



Puebla

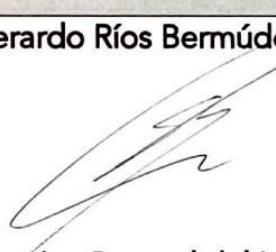
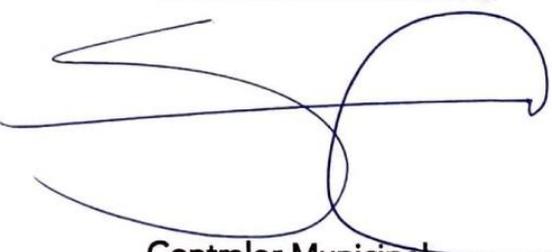
CIUDAD INCLUYENTE

2018 ▪ 2021

**Guía Metodológica para la Elaboración
de Planes y Programas Municipales**

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES

Clave: MPC11821/RG/IMPLAN/019/171120

AUTORIZACIONES	
<p>Gerardo Ríos Bermúdez</p>  <p>Coordinador General del Instituto Municipal de Planeación</p>	<p>Elizabeth Contreras Ruiz</p>  <p>Directora de Planeación Estratégica</p>
<p>Ismael Cuamatzi Cuamatzi</p>  <p>Jefe del Departamento de Planeación Estratégica</p>	<p>José María Sánchez Carmona</p>  <p>Contralor Municipal</p>

Se expide la presente Guía en la cuatro veces Heroica Puebla de Zaragoza a los diecisiete días del mes de noviembre de dos mil veinte.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

I. OBJETIVO

General

Brindar elementos técnicos y metodológicos que sirvan como referencia para la elaboración y actualización de planes y programas municipales a las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal.

Específicos

1. Señalar el enfoque y el proceso de planeación a para la elaboración de planes y programas municipales.
2. Establecer los criterios técnicos para la identificación del problema por atender a través de los planes y programas municipales.
3. Señalar el orden lógico que deberá contener la construcción del diagnóstico de planes y programas municipales.
4. Establecer los elementos que deberán conformar la estrategia, la programación y la corresponsabilidad de los planes y programas municipales.
5. Identificar el enfoque y la función de la participación y consulta ciudadana en la elaboración de planes y programas municipales.
6. Definir los elementos mínimos que deberán contener los esquemas de evaluación y seguimiento de los planes y programas municipales.

II. ALCANCE

La presente Guía Metodológica es de observancia general para las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla, que como parte de sus atribuciones elaboren planes y programas municipales en el marco del artículo 102 de la Ley Orgánica Municipal.

El contenido técnico del presente documento, es responsabilidad de quien lo emite, así como su correcta fundamentación y aplicabilidad normativa conforme a las leyes específicas que motiven su actuar, y sus modificaciones cada vez que la normatividad aplicable o las tareas al interior de las Unidades Administrativas que la conforman, signifiquen cambios en su estructura orgánica, a efecto de que siga siendo un instrumento actualizado y eficaz. Por lo que, el alcance del registro de los instrumentos normativos,

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

que emiten las dependencias y entidades del H. Ayuntamiento, por parte de la Contraloría Municipal tiene como único objetivo llevar un control institucional sobre dichos documentos.

No se omite señalar, que las observaciones y/o modificaciones que se realizaron por parte de la Contraloría Municipal, no eximen a esta Unidad Administrativa de realizar las atribuciones de auditoría, evaluación, inspección, fiscalización, revisión, verificación y las demás establecidas en la Ley Orgánica Municipal y en su Reglamento Interior en el momento que así lo determine.

III. FUNDAMENTO LEGAL

Federal

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 25, 26 y 115 fracción V.
- Ley de Planeación, artículos 2 y 3.

Estatal

- Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, artículo 107.
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, artículos 11, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII; 16; 21 fracción I; 25; 26; 27 fracción II; 35 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX; 37 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII; 41 fracciones I, II, III, IV, V, VI; 42; 43 fracciones I, II, III, IV, V; 45; 46 fracciones I, II, III, IV y V; y 47.

Municipal

- Ley Orgánica Municipal, artículos 78 fracciones VI, VII; 103; 104 fracciones I, II, III, IV y 107 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII.
- Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, artículo 740.
- Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación, artículo 10 fracciones XI, XIV y artículo 67 fracciones I, V.

	<p>Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación</p>	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

IV. DEFINICIONES

Para efectos de la presente guía metodológica se entenderá por:

- I. **Ayuntamiento:** Órgano colegiado integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndico que tiene a su cargo el gobierno Municipal y constituye la autoridad suprema.
- II. **Cabildo:** Reunión del Ayuntamiento para la ejecución y cumplimiento de las atribuciones que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla y la Ley Orgánica Municipal.
- III. **Dependencias:** Aquellas que integran la administración pública municipal centralizada.
- IV. **Diagnóstico:** Etapa inicial del proceso de planeación que consiste en un análisis integral un problema a partir de los elementos que los conforman, con el objetivo de identificar las acciones a realizar para su solución.
- V. **Entidades:** Los organismos públicos descentralizados municipales, las empresas de participación mayoritaria y los fideicomisos públicos, en los que el fideicomitente sea el Municipio de Puebla.
- VI. **Estrategia:** Son los principios y rutas fundamentales que orientan el proceso para alcanzar los objetivos a los que desea llegar.
- VII. **Evaluación:** Se refiere al proceso para determinar el mérito, valor, calidad o beneficio de un producto o resultado de algo.
- VIII. **Gobierno del Estado:** Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- IX. **Indicador:** Son razones o proporciones, porcentajes u otros valores cuantitativos que permiten comparar un fenómeno según criterios de especialistas, desempeño pasado, o metas institucionales establecidas.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

