



CIUDAD DE MÉXICO



**DIPLOMADO EN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y
GOBERNABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
GDF - DECFI, UNAM**

Módulo II "Módulo II Gobernabilidad en la Pluralidad"
Del 25 de agosto al 6 de octubre.

Apuntes Generales Temas I, II, y III

Ing. Rómulo Mejías Ruiz
México D.F.
1998.

MODULO II: GOBERNABILIDAD EN LA PLURALIDAD

OBJETIVO: Que el participante, actuando en equipo, elabore un proyecto de gobernabilidad de un sistema social para la implantación exitosa de soluciones a diversos problemas allí existentes, teniendo en cuenta la presencia de actores con múltiples visiones e intereses, y con recursos de poder para inclinar la balanza a favor o en contra de esas soluciones. Asimismo, que maneje la metodología de Planeación Estratégica actualmente vigente en la Administración Pública.

DURACION: 40 horas

TEMARIO:

1. Gobernantes Gobernados. Planeación y Gobierno. Gobernabilidad e Ingovernabilidad.
2. El Plan y el Gobernante como Jugador. ¿ Cómo surge y se enfoca la Planeación en América Latina ?
3. Planeación Estratégica bajo el esquema del Gobierno del Distrito Federal y del Gobierno Federal (PROMAP).
4. Elaboración de Proyectos de Gobernabilidad
 - 4.1 Triángulo de Gobernabilidad y Pentágono de Gobierno.
 - 4.2 Proyectos de Direccionalidad y de Gobernabilidad.
 - 4.3 Matriz de apoyos y rechazos a proyectos o soluciones.
 - 4.4 Matriz de recursos necesarios para la gobernabilidad.
 - 4.5 Matriz de pesos puntuales por proyecto o solución: distribución porcentual del control de los recursos entre los actores sociales.
 - 4.6 Grado de gobernabilidad por proyecto o solución.
5. Proceso de Gobernabilización
 - 5.1 Gestión de recursos para la gobernabilidad
 - 5.2 Desarrollo de múltiples recursos
 - 5.3 Adecuación de proyectos o soluciones.
 - 5,4 Cálculo de la nueva gobernabilidad
 - 5.5 Análisis de sensibilidad y restablecimiento de la gobernabilidad.

METODOLOGIA: Exposiciones interactivas, realización de ejercicios y elaboración de proyectos en equipos de trabajo.

TEMA 1: GOBERNANTES GOBERNADOS. PLANEACION Y GOBIERNO. GOVERNABILIDAD E INGOVERNABILIDAD.

GOBERNANTES GOBERNADOS

Los ciudadanos de un país o de una ciudad pueden preguntarse con razón qué papel juegan en la conformación del futuro. ¿ Sabemos lo que queremos ?, ¿ estamos caminando hacia donde queremos ?, ¿ hacemos lo suficiente para alcanzarlo ?, ¿ de quién depende que tengamos un futuro deseado: de nosotros, del gobierno, de ambos, de otros o de quién ?, ¿ qué futuro tendremos ?.

El problema reside en si somos arrastrados por la fuerza de la corriente del río de los acontecimientos hacia un terminal desconocido o sabemos dónde llegar y estamos conduciendo o contribuyendo a conducir el movimiento de las cosas en esa dirección.

¿ Nos conducen, nos conducimos, conducimos a otros o nos conducimos mutuamente entre todos ?. Porque hoy vivimos lo que antes llamamos futuro y todos los problemas que están ante nuestra vista pudieron ser evitados o resueltos. ¡ Pudimos conducir y fuimos conducidos hacia donde no queríamos !, ¿ yo gobierno mi destino ?, ¿ mi país gobierna su destino ?, ¿ vamos hacia donde queremos ir ?.

Estas reflexiones disparan al blanco de la planeación y el gobierno, porque planear y gobernar no es otra cosa que intentar someter a nuestra voluntad el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos, que, al final, fijan una dirección y una velocidad al cambio que inevitablemente experimenta un país a causa de nuestras acciones, así como de las acciones de otros que también intentan conducir, muchas veces en una dirección contraria a la nuestra, y en muchas ocasiones con más éxito que nosotros.

El símil de la corriente de un río es bueno para entender que la realidad social (el objeto del plan) está siempre en movimiento y no espera por nosotros. Ese movimiento contiene una fuerza y una dinámica que se ha impuesto sobre otras para imprimirle una dirección. El mundo, nuestro país, nuestra ciudad, nuestro municipio o nuestra misma colonia no están detenidos a la espera de que alguien planifique su destino y actúe en consecuencia.

Nuestro destino se está construyendo incesantemente día a día, aunque no sepamos a ciencia cierta hacia dónde nos conduce. De manera que el que quiere enfrentarse al desafío de crear su futuro con su voluntad, poder y recursos, en cierto modo navega contra la corriente, porque debe vencer fuerzas que se oponen a sus intenciones (las fuerzas de los otros que tienen intenciones y realizan acciones que chocan con las propias).

Esta dificultad para actuar sobre la realidad a fin de conducirla venciendo movimientos y resistencias de otros, es la que destaca con claridad el símil con la corriente de un río, ya que el objeto del plan no es un blanco fijo e inerte sobre el cual el gobernante puede apuntar y atinar sin problemas. Se trata de un proceso social en el cual el movimiento es la ley de su existencia, y el ejemplo del río es esencialmente válido.

Sin embargo, desde otro punto de vista, el ejemplo de la corriente del río no es el mejor, porque sugiere incluso el problema equivocado. La corriente del río es un proceso natural independiente de nuestra voluntad. El hombre no produce dicha corriente, está fuera de ella, interactúa con ella y puede alterarla "desde afuera". No se trata de una fuerza social, sino de la naturaleza que el hombre puede dominar para mejorarla o destruirla, lo que haría mucho más fácil el problema de decidir y crear nuestro futuro, si este problema estaría limitado al dominio creciente del hombre sobre la naturaleza, lo que reduciría el problema de planear y gobernar a una dimensión estrictamente técnica.

En la sociedad, la corriente del río encuentra su equivalente en las tendencias situacionales, en el curso que sigue el cambio social más allá de "nuestra" voluntad. Pero, ¿más allá de la voluntad de todos los hombres? No. Y aquí está el problema real, porque **"todos los hombres en sociedad producen y son responsables del curso de los acontecimientos"**. Todos nosotros constituimos la fuerza de la corriente que mueve el mundo.

Sin embargo, cada uno de nosotros como individuos componentes del todo, nos sentimos en mayor o menor grado arrastrados por los hechos. Somos víctimas de un movimiento de **curso ciego** donde se pierde la racionalidad humana en el mar infinito de las voluntades y fuerzas de todos los hombres que producimos hechos todos los días.

¡ Qué paradoja !. Todo lo que ocurre en la sociedad es producido por todos los hombres, pero esos mismos hombres en lo individual no se

reconocen necesariamente como **corresponsables** de los resultados de esa producción. Todos y cada uno de nosotros somos responsables de mover o arrastrar la realidad hacia donde no queremos, pero, al mismo tiempo, somos inconcientemente arrastrados en una dirección que no deseamos. Todos conducimos el proceso de cambio situacional pero sin capacidad de fijarle rumbo. Conducimos sin rumbo claro, ya que somos **conductores conducidos**.

Todo lo anteriormente expuesto nos lleva a la conclusión de que en la pluralidad **"los gobernantes son también gobernados"**, ya que el agregado social está constituido por muchos gobernantes, pudiendo distinguir con **"G"** al Gobernante central (el que gobierna desde el Estado) y con **"g"** a cada uno de los demás gobernantes en forma de grupos o individuos.

En esta representación del Gobierno central con **"G"**, y de los grupos sociales con **"g"**, deberá tenerse en cuenta que la suma de fuerzas de varias **"g"** puede ser igual o superior a la fuerza de **"G"**, o incluso superior a **"G"** junto con otras **"g"** que pueden ser sus grupos aliados, y en algún momento es posible que una sola **"g"** tenga más fuerza que la **"G"** central.

Es más, el Gobernante central **"G"** produce acciones que se le revierten, y en tal sentido, es también gobernado por esas acciones, lo que nos indica que el Gobernante es también gobernado por sí mismo, además de ser gobernado por todos los demás actores que coexisten en el ámbito social. Lo mismo sucede para cada una de las **"g"**.

En conclusión, el gobernar constituye un problema complejo que requiere ver, prever, calcular y actuar incesantemente con una visión **policéntrica y sistémica** que considere las múltiples acciones y reacciones de los **"gobernantes gobernados"**.

Ahora bien cada **"g"** constituye una fuerza o actor social que denominamos **"hombre colectivo"**, que es el resultado de la agrupación de varios o muchos **"hombres individuo"** que tienen intereses, visiones y características relativamente homogéneas y que se unen con el fin de hacer fuerza que les permita incidir en el conjunto social para alcanzar sus objetivos, enfrentando a muchas otras fuerzas que se mueven con otros objetivos, intereses y visiones.

Cada "hombre colectivo" conforma una fuerza social que decide luchar por conducir y no dejarse conducir, que opta por resistir la corriente de los hechos, e intenta someter a su voluntad el movimiento de la realidad para avanzar hacia su propio diseño del futuro.

En esta forma, el "hombre colectivo", como actor del cambio, y por medio del plan, se convierte en el contrapeso del vacío de dirección del proceso social que todos producimos como individualidades atomizadas. Cada "hombre colectivo" es uno de los conductores del proceso social. Por ello, **el planear y gobernar es un problema entre los hombres: Primero**, entre el "hombre individuo", que persigue fines particulares y el "hombre colectivo" que busca un orden y una dirección del proceso social que se mueve siguiendo un curso ciego, y **segundo**, entre las diferentes "hombres colectivo" que luchan por objetivos opuestos.

Este problema entre los hombres es conflictivo, porque cada "hombre colectivo" representa visiones e inserciones sociales distintas, y en consecuencia luchan por distintos diseños del futuro. Y cada diseño guía sus acciones en el hacer cotidiano que produce la realidad.

Si los objetivos de los hombres son conflictivos, el planear y gobernar no se puede hacer en un **lecho de rosas** comandado por el cálculo científico-técnico.

En consecuencia, el planear y gobernar debe asumir que la realidad es **resistente y opuesta** a nuestra voluntad, y que tal oposición no proviene únicamente de la naturaleza, sino de otros hombres con distintas visiones, objetivos, recursos y poder, que también hacen sus cálculos sobre el futuro y que tienen iguales o mayores posibilidades que nosotros de conducir el proceso social por un camino que se aparte del nuestro.

La planeación podría ser un problema exclusivamente **técnico** si se refiriera a la **relación del hombre con las cosas**, pero esas cosas siempre ocultan a otros hombres que actúan como conductores o **gobernantes** con minúscula y/o mayúscula.

PLANEACION Y GOBIERNO

La esencia de la planeación es conducir o gobernar conscientemente, es ejercer la principal **libertad humana**, que es intentar decidir por

nosotros y para nosotros a donde queremos llegar y cómo luchar para alcanzar ese objetivo.

De manera que la planeación no es una herramienta descartable. Al contrario, nos permite vivir con la libertad de elegir y construir nuestro futuro. La alternativa a la planeación es la **improvisación** o la **resignación**, es la renuncia a conquistar más libertad.

La planeación es una necesidad del hombre y de la sociedad. Cada hombre es un **gobernante gobernado** de sus actos y de los actos de otros hombres. No sabemos si podemos conducir el mundo hacia donde queremos, pero no debemos renunciar a la libertad de intentarlo, y más vale hacerlo con planeación que con improvisación.

A nivel social, cada "hombre colectivo" tiene la capacidad potencial de planear y gobernar, aunque sea desde una posición de "g". La planeación desde el Gobierno del Estado sólo es un caso justificadamente destacado como "G" por su importancia relativa como Gobernante gobernado central, pero injustificadamente presentado como el monopolizador del gobierno y la planeación.

Un sistema social comprende una red de gobiernos circunscritos a ámbitos específicos. Las direcciones de los partidos políticos, de los sindicatos, de las universidades, de las organizaciones sociales, de los gremios, de los empresarios, de las organizaciones religiosas, etc. **gobiernan** en espacios determinados del sistema social, sin depender necesariamente del Gobierno del Estado, aunque éste sea el actor más poderoso.

Ahora bien, para llegar al objetivo deseado, cada gobernante "g" o "G", necesita planear las acciones que lo llevarán a su futuro deseado, y actuar día con día para construir ese futuro. Eso significa que las acciones de cada día conforman una cadena que construye el futuro.

En vista de que el presente es el único espacio de la acción, y la planeación se enfoca a las acciones, **la planeación debe enfocarse al presente**, debe existir para el presente, para apoyar las decisiones de hoy, conectadas siempre con las posibles acciones subsecuentes del futuro.

No obstante, debe tenerse en cuenta que lo que hacemos hoy puede construirle viabilidad y eficacia a las acciones futuras o gestar su imposibilidad o ineficacia.

Por otro lado, la planeación en el presente se identifica con el mismo proceso de gobierno, mediante el cual se deciden y producen las acciones.

De esa manera, la planeación se constituye en **el cálculo que precede y preside la acción**, que también es una instancia del proceso de gobierno.

El proceso de gobierno no es otra cosa, entonces, que el cálculo del plan convertido en acción capaz de conducir los hechos en las situaciones que siguen. Pero, a su vez, en el proceso de gobierno se construye el presente, y ese presente es la situación inicial de cada día del plan. Desde el momento que la situación inicial del plan cambia a causa de la acción propia, de la acción de otros, de las tendencias internalizadas en el sistema o de la interacción del mismo con otros sistemas del escenario internacional, resulta imprescindible entender la necesidad de que los planes se rehagan permanentemente, y el proceso de gobierno, con sus acciones u omisiones, crea incesantemente nuevas condiciones para el cumplimiento del plan y para su necesaria reformulación.

Pero, el proceso de gobierno no es único ni monopolístico. Siempre se refiere a un ámbito que colide con otros y donde no se tiene el poder absoluto de tomar decisiones. El proceso de gobierno se gesta como una competencia entre los diversos actores sociales por producir las acciones que estiman conducentes al logro de sus objetivos. Existen tantos gobiernos como fuerzas sociales luchan por el control de los centros de poder o simplemente por otros objetivos. Y sólo existe un Gobierno que se ejerce desde el Estado.

El proceso de la **planeación real, unido indisolublemente al de gobierno**, se constituye como un cálculo incesante y permanente que precede y preside las acciones de los actores en conflicto.

Pero, si lo esencial del gobierno es la acción, y lo esencial de la planeación es el cálculo que la precede y preside, entonces **planifica quien gobierna** (porque el gobernante es quien hace el cálculo o la planeación de última instancia) y **gobierna quien planifica** (porque gobernar es algo tan serio que implica conducir con una direccionalidad que supera el inmediatismo de la mera coyuntura y el simplismo de la improvisación).

La primera afirmación (planifica quien gobierna) contiene una crítica a

la planeación tecnocrática y a los planificadores tradicionales. La segunda afirmación (gobierna quien planifica) desnuda los vicios del gobierno y del político inmediatista, que, **enfermo de cotidianidad, es arrastrado por las circunstancias.**

GOBERNABILIDAD E INGOBERNABILIDAD

La palabra Gobernabilidad tiene al menos tres (4) acepciones:

Primera acepción: Gobernabilidad es un estado de equilibrio o de estabilidad social en el cual el Gobierno central puede desempeñar sus funciones públicas con normalidad y sin mayores dificultades, y esto es posible cuando todos o la mayoría de los "gobernados" se dejan conducir sin presentar mayor oposición o en caso de que ésta se presente, puede ser controlada por el Gobernante central. En este caso, la gobernabilidad implica que hay orden social.

Bajo esta acepción, la **Ingobernabilidad** existe cuando hay una pérdida del equilibrio o de la estabilidad social, que impide al Gobierno central desempeñar sus funciones públicas con normalidad, y ésto sucede generalmente cuando alguno(s) de los "gobernados" presenta(n) oposición a los actos de gobierno o al gobernante central en turno, y éste no puede controlar tal oposición. En este caso, hay desorden social o incluso, hasta anarquía.

Segunda acepción: Gobernabilidad es la existencia y presencia de un Gobernante central ejerciendo normalmente sus funciones públicas. Aquí Gobernabilidad equivale a: "hay quien gobierne" (en el sentido de que quien gobierna es el Gobernante central únicamente).

Ingobernabilidad es inexistencia o ausencia de un Gobernante central que ejerza las función pública de gobierno. Aquí Ingobernabilidad equivale a: "no hay quien gobierne".

Tercera acepción: Gobernabilidad es el grado de aceptación social o el balance de apoyos y rechazos de una sociedad a un determinado plan, programa, proyecto o acción de solución, ponderados esos apoyos y rechazos por los respectivos pesos de los actores involucrados en ese plan, programa, etc.

