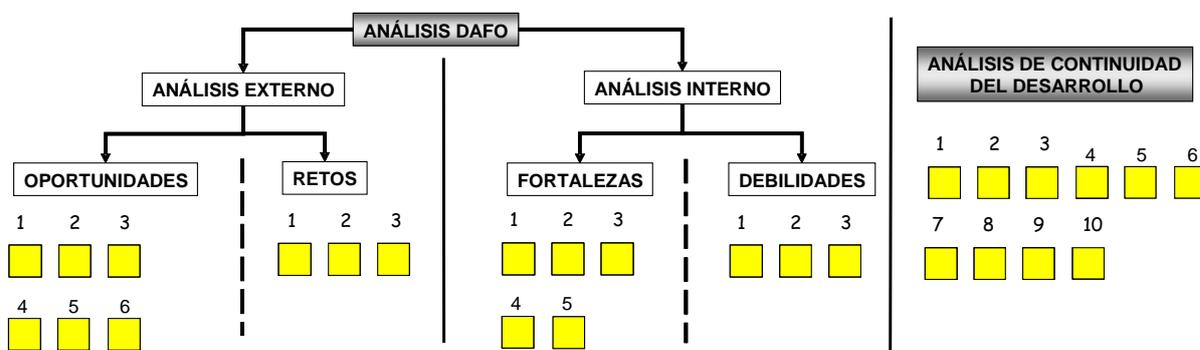


Figura 14b. Tablero de Situaciones Problema para un ejercicio imaginario.

7. Priorización de problemas y de situaciones problema. Consiste en visualizar claramente cuáles son los problemas y situaciones que los SN1 consideran son los más críticos o relevantes de atender.

Los problemas del Gran Árbol de Problemas se priorizan de manera independiente a las situaciones del Tablero de Situaciones Problema.

1.- Se entregan 10 rueditas adhesivas de colores a cada SN1. Cada stakeholder pegará las bolitas en aquellos o aquel problema que considere más críticos o relevantes del Gran Árbol de Problemas. Las rueditas se pegarán a nivel post it verde. Cada participante puede pegar todas las rueditas en un solo problema o repartirlas entre varios. Véase la figura 15.

2.- En relación con el Tablero de Situaciones Problema, se entregan otras 10 rueditas a los SN1. Cada stakeholder pegará las bolitas junto a aquella o aquellas situaciones del análisis DAFO (oportunidades, retos, fortalezas y debilidades)¹⁵ que considere más críticas o relevantes, así como de los programas o proyectos del análisis de continuidad del desarrollo que considere más importantes.

¹⁵ Así como puede considerarse importante disminuir o eliminar las debilidades, neutralizar los retos y aprovechar las oportunidades, también puede ser igual de relevante potenciar o aumentar aún más las fortalezas.

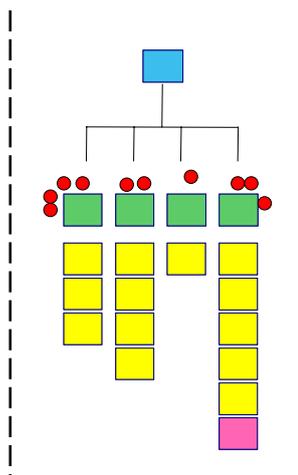


Figura 15. Priorización de Problemas en una parte del Gran Árbol de Problemas, para un ejercicio imaginario.

Las oportunidades, retos, debilidades y programas y proyectos de continuidad del desarrollo son mutuamente excluyentes.

Cada participante puede pegar todas las rueditas en un solo programa o repartirlas entre varios. Véase la **figura 16**.

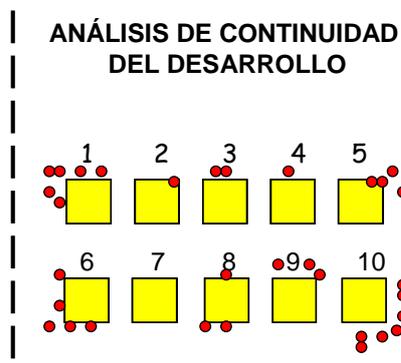


Figura 16. Priorización de Situaciones en una parte del Tablero de Situaciones Problema para un ejercicio imaginario.

Con la priorización de problemas y de las situaciones problema termina la FASE II.

3.2.3 FASE III. FORMULACIÓN Y PREPARACIÓN DE PROYECTOS

Hasta aquí, se cuenta con una serie de retos claramente identificados. Por conveniencia, estos retos se han agrupado en dos categorías distintas: problemas concretos por resolver y situaciones problema. Los primeros se encuentran descritos en el Gran Árbol de Problemas y las segundas forman el Tablero de Situaciones Problema.

Con base en el Gran Árbol y el Tablero, se obtendrán acciones concretas en forma de programas y proyectos específicos, que permitan resolver los problemas concretos y hacer frente a las situaciones problema.

El procedimiento para formular y preparar los proyectos que harán frente a los problemas concretos difiere del procedimiento que se usará para formular los proyectos que harán frente a las situaciones problema. Sin embargo, existen factores comunes a ambos procedimientos.

En la **figura 17**, se muestran los pasos que comprende la FASE III.

FORMULACIÓN Y PREPARACIÓN PROYECTOS A PARTIR DE PROBLEMAS CONCRETOS			
Paso	Responsable	Ejecución	Técnica
1. Obtención de Árboles causa-efecto	COPLADEM	COPLADEM Equipo de Consultores	ZOPP
2. Obtención de Árboles medios-fines	COPLADEM	COPLADEM Equipo de Consultores	ZOPP
3. Definición de Acciones	COPLADEM	COPLADEM Equipo de Consultores	ZOPP, Pareto
5. Llenado de la Matriz de Planeación del Proyecto, MPP.	COPLADEM	COPLADEM Equipo de Consultores	ZOPP
FORMULACIÓN Y PREPARACIÓN DE PROYECTOS A PARTIR DE SITUACIONES PROBLEMA			
6. Llenado de la Matriz de Planeación de la Situación, MPS	COPLADEM	COPLADEM Equipo de Consultores	ZOPP
7. Asignación y evaluación de proyectos.	COPLADEM	Dependencia asignada	

Figura 17. Pasos de la Fase III.

Formulación y preparación de proyectos a partir de problemas concretos

Se trabaja problema por problema. Esta actividad requiere tiempo y mucha atención. Esta parte será realizada por todo el COPLADEM, se formarán equipos de 5 personas cada uno.

Para la formación de los equipos se debe tomar en cuenta la opinión de los SN1.

1.- Dependiendo del número de 2^{as} síntesis que hayan salido en el Gran Árbol de Problemas (post it azules), se entregará un juego con igual número de post it amarillos a cada SN1. Observando el Gran Árbol de Problemas, cada SN1 anotará en el primer post it el número del post it azul que agrupa los problemas en los que más le gustaría trabajar; en el segundo post it la segunda opción, y así sucesivamente. Cada post it debe contener su nombre en el ángulo superior derecho. Se pretende obtener juegos de post it amarillos con las opciones elegidas acomodadas jerárquicamente de arriba hacia abajo.

2.- Cuando ya se tengan los juegos de post it de todos los participantes, el equipo de consultores procede a formar los equipos de acuerdo con las preferencias de los SN1.

3.- Se observa qué participantes eligieron el post it azul número 1 como primera opción, y se escogen 5 al azar. Ya está formado el primer equipo de trabajo.

4.- De los juegos de post it restantes se observa quién escogió también la opción 1 y no alcanzó a entrar en el primer equipo. Se retira el primer post it del juego y se descubre qué número pusieron como segunda opción, automáticamente entran al equipo que marca su segunda opción.

5.- Se continúa el proceso hasta formar todos los equipos. Cada equipo trabajará en los problemas que previamente seleccionó.

1. Obtención de Árboles Causa-Efecto. En esta parte se pretende identificar los efectos negativos que provoca cada problema descrito en el Gran Árbol de Problemas, así como las causas que lo originan.

1.- El equipo selecciona un problema que forme parte del área que escogió previamente (se recomienda comenzar por los de mayor prioridad). El facilitador reescribe el problema en post it amarillo y lo pega en la mitad de la hoja de un rotafolio.

2.- Se procede a identificar los efectos negativos que la existencia de dicho problema está provocando, ya sea en la población, en el ambiente, en la economía etc. Los efectos se escriben en un post it morado y se pegan en la parte superior del problema. Véase la **figura 18**.

Si no es posible identificar al menos un efecto negativo, probablemente el problema en realidad no sea problema.

Si los efectos identificados son serios y ameritan trabajar para evitarlos, se procede al análisis de las causas del problema. En caso contrario, es decir si la existencia del problema no genera ni puede generar efectos negativos importantes, se podrá abandonar aquí la iniciativa.

3.- Se procede a identificar las causas que originan el problema. Se plantea la pregunta ¿Qué ha llevado a la existencia del problema? Se escriben las causas más directas (por obvias que parezcan) en post it morados, y se pegan inmediatamente abajo del problema. Véase la **figura 18**.

4.- Ya que se han identificado las causas más directas se hace la pregunta ¿Qué ha llevado a la existencia de dichas causas? Es decir la causa de las causas. También se escriben en un post it morado y se pegan en un segundo nivel, unidas con flechas a las causas más directas (primer nivel). Véase la **figura 18**. Se continúa el proceso hasta donde se considere razonable, cuatro niveles como máximo (¡no pretender llegar hasta la creación del hombre!). Comúnmente 2 niveles son suficientes.

Por lo general es más sencillo identificar los efectos del problema que sus causas. Sin embargo, es especialmente importante trabajar bien la parte de las causas, identificando

tantas como sea posible (en el primer y segundo nivel principalmente). Ello porque si no se detecta alguna causa importante, el proyecto no la abordará, con lo cual se corre el riesgo de no solucionar adecuadamente el problema.

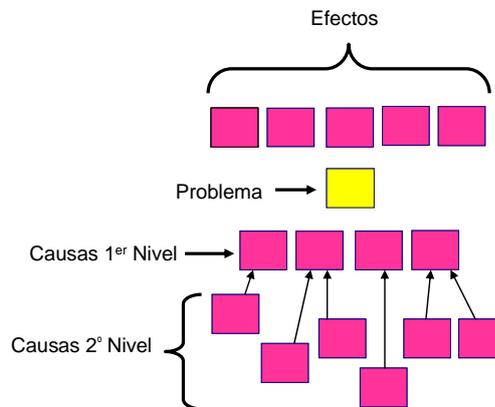


Figura 18. Estructura del Árbol Causa-Efecto para un ejercicio imaginario.

5.- Una vez que se ha completado el árbol Causa-efecto, se debe verificar que no aparezca una misma cuestión como causa y efecto a la vez (situación bastante frecuente). En tal caso habrá que revisar bien qué se quiso decir al definir dicha cuestión, y ver si se cambia la redacción de una de ellas o se opta por dejarla sólo como causa o sólo como efecto.

En la **figura 19** se muestra un ejemplo de un Árbol Causa-Efecto para un ejercicio imaginario.

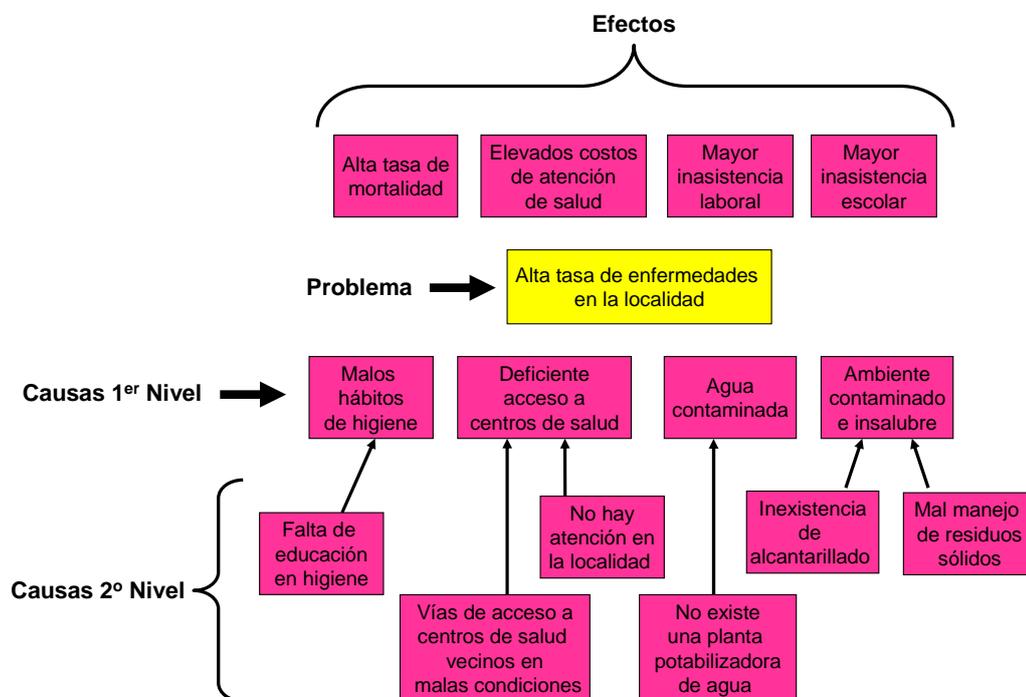


Figura 19. Ejemplo de un Árbol Causa-Efecto para un ejercicio imaginario.

2. Obtención de Árboles Medios-Fines. El Árbol Medios-Fines representa las condiciones esperadas al resolver el problema. Para construirlo se parte del Árbol Causa-Efecto,

buscando para cada uno de los recuadros de dicho árbol la manifestación contraria a las condiciones allí indicadas. Si algo faltaba, ahora existirá, si un bien estaba deteriorado, ahora estará en buenas condiciones, si la población sufría, ahora ya no lo hará más. Todo lo negativo se volverá positivo, como tocado por una varita mágica.

Al realizar este cambio, los efectos negativos que provoca la existencia del problema pasarán a ser los fines que se persiguen con la solución de éste (por ejemplo, alta delincuencia se convertirá en baja delincuencia). Por su parte, las causas se convertirán en los medios que se debe contar para solucionar efectivamente el problema (por ejemplo, falta de computadoras se convertirá en hay suficientes computadoras). Véase la **figura 20**.

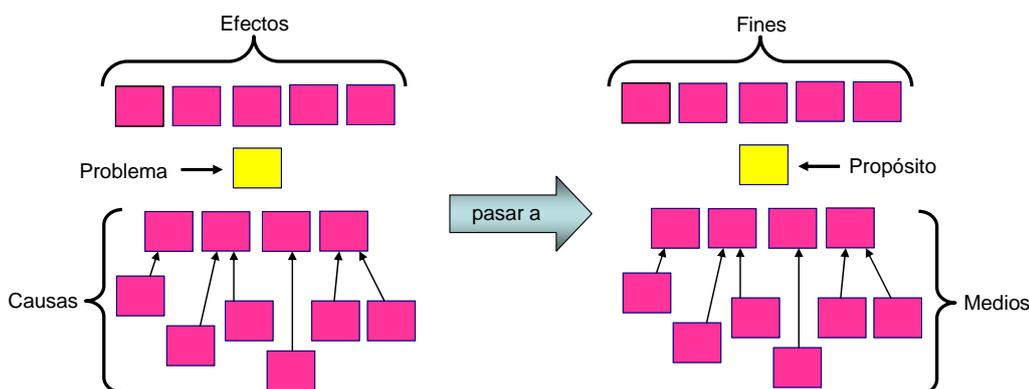


Figura 20. Del Árbol Causa-Efecto al Árbol Medios-Fines

En la **figura 21** se muestra el Árbol Medios-Fines, correspondiente al Árbol Causa-Efecto mostrado anteriormente en la **figura 19**.

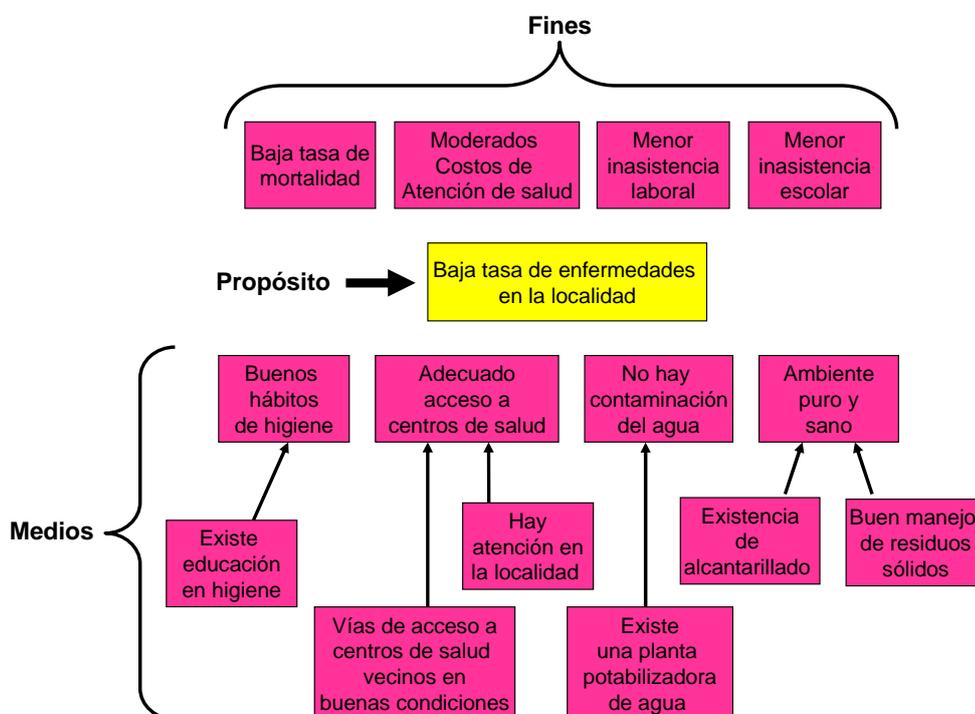


Figura 21. El Árbol Medios-Fines.

Este proceso, que puede parecer mecánico y simple, no lo es tanto. Es frecuente encontrar causas o efectos para los cuales no es posible concebir una manifestación opuesta.

Ello puede deberse a que hay un problema en el Árbol Causa-Efecto, en cuyo caso éste deberá ser revisado. También pueden existir situaciones para las cuales no es razonable considerar la manifestación opuesta, por ejemplo para “fuerte expansión del comercio”. En tales casos habrá que limitarse a consignar la situación en el Árbol Causa-Efecto, pero no se le reflejará en el Árbol Medios-Fines. En general, debe procurarse siempre plantear las cosas de manera que pueda generarse una condición contraria.

Aquí es el momento para verificar la lógica del Árbol Medios-Fines. Se debe revisar que los elementos del Árbol Medios-Fines manifiesten clara congruencia con los elementos y relaciones causales que dieron origen al Árbol Causa-Efecto. Si ello no ocurre, es decir si no se mantiene la relación de causalidad en el Árbol Medios-Fines, será necesario volver atrás y revisar la lógica de las relaciones en el Árbol Causa-Efecto. Por ejemplo, puede suceder que cuando se revise el Árbol Medios-Fines, se descubra que los medios en realidad no van a producir los fines marcados, eso indica que algo anda mal en las relaciones causales del Árbol Causa-efecto.

También suele ocurrir que al construir el Árbol Medios-Fines, el equipo de trabajo se percate de que no aparece en éste algún fin positivo que se espera sea generado al solucionar el problema, o bien no aparezca algún medio que claramente podría aportar a la solución del problema. En tal caso, también será necesario volver a revisar la estructura del Árbol Causa-Efecto.

3. Definición de Acciones. Una vez completada la revisión del Árbol Medios-Fines y Causa-Efecto, el equipo de trabajo procede a estudiar cómo materializar los medios, cuya existencia garantizaría la solución del problema. Para ello es necesario estudiar los distintos medios anotados en el Árbol Medios-Fines, concentrándose en los de nivel inferior. El procedimiento es el siguiente:

1.- Para cada medio (recuérdese que hay que concentrarse en los de nivel inferior), se debe considerar una acción (o más de una) que sea factible realizar para contar efectivamente con dicho medio. Por ejemplo, si el medio fuese “Butacas en buenas condiciones”, la acción podría ser “Reparación de butacas”.

Las opciones surgen mediante un proceso de discusión y reflexión del grupo de trabajo.

2.- Las acciones se escriben en un post it verde, y se pegan junto al medio que pretenden hacer realidad. Para el caso imaginario que se ha venido analizando, las acciones se muestran en la **figura 22**.

3.- Una vez identificadas las acciones, se debe analizar la viabilidad y factibilidad de realizar cada una de ellas. Ello puede llevar a descartar ciertas acciones que claramente no será posible materializar. Recuérdese que en la realidad de México, será muy difícil realizar todas las acciones identificadas debido a la problemática que se discutió en el **Capítulo 2**.

Es conveniente realizar un análisis preliminar considerando los siguientes aspectos:

- Viabilidad técnica de construirla o implementarla
- Aceptabilidad de la alternativa por la sociedad
- Financiamiento requerido versus disponible
- Capacidad institucional para ejecutar y administrar la alternativa del proyecto
- Impacto ambiental

Por otro lado, no conviene materializar una acción muy costosa que contribuye muy poco a la solución del problema. De ahí que resulte también muy importante identificar puntualmente aquellas acciones que contribuyan mayormente a la solución del problema. La experiencia demuestra que aproximadamente el 20% de las acciones identificadas,

contribuyen a solucionar aproximadamente el 80% del problema. Estas acciones son en las que hay que poner énfasis.

Es necesario establecer si las distintas acciones son complementarias o sustitutas. Dos acciones serán complementarias si al realizar ambas se logra solucionar en mayor medida el problema que si se realiza solo una de ellas. Serán sustitutas cuando contribuyan en similar medida a la solución del problema y su ejecución conjunta no tenga sentido o no contribuya a solucionar en mayor medida el problema. Evidentemente no conviene realizar dos acciones que son sustitutas.

A manera de ejemplo general, para el ejercicio imaginario de la **figura 22**, puede resultar complicado por problemas topográficos y por no existir un sistema de distribución domiciliario de agua potable, la construcción de una red de alcantarillado¹⁶; de manera que esta acción se descarta inmediatamente.

Basándose en los criterios anteriormente mencionados, el grupo de trabajo debe discutir cada alternativa y por consenso decidir que acciones son las que se elegirán para su posible ejecución.

Un análisis como el que se ha planteado aquí, permitirá descartar rápidamente aquellas alternativas que por uno u otro motivo sean claramente no viables y/o factibles. Ello ahorrará esfuerzo y tiempo en trabajos futuros, cuando las distintas alternativas deban ser analizadas con mayor detalle.

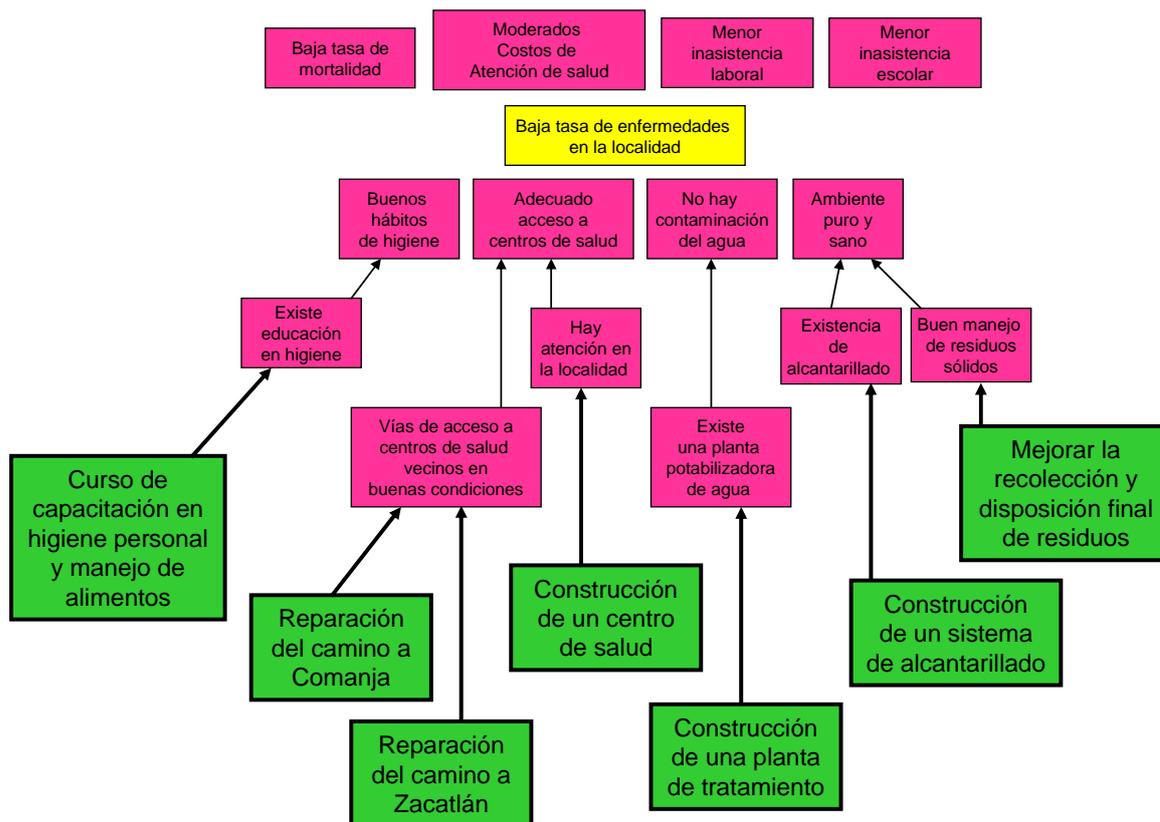


Figura 22. Definición de Acciones para un caso imaginario.

¹⁶ En la realidad, generalmente un requisito previo para la introducción del servicio de alcantarillado es la existencia del servicio de agua potable.

5. Llenado de la Matriz de Planeación del Proyecto, MPP. El llenado de la MPP, consiste en transponer información del Árbol Medios-Fines, así como de la 1ª y 2ª síntesis del Gran Árbol de Problemas al formato propuesto en la **figura 23**.

Estrategia				
Programa				
Proyecto				
	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fines				
Propósito				
Componentes				
Líneas de Acción				
Actividades				

Figura 23. Formato para la Matriz de Planeación del Proyecto MPP.

La MPP está formada por dos grandes áreas: la parte superior, que está más asociada al Gran Árbol de Problemas; y la parte inferior, que está más asociada al Árbol Medios-Fines, tal como se muestra en la **figura 24**.