- X. **Línea de acción:** Acciones contenidas en los programas del Plan Municipal de Desarrollo, así como en aquellos otros planes o programas publicados por el Gobierno Municipal.
- XI. **Marco lógico:** Es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.
- XII. **Meta:** Expresión cuantitativa de un objetivo, enuncia la magnitud o grado de realización de un objetivo en un tiempo determinado.
- XIII. **Modelo conceptual:** Desglose analítico que explica un problema con base en sus relaciones causa-efecto y que permite pasar al desglose analítico de la solución.
- XIV. **Objetivo:** Expresión cualitativa de los propósitos para los cuales ha sido creado un plan o programa.
- XV. **Participación ciudadana:** Intervención y contribución de los actores sociales, económicos y políticos que interactúan en el Municipio.
- XVI. **Plan Municipal de Desarrollo:** Documento rector que elabora cada uno de los ayuntamientos al inicio de su administración, en él se precisan el diagnóstico, ejes rectores, líneas estratégicas, objetivos, estrategias y líneas de acción necesarias para el desarrollo municipal.
- XVII. **Plan Nacional de Desarrollo:** Documento que establece las metas de política pública, a partir de las cuales se determinan los objetivos nacionales, estrategias, líneas de acción y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país.
- XVIII. **Programa municipal.** El instrumento que establece el orden de acción lógico de proyectos y acciones para el cumplimiento de políticas públicas y los objetivos de planes municipales.
- XIX. **Proyecto:** Conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPCI1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

V. DESCRIPCIÓN

La planeación del desarrollo municipal es una actividad central en el diseño e instrumentación de políticas públicas, además de ser una herramienta de gran utilidad en la priorización, direccionamiento, programación y ejercicio de los recursos presupuestales, y en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible a nivel local, además del mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población municipal.

La planeación del desarrollo en el Municipio de Puebla tiene su principal referente en el Plan Municipal de Desarrollo y sus programas presupuestarios, no obstante, las dependencias y entidades municipales elaboran una variedad de instrumentos de planeación materializados en planes y programas, tanto institucionales, temáticos, sectoriales y parciales con distintos alcances y horizontes de planeación, que funcionan como elementos que guían las acciones institucionales. Sin embargo, estos planes y programas se elaboran utilizando enfoques metodológicos diversos y no siempre logran un adecuado tratamiento de la problemática o tema a atender, por lo que la estructura de estos instrumentos de planeación plantea dificultades para su operación, asignación presupuestal, evaluación y seguimiento.

Por lo anterior, la presente Guía ofrece un esquema metodológico a las dependencias y entidades de la administración municipal para la adecuada construcción de sus planes y programas que consiste en la revisión del marco jurídico e institucional, el análisis integral y sistémico del problema a atender, el desarrollo de un diagnóstico que aporte elementos para el diseño de la estrategia, las acciones a realizar, la inclusión de la participación ciudadana en todo el proceso de planeación, la programación y la corresponsabilidad, y los elementos para la evaluación y el seguimiento.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

VI. PROCEDIMIENTOS

La elaboración y actualización de planes y programas municipales deberá seguir un proceso típico de planeación bajo el enfoque de solución de problemas, partiendo de la identificación del problema a atender, su entendimiento sistémico e integral que derive en un modelo conceptual con la identificación de sus causas y efectos, el desarrollo de un diagnóstico que analice a detalle las dimensiones del problema y aporte elementos para su solución, la construcción de una estrategia derivada de lo identificado en el diagnóstico que plantee los objetivos a seguir, metas a alcanzar y acciones para lograrlo, además de la programación de dichas acciones y la corresponsabilidad sectorial necesaria, finalizando con los esquemas e instrumentos de evaluación y seguimiento que permitan verificar el alcance de los objetivos o en su caso, la actualización o modificación del plan o programa.

Para la elaboración de programas municipales, se sugiere el uso de metodologías que permitan el tratamiento de la problemática a resolver bajo un esquema de causa-efecto como la Metodología del Marco Lógico, o el análisis integral de los elementos que componen el fenómeno y sus interrelaciones como la teoría de sistemas o los sistemas complejos, entre otros abordajes, siempre procurando lograr un entendimiento integral que permita visualizar la mayor parte de dimensiones y elementos que influyen en el problema.

Este proceso de planeación debe enmarcarse en el análisis del marco jurídico vigente, la alienación a los niveles superiores de planeación y la participación ciudadana, tanto en el proceso de construcción como en la consulta de los documentos finales.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

Imagen 1. Pasos para la elaboración y actualización de planes y programas municipales.



Fuente: Elaboración propia.

1. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

1.1 Marco jurídico

Debido a la naturaleza y alcance de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, el proceso de elaboración de planes y programas municipales requiere en primera instancia un análisis del marco jurídico e institucional correspondiente. Para lo anterior se recomienda partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos identificando las atribuciones del municipio en el sector o tema de interés, además de los objetivos sectoriales nacionales que establece la carta magna a fin de contar con una directriz general respecto a los alcances del instrumento de planeación.