Cuando este balance es alto, mediano o bajo, se dice que existe una

alta, mediana o baja gobernabilidad de la sociedad con relación al actor proyectista y al plan, programa, etc.

Si dicho balance es muy bajo, se dice que hay **Ingobernabilidad** para ese actor y/o para ese plan programa, etc.

Cuarta acepción: Gobernabilidad es una relación entre las variables que controla versus las que no controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su peso en relación a su acción y en relación a los pesos de los demás actores. Mientras más variables decisivas controla el actor, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema.

En este caso, al igual que en el anterior, la gobernabilidad de una sociedad es relativa a un actor determinado, ya que una misma sociedad en un momento determinado puede ser más gobernable por un actor que por otro, ya que ello depende de qué tantos recursos de poder controla uno y otro, en relación al universo de recursos controlados por todos los actores, así como qué tan controlables son, para cada actor los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos (bien sea que ello implique resolver o empeorar los problemas de esa sociedad).

Bajo esta acepción, existe **Ingobernabilidad** de una sociedad para un actor cuando éste tiene un control mínimo de variables o una capacidad mínima de controlar los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos. Bajo este enfoque, **siempre** existe Gobernabilidad del sistema por todos los actores, esto es, el sistema total siempre es conducible por todos los actores sociales. Otra cosa muy distinta es que la dirección que resulta de esa conducción responda o no a las expectativas de alguno(s) de los actores individuales o del conjunto social.

Entonces, rigurosamente hablando, la palabra Ingobernabilidad "a secas" no debería existir, porque siempre existe Gobernabilidad "a secas" (para el conjunto social). Como debería decirse es "**Ingobernabilidad para tal actor**" o bien "**Alta, Mediana o Baja Gobernabilidad para tal actor y para tal plan, programa, proyecto, solución o decisión**". La gobernabilidad, bajo la tercera o cuarta acepción, debe referirse siempre a un actor y su acción (plan, programa, proyecto, etc.), aunque comúnmente no se hace esta referencia debido a que hasta ahora las acepciones más utilizadas son la primera o la segunda.

TEMA 2: EL PLAN Y EL GOBERNANTE COMO JUGADOR. ¿ COMO SURGE Y SE ENFOCA LA PLANEACION EN AMÉRICA LATINA ?

¿ QUÉ ES UN PLAN ?

Un plan es el producto momentáneo del proceso por el cual un actor selecciona una cadena de acciones para alcanzar sus objetivos. Pero, en la medida que esos objetivos se enfrentan a los objetivos de otros actores, no puede concebirse al plan como producto de un cálculo determinístico preciso.

Es un cálculo incierto, nebuloso, contínuo e interactivo, porque la eficacia del plan de un actor depende de la respuesta o la iniciativa del otro.

Asimismo, el plan es algo inevitable en la práctica humana, ya que todo humano persigue objetivos, que es algo inherente a la vida.

Este concepto genérico de plan no depende, por consiguiente de su pertinencia en un sistema económico-social determinado, sino del uso de la razón tecnopolítica en la toma de decisiones para cualquier propósito y desde cualquier situación.

Así, podemos hablar de un plan de gobierno, de un plan de oposición al gobierno, de un plan para ganar las elecciones, de un plan para conquistar el poder o de un plan para derrocar al gobierno, así como de un plan para mantenerse en el poder a la fuerza.

También podemos hablar de un plan para socializar la economía o de uno para privatizarla.

En síntesis, el concepto de plan, como opuesto a la improvisación, no está estrictamente limitado al contenido del propósito o a la situación favorable o desfavorable en que se ubica el actor que lo encabeza. Es el contenido del plan el que está asociado al contenido del propósito.

Esta es una aclaración necesaria para evitar el simplismo en la discusión sobre planeación y mercado o sobre la posibilidad de la planeación en distintos sistemas y circunstancias. La planeación siempre es posible y no se opone al mercado. Lo que no es posible es cualquier método de planeación en cualquier circunstancia.

Cuando la planeación está ausente o cuando se usa un método inadecuado de planeación, no domina el mercado, sino la improvisación.

Existe el peligro de confundir el proceso del plan con un cálculo determinado por leyes científicas precisas apoyado en un diagnóstico objetivo de la realidad. El plan, en la vida real, está cercado de incertezas, imprecisiones, sorpresas, subjetividades, rechazos y apoyos de otros actores, por lo que su cálculo es impreciso y se sustenta en una comprensión de la situación, es decir, la realidad analizada desde la perspectiva particular o con los anteojos de quien planifica.

Este plan conduce eventualmente a la acción, de manera que, repitiendo la frase de John Friedman, podemos decir que el plan es una "mediación entre el conocimiento y la acción". Sin embargo, dicha mediación no se obtiene a través de una relación simple entre realidad y ciencia, porque los modos en que los hombres conocen a la primera sobrepasan el ámbito tradicional de la segunda.

EL GOBERNANTE COMO JUGADOR

El gobernante real, como conductor conducido, no controla todo ni es un mero espectador sujeto a los vaivenes de las circunstancias. En realidad, participa de un juego donde tiene peso, pero donde otros también juegan con peso. El control de la realidad está repartido entre todos los actores que en ella coexisten (acepciones tercera y cuarta de gobernabilidad).

La gobernabilidad del hombre sobre la realidad está relacionada con su peso y su habilidad para jugar en comparación al peso y la habilidad de los demás jugadores.

El gobernante puede decidir sobre las variables que controla, pero no puede asegurar resultados porque ellos dependen de una parte del juego que no controla.

En un juego ningún actor tiene poder absoluto, y dejaría de ser un juego aquél en que alguien llegue a controlarlo totalmente. Por la misma razón, dejaría de ser un jugador aquél que no tiene o pierde su capacidad de jugar.

El resultado de un juego está, por consiguiente, **influido por todos los jugadores**. En este sentido, decimos que un actor gobierna porque tiene mucho peso en el juego, aunque necesariamente todo gobernante tiene una gobernabilidad limitada sobre el juego en que participa.

Esta dificultad no desanima el intento del hombre por gobernar la realidad mediante apuestas que, con algún fundamento de cálculo, lo mueven a anunciar de antemano los resultados de su acción.

La política exige compromisos que se expresan como anuncios de resultados. Un plan es un compromiso que anuncia resultados, aunque tales resultados no dependen entera o principalmente del cumplimiento de esos compromisos.

Los fundamentos de las apuestas de un gobernante son más sólidos mientras mayor sea el peso de las variables que controla en relación al peso de las variables que no controla, y son más débiles si las variables que éste controla son pocas y de poco peso. En un extremo de absoluto control, la apuesta se convierte en certeza sobre los resultados. En el otro, de absoluto descontrol, la apuesta es cuestión de azar. Ejemplos:

1. Elijo un libro de mi biblioteca (governabilidad total)
2. Ganaré una partida de ajedrez (governabilidad limitada)
3. Ganaré la lotería (muy baja gobernabilidad, azar puro)

En condiciones de pluralidad, el proceso de gobierno se sitúa generalmente en el punto intermedio de gobernabilidad limitada. Por consiguiente, la teoría del gobierno no es una teoría del control determinístico del gobernante sobre un sistema, ni la teoría de un mero juego de azar, pero tiene una dosis de ambos ingredientes. Su modo de cálculo esencial es el cálculo interactivo.

Lo anterior sirve de guía estratégica al gobernante en el sentido de iniciar el plan dentro de las fronteras de un juego que presenta razonable gobernabilidad para el dirigente y, a medida que conquista éxitos y extiende su gobernabilidad, saber desplazar la acción hacia otros juegos complementarios o de mayor importancia que antes eran de muy baja gobernabilidad o cuestión de azar.

Por mucho tiempo la planeación normativa prescriptiva tradicional razonó con privilegio del concepto de gobernabilidad, y sentó el principio de que la planeación sólo era posible en situaciones de control

absoluto sobre las variables críticas para el logro de los objetivos.

El extremo de esta idea fue la planificación socialista centralizada, que degeneró posteriormente en burocrática y antidemocrática. En ella se concibió a la propiedad estatal, identificada como equivalente a propiedad social, como la base indispensable para garantizar el cumplimiento de los planes. Esa propiedad estatal se centralizó para facilitar la coherencia de la acción planificada. Esta coherencia estatista dominó por largo tiempo la ideología de la planificación.

Persiguió un doble propósito. Por un lado, pretendía crear la base de gobernabilidad para que el plan fuera realizable. Por el otro, la propiedad social constituía el cimiento de la democratización económica, ya que implicaba restar de manos privadas las grandes empresas.

Sin embargo, la total gobernabilidad de un actor sobre un sistema social tiene un costo en democracia y creatividad. Esa absoluta gobernabilidad permite, en su extremo teórico, ignorar la existencia y la fuerza "del otro", pero por esa misma causa, termina por concentrar el poder político, abre las puertas a la arbitrariedad y elimina la dinámica creativa que mueve el sistema social hacia la innovación política, científica, tecnológica y organizativa.

El oponente representa también desafío y competencia, y ésta, con su tensión, gesta la creatividad, la crítica, la interacción con otros, que renueva ideas y promueve el cambio de las estructuras de poder.

El sometimiento del oponente reduce la incertidumbre y hace más confiable a la planeación determinística, pero inviabiliza el progreso y deteriora la eficacia social, que son el objetivo de la planeación. De esa manera, el centralismo del poder burocrático, a la vez que facilita la planeación, derrota los objetivos de la misma.

¿ COMO SURGE Y SE ENFOCA LA PLANEACION EN AMERICA LATINA ?

La planeación del desarrollo económico y social surgió en América Latina en la década del 50 y, aunque influenciada en cierta forma por la planificación socialista burocrática, pretendió, con el aporte de la teoría keynesiana y de la naciente teoría del desarrollo, operar en un sistema económico de mercado y en un sistema político en camino

hacia la democracia.

En ese esquema no podía ignorar la existencia de oponentes políticos y de competidores económicos. Sin embargo, en su enfoque ignoró la existencia del otro y fue tan antidialéctica como la planificación del centralismo burocrático.

Esta planificación del desarrollo económico y social cayó en una flagrante contradicción: pretendió planificar en una realidad creativa, con oponentes activos y plagada de incertidumbre, con métodos de cálculo determinístico, exagerando el dominio del cálculo de predicción e ignorando la previsión.

Esta planificación ignora la existencia de actores sociales tales como partidos políticos, fuerzas sindicales y gremiales, organizaciones sociales, religiosas, empresariales, etc., e incluso, ignora al gran actor representado por la ciudadanía que en esta era desarrolla una actitud de reacción a las acciones contempladas en los planes. De paso, por ese camino teórico, desapareció el poder político como un recurso limitado, y todo se concentró tecnocráticamente en la eficacia económica y el desarrollo económico como medio para el desarrollo social.

Su enfoque era simple y atractivo: El Estado debe planificar y para que esa planificación sea efectiva, éste debe ser dominante, lo cual está garantizado porque el gobernante es producto de los resultados de un proceso electoral legítimo. Por lo que el gobernante no tiene que ocuparse de buscar poder (ya lo tiene). No hay problema de gobernabilidad, ésta ya está asegurada por el voto.

Bajo este enfoque, surgió en América Latina una generación respetable de planificadores idealistas de izquierda, duros críticos de la cuasidemocracia capitalista y con una visión "rosada" del mundo socialista que, inspirados al menos en parte en la ideología marxista, razonaban en el campo de la planificación como determinísticos. Hasta hoy, muchos de ellos siguen pensando que la planificación normativo-prescriptiva es una herramienta progresista al servicio de la transformación social.

Carlos Matus y Raúl Prebisch, entre otros destacados intelectuales latinoamericanos, pertenecieron a esta generación y lucharon por los ideales de justicia social. Según el propio Matus: "Esos ideales son irrenunciables, pero las herramientas de planificación que poseíamos

para alcanzarlos eran demasiado primitivas y la concepción del proyecto social estaba mal fundada".

Sin conciencia plena de su coherencia, esta generación reemplazó el siguiente pensamiento: "Los hombres hacen la historia, pero no en las circunstancias que ellos eligen", que pertenece a la dialéctica de Marx, por este postulado positivista y antidialéctico: "El Gobierno elige su plan y de él depende alcanzar los resultados que anuncia".

Así surgió y se expandió la planificación del desarrollo económico y social, con proyección determinística departamentalizada, economicista, fuera de contexto político, ignorante de la incertidumbre y las sorpresas del mundo real, sin oponentes, sin conflicto, sin relación con problemas prácticos concretos, prisionera del diagnóstico y del cálculo paramétrico. Su fracaso y su desviación tecnocrática eran inevitables.

Según Matus: "Si el hombre no manda sobre sus herramientas, entonces es esclavo de ellas. Tenemos el derecho de crear y escoger nuestro futuro, de pensar y razonar cómo queremos ser mañana. Por consiguiente, aquellos que creen que la direccionalidad del proceso social requiere de la razón humana, que valoran el mercado pero no son fanáticos, que intentan escoger sin suprimir o someter a sus oponentes, deben recrear la planificación como la herramienta de libertad más preciada del hombre, como la herramienta fundamental del político moderno. Esta nueva planificación, como herramienta de un actor en un sistema democrático, no puede ser determinística, debe ser dialéctica e interactiva. Sólo puede fundarse en la idea de un estrategia de un jugador que coopera y confronta con otros jugadores sin tratar de expulsarlos de la mesa de juego".

Ya no se trata de la planificación económica que se opone al mercado o intenta corregirlo o regularlo, sino de la planificación de la acción humana, de la acción política, de la planificación del dirigente que gobierna desde el Estado, desde la oposición o desde cualquier posición en el sistema social.

Es una planificación orientada a dominar la improvisación. Es la planificación que, para ser posible, no supone la existencia a priori de una alta gobernabilidad y, en cambio, se pregunta cómo está la gobernabilidad, favorable o desfavorable, para diseñar y aplicar métodos potentes que permitan lidiar con la complejidad de la realidad, plena de desinformación sobre múltiples variables, con incertidumbre, sorpresas y oponentes poderosos.

**TEMA 3: PLANEACION ESTRATEGICA
BAJO EL ESQUEMA DEL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL Y DEL GOBIERNO
FEDERAL (PROMAP)**



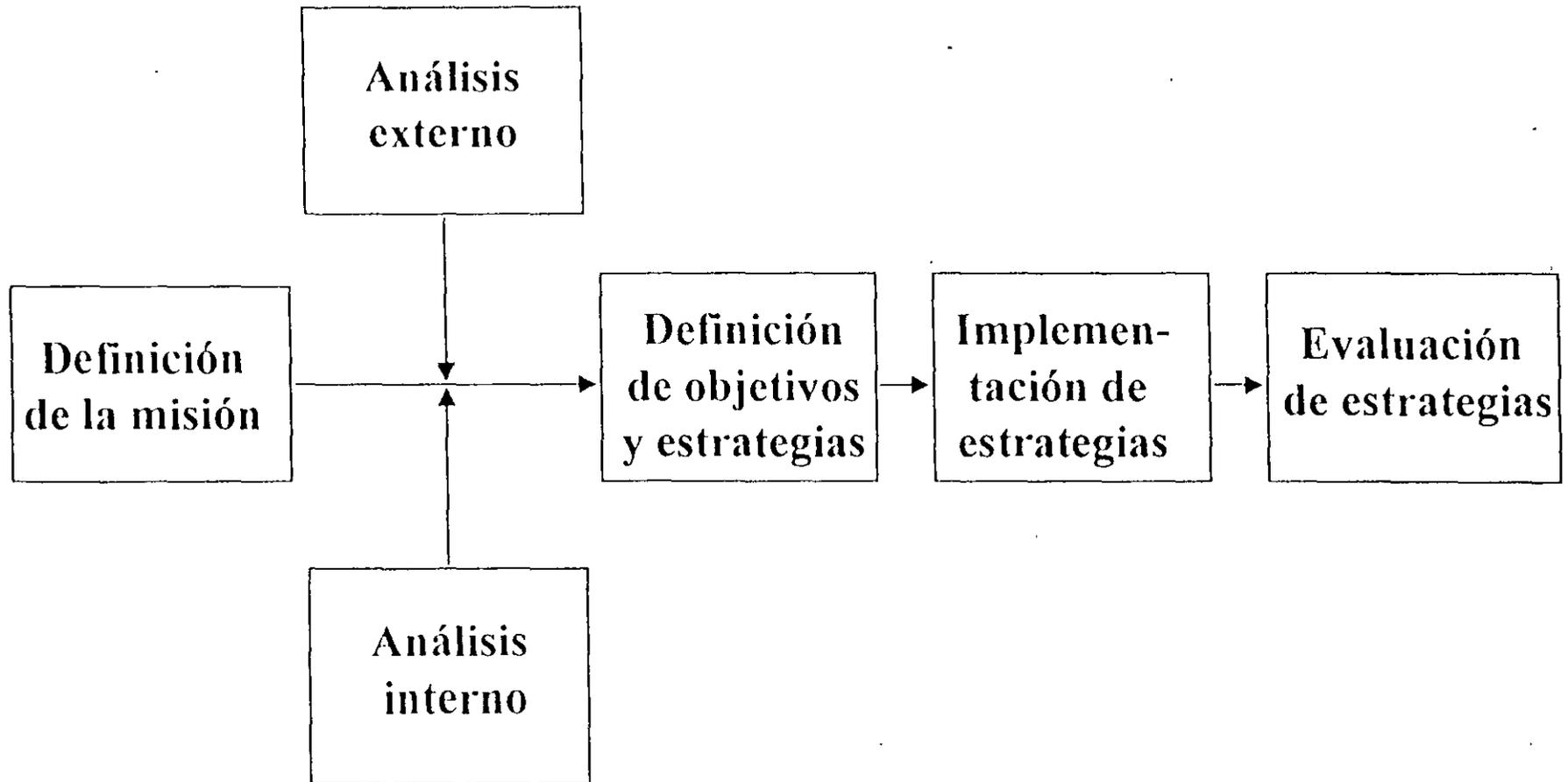
CIUDAD DE MÉXICO

PLANEACION ESTRATEGICA

Es un ejercicio a través del cual se pretende entender la realidad presente, proyectarla, diseñar los posibles escenarios futuros y desarrollar las estrategias para alcanzar los objetivos y la misión de la organización.



