

PROPUESTA DE CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN



Secretaría de
Planeación y Finanzas

Índice

Introducción.....	3
Marco Normativo.....	4
¿Qué es la Inversión Pública?	4
¿Por qué la necesidad de priorizar?	5
Criterios y puntaje para la priorización.....	6
Consideraciones.....	11

Introducción

La inversión pública refiere al gasto realizado por el Gobierno del Estado para crear, optimizar y mantener infraestructuras y servicios públicos esenciales, así como el desarrollo de programas orientados a mejorar las condiciones de vida de la población; a través de esto, es posible renovar los entornos, ampliar la accesibilidad, atraer inversiones, promover la productividad, entre otros beneficios.

En consecuencia, la importancia de la inversión pública radica en los efectos positivos que causa en la sociedad, que pueden ir desde la reducción de la pobreza, el desarrollo igualitario de las regiones hasta un mejor equilibrio económico.

Lo anterior se podrá ver reflejado siempre y cuando se haga un gasto eficiente que contribuya a la consecución de los objetivos y metas establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y los Programas Derivados de éste, así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de obras y proyectos que funjan como factores de cambio en la reducción de las desigualdades, inequidad y cambio climático¹.

Considerando que los recursos con los que cuenta el Gobierno son limitados para afrontar las múltiples problemáticas y demandas de la población, se vuelve fundamental el ejercer un gasto inteligente, responsable y transparente que permita priorizar las acciones que se habrán de ejecutar y con ello seleccionar aquellas que tendrán un mayor impacto en el progreso de la entidad.

Con la finalidad de consolidar el Programa Anual de Inversión Pública, que integrará la Ley de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2025, la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Planeación y Finanzas, con fundamento en las atribuciones conferidas en los artículos 14 y 15 fracciones X y XXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas, diseñó la **Propuesta de criterios**

¹ Gasto en Inversión Pública y ODS: Impactos directos e indirectos, p. 3. <https://ciep.mx/gasto-en-inversion-publica-y-ods-impactos-directos-e-indirectos/#:~:text=El%20gasto%20de%20inversi%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20tiene%20impacto%20econ%C3%B3mico%20social%20y,observa%20un%20mayor%20impacto%20social>.

para la priorización de los Programas y Proyectos de Inversión (PPI) que sirve como base para llevar a cabo un proceso de priorización bajo un análisis multicriterio que permitirá a las unidades responsables determinar los programas o proyectos a realizar.

Marco Normativo

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla
- Ley de Presupuesto y Gasto Público Responsable del Estado de Puebla
- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas
- Manual de Normas y Lineamientos en Materia de Inversión Pública
- Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Estatal

¿Qué es la Inversión Pública?

La inversión pública representa la erogación que hace el Gobierno del Estado, a través de obras y proyectos llevadas a cabo por los Ejecutores de Gasto, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la sociedad y promover el desarrollo. Este proceso se lleva a cabo a través de diferentes etapas, que de manera específica incluyen una serie de actividades a cargo de los Ejecutores de Gasto, en coordinación con la Unidad de Inversión Deuda y Otras Obligaciones (*véase el esquema 1*).

Esquema 1. Proceso de Integración del Programa Anual de Inversión Pública



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración con información de la Evaluación al Proceso de Inversión Pública.

¿Por qué la necesidad de priorizar?

La priorización de las obras o proyectos de inversión surge de la necesidad de asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente para impulsar el desarrollo socioeconómico. Sumado a ello, se deben considerar los diversos retos a los que se enfrenta la Administración Pública Estatal, como los siguientes:

- Cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los instrumentos de planeación.
- Los recursos financieros siempre son limitados considerando la demanda.
- Existen necesidades múltiples y variadas en las regiones del estado.
- Existe capacidad técnica y financiera limitada para atender todas las necesidades a la vez y cumplir con la demanda social.

Los puntos enlistados suponen factores externos para que un gobierno pueda decidir objetivamente entre realizar una obra o proyecto sobre otro, ante la disyuntiva que esto genera, la priorización es fundamental porque permite sistematizar el proceso mediante el cual los tomadores de decisiones realizan una adecuada orientación del gasto.

Algunas de las ventajas de priorizar los PPI a través de un enfoque multicriterio son:

- **Organizar** los PPI para que las necesidades más apremiantes de la sociedad sean atendidas.
- **Dirigir** los resultados hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación.
- **Asignar** los recursos financieros limitados a los proyectos que ofrecen el mayor retorno sobre la inversión.
- **Elegir** los PPI susceptibles de ser realizados en atención a las limitantes en recursos, tiempo y cooperación.

Criterios recomendados para la priorización

Los criterios de priorización son una herramienta metodológica dirigida a los Ejecutores de Gasto de la Administración Pública Estatal, así como a la Unidad de Inversión Deuda y Otras Obligaciones, a través de la cual se establecen recomendaciones que permiten analizar los PPI que integran las carteras de inversión a fin de tomar una decisión sustentada.

