

## 2. Marco conceptual

---

### Proyectos municipales

Los municipios mexicanos, de acuerdo con la fracción III del artículo 115 constitucional, tienen atribuciones para prestar servicios públicos de primordial importancia.

Entre ellos se encuentran:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercados y centrales de abasto,
- e) Panteones,
- f) Rastros,
- g) Calles, parques y jardines, y
- h) Seguridad pública y tránsito.

Sin embargo, se amplía la gama de servicios públicos que son competencia del municipio al agregarse en la referida fracción III “los demás que los legislativos locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”. De manera que los municipios también intervienen en la prestación de otros servicios como embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social; asistencia social en el ámbito de su competencia y de empleo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 2 de marzo de 1993.

La prestación de los servicios públicos básicos a nivel municipal requiere contar con un conjunto de recursos humanos, materiales y financieros organizados adecuadamente. Entre esos recursos se encuentran edificios, instalaciones, maquinaria, equipos, mobiliario, etc., los cuales demandan inversiones cuantiosas para poder cumplir los objetivos de calidad y cantidad en la atención a los usuarios.

Precisamente a un conjunto de recursos humanos, financieros y materiales organizados adecuadamente para la prestación de un servicio o la producción de bienes es a lo que genéricamente se denomina *proyecto*.

En la obtención de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las inversiones en servicios públicos, así como en la preparación de los elementos técnicos (planos, especificaciones, croquis, mapas, etc.) que permitan construir las obras, se requiere previamente planear, programar y realizar una serie de actividades que ayudan en la toma de las decisiones acerca de la asignación de los recursos necesarios para desarrollar el proyecto que permitirá prestar los servicios demandados.

En el marco de las acciones de descentralización de la vida nacional y de fortalecimiento de su capacidad de gestión, los municipios mexicanos han tomado un papel más relevante en el desarrollo socioeconómico de sus comunidades. Es por esto que los *proyectos de inversión* que se llevan a cabo en los municipios son de varios tipos:

1. Servicios públicos. Son los que se dedican a la prestación de los servicios básicos (agua potable, alumbrado, mercados, etc.).
2. Promoción del desarrollo económico o *proyectos productivos*. Son proyectos de inversión para la producción de bienes o servicios especializados, según las ramas de actividad económica (agropecuarios, industriales, forestales, mineros, etc.).
3. Promoción del desarrollo social e infraestructura. Están orientados al desarrollo de viviendas, escuelas, unidades de salud, comunicaciones y transportes, etc.<sup>2</sup>

Los proyectos de inversión municipal a los que está dedicada primordialmente esta Guía son los del primer tipo: los que se destinarán a la prestación de los servicios públicos que competen al ámbito municipal de gobierno.

Estos proyectos a su vez, pueden ser totalmente nuevos, o bien, corresponder a la ampliación, mejoramiento o rehabilitación de los servicios ya disponibles.

<sup>2</sup> Véase Julián Salazar Medina *et al.*, *Selección, Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión para el Desarrollo Local*. pp. 14-15 y 109-111.

## Ciclo de vida de los proyectos y fases de su desarrollo

Con referencia a la primera de las características señaladas puede decirse que todo proyecto tiene un *ciclo de vida* que se desarrolla a lo largo de varias fases. Estas fases pueden identificarse en forma resumida como:

- Elaboración o formulación,
- Ejecución y
- Operación.

A continuación se describe en qué consiste cada una de esas fases. Todos los proyectos presentan algunas características comunes como:

- a) Ser finitos en el tiempo, es decir, tienen un inicio y un fin definidos, lo cual determina una duración o vida del proyecto.
- b) Ser esfuerzos singulares, ya que las actividades que los determinan no son ni repetitivas ni homogéneas, cada proyecto es único, y
- c) Requerir formas de organización especiales para ser llevados a cabo; dichas formas son en la mayoría de los casos incompatibles con la estructura y funcionamiento de la organización tradicional o convencional.<sup>3</sup>

### **Formulación**

Primeramente, en la *fase de elaboración, formulación o preparación* se llevan a cabo los estudios, investigaciones y análisis que permiten a las autoridades e instituciones competentes tomar las decisiones acerca de la conveniencia de invertir en el proyecto que se está considerando. Se trata en esta fase de facilitar la asignación de los recursos requeridos para el proyecto considerado, basándose en elementos informativos que muestren la bondad del proyecto a través de la medición de los beneficios y los costos que generará su realización.

La fase de elaboración abarca desde que se identifica una necesidad de servicios públicos por satisfacer, hasta que se concluye el estudio que muestra la *factibilidad* o posibilidad de realización exitosa del proyecto, desde los puntos de vista técnico, económico, financiero, institucional y administrativo. Es a esta fase a la que está dirigida la presente Guía.

