

Anexo A

MARCO NORMATIVO DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL¹⁸

En México, la planeación del desarrollo se realiza en tres niveles distintos que corresponden con los niveles de gobierno existentes. Así, tenemos que existe planeación a nivel federal, estatal y municipal. Las directrices de la planeación del desarrollo en todos los niveles se ajustan a lo marcado por la rectoría del Estado.

LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO

Nuestro país cuenta con un sistema de planeación que fue creado durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y se llama Sistema Nacional de Planeación Democrática ó SNPD por sus siglas. El SNPD busca el desarrollo integral y sustentable del país, contemplando la articulación de programas para dar congruencia al Plan Nacional de Desarrollo con los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo y aprovechar eficientemente la inteligencia de los tres órdenes de gobierno.

Definición.

La definición de planeación nacional del desarrollo se proporciona en el artículo tercero de la Ley de Planeación:

Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

¹⁸ Este anexo es un resumen *ad hoc* de la excelente obra de Chapoy, 2003.

Bases jurídicas de la planeación nacional.

La organización del SNPD tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El SNPD es un conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre éstas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades estatales y municipales, con el fin de actuar de común acuerdo. Este sistema comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales, los grupos organizados de la sociedad y la población en general toman parte activa en la planeación nacional del desarrollo, al hacer propuestas, plantear demandas y formalizar acuerdos. Esta estructura gubernamental ordena la actividad, tanto de las áreas que llevan a cabo las actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación, como la de las dependencias que realizan lo planeado, y proporcionan elementos para controlar y evaluar todo el proceso, desde su preparación hasta su ejecución. El objetivo fundamental es dirigir las acciones que se realizan en el sistema económico y social, con la finalidad de que coadyuven al cumplimiento de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo¹⁹.

Estructura Institucional del Sistema de Planeación Democrática.

El SNPD está integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal; por los organismos de coordinación entre la federación, los estados y los municipios y por la representación de los grupos sociales que actúan a través de unidades de planeación, gabinetes especiales, comisiones intersectoriales, y foros de participación social.

Niveles de Operación.

El SNPD actúa en tres ámbitos: global, sectorial e institucional.

- a) **Nivel global.** La secretaría de hacienda tiene la responsabilidad de proyectar y coordinar las actividades más generales de la planeación nacional. A la secretaría de Desarrollo Social, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, le corresponde proyectar y coordinar la planeación regional. A la secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo le compete coordinar y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- b) **Nivel sectorial.** A las distintas entidades de la administración pública federal que se encargan de los aspectos específicos de la economía y la sociedad les corresponde la operación en el nivel sectorial. Dentro de cada dependencia la responsabilidad recae en el titular, apoyado por la unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva. Cada secretaría está obligada a ayudar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, a elaborar programas a mediano plazo y programas operativos anuales, a establecer el marco de referencia para la planeación del nivel institucional, y a asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas a mediano plazo.

¹⁹ *El sistema Nacional de Planeación Democrática: Principios y Organización.* Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982. México.

Además, como coordinadora de sector, cada secretaría debe ordenar las actividades de planeación de las entidades paraestatales ubicadas en su esfera de acción, comprobar periódicamente que cumplan con lo establecido en sus programas y verificar el estado que guardan éstos en relación con sus presupuestos.

- c) **Nivel institucional.** A las entidades paraestatales²⁰ que se integran a la planeación global a través de los programas sectoriales, les compete participar en la elaboración de dichos programas, preparar cuando así lo determina el Ejecutivo Federal sus propios programas institucionales, elaborar los programas anuales para la ejecución de unos y otros, así como sus presupuestos, y atender, a través de la dependencia coordinadora de sector, las propuestas de los gobiernos estatales en relación con la cobertura territorial de su gestión.

Principios de la planeación.

La planeación gubernamental en México, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales considerados de validez general²¹.

- a) El **principio de racionalidad** se basa en la idea de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente.
- b) El **principio de la previsión** indica que los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia delante.
- c) El **principio de universalidad** nos dice que la planeación debe abarcar todas las fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación.
- d) Como consecuencia del **principio de la unidad**, se desprende la necesidad de que los planes, programas y proyectos estén coordinados entre sí, con el objeto de formar un todo orgánico y compatible.
- e) El **principio de continuidad** se refiere a que la planeación es un proceso permanente porque así lo es la necesidad de obtener el máximo rendimiento de recursos siempre escasos, lo que cambia es la forma de obtenerlos y el destino que se les da.
- f) El **principio de inherencia** indica que la planeación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración.

Los principios anteriores deben acatarse en el desenvolvimiento de todas las etapas del proceso de planificación.

Fases de la planeación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática para su organización y aplicación, distingue cuatro etapas: Formulación, Ejecución, Control y Evaluación, para asegurar la congruencia entre las actividades cotidianas y los objetivos previstos en el plan y en los programas a mediano y corto plazo, y para evitar desviaciones en la realización de lo proyectado.

²⁰ Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones de seguros y fianzas, y fondos y fideicomisos relacionados con las distintas actividades productivas o de servicio que la administración pública lleva a cabo.

²¹ *Planificación y presupuestación por programas*, 12ª edición. Martner, Gonzalo. Siglo XXI Editores. México, 1981. *Planeación, Programación, Presupuestación*. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

El Plan Nacional de Desarrollo.

A nivel federal es el único al que se le reconoce la categoría de plan. El Plan Nacional de desarrollo es el patrón rector de las acciones que el gobierno federal emprende en el período de gestión del presidente que lo elabora. En él se delinean las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno. En él se establece una clara y razonable relación entre las necesidades de desarrollo económico y social y su escala de prelación, por una parte, y los recursos disponibles, por la otra. Asimismo, se determinan las distintas formas en que han de emplearse dichos medios para satisfacer esas carencias, considerando todas las inversiones que requiere el desarrollo del país para el período al que el plan se refiere, definiendo sus propósitos y la estrategia general que habrá de seguirse para cumplirlo.

El plan comprende tanto el análisis de los objetivos nacionales y la fijación de metas para toda la economía del país, como la selección de las acciones perentorias para conducir su desarrollo integral, así como la determinación de los medios que han de emplearse para lograrlo, mismos que con mayor detalle se expresan posteriormente en programas a mediano plazo diseñados para cubrir las necesidades económicas y sociales de la población. En dicho documento, que orienta las acciones de la planeación, sectorial e institucional, así como las que efectúan los estados y los municipios, se designa a los responsables de su ejecución.

Los programas sectoriales, institucionales y regionales, elaborados para las distintas áreas económicas y sociales, son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo; en ellos se señalan los procesos, programas y proyectos que han de realizarse.

LA PLANEACIÓN ESTATAL DEL DESARROLLO

Definición.

No existe una definición general y homogénea de planeación estatal del desarrollo. Al revisar las leyes de planeación estatal se puede constatar que algunas leyes incluyen una definición y otras no. En buen número de las leyes que no incluyen una definición puntual, la esencia puede intuirse partiendo de distintas aseveraciones enunciadas en varios de sus artículos iniciales.

Una definición representativa de planeación estatal, es la que proporciona la Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, en su artículo tercero:

Artículo 3.- Por planeación estatal del desarrollo se entiende la ordenación racional y sistemática de las acciones que la sociedad de las distintas jurisdicciones estatales realiza para transformar la realidad de su entidad, con apego a las leyes locales y en coordinación con la planeación nacional. Mediante ella se fijan objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignan recursos, se determinan responsabilidades, se fijan tiempos de ejecución, y se evalúan los resultados de la ejecución del plan de desarrollo y de los programas de él emanados.