PROCESO DE PLANEACION ESTRATEGICA





CONSTRUYENDO LA MISION

- ¿Cuál es nuestra razón de ser?
- ¿Qué actividades justifican nuestra existencia?
- ¿Qué necesidades satisfacemos?
- ¿Hacia quienes dirigimos nuestro producto o servicio?
- ¿Cómo ofrecemos nuestro producto o servicio?
- ¿Qué aspiraciones tenemos para el futuro?



CIUDAD DE MÉXICO

CONSTRUYENDO LOS OBJETIVOS

Para cumplir nuestra misión:

¿Qué necesitamos hacer?

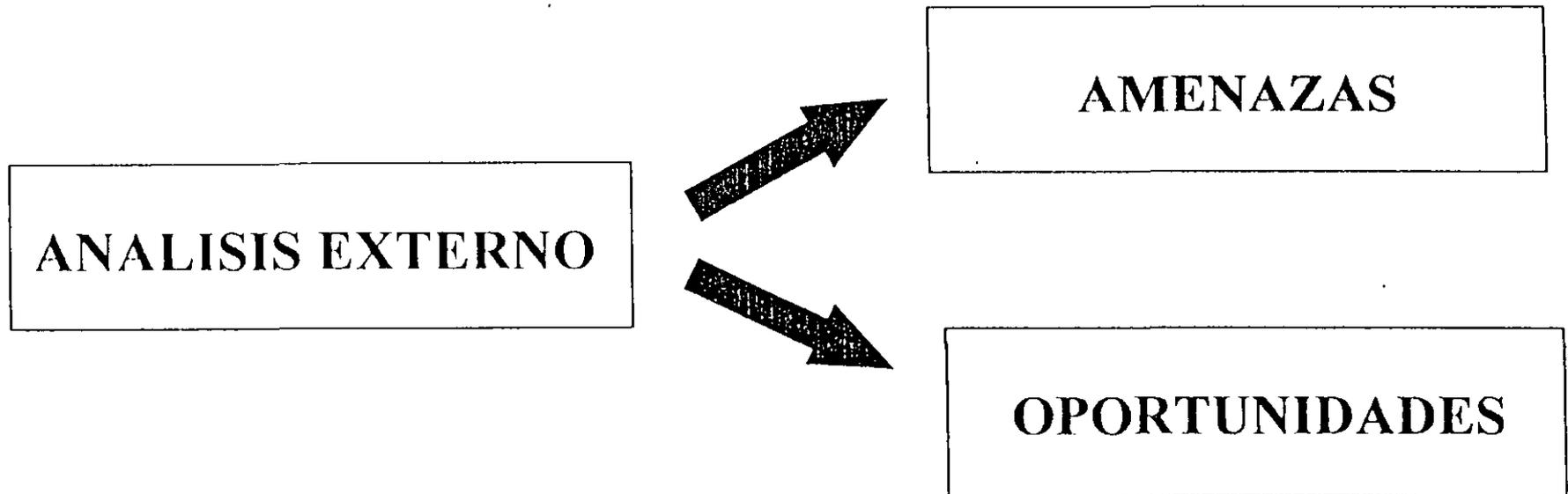
¿Cuánto necesitamos?

¿Adónde tenemos que estar?

y, además *¿cuándo*?



DIAGNOSTICO



20



AMENAZAS

Comercio ambulante

- Invasión de calles y banquetas
- Relación con actividades ilícitas

Seguridad Pública

- Incremento en robos en vía pública
- Aumento en asalto a bancos

Contaminación ambiental

- Parque vehicular antiguo
- Corrupción en el proceso de verificación vehicular

Coordinación metropolitana

- Crecimiento de problemas comunes en el área metropolitana
- Difícil coordinación de acciones con las delegaciones y los municipios conurbados

Etcétera....

OPORTUNIDADES

Apoyo social

- Reconocimiento al primer gobierno de la Ciudad electo democráticamente
- Apoyo de grupos sociales

Apoyo político

- Mayoría del PRD en la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- Apoyo de diputados y senadores del PRD en las respectivas cámaras

Recursos desaprovechados

- Recursos materiales y humanos disponibles para su aprovechamiento

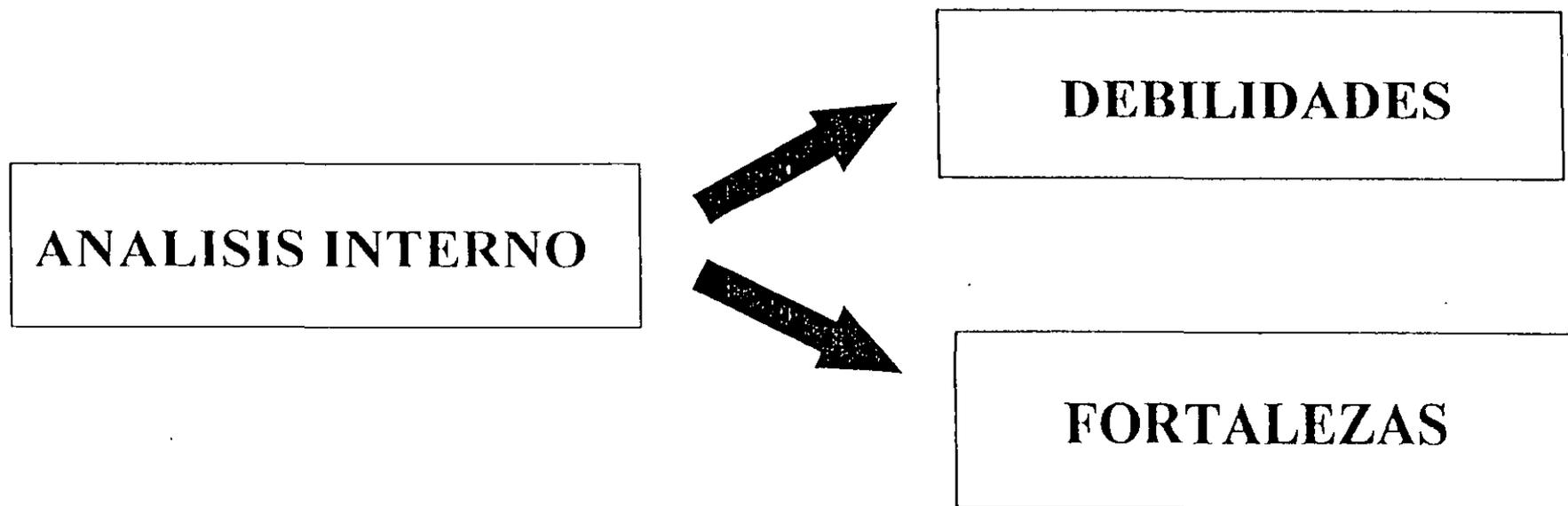
Alto potencial de autogeneración de recursos

- Aumento de recursos
- Mejoramiento de servicios

Etcétera....



DIAGNOSTICO



23



DEBILIDADES

Estructura organizacional

- Tortuguismo en la prestación de los servicios públicos
- Estructura inadecuada para las necesidades propias de la delegación

Infraestructura y Equipamiento

- Infraestructura desaprovechada
- Equipos y maquinaria obsoletos

Protección Civil

- Falta de coordinación en la aplicación de programas, políticas y líneas de acción para la protección civil
- Falta de personal, materiales, equipos y planes para enfrentar contingencias

Capacitación

- Falta de conocimiento de las operaciones administrativas
- Falta de motivación y bajos sueldos a especialistas.

Etcétera...



CIUDAD DE MÉXICO

FORTALEZAS

Mística de trabajo

- Honestidad y rechazo a la corrupción
- Respeto a la pluralidad

Liderazgo

- Firme liderazgo del Jefe de Gobierno

Perfil de funcionarios

- Alto nivel académico y preparación técnica de los funcionarios del gobierno

Etcétera...

25



CIUDAD DE MÉXICO

ESTRATEGIAS

Estrategias para reducir debilidades

Estrategias para ampliar fortalezas

Estrategias para aprovechar oportunidades

Estrategias para evitar efectos de las amenazas

26

EJEMPLO ILUSTRATIVO DE SINTESIS DE UN PLAN ESTRATEGICO DELEGACIONAL

ión

Obtener el reconocimiento de la ciudadanía como una administración que logró convertirse en un gobierno que la comunidad identificó como propio, gracias a que pudo, dentro del marco de la institucionalidad, responder a la demanda, servir y generar confianza, así como prestigiar el servicio público.

Misión

Gobernar con apego a derecho y en corresponsabilidad con el esfuerzo de la sociedad, promoviendo la participación, el impulso de sus iniciativas y el diseño de políticas públicas, en el horizonte de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y elevar su calidad de vida.

- Diseñar políticas públicas orientadas a contribuir con el mejoramiento efectivo de la calidad de vida.
- Prestar un servicio profesional, eficiente y eficaz, con rostro humano, a la altura de las expectativas de atención de la ciudadanía.

28

Objetivos:

- Hacer cumplir la ley en todos los órdenes de la vida social y de la administración pública.
 - Alentar la participación e impulsar las iniciativas de todos los sectores de la sociedad hacia el logro del bien común.
 - Impulsar una labor de concertación y un estilo de gobierno incluyente, respetuoso de la diversidad, marcado por la moderación y la tolerancia.
-

Oportunidades del entorno

- Expectativa de cambio por parte de la ciudadanía y confianza en que éste pueda ocurrir.
 - Legitimidad de un nuevo gobierno con amplio respaldo en las urnas.
 - Amplio consenso a favor de un gobierno de compromiso social y con apego a derecho.
 - Coyuntura política y social propicia para el diseño y ejecución de una nueva política pública.
 - Pluralidad social, política y cultural de los ciudadanos.
 - Existencia de organizaciones sociales y políticas.
 - Presencia de un vigoroso tejido social con arraigo comunitario a la historia y cultura local.
 - Disposición de la comunidad para participar organizadamente en la vida pública y colaborar con las autoridades.
 - Respaldo explícito de instituciones civiles, educativas, religiosas y empresariales al trabajo del gobierno.
 - Infraestructura adecuada para el potencial desarrollo industrial y comercial.
- Fondos financieros factibles de ser incentivados para apalancar el desarrollo económico y social local.
-

Amenazas del entorno

- Altos índices de violencia e inseguridad pública.
- Bajos salarios y minado poder adquisitivo, así como altos índices de desempleo y subempleo.
- Añeja demanda insatisfecha de servicios públicos y de tierra para vivienda, así como prevalencia de un cuadro caracterizado por enormes rezagos sociales.
- Carencia de agua potable, lo que impide un suministro adecuado a los requerimientos de la población.
- Cultura paternalista y clientelar de la población, hacia y desde liderazgos sociales y autoridades.
- Creciente deterioro del medio ambiente y de las reservas territoriales.
- Continuas invasiones, especialmente en la reserva territorial, que profundiza el problema de predios irregulares.
- Sobrecarga habitacional en todo el territorio, particularmente en zonas de alto riesgo y con dificultades orográficas para la dotación de servicios.

- Desenfrenado crecimiento del comercio informal, ligado a la simulación en la aplicación de normas para regularlo.

Fortalezas de la institución

- Capacidad para cumplir con la Misión del nuevo gobierno, aplicando tesón, calidad y espíritu democrático al servicio público.
- Cuadros directivos capacitados para conducir las tareas del gobierno.
- Capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas acordes a las necesidades y pluralidad de la población.
- Capacidad de innovar en el ámbito de la gestión pública, con base en un proceso de planeación estratégica.
- Capacidad para emplear al máximo, con eficiencia y eficacia, los exiguos recursos materiales y el potencial del personal.
- Compromiso de la nuevas autoridades para trabajar en forma honesta y profesional y responder al mandato de la población.
- Liderazgo de los nuevos cuadros políticos y administrativos a cargo de la delegación.
- Conocimiento y relación con importantes grupos sociales, políticos y empresariales que conviven en la demarcación.

- Trabajadores con experiencia acumulada y vocación de servicio que vienen desde anteriores administraciones.
- Capacidad instalada en infraestructura y equipo para realizar la tarea.

W
h



Deficiencias de la institución

- Escaso presupuesto que limita la adecuada atención de las demandas sociales y la expansión de la oferta de servicios y obras.
- Infraestructura y equipo en malas condiciones y distribuido desigualmente.
- Recursos humanos mal pagados y con serios requerimientos de capacitación. Carencia, en particular, de cuadros de nivel medio.
- Inadecuada estructura orgánica que posibilita la duplicidad de funciones, la desarticulación de las diversas instancias y una mala distribución de las cargas de trabajo.
- Enraizada práctica laboral que propicia una cultura de simulación.
- Inexistencia de un sistema de planeación, así como de mecanismos de control, seguimiento y evaluación de la acción.
- Escasa cultura organizacional para trabajar en equipo y de manera coordinada, que se traduce en una deficiente comunicación tanto al interior de la delegación, como con el gobierno central.

- Ausencia de una política de comunicación al que dimensiona el esfuerzo de la delegación en la opinión pública.

Retos y Estrategias.

El Diagnóstico del entorno y de la institución plantean un conjunto de retos que es necesario superar para poder cumplir con la Misión y los propósitos del Plan Estratégico de la delegación.

Se requiere una estrategia para ubicar el cómo enfrentar las dimensiones de la tarea que implica la valoración que arroja ese análisis. Esto es, un conjunto de líneas fuerza que se consideran las más adecuadas para imprimir direccionalidad a la acción con el objetivo de conseguir lo que se plantea la Misión.

Las líneas estratégicas constituyen los postulados fundamentales sobre los que el conjunto de la delegación orientarán sus áreas, programas y proyectos específicos.

A continuación se presentan los retos y líneas estratégicas que se desprenden de ese diagnóstico, tanto en términos del entorno como de la institución.

Los estratégicos del entorno

Los retos estratégicos son los siguientes:

- **Responder a las expectativas ciudadanas sobre el nuevo gobierno.** La ciudadanía requiere que las nuevas autoridades demuestren capacidad de gobernar, así como una manera diferente de enfrentar los problemas y ofrecer soluciones.
- **Alentar la participación ciudadana.** Es necesario redefinir la actual relación gobierno/ciudadanía, lo cual pasa por incorporar a ésta a todas las acciones de gobierno. Es tarea de las autoridades crear las condiciones para que esta participación se haga posible.
- **Generar una nueva cultura política.** Se requiere pasar de la prevalencia de los intereses de grupo y la política clientelar, a una situación en la que organizaciones y grupos se incorporen constructivamente al esfuerzo de las autoridades en un marco de corresponsabilidad y respeto a la diversidad.
- **Generar confianza en la ciudadanía.** Es necesario que la ciudadanía perciba que el gobierno está siendo consecuente con el mandato de las urnas. Ofrecer resultados concretos, en el marco de un compromiso con la sociedad y de gobernar con apego a derecho, es lo que demanda la ciudadanía.
- **Elevar los niveles de calidad de vida de la población.** La situación de rezago exige diseñar políticas públicas que incidan efectivamente en el mejoramiento de la calidad de vida, sobre todo de aquellos sectores tradicionalmente más desprotegidos.
- **Reducir los índices de inseguridad pública.** La demanda de seguridad es la más importante de los iztapalapenses. Se exige al gobierno revertir los índices delictivos y generar condiciones de tranquilidad, orden y paz pública.
- **Elevar el suministro y la calidad del agua potable.** La insuficiencia de la red secundaria de agua potable y las características del terreno obligan a realizar un uso eficiente de los recursos gubernamentales, pero además a impulsar acciones dirigidas a elevar el suministro, la calidad, y la mejor distribución del vital líquido.
- **Incrementar la cantidad y la calidad de los servicios.** Resultan insuficientes y de calidad inadecuada los servicios que tradicionalmente ha prestado la delegación. Es necesario para responder a la demanda de la ciudadanía ampliando la prestación y calidad de éstos.
- **Preservar el medio ambiente y ordenar y limitar el crecimiento urbano.** Iztapalapa presenta un enorme deterioro ambiental que requiere acciones inmediatas de reconstitución ecológica, así como medidas que garanticen el control y resguardo de la reserva territorial de la delegación.

