



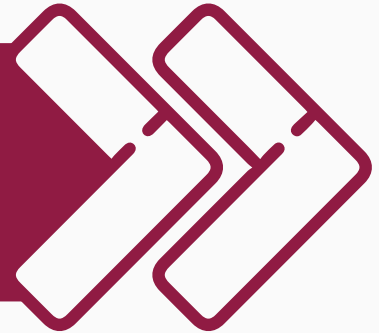
PUEBLA
Un gobierno *presente*



Secretaría de
Planeación y Finanzas



GUIA



PARA LA ELABORACIÓN DE
**PLANES MUNICIPALES
DE DESARROLLO**



2024-2027



SERGIO SALOMÓN CÉSPEDES PEREGRINA
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE PUEBLA

JOSEFINA MORALES GUERRERO
SECRETARIA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS

COORDINADORES

VENUS MONTES CERVANTES
SUBSECRETARIA DE PLANEACIÓN

ELIZABETH LARA TAYLOR
DIRECTORA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO

FERNANDO ORTIZ ORÓZTICO
SUBDIRECTOR DE ANÁLISIS Y PLANEACIÓN REGIONAL

MARÍA ISABEL GARRIDO LASTRÁ
SECRETARIA TÉCNICA Y PARTICULAR

COLABORADORES

JOSÉ GILBERTO PALMA ZENTENO
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN REGIONAL

JUAN PABLO BONILLA ALARCÓN
ANALISTA DEL DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN REGIONAL

CÉSAR FRANQUIS CASTELÁN
ANALISTA DEL DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN REGIONAL

CONSEJO TÉCNICO DE REVISIÓN

DR. VÍCTOR M. FIGUERAS ZANABRIA
PROFESOR-INVESTIGADOR
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

DRA. MARTHA MIRANDA MUÑOZ
PROFESORA-INVESTIGADORA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA


DR. JUAN CARLOS MARTÍNEZ ANDRADE
PROFESOR-INVESTIGADOR DEL COLEGIO MEXIQUENSE


MTRO. JOSÉ ÁNGEL CARRILLO TORRES
ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

DISEÑO EDITORIAL Y GRÁFICO
JIMMY ELÍ CRUZ SALAZAR







 Secretaría de
Planeación y Finanzas

 Secretaría
de Gobernación



 Secretaría de
Igualdad Sustantiva

 Instituto Poblano de
los Pueblos Indígenas





ÍCONOS DE REFERENCIA



Volver al índice



Página web



Herramienta descargable



Guías externas de fuentes oficiales



Leyes, reglamentos, lineamientos o normas



Documento de consulta

ÍCONOS DE REFERENCIA
SIGLAS Y ACRÓNIMOS
PRESENTACIÓN
CONSIDERACIONES
INTRODUCCIÓN
MARCO JURÍDICO
OBJETIVOS

APARTADO 1

LAS LEYES E INSTITUCIONES QUE SUSTENTAN LA ELABORACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

LOS SISTEMAS DE PLANEACIÓN

COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

¿QUÉ ES EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO?

¿QUÉ SE DEBE TOMAR EN CUENTA PARA ELABORAR EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO?

APARTADO 2

EL PROCESO DE PLANEACIÓN

ETAPA 1. INVESTIGACIÓN

PLATAFORMA ELECTORAL

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CONSULTAS ESPECIALIZADAS

RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ETAPA 2. FORMULACIÓN

DIAGNÓSTICO

METODOLOGÍA

COMPONENTES ESTRATÉGICOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

ENFOQUES ESTRATÉGICOS

ALINEACIÓN A LA POLÍTICA INTERNACIONAL, NACIONAL Y ESTATAL

ETAPA 3. INSTRUMENTACIÓN

GESTIÓN PARA RESULTADOS

RECURSOS

ETAPA 4. CONTROL

OPERATIVOS Y PRESUPUESTALES

DE AVANCES Y CUMPLIMIENTO

DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN

ETAPA 5. SEGUIMIENTO

ETAPA 6. EVALUACIÓN

APARTADO 3

PLAZOS DE ELABORACIÓN Y RESPONSABLES

APARTADO 4

CONTENIDOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

CONCLUSIÓN

BIBLIOGRAFÍA



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APM

Administración Pública Municipal

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COPLADEMUN

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

COPLADEP

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla

CREMA

Claridad-Relevancia-Economía-Monitorización-Adecuación

CPELSP

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

CPEUM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

GbR

Gestión basada en Resultados

INEGI

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LCHEPM

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios

LOM

Ley Orgánica Municipal

LOPSRM

Ley de Obra Pública y Servicios relacionados con la misma del Estado de Puebla

LPDEP

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla

MML

Metodología del Marco Lógico

ODS

Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU

Organización de las Naciones Unidas

PED

Plan Estatal de Desarrollo

PMD

Plan Municipal de Desarrollo

PND

Plan Nacional de Desarrollo

Pp

Programas Presupuestarios

SED

Sistema de Evaluación del Desempeño

SNPD

Sistema Nacional de Planeación Democrática

SEPD

Sistema Estatal de Planeación Democrática

SMPD

Sistema Municipal de Planeación Democrática



PRESENTACIÓN

El municipio, al ser el nivel de gobierno más próximo a la población, desempeña un papel central en la prestación de servicios públicos, la procuración del desarrollo y la generación de condiciones para el bienestar social.

En este sentido, la ciudadanía exige con mayor rigor a las autoridades que respondan de manera ágil y efectiva a sus demandas y que resuelvan los problemas locales. Para lograrlo, los gobiernos municipales necesitan definir parámetros que les permitan identificar: a) qué van a hacer, cuáles son las prioridades, cuáles serán sus objetivos; b) cómo lo van a hacer; c) cómo usarán los recursos que tienen de manera óptima; d) quién será responsable de implementar las acciones; y e) cómo se sabrá si las acciones han dado los resultados esperados. Dicho de otra manera, los gobiernos municipales requieren de un plan de acción, denominado Plan Municipal de Desarrollo (PMD).

La elaboración del PMD representa una guía que los gobiernos municipales tienen para, en primer lugar, identificar las problemáticas de la población y los objetivos por medio de las cuales se atenderán; cumplir la ley y alinear dichos objetivos con los de otros niveles de gobiernos, a fin de generar sinergia; así como para procurar un desarrollo equilibrado y sostenible. Esto último

se refiere a que las acciones de los gobiernos municipales deben buscar un balance entre lo económico, las necesidades sociales y el cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las generaciones por venir.

Las leyes más importantes que indican cómo los municipios deben realizar su planeación y los elementos a incluir en el PMD, son la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (LPDEP) y la Ley Orgánica Municipal (LOM). Ahora bien, aunque en ellas se generalizan algunos aspectos, lo cierto es que cada Gobierno municipal elabora su propio PMD de acuerdo con sus necesidades y recursos. Esto es importante ya que Puebla es uno de los estados con un mayor número de municipios, cada uno de ellos con características particulares que los diferencian, cuestión que debe reflejarse en sus instrumentos de planeación.

Debido a que, tanto la planeación como la elaboración del PMD son procesos complejos, el Gobierno del Estado ha diseñado esta Guía que, si bien no es vinculante en el campo de lo jurídico, permite que su uso en calidad de apoyo técnico y metodológico pueda servir para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, la interpretación que se le otorgue a los conceptos que aquí se muestran, tendrá que ser con base en los términos y disposiciones que establecen las leyes antes mencionadas, así como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (CPELSP).

La Guía busca ser de utilidad para mostrar a las autoridades municipales: a) cómo elaborar su propio PMD cumpliendo con los requisitos de ley; b) cómo seguir el proceso de planeación, paso a paso, señalado por la misma; y c) un conjunto de herramientas (métodos y técnicas) que pueden ser de provecho para ambos procesos.

CONSIDERACIONES

La presente Guía brinda herramientas a las autoridades municipales para la integración de su PMD, teniendo en cuenta que:

1. La Guía sigue la estructura del PMD que señalan las leyes estatales.
2. La Guía sugiere herramientas utilizadas por otras organizaciones que pudieran servir para elaborar el PMD. Se trata de recomendaciones que no son obligatorias.
3. Estas herramientas pueden servir a cualquier municipio, pero no debe olvidarse que su uso dependerá de las necesidades de cada localidad.
4. La Secretaría de Planeación y Finanzas no puede validar los PMD, pero sí puede brindar apoyo y asesoría en las diferentes etapas del proceso de planeación.





INTRODUCCIÓN

La Guía se integra por 4 secciones. En el Apartado 1 se describen las leyes en las que se basa el proceso de planeación en los municipios y la elaboración de sus PMD. En este apartado también se explican los elementos que, por ley, no pueden omitirse al elaborarlo.

En el Apartado 2 se explica el proceso de planeación establecido por la ley, las etapas que esta contiene y qué elementos deben integrarse en cada una de ellas. Para cada etapa se presentan sugerencias de herramientas que pueden ser utilizadas.

Posteriormente, en el Apartado 3, se presentan los plazos que deben cumplirse para elaborar el PMD y quiénes son responsables de las diferentes actividades.

Por último, en el Apartado 4 se presenta una propuesta de contenidos para que sirva de guía a las autoridades municipales al elaborar su PMD. En cada sección se inicia y termina con un objetivo claro y concreto sobre lo que se espera que las autoridades municipales conozcan y puedan aplicar para elaborar su PMD.

MARCO JURÍDICO

Instrumentos nacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- » Artículos 25, 26, 115 fracción V y 134.

Ley de Planeación

- » Artículos 1, 2, 3, 33 y 34.

Ley General de Desarrollo Social

- » Artículos 12 y 13.

Instrumentos estatales

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

- » Artículo 107.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla

- » Artículos 11, 12, 16, 21, 25, 27, 28, 31, 35, 37, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 51.

Ley Orgánica Municipal

- » Artículos 78 fracciones VI y VII, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 114, 115, 116 y 117.

Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla

- » Artículo 41

OBJETIVO

Desarrollar una herramienta metodológica que sirva a los gobiernos municipales como referente para la elaboración de su PMD, marcando las directrices de actuación para propiciar el desarrollo integral, inclusivo y sostenible en sus territorios.

Objetivos específicos:

- Asegurar que los PMD den cumplimiento a la normatividad aplicable, así como a las directrices establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo (PED).
- Brindar herramientas de apoyo, fuentes de información y enfoques metodológicos que coadyuven a mejorar el proceso de elaboración del PMD.
- Definir con claridad los procedimientos y elementos que conforman las 6 etapas del proceso de planeación.
- Propiciar que las acciones y estrategias se alineen con las metas y necesidades de los municipios para una mejor evaluación y seguimiento.





APARTADO 1

LAS LEYES E INSTITUCIONES QUE SUSTENTAN LA ELABORACIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

El objetivo de este apartado, es que las autoridades municipales conozcan los elementos mínimos de normatividad que justifican, explican y mandatan la planeación municipal y la elaboración del PMD.

LOS SISTEMAS DE PLANEACIÓN

El Gobierno federal, en la procuración de un desarrollo equilibrado y sostenible, ha establecido el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) para que las acciones gubernamentales se realicen de manera ordenada y participativa, con otros gobiernos y con los actores sociales, de manera que permitan dar respuesta a las necesidades de la población. A su vez, el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD) es la herramienta operativa para incorporar a diferentes sectores de la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de los instrumentos de planeación. El SEPD establece órganos, instituciones, mecanismos y procedimientos que servirán para ejecutar los objetivos del Gobierno federal, pero también integra las necesidades y objetivos de los estados y municipios. De acuerdo con el artículo 102 de la LOM, existe un Sistema Municipal de Pla-

neación Democrática (SMPD) que indica los procedimientos y actividades que la Administración Pública Municipal (APM), en colaboración con diversos actores sociales, efectuará para tomar decisiones y llevar a cabo el proceso de planeación en el municipio. Estos sistemas de planeación (federal, estatal y municipal) buscan que las acciones de todos los gobiernos se coordinen para alcanzar objetivos comunes en beneficio de la población.

En este escenario, el PMD constituye la herramienta operativa de los gobiernos municipales para insertarse en el SEPD y el SMPD.

A continuación, se explica la participación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) en el proceso municipal de planeación.

