

CAPÍTULO 3

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ELABORAR UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

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

Anónimo

3.1 FILOSOFÍA DE LA METODOLOGÍA

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

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

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

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

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

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

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

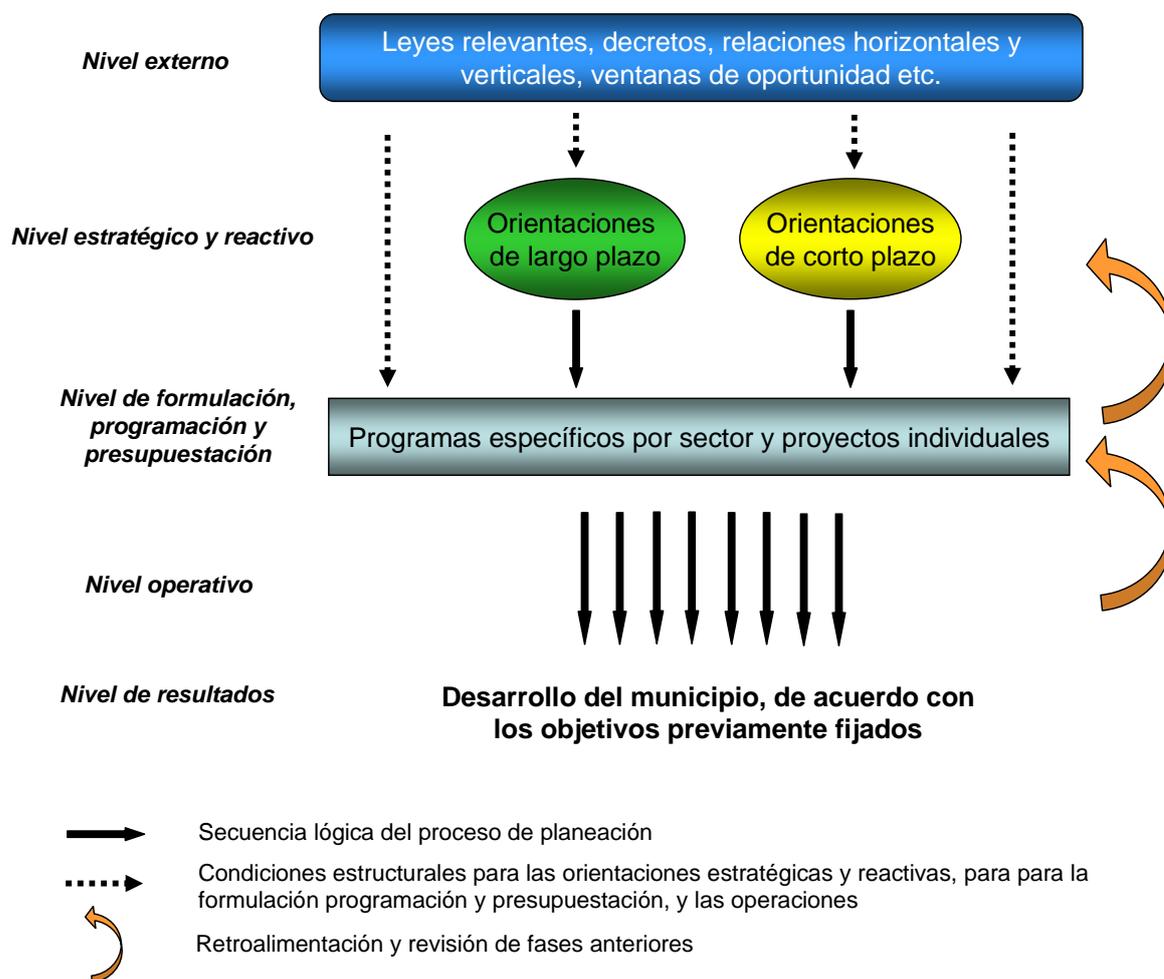


Figura 1. Conceptualización de la Planeación del Desarrollo.

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

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

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

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

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

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

3.1.1 Principios de un Plan Municipal de Desarrollo

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

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

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



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

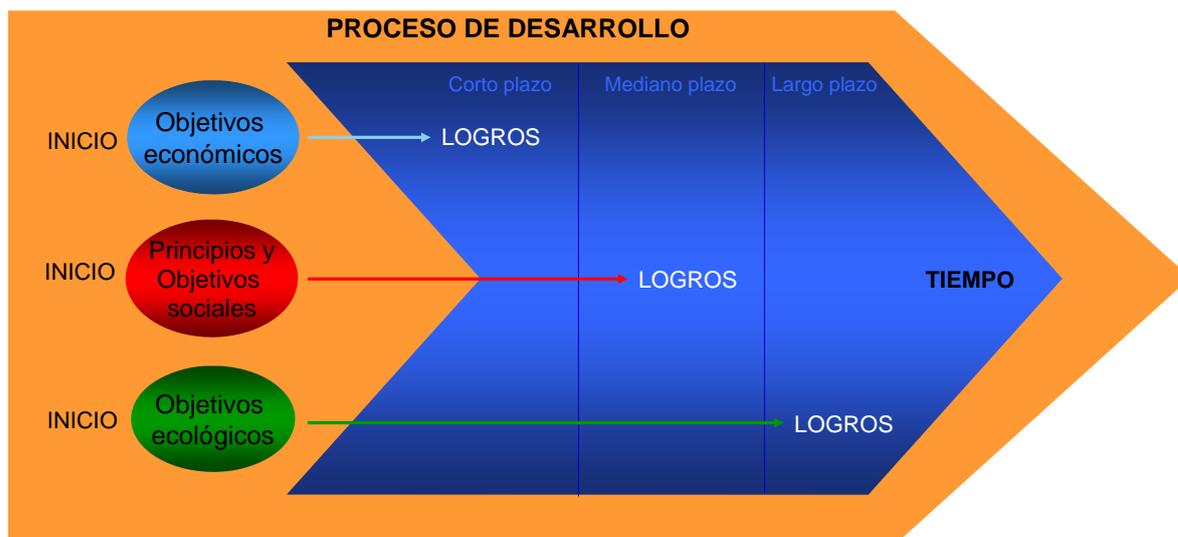


Figura 3. Aunque los objetivos de desarrollo se alcanzan en distintos plazos, forman parte de un mismo proceso de desarrollo y deben trabajarse de manera paralela en el tiempo.

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

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

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

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



Figura 4. Requerimientos de un Plan Municipal de Desarrollo.

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

3.1.2 El Plan Municipal de Desarrollo y la Planeación Presupuestaria.

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

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

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

3.2 DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA



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

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

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

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

3.2.1 FASE I. PREPARACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

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

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

Figura 5. Pasos de la Fase I.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

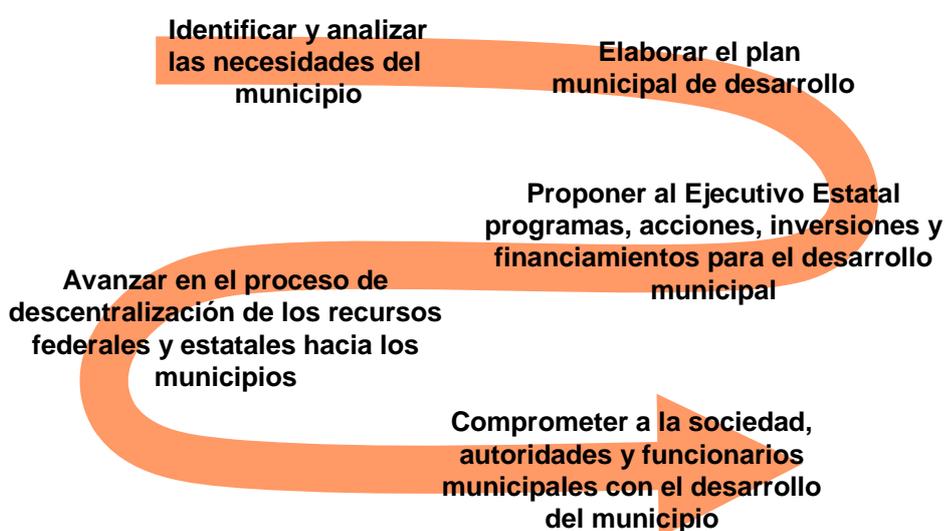


Figura 6. Funciones del COPLADEM.