Bases Jurídicas de la Planeación Estatal.

La planeación estatal del desarrollo tiene bases jurídicas, tanto en el nivel federal como local.

a) Bases jurídicas a nivel federal.

El desarrollo de la planeación en los estados de la república es influido por normas contenidas en varios textos jurídicos del nivel federal: La constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, El Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos de la federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos y el Acuerdo del Poder Ejecutivo federal acerca de los criterios y fórmulas para la distribución entre los estados y municipios de los recursos de los fondos de aportaciones federales.

b) Bases jurídicas a nivel estatal.

Los principios conforme a los cuales se planea el desarrollo en las entidades federativas, están establecidos en sus respectivas Constituciones, en sus leyes orgánicas de la administración pública, y en sus leyes de planeación.

El Sistema Estatal de Planeación.

El Sistema Estatal de Planeación está integrado por el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él derivan; por los programas de las representaciones del gobierno federal en el estado; por los mecanismos de coordinación entre la Federación, el estado y sus municipios; y por los convenios de concertación entre los sectores público, social y privado. También por los planes municipales de desarrollo y los programas de ellos emanados²², los cuales se analizarán mas adelante.

Base Estructural de los Sistemas Estatales de Planeación.

El fundamento de la organización de cada sistema estatal de planeación lo constituye el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). A este organismo le corresponde, entre otras, las funciones de coordinar el desarrollo integral, de evaluar el cumplimiento de los Convenios de Desarrollo Social, y de coadyuvar a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. El vínculo entre las necesidades estatales de recursos y la programación anual del gobierno federal son los programas regionales, y el instrumento que hace compatibles en el nivel local los esfuerzos de planeación de los tres órdenes de gobierno es el COPLADE.

Los COPLADE, que en coordinación con la federación ordenan el desarrollo social en los estados, son organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal, que cuentan con personalidad jurídica así como patrimonio y régimen jurídico propios. En ellos el gobernador del estado funge como presidente, el titular de la dependencia a cargo de la planeación como secretario general, y como secretario técnico su homólogo de la delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social; también forman parte de ellos otros titulares de las dependencias del ejecutivo estatal, los presidentes municipales que hayan sido invitados por el gobernador, representantes de la sociedad, así como de instituciones de educación superior, y legisladores tanto federales como locales.

²² *Planeación, Programación, Presupuestación.* Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

Los comités operan mediante una asamblea plenaria, una comisión o consejo permanente, subcomités sectoriales, subregionales y especiales, así como grupos de trabajo.

De acuerdo con las normas y lineamientos de la Secretaría de Hacienda, los COPLADE integran el Anteproyecto de Egresos de la Federación al ámbito de su jurisdicción; ajustan y negocian los montos, localización y calendarización de las inversiones federales en la entidad respectiva, y establecen la contribución de esta última a la consecución de las metas prioritarias de los programas respectivos, en función de las cuales el estado organiza sus propias prioridades y metas de resultado.

Instrumentos Jurídicos de la Planeación Estatal.

Para llevar a la práctica las acciones previstas en la planeación estatal, los ejecutivos locales cuentan con el Plan Estatal de desarrollo, los programas de él derivados, las leyes estatales de coordinación, los convenios de coordinación, los convenios de concertación, las medidas de inducción, las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y los convenios de desarrollo social²³.

LA PLANEACIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO

En materia de planeación para el desarrollo la posición del municipio es muy importante, ya que su área geográfica constituye la jurisdicción en la que materialmente se hace realidad lo planeado y programado en los tres niveles de gobierno, pues allí se construyen las obras y se prestan los servicios previstos en los planes y programas del gobierno federal, del gobierno estatal, y de su propio gobierno, y por lo mismo es donde ha de verificarse que lo allí ejecutado se ajusta en volumen, extensión y calidad a lo previsto en los respectivos presupuestos.

El Sistema Municipal de Planeación Democrática.

En el ámbito municipal, la integración de la planeación estatal y federal dentro de los programas locales, corresponde a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), órganos auxiliares del municipio que el presidente municipal tiene la obligación de convocar al inicio de cada período de gobierno, y cuyo reglamento interior y recursos deben ser aprobados por el cabildo. Dichos organismos son los encargados de transmitir, tanto a las autoridades del estado como a las federales, las necesidades locales, y funcionan como órganos colegiados integrados por el gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal, y representantes de los sectores social y privado.

Al formular el Plan Municipal de Desarrollo y los diversos programas que en él tienen origen, sectoriales, regionales, intermunicipales, institucionales, microrregionales y especiales; cada COPLADEMUN, actuando dentro del marco del Sistema Municipal de Planeación Democrática, lleva a cabo el proceso de planeación considerando las actividades a largo, mediano y corto plazo. Los programas respectivos deben contener los objetivos primordiales del desarrollo municipal, la compatibilización del programa operativo anual con el plan de desarrollo, las estrategias y medidas que se pretende seguir para alcanzar el cumplimiento de las metas programadas, los responsables de su ejecución, y las posibles fuentes para su financiamiento.

²³ Para una revisión más profunda de estos conceptos véase *Planeación, Programación, Presupuestación*. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

Para que la planeación del desarrollo resulte eficaz, debe reconocer la pluralidad étnica, lingüística, cultural y política existente en cada municipio, fomentar la participación de todos los integrantes de la comunidad en la toma de decisiones y en la ejecución del plan de desarrollo, e incorporar esta heterogeneidad en los programas para promover un desarrollo integral de acuerdo con los principios convenidos en el plan de gobierno. Así entendido, el Plan Municipal de Desarrollo emanado de la realidad municipal, puede dar inicio a un proceso ideológico que genere un consenso que legitime la actividad del ayuntamiento, y dé respuesta a las necesidades de la población²⁴.

Esto implica el diagnóstico sobre los aspectos geográficos y demográficos del municipio; el estudio socio-económico por sectores, considerando las condiciones imperantes en el momento, y previendo las que sea posible conjeturar; la especificación de las estrategias y principales líneas de acción que van a seguirse –tomando en cuenta que el período de gobierno es de tres años-; y las propuestas de inversión pública coordinada de los tres niveles de gobierno. A partir de este análisis de las características de cada municipio y del conocimiento de sus problemas particulares, es como se pueden poner en práctica medidas públicas eficientes, integrando programas específicos para cada sector que respondan mejor a las demandas de la comunidad.

Conciliando los distintos puntos de vista de la población, y a través de propuestas claras, viables y precisas, para que la población sepa hacia dónde la encausa el gobierno y con qué fines, en el plan de desarrollo municipal deben definirse los compromisos de las autoridades y las prioridades y objetivos decididos en respuesta a las demandas de los habitantes de la circunscripción, con el fin de elevar su calidad de vida mejorando las condiciones económicas, la prestación de servicios públicos, la salubridad del entorno preservando el medio ambiente, y garantizando la seguridad pública.

Bases Jurídicas de la Planeación Municipal del Desarrollo.

Sea que la normatividad de la planeación municipal se encuentre integrada en la ley de planeación estatal, o cuente el municipio con regulación jurídica propia en esta materia, la planeación municipal para el crecimiento es el proceso mediante el cual, delimitando responsabilidades, mecanismos, instrumentos y procedimientos en materia de planeación, se fija la base, la organización y el funcionamiento del Sistema Municipal de Planeación Democrática, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del estado del que el municipio es parte integrante, la ley de planeación federal, la ley de planeación estatal, la normatividad municipal en materia de planeación, y la ley orgánica municipal.