De igual forma es necesario revisar la ley reglamentaria del tema o sector para profundizar en los propósitos de la política federal e identificar a detalle las atribuciones y alcances del municipio, lo que permitirá acercarse a los posibles esquemas de articulación con la política federal del sector y el aporte de las acciones municipales a los objetivos nacionales.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

En seguida, se hace necesario el análisis de la legislación estatal, partiendo de la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y profundizando en la ley reglamentaria local, con el propósito de definir las atribuciones de la autoridad municipal, identificar la institución cabeza de sector a nivel estatal, y clarificar a mayor detalle el alcance del instrumento de planeación. La revisión del marco jurídico estatal permitirá también vislumbrar los posibles esquemas de articulación del plan o programa municipal que se elabore con el Sistema Estatal de Planeación Democrática, y aportará las bases para identificar la corresponsabilidad sectorial con las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

En este mismo sentido, es indispensable la revisión del marco jurídico municipal concentrado principalmente en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla y complementado con diversos reglamentos, códigos y normas municipales. Con lo anterior se podrá identificar las normas, criterios y procedimientos administrativos que regulan el accionar municipal en el tema o sector en cuestión, aportando elementos que determinarán los alcances del instrumento de planeación, las dependencias o entidades de la administración pública municipal corresponsables, e incluso el diseño de los objetivos estratégicos.

1.2. Alineación a Niveles Superiores de Planeación.

Los planes y programas municipales deben alinearse a los instrumentos superiores de planeación, tanto los municipales como los de orden estatal y federal, ya que deberán contribuir al desarrollo nacional, al desarrollo del estado, y a los objetivos de desarrollo municipal, así como a las políticas sectoriales de los tres órdenes de gobierno. De igual forma, la alineación estratégica aportará elementos de justificación institucional y de política pública para la elaboración e instrumentación de los planes y programas municipales, además de identificar posibles fuentes de financiamiento y de cooperación con instituciones de los tres niveles de gobierno en la implementación de acciones y proyectos.

Para lo anterior, es indispensable la revisión del Plan Nacional de Desarrollo y sus respectivos programas nacionales, sectoriales, regionales o especiales, con el propósito de identificar los objetivos planteados por la política federal, así como sus estrategias, acciones e incluso las inversiones que desarrollará en el territorio municipal. Es común que, para este nivel de planeación, y debido a su alcance nacional, los planes y programas municipales sólo pueden alinearse al nivel de eje temático o estrategia general, sin

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

embargo, es importante considerar que en el caso de programas nacionales que incluyen inversiones específicas en el territorio, en muchas ocasiones es posible alinearlos a nivel de línea de acción o de proyecto de inversión, como en el caso de los programas nacionales o regionales de infraestructura.

De la misma forma, es necesario en análisis el Plan Estatal de Desarrollo y los programas estatales que de él deriven, a fin de identificar los mismos elementos que en el caso de la planeación nacional, pero considerando que los planes y programas municipales forman parte del sistema estatal de planeación democrática y es necesaria una articulación más estrecha con los planes y programas estatales. Para este nivel de planeación conviene mencionar la atención especial que merecen los planes de desarrollo regional o metropolitano, ya que suelen contener proyectos estratégicos o políticas de desarrollo que tienen un impacto considerable en el territorio municipal.

Principalmente, los planes y programas municipales deberán alinearse al Plan Municipal de Desarrollo, por lo que se deberá señalar con toda puntualidad el eje, programa y línea de acción al cual se contribuirá.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

En la elaboración de planes y programas municipales se propone el enfoque de solución de problemas como criterio metodológico principal, ya que según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011) permite direccionar los esfuerzos y recursos institucionales en una situación concreta, incrementando el impacto positivo de las estrategias en comparación con los clásicos planteamientos de la planeación sectorial. Este enfoque cuenta con tres elementos centrales que es necesario considerar en la identificación del problema a atender:

- a) Una situación actual (o situación problema) que corresponde a la realidad presente.
- b) Una situación potencial (o situación deseada) que corresponde a la situación a la que se quiere llegar, y que además sería viable alcanzar.
- c) La presencia de determinados obstáculos o barreras que actualmente impiden alcanzar la situación potencial.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

La identificación del problema central requiere un importante esfuerzo de análisis, además de la participación de diversos analistas, expertos y ciudadanos que sumen perfiles profesionales y experiencias diversas. Es posible que un solo profesional sea capaz de identificar el problema a resolver, sin embargo, es preferible contar con diversas perspectivas a fin de visualizar las dimensiones que interactúan y determinan la naturaleza del problema.

Es importante considerar que lograr un consenso entre los miembros del grupo respecto a la determinación del problema en cuestión no resulta sencillo, aunque en primera instancia parezca una labor fácil, en especial cuando se trabaja con fenómenos sociales complejos, de gran escala conceptual, temporal o geográfica, o se trate de hechos de carácter estructural, por lo que se requiere de una amplia discusión y varias sesiones de trabajo.

En términos prácticos, Aldunate & Córdoba (2011) recomiendan que el problema a resolver sea formulado como una situación negativa que debe ser revertida, para lo cual es indispensable evitar confundir el problema con la falta de una solución. Por ejemplo, en un análisis sobre movilidad urbana resultaría incorrecto plantear el problema como “no existen suficientes semáforos” o “se requieren más ciclovías”, por lo que resulta de mayor utilidad formularlo como “se registra un alto índice de incidentes viales en intersecciones” o “se presenta constantes accidentes que involucran a ciclistas”, respectivamente. De igual forma, en un plan o programa relativo al medio ambiente resulta incorrecto formular el problema como “hace falta una planta de tratamiento de aguas residuales”, por lo que es más útil formularlo como “se registran altos niveles de contaminación de ríos y arroyos”.

Al formular correctamente el problema a resolver, es decir, evitando plantearlo como la falta de una solución, es posible apreciar las dimensiones que determinan la naturaleza del problema y sus causas, o por lo menos la mayor parte de ellas, además de distinguir conceptualmente los factores externos que influyen en él, por lo que este enfoque permite el enriquecimiento del análisis en la etapa de diagnóstico.