COMITÉ DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

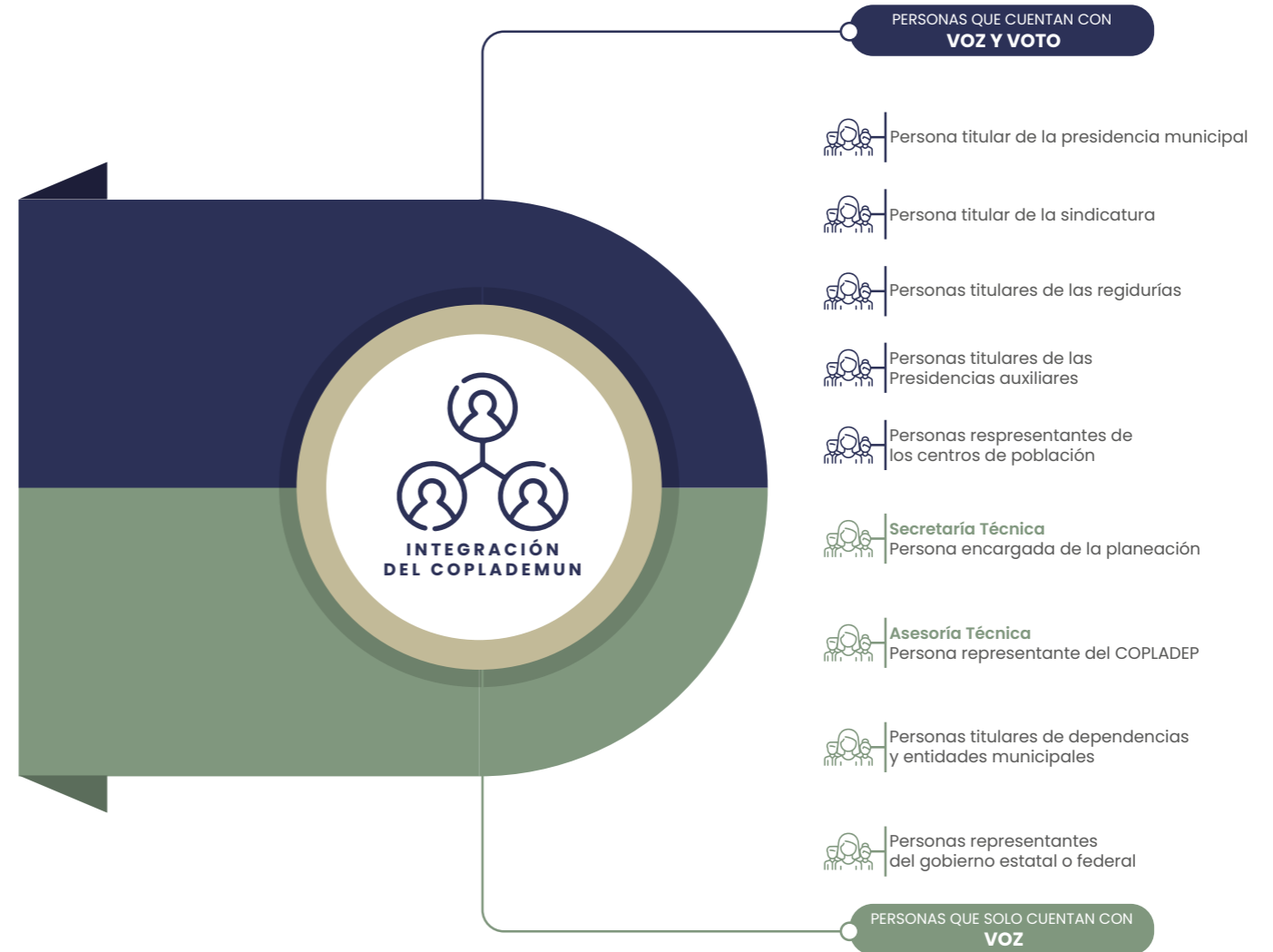
Señala la LPDEP que el COPLADEMUN es un órgano auxiliar del Ayuntamiento en el que participarán los sectores público, social y privado. Sus principales funciones son promover: a) la participación social en la planeación; b) la elaboración, instrumentación, seguimiento y evaluación del PMD; y c) la aprobación de las obras y acciones que se llevarán a cabo en beneficio de la comunidad.

De acuerdo con la LPDEP, la LOM y la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios (LCHEPM), el COPLADEMUN deberá sesionar trimestralmente y será presidido por la persona titular de la presidencia municipal e integrado por personas servidoras públicas municipales, representantes comunitarios, sociales y de los gobiernos federal y estatal (véase el esquema 1).

Enseguida se explica, de acuerdo con la normatividad vigente, qué es el PMD y su importancia.

Esquema 1

Integración del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la Ley Orgánica Municipal.

¿QUÉ ES EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO?

El PMD es el documento que establece los principios para la planeación del desarrollo municipal, en el cual se define cómo operará la APM para darles cumplimiento. Entonces, su importancia radica en que es el mapa que guía al Gobierno municipal sobre los objetivos que se han decidido, las acciones para alcanzarlos, los organismos responsables de realizarlas, los recursos que utilizarán y los medios que servirán para verificar su cumplimiento. De acuerdo con el artículo 104 de la LOM, el PMD busca:



Atender las demandas prioritarias de la población.



Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del PMD.



Propiciar el desarrollo sostenible del municipio.



Apoyar a las personas en situación de vulnerabilidad para su inclusión a las actividades productivas y culturales en los sectores público, privado y social.



Asegurar la participación de la sociedad en las acciones gubernamentales.



Prever las acciones necesarias para impulsar el desarrollo equitativo, económico, sostenible y social del municipio.



Vincular el PMD con los planes de desarrollo nacional, estatal y regional.

El PMD será obligatorio para la APM a partir de su aprobación y entrada en vigor, además, de acuerdo con el artículo 112 de la LOM, los funcionarios municipales están obligados a seguir lo establecido en los instrumentos de planeación, de lo contrario, podrán ser sancionados. De esta manera, las dependencias, entidades, regidurías, unidades y órganos municipales ejecutarán los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas establecidas en el PMD. Su importancia radica en que indica qué hará cada organismo de la APM, con qué recursos operará, cuáles serán sus responsabilidades y los tiempos para su ejecución.

Ahora bien, como puede verse, el PMD será conformado por muchos elementos que, en su conjunto, explican y describen lo que el Gobierno municipal realizará durante su tiempo de gestión. No obstante, es fundamental que el PMD se apegue a lo legalmente establecido, por lo que sólo puede contener aquello que, por ley, los municipios sí pueden hacer. Esto es lo que se describe a continuación.

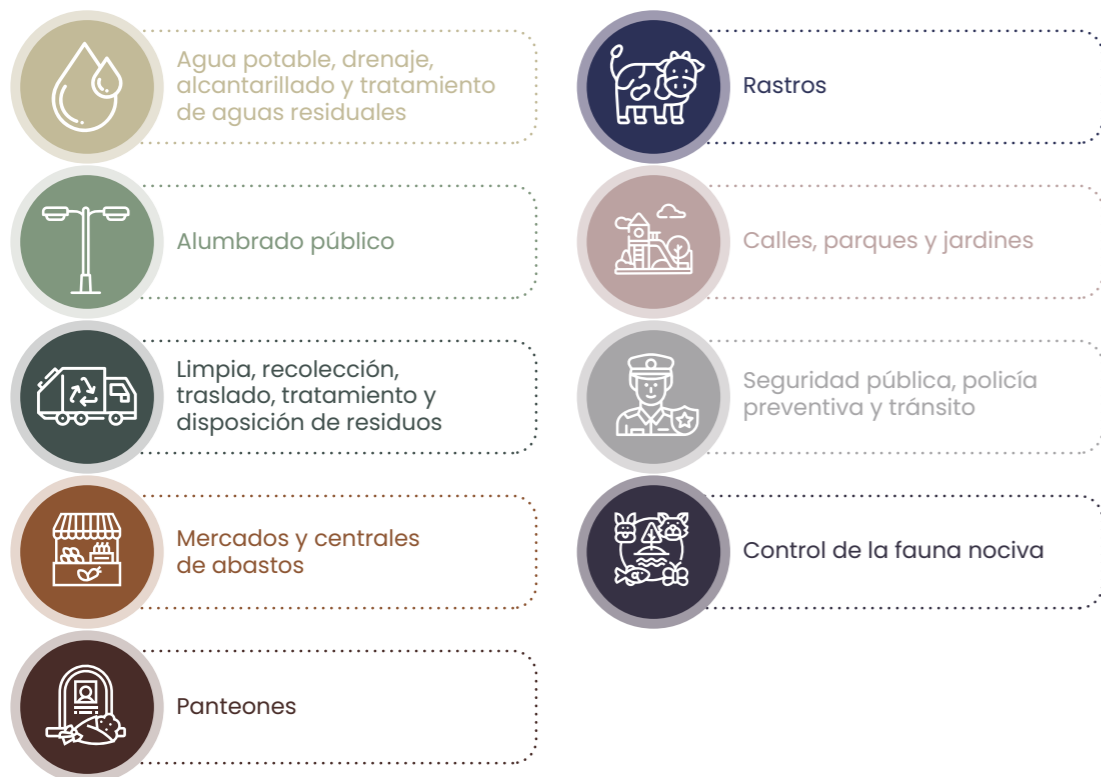


¿QUÉ SE DEBE TOMAR EN CUENTA PARA ELABORAR EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO?

Al elaborar el PMD, lo primero que deberían de considerar los gobiernos municipales son las atribuciones contenidas en los artículos 115 de la CPEUM y 199 de la LOM. Estos los facultan para brindar servicios públicos y realizar las funciones necesarias para garantizar el bienestar de sus habitantes (véase el esquema 2).

Esquema 2

Atribuciones de los ayuntamientos



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica Municipal.

Una segunda consideración, sería tomar en cuenta lo que la ley señala como contenidos del PMD; estos se encuentran en el artículo 105 de la LOM. Estos contenidos mínimos tienen una estrecha vinculación con las etapas del proceso de planeación (véase el esquema 3).

Esquema 3

Contenido mínimo del Plan Municipal de Desarrollo y su vinculación con las etapas de planeación

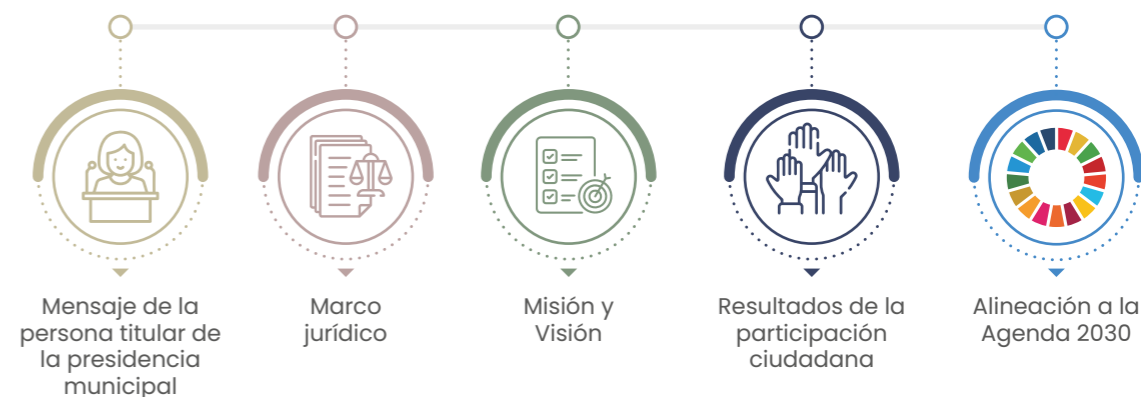




Una tercera consideración sería incluir en el PMD otros elementos importantes que no se ven reflejados de manera explícita dentro de las leyes (véase el esquema 4).

Esquema 4

Elementos adicionales del Plan Municipal de Desarrollo



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia.

Una cuarta y última consideración sería que, para elaborar un buen documento del PDM, no sólo se deben establecer objetivos y estrategias, sino que debe apearse a la ley en todos sus aspectos, por lo que las autoridades municipales deberán revisar toda la normatividad existente relacionada con la planeación municipal (véase la tabla 1).

Tabla 1
Atribuciones legales aplicables a los municipios de Puebla en materia de planeación

<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla</p>	<p>Artículo 107</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de Planeación del Desarrollo. ✓ Participación ciudadana. ✓ Estabilidad financiera. ✓ Desarrollo sustentable.
<p>Ley Orgánica Municipal</p>	<p>Artículo 101</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema Municipal de Planeación Democrática. <p>Artículo 102</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Atribuciones de los titulares de las presidencias municipales. <p>Artículo 103</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Proceso de planeación. <p>Artículo 104</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan Municipal de Desarrollo. <p>Artículo 105</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Contenido del Plan Municipal de Desarrollo. <p>Artículo 106</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estructura del Plan Municipal de Desarrollo. <p>Artículo 107</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Etapas del proceso de planeación. <p>Artículo 108</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Términos a los que se debe sujetar el Plan Municipal de Desarrollo. <p>Artículos 109 y 112</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Obligatoriedad. <p>Artículo 113</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación ciudadana. ✓ Consultas especializadas a grupos sociales en situación de vulnerabilidad. <p>Artículos 114, 115, 116 y 117</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

<p>Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla</p>	<p>Artículo 12</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Atribuciones de las personas titulares de las presidencias municipales en materia de planeación. <p>Artículos 21, 22, 23 y 24</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Proceso de planeación. <p>Artículo 27 fracción II</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Definición del Plan Municipal de Desarrollo. <p>Artículo 28 fracción II</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Criterios para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo. <p>Artículo 30</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Atención a acuerdos y tratados internacionales. <p>Artículo 31</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Obligatoriedad. <p>Artículo 77</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Establecimiento de mecanismos de participación ciudadana.
---	--

Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

En este apartado se revisaron algunos elementos principales de la ley que explican: qué es el PMD, por qué es obligatorio para la APM y sus funcionarios, cuál es el papel del COPLADEMUN, qué objetivos persigue el PMD y qué elementos deberían considerarse para elaborarlo con un adecuado sustento en las leyes. A continuación, el apartado 2 describirá de manera detallada el proceso de planeación establecido por la ley, así como las etapas que lo componen.



APARTADO 2

EL PROCESO DE PLANEACIÓN

En este apartado se revisa el proceso de planeación que debe seguirse para elaborar el PMD, así como las etapas que lo componen. Para cada etapa se explica lo que establece la ley (elementos, acciones e instrumentos obligatorios), además, esta Guía presenta información adicional que puede ser de utilidad para las autoridades al emprender la integración del PMD.

