Puebla
GOBIERNO DE LA CIUDAD

LA CAPITAL IMPARABLE

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA

Septiembre 2026

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA

Registro: GUIA/02/2026/IMPLAN/J/2427

Autorizaciones:		
Autoriza:	**Elabora:**	**Elabora:**
Jesús Sánchez Reliac Titular de la Coordinación General del Instituto Municipal de Planeación	**Hugo César Suárez Torres** Titular de la Dirección de Planeación Estratégica	**Ismael Cuamatzi Cuamatzi** Titular del Departamento de Planeación Estratégica

Se registra la presente Guía en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza a los catorce días del mes de septiembre de dos mil veintiséis con fundamento en los artículos 115 fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 102, 103 y 105 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Puebla; 1, 2, 3, 4 numeral ciento dieciséis, 118, 120, 122, 123, 168 y 169 fracciones VII y IX de la Ley Orgánica Municipal; 8 fracción XIX del Reglamento Interior de la Contraloría Municipal.

Índice		Página
I.	Fundamento Legal	**4**
II.	Objetivos	**4**
III.	Alcance	**5**
IV.	Definiciones	**6**
V.	Cobertura	**10**
VI.	Disposiciones generales	**10**
VI.I	Preparación para Iniciar la Elaboración de Instrumentos de Planeación	**10**
VI.II	Niveles de Planeación	**13**
VI.III	Contenido de Planes y Programas Municipales	**16**
VI.IV	Procedimientos	**17**
VI.IV.I	Transversales	**18**
VI.IV.II	Paso 1. Análisis del Marco Jurídico y Alineación	**20**
1.	Marco Jurídico	**20**
2.	Alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	**22**
3.	Alineación a Niveles Superiores de Planeación	**23**
VI.IV.III	Paso 2. Definición del Problema	**24**
1.	Identificación y Delimitación del Problema Público	**24**
VI.IV.IV	Paso 3. Desarrollo del Diagnóstico	**28**
1.	Análisis Sistémico	**30**
2	Metodología del Marco Lógico	**33**
VI.IV.V	Paso 4. Construcción de la Estrategia	**35**
1.	Objetivos Estratégicos	**35**
2.	Metas	**37**

Índice		Página
3.	Estrategias	**39**
4.	Líneas de acción	**40**
5.	Acciones y Proyectos	**41**
VI.IV.VI	Paso 5. Programación y Corresponsabilidad Sectorial	**42**
VI.IV.VII	Paso 6. Evaluación y Seguimiento	**42**
1.	Seguimiento	**42**
2.	Evaluación	**44**
2.1	Indicadores	**45**
VI.IV.VIII	Paso 7. Implementación	**48**
VII.	Control y Auditoría	**50**
VIII.	Datos Personales, Transparencia y Difusión	**50**
IX.	Derechos Humanos	**50**
X.	Quejas, denuncias y solicitudes de información	**51**
XI.	Blindaje electoral	**51**
XII.	Vigencia	**51**
XIII.	Anexos	**52**
	Anexo 1. Lista de verificación	**52**
	Anexo 2. Ejemplo de árbol de problemas y objetivos	**53**
	Anexo 3. Formulación de un objetivo	**55**
	Anexo 4. Ejemplos de programación y corresponsabilidad sectorial	**56**
	Anexo 5. Fichas de indicadores	**58**
	Anexos 6. Fuentes de financiamiento	**59**

I. FUNDAMENTO LEGAL

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, 26 Apartado A, 115 fracciones I, II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 y 3 de la Ley de Planeación; 2, 102 primer párrafo, 103 primer párrafo, 105 fracción III y IV inciso c), y 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1, 2, 3, 4, 5 fracciones II y IV, 9, 11, 16, 21, 25, 26, 27 fracción II, 35, 37, 41, 42, 43, 45, 46 y 47 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla; 2, 3, 78 fracciones IV, VI y VII, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 fracciones I, II, III y IV, 109, 112, 113, 118, 120, 122, 123 y 124 de la Ley Orgánica Municipal; 740 del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla; 1, 2 3 fracciones I, II y III, 7 fracciones V, XV, XVI, XVIII y XXVIII, 8, 13 fracciones II y IV, 25 fracciones IV, V y XIV, 31, 32 fracciones I, II, III y VIII del Decreto del Honorable Congreso del Estado, por virtud del cual crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal denominado "Instituto Municipal de Planeación"; 2, 3, 5, 6, 9, 10 fracciones II, V, XI, XIV y XIX, 59 fracciones VII, XVI y XXIV, 67 fracciones I, V y XXV y 68 fracciones II, VII y X del Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación; Plan Municipal de Desarrollo de Puebla 2024-2027, se elabora la:

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DE PUEBLA

II. OBJETIVOS

Artículo 1. Establecer la metodología para la elaboración, actualización, implementación, seguimiento y evaluación de los planes y programas municipales, mediante la definición de criterios técnicos, procedimientos, herramientas y formatos que permitan homologar los procesos de planeación en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal.

Artículo 2. La presente Guía tiene como objetivos específicos:

I. Homologar los criterios metodológicos para la elaboración de planes y programas municipales.
II. Fortalecer la calidad técnica de los instrumentos de planeación.
III. Promover la utilización de información objetiva y evidencia para la identificación de problemas públicos.
IV. Favorecer la alineación de los instrumentos de planeación con el marco jurídico vigente y con los instrumentos de planeación de los tres órdenes de gobierno y los objetivos internacionales.
V. Incorporar herramientas de análisis estratégico que permitan sustentar la formulación de objetivos, estrategias y líneas de acción.
VI. Establecer criterios para el seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación.

III. ALCANCE

Artículo 3. La presente Guía tiene un carácter orientador y de aplicación práctica, por lo que constituye una herramienta de apoyo para la elaboración, actualización, seguimiento y evaluación de planes y programas municipales. Su contenido es aplicativo, mas no limitativo, por lo que las Dependencias y Entidades podrán complementar las metodologías, técnicas, instrumentos y procedimientos aquí descritos cuando la naturaleza del proyecto, la normatividad vigente o las necesidades institucionales así lo requieran.

La metodología prevista en esta Guía podrá aplicarse, entre otros, a los siguientes instrumentos:

- Plan Municipal de Desarrollo.
- Programas sectoriales.
- Programas institucionales.
- Programas especiales.
- Programas transversales.
- Programas derivados de disposiciones legales.
- Programas de largo plazo.

- Instrumentos de planeación territorial, económica, social, ambiental o administrativa cuya elaboración corresponda al Ayuntamiento.

Artículo 4. Asimismo, las disposiciones metodológicas contenidas podrán aplicarse en los procesos relacionados con:

- La elaboración de nuevos instrumentos de planeación.
- La actualización o modificación de instrumentos vigentes.
- La integración de diagnósticos.
- La definición de problemas públicos.
- La formulación de objetivos y estrategias.
- La programación de acciones y proyectos.
- La construcción de indicadores.
- El seguimiento y evaluación de instrumentos de planeación.