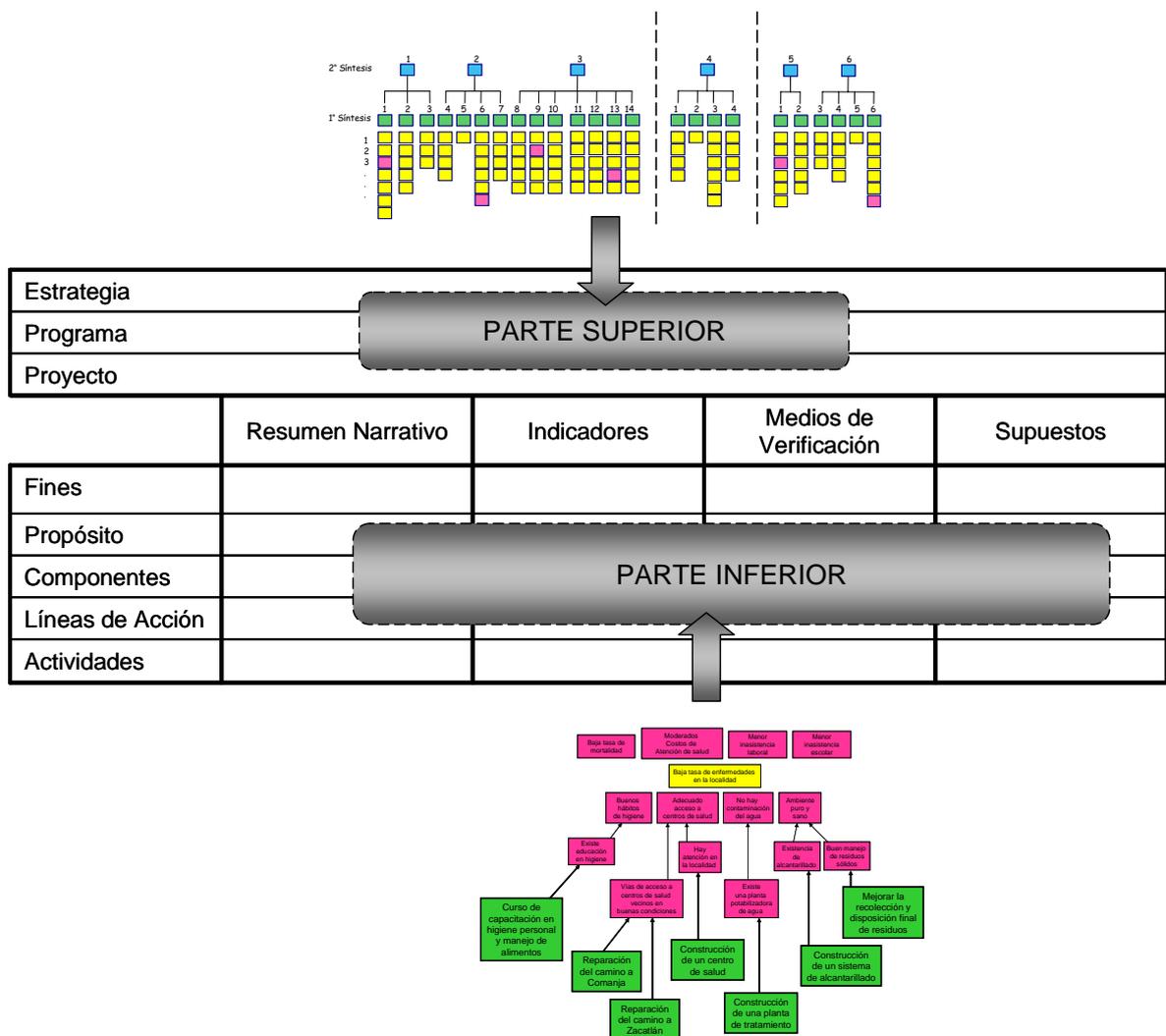


Figura 24. Parte superior e inferior de la MPP asociadas a sus

fuentes de información.

PARTE SUPERIOR

La parte superior de la MPP (estrategia, programa, proyecto), se llena con información contenida en el Gran árbol de Problemas, tal y como se muestra en la **figura 25**.

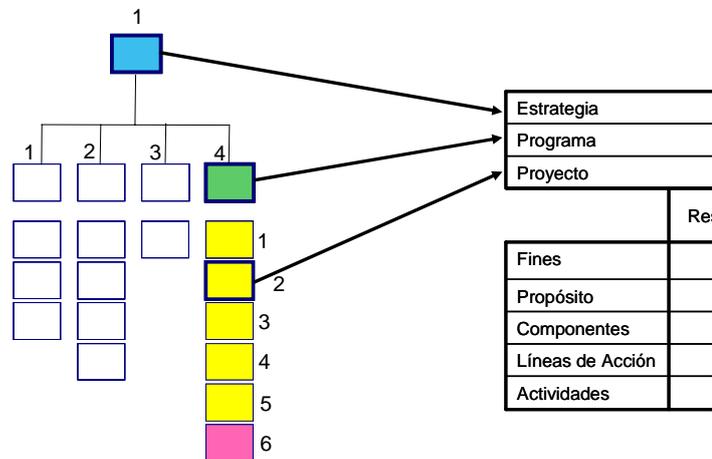


Figura 25. Transposición de Información de una sección imaginaria del Gran Árbol de problemas para llenar la parte superior de la MPP.

Recuérdese que el problema en particular que se trate, forma parte de una agrupación (1ª y 2ª síntesis) contenida en el Gran Árbol de Problemas.

La transposición de información no es directa. Para llenar la parte superior de la MPP, se parte de los problemas descritos en cada nivel (post it amarillo, verde y azul). Se trata de “bautizar” a la estrategia, programa o proyecto con un nombre, el cual debe guardar estrecha relación con los problemas descritos. El nombre no debe ir en infinitivo, ya que no se trata de describir un objetivo. Para encontrar un nombre adecuado, se puede usar el procedimiento simple que consta de dos pasos:

1. Se reformulan los problemas descritos como objetivos a alcanzar, usando verbos en infinitivo.
2. A partir de la formulación anterior, el verbo en infinitivo se transforma en sustantivo, y si se requiere, se reordena la oración para que tenga lógica.

El nombre de la estrategia programa o proyecto debe proporcionar una idea clara de lo que cada una(o) de ellos(as) pretende hacer.

Por ejemplo, supongamos que en nuestro caso el problema “Alta tasa de enfermedades en la localidad” (post it amarillo) forma parte de una agrupación en el Gran Árbol de Problemas cuya 1ª y 2ª síntesis son las siguientes respectivamente: “La localidad sufre de alto grado de marginación” y “La localidad vive bajo condiciones de pobreza extrema”

Siguiendo el procedimiento que acabamos de mencionar obtendríamos resultados como los que se muestran en la **Tabla 1**.

Como puede observarse, podría pasarse directamente de la descripción del problema al “bautizo”, pero se recomienda seguir el procedimiento completo, ya que ciertas reglamentaciones municipales exigen poner el nombre de la estrategia programa o proyecto, así como su objetivo o incluso solamente el objetivo.

Tabla 1. Resultados de un ejercicio imaginario para la Transposición de Información a la parte superior de la MPP.

Descripción del problema	Paso 1. Reformulación como objetivos en infinitivo	Paso 2. “Bautizo” de la estrategia, programa o proyecto
La localidad vive bajo condiciones de pobreza extrema	Eliminar las condiciones de pobreza extrema en la localidad “X”	Estrategia: Eliminación de condiciones de pobreza extrema en la localidad “X”
La localidad sufre de alto grado de marginación	Reducir el grado de marginación de la localidad “X”	Programa: Reducción del grado de marginación en la localidad “X”
Alta tasa de enfermedades en la localidad	Disminuir la tasa de enfermedades en la localidad “X”	Proyecto: Disminución de la tasa de morbilidad en la localidad “X”

Se puede observar que la diferencia medular entre el paso 1 y el paso 2, es que el verbo expresado en infinitivo en el paso 1 se expresa como sustantivo en el paso 2.

Podemos ver también, que en la parte de proyecto en lugar de hablar de “tasa de enfermedades” se habla de “tasa de morbilidad”. En la jerga médica son sinónimos. Cambios como éste, que no afectan el sentido de la descripción del problema, pueden realizarse y son recomendables.

En la **figura 29**, se muestran los resultados para la parte superior de la MPP obtenidos en nuestro ejercicio imaginario.

PARTE INFERIOR

La parte inferior de la MPP (fines, propósito, componentes, líneas de acción y actividades), se llena partiendo de la información contenida en el Árbol Medios-Fines, tal y como se muestra en la **figura 26**. Comprende cuatro apartados: Resumen Narrativo, Indicadores, Medios de Verificación y Supuestos, mismos que se explican a continuación. Los fines, propósito, componentes, líneas de acción y actividades son objetivos de distinto nivel de generalidad.

A) Resumen Narrativo. La transposición de información desde el Árbol Medios-Fines a la parte inferior de la MPP correspondiente al resumen narrativo tampoco es directa. Deben considerarse los siguientes aspectos:

- Ya que se han seleccionado las acciones que se pretende ejecutar (tal y como se planteó en el paso 3), solamente éstas deben aparecer en la MPP en la parte de líneas de acción.
- La parte de líneas de acción en la MPP, corresponden a las causas del problema resueltas o aminoradas. Sin embargo, no se transponen todas las causas: Al elegir ciertas acciones, automáticamente estamos descalificando las causas que no están unidas a dichas acciones.
- Las líneas de acción corresponden a las causas del último nivel.
- Las partes del propósito y fines se llenan con sus equivalentes ubicados en las partes del problema aminorado o resuelto (post it amarillo) y la de los fines (post it superiores morados) respectivamente. Se transponen tal y como están escritos.

Por ejemplo, supongamos que, siguiendo el procedimiento del paso 3 de esta sección, el grupo de trabajo de nuestro ejercicio imaginario eligió solamente dos acciones: “Curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos” y “Construcción de un centro de salud”. Automáticamente las demás acciones se descartan, así como los medios a las que están unidas por flechas, véase la **figura 27**.

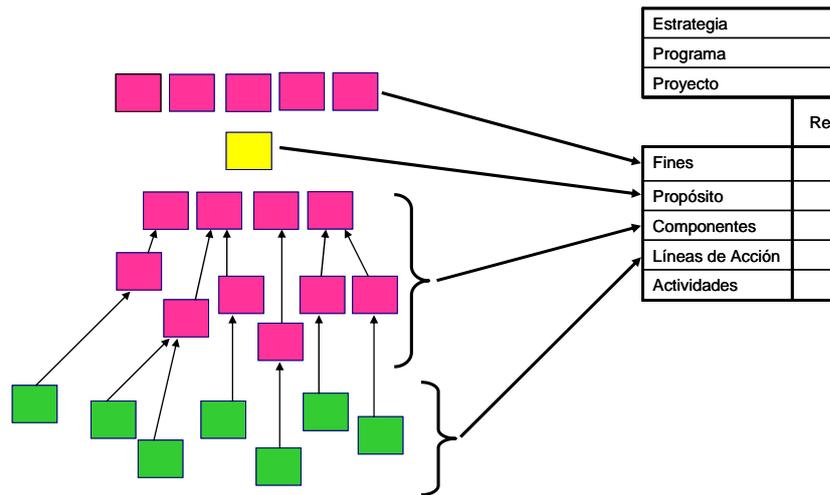


Figura 26. Transposición de Información para llenar la parte inferior de la MPP.

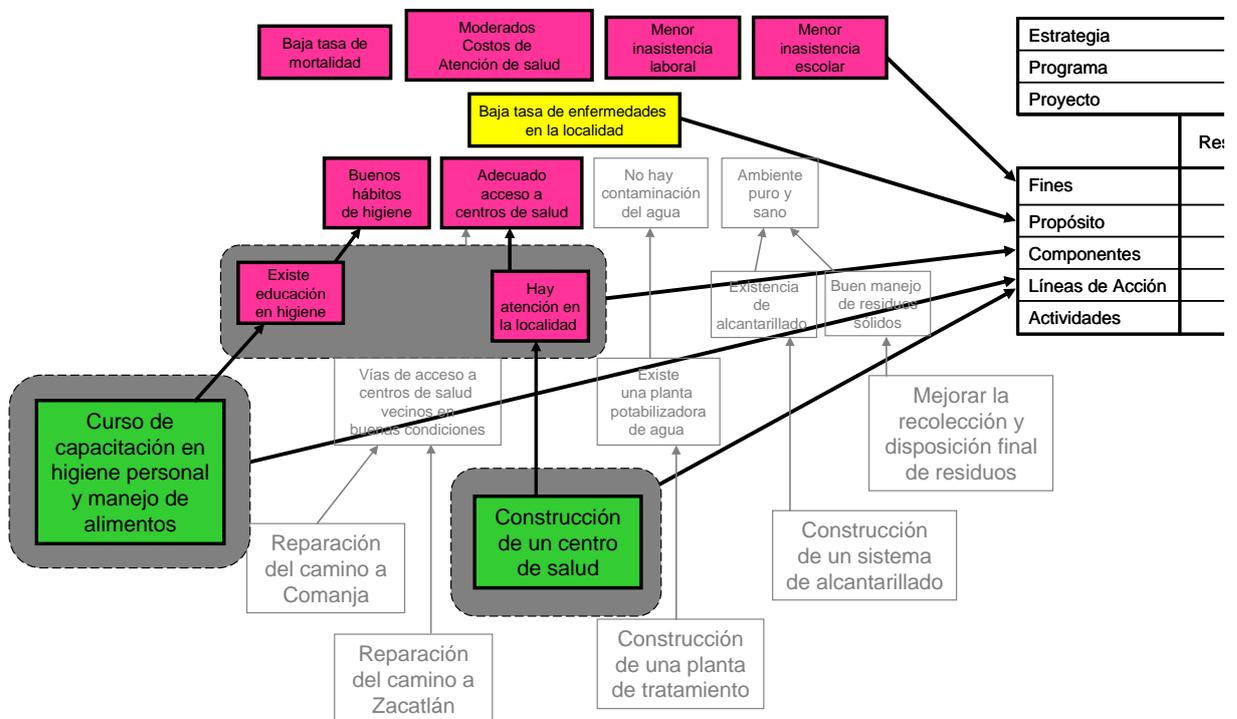


Figura 27. Transposición de Información para llenar la parte inferior de la MPP para un ejercicio imaginario.

Puede observarse en la **figura 27**, que a la parte de líneas de acción de la MPP, solamente se transponen las acciones elegidas (post it verdes). Para la parte de líneas de componentes de la MPP, sólo se transponen aquellos medios correspondientes a las causas de 2º nivel y que están unidos con las acciones elegidas. Las partes de propósito y fines de la MPP se llenan transponiendo, sin cambio alguno, la información del problema aminorado o resuelto y de los fines marcados, respectivamente.

Para llenar la parte de actividades de la MPP, no se parte de información descrita en el Árbol Medios-Fines, sino que debe pensarse en un nivel mayor de desagregación que es lo que se necesita hacer para producir cada línea de acción.

Todas las actividades se listan en orden cronológico agrupadas para cada línea de acción. Dado que la MPP es un resumen del proyecto, no es recomendable “hilar muy fino” al buscar las actividades. Es preferible quedarse con unas pocas macro-actividades para cada línea de acción. Cuando se prepare el plan de ejecución del proyecto, éstas podrán ser analizadas con mucho mayor detalle.

En la **figura 29** se muestran los resultados para la parte inferior de la MPP, correspondiente al resumen narrativo obtenidos en nuestro ejercicio imaginario.

Estrategia. 1 Eliminación de condiciones de pobreza extrema en la localidad “X”				
Programa. 1.4 Reducción del grado de marginación en la localidad “X”				
Proyecto. 1.4.2 Disminución de la tasa de morbilidad en la localidad “X”				
	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fines	<ul style="list-style-type: none"> •Baja tasa de mortalidad. •Moderados costos de atención de salud. •Menor inasistencia laboral. •Menor inasistencia escolar. 			
Propósito	Baja tasa de enfermedades en la localidad.			
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> •Hay atención de salud en la localidad. •Existe educación en higiene. 			
Líneas de Acción	1.4.2.1 Construcción de un centro de salud 1.4.2.2 Curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos			
Actividades	1.4.2.1.1 Preparación del terreno 1.4.2.1.2 Construcción de obra gruesa 1.4.2.1.3 Terminaciones del centro 1.4.2.1.4 Adquisición e instalación de equipo 1.4.2.2.1 Programación del curso 1.4.2.2.2 Preparación de material didáctico 1.4.2.2.3 Inscripción de participantes			

Figura 29. Resultados de llenado de la parte superior y del resumen narrativo de la parte inferior de la MPP para un ejercicio imaginario.

Como puede observarse en la **figura 29**, la estrategia, programa, proyecto, líneas de acción y actividades, están numeradas sistemáticamente, es decir, poseen un código numérico que posibilita la identificación clara y rápida de cada una de ellas. Los componentes, propósito y fines no se numeran.

El código numérico para la estrategia, programa y proyecto se obtiene a partir del Gran Árbol de Problemas. Recuérdese que se numeraron tanto la 1ª y 2ª síntesis, así como los problemas agrupados por similitud. (Volver a la **figura 13**). Posteriormente la numeración de las líneas de acción y actividades se identifican, agregando un número más al código del proyecto. Las actividades se identifican, agregando un número más al código de la línea de acción correspondiente. Véase la **figura 30**.

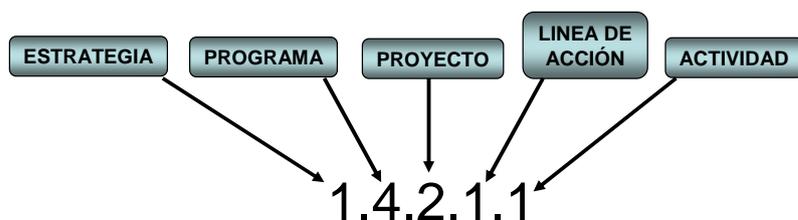


Figura 30. Código Numérico para estrategias, programas, proyectos, líneas de acción y actividades derivadas de problemas concretos.

B) Indicadores. Los indicadores son fundamentales para una buena administración de la ejecución del proyecto y para la evaluación de sus resultados e impactos.

Existen varias definiciones de indicadores dependiendo, tanto de los usos que se les quieran dar, como de los propósitos a los que se les destinarán. En el contexto que concierne a este trabajo, se puede decir que son criterios de medición que permiten valorar, analizar, controlar y evaluar el comportamiento de los elementos de un proyecto, es decir, de los fines, propósito, complementos, líneas de acción y actividades descritas en la MPP.

Así como existen muchas definiciones de indicador, también existen gran cantidad de clasificaciones basadas en criterios diferentes. Una clasificación de indicadores útil, basada en el enfoque de sistemas, se esquematiza en la **figura 31** y se explica a continuación:

- a. **Indicadores de Eficacia.** Evalúan la relación entre la salida del sistema y el valor esperado. Buscan medir el nivel de cumplimiento de lo planeado. Relacionan los resultados obtenidos con los que previamente se fijaron. No hacen referencia al uso de los recursos.
- b. **Indicadores de Eficiencia.** Se enfocan en los recursos o entradas del sistema. Buscan medir qué tan bien se han utilizado los recursos en los procesos o actividades del sistema para la producción de los resultados.
- c. **Indicadores de Efectividad.** Son el resultado del logro de la eficiencia y de la eficacia. Miden el impacto de los resultados en términos de satisfacción de alguien, por ejemplo una población beneficiada. En la bibliografía, muchas veces a los indicadores de efectividad se les llama de productividad. En realidad, es más común que se use este último título.

Cuando se intenta definir un indicador, uno se encuentra con que existen variables cuantitativas y cualitativas. Lo que nos lleva a que puedan definirse indicadores cuantitativos y cualitativos. Esto no constituye problema, lo que es riesgoso, es definir indicadores que no sean verificables de manera objetiva, es decir, que las emociones y puntos de vista influyan a la hora de fijar un valor para el indicador, y por consiguiente, distintas personas puedan obtener distintos valores para la misma medición. Por ejemplo, para el ejercicio imaginario que se ha venido utilizando en este trabajo, un indicador cualitativo verificable objetivamente para saber si se terminó de construir o no el centro de salud, puede ser una inspección visual, o fotos. Aunque se trate de distintas personas, una inspección visual o la revisión de fotos, bastará para saber si la construcción del centro fue terminada o no, y todos llegarán a la misma conclusión.

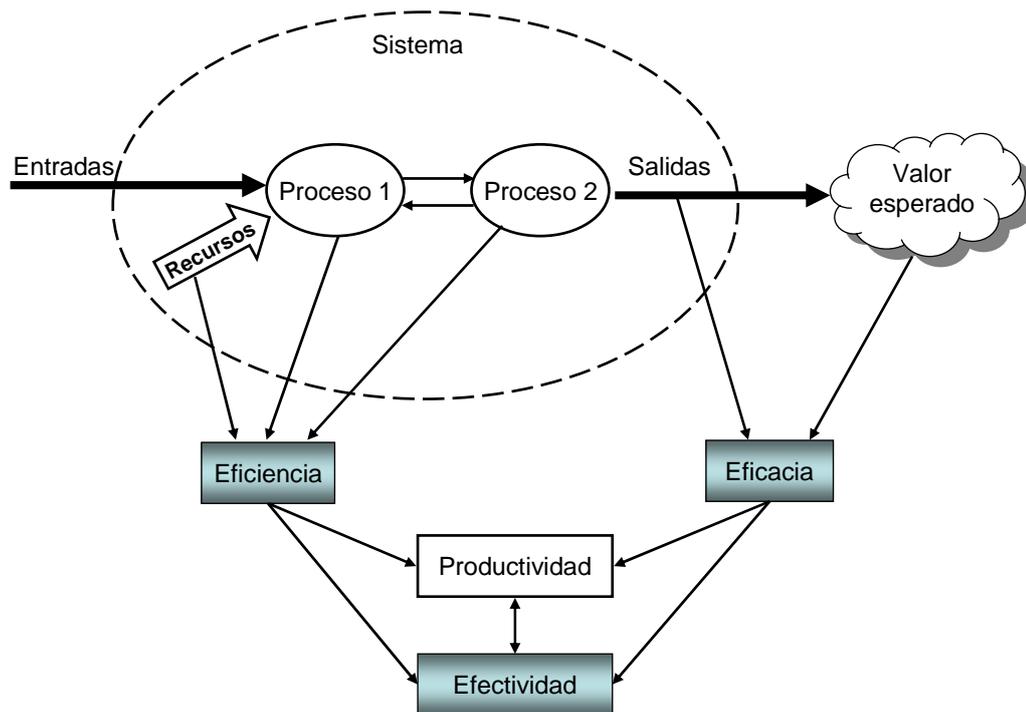


Figura 31. Clasificación de indicadores.

En la medida de lo posible es recomendable tratar de hacer cuantitativo lo cualitativo, así los indicadores siempre proporcionarán información de tipo cuantitativo, lo cual tiene ventajas respecto de la objetividad del indicador. Por ejemplo, para nuestro ejercicio imaginario, la opinión de los habitantes de la localidad en relación con el curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos, podría obtenerse al término del curso, mediante una evaluación en que indiquen si éste fue excelente, bueno, regular, malo o muy malo. Luego, para calcular un indicador basado en esta información, será necesario convertirla a una escala cuantitativa. Por ejemplo, podrá asignarse el valor “1” a muy malo, “2” a malo y así sucesivamente, para calcular luego el promedio de todas las opiniones.

Si se observa la **figura 29**, se aprecia que se pueden fijar indicadores, tanto para los fines, propósito y complementos, como para las líneas de acción y las actividades. La naturaleza de los indicadores varía para cada nivel. Con frecuencia pueden definirse muchos indicadores para cada uno de los niveles de objetivos de un proyecto. Mas es recomendable utilizar el menor número de indicadores que permita evaluar bien el logro de cada objetivo. Un excesivo número de indicadores requiere de mucho esfuerzo para recopilar la información necesaria y calcularlos, distrayendo así, la atención del equipo de los objetivos del proyecto.

Al existir posibilidad de fijar indicadores para cada nivel, puede surgir polémica para definir qué es lo que realmente se debe medir. La experiencia demuestra que lo que debe medirse depende de las necesidades de información de cada quien. Es decir, para la selección de los indicadores que se consideren más adecuados para cada objetivo, existen diferentes actores, como los sectores público, privado, social o académico que no comparten las mismas necesidades de información y pueden no perseguir las mismas metas para distintos horizontes de tiempo. Por ejemplo, para nuestro ejercicio imaginario, a una dependencia de salud, como la SSA, le interesaría más conocer si realmente después de implementar el proyecto bajó la tasa de enfermedades y la mortalidad en la localidad.

Por otro lado, al personal operativo encargado de la construcción del centro de salud le interesaría más saber si se está construyendo dentro de los límites de tiempo y presupuesto

establecidos, así como de la calidad y especificaciones requeridas. Así, los indicadores de la SSA están más relacionados con el propósito y los fines; y los indicadores del personal operativo que construye el centro, están más relacionados con las actividades y las líneas de acción. Como puede verse, los dos tipos de indicadores son útiles y necesarios, solamente que adquieren mayor o menor relevancia dependiendo de los stakeholders que se trate. Puede notarse también que el horizonte de tiempo es distinto: las líneas de acción y sus respectivas actividades se producen más en el corto plazo, los fines y el propósito, sólo se conocerán hasta que se haya culminado el proyecto y éste haya funcionado por algún tiempo: se producen más en el medio y largo plazos.

Como los distintos niveles de objetivos suelen alcanzarse en distintos horizontes de tiempo, y existen proyectos más largos que otros, el grupo de trabajo debe preguntarse si realmente es útil fijar indicadores para cada nivel. Es decir, no conviene invertir tiempo y recursos en el diseño de un indicador para un nivel de objetivo cuya información necesaria no va a generarse dentro del tiempo que dure la gestión municipal. Es este caso convendrá más bajar de nivel, y diseñar el indicador de acuerdo con la información que sí va a obtenerse dentro del período de gestión municipal.

En el párrafo anterior, hablamos de distintos horizontes de tiempo para distintos niveles de objetivos, sin embargo, es necesario señalar que en un mismo nivel de objetivos también existen diferentes horizontes de tiempo; es decir, hay un principio y un fin para cada actividad de una secuencia de actividades. Por ejemplo, una actividad comienza planeándose, después se ejecuta y se termina, y se pueden fijar indicadores para cada una de estas etapas.

En realidad, se pueden fijar indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad para cualquier nivel de desagregación que convenga, ya se trate del proyecto global, de un fin solamente o incluso de una actividad por sí sola.

El depender de objetivos que se alcanzan en distintos horizontes de tiempo, no sólo modifica el tipo de indicadores que deben ser empleados, sino también la disponibilidad de datos para conformarlos, lo que implica un ajuste permanente de las fuentes de información.

Es muy importante que los indicadores se discutan y consensúen con los principales involucrados en el proyecto. Ello permite que los resultados de la supervisión y evaluación, y las recomendaciones y acciones que surjan de dichos procesos, sean aceptadas con mayor facilidad por todos los involucrados.