Por ejemplo, para un plan o programa sobre movilidad urbana en el cual el problema central es la ocurrencia de incidentes viales en intersecciones, su definición adecuada permite apreciar dimensiones como la seguridad vial, los modos de transporte que utiliza la población, las actividades económicas y sociales que se realizan en el entorno urbano, el diseño de las vialidades, la cultura vial, entre otros aspectos, evitando centrar la

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC11821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

atención únicamente en la existencia y el funcionamiento de los semáforos, con lo que se contará con un análisis que permite un diagnóstico robusto y una solución integral.

En este proceso resulta indispensable no confundir el problema central con sus efectos, lo que traería como consecuencia un limitado entendimiento de la realidad y por consecuencia de las soluciones a proponer, aunque es necesario tomar en cuenta que la distinción entre el problema a atender y sus efectos estará en función de la escala de análisis y el alcance definido para el plan o programa a elaborar. Para clarificar lo anterior, se recomienda encontrar las respuestas más claras, precisas y concretas a las siguientes preguntas guía:

- a) ¿En qué consiste el problema?
- b) ¿Cómo se manifiesta?
- c) ¿Cuáles son sus efectos?
- d) ¿Cuáles son sus causas inmediatas?
- e) ¿Qué factores, sin ser causas directas, contribuyen a agravar el problema?

3. IDENTIFICACIÓN DE CAUSAS Y EFECTOS.

Una vez definido el problema a atender, es necesario elaborar un modelo conceptual que integre sus causas y efectos a fin de contar con una visión integral y sistémica de su naturaleza. Este análisis es de gran utilidad metodológica en el desarrollo de la etapa de diagnóstico ya que funge como guía de recopilación de información, determinación de variables, cálculo de indicadores y en la conformación de hipótesis generales y de trabajo, además de permitir una primera visualización de las posibles soluciones. Este modelo conceptual puede construirse a través de una variedad de metodologías siempre que aporten una lógica causa-efecto y un entendimiento sistémico.

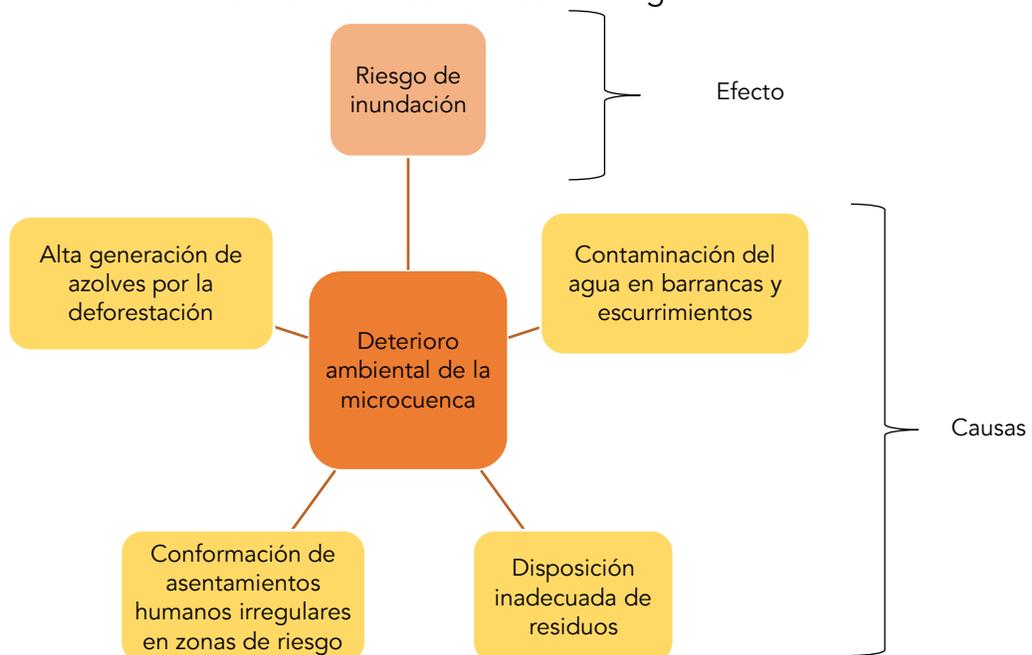
De acuerdo con Aldunate & Córdoba (2011), la construcción del modelo conceptual se basa en la necesidad de separar, hasta donde sea posible, los factores que pueden considerarse como causas del problema de los que solamente determinan la intensidad con la que se manifiesta, es decir simples síntomas, para lo cual la participación del grupo de expertos es esencial a través de actividades como la lluvia de ideas, las mesas de discusión, la consulta a expertos, los grupos focales, etc.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

Se recomienda utilizar la pregunta llave ¿por qué? para identificar en primera instancia las causas directas o dimensiones de diagnóstico con las que es posible explicar de forma general la existencia del problema, para posteriormente desagregarlas al mayor nivel posible, siempre procurando formular las causas como una situación negativa y relacionándolas tanto con el problema a resolver como con las causas directas. Al respecto la metodología de Marco Lógico aporta herramientas útiles para este tipo de análisis, aunque es posible utilizar otro tipo de metodologías diseñadas para analizar problemas complejos como la construcción de mapas mentales.

Por ejemplo, en la elaboración del Diagnóstico Urbano-Ambiental de la Microcuenca Puente Negro la motivación inicial fue el riesgo de inundación al que está expuesta la población de las colonias aledañas al Vaso Regulador Puente Negro en la temporada de lluvias, sin embargo, a partir de un análisis causa-efecto se identificó que la problemática de riesgo de desbordamiento es un efecto del deterioro ambiental de la microcuenca en su conjunto, lo que permitió identificar dimensiones de la problemática a nivel de causas como la disposición inadecuada de residuos, la contaminación del agua en barrancas y escurrimientos, la alta generación de azolves por la deforestación en la parte alta de la microcuenca, y la conformación de asentamientos humanos irregulares en zonas de riesgo.