Artículo 5. Cuando la legislación aplicable establezca metodologías específicas para la elaboración o actualización de determinados instrumentos, las disposiciones de la presente guía deberán observarse de manera complementaria y en aquello que no se oponga a la normativa correspondiente.
"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 que emite la Contraloría Municipal, tiene como único objetivo llevar un control institucional sobre dichos documentos".

IV. DEFINICIONES

Artículo 6. Con el propósito de promover una interpretación homogénea y facilitar la aplicación de la metodología contenida en esta Guía, las definiciones que se presentan constituyen referencias metodológicas para el desarrollo de los procesos

de planeación y deberán interpretarse de manera armónica con la legislación y la normativa aplicable.

I. Acción. - Conjunto de actividades específicas que permiten ejecutar una línea de acción o contribuir al cumplimiento de un proyecto, estrategia u objetivo establecido en un instrumento de planeación.
II. Actividad. - Conjunto de tareas organizadas y secuenciales que realizan las Dependencias o Entidades para producir bienes, prestar servicios o ejecutar acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos del instrumento de planeación.
III. Actualización. - Proceso mediante el cual se revisa y modifica un instrumento de planeación para incorporar cambios derivados de nuevas disposiciones normativas, resultados de evaluaciones, variaciones en el contexto o necesidades emergentes del municipio, manteniendo su congruencia con los objetivos del desarrollo municipal.
IV. Alineación. - Proceso mediante el cual se verifica la congruencia entre un instrumento de planeación y los objetivos, estrategias, prioridades y políticas establecidos en instrumentos de planeación de mayor jerarquía, así como con el marco jurídico aplicable.
V. Ayuntamiento. - Órgano colegiado integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndico que tiene a su cargo el gobierno Municipal y constituye la autoridad suprema.
VI. 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.
VII. Dependencias. - Aquellas que integran la administración pública municipal centralizada.
VIII. Diagnóstico. - Proceso sistemático de análisis mediante el cual se identifica, caracteriza y comprende una problemática pública, considerando sus causas, efectos, magnitud, distribución territorial, población afectada y contexto institucional, económico, social, ambiental y normativo, con el propósito de generar evidencia que sustente la toma de decisiones.

IX. 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.

X. Estrategia. - Conjunto de decisiones orientadas a alcanzar uno o varios objetivos mediante la definición de líneas generales de intervención que guían la actuación institucional.

XI. Evaluación. - Proceso sistemático y objetivo mediante el cual se analiza el diseño, la implementación, los resultados y los efectos de un instrumento de planeación, con la finalidad de valorar su desempeño, identificar áreas de mejora y apoyar la toma de decisiones.

XII. Evidencia. - Información cuantitativa o cualitativa obtenida mediante fuentes confiables que permite sustentar diagnósticos, decisiones, resultados o evaluaciones.

XIII. Financiamiento. - Conjunto de recursos económicos, provenientes de fuentes públicas, privadas o mixtas, destinados a cubrir los costos necesarios para la ejecución, operación y cumplimiento de los objetivos de un plan, programa o proyecto.

XIV. Indicador. - Expresión cuantitativa o cualitativa que permite medir el avance, desempeño o resultados de un objetivo, estrategia, línea de acción, proyecto o programa, mediante una fórmula de cálculo, una unidad de medida, una línea base y una meta definida.

XV. Instrumento de planeación. -Documento técnico que orienta la acción gubernamental mediante la definición de objetivos, estrategias, líneas de acción, proyectos, metas e indicadores para atender problemas públicos y contribuir al desarrollo municipal.

XVI. Línea de acción. - Conjunto de intervenciones específicas que desarrollan una estrategia y orientan la actuación de una o varias Dependencias o Entidades para alcanzar los objetivos establecidos en un instrumento de planeación.

XVII. Marco Lógico. - Metodología de planeación que facilita la identificación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos, mediante la definición clara de objetivos, resultados, indicadores, medios de verificación y supuestos, asegurando su congruencia y orientación al logro de resultados.

XVIII. Meta. - Valor específico y verificable que se espera alcanzar respecto de un indicador dentro de un periodo determinado.

XIX. Objetivo. - Resultado que se pretende alcanzar mediante la ejecución de estrategias, líneas de acción y proyectos orientados a resolver un problema público o atender una necesidad identificada.

XX. Participación ciudadana. - Proceso mediante el cual la población, organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos, instituciones académicas y demás actores sociales intervienen en las distintas etapas de la planeación municipal, aportando información, opiniones, propuestas y mecanismos de colaboración que contribuyen al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación.

XXI. Plan. - Instrumento de planeación de carácter estratégico que establece la visión de desarrollo, los objetivos, prioridades, políticas y estrategias que orientarán la actuación gubernamental durante un periodo determinado.

XXII. Población. – Conjunto de personas, grupos o elementos que comparten determinadas características y que se encuentran dentro de un espacio y contexto especifico.

XXIII. Problema público. - Situación o condición que afecta el bienestar de una población determinada y cuya atención requiere la intervención del gobierno debido a su impacto social, económico, ambiental, territorial o institucional.

XXIV. Programa. - Instrumento de planeación derivado de un plan que organiza y articula objetivos, estrategias, líneas de acción, proyectos, metas, indicadores y responsables para atender uno o varios problemas públicos dentro de un ámbito específico.

XXV. Proyecto. - Conjunto organizado de acciones temporales, recursos y actividades encaminadas a producir bienes, servicios o infraestructura que contribuyan al cumplimiento de uno o varios objetivos de un programa.

XXVI. Seguimiento. - Proceso continuo mediante el cual se recopila, analiza y utiliza información sobre el avance físico y el desempeño de las acciones previstas en un instrumento de planeación, con el propósito de apoyar la toma de decisiones y verificar el cumplimiento de las metas establecidas.

XXVII. Valor público. - Beneficio generado por la acción gubernamental que mejora las condiciones de vida de la población mediante la prestación de servicios, la atención de problemas públicos, el fortalecimiento institucional y la generación de resultados socialmente relevantes.

V. COBERTURA

Artículo 7. La presente Guía está dirigida a:

- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal.
- Las personas servidoras públicas responsables de la planeación, corresponsabilidad, seguimiento y evaluación de planes, programas y políticas públicas.
- Las personas servidoras públicas que participen en procesos de coordinación institucional relacionados con la planeación.
- Las personas integrantes de órganos colegiados o mecanismos de participación ciudadana que intervengan en procesos de planeación, cuando resulte aplicable.

VI. DISPOSICIONES GENERALES

VI.I PREPARACIÓN PARA INICIAR LA ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

Artículo 8. Antes de iniciar la elaboración de un instrumento de planeación, la Dependencia o Entidad responsable deberá hacer un ejercicio de reflexión para verificar que cuenta con las atribuciones jurídicas y técnicas para intervenir en la problemática identificada. Para ello, deberá responder, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿La problemática corresponde al ámbito de competencia municipal?
- ¿Se requiere la participación de otras Dependencias o Entidades?
- ¿Existen restricciones jurídicas o técnicas para la intervención?