El objetivo de la planeación municipal para el desarrollo es prever las acciones y recursos necesarios para el desenvolvimiento integral del municipio, programar de acuerdo con un orden de prelación las acciones del gobierno municipal –coordinadas en su caso con las del estado para determinar la inversión regional o sectorial-, y promover la participación democrática de la sociedad de manera organizada²⁵.

²⁴ *Políticas de desarrollo municipal en el Estado de Querétaro*. Ortiz Arana, Fernando, en Vega Hernández, Rodolfo A. y Rodríguez Obregón, José A. (coords.). *Municipio*. Instituto de Administración pública del Estado de Querétaro A.C. Querétaro. México, 1997.

²⁵ *Planeación, Programación, Presupuestación*. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

Base Estructural del Sistema Municipal de Planeación Democrática.

Encabezados por los respectivos presidentes municipales, en el nivel de las subdivisiones políticas de los estados, son los COPLADEMUN, los que como instancia propositiva y ordenadora impulsan el desenvolvimiento integral de los municipios, fungiendo adicionalmente como orientadores en los planes intermunicipales y regionales. Son también los que establecen los vínculos de comunicación y coordinación entre los sectores público, privado y social, con el propósito de que sus representantes participen en la elaboración, control y evaluación del Plan Municipal del Desarrollo, y en la de los programas que en él tienen origen.

Formulación del Plan Municipal de Desarrollo.

Conforme a lo dispuesto en las leyes estatales de planeación y en la normatividad respectiva en el nivel municipal, corresponde a los ayuntamientos conducir la planeación del desarrollo municipal. Por consiguiente, por conducto del COPLADEMUN, cada ayuntamiento tiene a su cargo elaborar el diagnóstico integral de la situación real del municipio, que debe incluir tanto la detección de las carencias que han de resolverse mediante la actividad conjunta de la sociedad y del gobierno, como la enumeración jerarquizada de dichos problemas, y las perspectivas de solución deseables y factibles.

La administración municipal en coordinación con el respectivo COPLADEMUN, elabora el Plan Municipal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las entidades y dependencias municipales, estatales y federales, así como los planteamientos formulados por los grupos interesados. Dentro de un plazo que varía de cuatro a seis meses (dependiendo del municipio que se trate) contados a partir de la inauguración del ayuntamiento que lo elabora, dicho documento –en el que deben constar las carencias de la jurisdicción, así como las áreas susceptibles de ser desarrolladas, y las estrategias y medidas para solucionar aquéllas y para aprovechar éstas-, debe estar aprobado y publicado en el periódico oficial del estado del que el municipio forma parte, sin que su vigencia pueda exceder del período que dicho ayuntamiento le corresponda.

Ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.

Una vez aprobados el plan y los programas, su cumplimiento es obligatorio para las dependencias de la administración pública municipal; con las autoridades estatales y federales su ejecución debe convenirse; y concertar su cumplimiento respecto al sector social y los articulares.

a) Cumplimiento obligatorio.

En el ámbito de sus respectivas competencias, las dependencias de la administración pública municipal deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y metas primordiales de la planeación del desarrollo. Por lo tanto en los proyectos de iniciativas de leyes, y en los de los reglamentos, decretos y acuerdos que prepare el ayuntamiento, deben señalarse las relaciones que existen entre los proyectos de que se trata, y el plan y los programas que de él emanan.

En cumplimiento de esta disposición, al enviar a los respectivos congresos estatales sus iniciativas de leyes de hacienda e ingresos, deben informarles el contenido general de ellas y su relación con el programa operativo anual elaborado para la ejecución del Plan Municipal de desarrollo.

b) Cumplimiento coordinado.

Dado que en el nivel municipal se ejecutan no sólo el plan de desarrollo municipal y los programas que en él se originan, sino las acciones previstas en programas federales y estatales preparados específicamente para remediar las carencias de los municipios, las autoridades locales tienen que actuar en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, y son los ayuntamientos los que están a cargo de promover la celebración de esos acuerdos.

Para ajustar los recursos estatales y federales a las necesidades municipales, se precisa de una coordinación interinstitucional que haga compatibles las políticas públicas de la Federación y de los estados con las exigencias básicas de las subdivisiones políticas de éstos, con el fin de impulsar el desarrollo regional y fortalecer a las entidades federadas mejorando sus condiciones económicas, es imprescindible que los respectivos ayuntamientos promuevan el desarrollo municipal por medio de planes en los que atendiendo las demandas de sus comunidades, se prevean acciones basadas, tanto en los recursos propios como en los apoyos estatales y federales.

Dichos pactos implican una concentración de esfuerzos y de recursos financieros, por lo tanto, al preparar el presupuesto municipal deben considerarse, tanto las acciones coordinadas, como las obras y servicios de competencia municipal incluidas en los respectivos planes estatales de desarrollo o en el Plan Nacional de desarrollo, sea que su realización vaya a ser totalmente costeadada por los gobiernos estatales o el federal, o que éstos sólo apoyen parcialmente su financiamiento.

c) Cumplimiento concertado.

Con el fin de conjuntar esfuerzos para procurar el progreso de los municipios, debe darse a la participación ciudadana un impulso que se refleje en un mayor número de obras y acciones comunitarias, tanto en la planeación como en la ejecución y la vigilancia de las obras y los servicios municipales, por lo que es importante vincular a la sociedad con las acciones de gobierno, con el propósito de que participe en la ejecución del plan y sus programas, y determine la eficacia de las acciones administrativas, ya que la población es la única que puede precisar si la operación del programa coincidió con los objetivos previstos.

Es atribución de los ayuntamientos concertar las acciones con los interesados –ya se trate de grupos sociales, o de particulares- para responder a las exigencias de la sociedad vinculadas al proceso de planeación municipal. Cumpliendo con ella, y para fomentar la participación de las organizaciones sociales en diversos campos, como en el de la educación, la cultura, el deporte, la salud, el desarrollo integral de la familia, la acción juvenil y la ecología, la dependencia a cuyo cargo está el desarrollo social debe promover la participación social, impulsando la concertación, el diálogo y el respeto tanto entre las autoridades municipales y los representantes de organismos no gubernamentales económicos y políticos, como entre los grupos vecinales formales e informales de servicio social.

Control y Evaluación del Plan Municipal de desarrollo.

Para darle validez a la planeación y confrontar los resultados con los objetivos, la ciudadanía debe poder constatar en todo momento si la aplicación de los programas operativos anuales concuerda con los objetivos previstos en el plan de desarrollo.

Con este propósito, es importante evaluar periódicamente el funcionamiento de las acciones gubernamentales y verificar los resultados de las medidas aplicadas y el grado de satisfacción para los habitantes del municipio, determinando a qué sectores se benefició, y cuáles fueron las necesidades que no fue posible solucionar; para que tomando en cuenta las dificultades que se presentaron y considerando las características de cada municipio, con el fin de superar rezagos o carencias de cada sector en particular, en la planeación futura se incluyan distintas opciones o variaciones a los programas.

La verificación del cumplimiento de Plan Municipal de Desarrollo se hace tanto en el nivel administrativo como legislativo.

a) Control administrativo.

Con el fin de cerciorarse de los avances logrados, el COPLADEMUN lleva a cabo la evaluación y seguimiento de la ejecución del plan y de los programas que de él derivan, para lo cual verifica periódicamente la relación existente entre los resultados del cumplimiento de los programas y del ejercicio del presupuesto, con los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo.

b) Control legislativo.