En este sentido, los criterios de priorización permiten determinar la relevancia de cada PPI dentro de un universo de otros tantos y, por ende, la prioridad para orientar la toma efectiva de decisiones ante un escenario incierto, mediante aproximaciones rápidas a las necesidades de la población.

Para este ejercicio se determinaron 3 categorías de priorización (**normativa, estratégica y de disminución de las desigualdades**) que a su vez se desagregan en criterios y recomendaciones que funcionan como apoyo para la planeación del desarrollo de los PPI.

1. Categoría normativa

Los criterios **recomendados** en este rubro dan atención a lo estipulado en el Título II, numeral 6 del Manual de Normas y Lineamientos en Materia de Inversión Pública, que son los siguientes:

- **Rentabilidad social**

Aportes, beneficios y mejoras que determinados PPI proveen a la sociedad en general, interpretadas como un valor agregado en el rubro en el que se ejecuten, independientemente si es rentable en términos económicos. Se sugiere que, para la integración de la documentación de esta categoría, así como la referente a la

conservación del medio ambiente y cambio climático (análisis costo-beneficio, uso de suelo, impacto ambiental, etc.), se busque una asesoría con las instancias correspondientes para la debida agrupación de los documentos técnicos que darán soporte a la inversión que se realice.

- **Zonas con alto grado de marginación y rezago social, reducción de la pobreza extrema**

Énfasis en el apoyo a localidades, municipios, áreas o regiones, tanto de carácter rural como urbano, cuya población registra índices elevados de pobreza, marginación o vulnerabilidad. Cabe resaltar que existirán PPI que, dadas sus características y población objetivo, tendrán un alto grado de priorización así sean zonas con media y baja marginación, lo anterior en razón de que con una inversión menor se puede tener un impacto mayormente significativo en la mejora de las condiciones de vida de esas áreas. Generando un impacto social y económico significativo como resultado detonador del proceso de inversión pública.

- **Desarrollo regional**

Proceso que focaliza PPI en municipios o localidades que comparten similitudes sociales y económicas con el fin de impulsar condiciones óptimas para la población y el crecimiento de su economía.

- **Coparticipación financiera con otros niveles de gobierno**

Coordinación y cooperación intergubernamental que permite la transferencia y distribución de fondos de manera bipartita o tripartita para la ejecución de PPI.

- **Atención a recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Aplicación de una perspectiva de respeto de los derechos humanos en los PPI para garantizar un ambiente de paz, seguridad y justicia, con el fin de salvaguardar las garantías individuales atendiendo las recomendaciones de derechos humanos emitidas hacia diversas entidades del estado en el 2024.

- **Atención a grupos vulnerables y fomento de la perspectiva de género, igualdad sustantiva y no discriminación**

Atención a grupos sociales en situación de vulnerabilidad como mujeres, pueblos y comunidades indígenas; niñas, niños y adolescentes; adultos mayores; y personas con discapacidad.

- **Atención a las declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Puebla**

Los PPI que coadyuven con la erradicación de la violencia contra la mujer en alguno de los 50 municipios del estado que cuentan con esta alerta por medio de la atención del Plan de Acciones Emergentes para atender la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género (DAVGM).

- **Conservar el medio ambiente y combatir el cambio climático**

Los PPI que están planificados, diseñados y ejecutados desde una visión de desarrollo sostenible, cuidando la importancia de los recursos naturales y coadyuvando al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Si bien pueden existir casos en los que algunos de los criterios antes mencionados no apliquen para el PPI a ejecutar, se debe de tener en cuenta que la norma estipula la obligatoriedad de acatar al menos uno.

2. Categoría estratégica

Es importante tener una adecuada alineación de los PPI con el instrumento rector de planeación estatal para la consecución de los objetivos que se hayan planteado. Lo anterior, debido a que el PED incluye enfoques que contribuyen a mejorar problemáticas específicas y a alcanzar las metas establecidas desde un enfoque articulado y a través de la implementación de las estrategias definidas; por ello, resulta indispensable que los PPI tengan una contribución directa a estas.

Los criterios seleccionados en este rubro se construyeron a través de la vinculación de las temáticas del PED vigente, al ser el documento en el cual se marca la ruta de acción a seguir, con las partidas del Capítulo 6000 del Clasificador por Objeto de Gasto, ya que en este se establecen las asignaciones destinadas a obras, proyectos productivos y acciones de fomento (*véase el cuadro 1*).