El proceso de planeación consiste en el diseño, elaboración y vinculación de las acciones y recursos necesarios para la operación del PMD. De acuerdo con lo que establecen la LPDEP y la LOM, el proceso de planeación se debe desarrollar en 6 etapas (*véase el esquema 5*).



Esquema 5

Proceso de planeación para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo y etapas que lo integran



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.



ETAPA 1

INVESTIGACIÓN

La elaboración del PMD comienza con la recopilación y análisis de toda la información que las autoridades municipales puedan revisar para construir “una fotografía” de las necesidades de su municipio y de la importancia que cada una de ellas puede tener.

Esta primera etapa de Investigación, se refiere a las actividades realizadas por el Gobierno municipal para obtener información y datos cuantitativos y cualitativos (de estadísticas o de encuestas, por nombrar algunas), que permitan entender cuáles son las condiciones más relevantes (sociales, económicas o ambientales) en que se encuentran los municipios. Se trata de construir un mapa que muestre claramente en qué áreas podría actuar el gobierno en beneficio de la población.

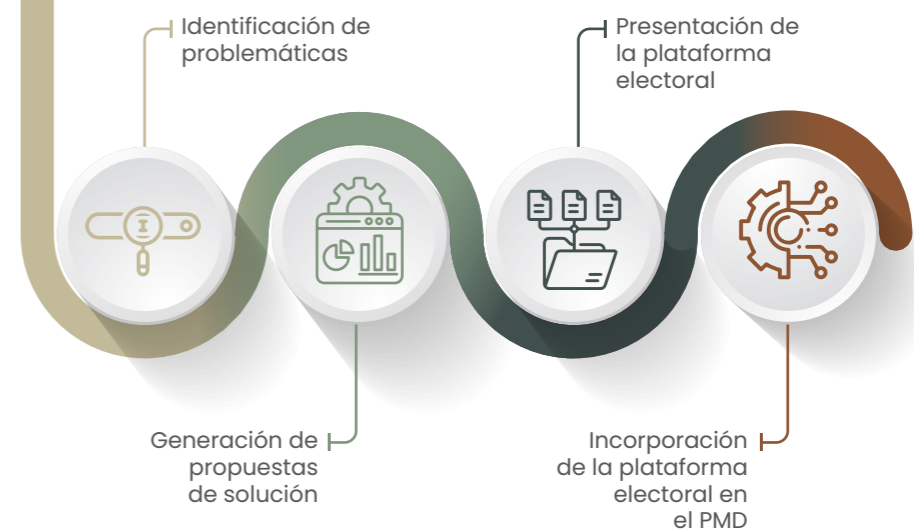


PLATAFORMA ELECTORAL

Una primera fuente de información puede ser la plataforma electoral, es decir, el conjunto de temas y propuestas que se presentaron durante la campaña electoral, ya que el partido político identificó ciertos problemas del municipio y estableció propuestas para guiar lo que será la política gubernamental y las acciones que buscarán dar atención a las demandas ciudadanas (véase el esquema 6).

Esquema 6

Incorporación de la plataforma electoral en el Plan Municipal de Desarrollo



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.



MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una segunda fuente de información, de acuerdo con el SMPD, provendría de la consulta a distintos sectores de la sociedad. Es deseable que los actores sociales participen en la discusión de los problemas que consideran relevantes y cómo podrían atenderse, pues los gobiernos democráticos actuales no imponen su visión de las cosas, sino que la construyen en colaboración con la sociedad, lo que se considera una gobernanza democrática, incluyente y efectiva.

La ley ya indica cómo se construyen los ejercicios de participación ciudadana e incluso quiénes los integran. Mediante ellos, los sectores sociales tienen la posibilidad de expresar opiniones, necesidades y demandas para que puedan ser incluidas en la elaboración del PMD. Así, este instrumento, a través de sus objetivos y estrategias, permite que la APM responda a las problemáticas y demandas expresadas en los ejercicios de participación. Además de obtener información, las actividades de participación ciudadana son muy valiosas pues fortalecen la legitimidad del actuar gubernamental.

El artículo 74 de la LPDEP, indica los sectores sociales que se consideran para los ejercicios participativos:

Sector social

Personas que, de manera individual o colectiva, incluyendo pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas; niñas, niños, y adolescentes; personas jóvenes; personas con discapacidad; personas adultas mayores; mujeres; y demás grupos sociales en situación de vulnerabilidad; así como organizaciones no gubernamentales y grupos académicos participan en las diferentes etapas del proceso de planeación.

Sector privado

Empresas y organizaciones del sector productivo que realizan actividades con ánimo de lucro que no dependen del sector público.

Sector público

Las dependencias y entidades de la APM, o de los demás órdenes y niveles de gobierno.

Ahora bien, hay varias maneras de organizar la participación ciudadana; cada una de ellas es diferente en su dificultad para llevarla a cabo (diseño), en la forma que toma la participación (proceso), y en la información que puede obtenerse (resultados). Los mecanismos que establece la LPDEP son los siguientes:

» **Buzones ciudadanos.** Mediante ellos la ciudadanía presenta denuncias, quejas, reconocimientos, sugerencias y propuestas acerca de un tema específico, en este caso, la planeación. Los buzones se pueden ubicar en lugares públicos o pueden ser plataformas en línea; en ambos casos son una manera sencilla y ágil de recabar información.

» **Encuestas ciudadanas.** Una encuesta es una herramienta de suma utilidad para recopilar información de un grupo de personas sobre un tema específico. Por ejemplo, si se desea saber qué opinan los habitantes de una colonia sobre el servicio de recolección de basura, en vez de preguntar a cada colono se elabora un cuestionario y se recopilan las respuestas de todos. Las encuestas pueden hacerse en persona, por teléfono, por correo o en línea; en este caso, se obtendría información de los ciudadanos que apoye la toma de decisiones de las autoridades municipales. Para que una encuesta tenga validez requiere de conocimientos técnicos especializados para su diseño.

Para más información al respecto consultar:



Plataforma Google Forms
<https://docs.google.com/forms>





- » **Plataformas digitales de opinión y consulta.** Representan una herramienta de fácil aplicación para que la ciudadanía exprese sus puntos de vista; sin embargo, para definir su idoneidad se debe considerar que sean amigables para la ciudadanía y la conectividad que existe en el territorio.
- » **Foros presenciales de consulta ciudadana.** Los foros son un espacio de diálogo donde la ciudadanía expresa sus opiniones libremente y pueden propiciar un debate en el que se concrete una idea o se tome una decisión en común. Los foros se utilizan para recopilar información, promover el diálogo y la participación ciudadana en el proceso de planeación.

Para más información al respecto consultar:



Metodología de foros de consulta

<https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/centros-estudios/CESOP/cursos-talleres-foros/Metodologia%20de%20foros%20de%20consulta%20CESOP.pdf>

- » **Asambleas comunitarias de consulta.** Las asambleas permiten el diálogo directo entre grupos pequeños de ciudadanas y ciudadanos, fomentando la participación activa y la construcción colectiva de ideas, en donde buscan llegar a acuerdos en torno a un tema en común.
- » **Reuniones vecinales.** Es un encuentro aún más cercano que las asambleas, pues se lleva a cabo entre personas que habitan un determinado lugar, con la finalidad de debatir y planificar acciones colectivas relacionadas a un tema en común o problemas que se quieran resolver.

Los mecanismos aquí descritos, como se señaló, son sólo los establecidos por la LPDEP. Puede haber, y pueden ser utilizados otros esquemas de participación. Lo importante es que sirvan al Gobierno municipal para obtener información relevante que ayude a la elaboración del PMD y que sean adecuados a sus necesidades, posibilidades y recursos. En todo caso, se considera conveniente seguir los siguientes pasos básicos para su desarrollo (véase el esquema 7).

Esquema 7

Pasos básicos para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana







Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.

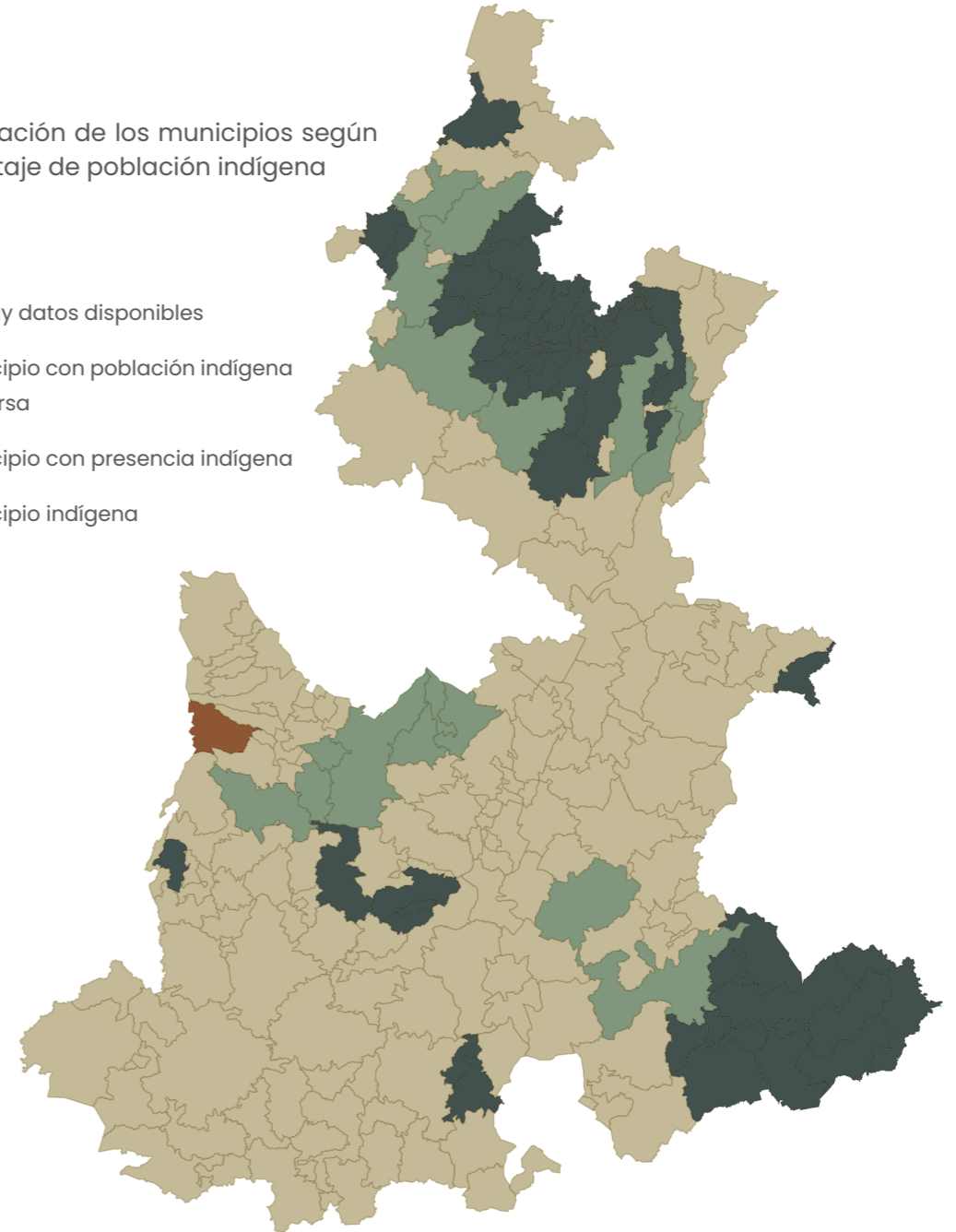
Es necesario señalar que el área del ayuntamiento encargada de los mecanismos de participación ciudadana se debe asegurar de documentar debidamente todo el proceso. La información recabada deberá ser procesada a fin de incorporarla al PMD dentro del diagnóstico y, lo deseable, es que se refleje en los objetivos, estrategias y líneas de acción. También es importante que la información de los ejercicios participativos se resguarde debidamente y que de preferencia se difunda a la ciudadanía.

CONSULTAS ESPECIALIZADAS

Una tercera fuente de información son las consultas especializadas que, de acuerdo con los artículos 75 de la LPDEP y 113 de la LOM, se dirigen a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, como los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanos (véase el mapa 1). Según lo que señala el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), su participación debe lograrse con pleno respeto a los sistemas normativos y a la identidad de sus pueblos y comunidades. El objetivo central es incluir en el proceso de planeación las visiones, opiniones y demandas de estos grupos. Para esta tarea se recomienda que el Gobierno municipal se apoye del COPLADEMUN.