Diagrama 1. Problema central, causas y efecto general identificados en el Diagnóstico de la Microcuenca Puente Negro.



Fuente. Elaboración propia.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

Es claro que la existencia del problema tiene efectos negativos en la realidad social, los cuales se deben identificar a fin de visualizar el aporte del plan o programa, lo que permitirá además construir una narrativa de los propósitos a cumplir y la articulación estratégica del plan o programa municipal con los niveles superiores de planeación.

Es importante tomar en cuenta que, en el proceso de construcción de este modelo, puede surgir la necesidad de modificar el planteamiento del problema a resolver, tanto en sus elementos y dimensiones, como en su formulación completa, situación que en su caso permitirá mejorar su comprensión, tratamiento y diagnóstico.

4. RECOPIACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN.

La recopilación y sistematización de la información que se utilizará en la conformación del plan o programa es una labor de importancia central, la cual se realiza preferentemente al iniciar la etapa de diagnóstico, aunque es muy probable que se extienda en todo el proceso de construcción del documento. En esta actividad, resulta de gran utilidad el modelo conceptual desarrollado, ya que permitirá distinguir las dimensiones que determinan el problema a resolver, además de identificar las variables e indicadores que se utilizarán para verificar cuantitativamente las causas directas e indirectas, y por lo tanto la información requerida.

En esta etapa es importante identificar el tipo de información que se requerirá, es decir, si corresponde a estadísticas, documentos o información geográfica, distinguiendo en la medida de lo posible el formato que será de utilidad. De igual forma es indispensable definir las fuentes de información, por ejemplo: las dependencias, entidades, instituciones u organismos que la generan, así como publicaciones, censos, encuestas, estudios o investigaciones a las que se acudirá, o en su caso, el trabajo de campo que se requiere para obtener la información.

Es importante tomar en cuenta que, en el caso de aquella información que deberá ser generada, es necesario organizar y planear el trabajo por el cual se obtendrá, ya sea por visitas y levantamiento en campo mediante encuestas, entrevistas, censos o cualquier otro medio. Una vez obtenida la información, es pertinente clasificarla y organizarla sistemáticamente a fin de evaluar la necesidad de procesarla u organizarla con el uso de bases de datos, gráficas, o la digitalización de la información.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

5. DESARROLLO DEL DIAGNÓSTICO.

La etapa de diagnóstico tiene como propósito analizar los tópicos más importantes que explican el problema a resolver y aportar elementos cuantitativos y cualitativos para el diseño de las estrategias a implementar. Por lo anterior, se recomienda desarrollar a través de variables e indicadores, las dimensiones de diagnóstico o causas directas del problema identificado en el modelo conceptual, a fin de contar con información cuantitativa que permita validar lo planteado o en su caso modificarlo.

El desarrollo del diagnóstico deberá alcanzar el nivel de desagregación que se planteó en el modelo conceptual a fin de lograr un tratamiento explicativo del problema y aportar las herramientas conceptuales y de información que sean la base para plantear estrategias de solución, por lo que no debe limitarse a realizar una descripción de la información obtenida.

Es importante señalar que en la elaboración de algunos planes y programas temáticos o sectoriales, se cuenta con guías metodológicas o manuales emitidos por la autoridad correspondiente que señalan la necesidad de desarrollar temas específicos como lo son: el Plan Municipal de Desarrollo para el que el Gobierno del Estado genera lineamientos, los programas de desarrollo urbano que cuentan con guías metodológicas y lineamientos específicos emitidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, y los programas de ordenamiento ecológico, tienen guías metodológicas publicadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; sin embargo, es necesario considerar que cada tópico del diagnóstico debe corresponder a una dimensión del problema a resolver y ser de utilidad en el planteamiento de estrategias, acciones e incluso proyectos, evitando generar información o realizar análisis excesivos, o en su caso ociosos, que requieren un esfuerzo institucional y presupuestal innecesario.

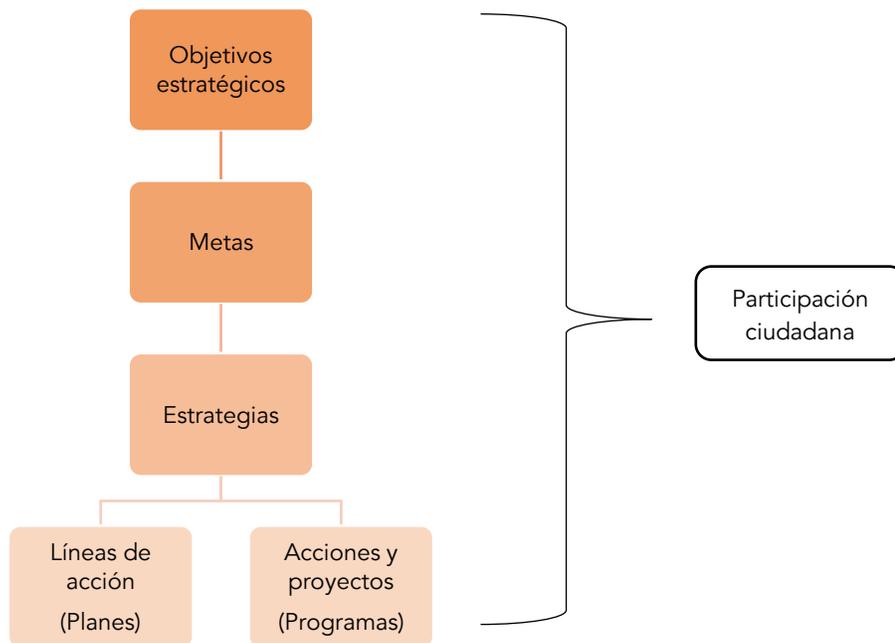
6. CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA.