La fijación de indicadores puede resultar una labor enormemente compleja. Es en esta parte donde se sabrá si los SN1 realmente conocen el área que escogieron trabajar, y si conviene llamar a algún especialista o a alguien más para integrarlo al grupo de trabajo.

Una discusión más detallada acerca de los indicadores se proporciona en el **ANEXO C**.

La **figura 31** muestra algunos indicadores escogidos para el ejercicio imaginario.

C) Medios de verificación. Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se utilizarán para obtener los datos necesarios para calcular los indicadores. La existencia de esta columna en la MML tiene la ventaja de obligar a quién formula el proyecto y define los indicadores a identificar fuentes existentes de información. O bien, si éstas no están disponibles, a incluir en el diseño del proyecto actividades orientadas a recoger la información requerida. Los medios de verificación pueden incluir:

- **Estadísticas** existentes o preparadas específicamente para el cálculo de los indicadores del proyecto. Fuentes posibles de estadísticas son las bases de datos

municipales SIMBAD y SNIM mencionadas en la fase I, el INEGI, el Consejo Nacional de Población CONAPO, las delegaciones regionales de la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL, los centros municipales de desarrollo CEDEMUN, ciertos organismos internacionales (CEPAL, FAO, OIT, FMI, etc.) y algunas ONG. También en la propia institución que adelanta el proyecto pueden existir estadísticas útiles para el cálculo de los indicadores.

- **Material publicado** que contenga información útil para verificar el logro de los objetivos del proyecto. Puede tratarse por ejemplo de estudios cuyo tema se relacione con el proyecto, publicaciones en periódicos o revistas, tesis universitarias y normas nacionales o internacionales (especialmente para definir las metas). Una buena forma de acceder a material de este tipo con rapidez y a bajo costo es buscarlo en Internet.
- **Inspección visual** por parte de algún especialista. En particular, para verificar el logro de los componentes, tanto en calidad como en cantidad, puede recurrirse a la visita de un experto en el tipo de bienes o servicios que el proyecto genera.
- El resultado de **encuestas** es un medio de verificación de uso frecuente. Pueden ser ejecutadas específicamente como una actividad del proyecto. Son especialmente útiles en el caso de indicadores cuyo objetivo sea medir calidad (a través del nivel de satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios generados por el proyecto).
- Los **informes de auditoría y registros contables** del proyecto son medios de verificación que ayudan al cálculo de indicadores de costos y de eficiencia.
- En general, las distintas **dependencias** gubernamentales involucradas en la ejecución de los proyectos constituyen fuentes valiosas de información.

Estrategia. 1 Eliminación de condiciones de pobreza extrema en la localidad "X"				
Programa. 1.4 Reducción del grado de marginación en la localidad "X"				
Proyecto. 1.4.2 Disminución de la tasa de morbilidad en la localidad "X"				
	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fines	<ul style="list-style-type: none"> •Baja tasa de mortalidad. •Moderados costos de atención de salud. •Menor inasistencia laboral. •Menor inasistencia escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> -Variación en el número promedio de ausentismo escolar y laboral en la localidad antes y después del proyecto -Variación de la tasa de mortalidad local respecto de la regional antes y después del proyecto 		
Propósito	Baja tasa de enfermedades en la localidad.	-Variación de la tasa de morbilidad antes y después del proyecto		
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> •Hay atención de salud en la localidad. •Existe educación en higiene. 	<ul style="list-style-type: none"> -Nivel de conocimientos en higiene de los capacitados -Nivel de satisfacción de la comunidad con los servicios de salud disponibles 		
Líneas de Acción	1.4.2.1 Construcción de un centro de salud 1.4.2.2 Curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos	-Porcentaje de la población objetivo capacitada por mes por capacitador		
Actividades	1.4.2.1.1 Preparación del terreno 1.4.2.1.2 Construcción de obra gruesa 1.4.2.1.3 Terminaciones del centro 1.4.2.1.4 Adquisición e instalación de equipo 1.4.2.2.1 Programación del curso 1.4.2.2.2 Preparación de material didáctico 1.4.2.2.3 Inscripción de participantes	<ul style="list-style-type: none"> -Costo por metro cuadrado construido -Costo del equipamiento -Costo por persona capacitada 		

Figura 31. Fijación de Indicadores para un ejercicio imaginario.

Algunas consideraciones acerca de los medios de verificación son las siguientes:

- Si no es posible identificar un medio de verificación existente para el cálculo de un indicador, será necesario estudiar la posibilidad de incorporar al proyecto actividades que permitan obtener los datos necesarios.
- Si no se puede conseguir la información pues no existe un medio de verificación ni se pueden incorporar actividades para conseguirla, será necesario cambiar el indicador.
- Si hay más de una fuente de información disponible para obtener los datos necesarios pueden indicarse todas, pero deberá especificarse cuál se utilizará de preferencia, empleando las demás para verificar la consistencia de los datos.
- Los medios de verificación deben ser acordados con los involucrados. Si ello no se hace pueden presentarse más tarde problemas acerca de cuál fuente de información utilizar para calcular los indicadores. Por ejemplo, puede haberse especificado como uno de los medios de verificación para indicadores de costos, el uso de un índice de precios para llevar los valores a una misma fecha (de modo que puedan hacerse comparables). Sin embargo, si no existió un acuerdo previo, la entidad que financia el proyecto podría señalar que debe usarse, para dicho efecto, el valor del dólar; mientras que la entidad ejecutora prefiere utilizar el índice de precios al consumidor.

En la MPP debe ponerse en la columna de medios de verificación la fuente o medio al que se recurrirá para obtener la información necesaria, para el cálculo del indicador y la frecuencia con que se recopilará.

En la **figura 32** se muestran las fuentes de verificación a los que se podría recurrir para el cálculo de los indicadores seleccionados del ejercicio imaginario.

Estrategia. 1 Eliminación de condiciones de pobreza extrema en la localidad "X"				
Programa. 1.4 Reducción del grado de marginación en la localidad "X"				
Proyecto. 1.4.2 Disminución de la tasa de morbilidad en la localidad "X"				
	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fines	<ul style="list-style-type: none"> •Baja tasa de mortalidad. •Moderados costos de atención de salud. •Menor inasistencia laboral. •Menor inasistencia escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> -Variación en el número promedio de ausentismo escolar y laboral en la localidad antes y después del proyecto -Variación de la tasa de mortalidad local respecto de la regional antes y después del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> -Estadísticas de la secretaría de educación y de la secretaría del trabajo -Secretaría de salud 	
Propósito	Baja tasa de enfermedades en la localidad.	-Variación de la tasa de morbilidad antes y después del proyecto	-Secretaría de salud	
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> •Hay atención de salud en la localidad. •Existe educación en higiene. 	<ul style="list-style-type: none"> -Nivel de conocimientos en higiene de los capacitados -Nivel de satisfacción de la comunidad con los servicios de salud disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> -Test exploratorio aplicado a cada grupo al final del curso -Encuesta aplicada a la población 	
Líneas de Acción	1.4.2.1 Construcción de un centro de salud 1.4.2.2 Curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos	-Porcentaje de la población objetivo capacitada por mes por capacitador	-Registros del curso de capacitación	
Actividades	1.4.2.1.1 Preparación del terreno 1.4.2.1.2 Construcción de obra gruesa 1.4.2.1.3 Terminaciones del centro 1.4.2.1.4 Adquisición e instalación de equipo 1.4.2.2.1 Programación del curso 1.4.2.2.2 Preparación de material didáctico 1.4.2.2.3 Inscripción de participantes	<ul style="list-style-type: none"> -Costo por metro cuadrado construido -Costo del equipamiento -Costo por persona capacitada 	-Registros contables del proyecto	

Figura 32. Medios de Verificación para un ejercicio imaginario.

El conjunto de objetivos (fines, propósito, componentes, líneas de acción y actividades), indicadores y medios de verificación, define lo que se conoce como “**Lógica Horizontal**” de la MPP, misma que se esquematiza en la **figura 33**.

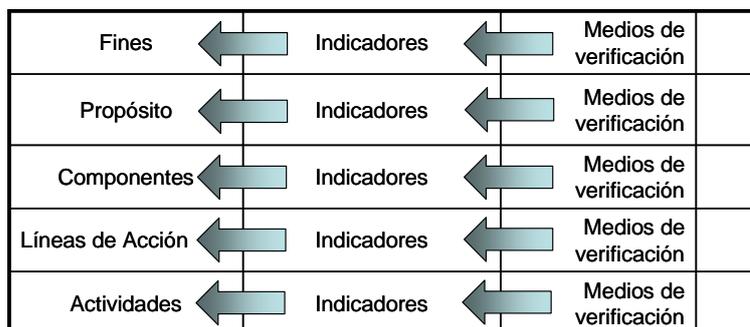


Figura 33. Lógica Horizontal de la MPP.

La lógica horizontal puede resumirse en los siguientes puntos:

- Los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- Los indicadores definidos permiten hacer un buen seguimiento del proyecto y evaluar adecuadamente el logro de los objetivos.

D) Supuestos. Son condiciones que podrían afectar el buen progreso o el éxito de un proyecto. Al preparar un proyecto, así como al evaluarlo y al planear su ejecución es necesario recurrir a una serie de supuestos. Ello es consecuencia de que se está trabajando sobre un futuro hipotético e incierto. Lamentablemente, asociado a cada supuesto hay un riesgo: que el supuesto no se cumpla. Dependiendo del impacto que el no cumplimiento del supuesto tenga sobre el proyecto, éste puede verse demorado, puede ver incrementado su costo, puede lograr sólo parte de sus objetivos o puede fracasar del todo.

Una de las grandes contribuciones de la MPP, es que obliga al equipo que prepara el proyecto a identificar los riesgos en cada nivel de objetivos: Actividades, Componentes, Líneas de acción, Propósito y Fines. En particular, se identifican los riesgos que comprometan el logro de un objetivo de nivel superior, aun cuando se haya logrado el de nivel inferior. Por ello, estos riesgos se expresan como supuestos que tienen que cumplirse para que se logre el nivel siguiente en la jerarquía de objetivos.

Es importante tener presente que el cumplimiento de los supuestos que se incorporan a la MPP está fuera del control o del ámbito de gestión del equipo que ejecutará el proyecto. Es decir, el equipo no puede hacer nada por evitar la ocurrencia del riesgo. Ya que si el riesgo puede ser evitado (a un costo razonable), entonces deberán incorporarse a la estructura del proyecto Componentes y Actividades para evitarlo.

El equipo de diseño del proyecto debe analizar que podría ir mal por alguna causa para cada nivel de objetivos. Debe tenerse cuidado de no registrar cualquier posible riesgo (por ejemplo, el riesgo de que caiga un asteroide sobre la obra de construcción del centro de salud) sino tan sólo aquellos que tengan una probabilidad razonable de ocurrencia.

En el nivel de Actividades, los supuestos corresponderán a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que suceder para que sea posible cumplir con lo que marcan las Líneas de Acción según lo planeado.

Por ejemplo, podemos programar un curso de capacitación en higiene, preparar el material didáctico necesario e inscribir a los participantes, pero si por la lejanía de la localidad ningún capacitador desea ir a la comunidad, el curso no se impartirá y no habremos cumplido con la línea de acción “Curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos”. Si hay una posibilidad razonable de que ello ocurra, corresponderá incorporar el supuesto “Existen capacitadores que acceden viajar a la localidad”. Nótese que la decisión de los capacitadores de viajar a la localidad para impartir el curso, está fuera del ámbito de control del líder de proyecto. Es posible motivar a los capacitadores para que accedan a viajar a la localidad, pero como no es posible obligarlos, nada garantiza que lo harán.

A nivel Líneas de Acción, los supuestos corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que las Líneas de Acción alcancen los Componentes del proyecto. Por ejemplo, si al curso de capacitación sólo asiste un reducido número de alumnos no habremos logrado el Componente “Existe educación en higiene”. Si hay una probabilidad razonable de que ello ocurra, corresponderá incorporar el supuesto: “La población asiste a los cursos de capacitación en higiene”.

Nótese la población es la que decidirá si asiste o no al curso, y esto está fuera del ámbito de control del líder del proyecto. Es posible motivar a los pobladores para que asistan, pero como no es posible obligarlos, nada garantiza que lo harán.

A nivel de los Componentes, los supuestos corresponden a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que los Componentes del proyecto alcancen el Propósito. Por ejemplo, si la población de la localidad no aplica en su vida diaria lo que se le enseñó en el curso de capacitación en higiene, no se logrará plenamente el Propósito del proyecto. Si hay una probabilidad razonable de que ello ocurra, corresponderá incorporar el supuesto: “La población aplica lo aprendido sobre higiene en sus actividades diarias”.

En el nivel del Propósito los supuestos corresponderán a acontecimientos, condiciones o decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro de los fines. Por ejemplo, no se logrará reducir la tasa de enfermedades, y por lo tanto contribuir a reducir la inasistencia laboral y escolar, como resultado de la existencia de un centro de salud en la localidad si la población no utiliza los servicios que éste le brinda. Si hay una probabilidad razonable de que ello ocurra, corresponderá incorporar el supuesto: “La población concurre regularmente a atenderse y a controles en el centro de salud”.

Por último, en el nivel de Fin, los supuestos corresponderán a acontecimientos, condiciones o decisiones importantes que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya al alcance de lo marcado en la estrategia y programa correspondientes, así como para la “sustentabilidad” de los beneficios generados por el proyecto. Es decir, son condiciones que tienen que darse y estar presentes a futuro para que el proyecto pueda seguir produciendo los beneficios que justificaron su ejecución. Por ejemplo, si la población capacitada no transmite sus conocimientos sobre higiene a su familia, no se mantendrán a futuro los buenos hábitos de higiene que resultan en una baja de la tasa de enfermedades y por tanto en mayores ingresos (menor ausentismo laboral). Si hay una probabilidad razonable de que ello ocurra, corresponderá incorporar el supuesto: “La población enseña a sus hijos e hijas, los hábitos de higiene aprendidos”.

En la **figura 34** se muestran los supuestos identificados para nuestro ejercicio imaginario.

La **figura 35** presenta un diagrama de flujo de las preguntas que debe hacerse el equipo de trabajo, antes de incorporar un riesgo como supuesto a la MPP.

Estrategia. 1 Eliminación de condiciones de pobreza extrema en la localidad "X"				
Programa. 1.4 Reducción del grado de marginación en la localidad "X"				
Proyecto. 1.4.2 Disminución de la tasa de morbilidad en la localidad "X"				
	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fines	<ul style="list-style-type: none"> •Baja tasa de mortalidad. •Moderados costos de atención de salud. •Menor inasistencia laboral. •Menor inasistencia escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> -Variación en el número promedio de ausentismo escolar y laboral en la localidad antes y después del proyecto -Variación de la tasa de mortalidad local respecto de la regional antes y después del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> -Estadísticas de la secretaría de educación y de la secretaría del trabajo -Secretaría de salud 	-La población enseña los hábitos de higiene aprendidos a sus hijos e hijas
Propósito	Baja tasa de enfermedades en la localidad.	-Variación de la tasa de morbilidad antes y después del proyecto	-Secretaría de salud	-La población concurre regularmente a atenderse y a controles en el centro de salud
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> •Hay atención de salud en la localidad. •Existe educación en higiene. 	<ul style="list-style-type: none"> -Nivel de conocimientos en higiene de los capacitados -Nivel de satisfacción de la comunidad con los servicios de salud disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> -Test exploratorio aplicado a cada grupo al final del curso -Encuesta aplicada a la población 	-La población aplica lo aprendido sobre higiene en sus actividades diarias
Líneas de Acción	<ul style="list-style-type: none"> 1.4.2.1 Construcción de un centro de salud 1.4.2.2 Curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos 	-Porcentaje de la población objetivo capacitada por mes por capacitador	-Registros del curso de capacitación	-La población asiste a los cursos de capacitación en higiene
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> 1.4.2.1.1 Preparación del terreno 1.4.2.1.2 Construcción de obra gruesa 1.4.2.1.3 Terminaciones del centro 1.4.2.1.4 Adquisición e instalación de equipo 1.4.2.2.1 Programación del curso 1.4.2.2.2 Preparación de material didáctico 1.4.2.2.3 Inscripción de participantes 	<ul style="list-style-type: none"> -Costo por metro cuadrado construido -Costo del equipamiento -Costo por persona capacitada 	-Registros contables del proyecto	-Existen capacitadores que acceden a viajar a la localidad

Figura 34. La MPP completada.

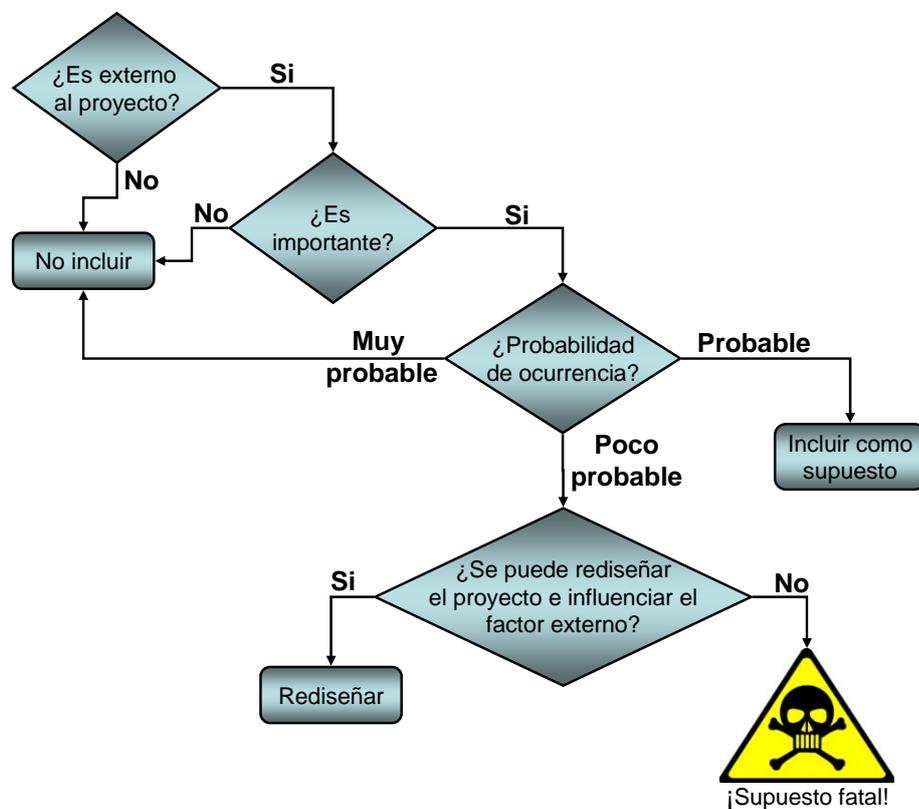


Figura 35. Algoritmo para la Identificación de Supuestos.

Algunas consideraciones adicionales acerca de los supuestos son las siguientes:

- Cuando exista algún supuesto cuya ocurrencia es crítica para el éxito del proyecto y no hay forma de controlar el riesgo adicionando alguna línea de acción y actividades adicionales, el equipo de trabajo puede decidir que el riesgo es demasiado alto y abandonar la iniciativa (supuesto fatal).
- Durante la ejecución, el equipo de trabajo debe identificar los factores asociados a los supuestos para tratar de anticipar su ocurrencia, influir en involucrados relacionados y preparar planes de contingencia si el supuesto no se cumple.
- Los supuestos tienen la virtud de obligar a quienes formulan el proyecto a explicitar los riesgos y quienes lo ejecutan a estar pendientes de ellos.

La combinación de las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivos y el condicionamiento que los supuestos imponen a dichas relaciones se conoce como “**Lógica Vertical**” del proyecto, y se esquematiza en la **figura 36**.



Figura 36. Lógica Vertical de la MPP.

Considerando la **figura 34** y la **figura 36**, un ejemplo de la lógica vertical entre los distintos niveles para el ejercicio imaginario, y centrándonos en el curso de capacitación en higiene y manejo de alimentos, puede leerse de la siguiente manera:

- **Actividades:** “Si se programa el curso de capacitación, se prepara el material didáctico, se inscriben los participantes, y existen capacitadores que acceden a viajar a la localidad, entonces se impartirá el curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos”
- **Líneas de acción:** “Si se imparte un curso de capacitación en higiene personal y manejo de alimentos, y la población asiste al curso de capacitación, existirá educación en higiene en la localidad”
- **Componentes:** “Si existe educación en higiene, y la población aplica lo aprendido sobre ésta en sus actividades diarias, entonces bajará la tasa de enfermedades en la localidad”
- **Propósito:** “Si la tasa de enfermedades en la localidad es baja, y además la población concurre regularmente a atenderse y a controles en el centro de salud, entonces se contribuye a bajar la tasa de mortalidad, disminuir el ausentismo escolar y laboral y reducir los costos de atención de salud”
- **Fines:** “Si en el mediano y largo plazos la tasa de mortalidad se mantiene baja, existen costos moderados de atención en salud, y hay poca inasistencia laboral y escolar; y además la población enseña los hábitos de higiene a sus hijos e hijas, entonces se contribuye a la reducción del grado de marginación y a la eliminación de las condiciones de pobreza extrema en la localidad”

Formulación y preparación de proyectos a partir de situaciones problema

Se empieza a analizar cada apartado del Tablero de Situaciones Problema. Es decir, se analizan las situaciones problema correspondientes a las oportunidades, retos, debilidades y fortalezas, todos de manera separada.

Los programas y proyectos de continuidad del desarrollo, solamente se revisan para corroborar que no fueron ya considerados en el Gran Árbol de Problemas y caer en repeticiones. En caso de que un proyecto aceptado ya se tenga considerado, deberá eliminarse. Los programas y proyectos que no están repetidos, se estructuran identificando las actividades con las que se debe continuar o las que se deben empezar a ejecutar.

Básicamente, el procedimiento consiste en obtener la información necesaria para el llenado de la Matriz de Planeación de la Situación, la cual es casi igual a la MPP, sólo que no incluye la fila de Complementos, tal como se observa en la **figura 37**.

Al igual que la MPP, dividiremos la MPS en una parte superior y otra inferior.

Estrategia.				
Programa.				
Proyecto.				
	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fines				
Propósito				
Líneas de Acción				
Actividades				

Figura 37. Matriz de Planeación de la Situación, MPS.

Hasta aquí, los SN1 poseen ya cierto nivel de experiencia y “entrenamiento” derivado de la preparación de proyectos a partir de los problemas del gran árbol. Este entrenamiento sirve mucho para formular los proyectos a partir de situaciones problema, que puede resultar ser un ejercicio más complejo.

El procedimiento se describe a continuación.

6. Llenado de la Matriz de Planeación de la Situación, MPS.

PARTE INFERIOR

1.- Se forman equipos de trabajo siguiendo el mismo procedimiento que se usó para formar los equipos que analizaron los problemas del gran árbol. Cada equipo de trabajo analizará solamente las situaciones problema del apartado que haya escogido.

Supongamos que se tiene una situación problema imaginaria, como la que se describe a continuación:

Destrucción de la reserva natural “Morelos”, parte del patrimonio ecológico y turístico municipal. Desde hace dos años, se ha observado un crecimiento descontrolado de asentamientos humanos en la parte sureste del municipio de La Luz, a 5 kilómetros de la localidad Esperanza. De manera ilegal, grupos de uniones de “paracaidistas” han invadido la reserva natural “Morelos”, donde se ubica el lago de ojo de volcán “Turquesa” y se albergan 12 especies de animales endémicas de la región. La reserva natural “Morelos” es una zona boscosa protegida por leyes estatales y municipales y considerada patrimonio de la humanidad. En las áreas invadidas se han generado focos de infección y prolifera la contaminación por basura y desechos orgánicos. Las uniones de paracaidistas han comenzado a realizar manifestaciones públicas en la cabecera municipal exigiendo la introducción de servicios básicos. Sin embargo, el municipio es incapaz de introducir los servicios por tres razones: 1) Se trata de una zona protegida, 2) El área invadida está formada en su mayor parte por barrancas y contiene gran cantidad de accidentes geográficos, por lo que sería muy difícil y costoso realizar las obras civiles, 3) Las obras civiles destruirían parte del patrimonio turístico y ecológico municipal. A la fecha, la derrama económica por turismo a la reservación ha disminuido sensiblemente, ya que los asentamientos se encuentran ubicados en una de las principales brechas de acceso. Actualmente, se han invadido 6 km² de los 105 km² que conforman la reservación, destruyéndose buena parte de la flora y fauna del área invadida.

Claramente se puede observar que se trata de una situación problema bastante compleja. ¿Cómo se clasificaría la situación? ¿Como debilidad o como reto? La respuesta es que cabe dentro de las dos definiciones. Al explicar el análisis situacional dijimos que las distinciones entre interno y externo y presente y futuro, en la realidad no son muy marcadas, y el equipo de trabajo no debería preocuparse mucho por intentar clasificar rigurosamente cada situación. Esta situación pues, puede ser tanto debilidad como amenaza, el grupo de trabajo deberá decidir como clasificarla. Aquí se clasificará como debilidad.

A) Resumen Narrativo. Primeramente, se procura identificar un problema central por resolver, mientras se mantiene un enfoque situacional integral. En nuestro caso imaginario, el problema central podría quedar como sigue:

- La reserva natural “Morelos” está siendo destruida por paracaidistas

El enunciado del problema central se transforma en estado positivo o aminorado, y pasa a formar la parte de propósito para la columna de resumen narrativo. En nuestro caso podría quedar como sigue:

- No existe destrucción de la reserva natural Morelos por paracaidistas

Para llenar la fila de fines, se procura pensar qué beneficios traería a mediano y largo plazos cumplir con el propósito descrito. En nuestro caso habría que pensar qué beneficios traería el evitar que se destruya la reserva. Algunos beneficios podrían ser los siguientes:

- Se asegura la subsistencia de las 12 especies endémicas de animales
- Aumenta la derrama económica por turismo
- Se evita la presencia de asentamientos humanos en condiciones de pobreza extrema
- Se reduce la contaminación al ecosistema por desechos orgánicos y basura

Para llenar la fila de líneas de acción, el grupo de trabajo debe preguntarse qué se podría hacer para lograr el propósito, pero todo ello dentro del contexto problemático descrito por la situación. Esta reflexión se hace de manera grupal, consensuada por todos. Las siguientes son algunas preguntas guía que nos ayudan a la búsqueda de soluciones.

- ¿Cómo hacer para aprovechar una oportunidad?
- ¿Cómo podríamos afrontar o neutralizar los retos?
- ¿Qué debe hacerse para corregir (disminuir o eliminar) las debilidades?
- ¿Qué se puede hacer para potenciar o aumentar las fortalezas?
- ¿Se puede usar alguna fortaleza para aprovechar las oportunidades, afrontar los retos o corregir una debilidad?
- ¿Qué condiciones deberían existir o con qué se debiera contar para aprovechar las oportunidades, corregir las debilidades, aumentar las fortalezas y afrontar los retos de manera exitosa?
- ¿Qué podemos empezar a hacer ahora para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los retos?