Cuando la atención del problema público requiera la coordinación con otras autoridades, deberá identificarse el mecanismo institucional correspondiente para su atención.

Por otro lado, para determinar si existe la necesidad de elaborar un nuevo instrumento de planeación, actualizar uno vigente o fortalecer un instrumento existente, antes de iniciar cualquier proceso de planeación, la Dependencia o Entidad deberá justificar técnicamente la necesidad del instrumento, considerando, entre otros, los siguientes supuestos:

- Existencia de un problema público no atendido.
- Emisión de nuevas disposiciones jurídicas.
- Actualización del Plan Municipal de Desarrollo.
- Cambios significativos en el contexto territorial, social, económico o ambiental.
- Resultados de evaluaciones que recomienden la actualización de un instrumento vigente.
- Acuerdos del Ayuntamiento o de otras autoridades competentes.

Cuando el análisis determine que un instrumento vigente continúa siendo pertinente y suficiente, la Dependencia deberá justificar las razones por las cuales no se requiere elaborar uno nuevo.
En este sentido, la Dependencia o Entidad, antes de iniciar el proceso, deberá responder al menos, las siguientes preguntas:

- ¿Qué problema se pretende atender?
- ¿Existe actualmente un programa que atienda dicho problema?
- ¿Existe información suficiente para sustentar la elaboración del instrumento?
- ¿Se cuenta con recursos humanos y financieros para desarrollarlo?
- ¿Qué Dependencias deberán participar?
- ¿El instrumento responde a una obligación legal o a una decisión estratégica?

Asimismo, se sugiere que la Dependencia o Entidad responsable designe un equipo técnico multidisciplinario para que sea el encargado de coordinar la elaboración del instrumento de planeación. Se recomienda que el equipo integre al menos perfiles relacionados con planeación, administración pública, estadística, urbanismo o geografía, economía, evaluación, ciencias sociales o incorporar perfiles en materia específica del programa. Asimismo, cuando la naturaleza del instrumento lo requiera, podrán incorporarse instituciones académicas, organismos especializados, representantes sociales u otras Dependencias.
Por otra parte, de manera enunciativa, la elaboración de un nuevo instrumento podrá justificarse cuando se presente alguno de los siguientes supuestos:

- Existencia de un problema público no atendido
- Cambios en el marco jurídico
- Actualización del Plan Municipal de Desarrollo
- Cambios relevantes en el contexto
- Resultados de evaluaciones
- Disposiciones emitidas por el Ayuntamiento

Es importante señalar que, no siempre será necesario elaborar un nuevo plan o programa. En algunos casos será suficiente actualizar el instrumento vigente, por ello la actualización podrá justificarse, por ejemplo, cuando se modifiquen los indicadores o las metas, se incorporen nuevas líneas de acción, existan cambios en la estructura administrativa, se emitan nuevas disposiciones jurídicas, se modifique el contexto territorial o social, se incorporen resultados derivados de evaluaciones o se detecten áreas de oportunidad durante el seguimiento. Para este proceso, es importante que la actualización preserve la congruencia interna del instrumento y se deberá documentar claramente las modificaciones realizadas.

Finalmente, algunos de los errores más frecuentes dentro del proceso de elaboración de los instrumentos de planeación son iniciar la elaboración del programa sin justificar su necesidad, la duplicidad de instrumentos, no verificar las competencias del Ayuntamiento o de la dependencia, elaborar diagnósticos sin

delimitar el problema y carecer de un expediente técnico que sirva de evidencia documental. Por ello, el **Anexo 1** busca ser una herramienta que identifique de manera oportuna esos errores y contribuya a la elaboración de instrumentos de calidad.

VI.II NIVELES DE PLANEACIÓN

Artículo 9. La planeación es un proceso sistemático, continuo y ordenado mediante el cual se identifican problemas y oportunidades, se establecen prioridades y se definen las acciones necesarias para alcanzar un propósito común. En este sentido, la planeación en el contexto municipal, se estructura en distintos niveles o escalas que permiten articular los objetivos nacionales con las necesidades específicas del territorio. Cada nivel posee competencias, alcances e instrumentos propios, pero todos deben guardar congruencia entre sí para asegurar una gestión pública coordinada y orientada al desarrollo sostenible. Esta articulación favorece la alineación de políticas públicas, optimiza el uso de los recursos y fortalece la gobernanza entre los diferentes órdenes de gobierno.

Por lo anterior, corresponde al Gobierno Federal el nivel estratégico de mayor jerarquía, en esta escala se definen las prioridades nacionales, los objetivos de desarrollo, las políticas públicas de carácter general y las estrategias que orientan la actuación de la Administración Pública Federal, cuya finalidad es establecer la visión de desarrollo del país y orientar la actuación de las Dependencias y Entidades federales. Sus instrumentos principales de planeación son el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, los programas especiales, programas institucionales y regionales.

Por su parte, la planeación Estatal es el nivel mediante el cual los gobiernos de las Entidades federativas adaptan las prioridades nacionales al contexto regional y establecen los objetivos estratégicos para el desarrollo del estado, buscando coordinar las políticas públicas estatales y servir de vínculo entre la planeación nacional y la municipal. Dentro de los instrumentos principales se encuentran el Plan

Estatal de Desarrollo, programas sectoriales, programas especiales, programas regionales y programas institucionales.

Asimismo, la Planeación metropolitana y regional atiende problemáticas que rebasan los límites político-administrativos de un municipio y requieren mecanismos de coordinación entre dos o más municipios o incluso entre diferentes Entidades federativas, sus instrumentos de planeación son programas metropolitanos, programas regionales de desarrollo, estrategias interestatales y convenios de coordinación, los cuales buscan promover soluciones integrales para temas como movilidad, infraestructura, medio ambiente, gestión del agua, desarrollo económico y ordenamiento territorial.

Por otra parte, la planeación municipal constituye el nivel donde se atienden de manera directa las necesidades de la población mediante la definición de políticas públicas, programas y proyectos acordes con las características del municipio, mediante el Plan Municipal de Desarrollo, programas sectoriales, programas institucionales, programas especiales, programas derivados y programas de desarrollo urbano y demás instrumentos territoriales previstos en la legislación aplicable, con el objetivo de orientar las acciones de la administración pública municipal para atender las prioridades del desarrollo local.