Mapa 1
 Clasificación de los municipios según porcentaje de población indígena

-  No hay datos disponibles
-  Municipio con población indígena dispersa
-  Municipio con presencia indígena
-  Municipio indígena



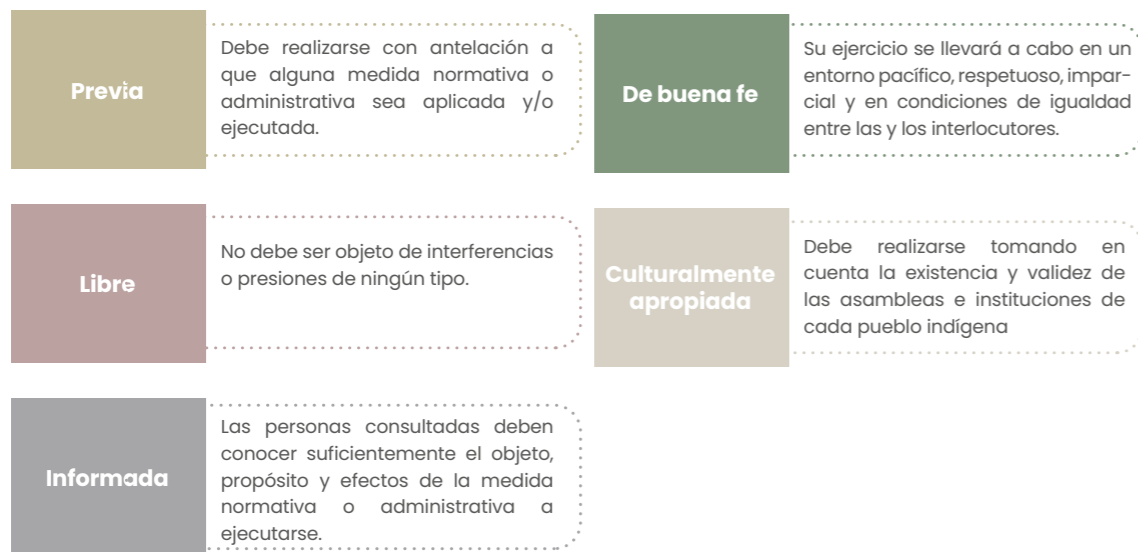
Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.



Para asegurar la participación activa e inclusiva de estos grupos se recomienda la asistencia de traductores certificados y la presencia de diversas autoridades para que sean observadores o garantes. De esta manera, la consulta será previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente apropiada; es decir, que se estará respetando el derecho humano colectivo de participación (véase el esquema 8).

Esquema 8

Características de la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente apropiada



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Para más información al respecto consultar:



Metodología Intercultural para la Realización de Consultas Informadas
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/29325/GuiaConsultasInformadas.pdf>



Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla
<https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/120-ley-de-derechos-cultura-y-desarrollo-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas-del-estado-de-puebla>



Directorio de traductores certificados por el IPPPI
<https://planeader.puebla.gob.mx/documentos/anexos-guia/Anexo 1. Padrón de Interpretes Certificados en Lenguas Indígenas.xlsx>

Otros grupos prioritarios que también deben considerarse son:



Niñas, niños y adolescentes



Personas jóvenes



Personas con discapacidad



Mujeres



Personas adultas mayores



RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al utilizar esquemas participativos las autoridades deben ser cuidadosas, ya que, si un proceso de participación no tiene los resultados esperados, además de no obtener la información deseada, la imagen del gobierno delante de los ciudadanos quedará dañada. Los principales retos en este tema tienen que ver con la inclusión, la confianza, la capacidad y la sostenibilidad.

Ser inclusivo: Al consultar a los ciudadanos no debe quedar duda de que participaron quienes debían participar. En la realidad suele pasar que se dejan fuera grupos por distintas razones, como la falta de información, presentar alguna discapacidad, entre otras. Ante estas circunstancias, el Gobierno debe estar atento para evitar, en la medida de lo posible, que la exclusión se presente o se perciba.

Ser confiable: En lugares donde históricamente se ha desconfiado del Gobierno, es muy difícil lograr la participación; para contrarrestarlo, las autoridades deben generar estrategias de acercamiento previas al ejercicio de participación para reducir la desconfianza ciudadana. Los expertos recomiendan atender la desconfianza mediante medidas de transparencia y rendición de cuentas.

Ser capaz: No es fácil organizar consultas con ciudadanos, se requiere de un trabajo de movilización de personas, lograr que sigan indicaciones, que las entiendan, que sigan las reglas, que mantengan la atención, entre otros aspectos. Además, es necesario contar con personal capacitado que pueda dirigir el proceso en forma ordenada, ágil y efectiva. Esto se suma a los recursos que de por sí se requieren para un evento de este tipo como espacios, servicios (sanitarios y alimentos), tecnología, por mencionar algunos.

Ser sostenible: Muchos proyectos comienzan con entusiasmo, pero carecen de planificación y apoyo a largo plazo, lo que lleva a su eventual declive. La participación sostenible requiere un esfuerzo continuo, monitoreo y adaptación conforme las condiciones van cambiando.



ETAPA 2

FORMULACIÓN

Como se describió en la etapa 1, a través de ésta se recaba y sistematiza la información a partir de diversas fuentes (plataforma electoral, participación ciudadana y consultas especializadas) que ayudan a construir un mapa de necesidades del municipio.

En la etapa 2 de Formulación se explica cómo se diseña la estructura del PMD partiendo de un diagnóstico. Ésta se integra por ejes temáticos, objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas. Además, para que las propuestas del Gobierno municipal (contenidas en el PMD) se complementen con las acciones de los gobiernos estatal y federal, el PMD debe estar alineado con esas políticas.

DIAGNÓSTICO

De acuerdo con lo que señala la LPDEP, el diagnóstico consiste en el estudio sistemático de los elementos determinados en el análisis y postulados en el planteamiento general que permite establecer una relación de causalidad. En otras palabras, se trata de un proceso que, primero, analiza información (estadísticas, encuestas, estudios, etc.) para tratar de identificar los problemas, necesidades y características de la población y el entorno. En segundo lugar, el análisis de información debe llevar a las autoridades a identificar problemas, sus causas y las dificultades que parecen existir para atenderlos. Como puede verse, el elemento central de este proceso se debe realizar con información oportuna, verificable, pertinente y útil. Cabe mencionar que la LPDEP establece que la temporalidad de la información utilizada para realizar este proceso no deberá ser mayor a 5 años.

Una forma de construir el diagnóstico es responder a las siguientes preguntas y enriquecer las respuestas con los datos de la información analizada:¹

¹ https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/242/Manual_dds_200408.pdf



- » ¿Existe un problema?
- » ¿Cuál es?
- » ¿Qué magnitud tiene?
- » ¿Se cuenta con la información socioeconómica oficial y actualizada?
- » ¿Quiénes están afectados? (población afectada y población objetivo)
- » ¿Cuál es el entorno demográfico, geográfico, económico y social del problema?
- » ¿Cuáles son los actores relevantes del problema?
- » ¿Cuáles son sus principales causas y consecuencias?
- » ¿Qué se realiza para solucionarlo?
- » ¿Cuáles son las principales dificultades para enfrentarlo?

Para más información al respecto consultar:



Guía Técnica de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos
<https://informe.cndh.org.mx/images/uploads/nodos/71128/content/files/GTPP.pdf>



Para facilitar la búsqueda de información en el desarrollo de esta etapa, se deberá hacer uso del Sistema Estatal de Información; también pueden consultarse los portales de información estadística nacionales y estatales donde podrán encontrar datos desagregados a nivel municipal.

Para más información al respecto consultar:



Portal de Información Municipal y Regional, el cual contiene información desagregada a nivel regional y municipal sobre temas sociales, económicos, geográficos, medio ambientales, gubernamentales, de seguridad pública e impartición de justicia.
<https://ceigep.puebla.gob.mx/fichas/>



Portal del Sistema de Información Estatal de Pueblos Indígenas, el cual cuenta con datos estadísticos de los ámbitos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas.
<https://siepi.puebla.gob.mx/>



Portal del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el cual brinda información estadística relacionada con la medición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal.
<https://www.coneval.org.mx/paginas/principal.aspx>



Portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el cual cuenta con información estadística a nivel nacional, por entidad federativa y municipal, sobre los censos y encuestas.
<https://www.inegi.org.mx/>



Es importante que el diagnóstico incluya un análisis de datos históricos, por ejemplo, cómo ha aumentado la basura que debe recolectarse en los últimos 10 años; información desagregada por sexo o por grupo poblacional; así como comparativos con otros municipios, por ejemplo, sobre el número de viviendas que cuentan con acceso al



agua potable en San Andrés Cholula en comparación con San Pedro Cholula (municipios con características similares). Esto servirá para conocer el panorama actual del municipio e identificar los principales problemas acerca del desarrollo socioeconómico, demográfico, ambiental, cultural, de acceso a infraestructura, servicios públicos, medio ambiente, educación, salud, seguridad, entre otros.

Al elaborar el diagnóstico, es importante tener en cuenta que una imagen vale más que mil palabras, por lo que es altamente recomendable el uso de elementos gráficos y toda la información que se incluya en el documento deberá señalar la fuente de donde se obtuvo, es decir, que esté referenciada.

Para más información al respecto consultar:



Norma Técnica Estadística para la presentación y uso de fuentes de Información
<https://ceigep.puebla.gob.mx/docs/normatividad/nte-1.pdf>



METODOLOGÍA

Una vez realizado el diagnóstico, el paso siguiente es construir la estructura que explica cómo los objetivos del PMD se cumplirán (por ejemplo, mejorar las condiciones de las calles), que se establecen a partir de la identificación de las causas de los problemas (por ejemplo, la falta de mantenimiento de las calles) y mediante qué acciones el Gobierno municipal atenderá el problema (establecer un programa regular de bacheo); también se señala en esta estructura cómo se vigilará la realización de estas acciones (medir los avances en el bacheo). Como puede verse, se trata de elaborar una explicación ordenada de lo que se pretende lograr, cómo se hará y cómo puede comprobarse lo que se hizo.

Para lo anterior, se requiere seguir una metodología, que representa una forma de elaborar el PMD siguiendo ciertas reglas para que, una vez terminado, toda la información tenga coherencia y claridad. En palabras sencillas, la metodología es un conjunto de procedimientos y técnicas para recolectar y analizar información y presentar el resultado del proceso en forma ordenada. En el caso del PMD, el resultado de usar una metodología será: a) que se establezcan objetivos viables, b) que se vinculen con estrategias y acciones orientadas para alcanzarlos, y c) que se establezcan indicadores para medir cómo se avanza y qué tan bien se alcanzaron los objetivos.

La LOM, en el artículo 107 fracción II, establece que para la integración del PMD se debe hacer uso de metodologías como la del Marco Lógico; en el mismo sentido, la LPDEP en el artículo 47 señala de manera textual que, para el desarrollo de la etapa de Formulación se podrá hacer uso de la Metodología del Marco Lógico (MML).



Esquema 9

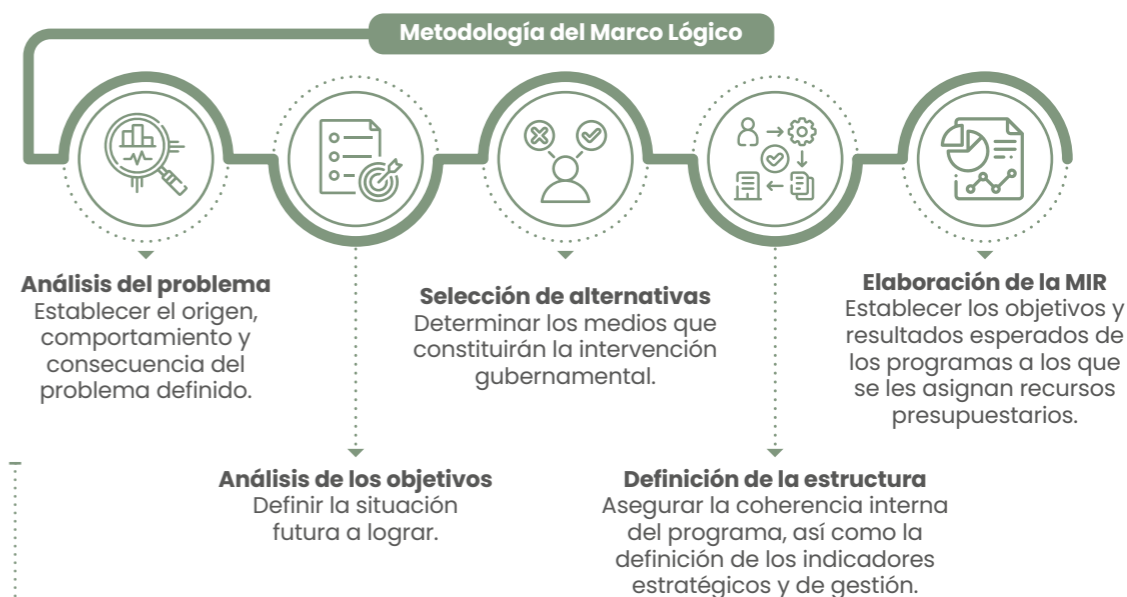
Etapas de la Metodología del Marco Lógico

Como puede verse, usar la MML para elaborar el PMD no es obligatorio pero sí altamente recomendable. ¿Por qué? porque es una herramienta probada, que da buenos resultados y la mayoría de los gobiernos en todos los niveles la utilizan, además porque muchas actividades obligatorias del Gobierno municipal (presupuestales y programáticas) operan usando la MML.

El artículo 3 fracción XV de la LPDEP define a la MML como una herramienta de planeación y programación estratégica basada en: la estructuración y solución de problemas que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los mismos; así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.





Para ejemplificar de manera más clara lo anterior, se puede pensar en la MML como hablar inglés, muchos otros gobiernos lo hablan y también es el idioma que se utiliza para realizar varios procesos. Si un Gobierno municipal decide que no es necesario hablar en inglés (no usar la MML), entonces su capacidad de conexión con otros y su capacidad de acción será sumamente limitada. Si, por el contrario, aprende inglés (usa la MML), podrá comunicarse efectivamente con los demás y realizar todo tipo de actividades.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la MML se integra por 5 etapas (véase el esquema 9), para poder implementarlas se elaboró un anexo técnico, que detalla paso a paso el desarrollo de esta metodología.