Para que el Congreso del estado esté en condiciones de evaluar el resultado de las acciones realizadas en relación con las necesidades señaladas como prioritarias en el plan municipal de desarrollo, cuya satisfacción se constituyó como meta del Sistema Municipal de Planeación, la Cuenta Pública que el municipio rinda debe relacionarse con las decisiones tomadas para la ejecución del Plan Municipal de desarrollo, y la de los programas a los que el mismo da nacimiento.

Concatenando los planes estatales y municipales de desarrollo con la planeación global, sectorial e institucional de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas pretenden promover y administrar su propio proceso de desarrollo. Al organizar sistemas de planeación dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo, los estados y municipios buscan evolucionar a la par que el gobierno federal.

PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PROGRAMÁTICA.

Para la ejecución en el nivel estatal y municipal de los respectivos planes y programas en ellos originados, las dependencias y entidades de esos niveles –al igual que las del nivel federal en su ámbito de acción- elaboran programas operativos anuales en los que constan la orientación de las actividades económicas y sociales, el detalle de las acciones que han de realizarse, y las metas que han de cumplirse. Una vez que a esos programas se les calcula un costo al determinar los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para llevarlos a cabo, constituyen lo anteproyectos de presupuesto.

De esta manera, existe una liga entre la planeación y la presupuestación a través de la programación, tal como se explica en los párrafos siguientes.

El Método Presupuestal en México.

Hasta 1976, la Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal, porque se basaba en un proceso empírico, mecánico y unitario de presupuestación que asignaba recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, e impedía localizar las duplicaciones de funciones y de erogaciones²⁶. Es por ello que en 1974 se inició una etapa de transición que se llamó de orientación programática, la cual condujo a que en diciembre de 1976 se abrogara la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expidiera la que actualmente está en vigor. Esta nueva ley implantó en la administración federal el presupuesto por programas.

El sistema de presupuesto por programas es un proceso con base técnica que asigna recursos a los proyectos de acuerdo con sus metas y previo cálculo de sus costos unitarios, y que al emplear una clasificación combinada sectorial-administrativa hace resaltar la duplicación de funciones. Asimismo, al prever el control de la ejecución, la verificación de las realizaciones físicas, y la medición de los resultados, hace posible fincar responsabilidad si la gestión administrativa no se ajusta a lo programado y no se alcanzan las metas²⁷.

Como se ha visto, cada presidente de la república, gobernador de un estado o presidente municipal, decreta un plan de desarrollo al iniciar su período en el gobierno. La etapa crucial de proceso de planeación es la transformación de éste en una serie de presupuestos anuales, condición indispensable para llevarlo a la práctica, porque el presupuesto es el instrumento para traducir los planes de desarrollo en programas de acción. En otras palabras, el presupuesto por programas une de manera sistemática la planeación a mediano y largo plazo con los programas anuales de trabajo.

La relación entre el plan de desarrollo y el presupuesto es muy estrecha, porque este último es la exposición financiera del plan anual de trabajo del gobierno, en el que se establece lo que debe hacerse en el siguiente ejercicio fiscal para convertir las metas multianuales de los planes a mediano y largo plazo en objetivos inmediatos para hacerlas realidad, especificando las acciones para llevarlos a la práctica, y los recursos necesarios para hacerlo.

Al convertir los objetivos generales contenidos en los planes de desarrollo –nacional, estatal o municipal, según el caso- en programas de trabajo anuales, y éstos en presupuestos al determinar su costo, la presupuestación programática se integra en el proceso de planeación, haciendo de la política presupuestaria la expresión más evidente de la política económica y social del gobierno, y del presupuesto un eficaz instrumento de la rectoría económica del Estado²⁸.

²⁶ *V Curso Nacional Universitario sobre Presupuestación Programática*. Secretaría de Educación Pública y Universidad Autónoma de Tlaxcala. México, 1982.

²⁷ Para un estudio detallado acerca de la presupuestación por programas véase: *Planificación y presupuestación por programas*, 12ª edición. Martner, Gonzalo. Siglo XXI Editores. México, 1981. *Planeación, Programación, Presupuestación*. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Universidad Nacional autónoma de México. México, 2003.

²⁸ *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Osornio Corres, Francisco Javier. UNAM. México, 1992.

Anexo B

PAUTAS PARA LA SELECCIÓN DE STAKEHOLDERS

Las acciones del gobierno municipal en la búsqueda del desarrollo afectan a todos los que viven o tienen intereses dentro del municipio, de ahí que para diseñar dichas acciones sea necesario (de acuerdo con la normatividad) consensuar la opinión de distintos actores sociales y de diversos sectores municipales.

Obviamente, algún grupo de personas debe hacerse responsable de la planeación municipal, y más específicamente de uno de los primeros pasos: el proceso de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo. Este grupo de personas son los integrantes del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN).

Como se señaló en el **Capítulo 3** y en el **Anexo A**, antes de comenzar el proceso de elaboración del PMD es necesario formar al COPLADEM, que es el organismo legal directamente responsable de organizar todas las actividades necesarias relacionadas con la planeación del desarrollo municipal. Como la planeación del desarrollo es una actividad compleja y multidisciplinaria que requiere de conocimiento y capacidad, es de importancia fundamental de que el COPLADEM esté integrado por las personas correctas. Sin embargo, ¿Quiénes son las personas correctas? ¿Cómo hacer para identificarlas?

Contestar correctamente a estas preguntas implica la conjunción de dos visiones o puntos de vista distintos y complementarios: el punto de vista técnico (el de los planeadores) y el punto de vista político (el de la administración municipal). Desde el punto de vista técnico se trata simplemente de una selección de stakeholders con base con ciertos requisitos y perfiles de conocimiento. Desde el punto de vista político, no solamente se deben cumplir los requisitos técnicos, sino también tomarse en cuenta ciertos aspectos de tipo coyuntural, los cuales están más relacionados con los perfiles y orientaciones personales. Por ejemplo, puede existir cierta persona que cumpla con los requisitos fijados por los planeadores y que de hecho sea bastante sobresaliente, el mejor en su campo. Sin embargo, esta persona ha sido un viejo adversario político del actual presidente municipal. Incluirlo en el COPLADEM, tal vez podría ser contraproducente. La conveniencia o inconveniencia de su inclusión sólo puede decidirla el presidente municipal y su equipo de gobierno. Por otro lado, puede existir una persona sobresaliente pero con pocos deseos de formar parte del COPLADEM, y puede existir otra persona no tan sobresaliente pero deseosa de participar, en este caso resulta más recomendable incluir a la segunda persona en el comité.

En la realidad, la integración del COPLADEM es más un ejercicio político que técnico. Sin embargo, poco a poco la situación está cambiando a lo largo de los municipios del país, y cada vez se hace más necesario incluir la participación de representantes de los distintos sectores de la sociedad. En general, se debe procurar que los miembros del COPLADEM sean representativos de las áreas que se esquematizan en la **figura B1**.



Figura B1. Áreas Mínimas Deseables que deben contar con representación en el COPLADEM

Debe tomarse en cuenta también que los stakeholders que elaboran el plan no necesariamente serán los mismos que lo ejecutarán. De acuerdo con la situación, tal vez sea necesario incluir distintos stakeholders en cada parte del proceso de planeación. Sin embargo, es muy importante que los stakeholders representantes de las instancias que ejecutarán el plan, participen activamente durante todo el proceso, ya que eso les permitirá empaparse del contexto municipal, lo cual es una condición muy útil a la hora de ejecutar.