- **Aprovechar las oportunidades que ofrece Iztapalapa para hacer negocios.** Existe una capacidad instalada en infraestructura urbana que debe ser aprovechada para la expansión de la industria, el comercio y los servicios. Imprimir dinámica a la economía local y crear fuentes de empleo, exige propuestas puntuales de parte del gobierno.
- **Regular el comercio ambulante.** La expansión del comercio ambulante exige acciones de inmediatas reordenamiento, que permitan el rescate de los espacios públicos, así como un trabajo de concientización que desactive la explosividad social y política que conlleva este problema
- **Reposicionar la imagen de Iztapalapa.** Es necesario un cambio cualitativo en la imagen de la demarcación, por lo que se requiere pasar de ser símbolo en la opinión pública de traspaso y nota roja, a símbolo de desarrollo y dignidad.

neas estratégicas ante el entorno

Las líneas estratégicas que se identifican son las siguientes:

- **Establecer una nueva relación entre gobierno y sociedad.** Retirar los obstáculos que impiden establecer relaciones de confianza entre el gobierno y la ciudadanía, mediante el diálogo, la consulta ciudadana, la información transparente y la entrega de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.
- **Potenciar la participación de la ciudadanía.** Estimular la participación con todos los actores sociales deseosos de participar en el desarrollo y hacer realidad el cambio de nuestra delegación, para responder a la confianza depositada en el nuevo gobierno. El gobierno fomentará el establecimiento de vínculos institucionales que alienten una relación constructiva y convendrá acciones conjuntas que faciliten la participación de la ciudadanía y sus organizaciones.
- **Elevar la calidad de vida de la población.** Enfrentar con decisión las diversas necesidades de salud, educación y cultura. El vínculo entre estas dimensiones del desarrollo es condición para romper el círculo vicioso de la pobreza. El diseño y ejecución de políticas públicas adecuadas en estos ámbitos es fundamental para imprimir calidad a la participación e impulsar adecuadamente acciones en materia económica, de seguridad pública y de dotación de infraestructura.

- **Combatir la violencia y la inseguridad pública.** S. guardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicas. El combate a la violencia y la inseguridad pasa por generar confianza, sentido de corresponsabilidad y alentar la participación ciudadana, así como elevar la calidad y la eficiencia del servicio público en materia de seguridad.
- **Elevar la calidad y el suministro de agua potable.** Asegurar el suministro, utilización y distribución adecuada del vital líquido. Además del impulso a la obra pública apropiada, se requiere desarrollar iniciativas que repercutan en un volumen mayor de suministro (léase, erradicar las fugas de agua) y en una mejor calidad (instalación de filtros, etc.). En este sentido se requiere la aplicación de sistemas de control, evaluación y aseguramiento de la calidad del servicio, así como campañas en contra de la corrupción y del desperdicio.
- **Profundizar la cobertura y calidad de los servicios y las obras en las zonas con más alta marginación.** Aplicar una política de expansión de obras y servicios de acuerdo con la disponibilidad de recursos y la prioridad de acciones en la perspectiva de beneficiar al conjunto de la comunidad. Al respecto, la complementariedad de las acciones entre ciudadanía y gobierno será clave para responder a la demanda legítima de servicios.
- **Regularización de la tenencia de la tierra.** Avanzar en la regularización de la tenencia de la tierra en concertación con las comunidades. La regularización de la tierra es un problema de enormes alcances sociales y políticos que requiere atención inmediata del gobierno.

- **Protección de las reservas territoriales.** Preservar y vigilar las reservas territoriales, así como detener los procesos de invasión aplicando la ley y conciliando el interés público con el social.
- **Rescate ambiental.** Impulsar acciones de mantenimiento y protección de áreas verdes, en especial de la Sierra de Santa Catarina y Cerro de la Estrella, así como de manejo de desechos industriales y tratamiento de aguas.
- **Atraer nuevas inversiones y estimular la economía local.** Promover la inversión dirigida a establecer nuevas empresas y comercios en la delegación. Se buscarán alternativas de inversión conjunta que impacten en el desarrollo económico, social y medio ambiental de la demarcación, con la prioridad de favorecer la creación de nuevas fuentes de trabajo. En paralelo, se aplicarán medidas estrictas de reordenamiento del comercio informal, para que éste se apegue a sus responsabilidades sociales y fiscales.

os estratégicos de la institución

Los retos estratégicos de la institución son los siguientes:

- **Elevar la capacidad técnica y operativa de las acciones del gobierno.** Se requiere, para elevar la calidad del servicio, fortalecer el liderazgo de mandos medios y superiores responsables de realizar las acciones del gobierno.
- **Instaurar una nueva cultura laboral y de servicio público.** El buen funcionamiento de la delegación requiere superar viejos hábitos laborales y una renovada disciplina de trabajo que permita la utilización óptima de los recursos delegacionales.
- **Erradicar la corrupción.** La confianza de la ciudadanía hacia el gobierno pasa por erradicar la utilización de los recursos públicos para fines privados, por ofrecer cuentas claras y por hacer transparente la administración del gobierno.
- **Establecer un sistema de planeación, control, seguimiento y evaluación de todas las acciones.** Se requiere sacar a la delegación de la lógica burocrática de contención y administración del conflicto, para pasar a una concepción y operación enmarcadas en la Plan Estratégico de la delegación.
- **Capacitación del personal.** Se requiere impulsar programas de capacitación de acuerdo con los

requerimientos específicos de cada área, así como establecer una política de desarrollo de mandos medios, para elevar el nivel de profesionalización del personal y mejorar el servicio.

- **Ampliar el presupuesto y hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos financieros y materiales.** Se requiere ampliar la capacidad de respuesta de la delegación ante las demandas sociales, tanto desde el punto de vista de la capacidad operativa de las áreas como de los recursos que requiere la realización de acciones específicas.
- **Contar con una política de comunicación social activa y eficaz.** Se requiere de un trabajo profesional de comunicación social que dimensione el esfuerzo del gobierno y mantenga el punto de vista de éste en el escenario político.
- **Establecer un mecanismo de comunicación permanente y eficaz con el gobierno central.** Se requiere la creación de canales institucionales que propicien el flujo de información para mantener en sintonía el esfuerzo delegacional con las orientaciones centrales. Asimismo es necesario sensibilizar a las autoridades centrales de los requerimientos y problemática del gobierno delegacional en cada una de sus áreas.
- **Elevar la capacidad operativa de las subdelegaciones territoriales.** Se requiere una mayor coordinación de las subdelegaciones territoriales con las instancias centrales, para que las primeras eleven su capacidad operativa y hagan más eficiente el servicio que prestan.

38

Líneas estratégicas de la institución

Las líneas estratégicas de la institución son las siguientes.

- **Elevar la capacidad de respuesta del gobierno.** Incrementar la cantidad y la calidad de los servicios que son responsabilidad de la delegación para responder a la demanda ciudadana y elevar su calidad de vida.
- **Fomento de una nueva cultura laboral.** Cumplir con las metas de calidad y eficiencia del gobierno, mediante la profesionalización y aseguramiento de la calidad en todos los niveles y funciones de trabajo. Esto implica establecer nuevas exigencias laborales y esquemas de funcionamiento en equipo.
- **Combate contra la corrupción.** Aplicar, con estricto apego a las disposiciones legales, medidas correctivas por faltas administrativas, sin distingo alguno de jerarquías y responsabilidades, así como hacia todos los actos de corrupción en contra de la ciudadanía y del erario público.
- **Establecer un sistema de planeación y evaluación institucional.** Mantener en activo al Comité de Planeación para establecer los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del Plan estratégico, así como instituir la disciplina que exige este trabajo en todos los responsables de área.
- **Reconceptualizar el trabajo administrativo.** Colocar a la administración, en el marco de la normatividad vigente, en la lógica de cumplir de manera oportuna con los requerimientos del resto de las áreas. Las estructuras administrativas no son un fin en sí mismo, sino instrumentos que deben estar orientados en el sentido de satisfacer los requerimientos de las áreas que operan el servicio al público.
- **Diseño y operación de mecanismos de control y seguimiento de gastos, inversiones, licitaciones, obras, servicios y atención al público.** Asegurar la transparencia y auditabilidad del uso de los recursos públicos y su calidad, en cualquiera de sus formas y dimensiones, mediante la instalación de un comité de aseguramiento de la calidad en la prestación de los servicios públicos y el impulso de redes de comunicación informática.
- **Ampliar y racionalizar el uso de recursos y equipos.** Enfrentar la carencia de recursos y modernizar la atención a la demanda ciudadana. A través de la mejora del desempeño laboral y mediante el incremento y modernización de los sistemas informáticos y de comunicación entre las áreas de trabajo, se busca garantizar que, con eficiencia y eficacia, se haga un buen uso de los recursos públicos.
- **Diseño de una política de comunicación social.** Posicionar a la delegación en los medios de difusión, con base en una estrategia de promoción y construcción mensajes que dimensionen los logros de la delegación y mantenga informada a la opinión pública del desempeño general del gobierno.
- **Elevar el nivel profesional del personal.** Impulsar un esfuerzo de capacitación a todos los niveles de la estructura. Se trata de

elevar, de acuerdo con requerimientos específicos de cada área, la capacidad técnica y nivel profesional del personal para ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.

- **Fortalecer la coordinación interna.** Establecer mecanismos de información que estimulen la coordinación tanto entre las instancias delegacionales centrales, como entre éstas y las territoriales.

Áreas de Trabajo.

En este apartado se presenta el conjunto de las áreas a partir de las cuales se organiza el trabajo de la delegación.

Cada área, desde su propia perspectiva, traduce de manera operativa los propósitos institucionales.

A continuación se expone la Misión, los Objetivos y las Líneas estratégicas específicas de cada una de ellas.

A partir de estas orientaciones se elaboraron los programas y proyectos que estructuran el Plan Operativo Anual.

Es importante hacer mención que, dada la problemática sustancial de la Delegación en algunos aspectos, este gobierno se vio en la necesidad de crear algunas áreas de trabajo, que si bien aún no tienen la aprobación por parte de la Oficialía Mayor están funcionando formalmente.

Estas son el Área de Desarrollo Económico, la Coordinación Delegacional de Seguridad Pública y la Coordinación del Medio Ambiente.

Por otro lado, la estructura operativa de la Delegación, en las actuales condiciones no es funcional para los requerimientos y necesidades de la sociedad, por lo que hemos iniciado un proceso de transformación y adecuación de la estructura orgánica con objeto de mejorar la gestión pública.

Misión

Apoyar el desarrollo del sector empresarial, en todos sus niveles, a través de acciones que estimulen la inversión, brinden asesoría y pongan al alcance los programas institucionales, públicos y privados, que tiendan a fortalecerlo.

Objetivos

Impulsar el desarrollo del sector empresarial en todos sus niveles.

Promover y facilitar la inversión privada en el campo de la producción, el comercio y los servicios.

Asesorar a los empresarios en todos aquellos aspectos, legales y normativos, que faciliten su actividad.

Acercar y coordinar los programas de instituciones públicas y privadas encaminados a beneficiar a las empresas en todos sus niveles.

Generar y difundir información económica que sea de utilidad para los empresarios.

Consultar y concertar con el sector empresarial las acciones del gobierno delegacional en materia de desarrollo económico.

Líneas estratégicas

Contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la comunidad mediante el fomento del empleo y la implementación del programa de Abasto Popular.

Diseñar programas de celebración con los Centros de Educación Superior para vincularlos con las actividades de fomento económico de la Delegación.

Impulsar la participación de las asociaciones y grupos empresariales a través de foros económicos, ferias, misiones y el Comité de Fomento Económico Delegacional.

Promover las inversiones en nuevas tecnológicas que consideren criterios ecológicos.



METAS 1998



AREA DE TRABAJO: Subdelegación de Desarrollo Económico

PROGRAMA: Apoyo a las Familias

LINEA ESTRATEGICA: Contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la comunidad mediante el fomento del empleo y la implementación del programa de Abasto Popular.

SUBPROGRAMA:

PROYECTO	META DE PROYECTO		UBICACION		POBLACION BENEFICIARIA	COSTO ESTIMADO
DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD				

Apoyar el abasto popular de productos de consumo básico	Bodegas	7			Población de escasos recursos	105,000
Seminario de apoyo a microempresas	Seminario	1		Por definirse		15,000

ca: Programa Alianza para el Bienestar

Misión

Propiciar que los grupos más pobres participen en el mejoramiento de su calidad de vida, mediante la obtención de infraestructura y los servicios urbanos básicos, estímulos para la educación primaria y su incorporación a actividades de salud, cultura y deporte.

Objetivos

Fomentar la participación activa y responsable de los grupos más pobres de la comunidad en todas las acciones del Programa.

Elevar la calidad y la cantidad de la infraestructura y los servicios urbanos básicos en las zonas que carecen de ellos o que han sufrido un severo proceso de deterioro.

Proporcionar estímulos que faciliten el acceso y permanencia a la educación primaria de la población más pobre.

Estimular la incorporación de la población más pobre a actividades de salud, cultura y deporte.

Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en las unidades habitacionales.

Concertar con las instituciones de la sociedad civil su incorporación y apoyo al Programa.

Línea estratégica del área

Realizar los trabajos del Programa conforme a la normatividad, con calidad y precisión.



AREA DE TRABAJO: Coordinación del Programa Alianza para el Bienestar

PROGRAMA: Asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales

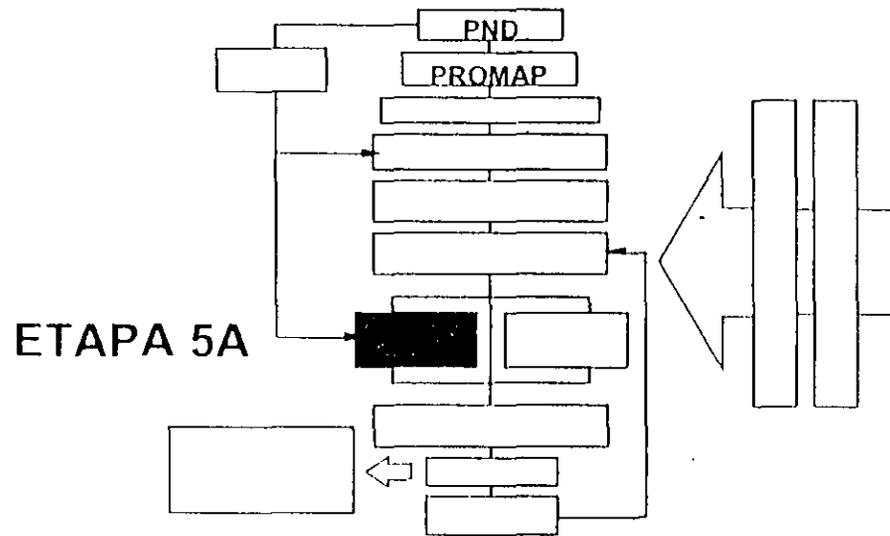
LINEA ESTRATEGICA: Realizar los trabajos del Programa conforme a la normatividad, con calidad y precisión

SUBPROGRAMA: Seguridad y protección social

PROYECTO	META DE PROYECTO			UBICACION	POBLACION BENEFICIADA	COSTO ESTIMADO
	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDAS	CANTIDAD			

Otorgar despensas a niños en solidaridad	Despensas	11,520	20 escuelas	960 niños	266,400 00*
Otorgar ayudas a maestros jubilados y pensionados	Becas	40	20 escuelas	40	172,800 00* * El costo de este programa representa el 50% para la Delegación, el porcentaje restante lo cubre SI-DFSOI

45



46

ETAPA 5A

Nivel Directivo

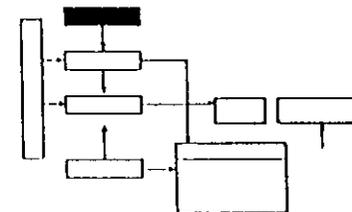
PLANEACION ESTRATEGICA

Guía Técnica

EL PROCESO DE PLANEACION ESTRATEGICA RESPONDE A LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

47





MISION

La misión define la esencia o razón de ser la unidad responsable y describe el propósito principal de ésta.

Por medio de la Misión:

- Se integran los esfuerzos hacia un objetivo común.
- Se define el campo de especialidad.
- Se delimitan las fronteras de responsabilidad.
- Genera cohesión, motivación y compromiso con la Institución.