Cuadro 1. Vinculación de las temáticas del PED con las partidas del Capítulo 6000 del Clasificador por Objeto de Gasto

TEMÁTICAS DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE PUEBLA	CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL
	CAPÍTULO 6000 INVERSIÓN PÚBLICA
Seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> ● 6225 Edificaciones de seguridad pública
Sistema Penitenciario	<ul style="list-style-type: none"> ● 6226 Edificaciones de seguridad pública
Cuidado del Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> ● 6261 Otras construcciones de presas y represas
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ● 6141 Construcción de obras de urbanización en bienes de uso común ● 6151 Construcción de carreteras, puentes y similares ● 6221 Edificación de naves y plantas industriales ● 6222 Edificaciones de inmuebles comerciales, institucionales y de servicios ● 6231 Obras de generación y conducción de energía eléctrica ● 6232 Obras para el tratamiento, distribución y suministro de agua y drenaje ● 6233 Obras para telecomunicaciones ● 6291 Obras de terminación y acabado de edificios
Campo Poblano	<ul style="list-style-type: none"> ● 6221 Edificación de naves y plantas industriales
Desarrollo Económico	<ul style="list-style-type: none"> ● 6221 Edificación de naves y plantas industriales ● 6222 Edificaciones de inmuebles comerciales, institucionales y de servicios
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ● 6152 Construcciones aeroportuarias
Bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> ● 6141 Construcción de obras de urbanización en bienes de uso común ● 6226 Edificaciones para servicio de salud y asistencia ● 6232 Obras para el tratamiento, distribución y suministro de agua y drenaje
Salud	<ul style="list-style-type: none"> ● 6226 Edificaciones para servicio de salud y asistencia
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ● 6223 Edificaciones educativas y culturales
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> ● 6223 Edificaciones educativas y culturales ● 6224 Edificaciones de recreación y esparcimiento
Gobierno Eficiente e Innovador	<ul style="list-style-type: none"> ● 6222 Edificaciones de inmuebles comerciales, institucionales y de servicios

Lo anterior significa que para priorizar un PPI sobre otro, se debe considerar el contexto del territorio en el que se va a llevar a cabo, de acuerdo al rubro que se vincula según la partida.

Aunado a lo anterior, se recomienda observar de manera individual cada PPI con el propósito de identificar el eje, temática, objetivo, estrategia, línea de acción e indicador al que se encuentra asociado del PED, a fin de maximizar el beneficio de los Programas y Proyectos de Inversión y prever la toma de decisiones necesarias que impulsen el desarrollo del estado.



El PED puede ser consultado en el sitio oficial de Planeación del Gobierno del Estado de Puebla, disponible en la siguiente liga:

<https://planeader.puebla.gob.mx/ped>



3. Categoría de disminución de las desigualdades

Los criterios determinados en este rubro guardan congruencia con la metodología para la medición de las desigualdades regionales a través del Índice de Desarrollo Municipal (IDM), mismo que fue elaborado por la Secretaría de Planeación y Finanzas y que puede ser consultado en la página oficial de planeación del Estado de Puebla². Esta herramienta permite conocer el nivel de desarrollo de cada municipio, para este caso, se presenta la información desagregada por dimensión, clasificando los valores de los 217 municipios por quintiles (*véase el anexo 2*) que permiten priorizar los PPI, de acuerdo con el siguiente semáforo:

² Consulte la página: <https://planeader.puebla.gob.mx/regionalizacion>

CLASIFICACIÓN DE LA PRIORIDAD DE DISMINUCIÓN DE LAS DESIGUALDADES		
Prioridad baja Se trata de una condición en la que la ejecución de los PPI no es prioritaria en comparación con otros debido a las características del territorio o a la naturaleza del mismo PPI.	Quintil 1	1 punto
Prioridad moderada Se presenta cuando existen bajos niveles de prioridad, es decir; tienen un impacto significativo con respecto a los criterios definidos pero su ejecución no es urgente.	Quintil 2	2 puntos
Prioridad alta Surge cuando la ejecución de los PPI deba abordarse pronto, sin que esto implique que su realización sea urgente.	Quintil 3	3 puntos
Prioridad urgente Requiere de una acción inmediata y tiene un impacto significativo para el desarrollo y calidad de vida de la población.	Quintil 4	4 puntos
Prioridad excepcional Existen niveles altos de priorización, en los que la ausencia de PPI pone en riesgos el bienestar de la sociedad.	Quintil 5	5 puntos

Finalmente, la valoración obtenida a través de esta herramienta es **opcional**, sin embargo, es importante mencionar que es una herramienta de apoyo en proceso de toma de decisiones, que brindará información valiosa, para determinar la prioridad de un PPI sobre otro, desde una visión integral.

Consideraciones

- Toda vez que es una propuesta, los Ejecutores del Gasto pueden sumar los criterios que consideren pertinentes para el cumplimiento de sus metas, así como en relación con sus atribuciones.
- Habrán PPI que estén exentos de cualquiera de los criterios y subcriterios expuestos en razón de lo siguiente: emergencia climatológica y/o desastres naturales; cumplimiento de una sentencia jurídica; instrucción del Ejecutivo; o que se encuentren establecidos de manera explícita dentro del Plan Estatal de Desarrollo vigente.
- El Ejecutivo Estatal como parte de su visión, prioridades y objetivos para el desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del Estado podrá determinar otros criterios.