Para que el COPLADEM sea verdaderamente representativo, pero sin caer en una situación en la que sea difícil lograr consensos, se recomienda lo siguiente:

- Incluir personas tanto de la actual administración municipal, como de otras administraciones de gobierno de distinto nivel (estatal y federal) que operen en el municipio. A nivel municipal puede invitarse a los regidores y directores de las distintas dependencias municipales. A nivel estatal y federal puede invitarse a los titulares regionales de organismos y dependencias como SEDESOL, Secretaría de Salud, de economía etc.

- Involucrar miembros que formen parte de tres niveles organizacionales: tomadores de decisiones, mandos medios y personal técnico operativo.
- Se deben incluir representantes de Organismos de la Sociedad Civil, Organismos no Gubernamentales, Colegios de Profesionistas, Clubes de Servicio, Barras de Profesionistas, Cámaras Empresariales, Instituciones Educativas o ciudadanos sobresalientes interesados.
- No incluir líderes o representantes de ciertas uniones creadas para ejercer acciones de presión gubernamental, y que buscan el alcance de ciertos intereses particulares y relevantes sólo para sus integrantes.
- Tratar de involucrar a los representantes del municipio o región en otros niveles de gobierno, tal como diputados o senadores estatales y federales.
- La participación de altos mandos de instituciones educativas de nivel superior o institutos de investigación aporta gran reconocimiento al comité.
- La participación de intelectuales reconocidos o luchadores sociales sobresalientes estimula la credibilidad en el comité.
- Los miembros del comité no necesariamente deben ser habitantes del municipio, sin embargo esta es una condición bastante deseable. Por ejemplo, los propietarios de grandes empresas o negocios pueden no radicar en el municipio, al igual que los diputados y senadores estatales o federales que representan a la región.

El siguiente procedimiento básico sirve de apoyo en caso de que el gobierno municipal solicite a los planeadores auxilio en la conformación del COPLADEM. Sin embargo, aún cuando el gobierno municipal no lo solicite, o cuando los planeadores se encuentren con que el comité ya ha sido formado; es importante y necesario revisar el perfil de todos los integrantes del comité, y en su caso plantear al equipo de gobierno la necesidad de formar un COPLADEM representativo de la sociedad municipal, y que al mismo tiempo incluya recursos humanos calificados capaces de dirigir correctamente el proceso de búsqueda del desarrollo municipal.

Cabe mencionar que este es un procedimiento específico para la selección de los integrantes del COPLADEM. No debe ser confundido con otros tipos de análisis de stakeholders.

PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE STAKEHOLDERS.

Decidir quién deberá estar involucrado en el comité y por qué, es una elección estratégica clave. En general, debe involucrarse a aquellas personas solamente si ellas poseen conocimiento o habilidades a las que de otra manera no se tendría acceso, o si su participación es necesaria para asegurar el éxito en la identificación o implementación de los proyectos de desarrollo que resulten del diagnóstico municipal.

Existen varias técnicas que se pueden usar para identificar y seleccionar a los stakeholders (Eden y Ackermann, 1998; Finn, 1996; Bryson, Cunningham y Lokkesmoe, 2002, Bryson 2004; Fowler, 1994; Banco Mundial, 1994; DFID, 1995). Aquí se muestra un procedimiento un tanto modificado, basado en la *Técnica de la Matriz de Planeación de la Participación, TMPP*. Esta técnica, está especialmente diseñada para la selección de stakeholders que participarán en procesos de planeación globales, es decir, desde los diagnósticos hasta las ejecuciones. La TMPP incorpora ideas adaptadas de distintas publicaciones de la Asociación Internacional para la Participación Pública (2004), especialmente la noción de un espectro de niveles o tipos de aporte. Estos niveles de aporte, varían desde un nivel mínimo de simple aporte de información, hasta un nivel máximo de empowerment, que implica que ciertos stakeholders tendrán la

capacidad para delegárseles autoridad y para ejecutar acciones. Cada nivel tiene su aporte distintivo en etapas diferentes.

La TMPP obliga al equipo que elegirá a los stakeholders a pensar en el porqué de la inclusión de alguien, así como la manera en que ese alguien aportará al proceso de planeación. Esto puede llevar a descubrir la necesidad de tener que incluir a diferentes stakeholders en diferentes etapas del proceso de planeación. Como resultado, se evita la inclusión de stakeholders inapropiados. La TMPP tiene la ventaja de que es una actividad rápida y visual, pero no permite análisis detallados de cada stakeholder. Sin embargo, es una técnica con un nivel de confiabilidad bastante aceptable, y se puede modificar fácilmente de acuerdo a diferentes necesidades.

El siguiente procedimiento de selección debe ser realizado conjuntamente por el grupo de planeadores y el presidente municipal, o el equipo de gobierno que el presidente haya designado para tal fin. Está constituido por tres pasos simples:

1. Establecer los criterios de selección.
2. identificar a candidatos.
3. Seleccionar a los stakeholders.
4. Validar a los stakeholders.

1.- Establecer los criterios de selección. Los criterios de selección son tanto de carácter técnico como político.

Criterios de carácter técnico. Los planeadores deben comunicar al presidente o a su equipo que los criterios deseables en cada participante desde el punto de vista técnico son los siguientes:

- **Nivel de conocimiento de área específica o contextual municipal.** ¿El stakeholder posee conocimiento relevante?
- **Consultoría.** ¿El stakeholder es capaz de emitir juicios en relación con problemas municipales de su competencia?
- **Involucramiento.** ¿El stakeholder quiere participar o es posible motivarlo para que participe?
- **Compromiso.** ¿El stakeholder es responsable una vez que asume compromisos?
- **Disponibilidad.** ¿El stakeholder puede hacer tiempo para participar en el proceso de elaboración del plan?
- **Ejecutor.** ¿El stakeholder es o puede formar parte de las instancias encargadas de ejecutar el plan?
- **Área de representación.** ¿El stakeholder proviene o representa alguna de las áreas mencionadas en la **figura B1**?

Criterios de carácter político. Es necesario también que los planeadores pregunten al presidente municipal o a su equipo, si existe algún criterio distinto de los mencionados más arriba que consideren necesario incorporar para la selección de los participantes. Generalmente estos criterios son de tipo subjetivo y coyuntural. Por ejemplo:


- Buena reputación.
- Que los representantes sociales no sean identificados o pueda asociárseles claramente con alguna corriente política.
- Que la actual administración municipal conozca bien al participante.
- Que el participante no muestre aversión a la actual administración.


- Que los representantes no formen parte de grupos marcadamente opositores al actual gobierno municipal.
- Etc.

2.- Identificar candidatos. De manera preliminar y considerando los criterios anteriores, se debe elaborar una lista de los posibles participantes. Esta lista la realizarán el presidente y su equipo con la participación de los planeadores..Para cada participante se procurará llenar la tabla que se muestra en la **figura B2**. Los planeadores deben revisar que en medida de lo posible se procure contar con la participación de representantes de las distintas áreas mencionadas en la **figura B1**. Si esto no es así, el grupo de planeadores debe indagar o investigar si existen personas que cubran con este requisito. Es importante incluir variedad de candidatos.