En este sentido, la jerarquía de la planeación municipal establece un orden lógico y normativo que garantiza la articulación entre los distintos instrumentos de planeación y la actuación de la administración pública. En este esquema, el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) constituye el instrumento rector que define la visión, los objetivos, las políticas y las prioridades del gobierno municipal durante el periodo constitucional. A partir de este instrumento se derivan los programas municipales, los cuales desarrollan con mayor nivel de detalle los objetivos y estrategias del Plan en materias, sectores o temas específicos, estableciendo acciones, metas e indicadores para su implementación. Esta relación jerárquica asegura que todos los programas mantengan congruencia con los objetivos del PMD, orienten la asignación de recursos hacia las prioridades municipales y faciliten el seguimiento,

la evaluación y la rendición de cuentas, fortaleciendo una gestión pública coordinada, eficiente y basada en resultados.

La planeación municipal también se sustenta en instrumentos de largo plazo, los cuales trascienden los periodos de gobierno y establecen una visión estratégica para el desarrollo sostenible del territorio. Entre ellos se encuentran los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, movilidad, medio ambiente, gestión de riesgos y demás instrumentos previstos en el marco jurídico aplicable, cuyo horizonte de planeación responde a la naturaleza de las políticas públicas que regulan. Estos instrumentos se encuentran estrechamente vinculados con el Plan Municipal de Desarrollo y con los programas que de él derivan, ya que proporcionan el marco técnico y territorial para orientar la toma de decisiones sobre el uso del suelo, la infraestructura, la movilidad, la protección ambiental y el crecimiento urbano. En consecuencia, las acciones, proyectos e inversiones contemplados en los instrumentos de planeación de mediano y corto plazo deben guardar congruencia con dichos instrumentos territoriales, favoreciendo la continuidad de las políticas públicas, la coordinación institucional y un desarrollo municipal ordenado, resiliente y sostenible.

En este sentido, los niveles de planeación no operan de manera aislada, sino que mantienen una relación de coordinación y complementariedad. Las prioridades nacionales orientan la planeación estatal; ésta, a su vez, sirve de referencia para la planeación municipal, esta articulación permite que las acciones gubernamentales respondan simultáneamente a los objetivos de desarrollo del país y a las necesidades específicas de cada territorio.

Figura 1. Niveles de planeación



Fuente: Elaboración propia.

VI.III CONTENIDO DE PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES

Artículo 10. Se recomienda considerar el siguiente contenido mínimo para la elaboración y actualización de los planes y programas municipales. Cabe señalar que dicho contenido es de carácter enunciativo y no limita ni restringe la incorporación de otros elementos, supuestos o aspectos que, de acuerdo con las necesidades y características del municipio, resulten procedentes.

- Introducción
- Justificación
- Marco jurídico
- Marco metodológico
- Alineación a los niveles superiores de planeación

- Transversales
- Diagnóstico
- Estrategia
- Programación y corresponsabilidad
- Fuentes de financiamiento
- Evaluación y seguimiento
- Anexos
- Referencias

VI.IV PROCEDIMIENTOS

Artículo 11. 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.

Artículo 12. 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 origen del problema.

Figura 2. Pasos para la elaboración y actualización de planes y programas municipales.



Fuente: Elaboración propia.

VI.IV.I TRANSVERSALES

Artículo 13. La incorporación de enfoques transversales en la elaboración de planes y programas constituye un elemento fundamental para garantizar que la acción pública responda de manera integral a la diversidad de necesidades, condiciones y contextos de la población. Estos enfoques permiten que principios como los derechos humanos, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la inclusión, la perspectiva intercultural, la sostenibilidad ambiental, la accesibilidad, la participación ciudadana y el interés superior de la niñez, entre otros, se integren de manera sistemática en todas las etapas del proceso de planeación. De esta forma, se evita que dichos temas sean atendidos de manera aislada o como acciones complementarias, favoreciendo que orienten la definición de objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y mecanismos de evaluación.

Asimismo, la aplicación de enfoques transversales fortalece la calidad técnica y la efectividad de los instrumentos de planeación, al contribuir a identificar brechas, desigualdades y factores que pueden limitar el acceso equitativo a los bienes y servicios públicos. Esto permite diseñar intervenciones más pertinentes, inclusivas y orientadas a resultados, promoviendo políticas públicas que reduzcan desigualdades y generen beneficios para toda la población. En consecuencia, los planes y programas adquieren una visión integral del desarrollo, incrementan su capacidad para atender problemas públicos complejos y favorecen una gestión pública más eficiente, transparente y alineada con el marco jurídico y los compromisos nacionales e internacionales en materia de desarrollo sostenible y derechos humanos. En la siguiente figura, se ejemplifican algunos de los temas transversales que se pueden incorporar dentro de la planeación.

Figura 3. Temáticas Transversales



Fuente: Elaboración propia.

VI.IV.II PASO 1. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO Y ALINEACIÓN

1. MARCO JURÍDICO

Artículo 14. La planeación del desarrollo municipal constituye una función pública prevista en el sistema jurídico mexicano, mediante la cual los gobiernos orientan sus acciones para atender las necesidades de la población y promover el desarrollo sostenible del territorio. En este contexto, los instrumentos de planeación no solo representan herramientas técnicas para organizar la actuación gubernamental, sino también mecanismos mediante los cuales las autoridades ejercen las atribuciones que les confieren la Constitución, las leyes y demás disposiciones aplicables.

Por ello, la elaboración de un plan o programa municipal debe sustentarse en un análisis previo del marco jurídico que regula la materia correspondiente, con el propósito de verificar que el Ayuntamiento cuenta con competencia para intervenir en el problema público identificado, asegurar la congruencia del instrumento con los sistemas nacional, estatal y municipal de planeación, identificar obligaciones legales, competencias y mecanismos de coordinación con otros órdenes de gobierno, así como incorporar derechos, principios y obligaciones previstos en la legislación aplicable. El marco jurídico constituye, por tanto, un elemento transversal de todo el proceso de planeación y deberá considerarse desde la identificación del problema público hasta la evaluación de los resultados. Para efectos metodológicos, las personas responsables de elaborar instrumentos de planeación deberán considerar el siguiente orden de revisión:

Tabla 1. Nivel de los Instrumentos Jurídicos.

Nivel	Instrumentos de referencia
Internacional	Tratados internacionales en materia de derechos humanos y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
Constitucional	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Legal	Leyes generales, federales y estatales aplicables.
Reglamentario	Reglamentos, lineamientos y demás disposiciones administrativas.
Municipal	Reglamentos municipales, acuerdos de Cabildo, manuales y demás instrumentos administrativos vigentes.

Fuente: Elaboración propia.

La revisión del marco jurídico deberá realizarse considerando la materia específica del instrumento de planeación y verificando la vigencia de los ordenamientos aplicables, además, cada instrumento de planeación deberá incorporar las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas aplicables a la materia que regule.

De manera enunciativa más no limitativa, podrán considerarse:

- Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y Normas Mexicanas (NMX), cuando resulten aplicables.
- Programas nacionales y estatales de carácter sectorial.
- Lineamientos emitidos por Dependencias federales o estatales.
- Reglamentos municipales especializados.
- Acuerdos de Cabildo relacionados con la materia.