<sup>3</sup> Véase BID, Escuela Interamericana de Desarrollo y Fundación Getulio Vargas. *Proyectos de Desarrollo. Planificación, Implementación y Control*, vol. 1, p. 138.

Las necesidades de recursos financieros exceden siempre a los disponibles para invertir, por eso la preparación de los estudios de factibilidad permite poner en condiciones comparables proyectos de muy distintas características (tamaño, origen, objetivos, etc.), para que se repartan los recursos disponibles de la mejor forma posible entre los proyectos que se espera produzcan los mayores beneficios de acuerdo con los criterios definidos por las autoridades competentes.

También en el caso de las instituciones que otorgan créditos para financiar la materialización o ejecución de proyectos, se requiere siempre contar con el estudio que muestre la factibilidad o *viabilidad* del proyecto considerado, antes de la aprobación del préstamo solicitado.

A la fase de formulación y a los estudios elaborados durante la misma, se les designa también como *fase o estudios de preinversión*, precisamente porque se desarrollan antes de que se efectúen los desembolsos de los recursos financieros, generalmente cuantiosos, que constituyen la inversión propiamente dicha y permiten la instrumentación de un proyecto, o sea, la ejecución del mismo.<sup>4</sup>

### ***Evaluación y autorización***

Como ya se ha señalado, durante la fase de formulación se preparan los documentos informativos que permiten presentar el proyecto, por medio de los resultados del estudio de factibilidad a la consideración de las autoridades competentes (Presidente Municipal, Congreso estatal, gobierno del estado, etc.) o a las entidades financieras (banca de desarrollo, banca comercial, intermediarios diversos, etc.) que deben decidir acerca de la asignación de recursos financieros para proceder a la ejecución del proyecto, en su caso.

Esta *evaluación* que se requiere para poder obtener las autorizaciones y fondos necesarios para el proyecto no es, propiamente, una fase en la vida del proyecto. Sin embargo, es una acción que demanda tiempo y si los documentos, esencialmente informativos, que exigen las entidades que deben decidir, no son presentados oportuna, completa y correctamente, el desarrollo del proyecto puede verse detenido con las consecuencias negativas que ello implica.

Por lo anterior, es necesario precisar con la mayor anticipación posible la normatividad que para la presentación de proyectos propuestos para ejecución establecen las entidades y autoridades que deben decidir.

<sup>4</sup> En algunas ocasiones se designa indebidamente con el nombre de proyecto a los documentos en que se presentan los resultados de los estudios de factibilidad preparados durante la fase de formulación, sin embargo para evitar confusiones, conviene hablar de *documento del proyecto* o simplemente del estudio de factibilidad para distinguir esos elementos del concepto más general que se denomina proyecto.

El periodo que requiere la evaluación y autorización de un proyecto puede traslaparse con la parte final de la fase de la elaboración; o bien, ocurrir parcialmente durante esa fase y otra parte traslaparse con la de ejecución. Pero en la mayoría de los casos debe considerarse un lapso que separe claramente la fase de elaboración de la de ejecución.

## **Ejecución**

La siguiente fase en el desarrollo de un proyecto es la de *ejecución*. Durante ella se materializan o instrumentan en la práctica las acciones propuestas en el estudio de factibilidad para poder cumplir los objetivos del proyecto.

Durante la ejecución se lleva a cabo la *ingeniería de detalle* que permite, en su momento, construir las obras e instalaciones previstas; se seleccionan contratistas y proveedores para la construcción o suministro de los bienes necesarios y se realizan los trabajos para erigir las obras civiles, las instalaciones electromecánicas y los equipamientos correspondientes.

En algunas ocasiones, se considera que las negociaciones para obtener el financiamiento de las obras e instalaciones necesarias para el proyecto forman parte de esta fase.

La ingeniería de detalle se refiere al diseño de los elementos físicos (edificios, equipos, instalaciones auxiliares, caminos, mobiliario, etc.) necesarios para cumplir los objetivos que busca el proyecto. El resultado de esta ingeniería de detalle es un conjunto de elementos técnicos informativos: planos, croquis, esquemas, especificaciones y normas de construcción, etc., que permiten la construcción de las obras, la adquisición de los equipos y mobiliario, así como la realización de las instalaciones.<sup>5</sup> Asimismo, en los casos de proyectos de cierta importancia, de acuerdo con los montos estimados de las obras o equipos, deben prepararse los documentos que permitan llevar a cabo los concursos o licitaciones públicas, requeridos por ley, para seleccionar a los contratistas y proveedores que se harán cargo de la ejecución.