Nombre del candidato.		Descripción de perfil.		
Área de representatividad.				
Localización (Teléfono, Domicilio)				
Fases de posible participación: <input type="checkbox"/> Diagnóstico <input type="checkbox"/> Formulación y preparación de proyectos <input type="checkbox"/> Elaboración de misión y visión <input type="checkbox"/> Estructuración del PMD <input type="checkbox"/> Ejecución del PMD				
CRITERIOS TÉCNICOS				
Conocimiento	Consultoría	Involucramiento	Compromiso	Posible Ejecutor
OTROS CRITERIOS				
Buena reputación
VALORACIÓN				<input type="checkbox"/> INCLUIR <input type="checkbox"/> DESCARTAR

Expectativa	
Conocimiento	Soy capaz de proporcionar información relevante.
Consultoría	Soy capaz de proporcionar información, escuchar y proponer soluciones en relación con alguna posible decisión en mi área de conocimiento.
Involucramiento	Trabajaré para asegurar que las actividades sean exitosas
Colaboración	Incorporaré lo que diga el plan en mi círculo de acción en medida de lo posible.
Ejecutor	Soy capaz de implementar lo que se decida

 Si cumple

 No cumple


 No se sabe

Figura B2. Matriz para la identificación y selección de stakeholders.

Algunas preguntas guía que pueden servir para identificar correctamente a los stakeholders son las siguientes:

- a) ¿Cómo están organizados los sectores dominantes y quiénes los representan?
- b) ¿Cómo están organizados los sectores dominados y quiénes los representan?

- c) ¿Cómo se expresan los conflictos de poder en el municipio?
- d) ¿Qué movimientos políticos ha habido y con qué repercusiones? ¿Qué intereses se defendían? ¿Quiénes intervinieron públicamente y quiénes privadamente?

3.- Selección de stakeholders. A partir del llenado de la matriz de la **figura B2**, los planeadores en conjunto con el presidente o su equipo, discutirán y posteriormente recomendarán incluir o descartar a cierto candidato.

4.- Validación de stakeholders. A todos los candidatos aceptados, se les envía una invitación cordial a participar como miembros del COPLADEM y se programa una reunión donde se les hará una presentación informándoles que después de un análisis por parte de la presente administración municipal, se ha considerado como de suma importancia su participación en el COPLADEM y se les invita cordialmente a participar. Se les explica qué es el comité de planeación y las actividades que se pretende realizar. Si hay alguien que por alguna razón no desee participar (situación considerada rara) lo deseable es descartar a la persona desde un inicio.

Posteriormente, se presenta a todos los participantes, indicando las diferentes áreas representadas. Se pregunta en plenaria si los asistentes creen que es necesario incluir alguna representación de un área que sin querer se haya olvidado, y que expliquen las razones para ello. En caso de que se justifique la presencia de alguien más, se le debe incluir de acuerdo con el consenso de todos los participantes.

Este grupo de stakeholders será la médula del COPLADEMUN. Si en el futuro por alguna razón el comité considera que hay necesidad de incluir a alguien más, se debe invitar a dicha persona a participar. Así, dependiendo de las necesidades, se tendrán stakeholders de base o “tiempo completo” y también se tendrán stakeholders eventuales o “golondrinos”.

Finalmente, cabe mencionar que la medición de los criterios de selección, puede resultar un tanto difícil, ya que raramente se sabrá con precisión si alguien por ejemplo tiene conocimiento real de su área o si se va a comprometer con el COPLADEM o no. Sin embargo, una valoración general suele ser suficiente. En la práctica se verá que las personas sobresalientes y representativas de ciertas áreas sociales siempre son fáciles de ubicar y por lo general buen número de ellas goza de buen prestigio.

Si se desea hacer el análisis más detallado, se pueden realizar cuestionarios diseñados especialmente para identificar el nivel de cumplimiento de cada criterio. Generalmente a las respuestas de este tipo de cuestionarios se les asigna un valor, y se obtiene una ponderación o calificación final que servirá de base para la selección del candidato.

En la práctica, es poco recomendable aplicar cuestionarios, ya que muchos candidatos tienden a creer que se duda de su capacidad, se les subestima o se les considera de un nivel bajo. Sin embargo, si se tiene mucha duda en relación a un candidato, se le puede aplicar un cuestionario solamente a él. Lo que interesa realmente es ubicar a los candidatos, y que estos gocen de reconocimiento en sus áreas.

Como se puede apreciar, la TMPP es bastante flexible y puede hacerse tan compleja como se requiera, pero hay que tener en cuenta que a mayor nivel de detalle, mayor tiempo de análisis.

Anexo C

PAUTAS BÁSICAS PARA LA SELECCIÓN DE INDICADORES

Debido al uso de indicadores en ámbitos y actividades distintas, existen diversas formas de interpretar qué es un indicador. Así, las definiciones y clasificaciones de indicadores dependen, tanto de los usos que se les quieran dar como de los propósitos a los que se les destinarán.

Su significado más general encontrado en diccionarios se refiere a que los indicadores dan muestra de una cosa o situación mediante indicios o señales. En general un indicador es un dato estadístico aunque no cualquier dato estadístico es un indicador, es decir, sólo aquellas estadísticas que pueden dar una visión integral y que permiten elaborar un juicio sobre el funcionamiento de un sistema o proceso.

INDICADORES SIMPLES Y DE DESEMPEÑO.

Un indicador simple, se expresa en forma de estadísticas absolutas e intentan dar una descripción imparcial de una situación o proceso. El costo por m² es un ejemplo de indicador simple porque provee una descripción neutral.

A diferencia de los indicadores simples los indicadores de desempeño necesitan un punto de referencia, por ejemplo un estándar, un objetivo, un juicio con el cual comparar, por lo que tienen un carácter relativo. Al factor de comparación, comúnmente se le llama parámetro. Con el fin de evitar una posible ambigüedad los indicadores de desempeño deberán tener la siguiente propiedad:

Cuando el indicador muestre una diferencia en cierta dirección esto significará que la situación es mejor, mientras que si muestra una diferencia en el sentido opuesto significará que la situación es menos favorable.

Muchas veces, para evitar flujo de información alterada, se pide al personal operativo que sólo calcule un indicador simple, y los decisores convierten ese indicador simple en indicador de desempeño al compararlo con ciertos parámetros que sólo ellos conocen.

LOS INDICADORES EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los indicadores son instrumentos de la gestión pública que de manera creciente se aplican en las actividades de los diferentes ámbitos de gobierno. En términos de la administración pública, los indicadores son instrumentos de medición para caracterizar las variables en la aplicación de programas y proyectos gubernamentales.

Sin embargo, podemos hacer algunas consideraciones para clarificar un poco más el significado de los indicadores en la gestión municipal:

- Los indicadores aportan indicios que ayudan a comprender el estado en que se encuentra un proyecto o una actividad. En este sentido, los indicadores son variables que dan cuenta del desempeño, los cambios o el resultado ocasionados por la acción que realiza un gobierno local.
- Los indicadores son herramientas que nos permiten ubicar con mayor objetividad los avances y concreciones de las metas propuestas. Por tanto, los indicadores son un apoyo para la planeación, el seguimiento y evaluación de las estrategias o el diseño de nuevas metas.
- Los indicadores son variables que suministran la información necesaria para el reconocimiento de una realidad durante un intervalo de tiempo o en un momento puntual y que posibilitan la realización de comparaciones entre datos correspondientes a distintas entidades, o bien en diferentes momentos de tiempo.

El uso de indicadores en la gestión local cumple una función descriptiva, valorativa y de reconocimiento de los efectos provocados por la acción de una institución, por ello los indicadores pueden jugar un papel importante para mejorar las actividades y procedimientos organizativos y administrativos. En ese sentido, el uso de indicadores nos permite no sólo anticipar y reconocer los impactos de los proyectos de gobierno sino también volver a orientar la forma y procedimientos en que éstos se desarrollan.