2. ALINEACIÓN A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

Artículo 15. El 25 de septiembre de 2015, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, en su septuagésima Asamblea General, aprobaron la Agenda 2030, la cual busca mejorar el bienestar de las personas, garantizar la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, así como elevar los niveles de prosperidad bajo un enfoque de inclusión, para hacer frente a los grandes desafíos mundiales como la pobreza, el hambre, la desigualdad, la degradación del ambiente y el cambio climático global. Para lo anterior, en la Agenda 2030 se plantean 17 ODS y 169 metas en 5 esferas de actuación (personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas), que deberán alcanzarse en el año 2030.

En México, el Gobierno Federal retomó la Agenda 2030 como un marco general de actuación para alinear las estrategias del desarrollo nacional al enfoque del desarrollo sostenible a través de la instrumentación de la Estrategia Nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México.

Artículo 16. La alineación de los planes y programas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 constituye una práctica estratégica que permite orientar las políticas públicas hacia un modelo de desarrollo integral, incluyente y sostenible. Esta vinculación facilita que los objetivos, estrategias y líneas de acción locales contribuyan al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano. Asimismo, proporciona un marco de referencia común que favorece la coherencia entre los distintos instrumentos de planeación y fortalece la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

En el ámbito municipal, esta articulación contribuye a que las acciones de gobierno generen impactos positivos en el bienestar de la población y favorezcan un desarrollo territorial equilibrado, resiliente e inclusivo, asegurando que las decisiones presentes respondan tanto a las necesidades actuales como a los desafíos de las futuras generaciones.

Es importante considerar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 responden a un marco internacional con una vigencia determinada, por lo que,

una vez concluido dicho periodo o en caso de que sean actualizados o sustituidos por nuevos acuerdos, metas o agendas globales, los instrumentos de planeación deberán adecuar su alineación al marco internacional que se encuentre vigente. En este sentido, más que limitarse a un conjunto específico de objetivos, la planeación debe mantener el principio de articulación con los compromisos internacionales aplicables, asegurando que las políticas, programas y acciones públicas permanezcan congruentes con las prioridades globales de desarrollo y con las obligaciones asumidas por el Estado mexicano en cada momento.

3. ALINEACIÓN A NIVELES SUPERIORES DE PLANEACIÓN

Artículo 17. 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 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 el análisis del 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, objetivo, estrategia o línea de acción con la cual se busca contribuir.

VI.IV.III PASO 2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1. IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

Artículo 18. Un problema público es una situación que afecta de manera significativa el bienestar de una población o territorio y cuya atención requiere la intervención del gobierno, al existir evidencia de que las condiciones actuales limitan el ejercicio de derechos, el acceso a bienes o servicios públicos, el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental o el funcionamiento institucional.

Artículo 19. 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:

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

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.

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.

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:

- ¿En qué consiste el problema?
- ¿Cómo se manifiesta?
- ¿Cuáles son sus efectos?
- ¿Cuáles son sus causas inmediatas?

De igual forma, al definir la problemática principal y su redacción se deberá tomar en cuenta que dicha descripción debe responder al menos las siguientes preguntas:

- ¿Qué ocurre? ¿Quiénes son la población afectada? ¿Dónde ocurre?

Para fortalecer esta etapa se recomienda utilizar herramientas como el árbol de Problemas, lluvia de ideas estructurada, talleres participativos, entrevistas semiestructuradas, análisis FODA, grupos focales, etc. Es importante mencionar que, la selección de herramientas dependerá de la naturaleza del problema y de la disponibilidad de información.

Asimismo, se sugiere evitar redactar el problema como una solución, confundir causas con el problema central, basarse únicamente en percepciones sin evidencia, definir problemas demasiado amplios o demasiado específicos, omitir la delimitación territorial o poblacional, ignorar las competencias municipales o duplicar problemas ya atendidos por otros instrumentos.

Artículo 20. Por otra parte, es importante destacar que la correcta identificación de la población a la que se dirige una intervención pública constituye un elemento

esencial para la planeación, ya que permite dimensionar el problema público, focalizar los recursos disponibles y diseñar estrategias acordes con las características y necesidades de los distintos grupos de la población. La definición de la población facilita la formulación de objetivos e indicadores realistas, fortalece la programación presupuestaria y proporciona un referente para el seguimiento y la evaluación de los resultados alcanzados. A continuación, se presentan los conceptos más utilizados en el proceso de planeación:

- **Población total:** Conjunto de personas que habitan en el territorio de referencia o que forman parte del universo sobre el cual se realiza el análisis. Representa la totalidad de la población, independientemente de que presente o no la problemática que el plan o programa pretende atender.
- **Población inicial:** Grupo de personas identificado al inicio del proceso de planeación para el análisis de una problemática específica. Constituye el universo de referencia sobre el cual se realiza el diagnóstico y permite identificar la magnitud del problema y sus características.
- **Población potencial:** Conjunto de personas que presentan la necesidad, problemática o condición que justifica la intervención pública y que, por lo tanto, podrían ser susceptibles de recibir los beneficios del plan o programa si existieran recursos suficientes para atenderlas.
- **Población objetivo:** Subconjunto de la población potencial que, considerando criterios de priorización, cobertura, disponibilidad presupuestaria, capacidad operativa y reglas de operación, se pretende atender de manera directa mediante las acciones del plan o programa durante un periodo determinado.
- **Población beneficiada o atendida:** Conjunto de personas que efectivamente recibieron los bienes, servicios, apoyos o acciones derivados de la implementación del plan o programa. Su cuantificación corresponde a los resultados obtenidos durante la ejecución y constituye un elemento fundamental para evaluar el grado de cobertura y cumplimiento de las metas establecidas.

Es recomendable que, en cada plan o programa, la definición de estas poblaciones se sustente en información estadística oficial, registros administrativos o diagnósticos técnicos, procurando que los criterios utilizados para su cuantificación sean claros, verificables y consistentes con los objetivos, estrategias e indicadores del instrumento de planeación.