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Para más información al respecto consultar:

- 
Anexo técnico de para desarrollar la MML
<https://planeader.puebla.gob.mx/documentos/anexos-guia/Anexo%20.%20Norma%20t%C3%A9cnica%20estad%C3%ADstica,%20presentaci%C3%B3n%20de%20datos%20estad%C3%ADsticos%20en%20cuadros%20y%20gr%C3%A1ficas.pdf>
- 
Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>
- 
Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados
<https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>
- 
Manual para el diseño y la construcción de indicadores
https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf





COMPONENTES ESTRATÉGICOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Los elementos que debe contener el PMD, según el artículo 37 de la LPDEP, son al menos: ejes, temáticas, objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas, (véase el esquema 10).

Esquema 10
Componentes estratégicos del Plan Municipal de Desarrollo



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.

Nota: El número de ejes, temáticas, estrategias, líneas de acción e indicadores las define el municipio de acuerdo con las prioridades identificadas.

El esquema ilustra cómo los componentes de la izquierda son siempre más amplios y los de la derecha siempre más específicos. Es decir, el PMD contiene ejes, cada eje contiene objetivos, cada objetivo contiene temáticas, cada temática estrategias y cada estrategia líneas de acción, indicadores y metas. A continuación, se explica en qué consiste cada uno.

- » **Ejes.** Son prioridades rectoras de la planeación del desarrollo del estado que incluyen objetivos, metas, estrategias, temáticas, indicadores, líneas de acción y los responsables de su ejecución. Los ejes son las categorías principales a través de los cuales se organizan las acciones que se van a implementar para alcanzar los objetivos y metas establecidos en el PMD. Su definición depende de las prioridades de cada municipio, así como de los medios disponibles para su implementación.
- » **Objetivos.** Son propósitos que se pretenden alcanzar en un plazo determinado de tiempo y que expresan las aspiraciones y necesidades de la población. Deben ser realizables (viables), poder atenderse con los recursos del Gobierno municipal, estar claramente vinculados a las características socioeconómicas del municipio y delimitados en el tiempo en que van a ejecutarse (adecuados).

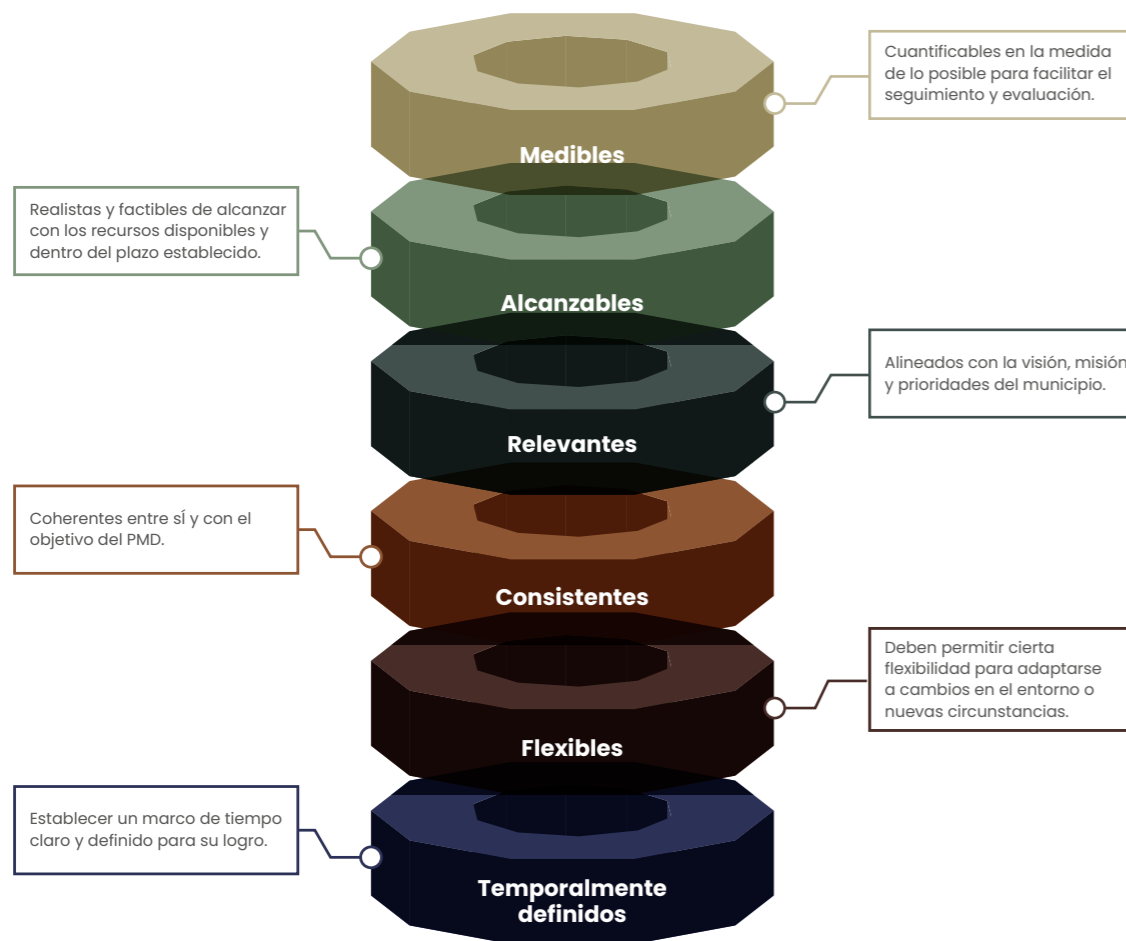
Los objetivos indican soluciones a problemas identificados mediante la MML y de preferencia deben cumplir una serie de características que les brinden consistencia (véase el esquema 11).

Ejemplos

- » Desarrollo Económico
- » Desarrollo Social
- » Desarrollo Urbano y Territorial
- » Sostenibilidad Ambiental
- » Gobernanza y Participación Ciudadana
- » Innovación Gubernamental
- » Infraestructura
- » Seguridad

Esquema II

Características de los objetivos



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.

Ejemplo de Objetivo

» Dotar de agua potable a la población que no cuenta con acceso a la red municipal en sus viviendas.

Redacción explicada

» **Dotar** (verbo en infinitivo) de **agua potable** (será medido su aumento de cobertura) a la **población que no cuenta con acceso** (área en que se enfoca) a la red municipal en sus viviendas.

Para cumplir con estas características, los objetivos deben escribirse cuidadosamente, observando las siguientes reglas de redacción (sintaxis):

Sintaxis - objetivos

Verbo en infinitivo + qué será medido + área de enfoque

» **Temáticas.** Son los elementos que presentan características comunes de prioridades lo que permite su atención a través de líneas de acción particulares. Las temáticas permiten conjuntar, de manera ordenada y efectiva, acciones concretas de grandes rubros de atención que podrán ser vinculadas, en su implementación, con los Programas presupuestarios (Pp).

Ejemplo de Temáticas

- » Educación
- » Salud
- » Servicios públicos
- » Economía
- » Seguridad pública
- » Desarrollo urbano
- » Anticorrupción
- » Igualdad sustantiva
- » Pueblos indígenas



» **Estrategias.** Son los procedimientos que señalan cómo se alcanzarán los objetivos y las metas, representan acciones agregadas que comprenden los recursos a movilizar. Deben ser redactadas con cuidado, tal como se señala a continuación:

Sintaxis - estrategias

Verbo en infinitivo + qué + para + por

» **Líneas de acción.** Es el conjunto vinculado y ordenado de acciones que conforman políticas públicas, planes, programas o proyectos, y que se realizan de acuerdo con los objetivos y la estrategia definida. Para estructurar las líneas de acción, se deben considerar los recursos disponibles, la capacidad operativa y técnica del Gobierno municipal, quiénes serán las áreas responsables de su implementación, así como su contribución a los objetivos y metas. Nuevamente, la redacción es muy importante:

Sintaxis - líneas de acción

Verbo en infinitivo + qué + mediante + cómo

Ejemplo de Estrategia

» *Mejorar la infraestructura hídrica en el municipio para garantizar el acceso a servicios de agua potable.*

Redacción explicada:

» **Mejorar** (verbo en infinitivo) **la infraestructura hídrica** (qué) **en el municipio** (para quién) **para garantizar el acceso** (por qué) **a servicios de agua potable**

Ejemplo de una Línea de Acción:

» *Ampliar la distribución de agua potable mediante el mantenimiento preventivo, correctivo y la ampliación de la red municipal.*

Redacción explicada:

» **Ampliar** (verbo en infinitivo) **la distribución del agua potable** (qué) **mediante el mantenimiento preventivo, correctivo** (mediante) **y la ampliación de la red municipal** (cómo).

» **Indicadores.** Son expresiones numéricas que permiten determinar la situación sobre un tema en específico. Los indicadores proporcionan un medio sencillo y confiable para medir el avance o cumplimiento de metas y objetivos. Para asegurar la utilidad de los indicadores que se construyan, es recomendable verificar si cumplen con los criterios de Claridad-Relevancia-Economía-Monitorización-Adecuación (CREMA) estipulados por el CONEVAL (véase el esquema 12).

Esquema 12

Criterio CREMA para la selección de indicadores

C	R	E	M	A
Claridad	Relevancia	Economía	Monitorización	Adecuación
Deben ser lo más inequívocos posible, es decir, entendibles.	Deben proporcionar información esencial sobre el objetivo que se pretende medir.	Se deben elegir aquellos que estén disponibles a un costo razonable.	Deben ser susceptibles de verificación independiente.	Provee suficientes bases para medir, de manera que, estimar el desempeño no se convierta en una tarea complicada y problemática.

Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

También se sugiere integrar una ficha de información para cada indicador (véase la tabla 2), en la que se concentran sus características básicas, que permitirán su seguimiento. Preferentemente deberá contener la siguiente información:



1. **Nombre del indicador:** Nombre con el que será conocido el indicador.
2. **Descripción:** Explicación del indicador, cuáles son los aspectos de su medición, la utilidad, finalidad y uso.
3. **Periodicidad:** Frecuencia de medición (trimestral, anual, quinquenal, entre otros).
4. **Método de cálculo:** Fórmula matemática usada para estimar el indicador (calles pavimentadas en un mes / total de calles del municipio, por ejemplo).
5. **Unidad de medida:** Cómo se expresa el resultado de la medición (porcentaje, tasa, promedio u otros).
6. **Línea base:** Valor que fija un indicador como punto de inicio (a partir de cuándo se empieza a medir el avance) con la finalidad de evaluar y dar seguimiento a un objetivo establecido. Además, brinda información completa respecto a la situación inicial del indicador.
7. **Año de línea base:** Año al que corresponde el valor de la línea base.
8. **Meta:** Valor que se pretende alcanzar en un intervalo de tiempo determinado (meta=pavimentar 30% de las calles), mismo que deberá de ser superior a la línea base.
9. **Fuente:** Institución encargada de generar la información, dónde se obtienen los datos para construir el indicador (INEGI, CONEVAL, DATATUR, PNUD, entre otros).
10. **Sentido:** Comportamiento del indicador (más es mejor=más calles pavimentadas, o menor es mejor= menos calles descuidadas).

Tabla 2

Ejemplo de ficha de indicador

Nombre del indicador	Porcentaje de la población con carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda.	
Descripción del indicador	<p>Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas con al menos una de las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> » El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante; » No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta; o, » No disponen de energía eléctrica. 	
Frecuencia de medición	Quinquenal	
Método de cálculo	$(\text{Número de personas que tienen alguna de las características mencionadas} / \text{Total de la población}) * 100$	
Unidad de medida	Porcentaje	
Línea base	2020	85.3 %
Meta	2027	55.3 %
Fuente	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Medición de la pobreza municipal, 2020.	
URL de consulta	https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx	
Cobertura Geográfica	Municipal	
Sentido	Menor es mejor	

Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.



Es importante considerar que los indicadores que se integren dentro del PMD deben ser de carácter estratégico y no operativos. Los objetivos estratégicos son de largo plazo y están orientados hacia la misión y visión de la organización (en este caso del Gobierno municipal o de una de sus dependencias), son generales y abarcan a toda la organización. En cambio, los objetivos operativos son de corto y mediano plazo, son más concretos, se establecen para áreas o departamentos específicos y se vinculan a las actividades diarias de éstos. Por último, los objetivos estratégicos van en el PMD y los objetivos operativos son parte de los Pp.

Asimismo, para la definición de metas, se considera la tendencia de los indicadores, las líneas de acción definidas, los recursos, capacidad técnica y operativa para su consecución.

Para más información al respecto descargar:



Herramienta para la selección de indicadores
https://planeader.puebla.gob.mx/documentos/anexos-guia/Anexo3.Indicadores_Final.xlsx



Para asegurar la instrumentación del PMD es necesario que exista congruencia entre los elementos que lo integran; es decir, que todos los componentes del PMD deben vincularse lógicamente, de manera que se refuercen mutuamente y contribuyan al logro de los objetivos establecidos (véase el esquema 13).

Esquema 13

Congruencia entre los componentes estratégicos del Plan Municipal de Desarrollo



Indicador			
Nombre del indicador	Fuente	Línea Base	Meta
Porcentaje de la población con carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	85.3 (2020)	55.7 (2027)

Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.



Por ejemplo, si la visión de un PMD es mejorar la calidad de vida en las comunidades rurales mediante el acceso a servicios básicos, los objetivos estratégicos deben estar orientados hacia la mejora de infraestructuras específicas, como agua potable y saneamiento; en el mismo sentido, las estrategias se enfocan en cómo mejorar estas infraestructuras y los recursos se asignan adecuadamente para implementar estas estrategias. Además, los indicadores miden el impacto real en la calidad de vida de las comunidades.