Algunas líneas de acción para nuestro ejercicio imaginario podrían ser las siguientes:

- Reubicar a los paracaidistas
- Desalojar a los paracaidistas
- Donar el terreno invadido a los paracaidistas

Como puede observarse, cualquier decisión que se tome afectará los intereses de alguien. Por ejemplo, un gobierno paternalista o populista podría donar el terreno o reubicar a los paracaidistas, afectando los intereses de grupos ecologistas, dañando al medio ambiente y en detrimento del sector turismo y consecuentemente del comercio establecido; mientras que un gobierno exigente podría decidir desalojar de manera violenta a los invasores, afectando los intereses de un grupo de población que incluso podría considerarse en desventaja.

Por otro lado, cada decisión puede dar origen a nuevos retos. Por ejemplo, si se decide donar el terreno invadido, otros grupos de paracaidistas podrían decidir invadir también, ya que el gobierno lo permite. También se haría necesaria la introducción de los servicios básicos y las obras civiles a parte de ser muy difíciles y costosas destruirían aún más el ecosistema.

Es por ello que resulta muy recomendable elaborar una matriz de de decisiones e intereses para visualizar de una manera más clara a quién se afecta con cada decisión y qué posibles efectos negativos se pueden esperar. Una matriz de este tipo para nuestro ejercicio imaginario se muestra en la **figura 38**.

La matriz de decisiones-intereses da pauta para realizar una investigación más profunda, porque revela la existencia o falta de data de información necesaria para tomar una mejor decisión.

Por ejemplo, la matriz indica que si se toma la decisión 2, se puede marginar a un grupo social al que puede considerarse en desventaja. Una investigación más profunda al respecto podría indicar que el grupo de paracaidistas está formado por una comunidad indígena que poco a poco se vio en la necesidad de emigrar de su lugar de origen, buscando un mejor nivel de vida. Contar con este tipo de información cambia el panorama de muchas cosas.

Puede verse también que en este caso ninguna de las tres decisiones puede considerarse satisfactoria para el gobierno municipal. En la realidad, es bastante común que esto suceda.

DECISIONES

1. Reubicar a los paracaidistas
2. Desalojar a los paracaidistas
3. Donar el terreno invadido a los paracaidistas



	Paracaidistas	Comerciantes establecidos	ecologistas	Población en general	Gobierno municipal	Efectos negativos
Decisión 1						-Estimulo de nuevas invasiones con la finalidad de obtener terrenos por reubicación
Decisión 2						-Posibles conatos de violencia -Marginalización de un posible grupo social en desventaja
Decisión 3						-Se perjudica al medio ambiente -Estimulo para nuevas invasiones -Dificultad y gasto considerable para introducir servicios

Figura 38. Matriz de decisiones-intereses para un ejercicio imaginario.

El análisis de la conveniencia de cada una de las soluciones a partir de la matriz decisiones-intereses, debe combinarse con un análisis de viabilidad y factibilidad de cada una de las soluciones propuestas. Ello puede llevar a descartar ciertas soluciones que en un inicio estaban contempladas.

Es conveniente realizar un análisis preliminar considerando los siguientes aspectos:

- Viabilidad técnica de construirla o implementarla
- Aceptabilidad de la alternativa por la sociedad
- Financiamiento requerido versus disponible
- Capacidad institucional para ejecutar y administrar la alternativa del proyecto
- Impacto ambiental

Al optar por una decisión, siempre será necesario plantear ciertas soluciones paralelas para que, actuando de manera conjunta, puedan dar solución a la situación problema.

Por ejemplo, supóngase que se ha decidido por reubicar a los paracaidistas, esta decisión provocará el surgimiento de problemas implícitos a la decisión, los cuales deben identificarse claramente. Algunos de esos problemas son:

- Estado deplorable del área invadida
- Riesgo de futuras invasiones

De ahí que resulte necesario también regenerar el área que fue invadida, así como ejecutar mecanismos para evitar futuras invasiones. Este mecanismo podría ser un monitoreo diario de la reservación y anuncios de advertencia.

De esta manera, las líneas de acción serán:

1. Reubicación de paracaidistas
2. Regeneración del área invadida
3. Impedimento de futuras invasiones

Para definir las actividades debe pensarse en un nivel mayor de desagregación y preguntarse ¿Qué es lo que se necesita hacer para producir cada línea de acción?

Todas las actividades se listan en orden cronológico agrupadas para cada línea de acción. Dado que la MPS es un resumen del proyecto, no es recomendable “hilar muy fino” al buscar las actividades. Es preferible quedarse con unas pocas macro-actividades para cada línea de acción. Cuando se prepare el plan de ejecución del proyecto, éstas podrán ser analizadas con mucho mayor detalle.

Así, para nuestro ejercicio imaginario las actividades podrían plantearse como sigue:

- I. Preparación del proceso de negociación para la reubicación con la comunidad indígena
 - II. Adquisición del terreno de reubicación
 - III. Preparación del nuevo terreno de manera que cumpla con las condiciones mínimas para asentamientos humanos
-
- I. Limpieza del área invadida
 - II. Reforestación del área invadida
-
- I. Implementación de campañas disuasivas con anuncios de advertencia contra posibles invasores
 - II. Implementación de campañas de concientización ciudadana
 - III. Organización de cuadrillas de vigilancia permanente por parte de personal de seguridad pública

Las partes de indicadores, medios de verificación y supuestos, se llenan siguiendo los mismos lineamientos usados para la formulación de proyectos a partir de problemas concretos (Gran Árbol de Problemas) que fueron mencionadas anteriormente.

La **figura 39** muestra el llenado de la parte inferior de la MPS para nuestro ejercicio imaginario.

Recuérdese que los enunciados de los propósitos y fines deben reformularse y describirse en la MPS en estado solucionado o aminorado.

PARTE SUPERIOR

Para el llenado de la parte superior, se busca en que parte del Gran árbol de problemas puede ubicarse por similitud a la situación problema.

Por ejemplo, supóngase que a partir del Gran Árbol de Problemas se “bautizó” a la 1ª y 2ª síntesis de la siguiente manera:

- 2ª síntesis (Post it azul): Manejo adecuado y sostenible de recursos naturales y patrimonio ecológico.
- 1ª síntesis (Post it verde): Protección de áreas y recursos naturales.

Podemos ver que aquí podría entrar la situación problema que hemos venido manejando. Así, el llenado de la parte superior de la MPS quedaría como se muestra en la **figura 41**.

Estrategia.				
Programa.				
Proyecto.				
	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fines	-Se asegura la subsistencia de las 12 especies endémicas de animales. -Aumenta la derrama económica por Turismo. -Se reduce la contaminación al ecosistema.	-Variación de la población animal endémica antes después del proyecto. -Variación en la derrama económica de la localidad antes y después del proyecto. -Variación de índices de contaminación de suelos en área invadida antes y después del proyecto.	-Instituto de ecología del estado.	
Propósito	-No existe destrucción de la reserva natural Morelos por paracaidistas.	-Variación en los niveles de deforestación y basura en la reservación.	- Inspección visual.	
Líneas de Acción	-Reubicación de paracaidistas. -Regeneración del área invadida. -Impedimento de futuras invasiones.	-Número de invasiones fallidas por año.	-Secretaría de seguridad pública.	
Actividades	-Preparación del proceso de negociación para la reubicación de la comunidad indígena. -Adquisición del terreno de reubicación. -Preparación el nuevo terreno de manera que cumpla con las condiciones mínimas para asentamientos humanos. -Limpieza del área invadida. -Reforestación del área invadida. -Implementación de campaña disuasiva anuncios de advertencia contra invasores. -Implementación de campañas de concientización Ciudadana. -Organización de cuadrillas de vigilancia permanente por parte de personal de seguridad pública .	-Costo por m ² de terreno. -Costos de obras civiles por m ² . -Número de árboles plantados por obrero por hr. -Nivel deconcientización ciudadana. -Número de rondines por cuadrilla de seguridad por día.	-Bitácora de costos del proyecto. -Registros contables del proyecto. -Encuesta ciudadana. -Secretaría de seguridad pública	-Los paracaidistas aceptan negociar su reubicación -Existen fondos para la financiación del terreno

Figura 39. Llenado de la parte inferior de la MPS para un ejercicio imaginario.

En la **figura 40**, se observa que la notación para los proyectos emanados de situaciones problema cambia en un punto: El proyecto se denota por una letra y no por un número. Esta notación nos permite identificar rápidamente que el proyecto en cuestión está diseñado para hacer frente a una situación problema, y no a un problema concreto. Véase la **figura 40**.

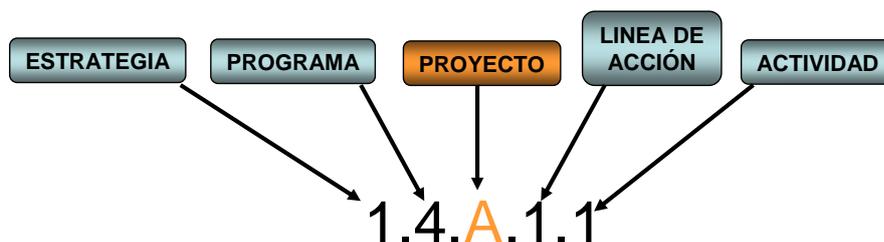


Figura 40. Código numérico para estrategias, programas, proyectos, líneas de acción y actividades derivadas de situaciones problema.

Las letras serán distintas para cada proyecto, pueden ser A,B,C... o en caso de que se llegaran a agotar las letras del alfabeto se pueden iniciar nuevas series como AA, AB, AC,... etc.

Estrategia. 4. Manejo sostenible de recursos naturales y patrimonio ecológico.				
Programa. 4.1 Protección de áreas y recursos naturales.				
Proyecto. 4.1.A Reubicación de la comunidad indígena invasora de la reservación "Morelos".				
	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fines	-Se asegura la subsistencia de las 12 especies endémicas de animales. -Aumenta la derrama económica por Turismo. -Se reduce la contaminación al ecosistema.	-Variación de la población animal endémica antes después del proyecto. -Variación en la derrama económica de la localidad antes y después del proyecto. -Variación de índices de contaminación de suelos en área invadida antes y después del proyecto.	-Instituto de ecología del estado.	
Propósito	-No existe destrucción de la reserva natural Morelos por paracaidistas.	-Variación en los niveles de deforestación y basura en la reservación.	- Inspección visual.	
Líneas de Acción	4.1.A.1 Reubicación de paracaidistas. 4.1.A.2 Regeneración del área invadida. 4.1.A.3 Impedimento de futuras invasiones.	-Número de invasiones fallidas por año.	-Secretaría de seguridad pública.	
Actividades	4.1.A.1.1 Preparación del proceso de negociación para la reubicación de la comunidad indígena. 4.1.A.1.2 Adquisición del terreno de reubicación. 4.1.A.1.3 Preparación el nuevo terreno de manera que cumpla con las condiciones mínimas para asentamientos humanos. 4.1.A.2.1 Limpieza del área invadida. 4.1.A.2.2 Reforestación del área invadida. 4.1.A.3.1 Implementación de campaña disuasiva anuncios de advertencia contra invasores. 4.1.A.3.2 Implementación de campañas de concientización Ciudadana. 4.1.A.3.3 Organización de cuadrillas de vigilancia permanente por parte de personal de seguridad pública .	-Costo por m ² de terreno. -Costos de obras civiles por m ² . -Número de árboles plantados por obrero por hr. -Nivel deconcientización ciudadana. -Número de rondines por cuadrilla de seguridad por día.	-Bitácora de costos del proyecto. -Registros contables del proyecto. -Encuesta ciudadana. -Secretaría de seguridad pública	-Los paracaidistas aceptan negociar su reubicación -Existen fondos para la financiación del terreno

Figura 40. La MPS terminada para un ejercicio imaginario.

Nótese la lógica vertical y horizontal en la MPS.

7. Asignación y Evaluación de Proyectos. El último paso de la Fase III es asignar los distintos proyectos a las diferentes dependencias municipales para una evaluación más detallada.

Cuando se tengan terminadas las MPP y las MPS, el ayuntamiento debe decidir a quién se le asignará la responsabilidad de ejecución de cada proyecto. Generalmente se trata de dependencias municipales, sin embargo, dada la tendencia de coinversión privada y gubernamental en proyectos de carácter público, y la creciente participación de la sociedad organizada, la responsabilidad de la ejecución de un proyecto público, bien puede asignársele a una institución privada, como una cámara de empresarios, a una empresa o grupo de empresas, alguna ONG etc. Es por ello que resulta de suma importancia que en el COPLADEM participen representantes de todos los sectores sociales.

La decisión de la asignación de proyectos es responsabilidad del gobierno en turno, no del COPLADEM, pero es recomendable considerar las opiniones que se den al interior del comité, ya que ello reforzaría aún más la legitimidad del proceso de planeación del desarrollo.

Para asignar un proyecto se debe considerar su naturaleza, e identificar a los beneficiarios. También deben de conocerse las funciones de cada dependencia municipal.

Por ejemplo, la ejecución de un proyecto cuya actividad principal sea la construcción de un puente para mejorar la comunicación de una zona industrial, bien podría asignársele a una cámara de empresarios representativa de esa zona industrial, o a la secretaría de obras públicas, pero no se pensaría en asignar ese proyecto a la coordinación municipal de panteones.

Ya que se ha decidido qué organismo será el responsable de cada proyecto, se le entrega la correspondiente MPP o MPS, y el gobierno municipal les pide que realicen las evaluaciones correspondientes.

La evaluación de un proyecto es un tema especializado que queda fuera del alcance de este trabajo de tesis. Sin embargo, podemos decir que los proyectos públicos se evalúan desde el punto de vista social o económico. Las técnicas de evaluación social proyectos y de evaluación financiera utilizan criterios similares para estudiar la viabilidad de un proyecto, aunque difieren en la valoración de las variables determinantes de los costos y beneficios que se le asocian.

Cada organismo responsable de la ejecución de un proyecto debe realizar su evaluación, y entregar un resumen de los resultados al COPLADEM.

Se debe proporcionar el tiempo que se considere conveniente, sin embargo no debe ser muy extenso, una semana es un período de tiempo razonable.

Como apuntamos más arriba, la evaluación de proyectos requiere de especialistas. Por lo regular los municipios cuentan con un área específica para las evaluaciones de proyectos de inversión, y es común que cada dependencia cuente con personal capaz para realizar esta actividad. En caso de que no se cuente con personal versado, las evaluaciones tendrán que ser efectuadas por el grupo de planeadores (esta situación será muy común en municipios rurales), por lo que es importante que cuenten con la capacidad para ello. En este caso debe optarse por el método de beneficio/costo (véase a Blank y Tarquin 2002).

Este paso termina con la entrega del reporte de evaluación para cada proyecto y su anexo a la respectiva MPP o MPS.

3.2.4 FASE IV. ELABORACIÓN DE LA VISIÓN Y MISIÓN MUNICIPALES

Siguiendo las recomendaciones de Bryson (2004) y Johnson y Acholes (2002), hemos dejado la elaboración de la misión y la visión municipales como la fase final del proceso de planeación. Al igual que estos investigadores, creemos que para poder definir la misión y visión, el gobierno municipal debe conocer claramente que es lo que la sociedad le está demandando, así como las leyes y regulaciones que rigen su funcionamiento.

Sin un sentido de propósito, estamos literalmente perdidos. La misión proporciona ese sentido de propósito. Adicionalmente, si así lo desea, un gobierno municipal podría expandir su misión en una visión temprana de éxito, misma que posteriormente podría servir de guía para la identificación de estrategias de desarrollo. Sin una visión de éxito, los miembros del equipo municipal podrían no saber lo suficiente para completar su misión. Los municipios en particular pueden encontrar bastante útil desarrollar una visión que incluya valores y propósitos importantes, ya que aun cuando se desconozca su respectiva misión, una visión por sí sola es capaz de proporcionar sentido, propósito, valores, y una pilar común que sirva de estímulo para que las organizaciones y grupos apáticos o alejados unos de otros, trabajen juntos hacia un fin común.

La misión clarifica el propósito del gobierno municipal, o porque debe estar haciendo lo que hace; la visión clarifica que es lo que se va a obtener, como se verá el municipio cuando se complete la misión. El fundamento de cualquier visión de éxito bien elaborada es su correspondiente misión, o alguna declaración de propósito y valores.

La elaboración de la misión y la visión constituyen un tema complejo donde confluyen diversos puntos de vista y gran número de técnicas. No pretendemos aquí entrar en una discusión profunda de los distintos enfoques, este esfuerzo queda fuera del alcance de la tesis. Sin embargo, partiendo de las ideas planteadas por Bryson (2004), propondremos un proceso básico que sirva de guía a la hora de elaborar la misión y la visión, para el caso de gobiernos municipales. El lector curioso que quiera profundizar más en el tema, puede consultar la bibliografía que mencionamos aquí.

La fase III consiste solamente de dos pasos, mismos que se muestran en la **figura 41** y se explican mas adelante.

FASE IV. ELABORACIÓN DE LA MISIÓN Y VISIÓN MUNICIPALES			
Paso	Responsable	Ejecución	Técnica
1. Elaboración de la Misión municipal	COPLADEM	COPLADEM Equipo de Consultores	Inferencia
2. Elaboración de la Visión municipal	COPLADEM	COPLADEM Equipo de Consultores	Idealización

Figura 41. Pasos de la Fase IV.

1. Elaboración de la Misión Municipal. Una misión es una declaración de propósito organizacional. Las misiones pueden variar en extensión, dependiendo de los propósitos, pero típicamente se puede decir que son cortas –no más de una página, y frecuentemente no más que un slogan simple. Deben dirigirse a objetivos, ser enérgicas en tono, e inspiradoras. También deben permitir que se les pueda evaluar, así se podrá saber si la misión ha sido lograda o no.

La misión debe nacer de una discusión grupal que deben realizar los SN1 en conjunto con los miembros del gobierno municipal. Dicha discusión puede girar en torno a las seis preguntas que exponemos más adelante.

Contestar preguntas con frecuencia es altamente instructivo para los que contestan las preguntas. La declaración de la misión debe contestar al menos a la mayoría de las preguntas que vamos a plantear, aun cuando se decida que la misión será cristalizada en un slogan. Las respuestas a las seis preguntas proporcionarán las bases para elaborar la visión de éxito en el paso 2.

Elaborar respuestas a las preguntas es un proceso muy valioso, pero también demandante. Se requerirán de varias horas o incluso días para llegar a un consenso entre los SN1 y el equipo de gobierno¹⁷ en relación con las respuestas, incluso puede ser necesario proporcionar tiempos intermedios para la reflexión. El facilitador debe ser muy cuidadoso a la hora de direccionar el proceso hacia los consensos.

Algunas veces, las discusiones pueden ser demasiado filosóficas o académicas como para resultar de utilidad. Cuando las discusiones se empantanar en abstracciones o trivialidades y se vuelve a caer en lo mismo, el facilitador debe hacer uso de todos los medios posibles para salir de ese atolladero. Una manera de hacerlo es asignar a alguien la tarea de “secretario” para que vaya escribiendo qué es lo que se ha discutido, incluyendo puntos de acuerdo y desacuerdo, y cuando las cosas se empantanen pedirle que lea su informe, cuando haya terminado, se da un tiempo conveniente de descanso y se vuelve a iniciar la discusión, dejando atrás los puntos ya discutidos.

Las partes medulares de la planeación tratan con propósitos, con dar significados a las cosas, con valores y virtudes; consecuentemente tiene una base filosófica. Parafraseando al gurú Peter Drucker: “La planeación involucra responder a una serie de preguntas socráticas”. Las seis preguntas que se plantean a continuación, estructuran una de las partes más importantes del diálogo socrático (véase a Bryson, 2004).

1.- El procedimiento para elaborar la misión comienza haciendo las preguntas siguientes al COPLADEM y miembros directivos del gobierno municipal:

- I. **¿Quiénes somos?** Imagine que el equipo de desarrollo municipal (gobierno y COPLADEM) va caminando como una sola organización por una calle. Inesperadamente un extraño pregunta ¿Quién eres tú? ¿Cuál sería su respuesta? Esta pregunta se refiere a la *identidad*, definida como aquello que los miembros de la administración municipal creen que distingue, caracteriza, y da legitimidad al nuevo gobierno municipal (Dutton y Dukerich, 1991; Ackerman, 2000). La claridad de identidad es crucial debido que con frecuencia la manera más efectiva de influenciar a la gente no es decirles qué es lo que van a *hacer*, sino comunicarles quiénes *son*. Es importante preguntar en relación con la identidad para poder ayudar a la nueva administración municipal a dibujar una distinción entre lo que es el gobierno municipal y lo que hace el gobierno municipal. Muchas organizaciones cometen el error fundamental de asumir que son lo que hacen. Es verdad que es difícil saber qué es algo sin ver qué es lo que hace, pero es muy importante no asumir algo es solamente lo que aparenta que hace.

¹⁷ Recuérdese que no todos los miembros de la administración municipal forman parte del COPLADEM.

- II. ¿Cuáles son las necesidades que la sociedad nos está pidiendo cubrir? ó ¿Cuáles son los problemas básicos que la sociedad nos está pidiendo resolver?** La respuesta a esta pregunta describe la justificación social de la existencia del presente gobierno municipal, así como gran parte de la fuente de la que emana su legitimidad. El propósito de la organización es cubrir necesidades o resolver problemas. De esta manera, la organización debe ser vista como un medio y no un fin en sí misma, y el fin que persigue es alcanzar objetivos de desarrollo en las áreas que así lo requieran. Para conocer de manera sintetizada qué es lo que la sociedad demanda, basta con revisar la 1ª y 2ª síntesis de problemas del Gran Árbol de Problemas, así como los nombres y descripciones de las Situaciones Problema.
- III. En general, ¿Qué vamos a hacer para reconocer, anticiparnos y responder a estas necesidades y problemas?** Esta pregunta obliga al gobierno municipal a permanecer activo y en contacto continuo con los problemas que se pretende resolver y con las necesidades que se pretende cubrir, típicamente a través de un seguimiento cercano de la manera en que se comporta la complejidad municipal. Una manera rápida de conocer cómo se piensa responder a las necesidades y problemas, es revisando la estrategias y programas obtenidas a partir del Gran Árbol de Problemas y que se describen en las MPP y las MPS.
- IV. ¿Cómo debemos responder a los distintos conflictos de intereses? ¿Quiénes son nuestros stakeholders clave?** Esta pregunta cuestiona a la organización para decidir que tipo de relaciones se desea establecer con grupos clave de stakeholders, y que tipo de valores se van a promover mediante estas relaciones. También esta pregunta se enfoca en lo que los stakeholders valoran y en lo que el gobierno municipal hará para proporcionar a los distintos stakeholders esas cosas que valoran. Si la clave para el éxito en el sector gubernamental es la satisfacción de distintos grupos de stakeholders clave, ¿Qué hará el gobierno municipal para entender y satisfacer a esos grupos de stakeholders? Comúnmente, el gobierno municipal será incapaz de satisfacer las necesidades de todos, ya que los recursos son escasos, de manera que se deberá definir y dar a conocer a la sociedad qué es lo que se considera prioritario. Para saber cuáles son los problemas prioritarios, basta ver la jerarquización de problemas y situaciones hecha por el COPLADEM.
- V. ¿Cuál es nuestra filosofía, valores y cultura?** La importancia de clarificar la filosofía de la administración municipal, sus valores básicos y cultura, es que ayuda al gobierno a mantener su integridad. Cuando una organización comprende su filosofía y valores básicos, es más fácil rechazar cualquier proposición o acciones que puedan dañar su integridad, y reconocer y aceptar aquellas que la mantienen o mejoran. En épocas cuando la credibilidad pública es baja, es vital mantener la integridad del la administración municipal. Una vez que se daña la integridad, es muy difícil reestablecer la credibilidad pública del gobierno municipal.
- VI. ¿Qué nos hace únicos?** Hubo un tiempo en que los organismos públicos se consideraban indestructibles. Esto ya no es así. Las organizaciones de carácter público y los gobiernos poco a poco tienden a realizar recortes de personal y hacerse más pequeñas. Muchas áreas de las administraciones municipales han comenzado a desaparecer, y el número de funciones públicas que realizan las organizaciones privadas o sin fines de lucro se ha incrementado. Por ejemplo, el servicio de recolección de basura que antes realizaba el municipio de Morelia dejó de ser parte de sus funciones desde hace 10 años aproximadamente, y ahora lo realizan particulares, también, el gobierno federal y del distrito federal actualmente analizan los esquemas de inversión privada para la prestación del servicio de agua potable a la ciudad de México. Los gobiernos municipales deben dejar bien claro qué es lo que hacen o qué funciones realizan que los distinguen o los hacen únicos, de lo

contrario, si no existe nada distintivo o único en relación con el gobierno municipal, muchas de sus actividades podrían ser buenas candidatas para la privatización.

El mundo se ha convertido en un lugar crecientemente competitivo, y las organizaciones o áreas gubernamentales que no puedan señalar cual es su contribución distintiva, poco a poco se irán haciendo mas chicas y paulatinamente desaparecerán.

Las respuestas a estas preguntas deben irse escribiendo en tiempo real por un secretario o facilitador. Los participantes deben ir viendo lo que se esta escribiendo, por eso es necesario proyectar con un cañón hacia una pared o superficie similar.

2.- Después de contestar las preguntas y discutir las respuestas, el grupo de trabajo debe elaborar un borrador de misión, y quizás resulte conveniente elaborar un borrador por separado para la declaración de valores. Es importante brindar el suficiente tiempo para que el grupo discuta y debata los borradores, particularmente cuando se hacen muchos cambios. Puede haber un consenso rápido, pero éste no debe esperarse.

El borrador de la misión también debe escribirse en tiempo real y usar videoproyección.

Después de que se consensuó un borrador de declaración de misión, el grupo debe realizar una lluvia de ideas y crear un slogan que capture la esencia de la misión.

3.- Se debe revisar que la declaración de la misión sea congruente y guarde lógica con los problemas prioritarios.

4.- Una vez que el grupo de trabajo está de acuerdo en la redacción de la misión, ésta debe ser muy visible para todos los miembros de la administración municipal. Debe colocarse en las oficinas municipales en partes estratégicas, hay que buscar que la misión tenga presencia física en los inmuebles municipales. De otra manera poco a poco será olvidada y no podrá utilizarse cuando más se le requiera. Muchas veces para resolver conflictos de intereses entre stakeholders, el primer paso es mostrarles la misión municipal, por ello debe estar siempre a la vista de todos. El gobierno municipal que olvida su misión perderá dirección, y el oportunismo y la pérdida de integridad aumentarán o incluso pueden llegar a ser incontrolables.