VI.IV.IV PASO 3. DESARROLLO DEL DIAGNÓSTICO

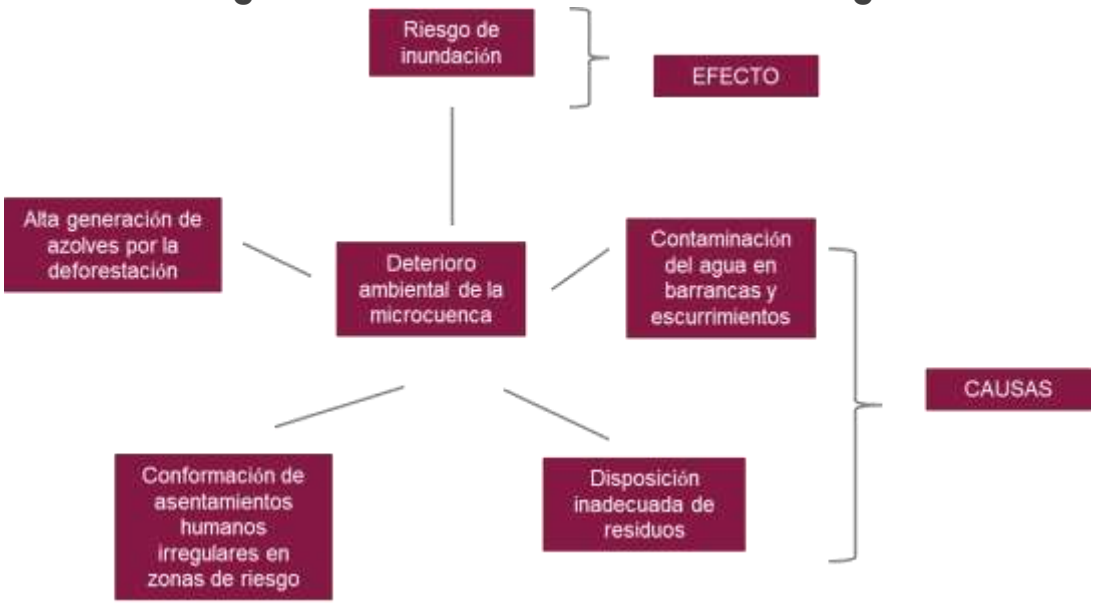
Artículo 21. El diagnóstico es el proceso técnico mediante el cual se recopila, organiza, analiza e interpreta información para comprender una problemática pública y su contexto. Su propósito no es únicamente describir una situación, sino explicar por qué ocurre, a quién afecta, dónde se presenta, cómo ha evolucionado y qué factores inciden en su comportamiento, proporcionando evidencia suficiente para fundamentar las decisiones gubernamentales. En consecuencia, el diagnóstico constituye el principal sustento técnico del instrumento de planeación y debe desarrollarse con base en información confiable, verificable y actualizada.

De esta forma 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.

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 Diagnósticode la Microcuenca Puente Negro.



Fuente: Elaboración propia.

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 compresión, tratamiento y diagnóstico.

1. ANÁLISIS SISTÉMICO

Artículo 22. Dentro del proceso de construcción de un plan o programa municipal, mismo que está diseñado para resolver una problemática específica, se sugiere dedicar un tiempo para abordar el problema central desde un enfoque integral y sistémico; lo anterior tomando en cuenta que alrededor de un problema central existen diferentes problemáticas asociadas a éste, que no pueden ser vislumbradas de manera separada porque son parte de una misma dinámica ya sea territorial, social, económica, ambiental, etc.

El origen de este enfoque parte de la Teoría General de Sistemas, cuyo objetivo central es el estudio interdisciplinario de un sistema, entendido este de manera simple como un conjunto de elementos interrelacionados y que interactúan entre sí, y puede ser aplicado a conceptos, objetos, fenómenos, territorios, por citar algunos ejemplos.

El enfoque sistémico nos permitirá tener un panorama más real de todos los factores que intervienen en nuestro problema; incluso a través del análisis de las interrelaciones de estos factores, deducir cuáles son más dominantes en la situación actual, lo que ayudará a tener un diagnóstico más certero y enfocar la estrategia sobre aquellos aspectos más relevantes.

Para la identificación de los principales subsistemas el problema debe plantearse a manera de interrogación, como ejemplo presentamos el enfoque sistémico del "Plan integral estratégico de atención a la problemática urbano-ambiental de la microcuenca Puente Negro" del municipio de Puebla, para lo cual se planteó la siguiente pregunta:

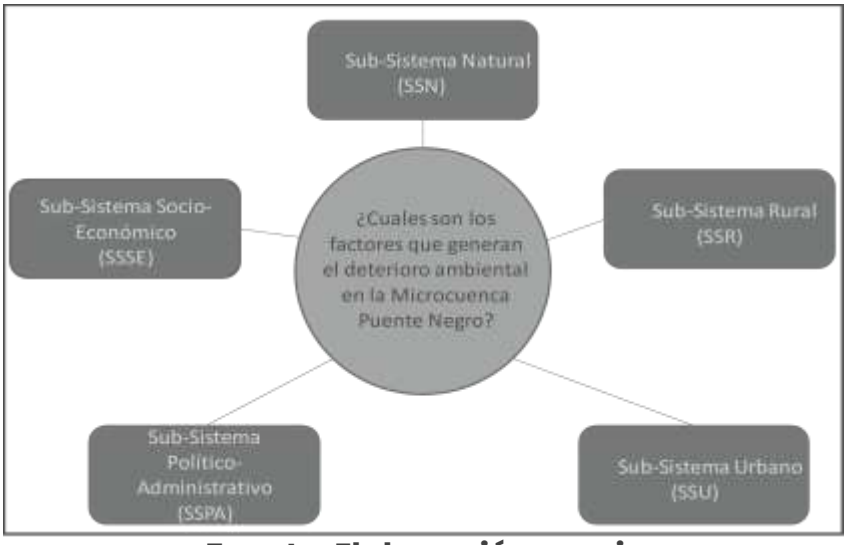
¿Cuáles son los factores que generan el deterioro ambiental en la Microcuenca Puente Negro?

De esta interrogación pudieron identificarse los principales factores o temas relacionados a dicha problemática, vistos como subsistemas:

- Sub-Sistema Natural (SSN)
- Sub-Sistema Rural (SSR)
- Sub-Sistema Urbano (SSU)
- Sub-Sistema Política Administrativo (SSPA)
- Sub-Sistema Socioeconómico (SSSE)

Un ejemplo esquemático de la identificación de los subsistemas a partir del cuestionamiento principal derivado de la problemática, quedaría de la siguiente forma:

Figura 4. Principales subsistemas Identificados.



Fuente: Elaboración propia.

El siguiente paso es analizar las relaciones que existen entre los subsistemas:

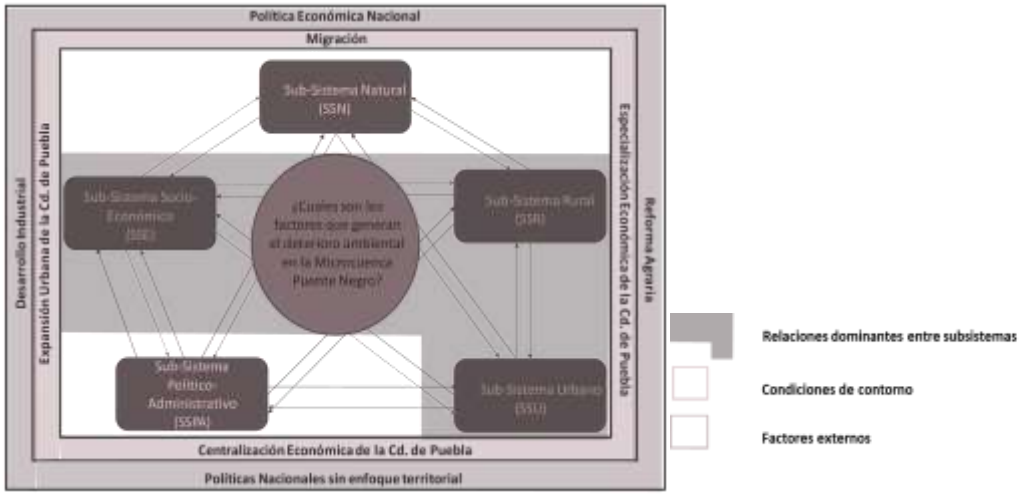
Figura 5. Relaciones entre los Subsistemas



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente analizar las relaciones dominantes, tomando en cuenta que siempre van a existir factores que influyan más en la problemática a atender; así también de manera general identificar aquellas condiciones y factores externos, es decir de una escala mayor, que también contribuyen o han contribuido a la situación actual quizás de manera indirecta.