Sobre este mismo ejemplo, la visión del PMD sigue siendo la anterior (mejorar la calidad de vida en las comunidades rurales mediante el acceso a servicios básicos). Pero ahora supóngase que los componentes no están alineados (que no hubiera congruencia), se tendría que los objetivos estratégicos se orientan a la construcción de instalaciones deportivas en las comunidades rurales y no a mejorar las infraestructuras específicas como agua potable y saneamiento; las estrategias se enfocan en organizar eventos turísticos, pero no para mejorar los servicios básicos; por lo que los recursos asignados se dirigen a la construcción de las instalaciones deportivas y la promoción de eventos turísticos, dejando de lado la inversión necesaria en infraestructuras básicas como agua y saneamiento; por último, los indicadores miden la construcción de instalaciones deportivas y el número de eventos turísticos realizados, pero no la mejora en el acceso real de la población rural a servicios básicos de agua potable y saneamiento.

Hasta aquí se ha revisado cómo el PMD se inicia con la construcción del diagnóstico basado en información relevante, útil y confiable; así como lo fundamental de incluir la opinión ciudadana. También, se explicó que, al organizar los elementos del PMD, es necesario contar con una metodología para que todo quede debidamente conectado y organizado. Se presentaron los elementos básicos que debe contener el PMD y cómo asegurar la congruencia de estos.

ENFOQUES ESTRATÉGICOS

En esta sección se presentan los enfoques estratégicos que también ayudan a organizar los elementos del PMD. Pero ¿qué son los enfoques estratégicos? Son grandes temas que sirven para orientar los objetivos del PMD y responden a necesidades particulares del contexto. Se recomienda que los enfoques que se explican a continuación sean integrados al PMD ya que han sido establecidos por los gobiernos nacional y estatal como temas relevantes para la situación actual del país y el estado respectivamente. Entonces, al incorporar estos enfoques, se puede lograr la articulación con los gobiernos referidos mediante estrategias y líneas de acción particulares.

Finalmente, cabe mencionar que los enfoques estratégicos que se desarrollan no son los únicos que se pueden considerar; por lo que cada municipio puede establecer aquellos que determinen necesarios de acuerdo con sus prioridades y necesidades identificadas.

Enfoque anticorrupción

Para la elaboración del PMD, se recomienda incluir una temática específica que aborde la materia anticorrupción, integrada por objetivos, estrategias y líneas de acción particulares que den paso a la instrumentación de acciones que permitan prevenir y combatir la corrupción de manera efectiva a nivel local.

Las acciones relacionadas con este enfoque están contempladas en el Sistema Estatal Anticorrupción, cuyo objetivo es establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre los entes públicos obligados, entre los que se encuentran los municipios, en ma-



teria de prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para dar cumplimiento al mandato anticorrupción municipal plasmado en los artículos 26, 27, 29, 31, 32 y 34 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 169 fracción V Bis de la LOM. Incorporar este enfoque puede facilitar la construcción del Programa Municipal Anticorrupción.

Para más información al respecto consultar:



Agenda Municipal Anticorrupción

Guía que contiene acciones sugeridas y alineadas a la Política Estatal Anticorrupción
<https://seapuebla.org.mx/agenda-municipal-anticorrupci%C3%B3n>



Política Estatal Anticorrupción

<https://seapuebla.org.mx/micrositio-pea.html>

Enfoque de atención a pueblos indígenas

En los municipios catalogados como indígenas o donde las autoridades hayan identificado un grupo importante con estas características, resulta importante la incorporación de un enfoque de atención a las necesidades de sus comunidades. Ello, para articular acciones que den respuestas a sus principales demandas, al tiempo que garanticen sus formas de or-

ganizarse y gobernarse (sistemas normativos y de gobernanza). Lo anterior, tiene fundamento en el artículo 2 de la CPEUM y en el artículo 13 de la CPELSP, en los cuales se establece la necesidad de impulsar la participación de los grupos indígenas en la formulación de los planes de desarrollo.

Para más información al respecto consultar:



Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla
<https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/120-ley-de-derechos-cultura-y-desarrollo-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas-del-estado-de-puebla>

Enfoque de atención a niñas, niños y adolescentes

Se sugiere tener en el PMD este enfoque estratégico encaminado a velar por los intereses y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. Las autoridades podrán incluir en este documento acciones específicas, incorporándolas al Sistema Municipal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Así, mediante políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia se procuran, protegen, restituyen y difunden sus derechos fundamentales. Estas acciones se sustentan en el artículo 4 de la CPEUM, el cual señala que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del Interés Superior de la Niñez, garantizando de manera plena sus derechos; asimismo, el artículo 114 de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla señala las atribuciones de los municipios en la materia.



Enfoque de Derechos Humanos

En años recientes, este enfoque ha cobrado gran importancia en todos los niveles, incluyendo el internacional. En 2010, el manual operativo para servidores y servidoras públicas emitido por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estableció la necesidad de incluir la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas y los presupuestos por 2 razones: que los alcances y metas del ejercicio público se deben enfocar en garantizar la dignidad humana y que los países deben cumplir los compromisos adquiridos a través de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Por lo anterior, les corresponde a los gobiernos municipales contemplar en sus instrumentos de planeación: objetivos, metas, estrategias y líneas de acción para garantizar los Derechos Humanos de la población. Para ello, es muy importante generar indicadores que permitan evaluar los resultados de esas acciones y comprobar que el fortalecimiento de los derechos concuerde con principios de progresividad y no regresión.

- » **Principio de Progresividad:** Establece que una vez que un derecho humano ha sido reconocido y garantizado, no se puede retroceder en su ejercicio ni en su protección. Los gobiernos deben establecer acciones para tener avances graduales y continuos en la materia.
- » **Principio de No Regresión:** Señala que los gobiernos no deben adoptar medidas que reduzcan o disminuyan los Derechos Humanos ya adquiridos o reconocidos.

Enfoque de igualdad sustantiva

Mediante este enfoque, el PMD fortalecerá la perspectiva de género en la política municipal; para ello se deben implementar acciones estratégicas encaminadas a la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres. Lo anterior, implica identificar y generar políticas públicas con perspectiva de género que atiendan factores sociales relacionados con la vulnerabilidad de las mujeres. Para ello, conforme a la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla, es indispensable promover la institucionalización de la perspectiva de género en el diseño de programas y presupuestos de la APM, así como instalar y fortalecer los sistemas municipales que atiendan la igualdad entre mujeres y hombres, y la erradicación de la violencia.

Para más información al respecto consultar:



Plataforma del Centro de Estudios Virtuales de Igualdad
Sustantiva
<https://cevis.puebla.gob.mx/>





ALINEACIÓN A LA POLÍTICA INTERNACIONAL, NACIONAL Y ESTATAL

En este punto, se abordará la importancia de alinear el PMD con otros instrumentos de planeación. De acuerdo con la ley, se debe contemplar la alineación a instrumentos internacionales (por ejemplo, la Agenda 2030), el PND y el PED; esto a fin de que se puedan generar esquemas de sinergia y coordinación entre niveles de Gobierno y que se facilite la consecución de objetivos comunes establecidos en los instrumentos de planeación (véase el esquema 14).

Esquema 14

Alineación del Plan Municipal de Desarrollo a otros instrumentos de planeación



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.

Agenda 2030

En 2015, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluido México, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, definida como un plan de acción a favor de las personas, el planeta, la paz, la prosperidad y las alianzas. Este Acuerdo contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Si bien este instrumento no es el único al que está suscrito México, su carácter universal, integral, prospectivo y multisectorial hace indispensable la participación de los gobiernos estatales y municipales, incluido Puebla y sus municipios.

Para más información al respecto consultar:



Página de Agenda 2030 del Gobierno del Estado.
<https://agenda2030.puebla.gob.mx/agenda-2030>



Es importante destacar que la incorporación de la Agenda 2030 al PMD va más allá de la alineación, ya que establece la atención a los enfoques social, económico y ambiental bajo un esquema integrador, mediante los ODS, metas y sus indicadores.

Dicho lo anterior, es necesario adaptar, implementar y monitorear los ODS desde las capacidades y particularidades del contexto municipal, entendiendo que las facultades del Gobierno municipal pueden tener impacto directo e indirecto en la mayor parte de los ODS.

Para procurar la instrumentación de los ODS y metas de la Agenda 2030 en el municipio, se deberá integrar un Órgano de Seguimiento e Implementación para el cumplimiento de la Agenda 2030, cuya función será coordinar acciones entre las dependencias locales para que, en todas ellas, se garantice la inclusión del enfoque de desarrollo sostenible. El organismo responsable de esta tarea puede ser derivado del COPLADEMUN o se puede establecer uno distinto.

Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo con el artículo 3 de la LPDEP, en el PND se refiere la ordenación racional y sistemática de acciones con el propósito de transformar la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos enmarcados en la CPEUM, en atención a 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, así como del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. El PND establece objetivos, metas, estrategias y prioridades para el país, y realiza la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución.

Por lo anterior, es importante que los municipios consideren los objetivos establecidos en el PND para identificar cómo contribuyen a él en el ámbito de sus atribuciones, objetivos, estrategias y líneas de acción propios. La alineación con el PND es un apartado indispensable dentro del PMD y se debe hacer con el documento nacional vigente al momento de la aprobación. Si hubiera un nuevo PND, los municipios deberán realizar una actualización de su PMD para estar alineados con el nuevo documento.

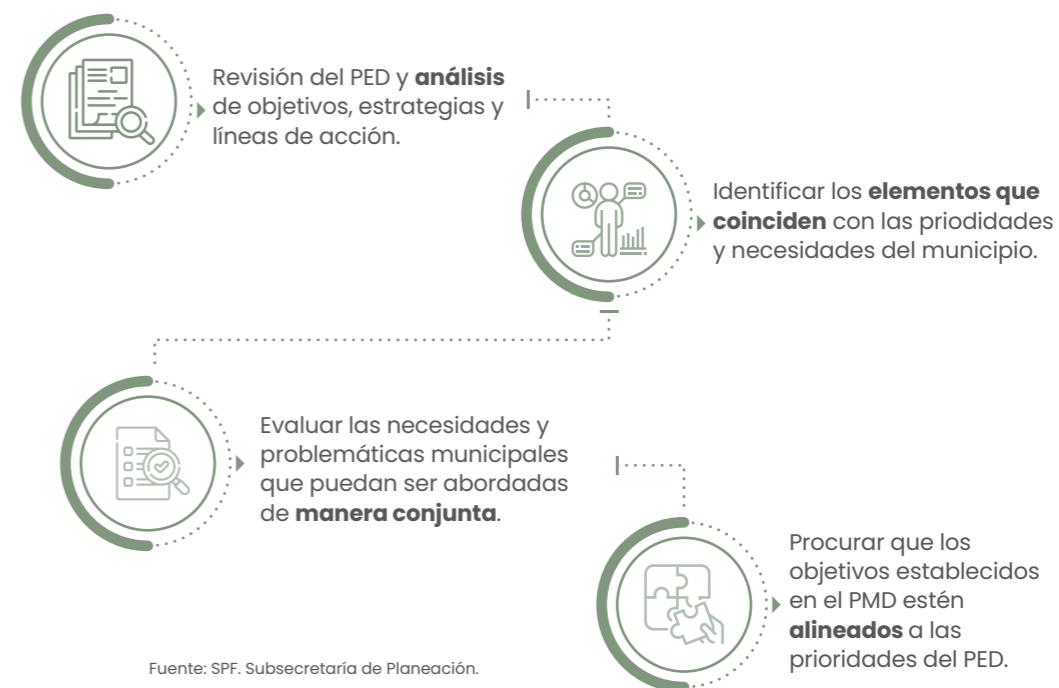
Plan Estatal de Desarrollo

El PED establece los principios básicos para la planeación del desarrollo en el estado de Puebla y sirve para orientar el funcionamiento de la Administración Pública Estatal; es decir, mediante éste se instauran las acciones que se implementarán para alcanzar los objetivos planteados. Por ello, es indispensable que exista una cooperación entre el estado y el municipio que permita la coordinación en la implementación de políticas y programas de ambos gobiernos para que, de esta manera, se realice un mejor ejercicio de los recursos públicos.

En este sentido, para la definición de objetivos, estrategias y líneas de acción del PMD se debe de tomar en consideración la manera en cómo éstos contribuyen a lo establecido en el PED (véase el esquema 15).

Esquema 15

Aspectos por considerar para la alineación al Plan Estatal de Desarrollo



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.

Al igual que con el PND, la alineación del PMD se debe hacer con base al PED vigente. En caso de que hubiera uno nuevo, el PMD deberá actualizarse para estar en línea con él.

Para más información al respecto consultar:



Modificación y Adecuación del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024
<https://planeader.puebla.gob.mx/>





3

ETAPA 3

INSTRUMENTACIÓN

Una vez que se revisó cómo se estructura el PMD y la alineación que debe mantener con diversos instrumentos de planeación; en esta sección se aborda la etapa de Instrumentación, que se refiere a la ejecución del proceso de planeación.