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

Obligatorios

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

Deseables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 FASE II. DIAGNÓSTICO MUNICIPAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 7. Pasos de la Fase II.

El análisis estadístico debe incluir como mínimo los siguientes datos:

Parte Descriptiva

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

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

Parte de Inferencia

35. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El reporte resumen por dependencia debe incluir:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

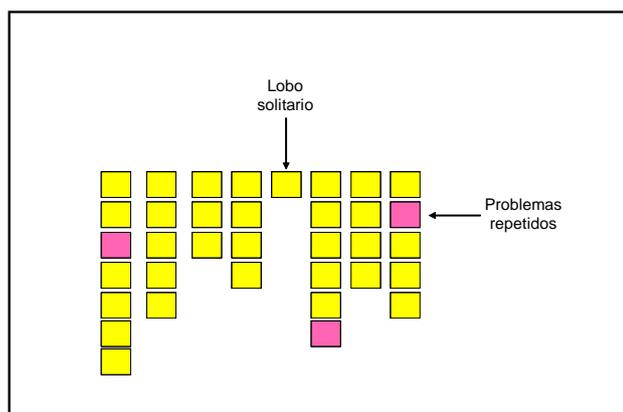


Figura 8. Agrupación de post it, Lobos Solitarios y post it rosas de problemas repetidos.

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

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

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

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

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

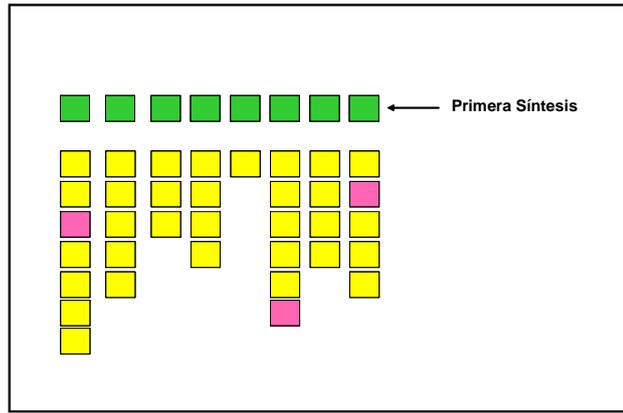


Figura 9. Primera Síntesis de Problemas.

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

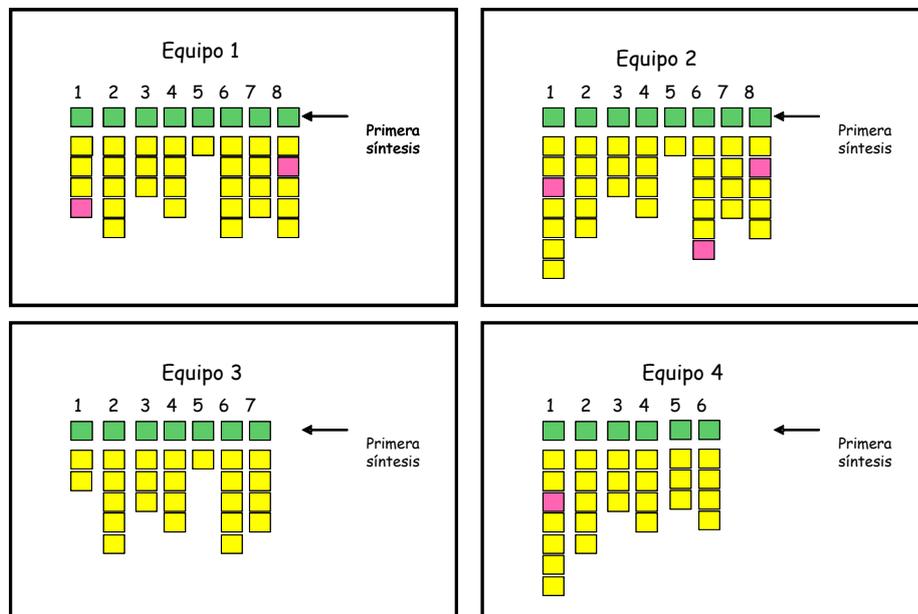


Figura 10. Escaleras obtenidas por los equipos para un ejercicio imaginario.

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

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

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

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

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

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

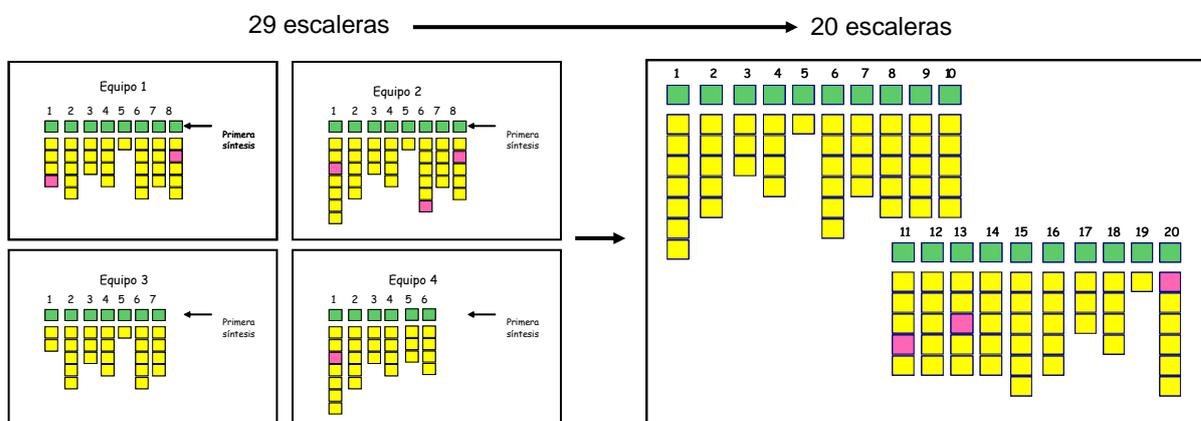


Figura 11. El Proceso de Reducción de Escaleras para un ejercicio imaginario.

