



Informe Especial

ESTUDIO A PLANES MUNICIPALES DE
DESARROLLO 2014-2017
DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Cuenta Pública 2016



ÍNDICE

1. PREÁMBULO	5
2. CONSIDERACIONES GENERALES	6
3. PLANEACIÓN	7
3.1. Conceptualización	7
3.2. Antecedentes de la Planeación en México	7
3.3. Sistema Nacional de Planeación Democrática	9
3.4. Planeación en el Estado de Veracruz	9
3.5. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz	10
3.6. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.....	11
3.7. Planes Municipales de Desarrollo	11
3.8. Marco Jurídico	12
4. METODOLOGÍA	14
4.1. Mecanismo de Análisis.....	14
4.2. Muestra.....	15
4.3. Información Analizada	15
5. ANÁLISIS DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO 2014-2017	16
5.1. Presentación (Portada).....	16
5.2. Introducción	17
5.3. Diagnóstico	18
5.4. Demandas Sociales.....	18
5.5. Políticas	19
5.6. Objetivos	19
5.7. Estrategias.....	20

5.8. Líneas de Acción	21
5.9. Programación y Presupuestación.....	21
5.10. Mecanismos de Evaluación (Indicadores)	22
5.11. Publicación en Gaceta Oficial del Estado	23
6. INSTALACIÓN DE LOS COMITÉS.....	24
6.1. Instalación del COPLADEVER	24
6.2. Integración de COPLADEMUN	25
7. RECOMENDACIONES	28
7.1. Benchmarking.....	28
7.2. Estructura Sugerida por el ORFIS.....	29
7.3. Recomendaciones por Apartados	30
7.3.1. Introducción.....	30
7.3.2. Marco Jurídico.....	30
7.3.3. Misión	31
7.3.4. Visión.....	31
7.3.5. Diagnóstico.....	32
7.3.6. Demandas Sociales.....	33
7.3.7. Políticas.....	33
7.3.8. Objetivos	33
7.3.9. Estrategias	35
7.3.10. Líneas de Acción.....	35
7.3.11. Programación y Presupuestación.....	36
7.3.12. Mecanismos de Evaluación (Indicadores).....	37
7.3.13. Alineación.....	37
8. CONCLUSIONES GENERALES.....	38

1. PREÁMBULO

Veracruz de Ignacio de la Llave, es el nombre que recibe el Estado de Veracruz desde el año 2003, y es una de las 32 entidades federativas de nuestro país; colinda territorialmente con siete de ellas, al norte con Tamaulipas, al oeste con San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla, al sur con Oaxaca y Chiapas, al sureste con Tabasco y al este con el Golfo de México; su capital es la ciudad de Xalapa-Enríquez.

Fue fundado el 22 de diciembre de 1823; en 1824, al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado recibe por primera vez el nombre de Veracruz, y oficialmente se constituyó como Estado Libre y Soberano de Veracruz. El 10 de julio de 1863, por Decreto se establece que en lo sucesivo pasará a llamarse Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en honor al general y gobernador veracruzano, Ignacio de la Llave y Segura Zevallos; posteriormente, siendo gobernador el licenciado Miguel Alemán Velasco, el Estado cambia su nombre a Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se encuentra dividido en 212 Municipios; la Ley Orgánica del Municipio Libre en su artículo dos, define al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, la cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, es gobernado por un Ayuntamiento y no existe autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Actualmente, la sociedad exige una administración gubernamental eficaz, con el compromiso de ser regida bajo una rendición de cuentas clara y oportuna, que sea capaz de solucionar y atender acertadamente los retos a los cuales se enfrentará durante el período constitucional que le corresponda. El Municipio juega un papel importante dentro de este proceso, ya que es la línea directa de comunicación entre el ciudadano y el gobierno; hoy en día se requiere que la actuación de los Ayuntamientos deba de ser tal, que permita ofrecer resultados de los recursos públicos proporcionados, los cuales contribuyan a alcanzar el bienestar de los habitantes del territorio presidido.

Se busca que la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) permita a la Administración Municipal iniciar un proceso de planeación estratégica adecuada con el propósito de fomentar la participación de sus habitantes para definir el rumbo de su respectivo Gobierno y, con ello, alcanzar el desarrollo, satisfaciendo las demandas sociales expuestas por los habitantes, bajo la normativa señalada.

El PMD se constituye como el hilo conductor de las acciones de gobierno y las políticas públicas que se lleven a cabo para la atención de las necesidades, es una herramienta con personalidad jurídica que orienta e impulsa la participación de todos los actores sociales en el desempeño del buen gobierno.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Como parte de la Fiscalización a la Cuenta Pública 2016, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS) realizó un estudio al Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2014-2017 de 16 Municipios, mismos que fueron seleccionados mediante una muestra, considerando las características de dichos planes, tales como los cuerpos normativos que señalan los principales ordenamientos sobre la Planeación para el Desarrollo en el ámbito municipal, así como los criterios definidos en la Guía Metodológica para la Elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017 (Guía Metodológica), diseñada y emitida por el Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal (INVEDEM) en el febrero 2014; además, se realizó un análisis sobre la instalación y funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (COPLADEVER) y del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

El presente estudio está conformado por 6 apartados; el primero, consta de la conceptualización del proceso de planeación, la relatoría de sus antecedentes en México con el propósito de conocer su evolución, la descripción del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Planeación en el Estado de Veracruz y los aspectos básicos de los PMD, así como el marco normativo bajo el cual se rige el proceso de planeación para el desarrollo.

El segundo apartado, señala la metodología que se utilizó para realizar el estudio de los PMD, indicando, los mecanismos de análisis, la selección de la muestra y la información considerada. El tercer apartado se enfoca en la valoración de los PMD de los Municipios que fueron seleccionados en la muestra, de acuerdo con los criterios señalados en la metodología para cada uno de los componentes que debían incluirse en dichos planes. Para el apartado cuarto, se precisa lo referente a la instalación y funcionamiento de los dos Comités que tienen a cargo el proceso de planeación en el Estado y Municipios: el COPLADEVER y el COPLADEMUN.

Finalmente, en el apartado cinco se incluyen las conclusiones generales del análisis a los PMD y a la instalación de los Comités, mientras que el apartado seis señala las recomendaciones emitidas por el ORFIS, mismas que se plantean con el propósito mejorar la estructura y contenido de los planes, de acuerdo con las áreas de oportunidad identificadas, así como en la incorporación de nuevos elementos que fortalezcan la estructura y contenido de los mismos, obtenidas como resultado de un análisis de buenas prácticas gubernamentales.

3. PLANEACIÓN

3.1. Conceptualización

El concepto de planeación se define como la acción y efecto de planear y planificar, es el resultado del proceso de organizar una tarea simple o compleja teniendo en cuenta factores internos y externos orientados a la obtención de uno o varios objetivos¹; también puede entenderse como la determinación de los objetivos y la elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en un futuro²; es el diseño, elaboración y vinculación de las acciones y recursos para la operación de proyectos, mismas que orientarán a la obtención de resultados particulares en un lapso determinado, por lo que es entendida como una técnica o herramienta, cuya finalidad es plantear y formalizar acciones para la obtención de resultados particulares.

En el ámbito de la Administración Pública se establece como el mecanismo que contribuye a que las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad se desarrollen dentro de un marco de racionalidad, que articula las necesidades con recursos disponibles, conciliando objetivos de diversos sectores sociales³, se centra en la optimización en el uso de recursos y promoción de acciones de mejora o desarrollo en una comunidad, Municipio o ciudad, a fin de atender las necesidades particulares de diverso orden; por ello, la importancia de la coordinación de los tres órdenes de Gobierno para diseñar e implementar estrategias de participación ciudadana en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo; un ejemplo de la planeación se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo, Planes de Desarrollo Estatales y Municipales, el último siendo el interés del presente documento.

A través de los planes de desarrollo, los servidores públicos electos deben identificar de manera objetiva los retos, problemas y necesidades de las comunidades a las que representan, así como establecer los propósitos, objetivos y estrategias que le permitirán hacerles frente, optimizando los recursos de los que disponen, durante el plazo que durarán sus gestiones.

3.2. Antecedentes de la Planeación en México

A continuación, se hace una breve presentación de antecedentes respecto de la planeación en la Administración Pública en México, para identificar el punto de partida de la importancia de este proceso.

El proceso de planeación en el ámbito de la Administración Pública tiene sus antecedentes en la Ley sobre Planeación General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el

¹ Planeación, S. (2017). Significado de Planeación. [online] Significados. Available at: <https://www.significados.com/planeacion/> [Accessed 22 Mar. 2017].

² Thompson, Arthur. Stickland. A.J. (2001). Administración Estratégica: Conceptos y Casos. México: McGraw Hill.

³ Gruintai, María Cristina, 1999, La Planeación Estratégica como herramienta para la modernización del Servicio Público Municipal, Ciudad Universitaria de Nuevo León.