<sup>5</sup> A los documentos técnicos que permiten la ejecución de las obras también se les denomina algunas veces *proyecto* o *proyecto ejecutivo*. Conviene estar alerta para evitar confusiones cuando la palabra proyecto se utilice con ese alcance limitado en contraposición con el concepto más amplio que en esta Guía se da a esa palabra. Véase ILPES. *Guía para la presentación de proyectos*, p.15 y 45.

## Operación

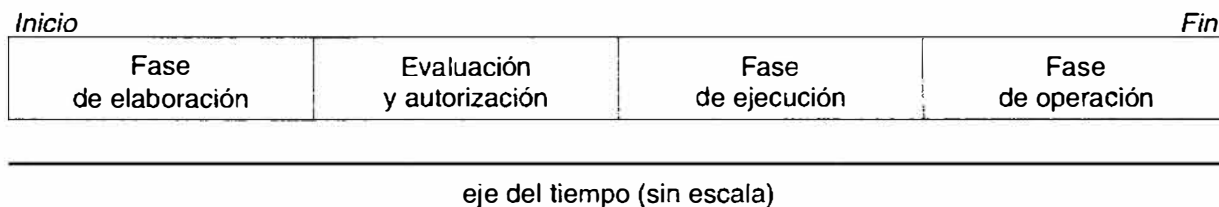
Al concluir la fase de ejecución, el proyecto se encuentra listo para entrar en *operación*. En esta última fase de su ciclo de vida, el proyecto permite proporcionar los servicios públicos municipales para los que fue preparado.

A lo largo de su fase de operación, el proyecto debe cumplir con las normas de calidad demandadas para la prestación de los servicios. Además de satisfacer la demanda en una escala o volumen de operación según se planeó. Por ello es importante recordar que durante la operación, generalmente la fase de mayor duración del proyecto, es necesario dar *mantenimiento preventivo y correctivo* a las obras, instalaciones y equipos, de acuerdo con las especificaciones y normas aplicables, para que sigan siendo útiles y mantengan los niveles de eficiencia y calidad establecidos como óptimos.

Al iniciarse esta fase, existe un periodo denominado de *arranque*, el cual puede traslaparse parcialmente con la fase de ejecución, durante el cual se llevan a cabo las pruebas de instalaciones y equipos, se entrena en el sitio al personal que operará el proyecto, se compran el inventario inicial de materias primas y otros materiales requeridos durante la operación, etc., de manera que poco a poco se alcance el nivel óptimo de operación en la prestación de los servicios para los que fue diseñado el proyecto.

En el diagrama siguiente se muestra la secuencia en el desarrollo de un proyecto, o sea, un ciclo de vida.

### Ciclo de Vida de un Proyecto



## Los proyectos de inversión y la planeación

Uno de los resultados del proceso de *planeación-programación-presupuestación* en la administración municipal es la determinación de proyectos de inversión que permitan llevar a la práctica las acciones definidas por la planeación.

En todos los niveles de la administración pública se requiere hacer cada vez más con menos, por lo cual es necesario hacer "...uso adecuado de técnicas y procedimien-



tos administrativos y de planeación para fijar prioridades, determinar criterios de asignación de recursos y adoptar una toma de decisiones que respete la racionalidad instrumental. Esta racionalidad instrumental le exige a los Presidentes Municipales y Ayuntamientos la formulación de *presupuestos* bien hechos y de planes y programas...”<sup>6</sup>

A través de la planeación se busca racionalizar la gestión pública y aumentar la eficiencia en el desempeño de sus funciones. Planear según Salazar Medina *et al.*, “...es una función que comparten las autoridades municipales, estatales y federales para dirigir el desarrollo económico y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos”.<sup>7</sup> En una forma sencilla, se dice que “la planeación es el proceso requerido para la elaboración del *plan*. Esencialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas... para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos”.<sup>8</sup>

Uno de los productos del proceso de planeación en el ámbito municipal es el Plan de Desarrollo Municipal, el cual “...de hecho, es la base para la formulación del presupuesto. La planeación, a su vez, se liga a la estrategia de desarrollo que se traduce en programas que cuentan con presupuesto. Este proceso de planeación no es estático, porque el plan cambia en la medida que lo hace el presupuesto: este dinamismo se requiere para que realmente sea útil”.<sup>9</sup>

Además “la elaboración y la ejecución de los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal, tienen un reflejo financiero en el presupuesto anual, es decir, en el mecanismo de asignación de recursos, para que la planeación como proceso cumpla las etapas respectivas”.<sup>10</sup>

De esa manera se va definiendo el proceso planeación-programación-presupuestación, pero no aparecen en el mismo los proyectos. Al respecto debe señalarse que haya o no planes de desarrollo, se requiere formular de manera explícita *programas de inversión*. Para ello “se parte de la previsión en el tiempo de las necesidades y del estudio de las formas y condiciones para satisfacerlos. Cada acción específica que lleva a concretar esos programas se convierte en un proyecto que en conjunto están ligados entre sí... El análisis de esos proyectos no puede hacerse prescindiendo del marco del programa donde están insertos”, pero además “un programa es algo más que un paquete de proyectos porque supone también vinculaciones entre los proyectos componentes”.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Julián Salazar Medina *et al.*, *Desarrollo, Administración y Planeación Municipal: La Experiencia del Estado de México*, p. 257 y 133.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>8</sup> INAP-Banobras. *Manual de Planeación del Desarrollo Municipal*, p. 86.

