

———— CAPÍTULO 2 ————

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

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

Abraham Lincoln

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

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

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

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

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

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

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

2.1 LA PLANEACIÓN COMO FUNCIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

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

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

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

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

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

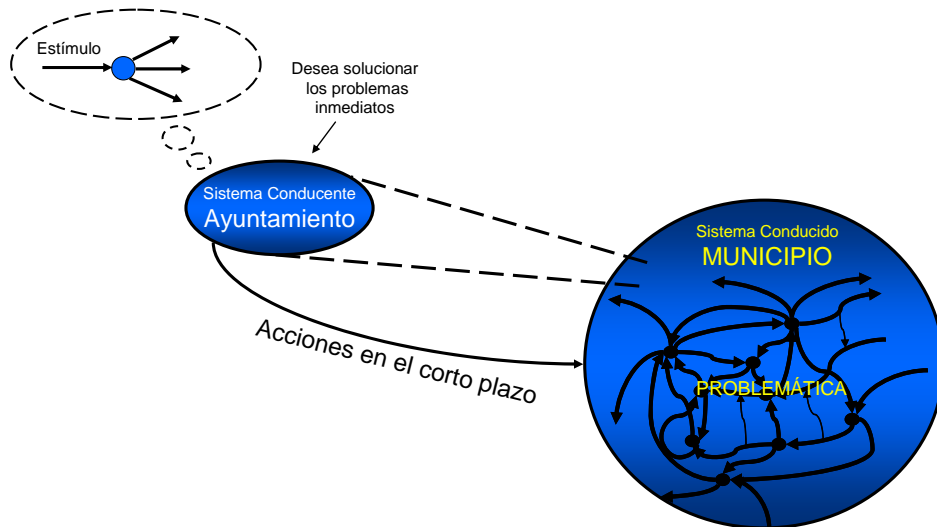


Figura 2.1. La Conducción Correctiva

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

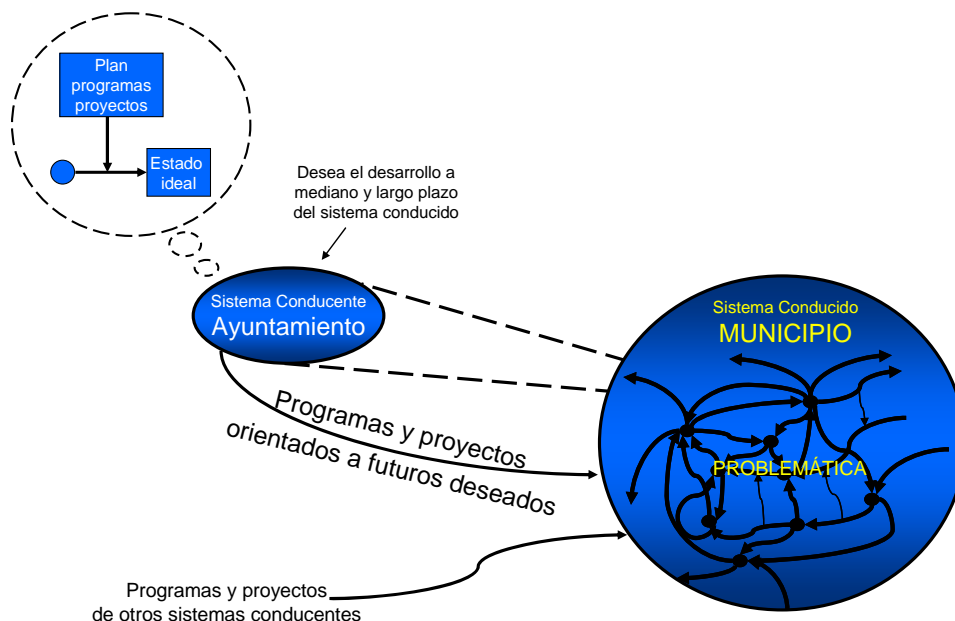


Figura 2.2. La Conducción Planeada

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

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

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

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

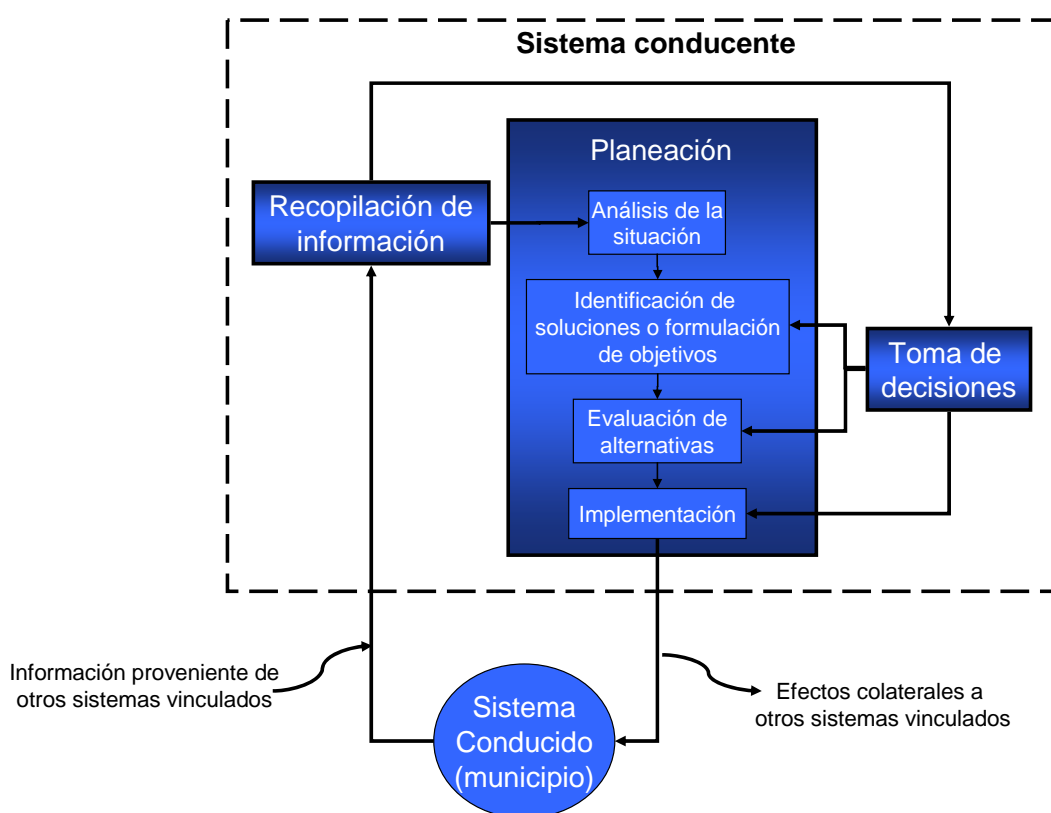


Figura 2.3. Funcionalidad del Sistema Conducente (ayuntamiento).

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

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