12 de julio de 1930, con el entonces gobierno del Presidente Pascual Ortiz Rubio. Quien, desde que se encontraba en campaña política, en sus discursos exponía la importancia de la planeación, la cual, fortalecería la transformación social al institucionalizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, que atendería las necesidades de las mayorías.

En la exposición de motivos de esta Ley, se establecía un marco normativo para la planeación, regulando su ejecución de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional. Además, señalaba que será necesario contar con un programa definido, basado en estudios previos acerca del desarrollo del país, para tomar medidas administrativas importantes.

El establecimiento de este sistema buscaba orientar y promover las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del proyecto nacional contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El proceso de planeación desde entonces se fue consolidando, al ir sentando las bases y creando las condiciones políticas que han permitido ubicar a la planeación democrática como el eje del quehacer nacional, representando un avance importante.

La Planeación Democrática se señala como un instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de las instituciones, la transparencia a las acciones de gobierno y oriente a la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad.

El establecimiento del Sistema de Planeación daba pie a fortalecer la capacidad de los tres órdenes de Gobierno: federal, estatal y municipal, para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos. Respecto de la organización entre los niveles de Gobierno, la Ley planteaba un esquema de coordinación en el que señalaba la libertad de los Gobiernos estatales y autoridades municipales conforme a sus competencias, de llevar a cabo la planeación en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, teniendo la posibilidad de que el ejecutivo Federal acuerde con los estatales, y mediante estos, con las autoridades municipales, su participación en aquéllos aspectos de planeación nacional que les atañen directamente, al fortalecimiento de las áreas de planeación del desarrollo de los Estados y Municipios. Entre algunos de los objetivos establecidos al expedir la Ley, se manifestaba el de alcanzar un progreso moderno y bienestar colectivo.

Asimismo, la exposición de motivos estimó que la Comisión Nacional de Planeación, siendo un órgano de carácter consultivo, serviría para lograr que el Gobierno tuviera el apoyo de una opinión pública consciente y convencida de los objetivos de mejoramiento social colectivo que pretendía alcanzar el Ejecutivo, además de estimular la iniciativa y cooperación privada y para despertar el interés de los mexicanos en los problemas relacionados con la formación del "Plano Nacional de México".

Además, de acuerdo a una página electrónica publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)⁴ se identificaron una serie de acontecimientos respecto de la evolución del proceso

⁴ Biblioteca Jurídica Virtual. (2011). Boletín Mexicano de Derecho Comparado. 14 de agosto de 2016, de UNAM Sitio web: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

de Planeación en México, los cuales dan una pausa importante dentro del marco de la Administración Pública.

En este sentido, la CPEUM como norma fundamental en nuestro país, señala en su artículo 26 inciso A, lo siguiente:

<<El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. (...) La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.>>

En los siguientes apartados se presenta la integración del Sistema Nacional de Planeación, la vinculación que tienen con los órdenes de Gobierno Estatal y Municipal, con la finalidad de llegar a la planeación municipal, el cual es el interés del presente documento.

3.3. Sistema Nacional de Planeación Democrática

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en la Ley de Planeación Federal en su Capítulo Segundo, señala los aspectos de la Planeación Nacional de Desarrollo, mismos que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de la Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática sirve para guiar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y coordinar sus esfuerzos para lograr la consecución de las Metas Nacionales establecidas en este Plan Nacional de Desarrollo (PND), en este caso el PND 2013-2018, desde una perspectiva nacional, regional y de cooperación interinstitucional. En línea con el PND 2013-2018, los programas que de éste emanen deberán ser sujetos de medición y seguimiento, por lo que es importante la coordinación con los Estados y estos a su vez, con los Municipios.

En relación con lo anterior, se presenta lo referente a la Planeación en el Estado de Veracruz.

3.4. Planeación en el Estado de Veracruz

En el Estado de Veracruz se cuenta con la Ley de Planeación en la que se asienta la instalación de un Sistema de Planeación Democrática Estatal y señala la coordinación mediante convenios de la participación de Veracruz, en la planeación nacional del desarrollo.

Además, se fijan objetivos, estrategias, acciones, metas, prioridades y programas de ejecución, del desarrollo integral del Estado. De igual manera, el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, son responsables de conducir, en el área de sus competencias, la planeación del desarrollo, con la participación democrática de los grupos sociales y privados, de conformidad con lo dispuesto por la normativa establecida.

Establece que el sistema contará con la siguiente estructura institucional:

- Dependencias estatales y municipales responsables de la formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Subcomité de Planeación para el Desarrollo Metropolitano Municipal
- Comités de Planeación Municipal como foros de consulta en las diferentes etapas del proceso de planeación.

Dentro de este proceso, se establece que a nivel estatal el sistema se plasmará en el Plan Estatal de Desarrollo, entre otros, y a nivel municipal en los Planes Municipales de Desarrollo.

A continuación, se presenta lo relacionado con la integración del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz.

3.5. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz

El Gobierno del Estado mediante Decreto número 42 de fecha 8 de mayo de 1981, creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (COPLADEVER), con fundamento en la Ley número 52 de Planeación, de fecha 20 de enero de 1987.

El COPLADEVER es la instancia de planeación gubernamental que permitirá sincronizar las actividades de coordinación entre los tres órdenes de Gobierno y concretar la participación de la sociedad en las diferentes fases del proceso, al establecer objetivos, políticas, estrategias, prioridades y convenios que permitan alcanzar los objetivos y metas del desarrollo del Estado de Veracruz.

Es un organismo público dotado de personalidad jurídica, encargado de impulsar la formulación, instrumentación, evaluación y actualización del Plan Veracruzano de Desarrollo, y los programas que de él se deriven, buscando compaginar los esfuerzos que realicen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, según sea el caso, en las etapas de planeación, formulación y evaluación, así como en la ejecución de acciones, programas, obras y prestación de servicios públicos, coadyuvando en la colaboración con los diversos sectores de la sociedad, así como los planteamientos y propuestas de las instituciones y grupos sociales, buscando congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo; esto, mediante Gaceta número 263 de fecha 24 de agosto de 2011, en el que la Secretaría de Finanzas y Planeación emite el acuerdo por el que se emiten los "Lineamientos que establecen los criterios para coordinar el COPLADEVER".

Para interés del presente análisis se procede a revisar lo referente a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

3.6. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

Lo que respecta a los Municipios en el Estado de Veracruz, básicamente en la Ley Orgánica del Municipio Libre, en su artículo 191 señala que <<El Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal es un órgano de participación ciudadana y consulta, auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, integrado por ciudadanos distinguidos y organizaciones sociales, representativas de los sectores públicos, social y privado del Municipio, designados por el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal>>.

Se observa la obligación que existe por parte de los Ayuntamientos para la creación del COPLADEMUN, una vez instalado el Comité, es el punto de partida del proceso de planeación que debe realizar el Ayuntamiento con la finalidad de conocer las necesidades de la población y atenderlas adecuadamente.

Dentro de las atribuciones que tiene el COPLADEMUN es proponer al Ayuntamiento mecanismos, instrumentos y acciones para la formulación, aplicación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Es por ello, que se presenta a continuación lo relacionado con los Planes Municipales de Desarrollo, que es la finalidad del presente documento.

3.7. Planes Municipales de Desarrollo

El Plan Municipal de Desarrollo (PMD), es un documento de planeación estratégica en el que se expone un esquema de trabajo que elabora el Ayuntamiento, resultado de la aplicación del proceso de planeación, en el que se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción que se llevarán a cabo para satisfacer las necesidades detectadas en el diagnóstico aplicado.

De acuerdo a lo señalado en la Ley de Planeación del Estado de Veracruz, artículo 26 se establece que en los Planes Municipales de Desarrollo, se <<precisará los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo municipal, debiendo contener las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinando los órganos responsables de su ejecución y el conjunto de las actividades económicas, sociales, deportivas y culturales a desarrollarse, las cuales deberán ser diseñadas conforme a las leyes y reglamentos de la materia, en congruencia con el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente>>.

El Municipio es la instancia de gobierno más cercana a sus habitantes, la colaboración y disposición de los servidores públicos municipales representan un aspecto importante para el proceso de planeación, ya que, para la construcción del diagnóstico del plan, requiere de la interacción con la población, con el fin de reconocer las áreas de mejora, detectar las oportunidades, amenazas y ubicar las fortalezas, para posteriormente ser atendidas. Los planes promoverán el desarrollo integral de los Municipios y sus capacidades institucionales, al otorgar los recursos públicos generados y proporcionados, de acuerdo con las necesidades detectadas.

La planeación estratégica en los Municipios es la guía para la administración municipal, organizan acciones para generar condiciones que favorezcan su desempeño institucional, haciendo un buen uso de los recursos públicos, para beneficio de sus habitantes.

Para fines de la revisión, se precisa que los PMD del período 2014-2017 son el objetivo del presente estudio, estos se encuentran bajo la directriz a nivel Federal del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018; a nivel Estatal, se alinean con el Plan Veracruzano de Desarrollo 2011-2016.