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

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

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

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

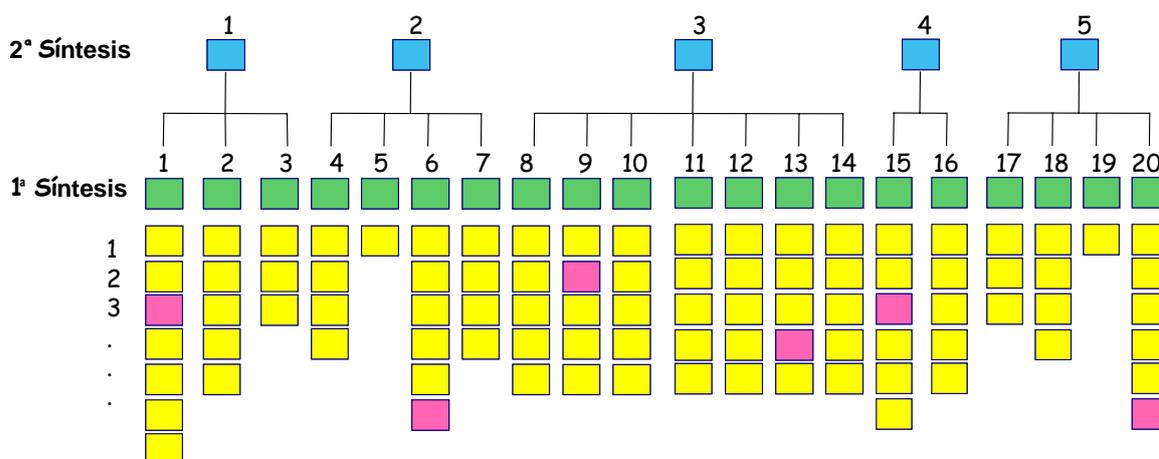


Figura 12. El Árbol de Problemas.

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

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

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

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

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

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

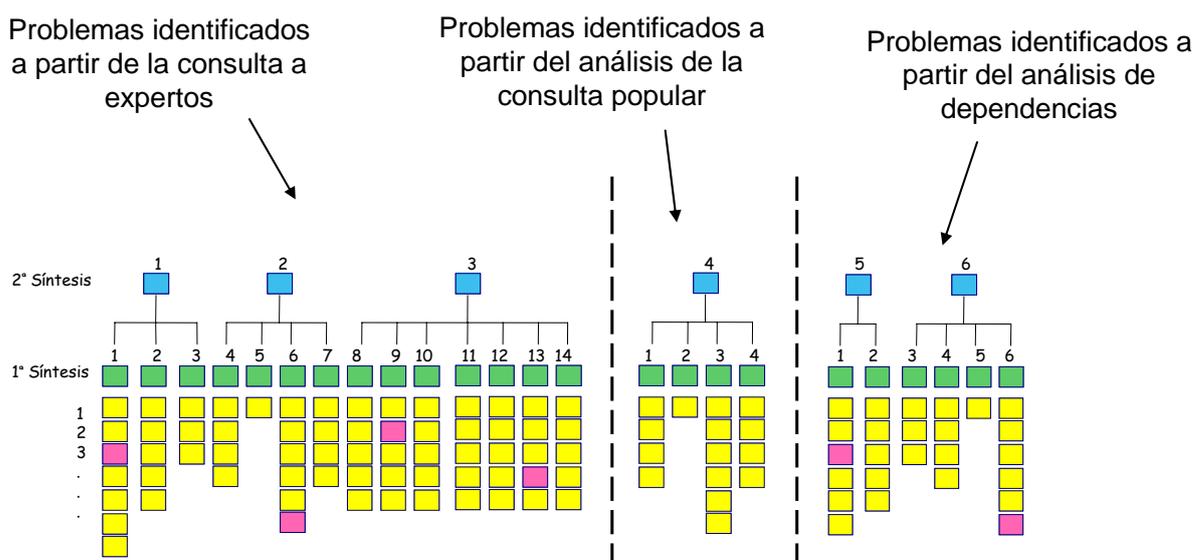


Figura 13. Obtención del Gran Árbol de Problemas para un ejercicio imaginario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Análisis DAFO.

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

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

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

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

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

Análisis Externo.

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

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

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

Esta exploración puede realizarse para tres grandes categorías:

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

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

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

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

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

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

Análisis interno.

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

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

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

Esta exploración puede realizarse para tres grandes categorías:

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

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

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

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

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

Procedimiento:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

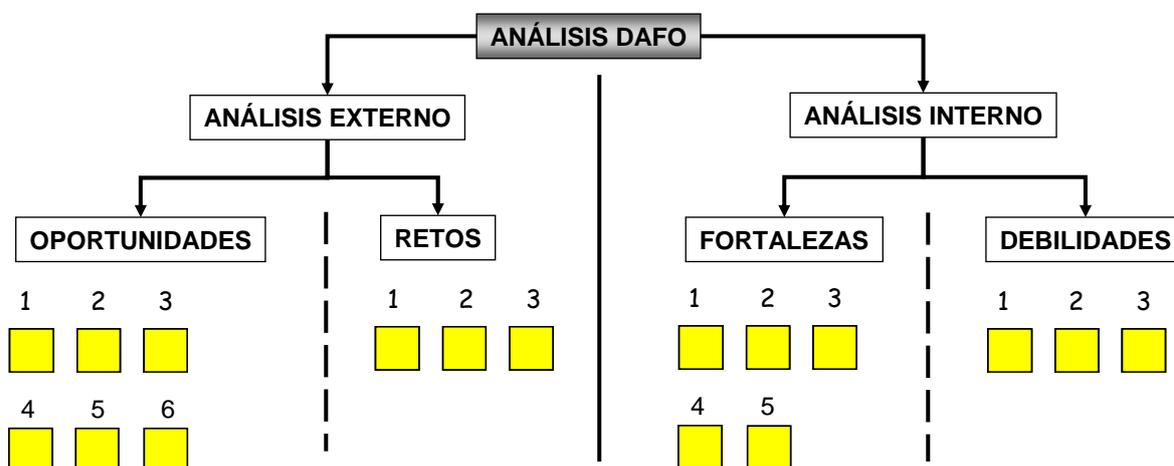


Figura 14a. Ejemplo de estructura para un Análisis DAFO Municipal.

Análisis de continuidad del desarrollo¹⁴

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

El procedimiento es el siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

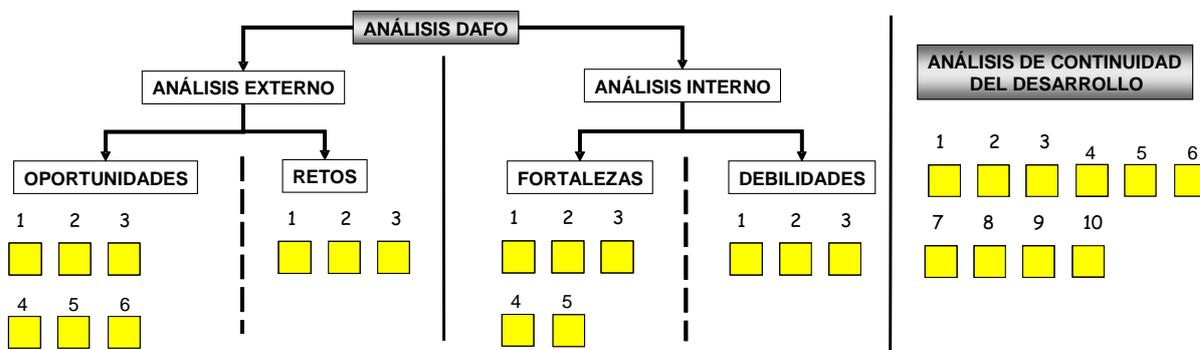


Figura 14b. Tablero de Situaciones Problema para un ejercicio imaginario.

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

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

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

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

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

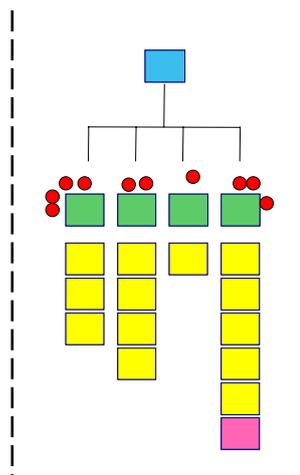


Figura 15. Priorización de Problemas en una parte del Gran Árbol de Problemas, para un ejercicio imaginario.