2. Elaboración de la Visión Municipal. El propósito de esta parte es desarrollar una descripción clara y sucinta de cómo se vería el municipio si se implementan exitosamente todos los proyectos planteados, se utiliza el potencial completo de la administración y las comunidades y se cumple con las expectativas esperadas por la sociedad. Esta descripción es la *Visión de Éxito* del municipio.

Muchos gobiernos municipales han redactado misiones claras y útiles, pero pocos tienen una visión de éxito útil, clara y sucinta. Esto se debe en parte a que una visión va más allá que la misión. Una misión comunica el propósito organizacional, mientras que la visión describe como se vería el municipio si el gobierno municipal trabaja extremadamente bien en relación con el ambiente que le rodea y sus stakeholders clave. Elaborar una descripción como ésta consume más tiempo que la formulación de la misión (Angelica, 2001). Una de esas dificultades, radica en el miedo que la gente comúnmente siente, de esa parte de su ser que visiona y persigue la excelencia y el éxito. Primeramente porque temen decepcionarse al perseguir un sueño y no alcanzarlo, lo cual es doloroso. Cuestionan su propia capacidad. Por otro lado, decidirse a alcanzar una visión puede ser una labor que demande mucha disciplina y esfuerzo, trabajo duro que no se está dispuesto a llevar a costas todo el tiempo.

De ahí que los facilitadores deban motivar a los participantes a que construyan una visión que compela a alcanzar el éxito y el alcance de los objetivos de desarrollo que se han planteado. Cada participante debe soñar y ser capaz de ver lo mejor de la administración para poder crear esa visión común de éxito municipal. Esto de alguna manera refuerza y compromete a todos los participantes a ser disciplinados, afirma la visión en el presente y motiva a trabajar duro en el aquí y en el ahora para hacer realidad la visión de éxito.

Es verdad que no necesariamente se debe tener una visión para mejorar el desempeño organizacional, sin embargo, es difícil imaginar un verdadero alto desempeño de una organización que no tenga al menos una concepción ampliamente compartida de cómo luce el éxito y cómo podría ser logrado.

Algunos beneficios de contar con una visión municipal son los siguientes:

- La visión ayuda a los miembros del gobierno municipal y a los stakeholders clave a comprender porque debe hacerse lo que se piensa hacer.
- La administración municipal tiene una guía específica y razonable acerca de lo que se espera de ellos y por qué.
- La visión de éxito proporciona una manera de buscar y afirmar un futuro deseado en el presente.
- Una visión razonable de futuro crea una tensión útil entre el *es* y el *deber ser*, entre municipio tal como es y entre el municipio como nos gustaría que fuera.
- Una visión de éxito ayuda a la administración a reconocer las barreras para realizar esa visión.
- Una visión de éxito clara proporciona un efectivo sustituto del liderazgo (Kouzes y Posner, 2002). La gente es capaz de liderar a otros y a sí misma, cuando tiene una idea clara de la dirección de la organización y sus expectativas.

Las siguientes pautas pretenden auxiliar al equipo de trabajo en el proceso de formulación de la visión de éxito municipal.

- a) **Recuerde que en la mayoría de los casos una visión de éxito no es necesaria para mejorar la eficacia de la administración.** Simplemente con identificar e implementar soluciones adecuadas a los problemas se produce una marcada mejora en el desempeño de la mayoría de los municipios. Los facilitadores no se deben preocupar demasiado si parece imprudente o muy difícil elaborar la visión de éxito municipal. Sin embargo parece improbable que un gobierno tenga un desempeño realmente superior si no cuenta con al menos una visión implícita.
- b) **Incluir en la visión de éxito los resultados deseados esperados.** Trátase de incluir síntesis de los fines esperados mencionados en la MPP y la MPS de los proyectos. La visión no debe ser larga, pero tampoco demasiado corta que no permita comunicar claramente lo que se desea.
- c) **Asegúrese que la visión de éxito sea generada tanto como sea posible en consensos, decisiones y acciones pasadas.** Las acciones y decisiones pasadas proporcionan una memoria de consenso pragmático acerca de lo que la organización es y debe hacer. Basar la visión en el consenso y participación evita conflictos innecesarios. También, la visión liga a la organización con su pasado y se afirma en el presente un ideal o inspiración futura.
- d) **Recuerde que una visión de éxito debe ser inspiradora.** No motivará a la gente a menos que lo sea. Y lo que inspira a las personas es una descripción clara de un futuro deseable, fundamentado en una convicción real. De acuerdo con Shamir, Arthur y House (1994) y Kouzes y Posner (2002) una visión debe:

- Enfocarse en un mejor futuro
 - Alentar esperanzas, sueños y ambiciones nobles
 - Construir o reinterpretar la historia y cultura municipal de manera que aparezcan altos ideales y valores comunes.
 - Clarificar propósito y dirección
 - Enunciar resultados positivos
 - Enfatizar las cualidades únicas de la administración y competencias distintivas.
 - Enfatizar en la fortaleza de un grupo unido.
 - Usar estilos literales, metafóricos, poéticos.
 - Comunicar entusiasmo, excitación, y alentar el compromiso y la dedicación.
- e) Recordar que una visión eficaz debe transmitir el grado adecuado de tensión entre lo que es y lo que se desea, para que puede impulsar el cambio.** Mucha tensión causa parálisis, poca tensión no producirá los cambios necesarios para alentar el cambio.
- f) Considerar iniciar la elaboración de la visión a partir de visiones parciales.** Los miembros del COPLADEM y del gobierno pueden compartir y discutir sus concepciones con los demás. Alguien puede estar escribiendo las respuestas y después formar algo más grande a partir de las distintas aportaciones.
- g) Usar un proceso normativo para revisar la visión de éxito.** Después de haber elaborado la misión, se debe programar la menos una o dos sesiones más para revisar la visión y asegurarse de que no exista ninguna mejora que se pueda hacer.
- h) Estar consciente de que el consenso entre los participantes es altamente deseable, pero no absolutamente necesario.** Raramente es posible lograr un consenso unánime acerca de cualquier cosa en una administración municipal, de manera que siendo realistas, lo más que se puede conseguir es un acuerdo general acerca de la sustancia y estilo de la declaración de visión. Un compromiso profundo con la visión emergerá lentamente con el tiempo.
- i) La visión de éxito debe ser ampliamente diseminada y comentada.** Deber ser publicada en postres o catálogos y dada a conocer a cada parte organizacional de la administración municipal e incluso a stakeholders clave externos. Dar a conocer la visión debe formar parte de los programas de capacitación para empleados, y periódicamente deberían organizarse pequeñas reuniones entre miembros de la organización para comentarla y recordarla.

Una visión de éxito puede llegar a ser un documento viviente solamente si se le hace alusión constantemente, como base para discernir y justificar decisiones y acciones apropiadas del gobierno municipal. Cuando una visión no sirve para dar sentido a las decisiones y acciones presentes, entonces la preparación de la declaración probablemente fue una gran pérdida de tiempo.

Para elaborar la visión se podrían formar grupos de trabajo, pedirles que visionen y posteriormente compartir las visiones parciales y formar una global a partir de ellas. Una técnica basada en el estilo de la conferencia de búsqueda resultaría bastante útil, también debe usarse videoproyección y realizar las transcripciones en tiempo real.

El siguiente ejemplo lo consideramos bastante representativo de lo que se ha dicho. Se trata de la declaración de la misión, visión y valores del municipio de Morelia, Michoacán, durante la gestión 2002-2004.

VISIÓN

Morelia es un municipio en el que sus habitantes tienen alta calidad de vida; que tienen servicios municipales de excelencia; que disponen de medios para acceder a una vivienda decorosa, de un medio ambiente saludable, y que tienen alto nivel de cultura y educativo; que forman parte de una sociedad en la que se han disminuido los desequilibrios sociales y ampliado el acceso de sus ciudadanos a las oportunidades del desarrollo; con un gobierno municipal en armonía con la sociedad, moderno, profesionalizado, con autonomía financiera, honrado, eficiente y defensor de la paz social y la legalidad.

MISIÓN

Servir a la sociedad moreliana, promoviendo y coordinando sus esfuerzos para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las familias y ejerciendo un gobierno que practique valores positivos; que sea incluyente, responsable, eficiente, eficaz, que se evalúe por resultados, y que practique la rendición de cuentas; que impulse el desarrollo sustentable, que avance en el ordenamiento de su espacio físico y que avance en la cobertura de servicios.

VALORES

El solo cumplimiento de la misión y de los objetivos estratégicos no es suficiente para servir adecuadamente a la sociedad; por ello es necesario hacerlo, tomando en cuenta los principios y valores que la comunidad aprecia.

En su actuar diario, el H. Ayuntamiento y su administración aplicarán los siguientes valores:

- ❖ Lealtad al municipio y a su población, defendiendo siempre el interés municipal, rescatando y promoviendo nuestras tradiciones, arte e historia y cultura.
- ❖ Compromiso de servicio, por lo que se trabajará responsablemente en beneficio de la población, poniendo el mejor esfuerzo y la capacidad de los integrantes del ayuntamiento y la administración.
- ❖ Solidaridad con las clases más desprotegidas, otorgando especial atención a minusválidos, mujeres violentadas o en situación especial, niños en situaciones extremas, adultos mayores, personas en pobreza extrema y, en general, con las causas de los grupos que atienden a la población con alguna situación especial.
- ❖ Subsidiaridad, promoviendo la participación y sin sustituir las responsabilidades de terceros o de otros órdenes de gobierno.
- ❖ Honradez, transparencia y austeridad en el manejo de los recursos sociales, aplicándolos siempre de acuerdo con las normas, con la transparencia que la sociedad exige y con la rendición de cuentas que la ley prevé.
- ❖ Eficiencia y calidad en el trabajo, evitando esfuerzos improductivos, duplicidades y pérdidas.
- ❖ Justicia y equidad en el trato con personas y grupos, otorgando los servicios independientemente de la capacidad económica o cualquier otra particularidad.
- ❖ Respeto a los derechos humanos, ideología, religión, forma de organización de la comunidad, y a la diversidad en general, entre otras cuestiones.

- ❖ Verdad en la comunicación con la sociedad, sin engaños ni verdades a medias, sobre todo en las decisiones de mayor importancia o en las acciones que los afecten directamente.
- ❖ Legalidad en los actos de gobierno, preservando el orden y haciendo prevalecer el interés social sobre los intereses particulares, dentro de los márgenes que las propias leyes conceden.

3.2.5 FASE V. ESTRUCTURACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

La fase final de la metodología es conjuntar de manera sistemática y comprensible toda la información que se ha generado hasta este momento. El documento resultante es el Plan Municipal de Desarrollo.

No existe un índice o estructura estándar generalmente aceptado. La estructura de un PMD dependerá, entre otras cosas, del marco legal que aplique. Por ejemplo, puede existir un reglamento exigiendo que el plan indique Ejes Estratégicos, Programas y Líneas de Acción. En este caso, las estrategias tal como las obtuvimos aquí simplemente cambiarían de nombre a “Ejes estratégicos”. Cosas por el estilo pueden suceder, por lo que la estructura que sugerimos más adelante, solamente debe servir como orientación.

Es muy importante que los planeadores conozcan claramente qué estructura del PMD se exige en cada municipio, y se cumpla con todos los requisitos. Basta revisar el marco legal local para la planeación.

En la práctica, es común que los gobiernos municipales diseñan un PMD específicamente para cumplir con el requisito legal, y alternativamente cuentan con el “verdadero” PMD. Como se vio en el capítulo 2, muchas veces los PMD son deficientes porque existen leyes que exigen la elaboración de planes, siguiendo esquemas deficientes.

Una estructura básica de un PMD es como sigue:

- Portada.
- Mensaje del presidente municipal.
- Integrantes del Ayuntamiento (presidente, síndicos, regidores, secretario del ayuntamiento).
- Principales servidores públicos municipales (principales funcionarios municipales que presiden dependencias como el DIF, tesorería, obras públicas, finanzas, seguridad pública, secretario particular, instituto de la mujer, servicios públicos etc.).
- Introducción.
- Marco jurídico.
- Descripción breve de la metodología usada.
- Descripción del municipio
- Misión y visión, valores y principios.
- Diagnóstico.
 - Análisis estadístico
 - Consulta ciudadana
 - Análisis de planes de desarrollo anteriores
 - Análisis de dependencias
 - Consulta a expertos
 - Análisis DAFO
- Descripción de estrategias, programas y proyectos de desarrollo.
- Prioridades municipales.
- Programación y presupuestación.
- Método de control y evaluación.
- Anexos.

Como se podrá observar, hasta aquí se cuenta con información necesaria para completar cada una de las secciones que marca el contenido básico que estamos proponiendo, excepto las partes de programación, presupuestación y métodos de evaluación, mismos que se explican a continuación.

Programación y presupuestación. Como se indica en el **Anexo A**, cuando se elabora un PMD, existe una etapa crucial que es la partición del plan en una serie de actividades o planes parciales anuales y asignarles a cada uno de estos subplanes el presupuesto correspondiente. Esto se debe a que en México el presupuesto de egresos se realiza anualmente, por lo que todos los municipios deben decir a los niveles superiores de gobierno qué acciones piensan realizar durante el año y el costo de cada una de ellas.

En nuestro país, se implantó la presupuestación por programas desde 1977. Es una actividad de carácter administrativo que se deriva del proceso de planeación y tiene por objeto preparar y ordenar las actividades que realizan las diversas unidades de la administración municipal, tomando en cuenta el tiempo, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles. De esta actividad resultan los programas que incluyen los calendarios de ejecución de trabajos y de aplicación de recursos.

La presupuestación por programas exige que existan distintos niveles de desagregación de acciones y se presupueste desde el menor nivel hasta llegar al nivel máximo que es el de programa. Se ordenan los gastos de acuerdo con los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar. Todo trabajo o actividad implica un costo, el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento.

El presupuesto por programas consta de cuatro elementos básicos desagregados con los que se registran todas las funciones y trabajos que realiza el municipio. Los nombres de dichos elementos pueden variar y son los siguientes:

- Función
- Programa
- Proyecto
- Actividad

En la práctica, comúnmente sólo se utilizan los primeros tres niveles, aunque es recomendable utilizar los cuatro, incluso hay municipios que utilizan más niveles.

Vemos que la “Función” equivaldría a la “estrategia” de nuestra metodología, por lo que es bastante simple pasar de una nomenclatura a otra. De esta manera, la metodología permite fácilmente elaborar los presupuestos por programas que exigen las leyes vigentes.

Para la presupuestación por programas se utilizan variados formatos, dos de ellos se muestran en las **figuras 42 y 43**.

Debido a que la presupuestación municipal es anual y debe entregarse en diciembre, y muchas gestiones municipales comienzan en diciembre, el proceso de elaboración del PMD se traslapa con el de presupuestación. Así, la administración entrante no tiene tiempo suficiente para entregar su presupuesto a los niveles superiores de gobierno, por tanto el presupuesto entregado al municipio generalmente es el mismo del año pasado más cierto porcentaje.

El Presupuesto de Egresos debe ser elaborado concienzudamente por la tesorería municipal, bajo la dirección y orientación del presidente municipal.

En el PMD debe describirse la manera cómo se piensa presupuestar, no el presupuesto en sí; y mostrar el arreglo desagregado de funciones, programas y proyectos, tal como se muestra en el ejemplo de la **figura 42**. También debe describirse la manera en que se piensa programar y presupuestar cada programa individual. Se puede incluir un formato como el mostrado en el ejemplo de la **figura 43**.



CLAVE			ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA MUNICIPAL (PROPUESTA PARA 2004)
F (Función)	PR (Programa)	PY (Proyecto)	
03			Desarrollo social y combate a la pobreza
03	01		Programa: Desarrollo integral de la familia y asistencia social
03	01	01	- Atención de víctimas de maltrato y abuso
03	01	02	- Servicio jurídicos asistenciales a la familia
03	01	03	- Desarrollo comunitario
03	01	04	- Desayunos escolares
03	01	05	- Atención a personas con discapacidad
03	01	06	- Atención a los adultos mayores, a la mujer y los jóvenes
03	02		Programa: De salud
03	02	01	- Orientación y apoyo para la salud comunitaria
03	02	02	- Control y regulación sanitaria
03	02	03	- Infraestructura y equipamiento para la salud
03	03		Programa: Fomento a la Vivienda
03	03	01	- Fomento a la construcción de vivienda
03	03	02	- Mejoramiento de vivienda y pie de casa
03	03	03	- Expedición, registro y control de permisos para la construcción de vivienda
03	04		Programa: Cultura física y deporte
03	04	01	- Fomento a la cultura física
03	04	02	- Promoción del deporte social y de barrios
03	04	03	- Infraestructura y equipamiento para la cultura y el deporte
Etc.	Etc.	Etc.	Etc.

La FUNCIÓN equivaldría a la ESTRATEGIA en la metodología propuesta

PROYECTOS del programa

Figura 42. Estructura Programática Municipal para Toluca.

Al convertir los objetivos contenidos en el PMD en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación programática se integra al proceso de planeación.

Un análisis más profundo de la programación y presupuestación municipal, queda fuera del alcance de esta tesis. El lector que desee profundizar en el tema de presupuestos por programas puede consultar a Chapoy, 2004; Martner 2001; INAFED: Guía Técnica No. 7 y No. 5; y Oropeza, 2001 entre otros.

Método de control y evaluación. Al igual que en el caso de la programación y presupuestación, en la parte del método de control y evaluación debe describirse claramente cómo se piensa controlar y evaluar el avance de las acciones marcadas por el PMD.

Debe señalarse que se controlará y evaluará mediante indicadores, dar un breve marco teórico de ellos y hacer notar que el tipo de indicador para cada nivel de objetivo de desarrollo, así como sus fuentes de verificación se describen en las MPP y la MPS que se habrán incluido en la parte correspondiente a estrategias, programas y proyectos de desarrollo. También pueden incluirse las fichas técnicas de cada indicador.

Existen muchos sistemas para el control y evaluación de programas y proyectos de carácter público, la mayoría de ellos asociados con determinados métodos de recopilación de información o sistemas de información. Si se piensa usar un método o sistema de información debe señalarse y describirse claramente en el documento. Una discusión de los distintos sistemas de información para el control y evaluación de proyectos queda fuera del alcance de este trabajo.



Año fiscal:		2004				
PPPM - 03	Identificador	Código	Denominación			
Programa Anual Metas Físicas por proyecto	Función: Programa: Proyecto: Dependencia Ejecutora: Municipio: Localidad:	Toluca Toluca				
Código (proyecto/actividad)	Descripción	Metas físicas			Variación	
		Unidad de medida	Cantidad realizada en 2003	Cantidad programada	absoluta	%
ELABORÓ		REVISÓ		AUTORIZÓ		
Titular del área de planeación		Titular del área de planeación		Titular del área de planeación		
Nombre	Firma	Nombre	Firma	Nombre	Firma	

Figura 43. Formato para el Presupuesto por Programa del municipio de Toluca.

Puede suceder que se piense usar el sistema tradicional de control y evaluación mediante formatos simples. Si este es el caso, deben incluirse los formatos que se piensa utilizar y una descripción de su uso. En las **figuras 44 y 45** se muestran dos ejemplos de formatos simples usados para la evaluación y el control.

Proyecto:			Mes:		
Actividad	Avance actual (%)	Avance proyectado (%)	Valoración	Medidas correctivas	Apoyo necesario

Figura 44. Un Formato para el Seguimiento y Control.

		Proyecto:		Área Responsable: (Dependencia u Organismo)	
		Indicador	Medida actual	Meta Fijada	Valoración
Fines					
Propósito					
Líneas de acción					

Figura 45. Un Formato para la Evaluación de Resultados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es más fácil escribir diez volúmenes de principios de filosofía que poner en práctica uno solo de esos principios.

Leon Tolstoi.

Al inicio de la tesis se planteó como objetivo general: “diseñar una metodología que sirva de apoyo para la elaboración de planes municipales de desarrollo, PMD, mediante procesos de planeación participativa”. Este objetivo fue cabalmente cumplido en el capítulo tres, donde se presentó de manera sistemática el proceso que permite elaborar el PMD. Ahí se describe claramente cada fase de que consiste la metodología y se detalla paso por paso cada procedimiento usado.

Al inicio también se plantearon cuatro objetivos específicos:

1. Proporcionar un panorama general de la planeación municipal en México.
2. Describir los nuevos paradigmas conceptuales del desarrollo.
3. Describir el contexto problemático general en materia de planeación del desarrollo que se vive en los municipios de México.
4. Caracterizar las causas de falla de un plan municipal de desarrollo.

Cada uno de ellos se cumplió también de manera satisfactoria. Los distintos apartados de la tesis, de manera conjunta, proporcionan una visión general, clara y comprensible de la planeación municipal en México. En el capítulo uno, se proporcionó una perspectiva básica del concepto de desarrollo, la cual permite valorar mejor los estudios existentes acerca del tema y también se describieron los nuevos paradigmas que comienzan a imperar. En el capítulo dos, se realizó un análisis del contexto problemático municipal en materia de planeación del desarrollo, además de que se caracterizaron claramente las causas de falla de un PMD.

La hipótesis planteada fue la siguiente: “Si un plan municipal de desarrollo se elabora con base en técnicas participativas de planeación y considerando los principios generalmente aceptados por la comunidad de estudiosos de la planeación del desarrollo, las

probabilidades de éxito del plan se elevan considerablemente”. Aunque en el trabajo no se presentó un estudio de caso que de sustento a la hipótesis, es menester aclarar que la metodología efectivamente fue diseñada con base en estudios de carácter empírico.

Si bien la metodología no ha sido ejecutada de principio a fin en un sólo municipio, las fases que la constituyen si han sido aplicadas y probadas de manera individual en intervenciones realizadas para diferentes organismos públicos, así como en la planeación de proyectos de carácter municipal. Las observaciones realizadas durante dichas intervenciones y las conclusiones derivadas de estas experiencias, permitieron ir mejorando el proceso, hasta llegar a la versión que se propuso en el capítulo tres, la cual puede considerarse como la “última versión” o “versión nueva” de una metodología que se ha venido perfeccionando con el tiempo.

Así, los resultados obtenidos en la práctica evidencian que la hipótesis es válida.

En general, la metodología es sólida y cumple con las expectativas y aspectos relevantes que actualmente requieren nuestros municipios. Sin embargo, uno de los inconvenientes de la metodología, que deriva directamente de la naturaleza del método ZOPP, es la confusión que puede surgir al tratar de distinguir distintos niveles de objetivos con términos como: fines, propósitos, componentes y líneas de acción. Este es uno de los problemas de la sobresimplificación. Afortunadamente, se ha notado en la práctica que si se explica bien a los participantes la naturaleza de los objetivos y sus niveles (lógica vertical), no surgen problemas para su comprensión. Una manera de eliminar la confusión rápidamente entre los participantes, es decir que los distintos niveles de objetivos se alcanzan en distintos horizontes de tiempo, y que son secuenciales (hacer hincapié en la lógica vertical). El detalle aquí, es que alguien a quien no se haya explicado este aspecto teórico, puede fácilmente confundirse, y a causa de esa confusión pueden originarse numerosas críticas.

También, la tendencia del método ZOPP/LFA a centrarse demasiado en el análisis de problemas, puede provocar que los grupos de trabajo se empantanen en sentimientos negativos o en tratar de culpar a alguien de los problemas. Esto no conduce a resolver los problemas, de manera que el facilitador debe estar muy pendiente de los grupos de trabajo, y motivarlos con tesón a pensar en soluciones y en el futuro.

Es importante mencionar que la metodología solamente es válida para el tiempo y contexto en que fue diseñada. La historia de la planeación del desarrollo ilustra que el propósito de los planes ha cambiado radicalmente de una generación a otra, y así como el propósito de los planes ha cambiado en el pasado, es razonable esperar que cambie en el futuro. No se puede fijar un patrón válido para todos los tiempos. Lo que pudo haber sido una buena práctica hace una década, o lo es en el presente, no necesariamente continuará siéndolo en el futuro.

Es necesario hacer hincapié en el hecho de que los beneficios principales de la metodología no radican en que permite estructurar un documento, el PMD; sino en la naturaleza de los procesos que permiten su producción. El proceso es el producto más importante, y no debe hacerse *para* o *hacia* el municipio, sino *con* el municipio. El papel adecuado del planeador profesional no es planear para otros, sino facilitar la planeación del desarrollo a una sociedad local, es decir, proporcionar a cada uno de los posibles afectados por la planeación municipal de una oportunidad de participar en la misma, y proporcionarles la información, instrucción y motivación que les permita lograrla efectivamente.

EL DOCUMENTO FINAL

La calidad del documento final no solamente se relaciona con la presentación, sino que involucra el contenido y la sustancia de los planes por sí mismos. Tengamos siempre presente que el proceso de planeación del desarrollo adquiere más relevancia que el plan en sí. De la calidad del proceso dependerá la calidad del PMD.

Un PMD es ante todo una herramienta, y la calidad de una buena herramienta se mide por su utilidad para realizar el trabajo que debe hacer, no por su apariencia.

Dos de las virtudes más valiosas de un PMD son la brevedad y la claridad de expresión:

- **Brevedad.** El objetivo del PMD no es proporcionar información exhaustiva, completa y recién actualizada de la condición municipal. Tiene una función operativa, es decir, debe servir para señalar que problemas existen e indicar claramente el diseño y estructura de los proyectos que pretenden darles solución, y de esta manera guiar la ejecución correcta de las acciones de desarrollo.
- **Claridad de expresión.** El plan debe ser un instrumento de comunicación eficaz, por lo que redactar bien es el punto de partida. El formato de texto y las presentaciones gráficas son igualmente importantes que la claridad de expresión. Un buen PMD está escrito en lenguaje ordinario, capaz de ser leído con interés y comprensión. Es importante que dentro de la estructura del plan se incluyan argumentos breves y contundentes en relación con su legitimidad (por ejemplo que fue elaborado por un equipo multidisciplinario y representativo de los distintos sectores sociales) para que las políticas y propuestas planteadas en el documento infundan respeto.

Por otro lado, cabe mencionar que un buen PMD debe estar disponible para todo aquel que desee conocerlo. El creciente uso de los sitios web hace del internet una herramienta muy valiosa, ya que permite colocar una copia en formato electrónico disponible para todos. Esto eleva la confianza pública y legitimidad del plan.

ALGUNAS RECOMENDACIONES

Muchas veces, existe cierta ingenuidad entre los planeadores al actuar como si la planeación fuese una herramienta que por sí sola fuese capaz de introducir un elevado nivel de racionalidad en las decisiones de los stakeholders, lo cual no es necesariamente cierto. No es posible ni conveniente dejar de lado el hecho de que todo proceso de planeación tiene una intencionalidad política.

Más allá de la intención profesional de los planeadores, existirán determinados intereses políticos específicos que dependerán de la dinámica municipal vigente. Tomar con toda seriedad este hecho es de suma importancia.