Dentro de los tres niveles de Gobierno se presentan documentos que reflejan este proceso, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, Planes Sectoriales, Estatales, Municipales y los que se deriven, contar con una planeación es necesaria en cada uno de los niveles, es la vía más segura para concretar las etapas del proceso de planeación y cumplir los objetivos propuestos, sobre todo el cumplimiento de objetivos, estrategias y líneas de acción, donde el fin último es crear un valor público a favor de los habitantes, atender las necesidades detectadas, ya sea en el ámbito educativo, de salud, de alimentación, de seguridad, de bienes y servicios etc.

El COPLADEMUN es el Comité en el que recae la elaboración de los planes, al ser el responsable de proponer al Ayuntamiento acciones para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo.

A continuación, se presenta el marco normativo identificado para la elaboración de los planes municipales de desarrollo, ya que es el objetivo principal del presente documento.

3.8. Marco Jurídico

La finalidad de este apartado es identificar los fundamentos legales para llevar a cabo la planeación en el Estado y definir las obligaciones que tienen los Municipios para la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo.

La normativa que fue analizada para la elaboración del estudio se fundamenta en los siguientes documentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Planeación Federal
- Constitución Política del Estado de Veracruz
- Ley de Planeación Estatal
- Ley Orgánica del Municipio

Esta normativa se refiere a la elaboración de los PMD, misma que se encuentra organizada con base en cuatro perspectivas de análisis, que se refieren a los siguientes criterios relacionados con:

- Planeación: se refiere a la normativa que obliga la ejecución de procesos o procedimientos para cumplir con la elaboración del PMD.
- Alineación: señala la obligación de considerar los planes emitidos por el Estado y la Federación, con el propósito de doblar esfuerzos y evitar duplicidad de actividades, propiciando a la coordinación entre los órdenes de gobierno.

- Presupuestación: se trata de los criterios generales que los municipios deberán atender en materia de asignación de los recursos que habrán de utilizarse para la consecución de los fines establecidos en los PMD, a través de la integración de los presupuestos respectivos.
- Contenido: hace referencia a los aspectos que se deben de considerar en la integración y estructura de los PMD.

Cuadro Número 1. Normativa para la elaboración de los PMD

Documento	Planeación	Alineación	Presupuestación	Contenido
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Art. 25 Art. 26	Art. 115		
Ley de Planeación Federal	Art. 2	Art. 33 Art. 34, Frac. II		
Constitución Política del Estado de Veracruz	Art. 8 Art. 75 Art. 49	Art. 31 Art. 28		
Ley de Planeación Estatal	Art. 3 Art. 4 Art 7, Frac. I Art. 8, inciso a) Art. 9, Frac. VI, inciso a), b), c) Frac. II inc. a) Art. 29 Art. 30		Art. 26 Art. 33	Art. 26 Art. 27
Ley Orgánica del Municipio Libre	Art. 35, Frac. IV Art. 191 Art. 192 Art. 193			Art. 196 Art. 201
MEPMD 2014-2017: Metodología para la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo 2014-2017 en el Estado de Veracruz	Es un medio de planeación estratégica que, con base en la metodología de marco lógico: • Establece con claridad el objetivo de los programas y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial; • Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad; • Incorpora indicadores que miden la consecución de los objetivos y resultados, y que son referente para el seguimiento y la evaluación; • Considera los riesgos y contingencias que podrían afectar el desempeño de los programas.			Define el problema. Identificación de los involucrados. Análisis del Problema. Definición del objetivo. Selección de alternativa. Elaboración de Matriz de Indicadores.

Fuente: Elaborado por el ORFIS con base en la normativa revisada.

Una vez identificado el marco jurídico, se procedió a establecer la selección de los Municipios analizados.

4. METODOLOGÍA

4.1. Mecanismo de Análisis

Para llevar a cabo el análisis sobre la pertinencia de los PMD 2014-2017 de los Municipios seleccionados, se utilizó como base de referencia la Guía Metodológica para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017 (Guía Metodológica) emitida por el Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal (INVEDEM), en febrero de 2014.

La Guía Metodológica consideró una estructura por apartados, con la cual se esperó homogeneizar la elaboración de los PMD 2014-2017, en cada uno de los 212 municipios que conforman el Estado de Veracruz; dicha estructura está integrada por 12 apartados que se enumeran a continuación:

- 1 Presentación (Portada).
- 2 Introducción (Mensaje del Alcalde).
- 3 Diagnóstico (FODA).
- 4 Demandas sociales.
- 5 Objetivos.
- 6 Políticas.
- 7 Estrategias.
- 8 Lineamientos estratégicos sectoriales.
- 9 Programas y metas.
- 10 Programación-presupuestación.
- 11 Instrumentación, seguimiento y evaluación.
- 12 Anexos estadísticos y cartografía municipal.

Para cada uno de estos apartados, la Guía Metodológica definió una serie de directrices que los Municipios debían seguir para desarrollar sus PMD 2014-2017, uniformizando tanto su estructura como su contenido; en este sentido, el presente estudio centró su análisis en la comparación de los elementos y criterios establecidos en la Guía Metodológica, con los planes generados por los Municipios seleccionados; lo anterior con la finalidad de proponer recomendaciones que propicien la generación de este tipo de planes en futuras oportunidades.

Adicionalmente, se verificó que los PMD 2014-2017 se hubieran generado con base en los criterios normativos más importantes en materia de planeación para el desarrollo; de manera particular se consideró la instalación y funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz (COPLADEVER), para lo cual, se analizó información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) del Poder Ejecutivo estatal, así como de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) de los Municipios seleccionados.

4.2. Muestra

Con base en criterios de muestreo no probabilístico, fueron seleccionados 16 Municipios de los 212 que integran al Estado de Veracruz.

Los Municipios seleccionados se enlistan a continuación:

- Alvarado
- Apazapan
- Atzalan
- Boca del Río
- Coatzacoalcos
- Comapa
- Córdoba
- La Perla
- Minatitlán
- Orizaba
- Papantla
- Poza Rica de Hidalgo
- Tomatlán
- Tuxpan
- Veracruz
- Xalapa

4.3. Información Analizada

En lo que respecta al análisis sobre las características de los PMD 2014-2017, así como de la instalación y funcionamiento de los COPLADEMUN, el ORFIS solicitó a cada uno de los Municipios seleccionados la información siguiente con su correspondiente evidencia documental:

- PMD 2014-2017.
- Información que se utilizó para la elaboración del diagnóstico con el que se determinaron las necesidades a cubrir con el PMD 2014-2017.
- Actas de sesión o documento análogo en donde se asentó el registro de las sesiones de COPLADEMUN.
- Información y documentación correspondiente a la instalación y funcionamiento del COPLADEMUN.
- Convenios o documentos con el que se compruebe la participación del Municipio en el proceso de Planeación de Desarrollo del Estado.

En lo que respecta a la instalación y funcionamiento del COPLADEVER, el ORFIS solicitó la cooperación de la SEFIPLAN para proporcionar información siguiente:

- Documentación correspondiente a la instalación y funcionamiento del COPLADEVER.
- Convenios de coordinación celebrados entre el Estado y la Federación en materia de planeación nacional para el desarrollo, vigentes desde 2014 y hasta 2016.
- Convenios de coordinación con los Municipios mediante los cuales el Estado haya participado en el proceso de generación de los planes municipales de desarrollo, vigentes desde 2014 y hasta 2016.

5. ANÁLISIS DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO 2014-2017

El presente estudio se centra en la estructura y contenido de los PMD, con la finalidad de identificar áreas de oportunidad en su contenido, para posteriormente emitir recomendaciones que permitan perfeccionar su elaboración y ejecución.

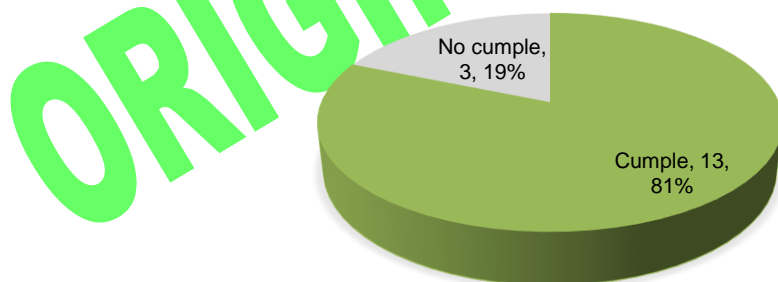
En los apartados siguientes se incorporan los resultados del análisis para cada uno de los 12 apartados señalados en la Guía Metodológica.

5.1. Presentación (Portada)

Este apartado, se define como la carta de presentación mediante la cual, se inicia por transmitir la calidad del trabajo, en el que se sugiere colocar datos que identifiquen al Municipio, tales como el nombre, escudo o logo, imágenes representativas, así como el período correspondiente de la administración.

Del análisis a los PMD 2014-2017 de los 16 Municipios de la muestra se identificó lo siguiente:

Gráfica Número 1: Análisis de la Presentación (Portada)



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Municipios seleccionados mediante la muestra.