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

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

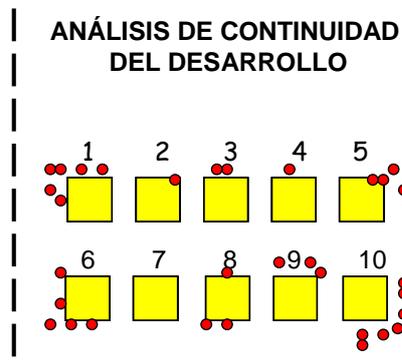


Figura 16. Priorización de Situaciones en una parte del Tablero de Situaciones Problema para un ejercicio imaginario.

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

3.2.3 FASE III. FORMULACIÓN Y PREPARACIÓN DE PROYECTOS

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

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

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

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

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

Figura 17. Pasos de la Fase III.

Formulación y preparación de proyectos a partir de problemas concretos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

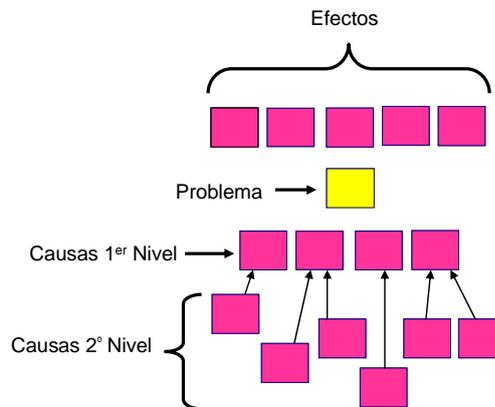


Figura 18. Estructura del Árbol Causa-Efecto para un ejercicio imaginario.

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

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

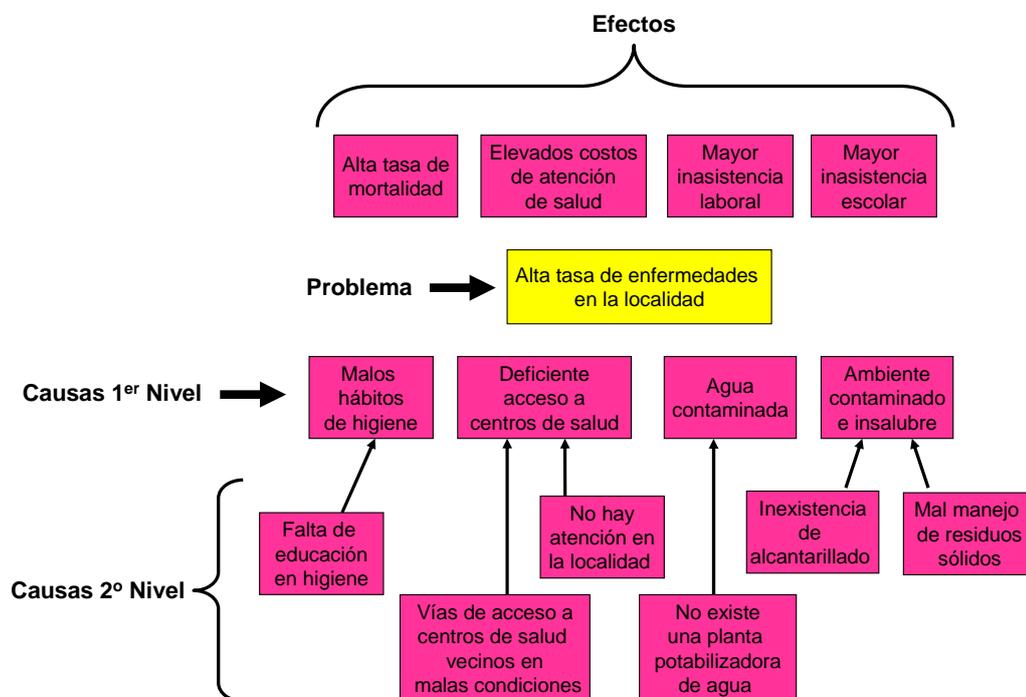


Figura 19. Ejemplo de un Árbol Causa-Efecto para un ejercicio imaginario.

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

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

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

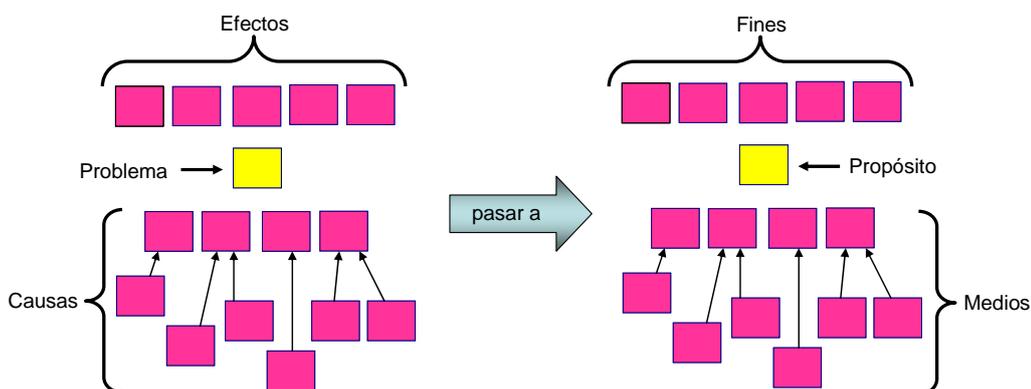


Figura 20. Del Árbol Causa-Efecto al Árbol Medios-Fines

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

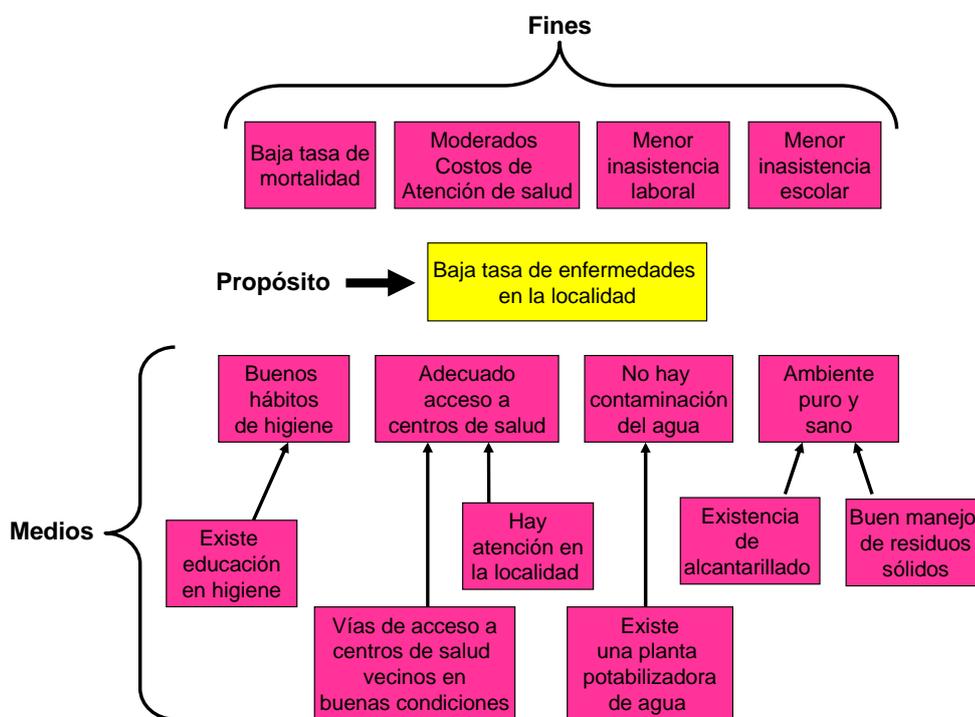


Figura 21. El Árbol Medios-Fines.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es conveniente realizar un análisis preliminar considerando los siguientes aspectos:

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

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

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

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

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

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

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

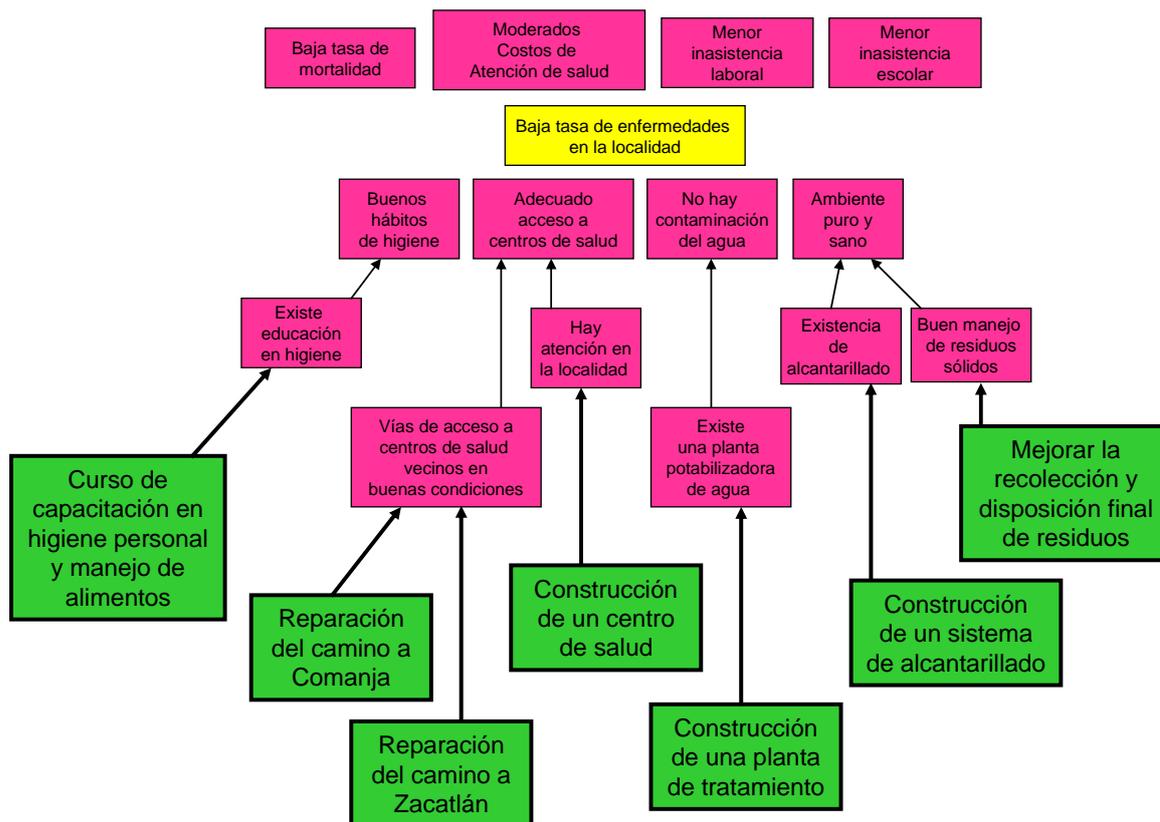


Figura 22. Definición de Acciones para un caso imaginario.

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

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

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

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

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

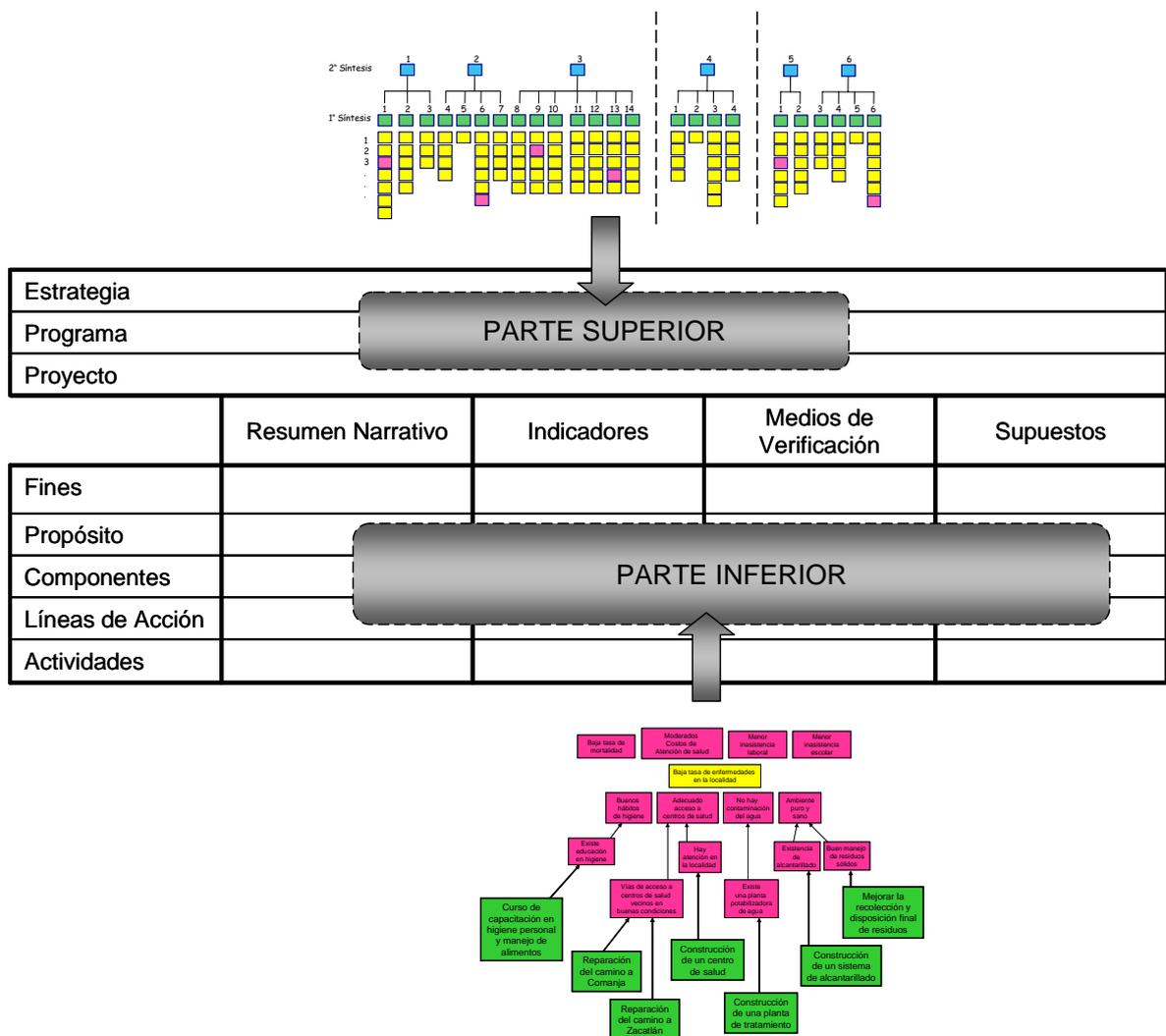


Figura 24. Parte superior e inferior de la MPP asociadas a sus

fuentes de información.

