

## RESUMEN

---

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

## ABSTRACT

---

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

## **OBJETIVO GENERAL**

---

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

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

---

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

## **HIPÓTESIS**

---

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

---

# INTRODUCCIÓN

---

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

*Aristóteles*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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