Se observa que 13 (81%) de los Municipios cumplen con este apartado, mientras que 3 (18%) no cumplen con este requerimiento; asimismo, se identificó que los documentos que incluyeron este apartado emplearon el nombre, escudo e imágenes representativas del Municipio, así como el período de la administración.

5.2. Introducción

La Guía Metodológica señala que los PMD 2014-2017, deben incluir el apartado “Introducción”; sin embargo, no especifica el contenido que debe de considerar.

De acuerdo con la información presentada por los Municipios, se identificó que los 16 que fueron seleccionados (100%) cumplen con este requisito; sin embargo, existe una variación respecto a su denominación, ya que 11 (73%) lo citan como “Presentación”, 4 (27%) como “Mensaje del Alcalde”, mientras que 1, sí lo denomina como “Introducción”.

Gráfica Número 2: Análisis de la Introducción



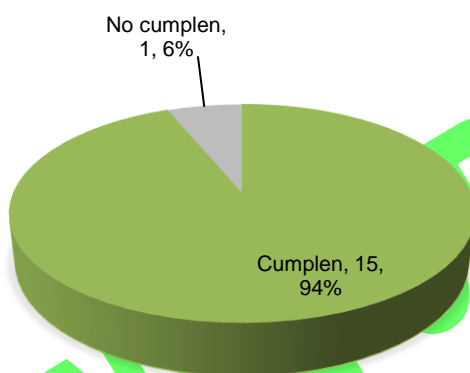
Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Municipios seleccionados mediante la muestra.

5.3. Diagnóstico

La Guía Metodológica define al apartado de Diagnóstico como <<el estudio de la situación real del Municipio, y nos sirve para conocer las condiciones de nuestro territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo, esto permitirá obtener información básica del Municipio que estamos presidiendo, en aspectos tales como: medio físico, recursos naturales, población, actividades económicas, infraestructura urbana y de servicios públicos, desarrollo social y ecología, organización y administración municipal, aspectos jurídicos, aspectos hacendarios y presupuestales>>.

Por lo que, se procedió a analizar la información presentada en los PMD 2014-2017, identificando que 15 Municipios (94%) incluyeron un apartado de Diagnóstico y solo 1 (6%) no lo desarrolló.

Gráfica Número 3: Análisis del Diagnóstico



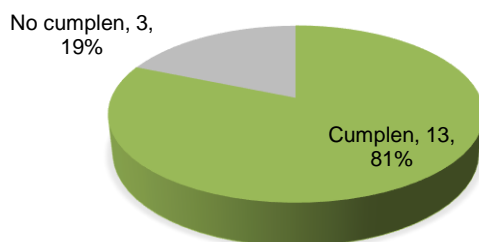
Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

5.4. Demandas Sociales

De acuerdo a la Guía Metodológica el apartado de las Demandas Sociales refleja <<las peticiones y sugerencias que hemos recibido de la población que habita o radica en nuestro Municipio y que hemos recabado en campaña, foros, consultas y audiencias, antes y durante nuestro ejercicio de gobierno>>.

Con la revisión a los PMD, se identificó lo siguiente:

Gráfica Número 4: Análisis de las Demandas Sociales



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

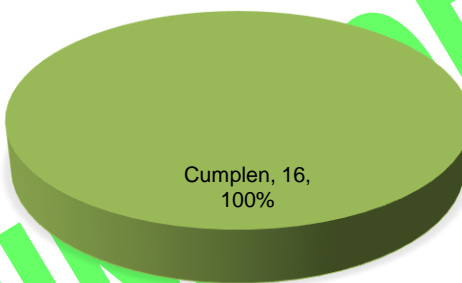
Como se muestra en la gráfica anterior, 13 Municipios (81%) cumplen con la presentación de este apartado; de igual manera, se identificó que 10 Municipios que consideraron este proceso fue mediante foros de consulta y 3 en las campañas políticas.

5.5. Políticas

La Guía Metodológica lo define como <<las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan y constituyen los ordenamientos elementales que garantizan su éxito. Por ejemplo: política de desarrollo urbano planificado, desarrollo rural integral, etc.>>

Del análisis a la información presentada en los Planes Municipales de Desarrollo, se identificó lo siguiente para este apartado:

Gráfica Número 5: Análisis de las Políticas



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

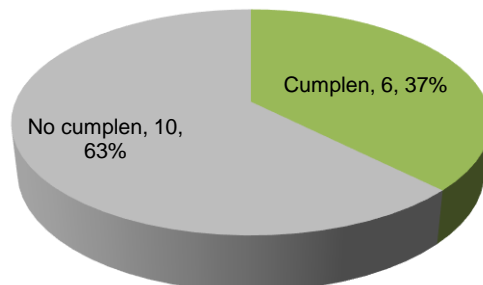
Se identificó que los 16 (100%) Municipios presentaron el apartado de Políticas, en este sentido, se logró reconocer que se denominan, Ejes rectores, Ejes de Desarrollo o Políticas, no obstante, la información presentada para cada apartado corresponde a lo establecido para su elaboración.

5.6. Objetivos

De acuerdo con la Guía Metodológica, se establece que los objetivos son <<aquellas situaciones o condiciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo proyectado en un determinado período. Los objetivos se establecen con base en las necesidades detectadas (los diagnósticos)>>.

Por lo que se procedió a revisar los planes, identificando lo siguiente:

Gráfica Número 6: Análisis de los Objetivos



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

De la revisión a los 16 PMD, se identificó que 15 municipios (94%) consideraron el apartado de Objetivos; sin embargo, sólo 6 municipios (37%) desarrollaron sus objetivos adecuadamente, mientras que en 9 (56%) se encontraron errores recurrentes.

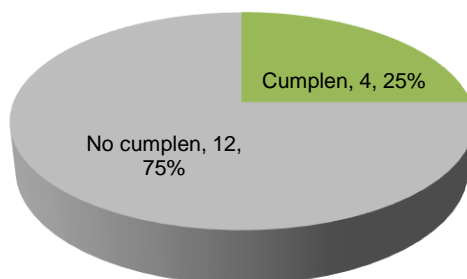
Además, se identificó que 5 Municipios presentan objetivo general; 2 objetivos específicos; 1 objetivo estratégico; 1 particular; y 7 lo manejan como un solo objetivo para todo el plan, lo cual es incorrecto, ya que se deben establecer objetivos por cada política establecida.

5.7. Estrategias

De acuerdo con la Guía Metodológica las estrategias se definen como <<el conjunto de acciones que se llevarán a cabo para instrumentar una política. Por ejemplo: orientación del crecimiento de las poblaciones, promoción de industrias rurales.>>

Con la revisión a los PMD 2014-2017, se logró identificar lo siguiente:

Gráfica Número 7: Análisis de las Estrategias



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

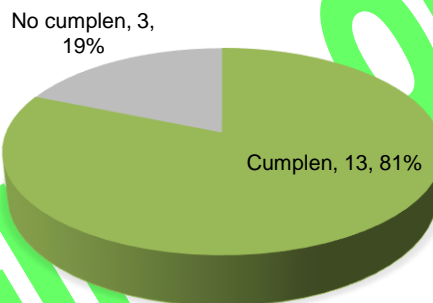
De los 16 PMD, se encontró que 14 municipios (88%) consideraron el apartado de Estrategias; sin embargo, como se observa en la gráfica anterior, únicamente 4 municipios (25%) desarrollaron sus estrategias adecuadamente.

5.8. Líneas de Acción

De acuerdo con la Guía Metodológica, las Líneas de Acción se señalan como <<la parte más pequeña de las acciones que se llevan a cabo para cumplir los proyectos de un programa o subprograma; consisten en la ejecución de ciertos trabajos en fechas previamente establecidas, a cargo de una unidad responsable, mediante la utilización de recursos humanos, materiales y financieros>>.

En este sentido, se analizó la información proporcionada por los Municipios, identificándose lo siguiente:

Gráfica Número 8: Análisis de las Líneas de Acción



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

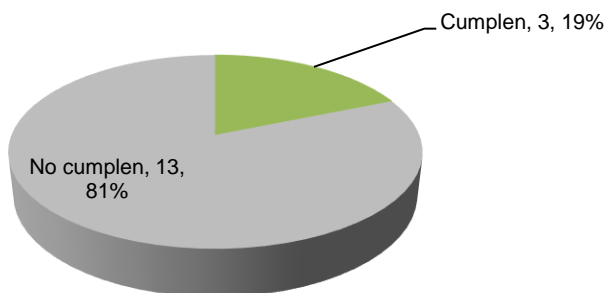
De la revisión a los 16 PMD, se identificó que 14 municipios (88%) consideraron el apartado de Líneas de Acción y 2 no lo hicieron (12%); por su parte, de aquellos que si incluyeron este apartado, se identificó que 13 (81%) si desarrollaron adecuadamente sus estrategias, mientras que para un municipio se consideró que este apartado no fue desarrollado de manera adecuada.