Figura 6. Relaciones dominantes entre subsistemas.



Fuente: Elaboración propia.

2. METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO

Artículo 23. La metodología del Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. La primera etapa consistirá en el análisis del problema ya identificado a través de la instrumentación de los árboles de problemas y de objetivos. El árbol de problemas nos ayuda a identificar las causas y efectos del problema de manera organizada; y el árbol de objetivos nos ayuda a establecer los medios y las posibilidades para solucionar el problema central.

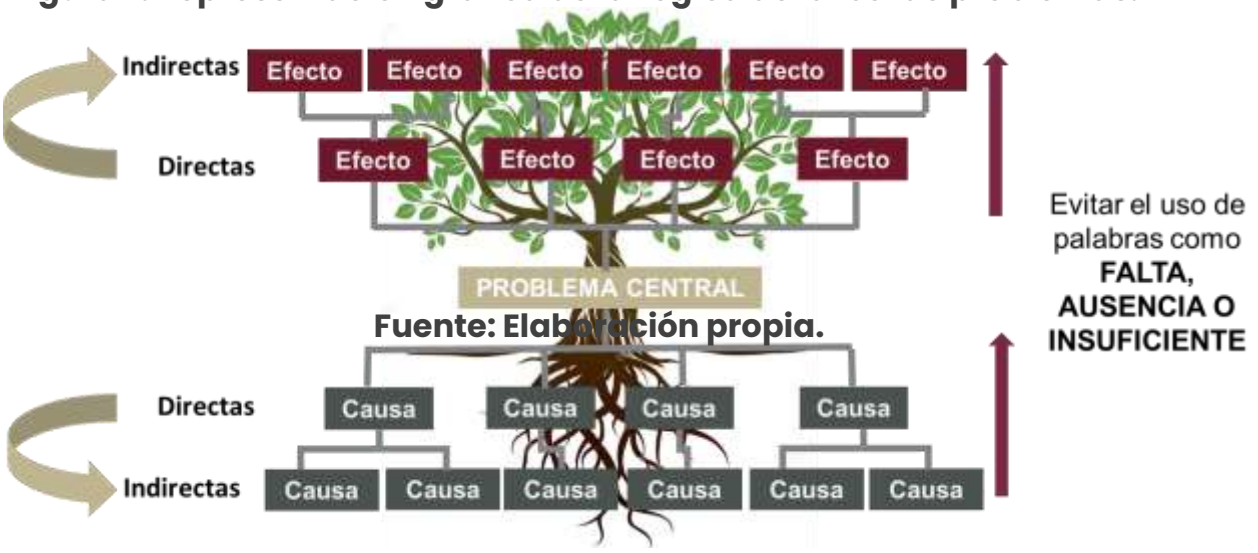
Para realizar este tipo de análisis, se iniciará colocando en la parte central el problema identificado o a resolver que representará el tronco del árbol; posteriormente se conformará el nivel inmediato inferior que corresponderá a las causas directas del problema; para encontrar estas causas se sugiere el planteamiento de esta pregunta: ¿qué ha llevado a la existencia del problema? Posterior a la identificación de las causas directas, se recomienda nuevamente el planteamiento de la pregunta ¿qué ha llevado a la existencia de dichas causas?; esto nos facilitará la construcción del segundo nivel inferior, que será la identificación de las causas indirectas; de esta forma es recomendable que por cada causa directa se logre un nivel de análisis que permita encontrar dos causas indirectas. Dichos niveles representan la raíz del problema.

Asimismo para obtener los niveles superiores se preguntará ¿cuáles son las consecuencias de que exista el problema?, permitiendo identificar los efectos inmediatos colocándolos justo por la parte superior del problema central; de la misma forma para construir el nivel superior de los efectos indirectos se deberá preguntar ¿qué consecuencia tuvo la existencia de este efecto?, recordando siempre hacer la redacción de forma negativa, tratando de evitar palabras como "falta" o "ausencia" y obteniendo de preferencia de dos a cuatro niveles para realizar una adecuada descripción del problema. De esta manera los efectos directos e indirectos representaran el follaje del árbol.

Una vez realizado el análisis del problema y sus causas, a través del árbol de problemas, se continuará con la construcción del árbol de objetivos, cuyo propósito es transformar la problemática en la situación esperada. Para su formulación se tomará como base el árbol de problemas y se planteará la situación contraria, es decir, de manera positiva; por ejemplo, "incremento de incidencia delictiva" se convertirá en "disminución de incidencia delictiva", de la misma manera se deberá evitar el uso de palabras como "mucho", "alto," "suficiente," en la redacción.