PARTE SUPERIOR

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

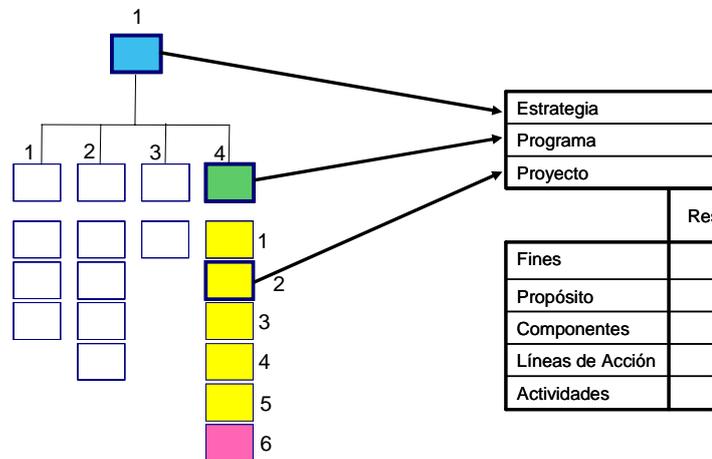


Figura 25. Transposición de Información de una sección imaginaria del Gran Árbol de problemas para llenar la parte superior de la MPP.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE INFERIOR

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

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

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

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

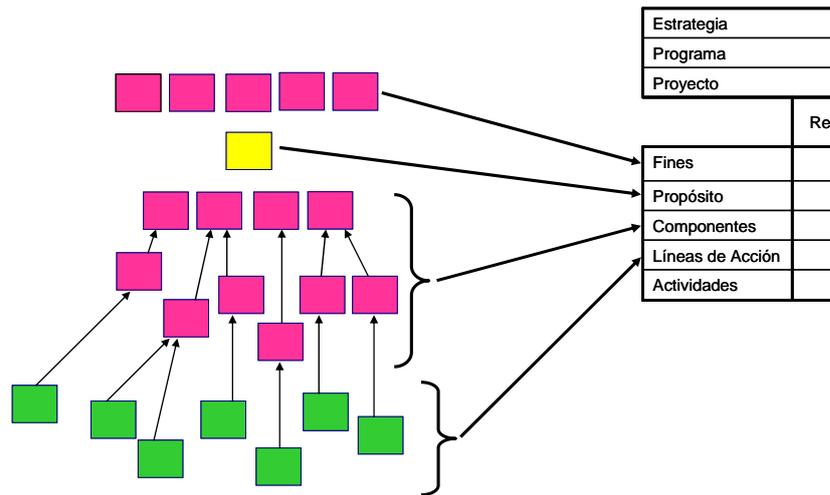


Figura 26. Transposición de Información para llenar la parte inferior de la MPP.

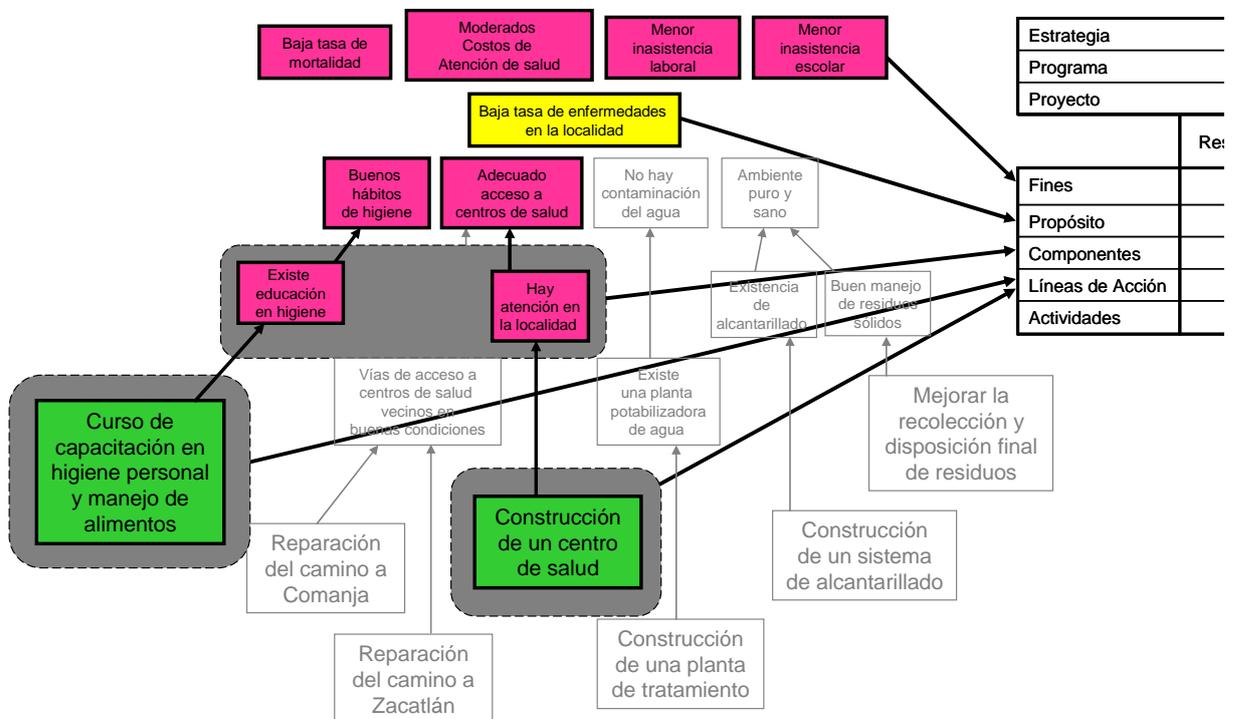


Figura 27. Transposición de Información para llenar la parte inferior de la MPP para un ejercicio imaginario.

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

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

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

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

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

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

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

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

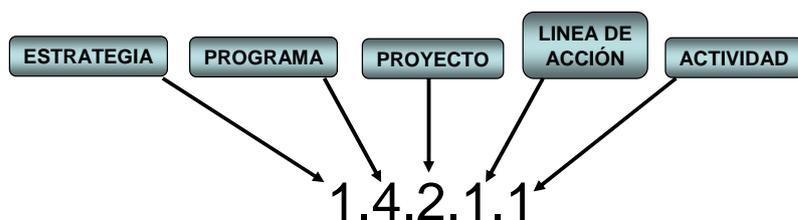


Figura 30. Código Numérico para estrategias, programas, proyectos, líneas de acción y actividades derivadas de problemas concretos.