5.9. Programación y Presupuestación

La Guía Metodológica establece que <<son las actividades que se señalan a realizar cada año, tomando en cuenta los recursos estimados con base a los presupuestos de egresos de años anteriores y son canalizados a obras>>.

Con el análisis a la información, se identificó lo siguiente para la sección de Programación y Presupuestación:

Gráfica Número 9: Análisis de la Programación y Presupuestación



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

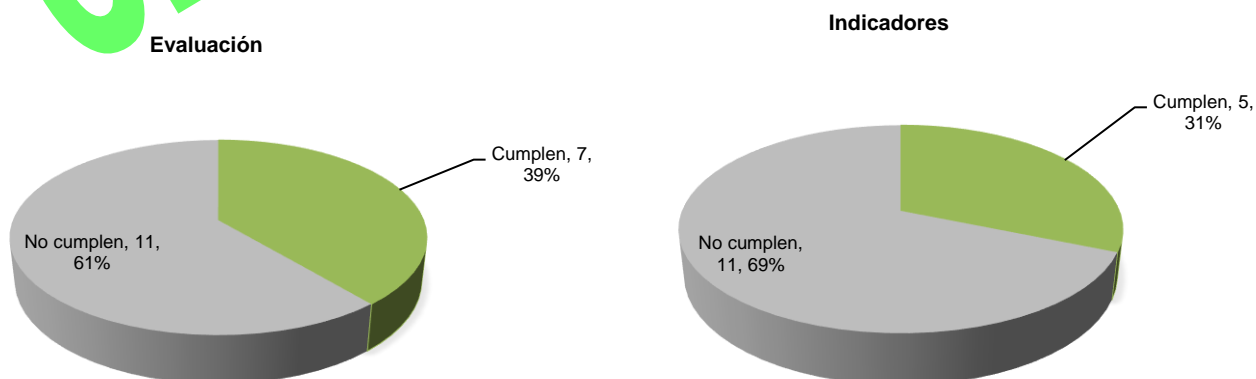
Se identificó que 3 Ayuntamientos (19%) consideran en el PMD la presupuestación y programación de los recursos que se van a utilizar para las gestiones establecidas; sin embargo, uno de ellos solo considera presupuestación.

5.10. Mecanismos de Evaluación (Indicadores)

De conformidad con la Guía Metodológica, se establece que <<en esta etapa del Plan se definirán los responsables para la instrumentación, el seguimiento y la evaluación, de manera que garantice un buen cumplimiento>> tomando en cuenta <<las necesidades y opiniones de la comunidad, ya que de esta manera se establece una mayor vinculación entre la comunidad y las autoridades y se logra que las soluciones planteadas por el Ayuntamiento sean congruentes con los problemas a atender>>.

Con el análisis a la información, se identificó lo siguiente para este apartado:

Gráfica Número 10: Análisis de Mecanismos de Evaluación (Indicadores)



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra



De acuerdo con análisis realizado, se determinó que de los 16 Ayuntamientos, 7 (39%), consideran en el Plan Municipal de Desarrollo un apartado que considera la Evaluación; y de estos solo 2 (15%) establecen el uso de indicadores.

5.11. Publicación en Gaceta Oficial del Estado

Con fundamento en el artículo 9, fracción VI, inciso c) de la Ley de Planeación del Estado de Veracruz, se establece que <<La competencia, en materia de planeación se distribuye conforme a lo siguiente:

- (...)
- IV. A los ayuntamientos del Estado, les compete:
- (...)
- c) Aprobar, ejecutar y publicar el Plan Municipal de Desarrollo.>>

Asimismo, en su artículo 26 se indica que <<Los Planes Municipales de Desarrollo de cada uno de los Municipios del Estado deberán elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo improrrogable de cuatro meses, contado a partir de la fecha de la toma de posesión de los Ayuntamientos respectivos, y su vigencia no excederá del período que les corresponda. Antes de publicarse en la Gaceta Oficial del estado, los Ayuntamientos remitirán su Plan Municipal de Desarrollo al Congreso del Estado, a efecto de que éste proceda conforme con lo previsto por el artículo 9 fracción VI inciso b) de esta Ley.>>

Derivado de lo anterior, se verificó que de los 16 Municipios seleccionados mediante la muestra, solo 7 de ellos publicaron los PMD dentro del período señalado por la Ley de Planeación, además, se identificaron inconsistencias al existir diferencia entre lo publicado por la Gaceta Oficial del Estado, y lo presentado por los Ayuntamientos al ORFIS.

Cuadro Número 2: Publicación en Gaceta Oficial del Estado

Municipios revisados	Municipios que publicaron en Gaceta del Estado	Fecha de Publicación	Municipios que presentan inconsistencias
16	7	30 de abril de 2014	3

Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los Ayuntamientos seleccionados y lo publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

6. INSTALACIÓN DE LOS COMITÉS

De acuerdo a la Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se estipula la instalación del COPLADEVER y COPLADEMUN, ya que éstos permitirán que el proceso de Planeación del Estado se consolide con el propósito de satisfacer las necesidades de la población, así como la vinculación entre los tres órdenes de Gobierno. Por lo que a continuación, se presenta el análisis a la información proporcionada por la SEFIPLAN y los 16 Municipios seleccionados, respecto de la creación e instalación de los comités.

6.1. Instalación del COPLADEVER

La Ley de Planeación del Estado de Veracruz en su Capítulo II, establece la organización y el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, señala la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado; asimismo, apunta que la competencia en materia de planeación le corresponde al Gobernador del Estado. En este sentido, establece que al Comité le compete coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas que de él se deriven, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Federal, de los Gobiernos Municipales, así como los planteamientos y propuestas de las instituciones y grupos sociales a que se refiere el artículo 10 de la Ley de Planeación.

Además, en el artículo 9, fracción II, de la misma Ley, señala que a la SEFIPLAN le concierne <<Coordinar y elaborar el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se deriven, con apoyo y participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, integradas en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Veracruz-Llave.>>

En Gaceta Oficial del Estado de fecha 24 de agosto de 2011, expone el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos que establecen los criterios para coordinar el COPLADEVER, señalando que en el reglamento interior de la SEFIPLAN, el Subsecretario de Planeación le corresponde coordinar el COPLADEVER conforme a los lineamientos y directrices que determine el Secretario de Finanzas y Planeación; asimismo, mediante Acuerdo del C. Gobernador del Estado publicado en la Gaceta Oficial del Estado 420, de fecha 31 de diciembre de 2010, se autoriza al C. Secretario de Finanzas y Planeación del Estado para celebrar convenios en el ámbito de su competencia.

En este sentido, con la información solicitada a la SEFIPLAN, se identificó mediante las actas la instalación del COPLADEVER en el año 2011, mismo que fue presidido por el entonces Gobernador del Estado, cumpliendo con lo establecido en la Ley de Planeación; además, presentaron actas que informan del funcionamiento del Comité durante los periodos 2012 y 2016, detectando falta de evidencia durante los años 2013, 2014 y 2015. Sin embargo, con la revisión al portal electrónico de la SEFIPLAN se identificó que existe evidencia de minutas de trabajo relacionadas con el COPLADEVER para el período 2013-2015.

En relación con información que acredite la ejecución de convenios de coordinación con la Federación en el que se manifieste la participación del Estado de Veracruz en la planeación nacional durante el periodo 2014-2016, la SEFIPLAN no presentó evidencia.

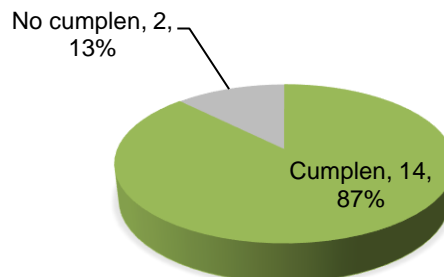
De igual forma, la SEFIPLAN no presentó evidencia de convenios de coordinación con los Municipios, en el que participe en la planeación de los PMD 2014-2017. Sin embargo, se reconoció que en el portal electrónico de la SEFIPLAN existen dos minutas de reunión de trabajo con fechas 29 de octubre y 6 de noviembre de 2014, en el que establecen la creación de un subcomité que permitirá entablar relaciones permanentes con los Municipios para fortalecer las relaciones en los tres órdenes del Gobierno, en este sentido no se identifica la consolidación de dicho comité ya que no hubo evidencia de sesiones de trabajo en fechas posteriores; y de acuerdo a las fechas de las minutas se logra identificar que no existió participación y coordinación entre la SEFIPLAN y Municipios para la elaboración de los PMD 2014-2017, ya que la presentación de estos debe ser en los primeros cuatros meses de la Administración, como lo señala la normativa.