¿Cómo se define la Misión?

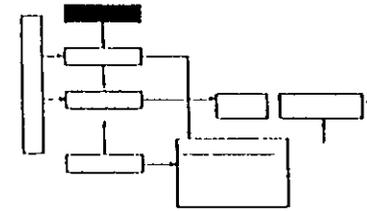
1-
∞

Existen diversas metodologías para el desarrollo de la Misión. Una de ellas muy práctica y sencilla es la que recomendamos y consiste en responder a las siguientes preguntas:

- ¿Quién es? Identidad de la Dirección General
- ¿Qué se hace?
- ¿Para quién se hace?
- ¿Para qué se hace?
- ¿A través de qué se hace?

La misión se crea con el Director General y su equipo de trabajo, revisando que cumpla con el marco legal de la Institución o Unidad responsable.

La misión debe ser difundida en toda la organización y publicada en sus instalaciones en lugares estratégicos.



Ejemplos de Misión

ENTIDAD FEDERATIVA

“El Gobierno del Estado es una institución de servicio dedicada a procurar el balance social y regular el desarrollo del Estado, administrando los recursos con transparencia, eficiencia, eficacia y manteniendo la paz social dentro del marco jurídico, para elevar la calidad de vida de los ciudadanos”.

CONTRALORIA DE LA SSA

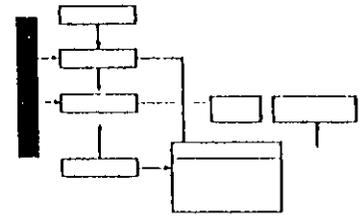
“Es el órgano de control de la SSA responsable de vigilar, a través de normas, técnicas de control y auditorías, la correcta utilización de los recursos humanos, materiales y financieros; coadyuvando con la administración a promover la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios de salud.”

Veamos como quedan contestadas las preguntas en el caso del primer ejemplo:

¿Quién es?	Una institución de servicio
¿Qué hace?	Dedicada a procurar el balance social y regular el desarrollo del estado
¿Para quién lo hace?	Para los ciudadanos
¿Para qué lo hace?	Para elevar la calidad de vida de los ciudadanos
¿A través de qué lo hace?	Administrando los recursos, con transparencia, eficiencia, eficacia y manteniendo la paz social dentro del marco jurídico

49

¿Cómo se define la Visión?



VISION

La visión es una imagen mental de los líderes que representa un escenario futuro altamente deseado de la Unidad Responsable.

- Comunica la idea de lo que la Unidad Responsable debe llegar a ser.
- Describe cómo va a operar y qué resultados debe obtener.

EJEMPLO DE VISION

VISION FONACOT

Ser una institución reconocida por brindar el mejor servicio de financiamiento a los trabajadores para la adquisición de bienes de consumo y servicios, que les permita mejorar su calidad de vida.

Para ello, deberá ser autofinanciable, con alto nivel de productividad, amplia y estratégica cobertura nacional, operación dinámica, flexible, apoyada en una infraestructura computacional y de comunicaciones vanguardista, lo que permite tener la información en línea con nuestras delegaciones, los centros de trabajo, las instituciones financieras y establecimientos afiliados.

Asimismo, contar con una estructura organizacional que se adapte rápidamente a los cambios que el entorno exige, con personal honesto, comprometido con la institución y orgullosos de su labor.

Factores clave para el establecimiento de la Visión

- La visión debe ser formulada por el líder, debe ser coherente y convincente.
- El escenario futuro deseado debe considerar **fundamentalmente**, la satisfacción de las necesidades de los diferentes usuarios y beneficiarios (derivado directamente de la misión: Qué se hace y para quién se hace).
- Debe describir cómo la organización estará estructurada y qué estará haciendo para lograr el cumplimiento de su misión.
- La descripción de la visión debe ser amplia y detallada, las generalidades no bastan para darle dirección a la misma. Es muy conveniente saber el ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Cuándo? y ¿Por qué?, de manera más precisa de tal forma que permita a los integrantes del grupo, saber cuál va a ser su aportación en el logro de la misma.
- La visión debe ser positiva y alentadora, que invite al desafío y la superación y justifique un esfuerzo extra de la organización.
- La visión debe ser compartida y apoyada por su equipo. Esto le da sentido de dirección.

En el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales está plasmada la visión o escenario futuro deseado para los diferentes ámbitos en el desarrollo de nuestra sociedad.

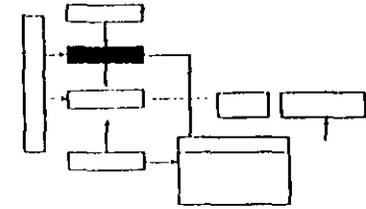
Es el resultado de un cuidadoso diagnóstico y de una amplia consulta popular que recopiló las aspiraciones y demandas de los diferentes sectores: *...trabajadores del campo y la ciudad, jóvenes y mujeres de las comunidades indígenas y los grupos populares, de los científicos e intelectuales, de los maestros, los estudiantes, los empresarios y la población en general...*

Por lo anterior, el análisis del PND y los Programas Sectoriales correspondientes son pilar fundamental para el establecimiento de la visión.

La visión es indispensable para que el líder transmita y contagie a su equipo de la necesidad de un cambio. A través de la visión el líder comunica a la organización, por qué el estado de cosas actual ya no funciona, hacia dónde va encauzado el cambio y los beneficios que se obtendrán con él.

Recomendaciones para el establecimiento de la Visión

1. Es un trabajo en equipo entre el líder y sus colaboradores
2. El equipo revisa los conceptos sobre visión y de ser posible, se proyecta la película "El poder de una visión" y se analiza su contenido
3. Posteriormente es importante que el grupo haga una reflexión sobre las formas en que se está tratando de lograr la misión, los resultados que se están obteniendo y los aspectos con los que el grupo no está satisfecho (sobre los resultados)
Una vez hechos los comentarios, el grupo puede trabajar en forma individual en el establecimiento de su propia visión, o bien lo pueden hacer por parejas.
4. Al terminar cada persona el establecimiento de su visión, la comparte con el grupo total. Sería muy útil tener las visiones escritas en hojas de rotafolio y colocarlas a la vista de todos.
5. Se produce al consenso grupal en el caso de la visión, los escenarios propuestos por cada persona o pareja se van adicionando; la excepción en el caso de planteamientos que sean opuestos entre si, sobre los cuales el grupo analizará y decidirá el escenario más conveniente.
6. Finalmente se presenta la visión completa para que el grupo decida si representa lo que quisieran lograr.



¿Cómo se identifican los objetivos estratégicos?

Objetivos Estratégicos del Programa / Actividad Institucional

- Son los objetivos definidos en los programas sectoriales, especiales de la UR, indispensables para el cumplimiento de la misión.
- Se desprenden también de las actividades institucionales y expresan en forma concreta lo que se pretende alcanzar para coadyuvar al cumplimiento de la Misión.

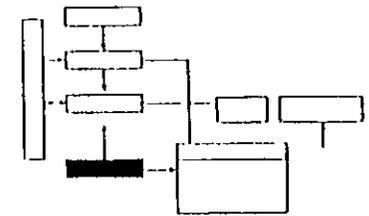
EJEMPLOS

Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000

Subprograma. Infraestructura Carretera.

Objetivos Estratégicos:

1. Conservar y reconstruir las carreteras libres para abatir los costos de transporte; elevar la seguridad y la calidad del servicio; así como para prolongar la vida útil del patrimonio vial federal.
2. Modernizar y ampliar la red federal a fin de extender la cobertura de las carreteras de altas especificaciones; mejorar los accesos a ciudades, aeropuertos, puertos y fronteras, para propiciar la interconexión eficiente con otros modos de transporte y facilitar la continuidad de la circulación vial a lo largo de la misma.
3. Impulsar y apoyar la conservación, reconstrucción y ampliación de los caminos rurales para coadyuvar al desarrollo económico y social de las pequeñas comunidades; facilitar su acceso a los servicios de salud y educación; generar empleos e inducir el intercambio de productos y servicios.



Análisis Estratégico

Existen diversos métodos para realizar diagnósticos estratégicos. En este caso, recomendamos realizar el análisis desde dos perspectivas:

- A) Análisis del desempeño actual de la organización.
- B) Análisis de FODAS (fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades)

A) Análisis del desempeño actual de la organización

1. Este análisis implica identificar las principales estrategias que la unidad responsable está siguiendo para el cumplimiento de su misión y los resultados obtenidos en **términos cuantificables** para posteriormente, emitir una conclusión sobre la efectividad de dichas estrategias, en relación a los resultados obtenidos. Dado que en esta etapa del proceso ya se tienen establecidos los indicadores estratégicos, sería importante comparar el desempeño actual de la organización vs. las metas comprometidas y la ideal.
2. Listar los principales servicios que la Unidad Responsable otorga y en qué medida se está cumpliendo con los estándares que el cliente necesita. Posteriormente se clasifican los servicios en los que están cumpliendo con la calidad requerida y los que requieren mejorar.

B) Análisis de FODAS

El análisis de FODAS permitirá a la Unidad Responsable, identificar las fuerzas, debilidades, amenazas y oportunidades, que tiene actualmente como sistema y que determinan su capacidad para responder al cumplimiento de su misión.

54

¿Cómo se realiza el análisis de FODAS ?

Determinando las fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas(riesgos), de acuerdo a las siguientes definiciones:

Fuerzas

Son todos los aspectos positivos que están presentes en la organización y que facilitan el otorgamiento de servicios de calidad.

Debilidades

Son todas aquellas condiciones que dificultan el óptimo funcionamiento de la organización para otorgar servicios de calidad

Oportunidades

Son características o recursos de la organización o del entorno que actualmente no se están aprovechado y que pueden capitalizarse en favor de los objetivos buscados.

Amenazas (Riesgos)

Son situaciones potenciales internas o del entorno, que de ocurrir pueden ocasionar problemas para el cumplimiento de la Misión de la Unidad Responsable y en la calidad de los servicios.

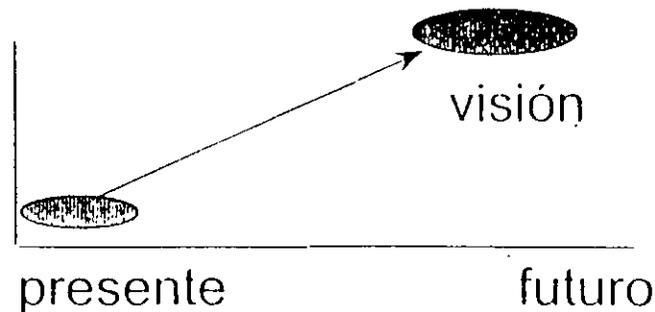
55

El análisis de FODAS puede realizarse considerando las siguientes cuatro categorías:

- **Potencial Humano:** experiencia y suficiencia en recursos humanos
- **Capacidad de proceso:** Infraestructura y tecnología con la que cuenta la Unidad Responsable para el cumplimiento de su misión.
- **Situación financiera:** recursos asignados para el cumplimiento de su misión y /o posibilidades de fuentes de financiamiento y generación de recursos.
- **Coordinación con otros Sectores de Gobierno y de la Sociedad:** Involucramiento y convenios con diferentes sectores.

IDENTIFICACION DE LOS PROYECTOS

Una vez realizado el análisis organizacional sobre la situación actual de la Unidad Responsable, se requiere definir los "cómos" para el logro de los objetivos estratégicos y de la visión.



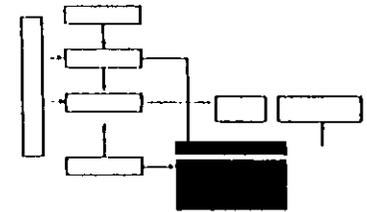
La definición de dichos "cómos" requiere un enfoque muy abierto, crítico y creativo, que permita generar mecanismos que resulten verdaderamente efectivos. Esto implica hacer un cuestionamiento básico a la manera en que se están haciendo las cosas.

La orientación de las acciones debe ir en concordancia con las nuevas tendencias que se centran en la consecución de resultados:

- No ocuparse solamente de prestar servicios, sino de **involucrar** a todos los sectores (público, privado y voluntario) en acciones que resuelvan los problemas de su comunidad.
- Delegar poder en la comunidad.
- Ofrecer diferentes opciones a los clientes o beneficiarios: diversidad de viviendas, de programas de capacitación, de opciones de servicios de salud.
- Prevenir los problemas antes de que surjan, en lugar de prestar los servicios después de los hechos.

Por otra parte, es importante revisar las estrategias y líneas de acción establecidas en los programas sectoriales, como una fuente importante para derivar los proyectos.

"La selección de estrategias es tan importante que se ha considerado que una institución puede tener éxito, aún cuando tenga fallas en su operación, si sus estrategias son las adecuadas; pero difícilmente tendrá éxito con estrategias equivocadas, aún cuando sea muy eficiente en su operación".



Identificación de proyectos

¿Cómo se puede lograr?

Cuestionamientos

Se requiere contestarse preguntas tales como:

- ¿Cuáles son las estrategias principales seguidas hasta ahora?
- ¿Qué resultados nos han generado?
- ¿Cuáles son las fuerzas Institucionales?
- ¿Cuáles son sus debilidades?
- ¿Qué oportunidades pueden capitalizarse?
- ¿Qué riesgos tenemos que considerar?
- ¿La manera en que estamos haciendo las cosas, es la mejor manera de hacerlas?
- ¿Qué otras alternativas podríamos adoptar?
- ¿Hacer lo que hacemos es verdaderamente parte de nuestra misión?
- ¿Cómo podemos involucrar más a la sociedad?

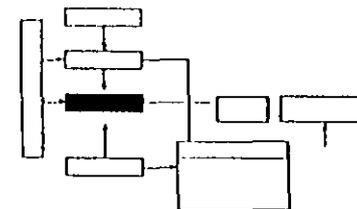
Planteamientos

Estrategias principales a seguir

Proyectos

¿Qué se quiere lograr?

- Objetivos
- Indicadores
- Metas



Indicadores Estratégicos

El establecimiento de indicadores proporciona a la dependencia o entidad una **gran claridad de los resultados** que deben lograrse, para considerar que ha cumplido exitosamente con los programas o actividades institucionales, derivadas de su Misión.

Asimismo, sirven para fijar el rumbo en la Institución y alinear todos los esfuerzos para el logro de las metas de cada indicador.

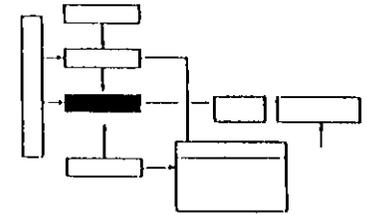
*A diferencia del sistema actual de planeación gubernamental en el que se establecen Metas como medición de **tareas o actividades**, los **indicadores estratégicos** se orientan a medir los **resultados generados** por la realización de dichas tareas o actividades y su impacto en el logro de los objetivos.*

Este cambio en la estrategia de medición de desempeño de los programas gubernamentales está alineado con el esfuerzo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para modernizar el Sistema Presupuestario y mejorar el rendimiento social de los recursos fiscales, permitiendo una mejor toma de decisiones en los ámbitos de planeación y ejecución del gasto.

En resumen permiten:

1. Saber en qué medida la Unidad ha logrado sus objetivos, en función de los resultados de los Programas Sectoriales y/o Especiales y del cumplimiento de sus actividades institucionales.
2. Medir el impacto de las estrategias en el logro de los objetivos.
3. Identificar qué tan eficientemente se están utilizando los recursos.
4. Tomar decisiones: corregir el rumbo, implementar nuevas estrategias, reorientar los recursos.

59



¿Qué son, para qué sirven y cómo se definen los Indicadores Estratégicos?

Un indicador es una medida indirecta sobre aspectos no directamente mensurables. Por ejemplo la salud, la educación, el bienestar social, el desarrollo económico, etc.

Los propósitos de los programas de Gobierno, expresados a través de sus objetivos estratégicos, no son posibles de medir en forma directa por lo que se utilizan indicadores para medir los resultados.

En este contexto entenderemos por **Indicador Estratégico** los parámetros de medición del cumplimiento de los objetivos estratégicos de los programas y/o actividades institucionales.

09

Algunos ejemplos de indicadores:

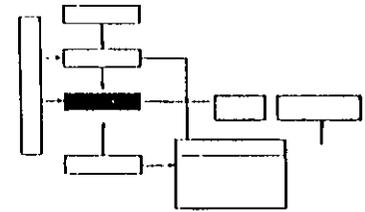
- Costo promedio por alumno graduado de primaria
- Tasa de mortalidad hospitalaria
- Índice de deserción de becarios
- Índice de contaminación
- Cobertura de apoyo con desayunos escolares

Los indicadores estratégicos se centran en los resultados, no en el proceso y por lo general, muestran la relación entre dos variables, por ejemplo:

- La cobertura se refiere a población atendida vs población total;
- La deserción escolar nos muestra la relación de alumnos que abandonan sus estudios vs. el número total de alumnos que ingresan al sistema educativo.