<sup>9</sup> J. Salazar Medina *et al.*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> ILPES, *op. cit.*, p. 27.

Ampliando la aplicación de las ideas expuestas se establece que “las relaciones entre los planes de desarrollo económico, los programas de inversión y los proyectos dejan bien en claro que no basta contar con un paquete de proyectos aunque haya coordinación entre ellos en cuanto a sus vinculaciones y complementación para que estén dadas las condiciones que permitan materializar las aspiraciones de desarrollo de la comunidad... La experiencia acumulada es ya bastante concluyente y no puede haber equívocos sobre este punto: *tener un plan no exime de la necesidad de un conjunto muy amplio y diversificado de proyectos para que pueda concretarse*; pero un paquete de proyectos, por más extenso y variado no constituye un plan capaz de desarrollo”,<sup>12</sup>

## Los municipios y la planeación

Las acciones de planeación en el ámbito municipal se enmarcan dentro del Sistema Estatal de Planeación correspondiente y del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Éste “constituye el conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo”.<sup>13</sup>

Productos del SNPD son el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas de mediano plazo, sean sectoriales o regionales.

A su vez, en forma similar a la del SNPD existe en cada entidad federativa un Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD) que contribuye a la descentralización de las acciones de desarrollo. Cada Sistema Estatal genera un Plan Estatal de Desarrollo (PLED) que debe tener congruencia con el PND. Para llevar a la práctica esa congruencia y coordinar los esfuerzos de todos los ámbitos u órdenes de gobierno se establecieron los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) en cada estado. Este Comité es un “cuerpo colegiado que se integra con la suma de las dependencias federales, estatales y municipales que actúan en el estado de acuerdo con los criterios asentados en su propio reglamento interno”.<sup>14</sup>

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se da gran relevancia al municipio y a su participación en las decisiones acerca de la ejecución de proyectos y obras estatales y federales en sus territorios; se considera, también, la atención de las demandas populares en todos los niveles en un ámbito donde se da la mayor cercanía entre la población y sus autoridades.

<sup>12</sup> Las cursivas son nuestras, *Ibid.*, p. 33.

<sup>13</sup> INAP-Banobras, *op. cit.*, p. 13. Sobre este tema también Véase SPP. *Sistema Nacional de Planeación Democrática.*

<sup>14</sup> *Ibid.*



Las bases jurídicas de la planeación en México se encuentran en la Constitución General de la República, las Constituciones Estatales, las Leyes de Planeación (federal y estatales), las Leyes Orgánicas de la Administración Pública (a nivel federal o estatal) y en la Ley Orgánica Municipal vigente en cada estado.

La Constitución General en el artículo 115 otorga al municipio libre atribuciones para que:

- a) Formule, apruebe y administre planes de desarrollo municipal,
- b) Participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas,
- c) Controle y vigile la utilización del suelo; e
- d) Intervenga en la regulación de la tenencia de la tierra.<sup>15</sup>

Estas atribuciones permiten que el municipio actúe "...como una instancia autónoma, con capacidad para echar a andar programas de servicios públicos, programas sectoriales y proyectos por localidades".<sup>16</sup>

Por su parte, en la Ley Orgánica Municipal "se determina en el apartado que se refiere a las Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos, la potestad que éstos tienen para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos".<sup>17</sup> De manera semejante al caso de los COPLADES en el ámbito estatal, se establece la posibilidad de crear los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Cada uno de estos Comités "es un organismo público creado por decreto del ejecutivo estatal, por ley del Congreso Local, o por acuerdo de coordinación entre el gobierno del estado y el ayuntamiento correspondiente", y puede ocurrir en dos modalidades "...como organismo o instancia de planeación local encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, o como subcomité del COPLADE con las mismas funciones o atribuciones pero integrado al Comité Estatal".<sup>18</sup>

En resumen, a través de la planeación, los municipios de México pueden cada vez más determinar proyectos de inversión que deben llevarse a cabo para contribuir al desarrollo general de la población mejorando los niveles de su calidad de vida.

<sup>15</sup> J. Salazar Medina, *op. cit.*, p. 251

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>17</sup> INAP-Banobras *op. cit.*, p. 34.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 51.