6.2. Integración de COPLADEMUN

La Ley de Planeación del Estado de Veracruz, en su artículo 9, fracción VI, inciso a) señala que, a los Ayuntamientos del Estado les compete <<Presidir y conducir el Comité de Planeación Municipal, por conducto de su respectivo Presidente Municipal.>> En el mismo artículo, fracción VIII, inciso a), se establece que los comités deben <<Coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la Administración Pública Municipal, Estatal y Federal, así como los planteamientos y propuestas de las instituciones y grupos sociales, buscando su congruencia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo.>>

Con la finalidad de verificar que los Ayuntamientos integraran el Comité de Planeación Municipal (COPLADEMUN), se solicitó información a los 16 Municipios que respaldarán dicha acción, de lo cual se identificó lo siguiente:

Gráfica Número 11: Análisis de la Integración del COPLADEMUN

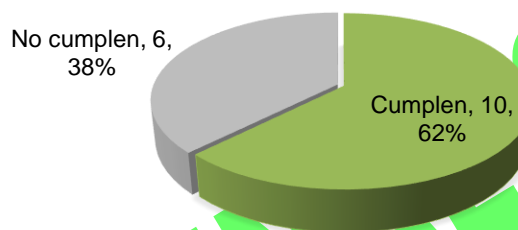


Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

De los 16 Municipios, se verificó que 14 (87%) Ayuntamientos presentaron información que acredita la creación o instalación del COPLADEMUN; sin embargo, de los 14 Ayuntamientos, 8 crearon el comité en un período oportuno, puesto que algunos fueron instalados en ejercicios posteriores 2015, 2016 o 2017, lo que demuestra que no se cumple con lo establecido en la Ley de Planeación, al no coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.

En relación con lo anterior, se solicitó documentación que avale actas de sesión donde se asiente el registro de las sesiones del COPLADEMUN, con la revisión a la información se identificó lo siguiente:

Gráfica Número 12: Análisis de la Integración del COPLADEMUN

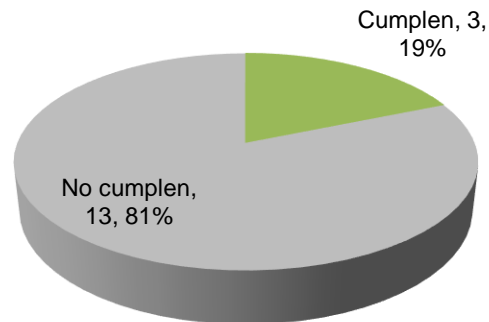


Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

La Información presentada por parte de los Ayuntamientos indica que 10 (62%) Ayuntamientos anexaron actas de sesión que se relacionan con actividades del COPLADEMUN; de estos, 3 (19%) presentan únicamente actas que aprueban el PMD, y los 3 (19%) restantes acreditaron que el Comité realiza sesiones de forma constante.

Respecto de la información que se utilizó para la elaboración del diagnóstico con el que se determinaron las necesidades a cubrir el PMD, se solicitó información que demostrará esta labor, con la revisión, se identificó lo siguiente:

Gráfica Número 13: Análisis de la Integración del COPLADEMUN



Fuente: Elaborado por el ORFIS, con información presentada por los 16 Ayuntamientos seleccionados mediante la muestra

De los 16 Ayuntamientos, únicamente 3 (19%) presentaron información que utilizaron para la elaboración del diagnóstico, la evidencia consiste en la aplicación de encuestas acerca de situaciones que presenta el Municipio y necesidades por parte de los habitantes.

ORIGINAL ORFIS

7. RECOMENDACIONES

7.1. Benchmarking

Con la finalidad de sugerir acciones de mejora a los Municipios se analizaron los documentos metodológicos similares a la Guía Metodológica local, correspondientes a los Estados de Puebla y de México, los cuales consideran información que detallan aspectos importantes sobre la elaboración de los PMD; a continuación, se precisa la información identificada, derivada de una comparación a la estructura y contenido de los mismos:

Cuadro Número 3: Guías Metodológicas para la Elaboración del PMD

Guías Metodológicas para la Elaboración de PMD		
Veracruz (2014-2017)	México 2016-2018	Puebla 2014-2018
Presentación (Portada)		
Introducción (Mensaje del Alcalde)	Objetivo General (Comentar la importancia del PDM) Mensaje del gobierno y compromiso político Marco Legal Misión Visión	Mensaje del Presidente Municipal Introducción Marco Jurídico Misión Visión
Diagnóstico (FODA)	Diagnóstico por Pilares Temáticos y Ejes Transversales	Análisis del entorno
Demandas sociales.	Demanda Social	Participación Ciudadana
Políticas.	Pilares Temáticos	Ejes de Gobierno
Objetivos.	Objetivos	Objetivos
Estrategias.	Estrategias	Estrategias
Lineamientos estratégicos sectoriales		
Programas y metas	Líneas de acción	Líneas de acción o proyectos Metas
	Indicadores	Indicadores
	Contexto Nacional y Estatal 2015	Alineación a los instrumentos de Planeación
Programación-presupuestación	Procesos de Programación, presupuesto y control de la gestión municipal.	Programas responsables y plazos de ejecución
Instrumentación, seguimiento y evaluación	Evaluación del Plan	Seguimiento y Monitoreo
Anexos estadísticos y cartografía municipal.		Glosario

Fuente: Elaborado por el ORFIS con base en Guías Metodológicas del Estado de Veracruz, Puebla y Estado de México.

En relación con lo anterior, se identifica que la Guía Metodológica que emitió el INVEDEM para el periodo 2014-2017, respecto de la estructura y contenido contribuyen al logro de un documento adecuado en el que se plasma la situación del Municipio, al señalar las actividades que realizará, así como su contribución a conocer el avance de las mismas para satisfacer las necesidades detectadas. Es por ello, que derivado del análisis realizado a las Guías de los Estados de México y Puebla, el ORFIS emite información que complementa el contenido de la Guía Metodológica con información oportuna, al describir cada uno de los apartados el proceso de elaboración, lo cual facilitará a los ayuntamientos la elaboración de los PMD, misma que pudiera ser considerada para la elaboración de estos planes en futuras ocasiones propiciando la mejora en el proceso de planeación, respecto de los PMD.

7.2. Estructura Sugerida por el ORFIS

En este apartado, se presenta una propuesta de estructura del PMD, misma que fue utilizada para llevar a cabo la revisión de dichos planes en los 16 Municipios seleccionados en la muestra.

Esta estructura fue establecida considerando tanto los aspectos señalados en la Guía Metodológica del INVEDEM, como los elementos, modelos y esquemas más relevantes identificados en sus símiles para los estados de Puebla y de México; además, de considerar lo relativo al PbR; esta estructura se definió con el propósito de precisar el contenido de cada uno de los apartados que debieran integrar un PMD, así como de utilizarla como mecanismo para la valoración sobre la pertinencia de los PMD definidos por los 16 Municipios de la muestra.

La estructura propuesta por el ORFIS se integra por 16 apartados, que para su mejor esquematización, se presentan en un cuadro comparativo con los elementos definidos en la Guía Metodológica del INVEDEM.

Cuadro Número 3: Estructura sugerida por el ORFIS

Guía Metodológica para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017		Propuesta del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz	
1.	Presentación (portada)	1.	Portada
2.	Introducción (mensaje del alcalde)	2.	Introducción
		3.	Marco Normativo
		4.	Alineación Federal y Estatal
		5.	Misión
		6.	Visión
3.	Diagnóstico	7.	Diagnóstico
4.	Demandas sociales	8.	Demandas Sociales
5.	Objetivos	9.	Objetivos
6.	Políticas	10.	Políticas
7.	Estrategias	11.	Estrategias
8.	Lineamientos estratégicos sectoriales	12.	Líneas de Acción
9.	Programas y metas (Obras)		
10	Programación-presupuestación	13.	Programación y Presupuestación
11	Instrumentación, seguimiento y evaluación.	14.	Mecanismos de Evaluación
12	Anexos estadísticos y cartografía municipal	15.	Anexos
13	Formulación y Aprobación	16.	Formulación y aprobación

Fuente: Elaborado por el ORFIS.

Es necesario resaltar que el sustento principal que emite el ORFIS, se localiza en el contenido para realizar cada uno de los apartados, mismos que se presentaran en la siguiente sección de Recomendaciones.

7.3. Recomendaciones por Apartados

Con la finalidad de cumplir con la normativa establecida para llevar a cabo el proceso de Planeación en el Estado y los Municipios, así como la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo, se propone considerar las presentes recomendaciones, ya que permitirán contribuir a la elaboración oportuna de los PMD, la información que se presenta a continuación fue a partir de la ubicación de áreas de mejora en algunos apartados señalados en la Guía Metodológica, así como lo sugerido por el ORFIS, los cuales se enlistan a continuación:

7.3.1. Introducción

Para este apartado, se sugiere que debe contener el mensaje del alcalde mediante el cual, se expone el fin de la elaboración del PMD, la justificación de la aplicación de la planeación estratégica; además de describir los componentes que conforman a los PMD, se sugiere que la introducción considere de manera sintética y concreta los siguientes aspectos:

- El compromiso que adquiere la administración con la población.
- Los retos que enfrenta el Municipio.
- Un bosquejo de los objetivos, metas, estrategias o líneas de acción más importantes, definidos en el PMD.
- La alineación con otros documentos de planeación para el desarrollo a nivel nacional y estatal.
- La manifestación sobre la aplicación de la planeación estratégica en la construcción del PMD.
- Planteamiento del uso de información recabada en consultas realizadas en campañas políticas.
- Explicación de la estructura del documento.