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

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

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

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

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

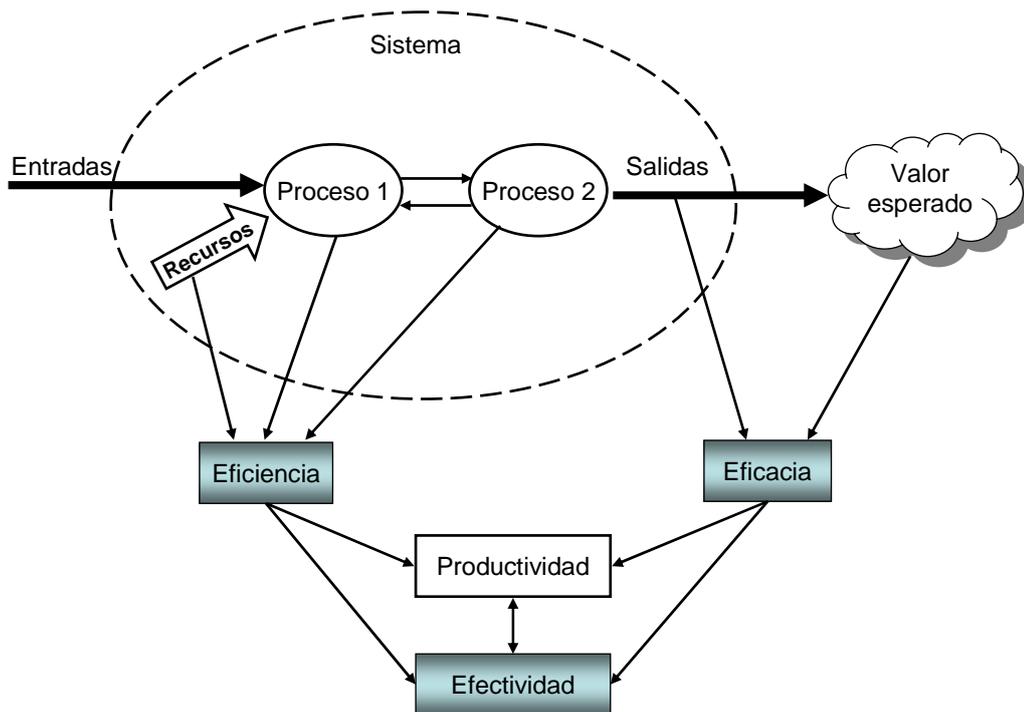


Figura 31. Clasificación de indicadores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 31. Fijación de Indicadores para un ejercicio imaginario.

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

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

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

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

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

Figura 32. Medios de Verificación para un ejercicio imaginario.

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

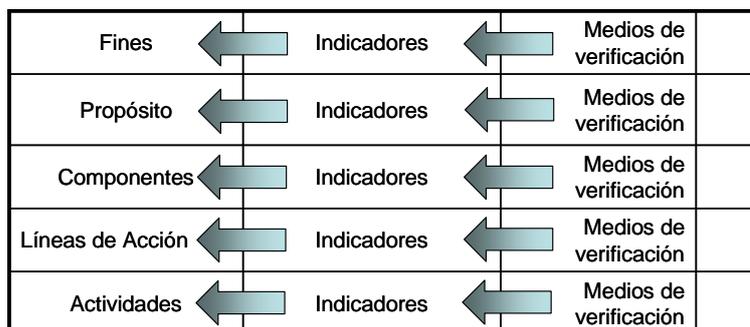


Figura 33. Lógica Horizontal de la MPP.

La lógica horizontal puede resumirse en los siguientes puntos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 34. La MPP completada.

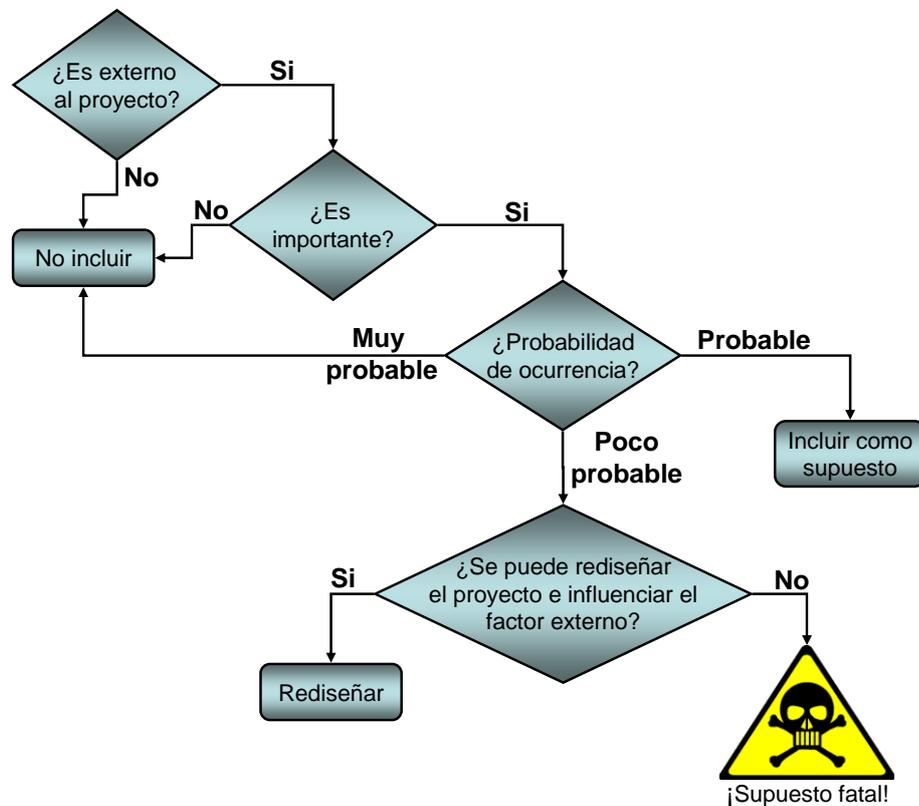


Figura 35. Algoritmo para la Identificación de Supuestos.

Algunas consideraciones adicionales acerca de los supuestos son las siguientes:

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

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



Figura 36. Lógica Vertical de la MPP.

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

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

Formulación y preparación de proyectos a partir de situaciones problema

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

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

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

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

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

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

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

El procedimiento se describe a continuación.

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

PARTE INFERIOR

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

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

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

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

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

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

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

- No existe destrucción de la reserva natural Morelos por paracaidistas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DECISIONES

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



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

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

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

Es conveniente realizar un análisis preliminar considerando los siguientes aspectos:

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

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

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

- Estado deplorable del área invadida
- Riesgo de futuras invasiones

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

De esta manera, las líneas de acción serán:

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE SUPERIOR

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

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

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

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

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

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

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

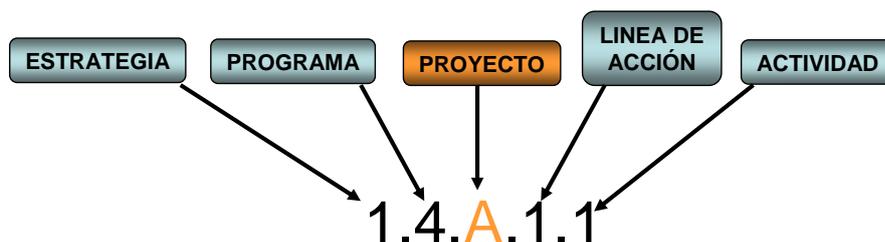


Figura 40. Código numérico para estrategias, programas, proyectos, líneas de acción y actividades derivadas de situaciones problema.

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

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

Figura 40. La MPS terminada para un ejercicio imaginario.

Nótese la lógica vertical y horizontal en la MPS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.4 FASE IV. ELABORACIÓN DE LA VISIÓN Y MISIÓN MUNICIPALES

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

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

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

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

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

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

Figura 41. Pasos de la Fase IV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

contrario, si no existe nada distintivo o único en relación con el gobierno municipal, muchas de sus actividades podrían ser buenas candidatas para la privatización. El mundo se ha convertido en un lugar crecientemente competitivo, y las organizaciones o áreas gubernamentales que no puedan señalar cual es su contribución distintiva, poco a poco se irán haciendo mas chicas y paulatinamente desaparecerán.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VISIÓN

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

MISIÓN

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

VALORES

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

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

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

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

3.2.5 FASE V. ESTRUCTURACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

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

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

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

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

Una estructura básica de un PMD es como sigue:

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

Como se podrá observar, hasta aquí se cuenta con información necesaria para completar cada una de las secciones que marca el contenido básico que estamos proponiendo, excepto las partes de programación, presupuestación y métodos de evaluación, mismos que se explican a continuación.