Nunca debe olvidarse que, como toda herramienta, la planeación del desarrollo tiene cierta ambivalencia, en sí misma no es buena ni mala. Pero al ser un “instrumento”, puede ser utilizada con diferentes intencionalidades y en diferentes circunstancias. Se le puede emplear para mantener el estatu quo, como para impulsar reformas y cambios estructurales.

Se debe ser bastante precavido si alguien pide que los planeadores medien con su opinión sobre determinado debate. Un planeador que facilita un proceso de planeación jamás debe perder su neutralidad y objetividad, debe tener cuidado de no externar opiniones o juicios de valor, ya que se le puede asociar con algún grupo y perder credibilidad, en este caso las cosas suelen complicarse mucho.

Hay que tener presente que la planeación participativa, con base en los parámetros ideológico-políticos locales, determina a quienes se beneficiará y cómo se pretende hacerlo. El desarrollo local será el resultado de una articulación de intereses y de una construcción de intereses comunes entre diversos actores locales. No existe, por tanto, un actor impulsor único del desarrollo local, aunque en cada circunstancia son distintos los que motorizan y asumen la iniciativa. El resultado de este proceso es responsabilidad del municipio.

Como parte de sus tareas, los planeadores deben ayudar al COPLADEM a ser un sistema si no armonioso, respetuoso, que pueda elaborar el plan de desarrollo. Si esta condición no se da, o el ambiente se hace insostenible, deberán externar su preocupación de manera abierta y franca, y precisar para que el comité tome decisiones definitivas al respecto.

Finalmente, cuando se termine el proceso de elaboración del PMD, es aconsejable impartir una plática de concientización y motivación a los miembros del COPLADEM, desarrollando los siguientes puntos:

- La elaboración de un PMD es solo un paso del proceso de desarrollo y su preparación debe considerarse simplemente como una forma de organizar la acción.
- La planeación es letra muerta, es un trabajo inútil, si no existe voluntad política de realizar lo que se planea.
- Es fundamental institucionalizar y mejorar la práctica de la planeación municipal del desarrollo, entendiendo que nuestros sistemas administrativos deben adaptarse a nuestras realidades y no a la inversa.
- El gobierno municipal mexicano está experimentando considerables cambios institucionales. Estos cambios son, tanto internos como externos, y su importancia para la planeación y la preparación de los planes no debe pasarse por alto. Las nuevas responsabilidades municipales plantean numerosos retos, pero son oportunidades excitantes para que la administración municipal demuestre la relevancia de su PMD en el alcance de niveles superiores de desarrollo.

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL EN MÉXICO

El municipio mexicano ha comenzado a revalorizarse, y poco a poco pasa de un rol pasivo, como prestador de servicios, a un rol activo, como gestor del desarrollo, convirtiéndose además, en el nuevo centro de poder y decisión, esto como consecuencia de las constantes reformas de estado y del proceso de descentralización que está experimentando nuestro país, igual que en casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe. Actualmente, el municipio constituye el nuevo escenario de acción y el agente natural de desarrollo. Su contacto directo con la comunidad local lo sitúa en una posición privilegiada para identificar y proponer acciones de bienestar colectivo.

Dentro del actual contexto nacional, no pueden concebirse procesos de desarrollo adecuados sin una correcta planeación. La planeación es considerada como el medio fundamental para superar las condiciones de subdesarrollo. Desafortunadamente, en los gobiernos municipales, poco se ha usado la planeación para impulsar el desarrollo de manera articulada, programática, con objetivos claros y con un adecuado análisis de los recursos financieros. Para que los gobiernos municipales tengan resultados más alentadores, se deben incorporar la planeación, la programación, el control y la evaluación como procesos inherentes de la gestión municipal.

La práctica de la planeación conduce a la exigencia de conocer con precisión la realidad municipal o local, y posibilita la aportación de elementos para la mejor comprensión de la problemática y necesidades sociales. Desde esta perspectiva, la planeación en el marco de las nuevas realidades económicas y sociales del país juega un papel importantísimo, ya que por medio de ella es posible dar congruencia a la política económica y social, y reducir los desequilibrios regionales y locales. De esta manera, los gobiernos municipales deben desarrollar y consolidar en el corto plazo, mayores capacidades de planeación, administrativas y profesionales, para llevar a cabo de manera exitosa la tarea de gobernar. De nada sirve contar con mayores recursos si las estructuras locales no pueden hacer el

mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local. Estructurar sistemas de planeación municipal acordes con nuestras realidades, constituye uno de los más grandes retos que enfrenta nuestro país. En por ello, que se hace urgente la investigación e implementación de nuevos esquemas y procesos de planeación, que permitan el reposicionamiento de los municipios frente a los desafíos que es necesario sortear.

Es necesario entender que la revolución de la planeación del desarrollo está en marcha, que es ineludible una revisión de las teorías y paradigmas vigentes del desarrollo, de las metodologías existentes y necesariamente de la información disponible, para poder generar un conocimiento más adecuado a los desafíos reales que enfrentan los gobiernos locales en esta etapa de transición dentro del nuevo contexto nacional e internacional.

El reto realmente trascendente no se encuentra en ver cómo se hacían las cosas en el pasado o se hacen actualmente, sino en tener claro a dónde se debe ir y cómo se puede lograr lo que se propone hacer. Se requiere urgentemente de trabajos teóricos y prácticos, que conduzcan a determinar nuevos enfoques metodológicos para facilitar los procesos de planeación del desarrollo, recordando que no hay un solo modelo de desarrollo, y teniendo presente la gran heterogeneidad de nuestros municipios.

Finalmente, es importante señalar que un elemento fundamental de los procesos de cambio que viven los municipios y que no puede olvidarse, es la participación, ya que es el instrumento que canaliza la demanda social, es el complemento de los mecanismos de representación y de apertura de espacios para que los ciudadanos intervengan directamente en la toma de decisiones. La participación ciudadana se ha convertido en uno de los pilares de cualquier estrategia local, y ha comenzado a cambiar radicalmente la manera en que se concibe la planeación del desarrollo. Puede decirse que la participación se ha convertido en un imperativo, una condición de supervivencia. Los procesos participativos de planeación del desarrollo se presentan en definitiva como motores del desarrollo local. Los consensos, de los que emanan programas y proyectos, se convierten en instrumentos para enfrentar los diversos asuntos y problemas municipales.

Anexo A

MARCO NORMATIVO DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL¹⁸

En México, la planeación del desarrollo se realiza en tres niveles distintos que corresponden con los niveles de gobierno existentes. Así, tenemos que existe planeación a nivel federal, estatal y municipal. Las directrices de la planeación del desarrollo en todos los niveles se ajustan a lo marcado por la rectoría del Estado.

LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO

Nuestro país cuenta con un sistema de planeación que fue creado durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y se llama Sistema Nacional de Planeación Democrática ó SNPD por sus siglas. El SNPD busca el desarrollo integral y sustentable del país, contemplando la articulación de programas para dar congruencia al Plan Nacional de Desarrollo con los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo y aprovechar eficientemente la inteligencia de los tres órdenes de gobierno.

Definición.

La definición de planeación nacional del desarrollo se proporciona en el artículo tercero de la Ley de Planeación:

Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

¹⁸ Este anexo es un resumen *ad hoc* de la excelente obra de Chapoy, 2003.

Bases jurídicas de la planeación nacional.

La organización del SNPD tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El SNPD es un conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre éstas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades estatales y municipales, con el fin de actuar de común acuerdo. Este sistema comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales, los grupos organizados de la sociedad y la población en general toman parte activa en la planeación nacional del desarrollo, al hacer propuestas, plantear demandas y formalizar acuerdos. Esta estructura gubernamental ordena la actividad, tanto de las áreas que llevan a cabo las actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación, como la de las dependencias que realizan lo planeado, y proporcionan elementos para controlar y evaluar todo el proceso, desde su preparación hasta su ejecución. El objetivo fundamental es dirigir las acciones que se realizan en el sistema económico y social, con la finalidad de que coadyuven al cumplimiento de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo¹⁹.

Estructura Institucional del Sistema de Planeación Democrática.

El SNPD está integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal; por los organismos de coordinación entre la federación, los estados y los municipios y por la representación de los grupos sociales que actúan a través de unidades de planeación, gabinetes especiales, comisiones intersectoriales, y foros de participación social.

Niveles de Operación.

El SNPD actúa en tres ámbitos: global, sectorial e institucional.

- a) **Nivel global.** La secretaría de hacienda tiene la responsabilidad de proyectar y coordinar las actividades más generales de la planeación nacional. A la secretaría de Desarrollo Social, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, le corresponde proyectar y coordinar la planeación regional. A la secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo le compete coordinar y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- b) **Nivel sectorial.** A las distintas entidades de la administración pública federal que se encargan de los aspectos específicos de la economía y la sociedad les corresponde la operación en el nivel sectorial. Dentro de cada dependencia la responsabilidad recae en el titular, apoyado por la unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva. Cada secretaría está obligada a ayudar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, a elaborar programas a mediano plazo y programas operativos anuales, a establecer el marco de referencia para la planeación del nivel institucional, y a asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas a mediano plazo.

¹⁹ *El sistema Nacional de Planeación Democrática: Principios y Organización.* Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982. México.

Además, como coordinadora de sector, cada secretaría debe ordenar las actividades de planeación de las entidades paraestatales ubicadas en su esfera de acción, comprobar periódicamente que cumplan con lo establecido en sus programas y verificar el estado que guardan éstos en relación con sus presupuestos.

- c) **Nivel institucional.** A las entidades paraestatales²⁰ que se integran a la planeación global a través de los programas sectoriales, les compete participar en la elaboración de dichos programas, preparar cuando así lo determina el Ejecutivo Federal sus propios programas institucionales, elaborar los programas anuales para la ejecución de unos y otros, así como sus presupuestos, y atender, a través de la dependencia coordinadora de sector, las propuestas de los gobiernos estatales en relación con la cobertura territorial de su gestión.

Principios de la planeación.

La planeación gubernamental en México, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales considerados de validez general²¹.

- a) El **principio de racionalidad** se basa en la idea de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente.
- b) El **principio de la previsión** indica que los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia delante.
- c) El **principio de universalidad** nos dice que la planeación debe abarcar todas las fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.
- d) Como consecuencia del **principio de la unidad**, se desprende la necesidad de que los planes, programas y proyectos estén coordinados entre sí, con el objeto de formar un todo orgánico y compatible.
- e) El **principio de continuidad** se refiere a que la planeación es un proceso permanente porque así lo es la necesidad de obtener el máximo rendimiento de recursos siempre escasos, lo que cambia es la forma de obtenerlos y el destino que se les da.
- f) El **principio de inherencia** indica que la planeación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración.

Los principios anteriores deben acatarse en el desenvolvimiento de todas las etapas del proceso de planificación.

Fases de la planeación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática para su organización y aplicación, distingue cuatro etapas: Formulación, Ejecución, Control y Evaluación, para asegurar la congruencia entre las actividades cotidianas y los objetivos previstos en el plan y en los programas a mediano y corto plazo, y para evitar desviaciones en la realización de lo proyectado.

²⁰ Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones de seguros y fianzas, y fondos y fideicomisos relacionados con las distintas actividades productivas o de servicio que la administración pública lleva a cabo.

²¹ *Planificación y presupuestación por programas*, 12ª edición. Martner, Gonzalo. Siglo XXI Editores. México, 1981. *Planeación, Programación, Presupuestación*. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

El Plan Nacional de Desarrollo.

A nivel federal es el único al que se le reconoce la categoría de plan. El Plan Nacional de desarrollo es el patrón rector de las acciones que el gobierno federal emprende en el período de gestión del presidente que lo elabora. En él se delinearán las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno. En él se establece una clara y razonable relación entre las necesidades de desarrollo económico y social y su escala de prelación, por una parte, y los recursos disponibles, por la otra. Asimismo, se determinan las distintas formas en que han de emplearse dichos medios para satisfacer esas carencias, considerando todas las inversiones que requiere el desarrollo del país para el período al que el plan se refiere, definiendo sus propósitos y la estrategia general que habrá de seguirse para cumplirlo.

El plan comprende tanto el análisis de los objetivos nacionales y la fijación de metas para toda la economía del país, como la selección de las acciones perentorias para conducir su desarrollo integral, así como la determinación de los medios que han de emplearse para lograrlo, mismos que con mayor detalle se expresan posteriormente en programas a mediano plazo diseñados para cubrir las necesidades económicas y sociales de la población. En dicho documento, que orienta las acciones de la planeación, sectorial e institucional, así como las que efectúan los estados y los municipios, se designa a los responsables de su ejecución.

Los programas sectoriales, institucionales y regionales, elaborados para las distintas áreas económicas y sociales, son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo; en ellos se señalan los procesos, programas y proyectos que han de realizarse.

LA PLANEACIÓN ESTATAL DEL DESARROLLO

Definición.

No existe una definición general y homogénea de planeación estatal del desarrollo. Al revisar las leyes de planeación estatal se puede constatar que algunas leyes incluyen una definición y otras no. En buen número de las leyes que no incluyen una definición puntual, la esencia puede intuirse partiendo de distintas aseveraciones enunciadas en varios de sus artículos iniciales.

Una definición representativa de planeación estatal, es la que proporciona la Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, en su artículo tercero:

Artículo 3.- Por planeación estatal del desarrollo se entiende la ordenación racional y sistemática de las acciones que la sociedad de las distintas jurisdicciones estatales realiza para transformar la realidad de su entidad, con apego a las leyes locales y en coordinación con la planeación nacional. Mediante ella se fijan objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignan recursos, se determinan responsabilidades, se fijan tiempos de ejecución, y se evalúan los resultados de la ejecución del plan de desarrollo y de los programas de él emanados.

Bases Jurídicas de la Planeación Estatal.

La planeación estatal del desarrollo tiene bases jurídicas, tanto en el nivel federal como local.

a) Bases jurídicas a nivel federal.

El desarrollo de la planeación en los estados de la república es influido por normas contenidas en varios textos jurídicos del nivel federal: La constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, El Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos y el Acuerdo del Poder Ejecutivo federal acerca de los criterios y fórmulas para la distribución entre los estados y municipios de los recursos de los fondos de aportaciones federales.

b) Bases jurídicas a nivel estatal.

Los principios conforme a los cuales se planea el desarrollo en las entidades federativas, están establecidos en sus respectivas Constituciones, en sus leyes orgánicas de la administración pública, y en sus leyes de planeación.

El Sistema Estatal de Planeación.

El Sistema Estatal de Planeación está integrado por el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él derivan; por los programas de las representaciones del gobierno federal en el estado; por los mecanismos de coordinación entre la Federación, el estado y sus municipios; y por los convenios de concertación entre los sectores público, social y privado. También por los planes municipales de desarrollo y los programas de ellos emanados²², los cuales se analizarán mas adelante.

Base Estructural de los Sistemas Estatales de Planeación.

El fundamento de la organización de cada sistema estatal de planeación lo constituye el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). A este organismo le corresponde, entre otras, las funciones de coordinar el desarrollo integral, de evaluar el cumplimiento de los Convenios de Desarrollo Social, y de coadyuvar a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El vínculo entre las necesidades estatales de recursos y la programación anual del gobierno federal son los programas regionales, y el instrumento que hace compatibles en el nivel local los esfuerzos de planeación de los tres órdenes de gobierno es el COPLADE.

Los COPLADE, que en coordinación con la federación ordenan el desarrollo social en los estados, son organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal, que cuentan con personalidad jurídica así como patrimonio y régimen jurídico propios. En ellos el gobernador del estado funge como presidente, el titular de la dependencia a cargo de la planeación como secretario general, y como secretario técnico su homólogo de la delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social; también forman parte de ellos otros titulares de las dependencias del ejecutivo estatal, los presidentes municipales que hayan sido invitados por el gobernador, representantes de la sociedad, así como de instituciones de educación superior, y legisladores tanto federales como locales.

²² *Planeación, Programación, Presupuestación.* Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

Los comités operan mediante una asamblea plenaria, una comisión o consejo permanente, subcomités sectoriales, subregionales y especiales, así como grupos de trabajo.

De acuerdo con las normas y lineamientos de la Secretaría de Hacienda, los COPLADE integran el Anteproyecto de Egresos de la Federación al ámbito de su jurisdicción; ajustan y negocian los montos, localización y calendarización de las inversiones federales en la entidad respectiva, y establecen la contribución de esta última a la consecución de las metas prioritarias de los programas respectivos, en función de las cuales el estado organiza sus propias prioridades y metas de resultado.

Instrumentos Jurídicos de la Planeación Estatal.

Para llevar a la práctica las acciones previstas en la planeación estatal, los ejecutivos locales cuentan con el Plan Estatal de desarrollo, los programas de él derivados, las leyes estatales de coordinación, los convenios de coordinación, los convenios de concertación, las medidas de inducción, las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y los convenios de desarrollo social²³.

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO

En materia de planeación para el desarrollo la posición del municipio es muy importante, ya que su área geográfica constituye la jurisdicción en la que materialmente se hace realidad lo planeado y programado en los tres niveles de gobierno, pues allí se construyen las obras y se prestan los servicios previstos en los planes y programas del gobierno federal, del gobierno estatal, y de su propio gobierno, y por lo mismo es donde ha de verificarse que lo allí ejecutado se ajusta en volumen, extensión y calidad a lo previsto en los respectivos presupuestos.

El Sistema Municipal de Planeación Democrática.

En el ámbito municipal, la integración de la planeación estatal y federal dentro de los programas locales, corresponde a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), órganos auxiliares del municipio que el presidente municipal tiene la obligación de convocar al inicio de cada período de gobierno, y cuyo reglamento interior y recursos deben ser aprobados por el cabildo. Dichos organismos son los encargados de transmitir, tanto a las autoridades del estado como a las federales, las necesidades locales, y funcionan como órganos colegiados integrados por el gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal, y representantes de los sectores social y privado.

Al formular el Plan Municipal de Desarrollo y los diversos programas que en él tienen origen, sectoriales, regionales, intermunicipales, institucionales, microrregionales y especiales; cada COPLADEMUN, actuando dentro del marco del Sistema Municipal de Planeación Democrática, lleva a cabo el proceso de planeación considerando las actividades a largo, mediano y corto plazo. Los programas respectivos deben contener los objetivos primordiales del desarrollo municipal, la compatibilización del programa operativo anual con el plan de desarrollo, las estrategias y medidas que se pretende seguir para alcanzar el cumplimiento de las metas programadas, los responsables de su ejecución, y las posibles fuentes para su financiamiento.

²³ Para una revisión más profunda de estos conceptos véase *Planeación, Programación, Presupuestación*. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

Para que la planeación del desarrollo resulte eficaz, debe reconocer la pluralidad étnica, lingüística, cultural y política existente en cada municipio, fomentar la participación de todos los integrantes de la comunidad en la toma de decisiones y en la ejecución del plan de desarrollo, e incorporar esta heterogeneidad en los programas para promover un desarrollo integral de acuerdo con los principios convenidos en el plan de gobierno. Así entendido, el Plan Municipal de Desarrollo emanado de la realidad municipal, puede dar inicio a un proceso ideológico que genere un consenso que legitime la actividad del ayuntamiento, y dé respuesta a las necesidades de la población²⁴.

Esto implica el diagnóstico sobre los aspectos geográficos y demográficos del municipio; el estudio socio-económico por sectores, considerando las condiciones imperantes en el momento, y previendo las que sea posible conjeturar; la especificación de las estrategias y principales líneas de acción que van a seguirse –tomando en cuenta que el período de gobierno es de tres años-; y las propuestas de inversión pública coordinada de los tres niveles de gobierno. A partir de este análisis de las características de cada municipio y del conocimiento de sus problemas particulares, es como se pueden poner en práctica medidas públicas eficientes, integrando programas específicos para cada sector que respondan mejor a las demandas de la comunidad.

Conciliando los distintos puntos de vista de la población, y a través de propuestas claras, viables y precisas, para que la población sepa hacia dónde la encausa el gobierno y con qué fines, en el plan de desarrollo municipal deben definirse los compromisos de las autoridades y las prioridades y objetivos decididos en respuesta a las demandas de los habitantes de la circunscripción, con el fin de elevar su calidad de vida mejorando las condiciones económicas, la prestación de servicios públicos, la salubridad del entorno preservando el medio ambiente, y garantizando la seguridad pública.

Bases Jurídicas de la Planeación Municipal del Desarrollo.

Sea que la normatividad de la planeación municipal se encuentre integrada en la ley de planeación estatal, o cuente el municipio con regulación jurídica propia en esta materia, la planeación municipal para el crecimiento es el proceso mediante el cual, delimitando responsabilidades, mecanismos, instrumentos y procedimientos en materia de planeación, se fija la base, la organización y el funcionamiento del Sistema Municipal de Planeación Democrática, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del estado del que el municipio es parte integrante, la ley de planeación federal, la ley de planeación estatal, la normatividad municipal en materia de planeación, y la ley orgánica municipal.

El objetivo de la planeación municipal para el desarrollo es prever las acciones y recursos necesarios para el desenvolvimiento integral del municipio, programar de acuerdo con un orden de prelación las acciones del gobierno municipal –coordinadas en su caso con las del estado para determinar la inversión regional o sectorial-, y promover la participación democrática de la sociedad de manera organizada²⁵.

²⁴ *Políticas de desarrollo municipal en el Estado de Querétaro*. Ortiz Arana, Fernando, en Vega Hernández, Rodolfo A. y Rodríguez Obregón, José A. (coords.). *Municipio*. Instituto de Administración pública del Estado de Querétaro A.C. Querétaro. México, 1997.

²⁵ *Planeación, Programación, Presupuestación*. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

Base Estructural del Sistema Municipal de Planeación Democrática.

Encabezados por los respectivos presidentes municipales, en el nivel de las subdivisiones políticas de los estados, son los COPLADEMUN, los que como instancia propositiva y ordenadora impulsan el desenvolvimiento integral de los municipios, fungiendo adicionalmente como orientadores en los planes intermunicipales y regionales. Son también los que establecen los vínculos de comunicación y coordinación entre los sectores público, privado y social, con el propósito de que sus representantes participen en la elaboración, control y evaluación del Plan Municipal del Desarrollo, y en la de los programas que en él tienen origen.

Formulación del Plan Municipal de Desarrollo.

Conforme a lo dispuesto en las leyes estatales de planeación y en la normatividad respectiva en el nivel municipal, corresponde a los ayuntamientos conducir la planeación del desarrollo municipal. Por consiguiente, por conducto del COPLADEMUN, cada ayuntamiento tiene a su cargo elaborar el diagnóstico integral de la situación real del municipio, que debe incluir tanto la detección de las carencias que han de resolverse mediante la actividad conjunta de la sociedad y del gobierno, como la enumeración jerarquizada de dichos problemas, y las perspectivas de solución deseables y factibles.

La administración municipal en coordinación con el respectivo COPLADEMUN, elabora el Plan Municipal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las entidades y dependencias municipales, estatales y federales, así como los planteamientos formulados por los grupos interesados. Dentro de un plazo que varía de cuatro a seis meses (dependiendo del municipio que se trate) contados a partir de la inauguración del ayuntamiento que lo elabora, dicho documento –en el que deben constar las carencias de la jurisdicción, así como las áreas susceptibles de ser desarrolladas, y las estrategias y medidas para solucionar aquéllas y para aprovechar éstas-, debe estar aprobado y publicado en el periódico oficial del estado del que el municipio forma parte, sin que su vigencia pueda exceder del período que dicho ayuntamiento le corresponda.

Ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.

Una vez aprobados el plan y los programas, su cumplimiento es obligatorio para las dependencias de la administración pública municipal; con las autoridades estatales y federales su ejecución debe convenirse; y concertar su cumplimiento respecto al sector social y los articulares.

a) Cumplimiento obligatorio.

En el ámbito de sus respectivas competencias, las dependencias de la administración pública municipal deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y metas primordiales de la planeación del desarrollo. Por lo tanto en los proyectos de iniciativas de leyes, y en los de los reglamentos, decretos y acuerdos que prepare el ayuntamiento, deben señalarse las relaciones que existen entre los proyectos de que se trata, y el plan y los programas que de él emanan.

En cumplimiento de esta disposición, al enviar a los respectivos congresos estatales sus iniciativas de leyes de hacienda e ingresos, deben informarles el contenido general de ellas y su relación con el programa operativo anual elaborado para la ejecución del Plan Municipal de desarrollo.

b) Cumplimiento coordinado.

Dado que en el nivel municipal se ejecutan no sólo el plan de desarrollo municipal y los programas que en él se originan, sino las acciones previstas en programas federales y estatales preparados específicamente para remediar las carencias de los municipios, las autoridades locales tienen que actuar en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, y son los ayuntamientos los que están a cargo de promover la celebración de esos acuerdos.

Para ajustar los recursos estatales y federales a las necesidades municipales, se precisa de una coordinación interinstitucional que haga compatibles las políticas públicas de la Federación y de los estados con las exigencias básicas de las subdivisiones políticas de éstos, con el fin de impulsar el desarrollo regional y fortalecer a las entidades federadas mejorando sus condiciones económicas, es imprescindible que los respectivos ayuntamientos promuevan el desarrollo municipal por medio de planes en los que atendiendo las demandas de sus comunidades, se prevean acciones basadas, tanto en los recursos propios como en los apoyos estatales y federales.

Dichos pactos implican una concentración de esfuerzos y de recursos financieros, por lo tanto, al preparar el presupuesto municipal deben considerarse, tanto las acciones coordinadas, como las obras y servicios de competencia municipal incluidas en los respectivos planes estatales de desarrollo o en el Plan Nacional de desarrollo, sea que su realización vaya a ser totalmente costeadada por los gobiernos estatales o el federal, o que éstos sólo apoyen parcialmente su financiamiento.

c) Cumplimiento concertado.

Con el fin de conjuntar esfuerzos para procurar el progreso de los municipios, debe darse a la participación ciudadana un impulso que se refleje en un mayor número de obras y acciones comunitarias, tanto en la planeación como en la ejecución y la vigilancia de las obras y los servicios municipales, por lo que es importante vincular a la sociedad con las acciones de gobierno, con el propósito de que participe en la ejecución del plan y sus programas, y determine la eficacia de las acciones administrativas, ya que la población es la única que puede precisar si la operación del programa coincidió con los objetivos previstos.

Es atribución de los ayuntamientos concertar las acciones con los interesados –ya se trate de grupos sociales, o de particulares- para responder a las exigencias de la sociedad vinculadas al proceso de planeación municipal. Cumpliendo con ella, y para fomentar la participación de las organizaciones sociales en diversos campos, como en el de la educación, la cultura, el deporte, la salud, el desarrollo integral de la familia, la acción juvenil y la ecología, la dependencia a cuyo cargo está el desarrollo social debe promover la participación social, impulsando la concertación, el diálogo y el respeto tanto entre las autoridades municipales y los representantes de organismos no gubernamentales económicos y políticos, como entre los grupos vecinales formales e informales de servicio social.