La estrategia constituye el grupo de acciones organizadas e interrelacionadas que deberán instrumentarse para atender el problema identificado, las cuales se ejecutarán en un plazo determinado y por un grupo de actores específico. Sus elementos, estructura y lógica deben derivarse de la etapa de diagnóstico para garantizar que las propuestas de solución tengan un sustento empírico y así evitar la asignación de recursos y presupuesto público en acciones que no contribuyen a la solución del problema.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

Es necesario resaltar que la estrategia del plan o programa implica una serie de decisiones que deben ser tomadas con una máxima precaución, ya que implicarán el ejercicio de recursos públicos, el uso de capacidades institucionales y tendrá un efecto sobre la sociedad y el territorio.

Diagrama 2. Estructura general de la estrategia.



Fuente. Elaboración propia.

6.1. Objetivos estratégicos

En principio, es necesaria la formulación de objetivos estratégicos, entendidos como los logros que la entidad pública espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año) para atender el problema identificado. Para nuestro caso, y retomando lo señalado por Armijo (2009), los objetivos estratégicos deberán presentar las siguientes características:

- a) Vincularse directamente con la atención del problema a atender.
- b) Estar orientados a definir los resultados esperados en un período determinado de tiempo.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

- c) Expresar las variables relevantes o críticas del problema, siendo estas la base para la definición de indicadores de resultado final o impacto.
- d) Constituir el instrumento principal para establecer los cursos de acción preferentes en un plazo determinado (a mediano plazo o largo plazo), sobre los cuales se establecen los recursos necesarios.

De igual forma, a partir de lo propuesto por Armijo (2009), se recomienda seguir los siguientes criterios en la formulación de los objetivos estratégicos:

- a) Señalar la expresión de un logro y evidenciar el cambio o transformación que se espera con la implementación de la estrategia.
- b) Evitar su redacción en términos ambiguos como “contribuir”, “fomentar”, “procurar” o “coadyuvar”, ya que estos verbos no aportan claridad sobre la condición de mejora que se buscan alcanzar, además de no brindar elementos para evaluar el alcance de los logros.
- c) Orientar sobre la priorización de los recursos presupuestarios que se emplearán.

Como puede notarse, el desarrollo de las etapas antes descritas permite que el planteamiento de los objetivos estratégicos corresponda a propósitos alcanzables, evitando así el planteamiento de metas a los que el Ayuntamiento no puede aspirar, o la atención de dimensiones del problema que escapan a las atribuciones y capacidad institucional de sus dependencias y entidades.

De forma concreta se recomienda la redacción de un objetivo general, el cual señale con toda puntualidad la condición de mejora que se pretende alcanzar y corresponda directamente a la atención del problema identificado, así como dos o más objetivos específicos que a su vez se deriven directamente del objetivo general y desagreguen sus dimensiones, variables y propósitos.

A manera de ejemplo, la propuesta de Programa de Vivienda para el Municipio de Puebla establece como objetivo general “mejorar el acceso de la población municipal a una vivienda adecuada, privilegiando a la económicamente más vulnerable”, y como objetivos específicos busca mejorar la accesibilidad económica, jurídica y espacial de la población municipal a la vivienda adecuada; generar las condiciones territoriales necesarias para la vivienda adecuada en el municipio; mejorar la calidad de las viviendas del municipio; así como ampliar las capacidades y la coordinación institucional en materia de vivienda.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

6.2. Metas

En seguida se deberán establecer las metas, las cuales según la UNAM (2008) se definen como la expresión cuantitativa de los objetivos estratégicos, ya que enuncian la magnitud o grado de realización de un objetivo en un tiempo determinado, pero sobre todo expresan puntualmente los compromisos de la institución. Por lo anterior, las metas deberán derivarse directamente de los objetivos estratégicos, específicamente de los específicos, ya que en ellos se desagregan las dimensiones y variables que conforman el estado de mejora que se pretende alcanzar.

El diseño de las metas deberá realizarse tomando en cuenta una serie de consideraciones institucionales. En primera instancia, plantearse para un horizonte de planeación, el cual corresponderá al periodo en el que se espera resolver el problema identificado, y para considerarse estratégico deberá trascender por lo menos un ejercicio fiscal pudiendo incluso presentar una visión que supere el periodo de la administración municipal. En segunda instancia, deberá valorarse la capacidad institucional y presupuestal de las dependencias y entidades municipales que instrumentarán la estrategia, sus atribuciones establecidas en el marco jurídico, la condición actual de la problemática, además de sus dimensiones y variables expresadas cuantitativamente en líneas base. Adicionalmente se recomienda considerar la tendencia histórica de las variables analizadas en el diagnóstico para contar con parámetros que permitan diseñar las metas.

Se recomienda que cada objetivo específico cuente por lo menos con una meta que permita su evaluación con indicadores de carácter estratégico y dé pie al planteamiento de estrategias y acciones concretas para alcanzarla, es decir, que se logre una articulación entre lo que cuantitativamente se pretende lograr y el cómo lograrlo.