DEFINICION DE INDICADORES ESTRATEGICOS

Explicación de cada uno de los pasos



Como mencionamos anteriormente, la metodología para definir indicadores estratégicos es la siguiente:

1. Entender el Programa o Actividad Institucional
2. Identificar los objetivos estratégicos del programa específico o actividad institucional.
3. Identificar los factores críticos de éxito del objetivo.
4. Identificar la manera de medir cada uno de los factores críticos de éxito.
5. Denominar cada indicador y establecer una meta por indicador.

1. Entender el programa o actividad institucional.

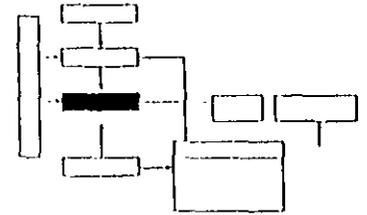
Un requisito muy importante previo a la definición de indicadores estratégicos es el entendimiento del programa o actividad institucional.

La naturaleza, enfoque y alcance de cada programa o actividad institucional son distintos y la máxima efectividad de un sistema para evaluar el desempeño sólo se logra cuando los parámetros de medición reflejan dichas características.

El equipo encargado de establecer los indicadores estratégicos debe tener muy claro el propósito del programa o actividad institucional, sus objetivos de corto y mediano plazo, y los diferentes servicios y/o productos que genera. Debe conocer también las necesidades de los clientes y usuarios y sus principales factores de insatisfacción.

Este requisito es indispensable para poder elegir en forma pertinente, los indicadores que reflejen mas efectivamente el logro de los objetivos.

Veamos un ejemplo hipotético.



2. Identificar los objetivos estratégicos del programa o actividad institucional.

Dichos objetivos deben estar alineados a los objetivos de los Programas Sectoriales, derivados del PND o directamente a alguna Actividad Institucional.

- **Objetivo estratégico**
Lograr la rehabilitación social de los presos.

Por otra parte, éste es un proceso indispensable para evitar posteriores confusiones en el entendimiento del objetivo y su alcance.

Es importante que el grupo responsable de establecer los indicadores, analice cuál es la intención fundamental en este objetivo, qué es lo que en esencia se busca, cuál es su alcance.

62.

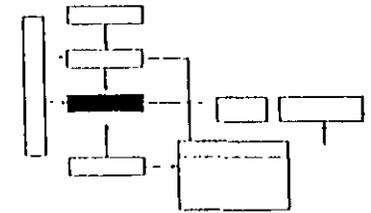
3. Identificar los factores críticos de éxito.

Estos factores se identifican contestando a la pregunta:

¿Qué cosas deberían ocurrir **como resultado** para considerar que se ha tenido éxito en el logro del objetivo? Esta pregunta **no se refiere** a lo que se tiene que hacer para lograr el resultado, sino a los resultados mismos que deben ocurrir para considerar que se ha tenido éxito en el logro del objetivo.

Con los factores críticos buscamos identificar las variables vitales y más importantes que pueden definir el éxito para cada objetivo, de tal forma que lo que se mida sea verdaderamente esencial.

Los factores críticos de éxito nos hablan de **resultados finales**, no de resultados intermedios.



Veamos otro ejemplo:

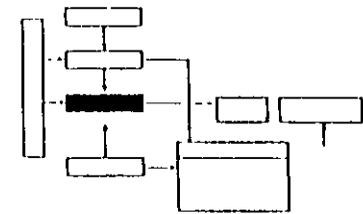
Objetivo estratégico: Otorgar becas de capacitación técnica a trabajadores desempleados, para que estén en posibilidades de obtener empleo.

Factores críticos de éxito <u>bien</u> planteados RESULTADOS FINALES	Factores críticos de éxito <u>mal</u> planteados RESULTADOS INTERMEDIOS
<ul style="list-style-type: none"> • Que los becarios obtengan empleo. • Que lo obtengan en forma rápida • Que su salario sea arriba del salario mínimo • Que los becarios no sean despedidos del empleo obtenido. • Que se beneficie al mayor número de becarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con el otorgamiento de becas. • Que el programa sea ampliamente conocido en la comunidad. • Que los becarios queden bien capacitados • Que los becarios estén satisfechos con el programa.

63

Analícemos los factores críticos de éxito mal planteados:

- **Cumplir con el otorgamiento de becas.**
No dice cuál va a ser la contribución con respecto a la población desempleada. Por otro parte, se pueden otorgar todas las becas disponibles sin que los becarios participantes obtengan empleo. Este factor de éxito no se refiere a resultados finales.
- **Que el programa sea ampliamente conocido en la comunidad.**
Este es un objetivo intermedio. Puede ayudar a que haya mayor reclutamiento para el programa o mejor recepción por parte de las empresas, pero nuevamente no se refiere a resultados finales.



- **Que los becarios queden bien capacitados.**

Es un objetivo intermedio. Los becarios pueden estar capacitados y no conseguir empleo, de tal forma que los fines últimos no se lograrían.

- **Que los becarios estén satisfechos con el programa.**

Este factor no indica, si han conseguido empleo, si son capaces de conservarlo con el tiempo, etc.

Por último hay que considerar que siempre debe incluirse como factor crítico de éxito, **el costo económico**, implicado en el logro del objetivo ya que es sumamente importante la optimización de los recursos.

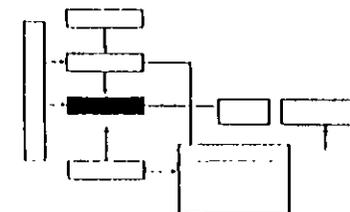
4. Para cada factor crítico de éxito identificar la manera de medir su cumplimiento.

Una vez establecidos los factores críticos de éxito, se identificará para cada uno de ellos, la mejor manera para medir su cumplimiento.

Los indicadores deben medir el resultado logrado en cada uno de los factores críticos de éxito. Para estas etapas puede ayudar, identificar prácticas ejemplares de monitoreo y evaluación de programas de naturaleza similar a la del programa en estudio.

Para que el sistema de medición resulte realmente efectivo, los indicadores deben definirse en principio, sin tomar en cuenta las limitaciones que representa la no disponibilidad de información y la complejidad de concentrar la información dispersa.

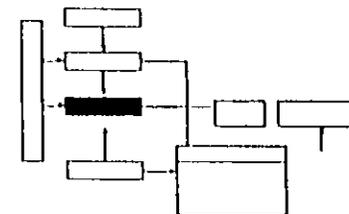
Posteriormente se evalúa la factibilidad de medir los indicadores en función del costo-beneficio de obtener la información requerida y del grado de precisión en dicha información.



Otorgar becas de capacitación técnica a desempleados para que estén en posibilidades de conseguir empleo:

65

Factor crítico de éxito	Forma de medición
<ul style="list-style-type: none"> • Que los becarios obtengan empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de Becarios colocados vs N° total de becarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Que lo obtengan en forma rápida. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de becarios que obtuvieron el empleo dentro de un rango de 15 a 30 días vs N° total de becarios colocados.
<ul style="list-style-type: none"> • Que su salario esté arriba del salario mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de becarios que perciben más del salario mínimo vs N° total de becarios empleados.
<ul style="list-style-type: none"> • Que los becarios no sean despedidos del empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de despidos de becarios con seis meses de antigüedad vs N° de becarios empleados. * En la estadística sólo se considerarán despidos imputables al trabajador.
<ul style="list-style-type: none"> • Que se beneficie al mayor número de gente 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleados beneficiados vs población objetivo.
<ul style="list-style-type: none"> • Que el costo beneficio del programa sea óptimo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo total del programa / N° de becarios beneficiados • Costos administrativos / Costo total

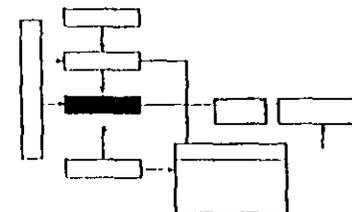


5. Denominar los indicadores y establecer la meta para cada indicador

El siguiente paso consiste en darle un nombre al indicador para su identificación:

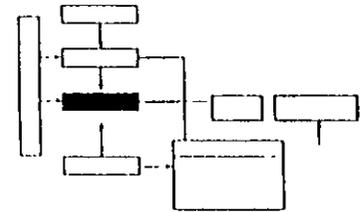
Factor crítico de éxito	Forma de medición	Denominación del indicador
<ul style="list-style-type: none"> Integración productiva a la sociedad. (Que tengan un medio de sostenimiento) 	<ul style="list-style-type: none"> N° de presos con empleo o negocio propio vs N° de presos liberados. 	<ul style="list-style-type: none"> Indice de reclusos liberados activos laboralmente
<ul style="list-style-type: none"> Que no reincidan 	<ul style="list-style-type: none"> N° de reincidentes vs N° total de presos liberados. 	<ul style="list-style-type: none"> Indice de Reincidencias
<ul style="list-style-type: none"> Costo del Programa de Rehabilitación por recluso 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos asociados a programas de rehabilitación / N° de reclusos involucrados 	<ul style="list-style-type: none"> Costo Unitario del Programa

66



67

Factor crítico de éxito	Forma de medición	Denominación del indicador
<ul style="list-style-type: none"> • Que los becarios obtengan empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de Becarios colocados vs N° total de becarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de colocación de becarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Que lo obtengan en forma rápida. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de becarios que obtuvieron el empleo dentro de un rango de 15 a 30 días vs N° total de becarios colocados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de colocación
<ul style="list-style-type: none"> • Que su salario sea arriba del salario mínimo 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de becarios que perciben más del salario mínimo vs N° total de becarios empleados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de ingresos
<ul style="list-style-type: none"> • Que los becarios no sean despedidos del empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de despidos de becarios con seis meses de antigüedad vs N° de becarios empleados. • <i>En la estadística sólo se considerarán despidos imputables al trabajador</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de permanencia en el empleo
<ul style="list-style-type: none"> • Que se beneficie al mayor número de gente 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleados beneficiados vs población objetivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura del programa
<ul style="list-style-type: none"> • Que el costo beneficio del programa sea óptimo 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo total del programa / N° de becarios beneficiados • Costos administrativos / Costo total 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo del programa por becario • Costo administrativo del programa



Consideraciones para el establecimiento de las metas.

Las metas son el valor numérico a lograr para cada indicador.

Dado que la planeación en todo el sistema gubernamental deriva del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, las metas a comprometer deben visualizar el escenario hasta el año 2000. Esto debe asegurar la continuidad y coherencia en los esfuerzos de las dependencias para el próximo trienio.

Las metas deben cumplir dos características importantes:

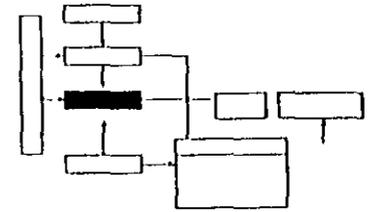
- Ser alcanzables
- Ser retadoras.

Alcanzables

Las metas establecidas deben ser factibles de alcanzar. Sin embargo, la mayoría de las veces, no es fácil determinar objetivos realistas, ya que entran en juego muchos factores. Las unidades responsables deben realizar, un análisis del desempeño histórico del factor en cuestión, la capacidad de respuesta actual de la unidad, las necesidades de los beneficiarios y en base a esto, determinar el potencial de mejora estimado y fijar la meta.

Retadoras

Establecer metas que no comprometan mejoras en el desempeño de la unidad responsable, no estaría alineado con el espíritu del Plan Nacional de Desarrollo, ni con el objetivo fundamental de mejorar la efectividad del sistema gubernamental. Por otra parte, las metas retadoras, una vez aceptadas, generan una mayor efectividad y compromiso de los involucrados en su logro que las metas fáciles de lograr.



VALOR IDEAL DE LA META:

Es muy útil tener definida la meta "ideal o estándar", es decir, el valor numérico necesario para poder considerar que cada factor crítico de éxito se ha logrado. Este valor nos sirve de referencia y nos señala la magnitud del reto a lograr en el futuro.

Por ejemplo para considerar que se ha tenido éxito en la rehabilitación de los presos, probablemente definamos que se requiere, que al menos un 95% de los presos liberados estén laboralmente activos y no más de un 5% reincidan.

Objetivo: Rehabilitación social de los presos.

69

Factor crítico de éxito	Forma de medición	Denominación de indicador(es)	META				
			Valor ideal	97	98	99	2000
<ul style="list-style-type: none"> Integración productiva a la sociedad. (Que tengan un medio de sostenimiento) 	<ul style="list-style-type: none"> N° de presos con empleo o negocio propio vs N° de presos liberados. 	<ul style="list-style-type: none"> Indice de reclusos liberados activos laboralmente 	95%	50%	60%	70%	80%
<ul style="list-style-type: none"> Que no reincidan 	<ul style="list-style-type: none"> N° de reincidentes vs N° total de presos liberados. 	<ul style="list-style-type: none"> Indice de Reincidencias 	5%	30%	25%	20%	15%
<ul style="list-style-type: none"> Costo del Programa de Rehabilitación por recluso 	<ul style="list-style-type: none"> Gastos asociados a programas de rehabilitación / N° de reclusos involucrados 	<ul style="list-style-type: none"> Costo Unitario del Programa 	\$				

Objetivo estratégico: Otorgar becas de capacitación técnica a trabajadores desempleados, para que estén en posibilidades de adquirir empleo.

Factor crítico de éxito	Forma de medición	Denominación de indicador(es)	META				
			Valor ideal	97	98	99	2000
<ul style="list-style-type: none"> • Que los becarios obtengan empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de Becarios colocados vs N° total de becarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de colocación de becarios 	95%	70%	80%	90%	95%
<ul style="list-style-type: none"> • Que lo obtengan en forma rápida. 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de becarios que obtuvieron el empleo dentro de un rango de 15 a 30 días vs N° total de becarios colocados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de colocación 	95%	60%	75%	85%	95%
<ul style="list-style-type: none"> • Que su salario sea arriba del salario mínimo 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de becarios que perciben más del salario mínimo vs N° total de becarios empleados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de ingresos 					
<ul style="list-style-type: none"> • Que los becarios no sean despedidos del empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de despidos de becarios con seis meses de antigüedad vs N° de becarios empleados. • <i>En la estadística solo se considerarán despidos imputables al trabajador.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de permanencia en el puesto 					
<ul style="list-style-type: none"> • Amplia cobertura del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleados beneficiados vs población objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura del programa 					
<ul style="list-style-type: none"> • Que se beneficie al mayor número de gente 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo total del programa / N° de becarios beneficiados 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo del programa por becario 					
<ul style="list-style-type: none"> • Que el costo beneficio del programa sea óptimo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos administrativos / Costo total 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo administrativo del programa 					



CIUDAD DE MÉXICO



**DIPLOMADO EN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y
GOBERNABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
GDF - DECFI, UNAM**

Módulo II "Gobernabilidad en la Pluralidad"
Del 25 de agosto al 6 de octubre.

Tema 4 Elaboración de Proyectos de Gobernabilidad

Ing. Rómulo Mejías Ruiz
México D.F.
1998.

TEMA 4: ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE GOVERNABILIDAD

OBJETIVO: Que el participante conozca la necesidad, limitaciones y riesgos de los proyectos de direccionalidad y de gobernabilidad dentro de los modelos de Triángulo de Gobernabilidad y Pentágono de Gobierno, y elabore en equipo un proyecto de gobernabilidad aplicado a un ámbito social de su interés, con la única condición de que en ese ámbito coexistan humanos interrelacionados y algún plan, programa, proyecto, iniciativa, decisión o en general, cualquier acto de intervención o afectación a esos humanos.

4.1 TRIANGULO DE GOVERNABILIDAD Y PENTAGONO DE GOBIERNO

El Dr. Carlos Matus ha formulado un modelo representativo del proceso de gobierno, donde articula tres grandes variables en un sistema triangular en el que cada variable está biunívocamente relacionada con cada una de las otras dos.

Estas variables son:

- a) El plan de gobierno
- b) La capacidad de gobierno y
- c) La gobernabilidad del sistema social.

Matus denomina a este modelo "**Triángulo de Gobierno**", razonando de la siguiente forma: "El conductor dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias (su **plan de gobierno**), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo, sino activamente resistente (**gobernabilidad del sistema**), y para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el conductor debe demostrar **capacidad de gobierno**".

Cada una de estas tres variables depende de las otras dos.

EL PLAN DE GOBIERNO se refiere al contenido propositivo de los Programas o Proyectos de Acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos. El contenido del Plan de Gobierno trata del estilo de desarrollo, las reformas políticas y económicas, las políticas públicas, etc., que parecen pertinentes al grado de **gobernabilidad del sistema**. Asimismo, el plan de gobierno es producto no sólo de las

circunstancias e intereses del actor que planifica, sino además de su **capacidad de gobierno**, incluida en ésta su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones.