Programación y presupuestación. Como se indica en el **Anexo A**, cuando se elabora un PMD, existe una etapa crucial que es la partición del plan en una serie de actividades o planes parciales anuales y asignarles a cada uno de estos subplanes el presupuesto correspondiente. Esto se debe a que en México el presupuesto de egresos se realiza anualmente, por lo que todos los municipios deben decir a los niveles superiores de gobierno qué acciones piensan realizar durante el año y el costo de cada una de ellas.

En nuestro país, se implantó la presupuestación por programas desde 1977. Es una actividad de carácter administrativo que se deriva del proceso de planeación y tiene por objeto preparar y ordenar las actividades que realizan las diversas unidades de la administración municipal, tomando en cuenta el tiempo, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles. De esta actividad resultan los programas que incluyen los calendarios de ejecución de trabajos y de aplicación de recursos.

La presupuestación por programas exige que existan distintos niveles de desagregación de acciones y se presupueste desde el menor nivel hasta llegar al nivel máximo que es el de programa. Se ordenan los gastos de acuerdo con los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar. Todo trabajo o actividad implica un costo, el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento.

El presupuesto por programas consta de cuatro elementos básicos desagregados con los que se registran todas las funciones y trabajos que realiza el municipio. Los nombres de dichos elementos pueden variar y son los siguientes:

- Función
- Programa
- Proyecto
- Actividad

En la práctica, comúnmente sólo se utilizan los primeros tres niveles, aunque es recomendable utilizar los cuatro, incluso hay municipios que utilizan más niveles.

Vemos que la “Función” equivaldría a la “estrategia” de nuestra metodología, por lo que es bastante simple pasar de una nomenclatura a otra. De esta manera, la metodología permite fácilmente elaborar los presupuestos por programas que exigen las leyes vigentes.

Para la presupuestación por programas se utilizan variados formatos, dos de ellos se muestran en las **figuras 42 y 43**.

Debido a que la presupuestación municipal es anual y debe entregarse en diciembre, y muchas gestiones municipales comienzan en diciembre, el proceso de elaboración del PMD se traslapa con el de presupuestación. Así, la administración entrante no tiene tiempo suficiente para entregar su presupuesto a los niveles superiores de gobierno, por tanto el presupuesto entregado al municipio generalmente es el mismo del año pasado más cierto porcentaje.

El Presupuesto de Egresos debe ser elaborado concienzudamente por la tesorería municipal, bajo la dirección y orientación del presidente municipal.

En el PMD debe describirse la manera cómo se piensa presupuestar, no el presupuesto en sí; y mostrar el arreglo desagregado de funciones, programas y proyectos, tal como se muestra en el ejemplo de la **figura 42**. También debe describirse la manera en que se piensa programar y presupuestar cada programa individual. Se puede incluir un formato como el mostrado en el ejemplo de la **figura 43**.



CLAVE			ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA MUNICIPAL (PROPUESTA PARA 2004)
F (Función)	PR (Programa)	PY (Proyecto)	
03			Desarrollo social y combate a la pobreza
03	01		Programa: Desarrollo integral de la familia y asistencia social
03	01	01	- Atención de víctimas de maltrato y abuso
03	01	02	- Servicio jurídicos asistenciales a la familia
03	01	03	- Desarrollo comunitario
03	01	04	- Desayunos escolares
03	01	05	- Atención a personas con discapacidad
03	01	06	- Atención a los adultos mayores, a la mujer y los jóvenes
03	02		Programa: De salud
03	02	01	- Orientación y apoyo para la salud comunitaria
03	02	02	- Control y regulación sanitaria
03	02	03	- Infraestructura y equipamiento para la salud
03	03		Programa: Fomento a la Vivienda
03	03	01	- Fomento a la construcción de vivienda
03	03	02	- Mejoramiento de vivienda y pie de casa
03	03	03	- Expedición, registro y control de permisos para la construcción de vivienda
03	04		Programa: Cultura física y deporte
03	04	01	- Fomento a la cultura física
03	04	02	- Promoción del deporte social y de barrios
03	04	03	- Infraestructura y equipamiento para la cultura y el deporte
Etc.	Etc.	Etc.	Etc.

La FUNCIÓN equivaldría a la ESTRATEGIA en la metodología propuesta

PROYECTOS del programa

Figura 42. Estructura Programática Municipal para Toluca.

Al convertir los objetivos contenidos en el PMD en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación programática se integra al proceso de planeación.

Un análisis más profundo de la programación y presupuestación municipal, queda fuera del alcance de esta tesis. El lector que desee profundizar en el tema de presupuestos por programas puede consultar a Chapoy, 2004; Martner 2001; INAFED: Guía Técnica No. 7 y No. 5; y Oropeza, 2001 entre otros.

Método de control y evaluación. Al igual que en el caso de la programación y presupuestación, en la parte del método de control y evaluación debe describirse claramente cómo se piensa controlar y evaluar el avance de las acciones marcadas por el PMD.

Debe señalarse que se controlará y evaluará mediante indicadores, dar un breve marco teórico de ellos y hacer notar que el tipo de indicador para cada nivel de objetivo de desarrollo, así como sus fuentes de verificación se describen en las MPP y la MPS que se habrán incluido en la parte correspondiente a estrategias, programas y proyectos de desarrollo. También pueden incluirse las fichas técnicas de cada indicador.

Existen muchos sistemas para el control y evaluación de programas y proyectos de carácter público, la mayoría de ellos asociados con determinados métodos de recopilación de información o sistemas de información. Si se piensa usar un método o sistema de información debe señalarse y describirse claramente en el documento. Una discusión de los distintos sistemas de información para el control y evaluación de proyectos queda fuera del alcance de este trabajo.



Año fiscal:		2004				
PPPM - 03	Identificador	Código	Denominación			
Programa Anual Metas Físicas por proyecto	Función: Programa: Proyecto: Dependencia Ejecutora: Municipio: Localidad:	Toluca Toluca				
Código (proyecto/actividad)	Descripción	Metas físicas			Variación	
		Unidad de medida	Cantidad realizada en 2003	Cantidad programada	absoluta	%
ELABORÓ		REVISÓ		AUTORIZÓ		
Titular del área de planeación		Titular del área de planeación		Titular del área de planeación		
Nombre	Firma	Nombre	Firma	Nombre	Firma	

Figura 43. Formato para el Presupuesto por Programa del municipio de Toluca.

Puede suceder que se piense usar el sistema tradicional de control y evaluación mediante formatos simples. Si este es el caso, deben incluirse los formatos que se piensa utilizar y una descripción de su uso. En las **figuras 44 y 45** se muestran dos ejemplos de formatos simples usados para la evaluación y el control.

Proyecto:			Mes:		
Actividad	Avance actual (%)	Avance proyectado (%)	Valoración	Medidas correctivas	Apoyo necesario

Figura 44. Un Formato para el Seguimiento y Control.

		Proyecto:		Área Responsable: (Dependencia u Organismo)	
		Indicador	Medida actual	Meta Fijada	Valoración
Fines					
Propósito					
Líneas de acción					

Figura 45. Un Formato para la Evaluación de Resultados.