Control y Evaluación del Plan Municipal de desarrollo.

Para darle validez a la planeación y confrontar los resultados con los objetivos, la ciudadanía debe poder constatar en todo momento si la aplicación de los programas operativos anuales concuerda con los objetivos previstos en el plan de desarrollo.

Con este propósito, es importante evaluar periódicamente el funcionamiento de las acciones gubernamentales y verificar los resultados de las medidas aplicadas y el grado de satisfacción para los habitantes del municipio, determinando a qué sectores se benefició, y cuáles fueron las necesidades que no fue posible solucionar; para que tomando en cuenta las dificultades que se presentaron y considerando las características de cada municipio, con el fin de superar rezagos o carencias de cada sector en particular, en la planeación futura se incluyan distintas opciones o variaciones a los programas.

La verificación del cumplimiento de Plan Municipal de Desarrollo se hace tanto en el nivel administrativo como legislativo.

a) Control administrativo.

Con el fin de cerciorarse de los avances logrados, el COPLADEMUN lleva a cabo la evaluación y seguimiento de la ejecución del plan y de los programas que de él derivan, para lo cual verifica periódicamente la relación existente entre los resultados del cumplimiento de los programas y del ejercicio del presupuesto, con los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo.

b) Control legislativo.

Para que el Congreso del estado esté en condiciones de evaluar el resultado de las acciones realizadas en relación con las necesidades señaladas como prioritarias en el plan municipal de desarrollo, cuya satisfacción se constituyó como meta del Sistema Municipal de Planeación, la Cuenta Pública que el municipio rinda debe relacionarse con las decisiones tomadas para la ejecución del Plan Municipal de desarrollo, y la de los programas a los que el mismo da nacimiento.

Concatenando los planes estatales y municipales de desarrollo con la planeación global, sectorial e institucional de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas pretenden promover y administrar su propio proceso de desarrollo. Al organizar sistemas de planeación dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo, los estados y municipios buscan evolucionar a la par que el gobierno federal.

PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA.

Para la ejecución en el nivel estatal y municipal de los respectivos planes y programas en ellos originados, las dependencias y entidades de esos niveles –al igual que las del nivel federal en su ámbito de acción- elaboran programas operativos anuales en los que constan la orientación de las actividades económicas y sociales, el detalle de las acciones que han de realizarse, y las metas que han de cumplirse. Una vez que a esos programas se les calcula un costo al determinar los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para llevarlos a cabo, constituyen lo anteproyectos de presupuesto.

De esta manera, existe una liga entre la planeación y la presupuestación a través de la programación, tal como se explica en los párrafos siguientes.

El Método Presupuestal en México.

Hasta 1976, la Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal, porque se basaba en un proceso empírico, mecánico y unitario de presupuestación que asignaba recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones²⁶. Es por ello que en 1974 se inició una etapa de transición que se llamó de orientación programática, la cual condujo a que en diciembre de 1976 se abrogara la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expidiera la que actualmente está en vigor. Esta nueva ley implantó en la administración federal el presupuesto por programas.

El sistema de presupuesto por programas es un proceso con base técnica que asigna recursos a los proyectos de acuerdo con sus metas y previo cálculo de sus costos unitarios, y que al emplear una clasificación combinada sectorial-administrativa hace resaltar la duplicación de funciones. Asimismo, al prever el control de la ejecución, la verificación de las realizaciones físicas, y la medición de los resultados, hace posible fincar responsabilidad si la gestión administrativa no se ajusta a lo programado y no se alcanzan las metas²⁷.

Como se ha visto, cada presidente de la república, gobernador de un estado o presidente municipal, decreta un plan de desarrollo al iniciar su período en el gobierno. La etapa crucial de proceso de planeación es la transformación de éste en una serie de presupuestos anuales, condición indispensable para llevarlo a la práctica, porque el presupuesto es el instrumento para traducir los planes de desarrollo en programas de acción. En otras palabras, el presupuesto por programas une de manera sistemática la planeación a mediano y largo plazo con los programas anuales de trabajo.

La relación entre el plan de desarrollo y el presupuesto es muy estrecha, porque este último es la exposición financiera del plan anual de trabajo del gobierno, en el que se establece lo que debe hacerse en el siguiente ejercicio fiscal para convertir las metas multianuales de los planes a mediano y largo plazo en objetivos inmediatos para hacerlas realidad, especificando las acciones para llevarlos a la práctica, y los recursos necesarios para hacerlo.

Al convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo –nacional, estatal o municipal, según el caso- en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación programática se integra en el proceso de planeación, haciendo de la política presupuestaria la expresión más evidente de la política económica y social del gobierno, y del presupuesto un eficaz instrumento de la rectoría económica del Estado²⁸.

²⁶ *V Curso Nacional Universitario sobre Presupuestación Programática*. Secretaría de Educación Pública y Universidad Autónoma de Tlaxcala. México, 1982.

²⁷ Para un estudio detallado acerca de la presupuestación por programas véase: *Planificación y presupuestación por programas*, 12ª edición. Martner, Gonzalo. Siglo XXI Editores. México, 1981. *Planeación, Programación, Presupuestación*. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

²⁸ *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Osornio Corres, Francisco Javier. UNAM. México, 1992.

Anexo B

PAUTAS PARA LA SELECCIÓN DE STAKEHOLDERS

Las acciones del gobierno municipal en la búsqueda del desarrollo afectan a todos los que viven o tienen intereses dentro del municipio, de ahí que para diseñar dichas acciones sea necesario (de acuerdo con la normatividad) consensuar la opinión de distintos actores sociales y de diversos sectores municipales.

Obviamente, algún grupo de personas debe hacerse responsable de la planeación municipal, y más específicamente de uno de los primeros pasos: el proceso de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo. Este grupo de personas son los integrantes del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN).

Como se señaló en el **Capítulo 3** y en el **Anexo A**, antes de comenzar el proceso de elaboración del PMD es necesario formar al COPLADEM, que es el organismo legal directamente responsable de organizar todas las actividades necesarias relacionadas con la planeación del desarrollo municipal. Como la planeación del desarrollo es una actividad compleja y multidisciplinaria que requiere de conocimiento y capacidad, es de importancia fundamental de que el COPLADEM esté integrado por las personas correctas. Sin embargo, ¿Quiénes son las personas correctas? ¿Cómo hacer para identificarlas?

Contestar correctamente a estas preguntas implica la conjunción de dos visiones o puntos de vista distintos y complementarios: el punto de vista técnico (el de los planeadores) y el punto de vista político (el de la administración municipal). Desde el punto de vista técnico se trata simplemente de una selección de stakeholders con base con ciertos requisitos y perfiles de conocimiento. Desde el punto de vista político, no solamente se deben cumplir los requisitos técnicos, sino también tomarse en cuenta ciertos aspectos de tipo coyuntural, los cuales están más relacionados con los perfiles y orientaciones personales. Por ejemplo, puede existir cierta persona que cumpla con los requisitos fijados por los planeadores y que de hecho sea bastante sobresaliente, el mejor en su campo. Sin embargo, esta persona ha sido un viejo adversario político del actual presidente municipal. Incluirlo en el COPLADEM, tal vez podría ser contraproducente. La conveniencia o inconveniencia de su inclusión sólo puede decidirla el presidente municipal y su equipo de gobierno. Por otro lado, puede existir una persona sobresaliente pero con pocos deseos de formar parte del COPLADEM, y puede existir otra persona no tan sobresaliente pero deseosa de participar, en este caso resulta más recomendable incluir a la segunda persona en el comité.

En la realidad, la integración del COPLADEM es más un ejercicio político que técnico. Sin embargo, poco a poco la situación está cambiando a lo largo de los municipios del país, y cada vez se hace más necesario incluir la participación de representantes de los distintos sectores de la sociedad. En general, se debe procurar que los miembros del COPLADEM sean representativos de las áreas que se esquematizan en la **figura B1**.



Figura B1. Áreas Mínimas Deseables que deben contar con representación en el COPLADEM

Debe tomarse en cuenta también que los stakeholders que elaboran el plan no necesariamente serán los mismos que lo ejecutarán. De acuerdo con la situación, tal vez sea necesario incluir distintos stakeholders en cada parte del proceso de planeación. Sin embargo, es muy importante que los stakeholders representantes de las instancias que ejecutarán el plan, participen activamente durante todo el proceso, ya que eso les permitirá empaparse del contexto municipal, lo cual es una condición muy útil a la hora de ejecutar.

Para que el COPLADEM sea verdaderamente representativo, pero sin caer en una situación en la que sea difícil lograr consensos, se recomienda lo siguiente:

- Incluir personas tanto de la actual administración municipal, como de otras administraciones de gobierno de distinto nivel (estatal y federal) que operen en el municipio. A nivel municipal puede invitarse a los regidores y directores de las distintas dependencias municipales. A nivel estatal y federal puede invitarse a los titulares regionales de organismos y dependencias como SEDESOL, Secretaría de Salud, de economía etc.

- Involucrar miembros que formen parte de tres niveles organizacionales: tomadores de decisiones, mandos medios y personal técnico operativo.
- Se deben incluir representantes de Organismos de la Sociedad Civil, Organismos no Gubernamentales, Colegios de Profesionistas, Clubes de Servicio, Barras de Profesionistas, Cámaras Empresariales, Instituciones Educativas o ciudadanos sobresalientes interesados.
- No incluir líderes o representantes de ciertas uniones creadas para ejercer acciones de presión gubernamental, y que buscan el alcance de ciertos intereses particulares y relevantes sólo para sus integrantes.
- Tratar de involucrar a los representantes del municipio o región en otros niveles de gobierno, tal como diputados o senadores estatales y federales.
- La participación de altos mandos de instituciones educativas de nivel superior o institutos de investigación aporta gran reconocimiento al comité.
- La participación de intelectuales reconocidos o luchadores sociales sobresalientes estimula la credibilidad en el comité.
- Los miembros del comité no necesariamente deben ser habitantes del municipio, sin embargo esta es una condición bastante deseable. Por ejemplo, los propietarios de grandes empresas o negocios pueden no radicar en el municipio, al igual que los diputados y senadores estatales o federales que representan a la región.

El siguiente procedimiento básico sirve de apoyo en caso de que el gobierno municipal solicite a los planeadores auxilio en la conformación del COPLADEM. Sin embargo, aún cuando el gobierno municipal no lo solicite, o cuando los planeadores se encuentren con que el comité ya ha sido formado; es importante y necesario revisar el perfil de todos los integrantes del comité, y en su caso plantear al equipo de gobierno la necesidad de formar un COPLADEM representativo de la sociedad municipal, y que al mismo tiempo incluya recursos humanos calificados capaces de dirigir correctamente el proceso de búsqueda del desarrollo municipal.

Cabe mencionar que este es un procedimiento específico para la selección de los integrantes del COPLADEM. No debe ser confundido con otros tipos de análisis de stakeholders.

PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE STAKEHOLDERS.

Decidir quién deberá estar involucrado en el comité y por qué, es una elección estratégica clave. En general, debe involucrarse a aquellas personas solamente si ellas poseen conocimiento o habilidades a las que de otra manera no se tendría acceso, o si su participación es necesaria para asegurar el éxito en la identificación o implementación de los proyectos de desarrollo que resulten del diagnóstico municipal.

Existen varias técnicas que se pueden usar para identificar y seleccionar a los stakeholders (Eden y Ackermann, 1998; Finn, 1996; Bryson, Cunningham y Lokkesmoe, 2002, Bryson 2004; Fowler, 1994; Banco Mundial, 1994; DFID, 1995). Aquí se muestra un procedimiento un tanto modificado, basado en la *Técnica de la Matriz de Planeación de la Participación, TMPP*. Esta técnica, está especialmente diseñada para la selección de stakeholders que participarán en procesos de planeación globales, es decir, desde los diagnósticos hasta las ejecuciones. La TMPP incorpora ideas adaptadas de distintas publicaciones de la Asociación Internacional para la Participación Pública (2004), especialmente la noción de un espectro de niveles o tipos de aporte. Estos niveles de aporte, varían desde un nivel mínimo de simple aporte de información, hasta un nivel máximo de empowerment, que implica que ciertos stakeholders tendrán la

capacidad para delegárseles autoridad y para ejecutar acciones. Cada nivel tiene su aporte distintivo en etapas diferentes.

La TMPP obliga al equipo que elegirá a los stakeholders a pensar en el porqué de la inclusión de alguien, así como la manera en que ese alguien aportará al proceso de planeación. Esto puede llevar a descubrir la necesidad de tener que incluir a diferentes stakeholders en diferentes etapas del proceso de planeación. Como resultado, se evita la inclusión de stakeholders inapropiados. La TMPP tiene la ventaja de que es una actividad rápida y visual, pero no permite análisis detallados de cada stakeholder. Sin embargo, es una técnica con un nivel de confiabilidad bastante aceptable, y se puede modificar fácilmente de acuerdo a diferentes necesidades.

El siguiente procedimiento de selección debe ser realizado conjuntamente por el grupo de planeadores y el presidente municipal, o el equipo de gobierno que el presidente haya designado para tal fin. Está constituido por tres pasos simples:

1. Establecer los criterios de selección.
2. Identificar a candidatos.
3. Seleccionar a los stakeholders.
4. Validar a los stakeholders.

1.- Establecer los criterios de selección. Los criterios de selección son tanto de carácter técnico como político.

Criterios de carácter técnico. Los planeadores deben comunicar al presidente o a su equipo que los criterios deseables en cada participante desde el punto de vista técnico son los siguientes:

- **Nivel de conocimiento de área específica o contextual municipal.** ¿El stakeholder posee conocimiento relevante?
- **Consultoría.** ¿El stakeholder es capaz de emitir juicios en relación con problemas municipales de su competencia?
- **Involucramiento.** ¿El stakeholder quiere participar o es posible motivarlo para que participe?
- **Compromiso.** ¿El stakeholder es responsable una vez que asume compromisos?
- **Disponibilidad.** ¿El stakeholder puede hacer tiempo para participar en el proceso de elaboración del plan?
- **Ejecutor.** ¿El stakeholder es o puede formar parte de las instancias encargadas de ejecutar el plan?
- **Área de representación.** ¿El stakeholder proviene o representa alguna de las áreas mencionadas en la **figura B1**?

Criterios de carácter político. Es necesario también que los planeadores pregunten al presidente municipal o a su equipo, si existe algún criterio distinto de los mencionados más arriba que consideren necesario incorporar para la selección de los participantes. Generalmente estos criterios son de tipo subjetivo y coyuntural. Por ejemplo:

- Buena reputación.
- Que los representantes sociales no sean identificados o pueda asociárseles claramente con alguna corriente política.
- Que la actual administración municipal conozca bien al participante.
- Que el participante no muestre aversión a la actual administración.

- Que los representantes no formen parte de grupos marcadamente opositores al actual gobierno municipal.
- Etc.

2.- Identificar candidatos. De manera preliminar y considerando los criterios anteriores, se debe elaborar una lista de los posibles participantes. Esta lista la realizarán el presidente y su equipo con la participación de los planeadores..Para cada participante se procurará llenar la tabla que se muestra en la **figura B2**. Los planeadores deben revisar que en medida de lo posible se procure contar con la participación de representantes de las distintas áreas mencionadas en la **figura B1**. Si esto no es así, el grupo de planeadores debe indagar o investigar si existen personas que cubran con este requisito. Es importante incluir variedad de candidatos.

Nombre del candidato.		Descripción de perfil.		
Área de representatividad.				
Localización (Teléfono, Domicilio)				
Fases de posible participación: <input type="checkbox"/> Diagnóstico <input type="checkbox"/> Formulación y preparación de proyectos <input type="checkbox"/> Elaboración de misión y visión <input type="checkbox"/> Estructuración del PMD <input type="checkbox"/> Ejecución del PMD				
CRITERIOS TÉCNICOS				
Conocimiento	Consultoría	Involucramiento	Compromiso	Posible Ejecutor
OTROS CRITERIOS				
Buena reputación
VALORACIÓN				<input type="checkbox"/> INCLUIR <input type="checkbox"/> DESCARTAR

Expectativa	
Conocimiento	Soy capaz de proporcionar información relevante.
Consultoría	Soy capaz de proporcionar información, escuchar y proponer soluciones en relación con alguna posible decisión en mi área de conocimiento.
Involucramiento	Trabajaré para asegurar que las actividades sean exitosas
Colaboración	Incorporaré lo que diga el plan en mi círculo de acción en medida de lo posible.
Ejecutor	Soy capaz de implementar lo que se decida

 Si cumple

 No cumple

 No se sabe

Figura B2. Matriz para la identificación y selección de stakeholders.

Algunas preguntas guía que pueden servir para identificar correctamente a los stakeholders son las siguientes:

- a) ¿Cómo están organizados los sectores dominantes y quiénes los representan?
- b) ¿Cómo están organizados los sectores dominados y quiénes los representan?

- c) ¿Cómo se expresan los conflictos de poder en el municipio?
- d) ¿Qué movimientos políticos ha habido y con qué repercusiones? ¿Qué intereses se defendían? ¿Quiénes intervinieron públicamente y quiénes privadamente?

3.- Selección de stakeholders. A partir del llenado de la matriz de la **figura B2**, los planeadores en conjunto con el presidente o su equipo, discutirán y posteriormente recomendarán incluir o descartar a cierto candidato.

4.- Validación de stakeholders. A todos los candidatos aceptados, se les envía una invitación cordial a participar como miembros del COPLADEM y se programa una reunión donde se les hará una presentación informándoles que después de un análisis por parte de la presente administración municipal, se ha considerado como de suma importancia su participación en el COPLADEM y se les invita cordialmente a participar. Se les explica qué es el comité de planeación y las actividades que se pretende realizar. Si hay alguien que por alguna razón no desee participar (situación considerada rara) lo deseable es descartar a la persona desde un inicio.

Posteriormente, se presenta a todos los participantes, indicando las diferentes áreas representadas. Se pregunta en plenaria si los asistentes creen que es necesario incluir alguna representación de un área que sin querer se haya olvidado, y que expliquen las razones para ello. En caso de que se justifique la presencia de alguien más, se le debe incluir de acuerdo con el consenso de todos los participantes.

Este grupo de stakeholders será la médula del COPLADEMUN. Si en el futuro por alguna razón el comité considera que hay necesidad de incluir a alguien más, se debe invitar a dicha persona a participar. Así, dependiendo de las necesidades, se tendrán stakeholders de base o “tiempo completo” y también se tendrán stakeholders eventuales o “golondrinos”.

Finalmente, cabe mencionar que la medición de los criterios de selección, puede resultar un tanto difícil, ya que raramente se sabrá con precisión si alguien por ejemplo tiene conocimiento real de su área o si se va a comprometer con el COPLADEM o no. Sin embargo, una valoración general suele ser suficiente. En la práctica se verá que las personas sobresalientes y representativas de ciertas áreas sociales siempre son fáciles de ubicar y por lo general buen número de ellas goza de buen prestigio.

Si se desea hacer el análisis más detallado, se pueden realizar cuestionarios diseñados especialmente para identificar el nivel de cumplimiento de cada criterio. Generalmente a las respuestas de este tipo de cuestionarios se les asigna un valor, y se obtiene una ponderación o calificación final que servirá de base para la selección del candidato.

En la práctica, es poco recomendable aplicar cuestionarios, ya que muchos candidatos tienden a creer que se duda de su capacidad, se les subestima o se les considera de un nivel bajo. Sin embargo, si se tiene mucha duda en relación a un candidato, se le puede aplicar un cuestionario solamente a él. Lo que interesa realmente es ubicar a los candidatos, y que estos gocen de reconocimiento en sus áreas.

Como se puede apreciar, la TMPP es bastante flexible y puede hacerse tan compleja como se requiera, pero hay que tener en cuenta que a mayor nivel de detalle, mayor tiempo de análisis.

Anexo C

PAUTAS BÁSICAS PARA LA SELECCIÓN DE INDICADORES

Debido al uso de indicadores en ámbitos y actividades distintas, existen diversas formas de interpretar qué es un indicador. Así, las definiciones y clasificaciones de indicadores dependen, tanto de los usos que se les quieran dar como de los propósitos a los que se les destinarán.

Su significado más general encontrado en diccionarios se refiere a que los indicadores dan muestra de una cosa o situación mediante indicios o señales. En general un indicador es un dato estadístico aunque no cualquier dato estadístico es un indicador, es decir, sólo aquellas estadísticas que pueden dar una visión integral y que permiten elaborar un juicio sobre el funcionamiento de un sistema o proceso.

INDICADORES SIMPLES Y DE DESEMPEÑO.

Un indicador simple, se expresa en forma de estadísticas absolutas e intentan dar una descripción imparcial de una situación o proceso. El costo por m² es un ejemplo de indicador simple porque provee una descripción neutral.

A diferencia de los indicadores simples los indicadores de desempeño necesitan un punto de referencia, por ejemplo un estándar, un objetivo, un juicio con el cual comparar, por lo que tienen un carácter relativo. Al factor de comparación, comúnmente se le llama parámetro. Con el fin de evitar una posible ambigüedad los indicadores de desempeño deberán tener la siguiente propiedad:

Cuando el indicador muestre una diferencia en cierta dirección esto significará que la situación es mejor, mientras que si muestra una diferencia en el sentido opuesto significará que la situación es menos favorable.

Muchas veces, para evitar flujo de información alterada, se pide al personal operativo que sólo calcule un indicador simple, y los decisores convierten ese indicador simple en indicador de desempeño al compararlo con ciertos parámetros que sólo ellos conocen.

LOS INDICADORES EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los indicadores son instrumentos de la gestión pública que de manera creciente se aplican en las actividades de los diferentes ámbitos de gobierno. En términos de la administración pública, los indicadores son instrumentos de medición para caracterizar las variables en la aplicación de programas y proyectos gubernamentales.

Sin embargo, podemos hacer algunas consideraciones para clarificar un poco más el significado de los indicadores en la gestión municipal:

- Los indicadores aportan indicios que ayudan a comprender el estado en que se encuentra un proyecto o una actividad. En este sentido, los indicadores son variables que dan cuenta del desempeño, los cambios o el resultado ocasionados por la acción que realiza un gobierno local.
- Los indicadores son herramientas que nos permiten ubicar con mayor objetividad los avances y concreciones de las metas propuestas. Por tanto, los indicadores son un apoyo para la planeación, el seguimiento y evaluación de las estrategias o el diseño de nuevas metas.
- Los indicadores son variables que suministran la información necesaria para el reconocimiento de una realidad durante un intervalo de tiempo o en un momento puntual y que posibilitan la realización de comparaciones entre datos correspondientes a distintas entidades, o bien en diferentes momentos de tiempo.

El uso de indicadores en la gestión local cumple una función descriptiva, valorativa y de reconocimiento de los efectos provocados por la acción de una institución, por ello los indicadores pueden jugar un papel importante para mejorar las actividades y procedimientos organizativos y administrativos. En ese sentido, el uso de indicadores nos permite no sólo anticipar y reconocer los impactos de los proyectos de gobierno sino también volver a orientar la forma y procedimientos en que éstos se desarrollan.

Es importante recalcar que el uso de los indicadores no constituye un fin en sí mismo, sino que sirven para reconocer la situación y contexto en que se desenvuelve una determinada actividad gubernamental. Tener en cuenta que los indicadores no son la meta u el objetivo a alcanzar, permite el uso flexible y pedagógico de los mismos y que no se conviertan en verdaderas camisas de fuerza para la gestión municipal.

Teniendo en cuenta lo anterior, el uso de indicadores en instituciones locales puede ser útil como un apoyo en:

- La mejora de la gestión y la eficiencia
- La optimización en el uso de los recursos humanos, financieros y materiales
- El fortalecimiento de los procesos organizativos y del desarrollo local
- El mejoramiento de sistemas de planeación, seguimiento y de toma de decisiones
- La creación de sistemas de información que transparenten la acción de gobierno ante los ciudadanos

CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO.

Para construir indicadores de desempeño se recomienda primero establecer un marco conceptual. El marco conceptual que usamos aquí es el Enfoque de Sistemas. En este contexto los indicadores se clasifican en indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad. Véase la **figura E1**.

- a. **Indicadores de Eficacia.** Evalúan la relación entre la salida del sistema y el valor esperado. Buscan medir el nivel de cumplimiento de lo planeado. Relacionan los resultados obtenidos con los que previamente se fijaron. No hacen referencia al uso de los recursos.
- b. **Indicadores de Eficiencia.** Se enfocan en los recursos o entradas del sistema. Buscan medir que tan bien se han utilizado los recursos en los procesos o actividades del sistema para la producción de los resultados.
- c. **Indicadores de Efectividad.** Son el resultado del logro de la eficiencia y de la eficacia. Miden el impacto de los resultados en términos de normas, referencias externas, o la satisfacción de alguien, por ejemplo una población beneficiada. En la bibliografía, muchas veces a los indicadores de efectividad se les llama de productividad. En realidad, es más común que se use este último título.

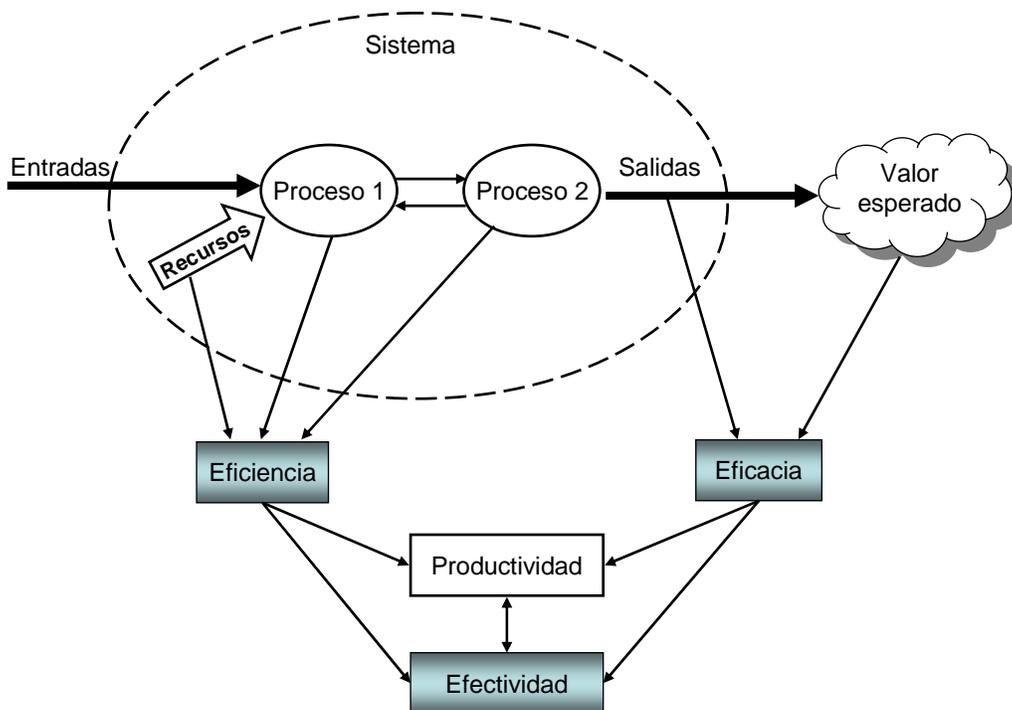


Figura E1. Clasificación de indicadores basada en el Enfoque de Sistemas.