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

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

2.2 CONTEXTO PROBLEMÁTICO MUNICIPAL EN MATERIA DE PLANEACIÓN

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

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

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

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

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

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

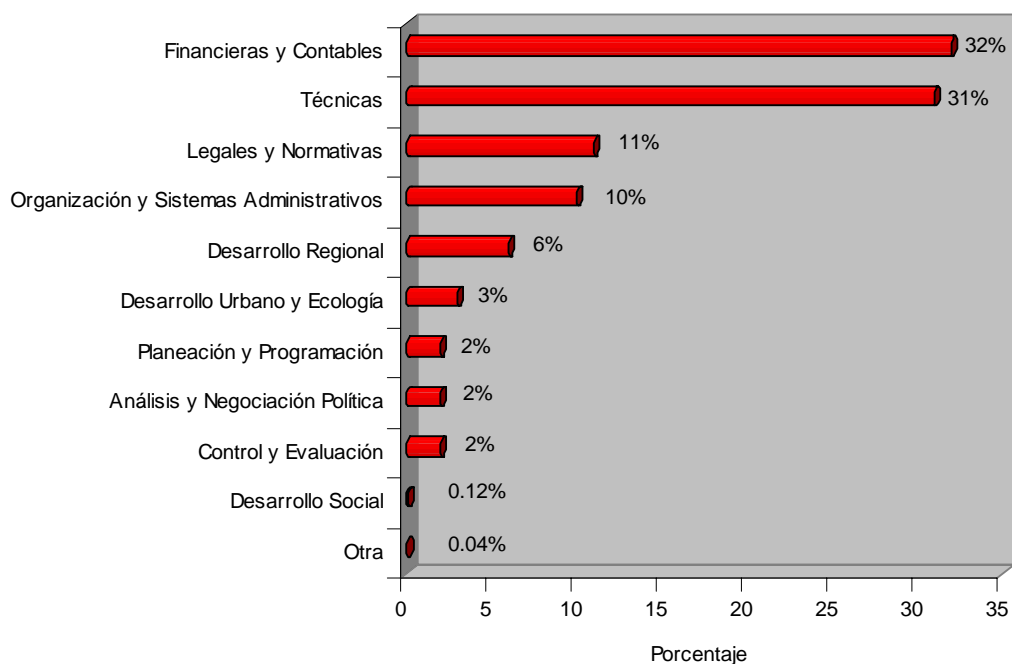


Figura 2.4. Principales Áreas Municipales a Reforzar

Las estadísticas anteriores revelan un panorama de muchos retos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

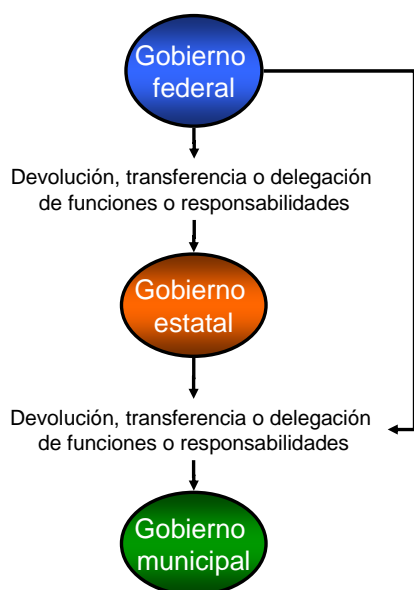
- **Desequilibrios sociales y económicos.** El mal funcionamiento de los mercados y los problemas estructurales de la economía han llevado a la concentración de la riqueza y al incremento de la población en condiciones de pobreza extrema.
- **Crisis de la Planeación.** La planeación sufre una crisis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

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

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

2.2.1 El fenómeno de la Descentralización

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 OBSERVACIONES FINALES

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

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

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

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