Por ejemplo, el Programa de Movilidad Urbana Sustentable para el Municipio de Puebla señala entre sus metas generales las siguientes:

1. Reducir en 50% el número de incidentes viales ocurridos en el Municipio de Puebla.
2. Mantener el porcentaje de viajes diarios realizados en transporte público en la distribución modal del Municipio de Puebla y su área conurbada.
3. Incrementar al 5% el porcentaje de viajes diarios realizados en bicicleta en el Municipio de Puebla y su área conurbada.
4. Reducir en 16.6% la emisión de contaminantes criterio generados por fuentes móviles en el Municipio de Puebla.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

6.3. Estrategias

Las estrategias del plan o programa deberán expresar la forma de lograr los objetivos y por consecuencia la atención del problema. Estarán alineadas a una meta en particular a fin de clarificar su contribución en el cumplimiento de un objetivo estratégico y aportar elementos para la evaluación de la meta. La redacción de las estrategias deberá señalar claramente el curso de acción a seguir y ser suficientemente específica para subordinarse a un objetivo estratégico y a una meta, aunque al mismo tiempo tiene que permitir el agrupamiento de líneas de acción, acciones y proyectos específicos.

En este aspecto, y a manera de ejemplo, el Programa de Espacio Público para el Municipio de Puebla señala entre sus estrategias para dar cumplimiento al objetivo específico “dotar de espacio público de calidad de manera equitativa y conectada en el Municipio de Puebla” a las siguientes:

1. Mejorar la dotación de espacio público de calidad en las juntas auxiliares del municipio.
2. Establecer e implementar el proceso de mejoramiento de los espacios público bajo criterios de calidad.
3. Generar un esquema de mantenimiento eficaz y eficiente del espacio público.
4. Generar las condiciones de movilidad para la conexión de los espacios públicos.

6.4. Líneas de acción

En la elaboración de planes municipales, se sugiere que el máximo nivel de desagregación de la estrategia sean las líneas de acción, las cuales deben alinearse a las estrategias, y expresar la orientación y organización de acciones específicas de forma ordenada, coherente y sistemática, por lo que su redacción deberá ser suficientemente concreta para señalar la forma en que se instrumentará la estrategia, y suficientemente general para derivar acciones y proyectos. Ya que las líneas de acción carecen de la especificidad necesaria para la asignación de presupuestos, se recomienda que los planes municipales no presenten un nivel programático, siendo entonces instrumentos de dirección general de política pública.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

Por ejemplo, el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, se constituye de 646 líneas de acción (su último nivel de desagregación) agrupadas en 26 programas, y específicamente en su Programa 9 presenta, entre otras, líneas de acción como las siguientes:

1. Fortalecer los procesos de planeación participativa en las políticas, planes y programas del Gobierno municipal
2. Elaborar instrumentos estratégicos de planeación municipal y dar seguimiento a su implementación.
3. Brindar apoyo técnico en la formulación de los distintos proyectos del desarrollo municipal.
4. Facilitar el acceso y consulta de la información geográfica municipal para la ciudadanía mediante el uso de datos abiertos, con la finalidad de una mayor transparencia.
5. Fortalecer las instancias de participación ciudadana para propiciar la incorporación de sus propuestas en la formulación y ejecución de políticas, planes y programas del Gobierno municipal.
6. Coordinar acciones con las instancias de planeación metropolitana a nivel local, estatal y federal.
7. Incorporar los enfoques de política social, derechos humanos (derecho a la ciudad), igualdad sustantiva de género, economía, cultural y ambiental en los instrumentos de planeación urbana.

6.5. Acciones y Proyectos.

Para el caso de los programas municipales, el máximo nivel de desagregación recomendado son las acciones, las cuales deben expresar las labores que las dependencias y entidades realizarán para instrumentar las estrategias planteadas; deberán redactarse de la forma más concreta y específica posible a fin de direccionar la asignación presupuestal y la elaboración de proyectos ejecutivos en caso de obra pública. Las acciones tendrán que estar alineadas y agrupadas a las líneas de acción o estrategias, según el nivel de desagregación de plan o programa, ya que su instrumentación en conjunto hará posible el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

A manera de ejemplo, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Barrio de Santiago-Universitario señala para la instrumentación de su estrategia "Remodelar y dar mantenimiento continuo a los parques urbanos" a las siguientes acciones:

1. Remodelar los parques de Santiago y Las Ninfas.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPCI1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

2. Elaborar el Plan Maestro de Remodelación del Paseo Bravo.
3. Elaborar y ejecutar el proyecto “Parque Mi Barrio Vive” en el Parque de Santiago.

7. PARTICIPACIÓN Y CONSULTA CIUDADANA.

Se deberá incluir la participación de los diversos sectores sociales y de la ciudadanía en general en la elaboración de planes y programas municipales, incluso desde el planteamiento del problema para lograr un diagnóstico participativo que permita un entendimiento conjunto, entre sociedad y gobierno, de la problemática a atender, y la construcción consensada de la estrategia a instrumentar.

La participación de la ciudadanía deberá promoverse e instrumentarse de acuerdo al nivel de especificidad del plan o programa o de su escala geográfica, ya que en el caso de instrumentos generales como el plan municipal de desarrollo, resulta conveniente orientar la participación de grupos organizados o grandes sectores de la sociedad a través de foros o plenarias, sin dejar de lado la participación de los ciudadanos en lo individual a través de encuestas, sondeos, medios electrónicos u otros mecanismos.

En el caso de planes y programas temáticos, sectoriales o parciales, la participación ciudadana resulta de mayor utilidad a partir de sectores específicos de la sociedad, de grupos de expertos en el tema o de pequeños grupos de ciudadanos de barrios o colonias, ya que sus aportes suelen ser más específicos que los de grandes grupos de la sociedad o de la población en general.