Un buen indicador debe poseer las siguientes características:

- **Ser objetivo**, lo cual quiere decir que debe ser independiente de nuestro modo de pensar y sentir. Nuestro punto de vista y nuestras emociones no deben influir en el

indicador en forma alguna. Por ejemplo utilizar como indicador del logro de un objetivo el valor promedio de un puntaje asignado por los miembros del equipo del proyecto no sería para nada objetivo. Si lo sería un indicador tal como “Incremento porcentual mensual en el número de capacitados”.

- **Ser medible objetivamente**, es decir, tampoco debe influir en la medición del indicador nuestro modo de pensar y nuestros sentimientos. Por ejemplo, basar un indicador en los resultados de una encuesta aplicada a un grupo seleccionado “a dedo” (a voluntad) por un integrante del equipo del proyecto sería incorrecto. Para que la medición fuese objetiva la encuesta debería aplicarse a un grupo seleccionado en forma aleatoria.
- **Ser relevante**, lo que exige que el indicador mida un aspecto importante del logro del objetivo. De nada sirve un buen indicador (que cumpla con las demás condiciones aquí discutidas), si lo que mide no es importante respecto al objetivo. Por ejemplo, si se quisiera medir la eficiencia con que se realiza el armado de una vivienda de madera, el indicador “Número de clavos bien clavados versus número de clavos que se doblaron” no sería para nada relevante.
- **Ser específico**, característica que requiere que el indicador mida efectivamente lo que se quiere medir. Por ejemplo, un indicador definido como “Incremento porcentual anual en el nivel medio de ingreso de la comunidad beneficiada por el proyecto” no sería específico, ya que el incremento de los ingresos podría deberse también a factores externos al proyecto.
Un indicador específico podría ser “Diferencia en el incremento porcentual anual de los ingresos medios de los beneficiados por el proyecto respecto de los no beneficiados”.
- **Ser práctico y económico**, lo cual requiere que la obtención y el procesamiento de la información para el cálculo del indicador implique poco trabajo y sea de bajo costo. Por ejemplo, un indicador cuyo cálculo requiera hacer extensivas encuestas y la contratación de un econometrista para analizar los resultados no sería práctico ni económico si se trata de un proyecto pequeño.
- Debe estar **asociado a un plazo**, es decir, debe especificarse el período de tiempo para el cual se calculará el indicador (mensual, anual, bianual, a los cuatro años de iniciado el proyecto, etc.).

Para definir buenos indicadores es recomendable proceder en los siguientes pasos:

- **Considerar** primero **el objetivo** cuyo logro se pretende medir a través del indicador. Por ejemplo, a nivel de Propósito el objetivo es “Baja tasa de enfermedades en la localidad”.
- **Seleccionar** luego **qué aspectos** del logro del objetivo **se quiere medir**. Estos pueden tener que ver con la eficacia o calidad de los resultados, con el cronograma de ejecución, con el costo incurrido, o con la eficiencia en la ejecución o en la operación. Por ejemplo, puede interesarnos medir la reducción en la tasa de morbilidad en la localidad (indicador de eficacia).
- **Decidir** con qué **periodicidad** se medirá el indicador. Así, el indicador para el objetivo antes mencionado podría ser: “Reducción porcentual anual de la tasa de morbilidad de los habitantes de la localidad”.

Es conveniente establecer también metas para cada indicador, para lo cual hay que especificar una cantidad, magnitud o variación que se espera lograr como resultado de la intervención y señalar en que plazo se espera alcanzar la meta. Por ejemplo, podría fijarse como meta: “Disminuir al cabo de dos años en un 50% la tasa de morbilidad de los habitantes de la localidad.”

Una subclasificación útil de indicadores es la siguiente:

- **Indicadores de costo:** relacionan el costo programado con el incurrido en las actividades del proyecto (presupuestado versus real). Por ejemplo, “Variación porcentual del costo efectivo de los cursos con respecto al costo presupuestado”.
- **Indicadores de economía:** Miden la capacidad del proyecto o de la institución que lo ejecuta para recuperar los costos incurridos, ya sea de inversión o de operación. Dicha recuperación puede ser vía aportes de los usuarios, contribuciones de otras entidades, venta de servicios, etc. Por ejemplo, un indicador de economía podría ser: “Porcentaje de recuperación del costo de operación anual del centro de salud de la localidad”.
- **Indicadores de cronograma:** miden el nivel de cumplimiento de los plazos programados para la ejecución de actividades o para la generación de los Componentes. Por ejemplo, un indicador de este tipo sería: “Porcentaje de las actividades cuyo plazo de ejecución superó el programado”. Otro podría ser: “Número promedio de días de atraso por actividad”. Se utilizan especialmente a nivel de Actividades.
- **Indicadores de cantidad:** miden el nivel de cumplimiento respecto a la cantidad programada de productos o servicios a generar. Por ejemplo: “Porcentaje de personas capacitadas respecto a las programadas por mes”. Se utilizan especialmente a nivel de Componentes y Actividades.

No se utiliza el mismo tipo de indicadores en los distintos niveles de objetivos, ya que lo que se pretende medir es diferente:

- **A nivel de Fines** se trata de medir la contribución del proyecto al logro de los Fines, situación que sólo será posible observar a mediano o a largo plazo. Por lo general, los indicadores utilizados a nivel de Fin medirán eficacia, y en ciertos casos eficiencia, efectividad o economía. Por ejemplo, un indicador de eficacia a nivel de Fin podría ser: “Variación de la tasa de mortalidad local respecto de la regional antes y después del proyecto”²⁹.
- **A nivel de Propósito** se intenta medir el impacto generado al término de la ejecución del proyecto. A este nivel suelen utilizarse indicadores de eficacia y eficiencia, y en ciertos casos de efectividad o de economía. Por ejemplo un indicador de eficacia a nivel de Propósito podría ser: “Variación de la tasa de morbilidad antes y después del proyecto”.
- **A nivel de los Componentes**, los indicadores suelen medir eficacia, eficiencia, efectividad y en ciertos casos economía en la provisión de los bienes o servicios por el

²⁹ Para que este indicador sea específico no deberían haberse realizado en el período considerado otras intervenciones que contribuyesen a la disminución de la tasa de mortalidad en la localidad, salvo que éstas tuviesen cobertura regional.

proyecto. Por ejemplo, un indicador de efectividad podría ser: “Variación en el índice de satisfacción de la comunidad con los servicios de salud disponibles” (habría que definir este índice y determinarlo antes de iniciar el proyecto) “Nivel de conocimientos en higiene de los capacitados” (efectividad).

- **A nivel de líneas de acción**, los indicadores suelen medir eficacia, eficiencia, efectividad y en ciertos casos economía en la provisión de los bienes o servicios por el proyecto. Indicadores a este nivel podrían ser: “Porcentaje de la población objetivo capacitada por mes por capacitador” (eficiencia).
- Por último, **a nivel de las actividades** el único indicador empleado suele ser el costo presupuestado por actividad. Ello a fin de no extender demasiado la MPP, y la MPS. Pero si se considera importante hacerlo y no hay muchas actividades, también pueden agregarse otros indicadores para cada una. Por ejemplo, podría indicarse también el plazo programado para la ejecución de cada actividad.

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR.

Una buena definición de indicadores y su cabal comprensión por parte de los principales involucrados en el desarrollo del proyecto es de suma importancia. Por ello, además de la información que se registra en la MPP y MPS en las columnas de Indicadores y de Medios de Verificación, es recomendable preparar, como parte de la documentación del proyecto, una descripción más detallada de cada uno. Dicha descripción debería contener para cada indicador incluido en la MPP y MPS la siguiente información:

- a) El **nombre del indicador**, el cual corresponderá por lo general a una breve descripción de éste. Por ejemplo: “Porcentaje de la población que aprueba test de conocimientos sobre higiene”.
- b) Una **explicación de cómo se calculará el valor** del indicador (fórmula que se aplicará para calcularlo). Por ejemplo: “Número de test con 7 o más puntos (escala 1 a 10) dividido por el número de test realizados, multiplicado por 100”.
- c) **El o los medios de verificación** que se utilizarán para obtener la información necesaria para el cálculo del indicador. Por ejemplo: “Se aplicará un test de diez preguntas tipo “V o F” a una muestra aleatoria de 45 personas de la localidad que hayan participado en el programa de capacitación”.
- d) El **valor actual del indicador**, el cual servirá de referencia (línea de base) cuando se quiera evaluar los resultados del proyecto. Por ejemplo: “Actualmente el indicador tiene un valor de 10 %, ya que sólo cuatro personas aprobaron el test de diagnóstico realizado a una muestra aleatoria de 40 personas”.
- e) La **tendencia observada y proyectada**, ya que el valor del indicador no necesariamente se mantendrá a futuro si no se realiza el proyecto. La situación podría empeorar o mejorar y se deberá comparar los logros alcanzados con la situación esperada sin proyecto. Por ejemplo: “La situación se ha mantenido igual en los últimos tres años y no se prevén cambios si no se realiza el proyecto”.

- f) La **meta propuesta**, es decir el valor que se espera tenga el indicador cuando corresponda calcularlo. Por ejemplo: “Igualar la media regional (60% de aprobación) al término del proyecto”.
- g) En ciertos casos es conveniente definir también **metas parciales**, las cuales nos permitirán controlar el avance del proyecto. Por ejemplo, en un programa de nutrición infantil podrían fijarse metas parciales para indicadores tales como “porcentaje de niños desnutridos” o “peso promedio de los niños tratados respecto al peso normal para su edad”.

En algunos proyectos, puede ser difícil definir indicadores apropiados. En tales casos es recomendable recurrir a indicadores indirectos (“proxy”). Ante la imposibilidad de medir lo que efectivamente nos interesa, medimos otra variable que tenga una relación lo más directa posible con el fenómeno de interés. Por ejemplo, puede ser muy difícil determinar el nivel real de ingresos de una comunidad por la tendencia usual a sub declararlos, pero podemos observar sus condiciones de vida (vivienda, electrodomésticos, etc.) para inferir a partir de estos datos si los ingresos han mejorado.

Por último, es conveniente señalar que:

- Pueden requerirse varios indicadores por objetivo para medir distintos aspectos de éste. Por ejemplo, al analizar la disminución de la morbilidad en la población puede ser útil contar con indicadores que nos permitan conocer por separado la disminución de enfermedades bronco-pulmonares y la disminución de enfermedades gástricas. En todo caso no debe olvidarse que la MPP o MPS tiene que ser un buen resumen de los aspectos más importantes del proyecto, por lo que no debe abusarse en cuanto al número de indicadores definidos para cada objetivo (tres o cuatro por objetivo suelen ser suficientes).
- El equipo responsable de ejecutar el proyecto puede requerir de un mayor número de indicadores para su gestión. Estos se tratarán tal como se ha descrito antes, pero no se incorporarán en la MPP o MPS si no son relevantes para otros involucrados. Por ejemplo, al jefe del equipo podría interesarle conocer el número promedio de horas extra requeridas por los miembros del equipo para completar las tareas encomendadas.
- Si los impactos se producirán a muy largo plazo o si el costo de estimar el indicador es muy alto, es recomendable buscar indicadores indirectos (“proxy”). Estos son indicadores que miden alguna característica distinta de la deseada, pero que se sabe está altamente correlacionada con la que queremos medir. Por ejemplo, si no existiesen estadísticas sobre morbilidad de la población y fuese muy costoso generarlas, un indicador indirecto de la disminución de la tasa de morbilidad podría ser: “Porcentaje de disminución de la inasistencia escolar por mes”.

BIBIOGRAFÍA

- ACKERMAN, L.D. 2000. *Identity Is Destiny*. San Francisco: Berret - Koehler.
- ACKOFF, R.L. 2004. *Rediseñando el Futuro*. México: Limusa
- AHUMADA, J. 1994. "Nuevas Tendencias de la Planificación del Desarrollo Local en América Latina y el Caribe", *Federalismo y Desarrollo*, número 43. México: Indetec
- AMAYA, L.G. 1997. *Gestión Local y Participación Ciudadana, Planeación del desarrollo Municipal con Enfoque Territorial*. México: GTZ - DNP.
- ANAYA, V. 2002. "La Planeación, Control y Evaluación del Desarrollo Municipal" *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, número 65, pp. 139 -175. México: INAP.
- ANGELICA, E. 2001. *Crafting Effective Mission and Vision Statements*. St. Paul, Minn. USA: Amherst H. Wilder Foundation.
- ARBESU, I., LOPÉZ, J., MEJÍA, J. 1990. *La Planeación en el Sector Público*. México.
- ARELLANO, D. y RIVERA, L. 1999. "Gobiernos Locales: Innovaciones y Perspectivas en la Gestión de la Participación Social". *Gestión y Política Pública*, volumen VIII, número 1. México: CIDE
- BANCO MUNDIAL. 1994. *Sourcebook on Participation*. Washington DC, USA: World Bank.
- BANCO MUNDIAL. 2001. "Organizing Participatory Processes in the PRSP", en *World Bank Poverty Reduction Strategy Papers Sourcebook*. Washington D.C.: The World Bank.
- BARRE, R. 1986. *El Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BERTALANFFY, L. 1976. *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. NY, USA: George Braziller.
- BLAKELY, E.J. 2002. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. 3ª ed. USA: SAGE Publications
- BLANK, L., TARQUIN, A. 2002. *Ingeniería Económica*. 5ª ed. México: McGraw-Hill.
- BOEHM DE LAMEIRAS B. 1987. *El municipio mexicano*. México: El Colegio de Michoacán.
- BRYSON, J.M. 2004. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, USA: Jossey-Bass.
- BRYSON, J.M., Cunningham, G.L., and Lokkesmoe, K.J. 2002. "What to Do When Stakeholders Matter: The Case of Problem Formulation for The African American Men Project of Hennepin County, Minnesota." *Public Administration Review*, número 62, volumen 5, pp. 568 - 584. USA: American Society for Public Administration.

- CABRERO, E. (Coordinador). 2002. *Innovación en Gobiernos Locales: Un Panorama de Experiencias Municipales en México*. México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal - INAFED – CIDE – Fundación Ford.
- CABRERO, E. (Coordinador). 2003. *Gobiernos Locales Trabajando: Un Recorrido a Través de Programas Municipales que Funcionan*. México: CIDE - Fundación Ford - INAFED - Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo.
- CABRERO, E. 1995. Con la colaboración de García del Castillo Rodolfo y Martha Gutiérrez M. *La nueva Gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras*. México: Miguel Ángel Porrúa – CIDE.
- CABRERO, E. 1997. *Los Dilemas de la Modernización Municipal*. México: Miguel Ángel Porrúa – CIDE.
- CABRERO, E. 2004. “Capacidades Institucionales en gobiernos subnacionales de México”. *Gestión y Política Pública*, volumen XIII, número 3, II semestre, pp. 753 -784. México: CIDE
- CABRERO, E. 1999. *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: Miguel Ángel Porrúa – CIDE.
- CABRERO, E., et al. 1995. *La nueva Gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras*. México: Miguel Ángel Porrúa -CIDE.
- CARRERA, R. 2002. *Apuntes de la materia de sistemas integrales de información*, México: Facultad de contaduría y administración, UNAM.
- CEDEMUN, 1998. *Los municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de administración pública municipal*, 3ª ed., México: Secretaría de Gobernación, disco compacto.
- CESEM (Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C.). 1997. *Manual de Planificación del Desarrollo Municipal*. México: CESEM.
- CESEM (Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C.). 1997. *Manual de Administración Pública Municipal*. México: CESEM.
- CESEM (Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C.). 2004. *Planeación Estratégica Situacional*. Cuadernos de Formación Municipal, número 2. México: CESEM.
- CHAPOY, D.B. 2003. *Planeación, Programación, Presupuestación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CHASE, B.R., JACOBS, F.R., AQUILANO, J.N. 2003. *Operations Management for Competitive Advantage*. México: Mc Graw Hill.
- CHATTOPADHYAY, P., GLICK, W.H., y HUBER, G.P. 2001. “Organizational Actions in Response to Threats and Opportunities.” *Academy of Management Journal*, número 44, volumen 5, pp. 937-955. USA: Academy of Management.
- COMIT. 1998. *ZOPP an Introduction to the Method*. Berlin, Alemania: COMIT
- DFID (Department for International Development). 1995. *Guidance Note on How to Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes*. Inglaterra: DFID

- DOWBOR, L. 1982. "Planificação Central e Regional" *Espaço e Debates*, número 06, pp.55 - 63. Brasil.
- DOWBOR, L. 1987. *Introdução ao Planejamento Municipal*. São Paulo: Brasiliense.
- DUTTON, J.E., y DUKERICH, J. 1991. "Keeping One Eye on the Mirror: The Role of Image and Identity in Organizational Adaptation" *Academy of Management Journal*, número 34, pp. 517 – 554. USA: Academy of Management.
- DUTTON, J.E., y JACKSON, S.E. 1987. "Categorizing Strategic Issues: Links to Organizational Action" *Academy of Management Review*, número 12, volumen 1, pp. 76-90. USA: Academy of Management.
- EDEN, C., and ACKERMANN, F. 1998. *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*. Thousand Oaks, Calif. USA: SAGE Publications.
- FAINSTEIN, S. 2000. "New Directions in Planning Theory" *Urban Affairs Review*, número 35, volúmen 4, pp. 451 - 478. USA: SAGE Publications.
- FINN, C.1996. "Stakeholder Influence Mapping." en C. Huxman (ed.), *Creating Collaborative Advantage*. Thousand Oaks, Calif. USA: SAGE Publications.
- FLORES, H. 1976. *Teoría y Práctica del Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FORESTER, J.F. 1989. *Planning in the Face of Power*. Berkeley y Los Angeles California, USA: University of California Press.
- FORESTER, J.F. 1999. *The deliberative Practitioner: Encouraging Paticipatory Planning Processes*. USA: The MIT Press.
- FORSTER, R. 1996. *ZOPP Meets PRA?* Eschborn, Alemania: GTZ.
- FOWLER, A. 1994. *The World Bank and its stakeholders*. World Bank HRO working paper.
- FUENTES, A. 2001. *Enfoques de Planeación. Un sistema de Metodologías*. México: Impresos e Informática Bernal.
- FUENTES, A. 2002. *Las Armas del Estratega*. México: Impresos e Informática Bernal.
- GARCÍA DEL CASTILLO, R. 1999. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. México: Miguel Ángel Porrúa - CIDE.
- GARCÍA DEL CASTILLO, R. 1999. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. México: Miguel Ángel Porrúa – CIDE.
- GARCÍA, J. 1999. Ponencia: "Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano". *Congreso: Gobiernos Locales, El Futuro Político de México*. Guadalajara Jalisco, México: SEMARNAP.
- GASPER, D. 1997. *Logical Frameworks: A Critical Assesment*. Working Paper 264, ISS, The Hague.
- GELMAN O. y G. Negroe. 1982. "La Planeación como un Proceso Básico en la Conducción". *Revista de la Academia Nacional de Ingeniería*, volumen I, pp. 253-270. México: Academia Nacional de Ingeniería.

- GTZ. 2003. *Basic Guidelines for the Elaboration of Strategic Development Programs at the Local Level*. Consultancies in Regional Development Planning in Croatia, Working Paper 1/1.
- HAQ, Mahbub ul. 1995. *Reflections on Human Development*. New York, USA: Oxford University Press.
- INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). 2005. *Guía técnica No. 5 La Programación Municipal*, México: INAFED.
- INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). 2005. *Guía técnica No. 7: Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos*. México: INAFED.
- INEGI-INDESOL. 2000. *Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal*. México.
- INEGI-SEDESOL (2002). *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales*. México.
- JAGUARIBE, H. 1968. *Desarrollo Económico y Político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- JANNER-KLAUSHER, D. 1994. *Municipal Strategic Planning: The Reshaping of Israeli Local Government*. Israel: Elsevier Science Pub Co.
- KOUZES, J.M., and POSNER, B.Z. 2002. *The leadership Challenge: How to Get Extraordinary Things Done in Organizations*, 3^a ed. San Francisco USA: Jossey-Bass.
- LEWIS, W.A. 1966. *Teoría de la Planificación Económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ, P. 1997. "Federalismo y descentralización Contemporáneos" *Gestión y Estrategia*, número 11-12, número doble, publicación electrónica.
- MARTÍNEZ, P. 1998. "El Fortalecimiento del Municipio como Institución receptora de la descentralización" *Gestión y Estrategia*, número 14, publicación electrónica.
- MARTINUSSEN, J. *Introduction to the Concept of Human Development*. Dinamarca: Internacional Development Studies, Roskilde University.
- MARTNER, G. 2001. *Planificación y presupuesto por Programas*. México: Siglo XXI editores.
- MATUS, C. 1998. *Estrategia y Plan*. 11^a ed. México: Siglo XXI Editores.
- MAX-NEEF, M. 1994. *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, Aplicaciones y Algunas Reflexiones*. Barcelona: Icaria - Nordan.
- McLOUGHLIN, J.B. 1971. *Planificación Urbana y Regional. Un enfoque de Sistemas*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- MEJÍA, J. (compilador). 1994. *Problemática y Desarrollo Municipal*. México: Plaza y Valdés - Universidad Iberoamericana.
- MEJÍA, J. 1992. "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana". *Gestión y Política Pública*, volumen I, número 1, julio-diciembre, pp. 157 -174. México: CIDE.

- MEJÍA, J. 1993. "La Planeación del Desarrollo Municipal", en Montes de Oca, Elvia (coordinadora). *Temas Municipales*. México: Gobierno del Estado de México - El Colegio Mexiquense.
- MEJÍA, J. 1997. "La administración pública: entre la improvisación, la previsión y el arreglo". *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, número 56, México: INAP.
- MILLER, D. (Compilador). 1995. *Popper. Escritos Selectos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NIXON, A. *¿Hacia dónde van los gobiernos locales en América Latina? Una perspectiva comparativa*. Conferencia Anual de la Sociedad de Estudios Latinoamericanos. Universidad de Liverpool.
- NUÑEZ, E. 1995. *Guía para la preparación de proyectos de servicios públicos municipales*. México: INAP.
- OLMEDO, R. (Coordinador). 1999. *Experiencias Municipales Repetibles*. México: IAM - Comuna.
- OROPEZA, H. 2001. *Administración Pública Municipal*. México: Trillas.
- PALAVICINI, E. 2004. "El desarrollo Integral desde una Perspectiva Local" *CEIDIR*, Número 5, publicación electrónica.
- PENSO D ALBENZIO, C.T. 1999. "Participación Social en el Ámbito Local" *Gestión y Estrategia*, número 15, publicación electrónica.
- PINEDA, N. et al. 2004. *Estudio sobre los Planes Municipales de Desarrollo 2003-2006 en Sonora*. México: El Colegio de Sonora - Programa de Estudios Políticos y de Gestión Pública.
- RANIS, G. 2004. *Human Development and Economic Growth*. Center Discussion Paper No. 887. Economic Growth Center, Yale University.
- REYES, G.E. 2001. "Principales Teorías sobre el Desarrollo Económico y Social" *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, número 04, Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- ROBLES, R. 1987. *El Municipio*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- SALAZAR, J., et. al. 1990. *Desarrollo, Administración y Planeación: la experiencia del Estado de México*. Toluca, México: UAEM - UAM - IAPEM.
- SÁNCHEZ, G. 2003. *Técnicas Participativas para la Planeación*, disco compacto. México: Fundación ICA.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DE SAN LUIS POTOSÍ. 2001. *Guía para la Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2001-2003*. México: Gobierno del Estado de San Luis Potosí.
- SEDESOL. 2002. *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social*. México.

SEN, A. 1990. "Development as Capability Expansion" en K. Griffin and J. Knight, Eds. *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. Londres, Reino Unido: McMillan.

SEN, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, USA: Oxford University Press.

SHAMIR, B., ARTHUR, M. y HOUSE, R. 1994. "The Retic of Charismatic Leadership: A Theoretical Extension, a Case Study, and Implications for Research" *Leadership Quarterly*, número 5, volumen 1, pp. 25-42. USA: University of Oklahoma.

SILVA, I. 1994. *Metodología para la Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local*. Santiago de Chile, Chile: ILPES - CEPAL.

STAW, B., SANDERLANS, L., y DUTTON, J. 1981. "Threath Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis." *Administrative Science Quarterly*, número 26 pp. 501-524. USA: Johnson Graduate School of Management, Cornell University.

TAMAYO, R. 2004. "Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción" en Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo, (coordinadores). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?* México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey - Woodrow Wilson International Center for Scholars - CIDE - Miguel Ángel Porrúa.

TAMAYO, R. y HERNÁNDEZ F. 2004. *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?* México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey - Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars - Miguel Ángel Porrúa.

TODARO, M.P. y STHEPEN, C.S. 2002. *Economic Development*. 8ª ed. USA: Addison – Wesley.

UNDP (United Nations Development Program). 1990. *Human Development Report 1990*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1991. *Human Development Report 1991*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1992. *Human Development Report 1992*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1993. *Human Development Report 1993*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1994. *Human Development Report 1994*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1995. *Human Development Report 1995*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1996. *Human Development Report 1996*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1997. *Human Development Report 1997*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1998. *Human Development Report 1998*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 1999. *Human Development Report 1999*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 2000. *Human Development Report 2000*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 2001. *Human Development Report 2001*, New York, USA: Oxford University Press.

UNDP (United Nations Development Program). 2002. *Human Development Report 2002*, New York, USA: Oxford University Press.

UVALLE, R. 1999. "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea". *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, número 37. México: IAPEM

VELASCO, S. 1999. "Las administraciones públicas locales de México frente al próximo siglo. Una transformación o modernización a fondo del quehacer gubernamental y del aparato público" *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, número 63, pp. 9 - 41 México: INAP.

WATERSTON, A. 1965. *Development Planning. Lessons of Experience*. Baltimore Maryland, USA: The Johns Hopkins Press.

WOO, G. 1999. Ponencia: "*Planeación y Desarrollo. Algunos Aprendizajes de la Planeación Regional en Jalisco*" Congreso: Gobiernos Locales, El Futuro Político de México. Guadalajara Jalisco, México: SEMARNAP.

ZIMMERMANN, S. 1994. Ponencia del Managing Director Standard & Poors Rating Group: "*Un Análisis de Experiencias Extranjeras en Financiamiento y Desarrollo Municipal. Ejemplos para México*", Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México D.F. 21 y 22 de septiembre de 1994.