La Instrumentación se hace bajo 5 vertientes: obligación, efectividad, coordinación, concertación y resultados. En resumen, explica cómo se va a llevar a cabo lo que se planteó en el PMD. Ahora bien, esta etapa se vincula estrechamente con la Gestión para Resultados (GpR) para asegurar que las acciones sean efectivas y contribuyan directamente al logro de los objetivos estratégicos, optimizando el uso de recursos públicos. A continuación, se explica brevemente la GpR.



GESTIÓN PARA RESULTADOS

Las acciones de la APM para ejecutar el PMD deben enfocarse, preferentemente, en la generación de valor público. El concepto de valor público sugiere que los gobiernos y sus organizaciones deben crear valor para la sociedad, más allá de los resultados económicos.

Para ejemplificar la creación de valor público a través de un gobierno local, se puede considerar la mejora del transporte público, ya que al establecer más rutas de transporte colectivo, mejorar las calles y hacerlo más accesible económicamente, no solo se mejora la movilidad de los ciudadanos, sino que también se facilita su acceso al empleo, la educación, la atención médica, entre otros. A su vez, estas acciones aumentan la productividad económica, se reducen la congestión vehicular y la contaminación, y se fomenta la inclusión social al hacer que los servicios esenciales sean más accesibles para todos los residentes. El conjunto de estos resultados se traduce en la creación de valor público, pues se mejora el bienestar social, la equidad y la sostenibilidad.

En este tenor, la GpR tiene como objetivo facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público. La GpR consiste en alcanzar metas específicas y medibles mediante el establecimiento claro de objetivos, la selección de indicadores adecuados, el monitoreo continuo del avance y la evaluación del impacto de las

acciones. De acuerdo con la literatura, la GpR se sustenta en 5 pilares que representan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a generar los mejores resultados ² (véase el esquema 16).

Esquema 16
Pilares de la Gestión para Resultados



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La GpR requiere que la APM establezca el Presupuesto basado en Resultados (PbR), herramienta que vincula la asignación de recursos presupuestales con el lo-

gro de metas y objetivos específicos. Ahora bien, con respecto a las actividades de presupuestación, el PbR sirve para organizar el presupuesto del PMD siguiendo las directrices establecidas por el ciclo presupuestario (véase el esquema 17).

Esquema 17
Etapas del ciclo presupuestario



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la página de Presupuesto basado en Resultados del estado de Puebla.

² García, Kaufmann, Martínez, Sanginés (2016).

RECURSOS

El ciclo presupuestario en los municipios involucra la planeación, aprobación, implementación, monitoreo y evaluación del presupuesto anual. Las autoridades locales preparan el proyecto de presupuesto considerando necesidades específicas y con la participación de diversas dependencias. Una vez aprobado por el cabildo municipal, se convierte en el presupuesto oficial para el siguiente año fiscal. Los recursos asignados financian los programas y servicios municipales. Al término del ejercicio fiscal, se realiza una auditoría para garantizar la legalidad y transparencia en el uso de los recursos municipales.

Ahora bien, los ingresos municipales se componen de:

Ingresos propios

Son los que los municipios recaudan a través de su hacienda municipal, en donde el principal cobro son los impuestos y derechos, como el impuesto predial.

Ingresos federales

Son los recursos que la federación les asigna a los municipios y que son distribuidos a través de los gobiernos estatales, en donde la mayor parte corresponde a lo que se le denomina aportaciones y participaciones (véase el esquema 18).

Esquema 18

Principales características de los ingresos municipales

1

Participaciones (Ramo 28)

- Son recursos que se asignan a los municipios
- Son de libre disposición
- Su estimación toma en cuenta:
 1. Tamaño poblacional
 2. Crecimiento de la recaudación local de años anteriores

2

Aportaciones (Ramo 33)

- Son recursos que se asignan a los municipios
- Son recursos para fines específicos
- Su estimación toma en cuenta:
 1. Rezagos
 2. Necesidades en materia de desarrollo social (salud, educación, infraestructura, entre otros)

Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.



ETAPA 4

CONTROL

La autoridad en materia de control será la instancia que determine el Ayuntamiento y llevará a cabo el análisis de resultados de las acciones realizadas a fin de proponer las medidas pertinentes para el logro de los objetivos. Cabe mencionar que, los recursos utilizados por los municipios, que provengan de transferencias del Gobierno federal, serán revisados por la Auditoría Superior de la Federación. Esta institución es autónoma y tiene la función principal de auditar el ejercicio de los recursos federales que reciben los estados, municipios y demás entidades públicas, verificando que se hayan usado de manera legal y eficiente.

La actividad de Control implica detectar y corregir oportunamente las desviaciones e insuficiencias en la instrumentación del PMD a fin de prever un ejercicio eficiente de los recursos. Para su desarrollo, se podrán instaurar los procedimientos preventivos, correctivos y sancionadores que correspondan con la normatividad aplicable (véase el esquema 19).

Esquema 19

Instrumentos de Control por tipo

OPERATIVOS Y PRESUPUESTALES



Ley de Ingresos

Documento en el que se propondrán las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y, en su caso, los productos y aprovechamientos.

Artículo 78 fracción VIII de la LOM



Presupuesto de Egresos

Documento que indica las necesidades, proyectos, costos y prioridades a satisfacer, así como las atribuciones y los tabuladores desglosados en los que se señalan la remuneración que percibirán los servidores públicos y de las entidades paramunicipales.

Artículo 146 de la LOM



Informes de Avances de la Gestión Financiera

Informes que exponen los estados de origen y aplicación de recursos financieros del municipio.

Artículo 78 de la LOM



Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental

Sistema que contiene la contabilidad y control en materia de recursos financieros, así como la contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la tesorería municipal.

Artículo 169 fracción XIV de la LOM

DE AVANCES Y CUMPLIMIENTO

Informes de Gobierno

Informe por escrito que rinde la persona titular de la presidencia municipal al Ayuntamiento que preside sobre la situación que guarda la APM, los avances y logros del PMD y las labores realizadas en el año anterior.

Artículo 91 fracción II de la LOM

Informes de participación social

Informes, relatorías o registros de los mecanismos de participación ciudadana, con el propósito de evaluar el involucramiento de la ciudadanía en decisiones y acciones que afectan el desarrollo y elaboración del PMD.

Artículo 113 de la LOM

Reportes o informes de seguimiento y avance

Documentos que recopilan los resultados y evaluaciones del progreso y rendimiento de los objetivos y metas del PMD. Permiten identificar recomendaciones para mejorar el desempeño de los mismos.

Artículo 110 de la LOM

Dictámenes de auditorías gubernamentales

Documentos que verifican el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas respectivos y la honestidad en el desempeño de los servidores públicos.

Artículo 169 fracción X de la LOM

Informes de resultados de evaluaciones de desempeño

Informes que dan a conocer el avance de los objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas del PMD, en el marco del SED.

Artículo 107 fracción v de la LOM

DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN

Convenios de coordinación y colaboración

Informes de los convenios de coordinación realizados con otros municipios del estado, la federación y municipios de otras entidades para la eficaz prestación de servicios públicos y mejor ejercicio de las funciones que le correspondan.

Artículo 78 fracción LX de la LOM

Acuerdos con los sectores social y privado

Documentos que registran la firma de acuerdos que contribuyen al cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción derivados de los planes regional, estatal y nacional de desarrollo, en lo correspondiente al municipio.

Artículo 78 fracción VII de la LOM

Normatividad de los proyectos, obra pública y servicios

Informes derivados de la actuación conforme a la normatividad vigente del Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados y del Comité de Adjudicaciones en materia de Adquisiciones.

Artículo 171 de la LOM

Supervisión de contratos de obra pública

Documentos, informes y registros de contratos de obra pública realizados conforme a la normatividad vigente y que abonan a la transparencia.

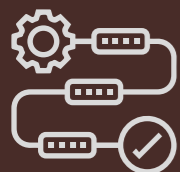
LOPSRM

Informes de avances físico-financiero

Sistema de calendarización y registro del avance físico y financiero de los recursos aplicados para la realización de estudios y proyectos, la ejecución de los trabajos, así como los gastos de operación.

LOPSRM

Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.



ETAPA 5

SEGUIMIENTO

Hasta ahora se ha revisado cómo se construye el PMD y cómo darle una estructura lógica que vincule claramente los objetivos con las acciones y cómo se medirán éstas. No obstante, es muy importante dar seguimiento a la implementación de políticas y programas para asegurar que se alcancen las metas previstas.

El seguimiento implica monitorear sistemáticamente y evaluar la ejecución; esto requiere observar de cerca las acciones realizadas; medir los resultados inmediatos y sus efectos más amplios; evaluar el cumplimiento de metas y objetivos establecidos; ajustar estrategias según los resultados obtenidos; y reportar el progreso observado.

En México, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) establece normativas para realizar el seguimiento y provee un marco legal claro para que lo implementen los municipios. El SED utiliza indicadores específicos para evaluar el progreso de políticas públicas y programas municipales, abarcando desde la cobertura de servicios públicos, hasta la gestión administrativa. Cabe señalar que, la Subsecretaría de Planeación tiene a disposición de los municipios el Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo (SPED), como herramientas para monitorear y dar seguimiento a los indicadores establecidos.

Para más información al respecto consultar:



Sistema de Información para el Seguimiento a la Planeación y Evaluación del Desarrollo
https://sped.puebla.gob.mx/secciones_ped/pm.php



Los resultados de estas evaluaciones se utilizan para mejorar la gestión municipal, esto se hace presentando informes de los resultados que deriven de las acciones de seguimiento y evaluación. De esta manera, pueden hacerse recomendaciones para mejorar la implementación de las políticas públicas y programas municipales propuestos por el PMD. El COPLADEMUN es responsable de dar seguimiento al PMD y sus acciones de seguimiento se presentan en reuniones trimestrales. Por otro lado, el artículo 110, tercer párrafo de la LOM, establece que deberán publicarse en medios oficiales los indicadores que permitan a la ciudadanía conocer el estado que guarda el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de planeación.



ETAPA 6

EVALUACIÓN

Una vez revisadas las acciones relacionadas con el seguimiento en el avance de los objetivos y metas del PMD, se da paso a la etapa de Evaluación.

La Evaluación se refiere al análisis sistemático y objetivo de los programas, acciones y actos jurídicos que deriven del PMD, para determinar si se ha cumplido y si sus objetivos se han alcanzado. Esto implica, realizar evaluaciones bajo un conjunto de reglas e indicaciones claras, permite identificar qué cosas se han hecho bien, y es deseable replicarlas, y qué otras pueden mejorarse.

La evaluación del PMD se deberá realizar de forma anual y sus resultados se presentarán mediante informes a fin de identificar las recomendaciones que contribuyan a mejorar el desempeño y retroalimentar los objetivos y metas. En particular, el artículo 102, fracción IV, de la LOM señala que el presidente municipal es el encargado de implementar un SED en el municipio.

Para ello, el Gobierno municipal formulará programas anuales de evaluación, que establecen los instrumentos y programas públicos que serán sujetos a seguimiento y evaluación. De la misma manera, señalarán las actividades, responsables, calendarios de ejecución y las metodologías para su consecución.

Para más información al respecto consultar:



Guía para la elaboración del Programa Anual de Evaluación municipal
https://evaluacion.puebla.gob.mx/pdf/doc_inicio/Gu%C3%ADa_PAE_Municipios.pdf





Hasta aquí se ha revisado el proceso de planeación que constituye el núcleo de la elaboración del PMD, el cual consta de 6 etapas: 1) Investigación, 2) Formulación, 3) Instrumentación, 4) Control, 5) Seguimiento y 6) Evaluación.

A través de estas etapas se explica cómo el PMD inicia con una fotografía o mapa de las condiciones, problemas y necesidades del municipio (investigación-diagnóstico); esta foto se construye con datos estadísticos y consultas a los ciudadanos. La etapa 2, que representa la de mayor complejidad técnica, se apoya en la MML para estructurar el PMD (ejes, objetivos, temáticas, objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas). También señala que deben tomarse en cuenta enfoques estratégicos, como el de Derechos Humanos, y alinearse con otros planes, como el PND. Una vez estructurado el PMD, en la etapa 3 se explica cómo ejecutarlo para que se traduzca en acciones concretas, con el apoyo de herramientas como el PbR.

Por su parte, las etapas 4 y 5 explican cómo al ejecutar el PMD hay que mantener una supervisión constante para evitar, hasta donde sea posible, desviaciones de lo establecido y cómo, en su caso, hacer los ajustes necesarios; para ello, la APM se apoya en el SED. Finalmente, la etapa 6 indica que los avances del PMD se examinan anualmente y se dan a conocer mediante informes de evaluación. Con esta etapa se cierra el proceso de planeación y todos los elementos que deben contemplarse al elaborar el PMD.

En la siguiente sección se presenta el calendario que rige la elaboración del PMD y los principales responsables que se involucran en el proceso.