7.3.2. Marco Jurídico

Se recomienda que se incluya en la estructura del plan, un apartado denominado Marco Jurídico, asentando de forma general y descriptiva la normatividad que obliga a la elaboración del PMD, así como la importancia de la ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo.

Es importante señalar, que esta propuesta surge debido a que la Guía Metodológica local no señala formalmente al Marco Jurídico como uno de los elementos del PMD; sin embargo, hace referencia de las bases legales más importantes sobre la elaboración e integración de dicho plan, por lo que se recomienda considerar la normativa señalada en dicha guía, así como aquellos ordenamientos que, a criterio de los Municipios, incidan en la planeación para el desarrollo y en la integración del PMD.

7.3.3. Misión

Al igual que el apartado de Marco Normativo, la Guía Metodológica no establece a la Misión como un apartado en la estructura de los PMD; sin embargo, si señala su definición y su importancia en el proceso de planeación municipal.

De esta forma, con relación a lo señalado en la Guía Metodología, se sugiere a los Municipios definir su Misión, considerando las siguientes preguntas orientadoras:

- ¿Quiénes somos?
- Se trata de la ubicación de la identidad de la institución municipal. No necesariamente se tiene que hacer referencia a la personalidad jurídica de la institución municipal, es decir, que identifica al Municipio con la ciudadanía y al exterior.
- ¿Qué hacemos?
- Es la determinación sintética del quehacer sustantivo y estratégico de la institución pública municipal; generalmente se responde a través de la razón última para la que fue creada, Ejemplo: proporcionar los servicios públicos; administrar los recursos para su aplicación en obras que beneficien al Municipio; Conduce la acción de gobierno a través de su estructura organizacional para atender las demandas y necesidades de los habitantes del Municipio.
- ¿Para quién lo hacemos?
- Implica determinar de manera muy general la población usuaria que se beneficia con la actuación de la institución (índice poblacional que es atendido).
- ¿Para qué lo hacemos? |
- Es la finalidad de la institución municipal, y consiste en la identificación de la utilidad del quehacer del mismo, en función de su propio compromiso.
- ¿A través de qué lo hacemos?
- Permite establecer los medios o recursos fundamentales con que se cuenta para cumplir con el quehacer de la dependencia municipal, es el cómo de lo que hace la institución.

En este sentido, los Municipios deben tener presente la alineación de su Misión con el nivel de planeación inmediato superior, en este caso, con los objetivos y estrategias definidas en el Plan de Desarrollo Estatal, para ello, este apartado también podría incluir aspectos como el propósito institucional, los servicios y productos y los destinatarios o usuarios de los bienes y servicios

7.3.4. Visión

De igual forma, la Visión no se incluye como un apartado de los PMD de acuerdo con la Guía Metodológica; sin embargo, si la define indicando que ésta <<representa el escenario altamente deseado por el Municipio que se quiere alcanzar a largo plazo, permite establecer el alcance de los esfuerzos por realizar, de manera amplia y detallada para que sea lo suficientemente entendible, positiva y alentadora para que invite al desafío y la superación. Al igual que la misión, es conveniente tenerla siempre presente>>.

En este sentido, la Visión deber formar parte fundamental de la estructura de los PMD, para lo cual, es posible construirla de acuerdo con las preguntas orientadoras establecidas en la Guía Metodológica:

- ¿Qué y cómo queremos ser?
- ¿Qué deseamos lograr?
- ¿Cómo queremos que nos describan?
- ¿Cuáles son nuestros valores prioritarios?
- ¿Qué valor queremos que nos distinga?
- ¿Hacia dónde queremos cambiar?

Como complemento a lo asentado en la Guía Metodológica, se recomienda que la Visión remita a un escenario deseable tanto del Municipio como de los resultados futuros que pretende lograr la administración, específicamente, de los cambios que pretende lograr en la población con sus acciones o el tipo de bienes y servicios que generará.

La verificación de la visión dependerá de la eficacia, eficiencia, calidad y economía de la gestión municipal y el entorno externo favorable en el mediano y largo plazo.

7.3.5. Diagnóstico

Adicionalmente, a lo señalado en la Guía Metodológica, se considera tener presente la identificación de puntos relevantes en diferentes ámbitos, como lo son el social, económico, seguridad pública, gestión gubernamental en el entorno nacional y estatal, su interrelación e impacto. Para ello, se recomienda la consulta a indicadores internacionales, nacionales y estatales como lo son: el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Información Presupuestal Municipal, los niveles y tipos de pobreza, los índices educativos, los índices delincuenciales y de prevención de la delincuencia e indicadores económicos como el PIB, el empleo y la productividad; dichos indicadores se encuentran básicamente en las fuentes INEGI y CONEVAL.

De igual forma, se recomienda considerar la información disponible en las entidades públicas de orden estatal o federal que comprendan estudios relacionados con el Ayuntamiento en cuestión; además, es factible el uso de estudios o publicaciones realizadas por Universidades u Organizaciones No Gubernamentales.

Asimismo, se recomienda hacer uso de la técnica FODA (fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas), la cual es una herramienta dentro del ámbito de la planeación estratégica que favorece la generación del diagnóstico, ya que proporciona insumos para este proceso, suministrando información necesaria para la ejecución de acciones y la generación de nuevos o mejores proyectos, es un análisis comparativo de factores que tiene que ver con el proceso de desarrollo de un Municipio, para definir las potencialidades, virtudes y los riesgos que se presenten.

Dentro de este proceso de elaboración se presentan dos cuestiones, por un lado verificar si la misión y la visión, atienden y satisfacen las necesidades de los ciudadanos y, por el otro, contribuir a clarificar la situación problemática del sector o área que se aborda.

El FODA considera factores económicos, políticos, sociales y culturales, algunos representan la influencia del ámbito externo del control de acciones del Ayuntamiento, y otros inciden de forma interna; identificando esos aspectos permite la previsión de oportunidades y amenazas, posibilitando construcción de sucesos anticipados que permitan dirigir el rumbo del Municipio.

Como parte de la obtención de información sobre el contexto de los Municipios, se puede consultar el Banco de Información Municipal desarrollado por el ORFIS, el cual contiene datos relevantes de cada uno de los 212 Municipios del Estado relacionados con aspectos demográficos, marginación y pobreza, recursos financieros por ejercicio, obras y acciones, etc.

7.3.6. Demandas Sociales

Adicional a lo señalado en la Guía Metodológica, el ORFIS considera que esta es una parte importante dentro del proceso de planeación, ya que aparte de reunir las necesidades, peticiones y sugerencias de diferentes sectores, se presenta la relación entre los habitantes y los servidores públicos del Municipio, derivado de ello, se analizarán y se llevarán a cabo propuestas encaminadas a resolver problemas que aquejan al Municipio.

7.3.7. Políticas

Se propone añadir como resultado del análisis estadístico y del proceso de consulta ciudadana, la construcción de los Ejes de Gobierno, mismos que tendrán el propósito de representar las áreas que la administración municipal centralizará sus esfuerzos para resolver satisfactoriamente a la mayor cantidad de problemas detectados durante el proceso del diagnóstico municipal.

7.3.8. Objetivos

Se considera que los Objetivos constituyen una imagen de la situación que se desea resolver en un tiempo determinado mediante una acción institucional en cada uno de los temas señalados en las Políticas definidas.

Es por ello, que los objetivos estratégicos dan respuesta institucional a lo detectado en el diagnóstico, las características de este tipo de objetivos son los siguientes:

- Son objetivos de mediano y largo plazo
- Están vinculados directamente con la misión
- Definen los resultados esperados en un período de tiempo determinado
- Constituyen insumos para establecer las estrategias y líneas de acción que se instrumentarán en la implementación de políticas
- Están expresados de manera abstracta.

Como ejemplo:

- Mejorar las capacidades técnicas de los docentes del sistema educativo nacional.
- Incrementar la productividad del sector agrícola a nivel nacional.
- Fortalecer la competitividad nacional.

Los Objetivos deben:

- Estar orientados a resultados.
- Enfatizar la idea principal o área de logro.
- Ser alcanzables en un tiempo establecido.
- Ser medibles
- Deben tener implícita una acción que sea la base para generar las estrategias.

A continuación, se presenta la sintaxis sugerida para su elaboración:

Verbo + Elemento a medir + Enfoque o área de atención

Ejemplo:

(Verbo) Aumentar + (Elemento a medir) las oportunidades de empleo + (Enfoque o área de atención) vinculando su oferta y demanda.

Para la redacción de los objetivos se recomienda utilizar los siguientes verbos.