Es importante recalcar que el uso de los indicadores no constituye un fin en sí mismo, sino que sirven para reconocer la situación y contexto en que se desenvuelve una determinada actividad gubernamental. Tener en cuenta que los indicadores no son la meta u el objetivo a alcanzar, permite el uso flexible y pedagógico de los mismos y que no se conviertan en verdaderas camisas de fuerza para la gestión municipal.

Teniendo en cuenta lo anterior, el uso de indicadores en instituciones locales puede ser útil como un apoyo en:

- La mejora de la gestión y la eficiencia
- La optimización en el uso de los recursos humanos, financieros y materiales
- El fortalecimiento de los procesos organizativos y del desarrollo local
- El mejoramiento de sistemas de planeación, seguimiento y de toma de decisiones
- La creación de sistemas de información que transparenten la acción de gobierno ante los ciudadanos

CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO.

Para construir indicadores de desempeño se recomienda primero establecer un marco conceptual. El marco conceptual que usamos aquí es el Enfoque de Sistemas. En este contexto los indicadores se clasifican en indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad. Véase la **figura E1**.

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

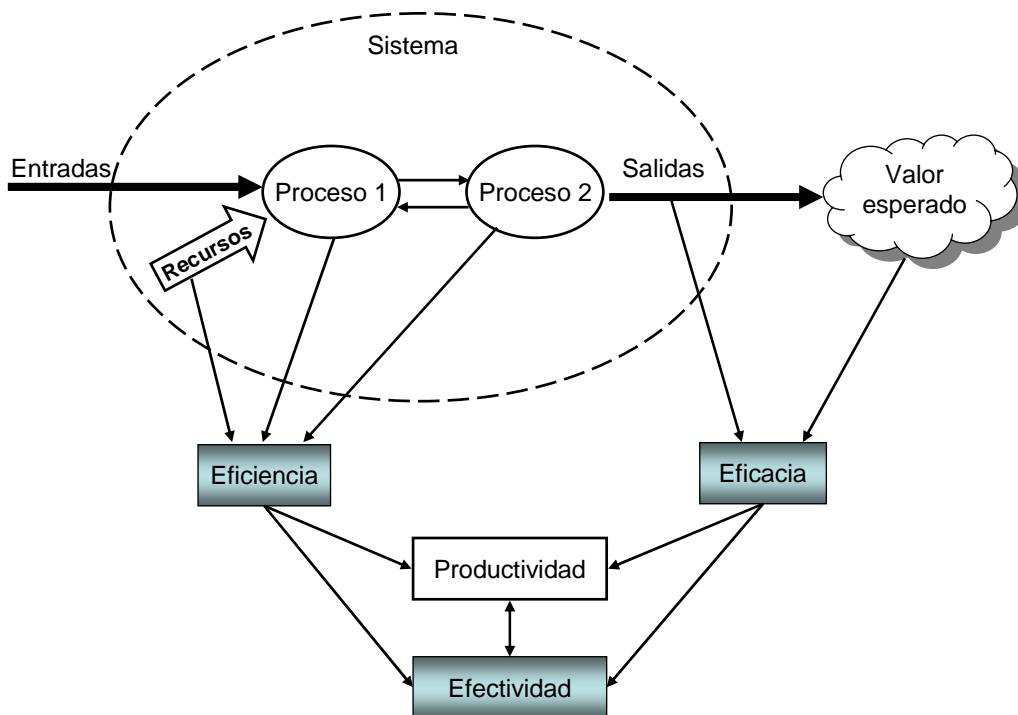


Figura E1. Clasificación de indicadores basada en el Enfoque de Sistemas.

Un buen indicador debe poseer las siguientes características:

- **Ser objetivo**, lo cual quiere decir que debe ser independiente de nuestro modo de pensar y sentir. Nuestro punto de vista y nuestras emociones no deben influir en el

indicador en forma alguna. Por ejemplo utilizar como indicador del logro de un objetivo el valor promedio de un puntaje asignado por los miembros del equipo del proyecto no sería para nada objetivo. Si lo sería un indicador tal como “Incremento porcentual mensual en el número de capacitados”.

- **Ser medible objetivamente**, es decir, tampoco debe influir en la medición del indicador nuestro modo de pensar y nuestros sentimientos. Por ejemplo, basar un indicador en los resultados de una encuesta aplicada a un grupo seleccionado “a dedo” (a voluntad) por un integrante del equipo del proyecto sería incorrecto. Para que la medición fuese objetiva la encuesta debería aplicarse a un grupo seleccionado en forma aleatoria.
- **Ser relevante**, lo que exige que el indicador mida un aspecto importante del logro del objetivo. De nada sirve un buen indicador (que cumpla con las demás condiciones aquí discutidas), si lo que mide no es importante respecto al objetivo. Por ejemplo, si se quisiera medir la eficiencia con que se realiza el armado de una vivienda de madera, el indicador “Número de clavos bien clavados versus número de clavos que se doblaron” no sería para nada relevante.
- **Ser específico**, característica que requiere que el indicador mida efectivamente lo que se quiere medir. Por ejemplo, un indicador definido como “Incremento porcentual anual en el nivel medio de ingreso de la comunidad beneficiada por el proyecto” no sería específico, ya que el incremento de los ingresos podría deberse también a factores externos al proyecto.
Un indicador específico podría ser “Diferencia en el incremento porcentual anual de los ingresos medios de los beneficiados por el proyecto respecto de los no beneficiados”.
- **Ser práctico y económico**, lo cual requiere que la obtención y el procesamiento de la información para el cálculo del indicador implique poco trabajo y sea de bajo costo. Por ejemplo, un indicador cuyo cálculo requiera hacer extensivas encuestas y la contratación de un econometrista para analizar los resultados no sería práctico ni económico si se trata de un proyecto pequeño.
- Debe estar **asociado a un plazo**, es decir, debe especificarse el período de tiempo para el cual se calculará el indicador (mensual, anual, bianual, a los cuatro años de iniciado el proyecto, etc.).

Para definir buenos indicadores es recomendable proceder en los siguientes pasos:

- **Considerar** primero **el objetivo** cuyo logro se pretende medir a través del indicador. Por ejemplo, a nivel de Propósito el objetivo es “Baja tasa de enfermedades en la localidad”.
- **Seleccionar** luego **qué aspectos** del logro del objetivo **se quiere medir**. Estos pueden tener que ver con la eficacia o calidad de los resultados, con el cronograma de ejecución, con el costo incurrido, o con la eficiencia en la ejecución o en la operación. Por ejemplo, puede interesarnos medir la reducción en la tasa de morbilidad en la localidad (indicador de eficacia).
- **Decidir** con qué **periodicidad** se medirá el indicador. Así, el indicador para el objetivo antes mencionado podría ser: “Reducción porcentual anual de la tasa de morbilidad de los habitantes de la localidad”.

Es conveniente establecer también metas para cada indicador, para lo cual hay que especificar una cantidad, magnitud o variación que se espera lograr como resultado de la intervención y señalar en que plazo se espera alcanzar la meta. Por ejemplo, podría fijarse como meta: “Disminuir al cabo de dos años en un 50% la tasa de morbilidad de los habitantes de la localidad.”