APARTADO 3

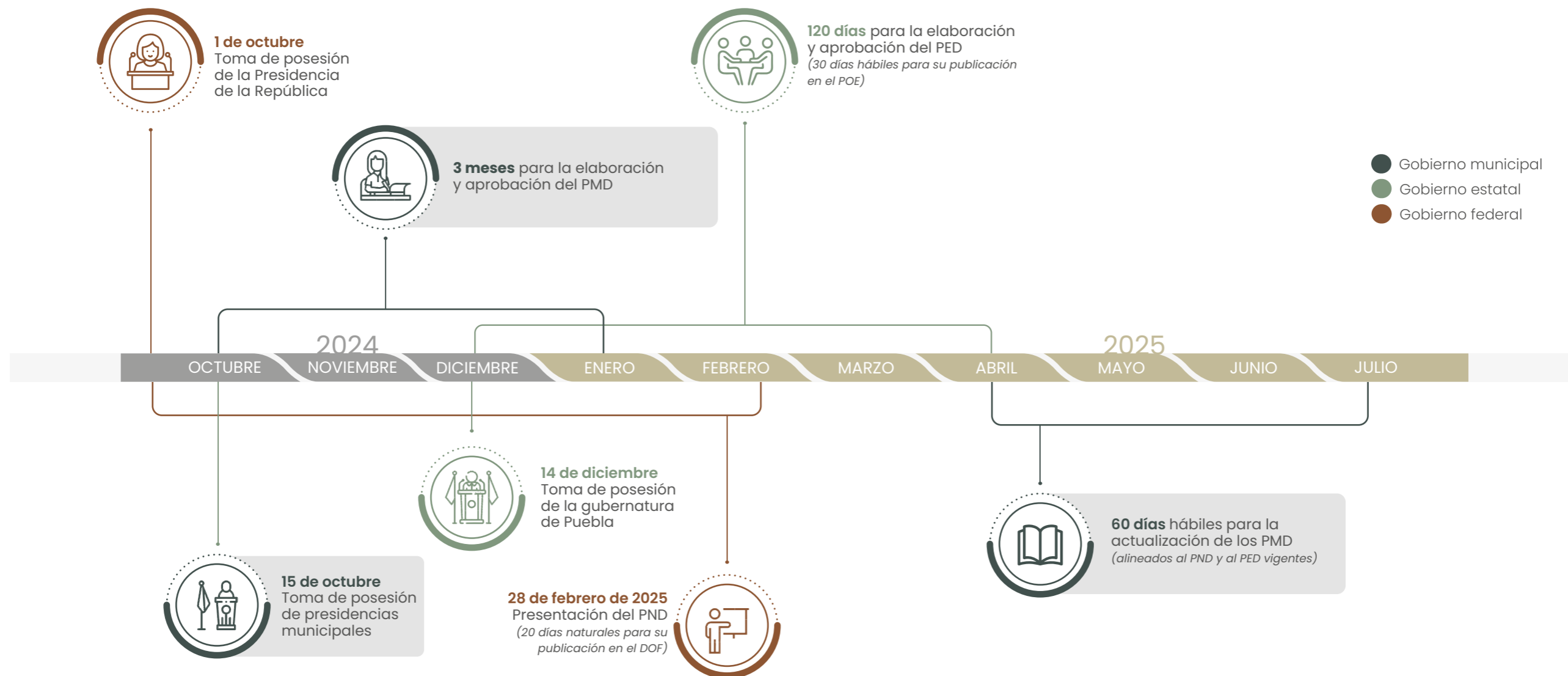
PLAZOS DE ELABORACIÓN Y RESPONSABLES

Una vez que las autoridades electas toman protesta, se debe dar inicio con el proceso de planeación, considerando los plazos y responsables establecidos en la LPDEP y la LOM (*véase el esquema 20 y la tabla 3*).



Esquema 20

Plazos de elaboración del Plan Municipal de Desarrollo



Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación.



Tabla 3

Responsabilidades para la elaboración, aprobación y publicación del Plan Municipal de Desarrollo

ACTIVIDAD	RESPONSABLE	PLAZOS	COMENTARIOS
Integración del PMD	El área que determine la Persona Titular de la Presidencia Municipal.	Dentro de los primeros 3 meses de la gestión municipal.	Incluye el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana.
Presentación del PMD al Ayuntamiento para su aprobación	La Persona Titular de la Presidencia Municipal.	Dentro de los primeros 3 meses de la gestión municipal.	Se realizará en una sesión de cabildo.
Publicación del PMD en el Periódico Oficial del Estado (POE) y en los portales oficiales de la APM	El Ayuntamiento.	Posterior a la fecha de aprobación.	En tanto no se apruebe y publique el documento rector mencionado con antelación, la APM se sujetará a lo contemplado en el PMD inmediato anterior.
Modificación o actualización del PMD	La Persona Titular de la Presidencia Municipal	En un plazo que no exceda los 60 días hábiles contados a partir de la publicación de un nuevo PND o PED.	Una vez aprobada la modificación o adecuación deberá ser publicado en el POE.

Fuente: SPF. Subsecretaría de Planeación. Elaboración propia con información de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla y la Ley Orgánica Municipal.

Para más información al respecto descargar:



Formato de acta de cabildo para la aprobación y modificación del PMD
https://planeader.puebla.gob.mx/documentos/anexos-guia/Formato_Acta_Cabildo_PMD.docx



Este apartado muestra los periodos establecidos en la ley para llevar a cabo las actividades relacionadas con la elaboración del PMD, si bien cada municipio es responsable de sus propios procesos internos, resulta importante considerar las fechas límites establecidas. Además, quienes realicen las actividades deben de definir procesos claros para desarrollarlas de forma eficaz y eficiente.



APARTADO 4

CONTENIDOS DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

En los apartados anteriores, se describe cómo se lleva a cabo el proceso de planeación con base en las etapas que señalan tanto la LOM, como la LDPED, y se ponen a disposición una serie de herramientas que facilitan el desarrollo de cada una de las actividades específicas y los plazos para desarrollarlos. Si bien algunos de los apartados son propuestas para fortalecer el documento, los elementos que establecen las leyes aplicables deben de verse reflejados dentro del PMD a través de apartados específicos. Por lo anterior, se hace una propuesta de contenido para que sirva como base en la integración del documento:

1. Mensaje de la persona titular de la presidencia municipal

Refleja la visión de Gobierno que la persona titular de la presidencia municipal tiene con respecto al desarrollo del municipio. Asimismo, permite reiterar de manera discursiva el compromiso político adquirido y presentar las acciones prioritarias que se implementarán durante la administración.



2. Marco jurídico

Incluye el conjunto de leyes, normas y reglamentos que contemplan atribuciones para los Ayuntamientos en materia de planeación. Se recomienda considerar los siguientes instrumentos legales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Planeación, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla y Ley Orgánica Municipal, así como los ordenamientos jurídicos aplicables relacionados con la gestión municipal.

3. Misión

Describe la razón de ser del Ayuntamiento en la cual se establece el quehacer institucional, los bienes y servicios que entrega, así como las funciones principales que lo distinguen y hacen diferente. Para su definición es importante considerar al menos las siguientes preguntas: ¿Quiénes somos?, ¿Qué hacemos?, ¿Para quiénes lo hacemos?, ¿Por qué lo hacemos? y ¿A través de qué lo hacemos?

4. Visión

Representa una reflexión sobre el estado futuro que se busca para el municipio, sustentada en argumentos políticos y técnicos sobre lo que se pretende ser; asimismo, define la forma y el camino para alcanzarlo. Para la definición de la visión es importante considerar al menos las siguientes preguntas: ¿Qué y cómo queremos ser?, ¿Qué deseamos lograr?, ¿Cómo queremos que nos describan?, ¿Cuáles son nuestros valores prioritarios?, ¿Qué valor queremos que nos distinga? y ¿Hacia dónde queremos cambiar?

5. Resultados de los mecanismos de participación ciudadana

Describe de forma sintetizada el desarrollo de los mecanismos implementados, así como los resultados arrojados por las encuestas, foros, reuniones, asambleas o el mecanismo de participación que se haya utilizado con el fin de fortalecer el diagnóstico municipal y definir la ruta de acción plasmada en el PMD.

6. Metodología

Explica de manera breve la metodología aplicada para la integración del PMD, es decir, el proceso que se siguió para llegar a la versión final del documento.

7. Diagnóstico

Presenta un panorama completo de la situación en la que se encuentra el municipio, así como las causas y efectos vinculados a dicha situación. El diagnóstico presenta patrones, tendencias y relaciones contrastadas a partir del análisis de los datos consultados.

8. Contribución a la Agenda 2030

Establece la vinculación de los ejes, temáticas y objetivos del PMD con los ODS de la Agenda 2030 y sus respectivas metas, preferentemente se debe usar un esquema gráfico.

9. Alineación al PND

Señala la vinculación de los objetivos municipales con las directrices del PND a través de sus componentes, preferentemente se debe usar un esquema gráfico.

10. Alineación al PED

Considera la contribución puntual de los elementos del PMD a los objetivos del PED, preferentemente se debe usar un esquema gráfico.

11. Componentes estratégicos

Desarrollo de los ejes, objetivos generales, temáticas, objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas.

12. Instrumentación

Describe los procedimientos y mecanismos que se implementarán para el logro de los objetivos de la planeación municipal.

13. Control, seguimiento y evaluación

Define los instrumentos y mecanismos que se implementarán para desarrollar las acciones de control, seguimiento y evaluación del PMD, así como los órganos e instancias responsables de estas actividades.



CONCLUSIÓN

La planeación municipal se debe entender como un medio que brinda al Ayuntamiento y los órganos administrativos que lo integran las pautas necesarias para llevar a cabo sus obligaciones con responsabilidad y eficiencia, y no sólo como un cumplimiento por mandato de ley. Por lo tanto, la elaboración de instrumentos de planeación, siguiendo una metodología sustentada, permitirá la consecución de los fines y objetivos sociales, económicos, políticos y culturales que las administraciones plantean como sus ejes rectores de gobierno. El punto central de contar con un PMD es poder impactar positivamente en la calidad y condiciones de vida de la comunidad, pero para lograrlo, se requiere de la atención y seguimiento en su elaboración y en la evaluación de las acciones que resulten del proceso.

Es muy importante subrayar que la presente Guía no es obligatoria para los municipios, por lo que no tiene un carácter vinculante sino de apoyo. El objetivo de la Guía es que los municipios tengan a su disposición las herramientas y elementos que requieren para que su documento rector cumpla con todo lo establecido por las leyes. Pero esto no limita a las autoridades municipales para que exploren otros métodos de elaboración que se acoplen mejor a sus condiciones y recursos.

Es muy importante dejar asentado, que la presente Guía fue el resultado de un consenso entre instituciones y organismos del Gobierno del Estado. Por lo tanto, cuenta con información veraz, oportuna y actualizada de los temas que todos estos organismos consideran que pueden ayudar a los gobiernos municipales a enfrentar los retos de una adecuada planeación.

Finalmente, cabe señalar que los municipios que requieran de ayuda adicional para la elaboración de su PMD se podrán acercar a la Subsecretaría de Planeación para brindarles el apoyo técnico necesario.



BIBLIOGRAFÍA

1. Allen, R., & Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD Publishing.
2. Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings* (Vol. 32) *International Journal of Public Administration*.
3. Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.
4. ASF (2024). *Sitio oficial Auditoría Superior de la Federación*.
5. CONEVAL. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
6. CONEVAL. (2019). *Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
7. Congreso del Estado de México. (2022). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Estado de México: Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.
8. Fung, A. (2015). *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future* (Vol. 75). *Public Administration Review*.
9. Gobierno del Estado de Puebla. (2023). *Puebla. Informe Subnacional Voluntario 2023*. Puebla: Secretaría de Planeación y Finanzas.
10. Hardee, K. (2007). *Monitoring and Evaluation Systems Strengthening Tool*. USA: USAID.
11. INEGI. (2017). *Metodología de Indicadores de la Serie Histórica Censal. Ciudad de México* : Instituto Nacional de Estadística y Geografía .
12. Kocaoğlu, B.U. & Karabulut, N. (2023). *Challenges for Direct Citizen Participation in Public Policy Making*. En: Göçoğlu, V. & Karkin, N. (Eds) *Citizen-Centered Public Policy Making in Turkey. Contributions to Public Administration and Public Policy*. Cham: Springer.
13. Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
14. Osborne, S. & McLaughlin, K. (Eds.). (2009). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Londres: Routledge.
15. Rotondo, F., & Flores, R. (2006). *Consideraciones generales sobre organización administrativa* (Vol. 10). Montevideo: Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo.
16. SHCP. (2016). *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
17. SHCP. (2009). *Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
18. Silva Lira, I., & Sandoval, C. (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: CEPAL.
19. World Bank. (2004). *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Washington D.C.: The World Bank.
20. World Bank. (2008). *Results-Based Management: An Overview*. The World Bank.

Páginas referenciadas en el documento

<https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/centros-estudios/CESOP/cursos-talleres-foros/Metodologia%20de%20foros%20de%20consulta%20CESOP.pdf>

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/29325/GuiaConsultasInformadas.pdf>

<https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/120-ley-de-derechos-cultura-y-desarrollo-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas-del-estado-de-puebla>

<https://ceigep.puebla.gob.mx/fichas/>

<https://siepi.puebla.gob.mx/>

<https://www.coneval.org.mx/paginas/principal.aspx>

<https://www.inegi.org.mx/>

<https://ceigep.puebla.gob.mx/docs/normatividad/nte-1.pdf>

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-dise-no-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

<https://seapuebla.org.mx/agenda-municipal-anticorrupci%-C3%B3n>

<https://seapuebla.org.mx/micrositio-pea.html>

<https://cevis.puebla.gob.mx/>

<https://agenda2030.puebla.gob.mx/agenda-2030>

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



CONTACTO



Subsecretaría de Planeación
Dirección de Planeación y Desarrollo



planeacion@puebla.gob.mx



Tel. **222 229 7000**
Extensiones **7139, 5046 y 7056**

GUÍA  PARA LA ELABORACIÓN DE
PLANES MUNICIPALES
DE DESARROLLO 2024 – 2027



Secretaría de
Planeación y Finanzas