LA GOVERNABILIDAD DEL SISTEMA, como ya se indicó en la cuarta acepción de gobernabilidad, es una relación entre las variables que controla y no controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de ese actor.

Mientras más variables decisivas controla el actor, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menor la gobernabilidad del sistema para él.

De esa manera, la gobernabilidad del sistema social es **relativa** a: 1) Un actor determinado, 2) las demandas o exigencias que le plantea a ese actor su Plan de Gobierno y 3) La capacidad de gobierno del actor pertinente.

La **primera relativización** apunta a distinguir que un sistema no es igualmente gobernable o ingobernable **para los distintos actores sociales**, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema.

La **segunda relativización** señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del Plan de Gobierno. Por ejemplo, un sistema social es más gobernable para objetivos modestos que para objetivos ambiciosos.

La **tercera relativización** nos indica que la gobernabilidad del sistema es mayor si el actor pertinente tiene alta capacidad de gobierno.

LA CAPACIDAD DE GOBIERNO es la capacidad de planeación, conducción y gestión de un actor, y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias del actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados.

La capacidad de gobierno es función de la Gobernabilidad del sistema para ese actor y del contenido propositivo de su Plan de Gobierno.

La capacidad de gobierno se incrementa a través de:

1) Fortalecer el **capital intelectual** de los dirigentes y sus equipos de apoyo, lo cual se obtiene desarrollando la **capacidad de planeación gubernamental**, y ésto a su vez se logra por medio del dominio de técnicas potentes de planeación para poder precisar proyectos eficaces.

El capital intelectual se compone de: capital teórico, capital instrumental, capital-experiencia, y sobre todo, actitud para concebir y aplicar nuevos paradigmas eficaces.

El capital intelectual se incrementa a través de la actualización de los dirigentes y sus equipos de apoyo. Desafortunadamente, el capital intelectual ha crecido mucho más lentamente que la complejidad del sistema social que intentamos gobernar.

2) Desarrollar la **capacidad de conducción** de sistemas sociales, a través de potenciar la **capacidad de viabilización** de planes de gobierno, lo que a su vez requiere desarrollar habilidades de comunicación pública, negociación, manejo de conflictos, liderazgo, motivación, persuasión, confrontación, etc., es decir, desarrollar la destreza para concebir y ejecutar estrategias y tácticas eficaces para viabilizar planes de gobierno, incluyendo cada uno de sus proyectos.

PROPUESTA DE PRECISION Y COMPLEMENTACION AL MODELO DE MATUS

El modelo del Dr. Matus ilustra el proceso de gobierno en tres de sus principales variables, pero es susceptible de ser precisado y complementado, en aras de robustecer el rigor con que el autor desarrolla sus potentes y novedosas Teorías y Métodos de Gobierno, lo cual se enmarca dentro de su propia filosofía de concebir los avances en la producción de conocimientos como parte de un proceso evolutivo que tiene **final abierto**.

Dentro de este orden, caben algunas consideraciones como las siguientes:

1) La afirmación de que "Un sistema social es más gobernable para objetivos modestos de un Plan de Gobierno que para objetivos ambiciosos", puede ser válida en teoría, pero en la realidad hemos vivido situaciones en que tal relación no se ha cumplido. Hemos tenido alta gobernabilidad con planes y objetivos ambiciosos, aunque dicha gobernabilidad puede decrecer a posteriori, una vez que se evidencia que dichos objetivos no se cumplieron.

A la inversa, hemos vivido situaciones en que los objetivos y acciones de gobierno son modestas, conservadoras y continuistas, y la gobernabilidad disminuye por esa misma razón.

Esta consideración puede extenderse a la teoría de algunos autores que afirman que la alta gobernabilidad se logra cuando se tiene un buen Plan de Gobierno, sobre todo cuando contiene un buen Proyecto o un buen Modelo Económico.

Aquí cabría la precisión de que en la realidad **la gobernabilidad está menos condicionada al Plan de Gobierno que a la Capacidad de Viabilización de ese plan**. En su extremo, para lograr una alta gobernabilidad, lo conveniente sería tener un Plan de Gobierno de Alta Calidad y una Alta Capacidad de Viabilización.

2) El modelo de Matus puede ser complementado incorporándole la variable "**Direccionalidad**", entendida ésta como el tipo de dirección hacia donde puede ser conducido un sistema social al aplicarle un determinado plan o proyecto. Por ejemplo, cuando se dice "vamos por buen camino", equivale a decir: "Tenemos la Direccionalidad Correcta". O cuando decimos: "El país se enfila por un camino sin rumbo", equivale a decir: "El país avanza sin una clara Direccionalidad", "No sabemos a dónde vamos", "No sabemos qué nos depara el destino".

Entonces, se tendrá una Direccionalidad Correcta si se tiene un Plan de Gobierno de Alta Calidad, esto es, un Plan con una potencia tal que permita llevar a la sociedad por el camino que "ella" desea transitar para llegar a los destinos que ella aspira.

En vista de que la Direccionalidad está dada por la Calidad del Plan de Gobierno, ella depende biunívocamente de la Capacidad de Planeación

Gubernamental y ésta última está biunívocamente relacionada con la Capacidad de Viabilización del Plan.

3) El incorporar la variable Direccionalidad nos permite a su vez incorporar otra variable de suma importancia: la "**Calidad de Gobierno**", que consiste en el producto final que proporciona el gobernante.

La Calidad de Gobierno debe constituirse en el fin último de todo gobernante, y ella depende de dos grandes logros: la Direccionalidad y la Gobernabilidad.

Un buen gobernante debe dar Alta Calidad de Gobierno a través de proporcionar una Direccionalidad Correcta con una Alta o Medianamente Alta Gobernabilidad.

TRIANGULO DE GOBERNABILIDAD Y PENTAGONO DE GOBIERNO

Las consideraciones anteriores nos llevan a las siguientes precisiones:

1) El Triángulo de Gobierno, rigurosamente hablando, podría ser precisado como **Triángulo de Gobernabilidad**, toda vez que no contiene en sus vértices lo relativo a Calidad de Gobierno y Direccionalidad, que son dos elementos fundamentales del proceso de gobierno.

2) En tal sentido, el proceso de gobierno podría ser representado con mayor precisión a través de un modelo que contenga cinco vértices con las siguientes variables:

- a) Calidad de Gobierno (fin último del gobernante)
- b) Direccionalidad
- c) Gobernabilidad
- d) Capacidad de Planeación Gubernamental
- e) Capacidad de Conducción (Viabilización)

Aquí las variables d) y e) corresponden a una desagregación de la variable que en el modelo del Triángulo de Gobierno se denomina Capacidad de Gobierno, que consta de: Capital Intelectual, que para fines prácticos, se expresa como Capacidad de Planeación Gubernamental, y Capacidad de Conducción, que equivale a Capacidad de Viabilización.

El modelo de cinco vértices se representa como un **Pentágono de Gobierno**, sobre la base de suponer que contiene los elementos fundamentales del proceso de gobierno, con la observación de que el mismo admite nuevas precisiones y/o complementaciones.

En el Pentágono de Gobierno, se observa que la variable Calidad de Gobierno está directamente relacionada con dos variables: Direccionalidad y Gobernabilidad.

A su vez, la Direccionalidad está directamente relacionada con la Capacidad de Planeación y ésta con la Capacidad de Conducción, y ésta a su vez con la Gobernabilidad.

Con el objeto de que este modelo refleje una amplia gama de situaciones, se han omitido algunas relaciones directas entre variables, por el hecho de que dichas relaciones no se ven claramente de carácter general.

Por ejemplo, no se establecen relaciones directas entre Gobernabilidad y Direccionalidad, entre Gobernabilidad y Capacidad de Planeación, entre Direccionalidad y Capacidad de Conducción, entre Calidad de Gobierno y Capacidad de Planeación y entre Calidad de Gobierno y Capacidad de Conducción.

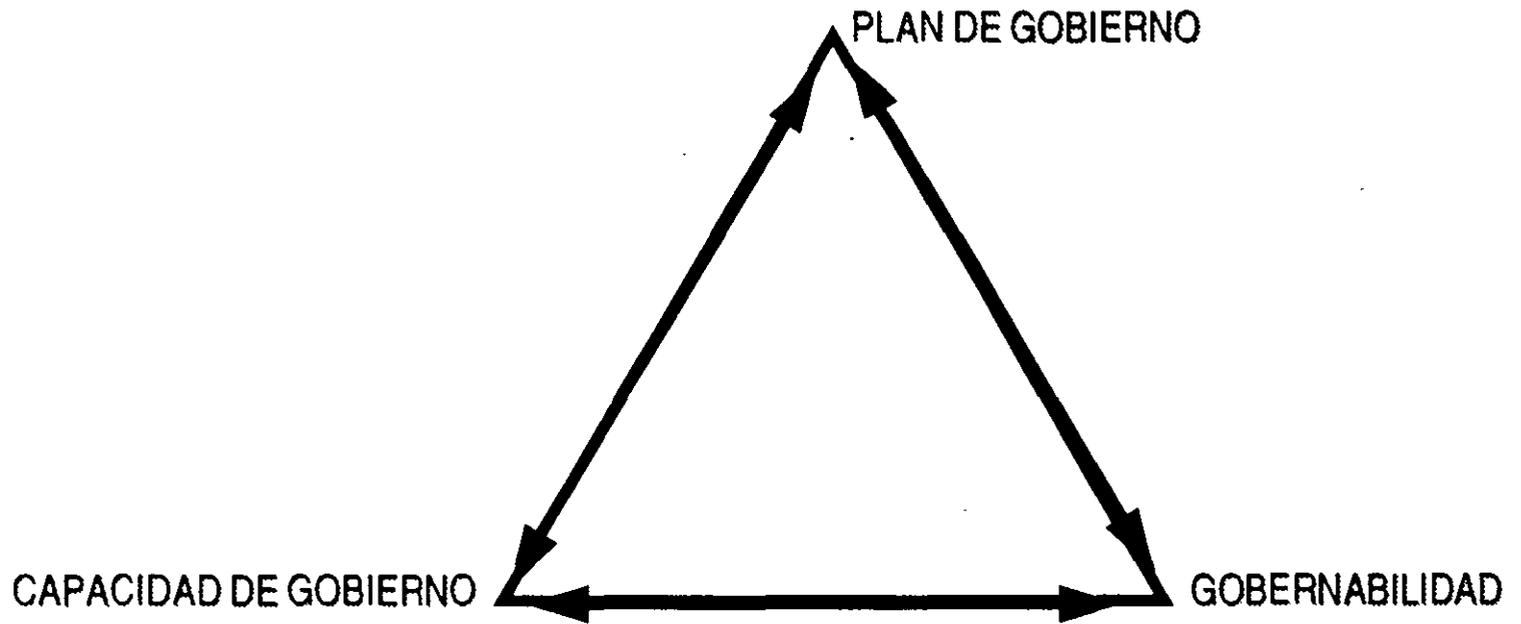
A pesar de todas las consideraciones antes indicadas, el modelo del Pentágono de Gobierno queda abierto a otras formulaciones, sobre todo si tomamos en cuenta que hoy en día la realidad se hace cada vez más compleja porque entran en juego cada vez más factores condicionantes de las cinco variables consideradas en el Pentágono de Gobierno.

Entre esos factores, figuran:

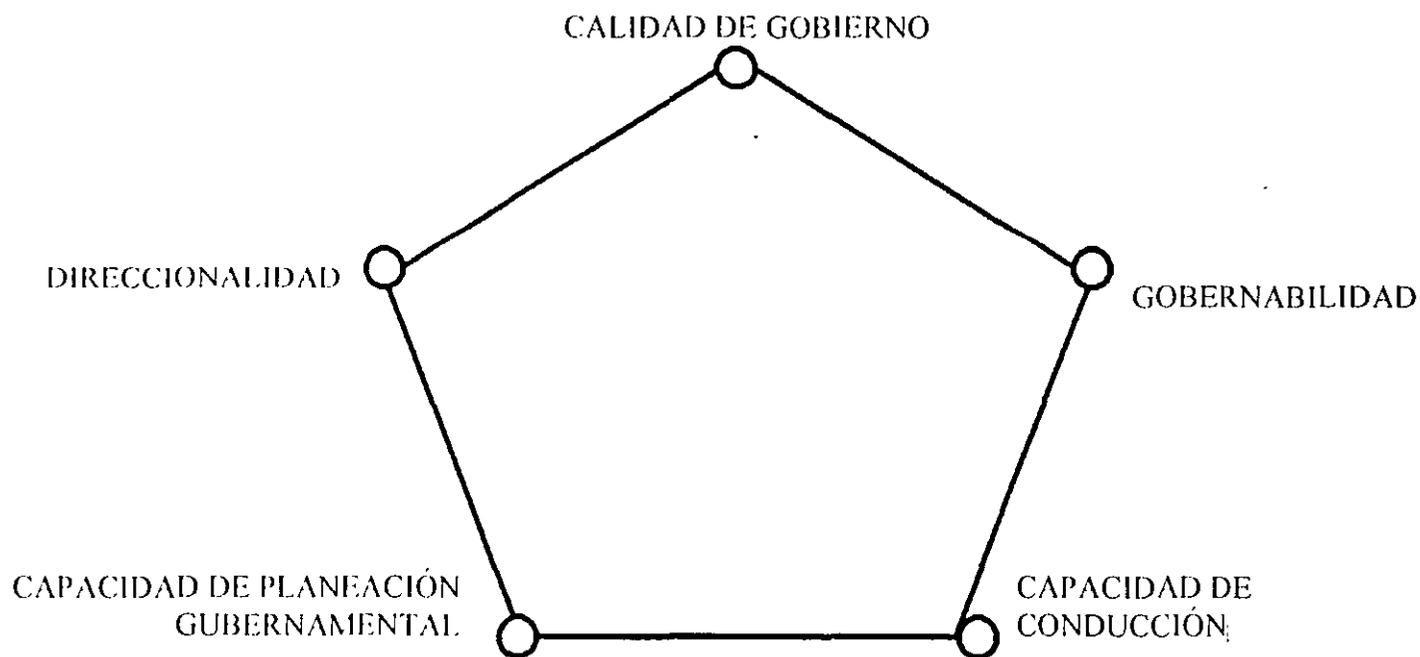
- 1) Los múltiples impactos derivados de la globalización, algunos de ellos previsibles y muchos otros imprevisibles.
- 2) Los múltiples impactos derivados de eventos naturales de gran alcance.
- 3) Los múltiples impactos derivados de eventos desencadenados por la propia dinámica política, social y económica local.

A continuación se ilustran tanto el Triángulo de Gobernabilidad como el Pentágono de Gobierno.

TRIANGULO DE GOBERNABILIDAD



EL PENTAGONO DEL GOBIERNO



4.2 PROYECTOS DE DIRECCIONALIDAD Y DE GOBERNABILIDAD

Un Proyecto de Direccionalidad es todo Plan, Programa, Proyecto, Iniciativa, Solución, Decisión, Acción, Política, Operación, Demanda de Operación, etc., que ha sido ideado, concebido, formulado, diseñado y/o evaluado por uno o más actores para ser aplicado en la realidad con el propósito de alcanzar algún objetivo.

Ejemplos de Proyectos de Direccionalidad (o simplemente Proyectos Direccionales):

1. Plan Nacional de Desarrollo
2. Plan Estratégico de Desarrollo de una Entidad Federativa
3. Programa de Gobierno del Distrito Federal
4. Planes Estratégicos de Desarrollo de Delegaciones Políticas.
5. Programas Sectoriales (Educación, Salud, Transporte, Desarrollo Urbano, Energía, Comercio y Fomento Industrial, Turismo, etc.).
6. Programas de Capacitación
7. Programas de Fomento del Desarrollo Industrial
8. Programas de Seguridad Pública
9. Proyectos de Obra Pública
10. Programas de Conservación del Medio Ambiente
11. Proyectos de Infraestructura del Transporte
12. Programas de Vivienda
13. Proyectos de Iniciativas de Ley
14. Políticas Públicas en general
15. Programas de Restauración de Monumentos Públicos
16. Proyectos Empresariales
17. Proyectos Familiares
18. Proyectos de Triunfo Electoral
19. Proyectos de Lanzamiento de Candidaturas
20. Proyectos de Ascenso en el Trabajo
21. Proyectos de Ajuste de Sueldos y Salarios
22. Proyectos de Adquisición de Equipos
23. Proyectos de Automatización
24. Proyectos de Solución de Problemas Sociales (Ambulantaje, Niños de la Calle, Desempleo, Delincuencia, Contaminación, etc.)
25. Proyectos de Ajuste de Precios
26. Proyectos de Miscelánea Fiscal
27. Proyectos de Recolección de Basura
28. Proyectos de Incremento de Capital Político e Intelectual
29. Etc.