Una subclasificación útil de indicadores es la siguiente:

- **Indicadores de costo:** relacionan el costo programado con el incurrido en las actividades del proyecto (presupuestado versus real). Por ejemplo, “Variación porcentual del costo efectivo de los cursos con respecto al costo presupuestado”.
- **Indicadores de economía:** Miden la capacidad del proyecto o de la institución que lo ejecuta para recuperar los costos incurridos, ya sea de inversión o de operación. Dicha recuperación puede ser vía aportes de los usuarios, contribuciones de otras entidades, venta de servicios, etc. Por ejemplo, un indicador de economía podría ser: “Porcentaje de recuperación del costo de operación anual del centro de salud de la localidad”.
- **Indicadores de cronograma:** miden el nivel de cumplimiento de los plazos programados para la ejecución de actividades o para la generación de los Componentes. Por ejemplo, un indicador de este tipo sería: “Porcentaje de las actividades cuyo plazo de ejecución superó el programado”. Otro podría ser: “Número promedio de días de atraso por actividad”. Se utilizan especialmente a nivel de Actividades.
- **Indicadores de cantidad:** miden el nivel de cumplimiento respecto a la cantidad programada de productos o servicios a generar. Por ejemplo: “Porcentaje de personas capacitadas respecto a las programadas por mes”. Se utilizan especialmente a nivel de Componentes y Actividades.

No se utiliza el mismo tipo de indicadores en los distintos niveles de objetivos, ya que lo que se pretende medir es diferente:

- **A nivel de Fines** se trata de medir la contribución del proyecto al logro de los Fines, situación que sólo será posible observar a mediano o a largo plazo. Por lo general, los indicadores utilizados a nivel de Fin medirán eficacia, y en ciertos casos eficiencia, efectividad o economía. Por ejemplo, un indicador de eficacia a nivel de Fin podría ser: “Variación de la tasa de mortalidad local respecto de la regional antes y después del proyecto”²⁹.
- **A nivel de Propósito** se intenta medir el impacto generado al término de la ejecución del proyecto. A este nivel suelen utilizarse indicadores de eficacia y eficiencia, y en ciertos casos de efectividad o de economía. Por ejemplo un indicador de eficacia a nivel de Propósito podría ser: “Variación de la tasa de morbilidad antes y después del proyecto”.
- **A nivel de los Componentes**, los indicadores suelen medir eficacia, eficiencia, efectividad y en ciertos casos economía en la provisión de los bienes o servicios por el

²⁹ Para que este indicador sea específico no deberían haberse realizado en el período considerado otras intervenciones que contribuyesen a la disminución de la tasa de mortalidad en la localidad, salvo que éstas tuviesen cobertura regional.

proyecto. Por ejemplo, un indicador de efectividad podría ser: “Variación en el índice de satisfacción de la comunidad con los servicios de salud disponibles” (habría que definir este índice y determinarlo antes de iniciar el proyecto) “Nivel de conocimientos en higiene de los capacitados” (efectividad).

- **A nivel de líneas de acción**, los indicadores suelen medir eficacia, eficiencia, efectividad y en ciertos casos economía en la provisión de los bienes o servicios por el proyecto. Indicadores a este nivel podrían ser: “Porcentaje de la población objetivo capacitada por mes por capacitador” (eficiencia).
- Por último, **a nivel de las actividades** el único indicador empleado suele ser el costo presupuestado por actividad. Ello a fin de no extender demasiado la MPP, y la MPS. Pero si se considera importante hacerlo y no hay muchas actividades, también pueden agregarse otros indicadores para cada una. Por ejemplo, podría indicarse también el plazo programado para la ejecución de cada actividad.

FICHA TÉCNICA DEL INDICADOR.

Una buena definición de indicadores y su cabal comprensión por parte de los principales involucrados en el desarrollo del proyecto es de suma importancia. Por ello, además de la información que se registra en la MPP y MPS en las columnas de Indicadores y de Medios de Verificación, es recomendable preparar, como parte de la documentación del proyecto, una descripción más detallada de cada uno. Dicha descripción debería contener para cada indicador incluido en la MPP y MPS la siguiente información:

- a) El **nombre del indicador**, el cual corresponderá por lo general a una breve descripción de éste. Por ejemplo: “Porcentaje de la población que aprueba test de conocimientos sobre higiene”.
- b) Una **explicación de cómo se calculará el valor** del indicador (fórmula que se aplicará para calcularlo). Por ejemplo: “Número de test con 7 o más puntos (escala 1 a 10) dividido por el número de test realizados, multiplicado por 100”.
- c) **El o los medios de verificación** que se utilizarán para obtener la información necesaria para el cálculo del indicador. Por ejemplo: “Se aplicará un test de diez preguntas tipo “V o F” a una muestra aleatoria de 45 personas de la localidad que hayan participado en el programa de capacitación”.
- d) El **valor actual del indicador**, el cual servirá de referencia (línea de base) cuando se quiera evaluar los resultados del proyecto. Por ejemplo: “Actualmente el indicador tiene un valor de 10 %, ya que sólo cuatro personas aprobaron el test de diagnóstico realizado a una muestra aleatoria de 40 personas”.
- e) La **tendencia observada y proyectada**, ya que el valor del indicador no necesariamente se mantendrá a futuro si no se realiza el proyecto. La situación podría empeorar o mejorar y se deberá comparar los logros alcanzados con la situación esperada sin proyecto. Por ejemplo: “La situación se ha mantenido igual en los últimos tres años y no se prevén cambios si no se realiza el proyecto”.

- f) La **meta propuesta**, es decir el valor que se espera tenga el indicador cuando corresponda calcularlo. Por ejemplo: “Igualar la media regional (60% de aprobación) al término del proyecto”.
- g) En ciertos casos es conveniente definir también **metas parciales**, las cuales nos permitirán controlar el avance del proyecto. Por ejemplo, en un programa de nutrición infantil podrían fijarse metas parciales para indicadores tales como “porcentaje de niños desnutridos” o “peso promedio de los niños tratados respecto al peso normal para su edad”.

En algunos proyectos, puede ser difícil definir indicadores apropiados. En tales casos es recomendable recurrir a indicadores indirectos (“proxy”). Ante la imposibilidad de medir lo que efectivamente nos interesa, medimos otra variable que tenga una relación lo más directa posible con el fenómeno de interés. Por ejemplo, puede ser muy difícil determinar el nivel real de ingresos de una comunidad por la tendencia usual a sub declararlos, pero podemos observar sus condiciones de vida (vivienda, electrodomésticos, etc.) para inferir a partir de estos datos si los ingresos han mejorado.

Por último, es conveniente señalar que:

- Pueden requerirse varios indicadores por objetivo para medir distintos aspectos de éste. Por ejemplo, al analizar la disminución de la morbilidad en la población puede ser útil contar con indicadores que nos permitan conocer por separado la disminución de enfermedades bronco-pulmonares y la disminución de enfermedades gástricas. En todo caso no debe olvidarse que la MPP o MPS tiene que ser un buen resumen de los aspectos más importantes del proyecto, por lo que no debe abusarse en cuanto al número de indicadores definidos para cada objetivo (tres o cuatro por objetivo suelen ser suficientes).
- El equipo responsable de ejecutar el proyecto puede requerir de un mayor número de indicadores para su gestión. Estos se tratarán tal como se ha descrito antes, pero no se incorporarán en la MPP o MPS si no son relevantes para otros involucrados. Por ejemplo, al jefe del equipo podría interesarle conocer el número promedio de horas extra requeridas por los miembros del equipo para completar las tareas encomendadas.
- Si los impactos se producirán a muy largo plazo o si el costo de estimar el indicador es muy alto, es recomendable buscar indicadores indirectos (“proxy”). Estos son indicadores que miden alguna característica distinta de la deseada, pero que se sabe está altamente correlacionada con la que queremos medir. Por ejemplo, si no existiesen estadísticas sobre morbilidad de la población y fuese muy costoso generarlas, un indicador indirecto de la disminución de la tasa de morbilidad podría ser: “Porcentaje de disminución de la inasistencia escolar por mes”.