Adicionalmente, se deberá cumplir con lo establecido en el marco legal aplicable respecto a la consulta ciudadana de las propuestas de planes y programas municipales, los cuales tendrán que realizarse convocando a la ciudadanía en general por los medios de comunicación de mayor alcance que se disponga, realizando los foros y plenarias que se requieran, estableciendo un calendario para la recepción formal de comentarios, opiniones, recomendaciones y propuestas ciudadanas, y un periodo para la emisión de respuestas institucionales. De igual forma, las demandas y propuestas recabadas deberán evaluarse y de ser pertinente, se incluirá en el plan o programa.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

8. PROGRAMACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL.

Para el caso de programas municipales, una vez elaborada la estrategia y determinadas las acciones a realizar, es necesario definir la temporalidad en su ejecución, la cual deberá ajustarse al horizonte de planeación señalado en la estrategia. Asimismo, deberá definirse la prioridad en la ejecución de las acciones considerando el presupuesto municipal disponible, las atribuciones de las dependencias y entidades, su relevancia en el cumplimiento de los objetivos estratégicos y el logro de las metas, la dificultad en su ejecución, entre otros elementos. Es importante considerar que la programación de acciones debe formularse con especial cuidado, ya que será la base para la asignación presupuestal y el seguimiento en la ejecución del programa.

De la misma manera, los programas municipales deberán definir la corresponsabilidad sectorial especificando la dependencia o entidad de la administración pública municipal directamente encargada de la acción, así como las que deberán colaborar en su ejecución. Adicionalmente y en el caso de los programas que lo requieran, es pertinente definir las instituciones de otros niveles de gobierno, o incluso de la sociedad civil, que pueden colaborar en la ejecución de las acciones.

9. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.

Es indispensable que los planes y programas municipales cuenten con esquemas de evaluación y seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de sus propósitos, para lo cual se requiere la formulación de indicadores de evaluación de carácter estratégico, es decir, que tengan la finalidad de verificar el alcance de las metas y de los objetivos estratégico, y no la instrumentación de las estrategias, líneas de acción, acciones o el ejercicio del presupuesto.

Estos indicadores tienen un periodo de medición para el mediano y largo plazo ya que buscan verificar la dinámica de fenómenos complejos e incluso de carácter estructural, por lo que son de gran utilidad para el diseño y la evaluación de políticas públicas, además de constituirse como la herramienta principal para evaluar la pertinencia de la actualización o modificación de los planes y programas.

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC11821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

De forma concreta, en la formulación de los indicadores se recomienda incluir por lo menos su objetivo, las variables que lo componen, la fórmula de cálculo, la línea base, el periodo de actualización, las fuentes de información y la entidad responsable de su implementación. De igual forma es recomendable considerar que para su cálculo no se requiera realizar estudios, encuestas, sondeos o implementar nuevos procesos administrativos que impliquen una asignación presupuestal adicional a lo ya programado por las dependencias y entidades, por lo que se recomienda utilizar la información que genera la administración municipal o la ya producida por instituciones de otros órdenes de gobierno. Se propone en el Anexo 1 un formato de ficha técnica de indicador basada en las fichas de indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal (SEDEM) con un ejemplo.

De ser necesario, se deberán señalar los esquemas o procesos institucionales a instrumentar para la evaluación y seguimiento de los planes o programas, como la conformación de consejos, comités, bitácoras, informes o procesos de toma de decisiones para su programar su actualización.

CONTENIDO DE PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES

A partir del proceso descrito con anterioridad, se recomienda el siguiente contenido mínimo para la elaboración y actualización de planes y programas municipales.

1. Introducción
2. Justificación
3. Marco jurídico
4. Marco metodológico
5. Alineación a los niveles superiores de planeación
6. Diagnóstico
7. Estrategia
8. Programación y corresponsabilidad
9. Evaluación y seguimiento

	Guía Metodológica para la Elaboración de Planes y Programas Municipales Instituto Municipal de Planeación	Clave: MPC1821/RG/IMPLAN/019/171120
		Fecha de elaboración: 17/11/2020
		Núm. de revisión: 01

VII. ANEXOS

Anexo 1. Propuesta y ejemplo de ficha técnica de indicador.

PROGRAMA DE VIVIENDA PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA			
FICHA TÉCNICA DE INDICADOR			
Datos de identificación del Indicador			
Clave del indicador:	Rez_hab		
Nombre del indicador:	Rezago habitacional		
Objetivo del indicador:			
Conocer el número de viviendas en condiciones de precariedad que requieren reponerse o mejorarse.			
Definición:			
Es la diferencia entre el número de viviendas adecuadas y el número de hogares, de tal manera que cada hogar cuente con una vivienda adecuada.			
Método de cálculo:			
Variables:	Descripción:	Unidad de medida:	Fuente:
Rcuanti	Rezago cuantitativo	Vivienda	Cálculo IMPLAN
Rcuali	Rezago cualitativo	Vivienda	Cálculo IMPLAN
Fórmula de cálculo:	R = Rcuanti + Rcuali		
Unidad de medida del Resultado:	Vivienda		
Frecuencia de la medición:	Quinquenal		
Cobertura Geográfica:	Municipal		
Dependencia o entidad responsable del indicador:	Instituto Municipal de Planeación.		
Última actualización:	2015		
Glosario:	Rezago cuantitativo: Vivienda que requieren reponerse por el estado en que se encuentra o porque no cumple con las condiciones mínimas para ser habitables. Rezago cualitativo: Viviendas que no cuentan con espacios y condiciones para satisfacer las necesidades de sus ocupantes, pero que no requieren reponerse.		
Observaciones:			