¿ COMO SE FORMULA UN PROYECTO DIRECCIONAL ?

Aplicando alguna metodología enfocada al tipo de proyecto de que se trate. Por ejemplo:

1. Para un Plan Estratégico de Gobierno, un Programa Estratégico Sectorial, un Programa de una Dependencia, de una Entidad, de un Area de Trabajo, de una Oficina, etc., puede utilizarse alguna metodología vigente establecida normativamente, como es el caso actual del PROMAP, o en el caso de las Delegaciones, el Esquema de Planeación GDF-Delegaciones. Bajo el Enfoque Estratégico-Situacional, se utilizaría el MAPP o el PES.

2. Para el caso de un Proyecto de Obra Pública, se utiliza la metodología convencional de Formulación y Evaluación de Proyectos, que incluye un diagnóstico, un estudio técnico, un estudio financiero, un estudio de impacto social, un estudio de impacto ambiental, etc.

3. Para el caso de Programas de Ejecución de Proyectos, se utiliza la metodología convencional de Planeación Operativa, donde se emplea comúnmente el Método de Ruta Crítica para asegurar el cumplimiento de metas en tiempo y con el uso eficiente de los recursos disponibles.

4. Para el caso de Proyectos menos rigurosos, se utilizan metodologías empíricas, poco formalizadas, con empleo de algunas herramientas sencillas de programación, como el Diagrama de Gantt.

¿ QUÉ DEFICIENCIAS PRESENTAN LAS METODOLOGIAS TRADICIONALES UTILIZADAS ACTUALMANTE EN LA ELABORACION DE PROYECTOS DIRECCIONALES ?

Las metodologías actualmente utilizadas en la Planeación y Elaboración de Programas y Proyectos son básicamente: el PROMAP, Programación lineal y no lineal, Métodos Econométricos, Ruta Crítica, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión y métodos empíricos.

Estas Metodologías adolecen hasta ahora de algunas deficiencias estructurales como son:

a. Se enfocan monocéntricamente (sólo un actor planifica y gobierna)

b. No se enfocan explícitamente a problemas, sino a la misión,

visión y objetivos de quien planifica.

c. No realizan análisis causal de problemas, por lo que las soluciones que se proponen no están rigurosamente sustentadas.

d. No distinguen entre FODAS propias y ajenas

e. No realizan análisis de gobernabilidad/viabilidad

f. No realizan evaluaciones de impactos entre proyectos

g. No realizan análisis de vulnerabilidad

h. No elaboran planes/programas/proyectos por escenario

i. No desarrollan planes de contingencia.

j. No realizan diseño estratégico de trayectorias de acciones

k. No consideran oposiciones al plan/programa/proyecto.

Una de las principales deficiencias que presentan las metodologías actualmente utilizadas para elaborar Proyectos Direccionales, consiste en no realizar análisis de gobernabilidad/viabilidad, sobre todo en un contexto de pluralidad, ya que, al no hacerlo, lleva al gobernante a la arbitrariedad y al sacrificio de la sociedad, toda vez que muchos Proyectos Direccionales son ejecutados imperativamente, a pesar de que varios o muchos actores sociales no estén de acuerdo con esos proyectos.

Para superar tal deficiencia, a continuación se desarrolla una metodología para la elaboración de Proyectos de Gobernabilidad.

¿ QUÉ ES UN PROYECTOS DE GOBERNABILIDAD ?

Es un instrumento que permite la ejecución de un Proyecto Direccional en condiciones de aceptación y apoyo por parte de los involucrados y afectados por el proyecto.

Estos proyectos surgen en la era actual como respuesta a la necesidad creciente de proporcionar alta calidad de gobierno en condiciones de

cambio y construcción de la democracia.

¿ POR QUE SON IMPORTANTES LOS PROYECTOS DE GOBERNABILIDAD ?

- 1) Porque permiten que se gobierne en condiciones de armonía y estabilidad, logrando inclusive que la sociedad se involucre en la solución de sus problemas y evitando así los maltratos y desgastes sociales que producen los regímenes autoritarios o semi-autoritarios, al tomar decisiones al margen de la participación de la ciudadanía.
- 2) Porque facilitan y desarrollan el ejercicio de la democracia.

¿ COMO SE ELABORA UN PROYECTO DE GOBERNABILIDAD ?

Aplicando una metodología cuyos pasos son:

- 1) Priorización de proyectos direccionales, según su grado de gobernabilidad observada preliminarmente.
- 2) Determinación de los recursos necesarios para la gobernabilidad del sistema social con respecto a un determinado proyecto direccional.
- 3) Determinación de la matriz de pesos puntuales por proyecto: distribución porcentual del control de los recursos entre los actores sociales.
- 4) Determinación de la matriz de apoyos y rechazos de los actores a las implicaciones del proyecto.
- 5) Determinación del grado de gobernabilidad.
- 6) Gestión de recursos para la gobernabilidad.
- 7) Desarrollo de múltiples recursos.
- 8) Adecuación de proyectos o soluciones.
- 9) Cálculo de la nueva gobernabilidad.
- 10) Análisis de sensibilidad y estrategias de restablecimiento de la gobernabilidad.

4.3 PRIORIZACION DE PROYECTOS DIRECCIONALES

Este primer paso en la elaboración de un proyecto de gobernabilidad tiene por objeto determinar el (o los) proyecto(s) direccional(es) que ameritan prioritariamente se asegure una buena gobernabilidad de la sociedad para poderlos implantar exitosamente.

Esto equivale a desarrollar un proceso de **viabilización** o **construcción de viabilidad** del (o de los) proyecto(s) direccional(es).

La priorización y selección de proyectos direccionales a viabilizar se realiza aplicando alguno de los siguientes criterios:

- 1) Seleccionar uno o varios proyecto(s) altamente prioritario(s), pero que a todas luces se ve que posee(n) o puede(n) poseer una baja aceptación de actores sociales de gran peso.
- 2) Priorizar y seleccionar proyectos direccionales tomados de Operaciones y Demandas de Operación concebidas en un Plan Estratégico elaborado con el Método MAPP, y que resultaron con baja o mediana viabilidad.
- 3) Seleccionar y priorizar proyectos direccionales a partir de una matriz de valoración plural de soluciones a problemas que sean identificados como importantes en un determinado ámbito social.
- 4) Seleccionar proyectos prioritarios que resultaron de la elaboración de un Plan Estratégico aplicando el Esquema Normativo de Planeación Pública, tal como PROMAP, GDF-Delegaciones, etc.

(Llenar Formato: "Priorización de Proyectos Direccionales").

4.4 RECURSOS NECESARIOS PARA LA GOBERNABILIDAD

Todo Plan, Programa o Proyecto, que estamos denominando genéricamente como "Proyecto Direccional", requiere, para su implantación, contar fundamentalmente con recursos de Poder.

En efecto, en un contexto democrático o en camino hacia la democracia, la decisión y ejecución exitosa de un Proyecto Direccional no solamente necesita del "poder" que tenga el Actor Projectista o el

Gobernante, sino también del "poder" de todos aquellos actores que:

- 1) Participan en la toma de la decisión de si se ejecuta o no el proyecto.
- 2) Se puedan sentir afectados por el proyecto (a favor o en contra y en forma directa o indirecta)
- 3) Se requiera que aporten algún medio o recurso necesario para la implantación del proyecto.
- 4) Cuando sea el caso, estén involucrados en la propia ejecución u operación del proyecto.
- 5) Tengan intereses contrarios a los que persigue el proyecto o el Actor Proyectista, y dispongan de medios y creatividad para actuar como apositores al proyecto o al actor que lo promueve.

Lo anterior nos indica que cuando el Actor Proyectista no controla todos los recursos necesarios para la decisión e implantación exitosa de un proyecto, y que estos recursos están repartidos entre diversos actores sociales, tendrá necesidad de trabajar en su obtención, para así asegurar una parte importante de la gobernabilidad del sistema social necesaria para poder llevar a cabo el proyecto en condiciones de estabilidad y adecuada aceptación. Si no lo hace, correrá el alto riesgo de fracaso del proyecto, de pérdida de capital político, de merma de otros recursos que ya haya acumulado y de dificultad para la decisión y ejecución exitosa de otros proyectos.

¿ CUALES SON LOS PRINCIPALES RECURSOS DE PODER NECESARIOS PARA LA GOBERNABILIDAD DE UN SISTEMA SOCIAL CON RELACION A UN PROYECTO DIRECCIONAL ?

Estos son:

- 1) Apoyos al proyecto por actores involucrados (voluntad).
- 2) Apoyos en aportaciones de dinero
- 3) Apoyos en facilitación de otros medios necesarios para la ejecución del proyecto: medios de comunicación, tecnología, experiencia, conocimientos, información, fuerza de trabajo, materiales, equipos,

instalaciones, infraestructura, espacios, contactos, recomendaciones, etc.

4) Capacidades múltiples, tales como: de comunicación, de persuasión, de inducción, de motivación, de liderazgo, de toma de decisiones, de disponibilidad de recursos financieros, de relaciones humanas, de relaciones públicas, de realizar alianzas y coaliciones, de manejo de oposiciones, de negociación comercial, política, interindividual y/o social, de manipulación, de viabilización, de multihabilidades, de sinergia, de trabajo en equipo, de organización, de planeación estratégica, de control, de visión, previsión y prevención, de cálculo interactivo, de manejo de conflictos, de confrontación, de ejecución de acciones debilitadoras del oponente, de reacción veloz, de cambio de paradigmas, de proactividad, etc.

5) Capital intelectual para la efectividad del plan direccional, de sus impactos y de su ajuste oportuno.

6) Capital político (apoyo de otros).

7) Credibilidad.

8) Carisma, simpatía, facilidad de palabra, facilidad de seducción.

9) Actitud de aceptación aparente o indiferencia ante la ejecución e impactos del Plan.

10) Etc.

EJEMPLO:

Consideremos que hemos estudiado varios proyectos para la Colonia marginal X, y ha resultado como prioritario un Proyecto de Pavimentación de Calles, por haber obtenido la mayor suma total en la valoración plural, pero teniendo en cuenta que para varios actores sociales de la colonia hay otros proyectos de mayor prioridad.

A manera de ejemplo, supongamos que, con el objeto de asegurar la gobernabilidad del sistema social para la ejecución exitosa de este Proyecto Direccional, se realiza un análisis donde se determina que los recursos de poder necesarios para dicha gobernabilidad son los

siguientes:

X1 = Apoyo de A1

X2 = Apoyo de A2

X3 = Apoyo de A4

X4 = Pasividad de A5 ante la ejecución del Proyecto

X5 = Capital intelectual para la eficiencia y eficacia del proyecto

X6 = Capacidad de negociación política y comercial

X7 = Apoyo de un Banco Comercial para financiamiento

X8 = Capacidad comunicativa y persuasiva

4.5 MATRIZ DE PESOS PUNTUALES: DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL CONTROL DE LOS RECURSOS ENTRE LOS ACTORES SOCIALES

Una vez identificados los recursos de poder necesarios para la gobernabilidad del sistema social en relación al proyecto, se procede a investigar cuáles son los actores que controlan esos recursos y en qué grado o porcentaje aproximado.

Dicha investigación nos lleva a elaborar una matriz denominada **MATRIZ DE PESOS PUNTUALES**, donde se registra el peso de cada actor sobre cada uno de los recursos de poder, así como el peso total de cada actor sobre todo el proyecto.

Por ejemplo, el recurso X1 (Apoyo de A1) puede depender o estar bajo el control de varios actores, en diferentes proporciones. Digamos que A1 controla el 50% de su decisión de apoyar el proyecto, A3 controla el 30% de esa decisión de A1, y A6 controla el restante 20% de la decisión de A1.

Asimismo, el recurso X4 (Pasividad de A5) puede depender en un 40% de A1, en un 20% de A3 y en un 40% del propio A5.

El hecho de que un recurso de poder dependa de varios actores, es un dato vital en el proceso de negociación encaminado a asegurar o aumentar la gobernabilidad.

El gobernante que "no vea" que los recursos de poder están repartidos entre varios actores, se arriesga a ser "manejado" por otros actores que "sí vean" este reparto del poder y aprendan a usarlo estratégicamente.

A continuación, proceder a llenar la "Matriz de Pesos Puntuales".

4.6 MATRIZ DE APOYOS Y RECHAZOS A IMPLICACIONES DEL PROYECTO

La implantación de un proyecto tiene una serie de implicaciones sobre diversos actores sociales.

Entre estas implicaciones, figuran las siguientes:

- 1) Afectaciones en el uso de los recursos del actor y/o de otros actores.
- 2) Cambio del actor en su "modus operandi".
- 3) Cambio de sus actitudes, paradigmas y hábitos.
- 4) Cambio de criterios para tomar decisiones.
- 5) Cambio o alteraciones en los propios proyectos del actor.
- 6) Afectaciones en diversos intereses del actor: personales, grupales, institucionales, económicos, sociales, políticos, culturales, ecológicos, jurídicos, etc.

Cuando los actores presienten, advierten o comprueban la existencia de tales implicaciones, o cuando se les solicita directamente su apoyo en el proyecto, manifiestan alguna posición, que puede ser de aceptación, rechazo o indiferencia al proyecto. Cuando los rechazos a estas implicaciones son de importancia en relación a los apoyos, significa que la gobernabilidad del sistema social para este proyecto se encuentra en dificultades, por lo que será necesario trabajar para revertir esta situación en favor de la viabilidad del proyecto y de la propia sociedad.

Para ello, es necesario:

- 1) Identificar las principales implicaciones que el proyecto direccional podrá tener sobre los actores sociales.
- 2) Investigar las posiciones (apoyos, rechazos, indiferencias) de esos actores frente a estas implicaciones.
- 3) Elaborar la "Matriz de Apoyos y Rechazos a Implicaciones".

4.7 GRADO DE GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad del sistema social con respecto a un proyecto direccional se evalúa a partir de la Matriz de Pesos Puntuales y de la Matriz de Apoyos y Rechazos a Implicaciones.

El método de evaluación consiste en tomar el peso porcentual de cada actor en cuanto al control de cada recurso y multiplicarlo por su posición "positiva" en cuanto al uso de ese recurso por parte de ese u otros actores (solamente se tomarán las posiciones positivas, o sea las de apoyo: + 1, + 2 o + 3). No se incluyen rechazos ni indiferencias.

Se suman todas estas multiplicaciones para todos los recursos que requiere el proyecto, y la suma total se divide entre el máximo apoyo que puede dar un actor (+ 3) multiplicado por el número total de recursos a ser empleados en el proyecto (N), y ésto a su vez multiplicado por el máximo porcentaje de control de cada recurso (100). Finalmente, para expresarlo en porcentaje, se multiplica por 100.

En fórmula:

$$G = ((\text{SUMA de } C(A_i)X_i \times P(A_i)l_i) / (3 \times N \times 100)) \times 100$$

Siendo:

G = Grado de Gobernabilidad

C (A_i)X_i = Control del actor A_i sobre el recurso X_i

P(A_i)l_i = Posición positiva del actor A_i en cuanto a la Implicación l_i

N = Número total de recursos de poder que requiere el proyecto.

CONCLUSIONES:

Cuando la Gobernabilidad G resulta menor del 40%, se considera que es Baja, del 41 al 60% se considera Mediana, del 61 al y 80% se considera Alta, y más del 80% Muy Alta.

PRIORIZACION DE PROYECTOS DIRECCIONALES

PROYECTOS	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9
ACTORES									
A1									
A2									
A3									
A4									
A5									
A6									
A7									
TOTALES									
PRIORIZACION									

68

RECURSOS NECESARIOS PARA LA GOBERNABILIDAD

CLAVE

DESCRIPCION DEL RECURSO

X1	.....
X2	.....
X3	.....
X4	.....
X5	.....
X6	.....
X7	.....
X8	.....
X9	.....
X10	.....
X11	.....
X12	.....
X13	.....
X14	.....

Ob

MATRIZ DE PESOS PUNTUALES

RECURSOS	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	PESO TOTAL	PESO PORCENTUAL
ACTOPES														
A1														
A2														
A3														
A4														
A5														
A6														
A7														
A8														
A9														
A10														
A11														
A12														
TOTAL														

76

MATRIZ DE APOYOS Y RECHAZOS A IMPLICACIONES

IMPLICACIONES	11	12	13	14	15	16	17	18	19	110	111	112	PESO TOTAL	PESO PORCENTUAL
ACTORES														
A1														
A2														
A3														
A4														
A5														
A6														
A7														
A8														
A9														
A10														
A11														
A12														
TOTAL														

EVALUACION DEL GRADO DE GOBERNABILIDAD

PROYECTO DIRECCIONAL:

FECHA DE EVALUACION:

FORMULA:

$$G = ((\text{Suma de } C(A_i)X_i \times P(A_i) / (3 \times N \times 100)) \times 100$$