- Mejorar
- Incrementar
- Aumentar
- Mantener
- Conservar
- Reducir
- Eliminar
- Disminuir

En este sentido se presentan una serie de preguntas, que pueden considerarse para la construcción de los objetivos:

- ¿Qué debe hacer la Administración Pública Municipal para cumplir con su misión?
- ¿Qué debe hacer la Administración para asegurar su contribución en el cumplimiento de los compromisos estipulados por el Gobierno Municipal?
- ¿Qué debe hacer la Administración Pública para la solución de los problemas y aprovechar?

7.3.9. Estrategias

Como información complementaria a la Guía Metodológica, para este apartado se define que las estrategias son las acciones globales, que se ejecutan en un lapso de tiempo determinado, la finalidad es alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo que se establecen. Integra el conjunto de decisiones sobre acciones a emprender y bienes a utilizar, que se llevan a cabo para resolver una problemática identificada; buscan provocar cambios en la realidad para alcanzar los objetivos del Municipio. Una de sus características, radica en que puede existir una o varias estrategias soportando a un objetivo, que a su vez pueden generar una o más líneas de acción.

La sintaxis sugerida se presenta a continuación:

Verbo (infinitivo) + ¿Qué? (es el objetivo, la idea principal) + ¿Para quién o para qué? (Beneficios o beneficiarios principales)

Ejemplo:

Disminuir (verbo en infinitivo) + el volumen de agua que se pierde por fugas (que) + para otorgar una mayor cobertura del servicio de agua y saneamiento en las colonias que carecen de un suministro eficiente del vital líquido (para que o para quien).

En este sentido, con la revisión a los planes y de acuerdo a lo sugerido se puede identificar que 10 municipios presentaron errores recurrentes de acuerdo con la sintaxis sugerida, de los cuales se enlistan a continuación:

- Carecen de verbo
- Existen dos verbos juntos
- Establecen solo textos informativos.

7.3.10. Líneas de Acción

Las Líneas de Acción son el conjunto de actividades que se pretenden realizar, de carácter operativo, están orientadas a satisfacer las demandas planteadas, contribuyendo a cumplir su propósito y objetivo institucional. Son actividades de segundo nivel que hacen realidad la razón de ser del Municipio, surgen a partir de estrategias. Cada línea de acción se encuentra asociada a una estrategia. A continuación, se presentan un ejemplo:

Objetivo Estratégico:

Mejorar los tiempos de respuesta de tramitación de la entrega de pensiones.

Estrategia:

Impulsar el cambio tecnológico y la capacitación de todo el país.

Líneas de Acción:

Modernización de la base de datos y equipo de cómputo.

Impartición de cursos de actualización en línea a funcionarios.

7.3.11. Programación y Presupuestación

Para el apartado de Programación y Presupuestación, se propone considerar los elementos definidos en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual se materializa en la utilización del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), este último, señalado en el Artículo 2, Fracción LI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el cual es responsabilidad de todos los ejecutores del gasto, en este caso, los Municipios estarán en posibilidades de ir ejerciendo los recursos de que disponen realizando un ejercicio de programación y presupuestación alineado a las políticas, objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas en sus PMD, así como ir evaluando los resultados alcanzados en el ejercicio de dichos recursos, con el objetivo de ir haciendo más eficaz y eficiente su ejercicio presupuestario.

La aplicación del PbR-SED en los Municipios tiene su origen en el artículo 134 de la CPEUM y se inscribe en el marco legal del Sistema de Planeación, mismo que busca la alineación entre objetivos y estrategias con la asignación de recursos públicos, y bajo este principio se debe de llevar a cabo la ejecución del proceso de programación y presupuestación, a fin cumplir con los compromisos establecidos en el PMD.

El PbR es un programa financiero de corto plazo que permite identificar de manera lógica y concreta los resultados que se esperan con la implementación de un programa operativo a cargo de una institución pública, de esta forma al priorizar los efectos de las acciones por encima de su ejecución, un presupuesto de este tipo propicia que los recursos públicos se distribuyan de manera racional propiciando el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas operativos, lo que permitirá al Municipio producir bienes o servicios públicos a los mejores costos y con la mayor eficiencia posible.

Para la realización de las asignaciones presupuestales el PbR necesita de información sobre la evaluación de la eficacia y eficiencia de cada uno de los programas que se financian, para lo cual utiliza el SED, particularmente, con el seguimiento de los indicadores sobre resultados que se definen en el proceso de programación, los cuales se materializan en una herramienta de la MML denominada Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual presupone una integración efectiva de los procesos de programación y presupuestación, facilitando también la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones públicas.

Lo referente a la programación se establece en las articulaciones para la ejecución del plan y los programas, con el propósito de cumplir los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas, donde cada una de estas se vinculan con la asignación de presupuesto de forma anual, su importancia radica en establecer procesos que aseguren la realización de las obras y programas anuales que se lleven a cabo, además, permite identificar los responsables para la ejecución de las acciones; en lo que respecta al proceso de presupuestación se propone ejecutarla a la par con la programación, ya que garantiza la certidumbre en la orientación y ejecución de acciones en el ejercicio de recursos públicos.

7.3.12. Mecanismos de Evaluación (Indicadores)

Para este apartado, la Guía Metodológica define un apartado denominado “Instrumentación, seguimiento y evaluación”, para fines prácticos del documento, el ORFIS considera retomar únicamente la parte de Evaluación, por lo cual, es denominado “Mecanismos de Evaluación”.

En este sentido, la Evaluación permite crear una mejora constante al desempeño y conocer las acciones que son y no efectivas para resolver los problemas identificados en el diagnóstico, así como los efectos y resultados obtenidos en la utilización de recursos públicos.

Se debe evaluar el logro de los objetivos, el cumplimiento de estrategias y líneas de acción del PMD, así como los resultados de los programas que de él se deriven, así como la eficacia, eficiencia y economía de los presupuestos dispuestos cada año, para ello se recomienda generar un Sistema de Evaluación del Desempeño, que se fundamente en la realización de evaluaciones anuales sobre el diseño, impacto, consistencia, resultados, indicadores, procesos, etc., de los acciones y programas públicos, así como en el seguimiento periódico, mínimamente trimestral, de indicadores de resultados y del ejercicio presupuestario, para lo cual puede utilizarse la MIR, la cual fundamenta la operación y relaciones entre el PbR y el SED.

7.3.13. Alineación

Se sugiere su incorporación ya que permite tener una identificación clara de la planeación para el desarrollo en el ámbito Municipal, con aquella que se realiza en los ámbitos Nacional y Estatal, de tal forma que sea posible visualizar la suma y contribución de los esfuerzos realizados en los tres niveles del Gobierno, evitando la duplicidad de acciones y la contraposición de objetivos y propiciando el mejoramiento en el uso de los recursos públicos.

En este sentido, los PMD deben estar dirigidos hacia el logro de objetivos y resultados que contribuyan al progreso en las condiciones generales y el bienestar de la población, además de asegurar su alineación con los objetivos establecidos en los Planes de Desarrollo Estatal y Nacional, en observancia de la normatividad vigente.

8. CONCLUSIONES GENERALES

Derivado del análisis realizado se identificó la importancia que tiene la planeación estratégica en la elaboración de los PMD, ya que dicho proceso permite alcanzar resultados que favorezcan a los habitantes del Municipio.

Conocer el Sistema Nacional de Planeación Democrática, permite identificar las acciones que guían las Metas Nacionales, mismas que son establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y desde la perspectiva estatal y municipal, se busca la cooperación de forma institucional cumpliendo la línea con dichos planes para beneficio de la población.

Con la información presentada por la SEFIPLAN, se verificó que a nivel Estatal se instaló y funcionó el COPLADEVER durante el período 2014 únicamente; aunque no se logró acreditar que existiera participación y coordinación entre la Secretaría y Municipios para la elaboración de los PMD 2014-2017, ya que las minutas identificadas se llevaron a cabo en fechas posteriores a los primeros cuatro meses que establece la Ley, para su elaboración.

Respecto de la integración del COPLADEMUN, se identificó que existe un bajo porcentaje de Ayuntamientos que realizan actividades relacionadas con la planeación mediante el funcionamiento del Consejo, lo que ocasiona una solidez minúscula en las acciones programadas, ocasionando que no se cubran las necesidades que exige la población.

Con la revisión a los PMD 2014-2017, se encontraron inconsistencias en su realización, por lo que el ORFIS considera pertinente realizar algunas precisiones a los apartados para un mejor entendimiento y elaboración adecuada en administraciones futuras, con el propósito de generar mejoras en las administraciones gubernamentales, sean eficaces, y estén regidas bajo una rendición de cuentas clara y oportuna, con la capacidad de solucionar y atender acertadamente los retos a los cuales se enfrentará durante el período constitucional que le corresponda.

En este sentido se asume que los Municipios tienen un papel importante al ser el vínculo directo con el ciudadano, es por ello que, con el presente documento, se pretende resaltar la importancia de elaborar adecuadamente los PMD, con el fin de atender las necesidades que aqueja a la población.