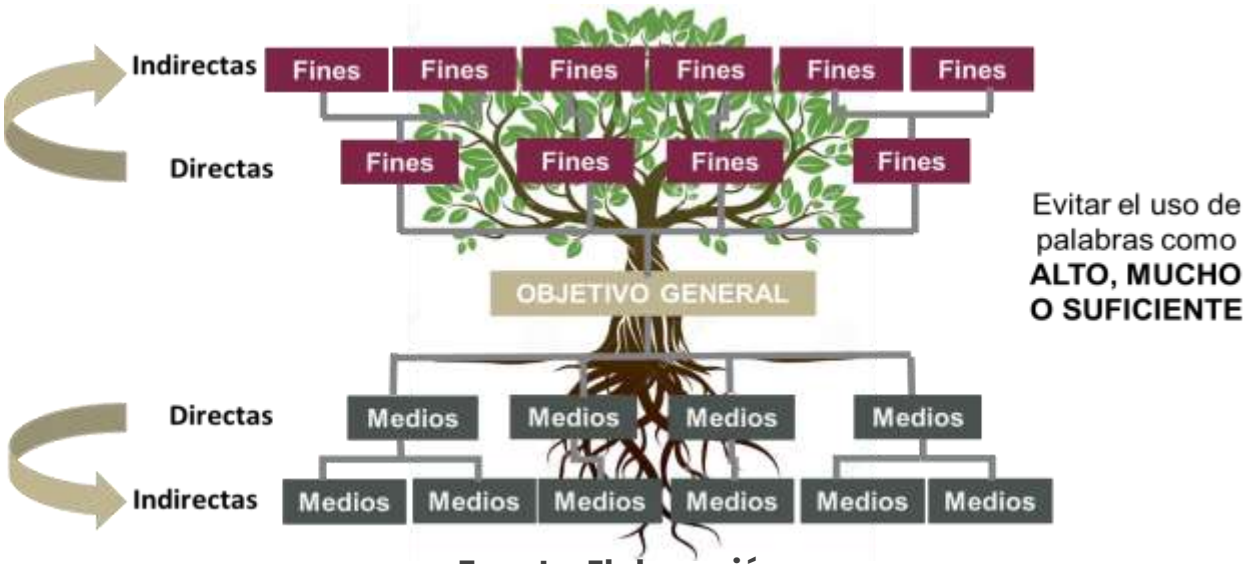
Otro aspecto fundamental es puntualizar que dicha metodología tiene un orden lógico de lectura de abajo hacia arriba, es decir desde la raíz hacia el follaje del árbol. En el **Anexo 2** se podrá visualizar como ejemplo el árbol de problemas y objetivos generado para el programa 1 del Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Puebla 2024-2027.

Figura 7. Representación gráfica de la Lógica del árbol de problemas.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 8. Representación gráfica de la Lógica del árbol de objetivos.



Fuente: Elaboración

VI.IV.V PASO 4. CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA

Artículo 24. El diseño estratégico es el proceso mediante el cual se define la lógica de intervención que orientará la actuación de las Dependencias y Entidades municipales para atender un problema público. Este proceso implica traducir los hallazgos del diagnóstico en objetivos, estrategias, líneas de acción y proyectos articulados entre sí, asegurando que cada componente contribuya de manera clara al logro de los resultados esperados. Un diseño estratégico adecuado evita la dispersión de esfuerzos, fortalece la coordinación institucional y facilita el seguimiento y la evaluación del instrumento.

1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Artículo 25. 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:

1. Vincularse directamente con la atención del problema a atender.
2. Estar orientados a definir los resultados esperados en un período determinado de tiempo.
3. Expresar las variables relevantes del problema para la definición de indicadores.
4. 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:

- Señalar la expresión de un logro y evidenciar el cambio o transformación que se espera con la implementación de la estrategia.
- 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.
- 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, medibles y 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.

Finalmente, la redacción del objetivo debe iniciar siempre con un verbo en infinitivo (terminado en -ar, -er, -ir) y deberá responder a tres preguntas principales, ¿Qué? ¿Cómo? ¿Para qué? (véase Anexo 3. Elementos de un objetivo).

Ejemplo:

Impulsar la planeación estratégica y la gestión del desempeño municipal a través de la conformación y actualización de instrumentos de planeación municipal, la identificación y diseño de proyectos estratégicos, la oferta de información geográfica y estadística para la toma de decisiones, el incremento de la eficiencia de la gestión para resultados en la administración municipal y la consolidación de los mecanismos de participación ciudadana y vinculación institucional para la planeación municipal.

2. METAS

Artículo 26. Una vez definidos los objetivos y sus indicadores, deberán establecerse las metas. De acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, 2008), las metas constituyen la expresión cuantitativa de los objetivos estratégicos, ya que precisan la magnitud o el grado de logro que se espera alcanzar en un periodo determinado y, al mismo tiempo, reflejan los compromisos asumidos por la institución para su cumplimiento.

En el marco de la Metodología del Marco Lógico, las metas se establecen para los indicadores, ya que éstos constituyen el instrumento que permite medir objetivamente el avance y el cumplimiento de los objetivos. En consecuencia, las metas deberán derivarse de los objetivos estratégicos, particularmente de los objetivos específicos, y expresarse como el valor que se espera alcanzar para cada indicador en un periodo determinado.

Se recomienda que cada objetivo específico cuente con al menos un indicador estratégico y que, para cada indicador, se establezca una meta que permita evaluar su nivel de cumplimiento. Lo anterior facilitará el seguimiento, la evaluación y la toma de decisiones, además de fortalecer la articulación entre los resultados esperados, las estrategias y las líneas de acción definidas para alcanzarlos.

Para la formulación de las metas se recomienda considerar, al menos, los siguientes elementos:

- Describe con claridad el resultado que se pretende alcanzar mediante el indicador.
- Establece un valor cuantificable (número, porcentaje, tasa, cobertura, índice, entre otros) que permita medir el grado de cumplimiento.
- Definir la unidad de medida, es decir, la forma en que se expresará el resultado (personas, acciones, documentos, kilómetros, porcentaje, índice, entre otros).
- Determina el periodo en el que deberá alcanzarse la meta (mensual, trimestral, semestral, anual o durante la vigencia del plan o programa).
- Señala el valor inicial del indicador a partir del cual se medirá el avance (línea base).
- Establece el valor que deberá alcanzar el indicador al concluir el periodo definido.
- Verifica que la meta sea alcanzable considerando los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos disponibles.
- Asegura que la meta contribuya a medir el grado de cumplimiento del objetivo específico mediante el indicador correspondiente.
- Identifique la fuente de información que permitirá comprobar el cumplimiento de la meta (medio de verificación).

Ejemplo:

- Reducir en 50% el número de incidentes viales ocurridos en el Municipio de Puebla.

- Mantener el porcentaje de viajes diarios realizados en transporte público en la distribución modal del Municipio de Puebla y su área conurbada.
- Incrementar al 5% el porcentaje de viajes diarios realizados en bicicleta en el Municipio de Puebla y su área conurbada.
- Reducir en 16.6% la emisión de contaminantes criterio generados por fuentes móviles en el Municipio de Puebla.

3. ESTRATEGIAS

Artículo 27. 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.

Se recomienda que la redacción de las estrategias considere los siguientes elementos: iniciar con un verbo que exprese la orientación estratégica, precisar el ámbito sobre el cual recaerá la intervención (servicios, procesos, infraestructura, capacidades institucionales, población objetivo, políticas públicas, entre otros), congruencia, viabilidad y deberá permitir agrupar diversas líneas de acción relacionadas entre sí, evitando que se convierta en una actividad específica. Para la redacción de una estrategia se recomienda utilizar la siguiente estructura:

Figura 9. Estructura de una estrategia.



Fuente: Elaboración propia

Ejemplo:

> **Fortalecer** la infraestructura y el equipamiento de los espacios públicos para garantizar condiciones de accesibilidad universal.

4. LÍNEAS DE ACCIÓN

Artículo 28. 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 presentan un nivel programático, siendo entonces instrumentos de dirección general de política pública.

Se recomienda que cada línea de acción considere un verbo en infinitivo, que describa de manera precisa la actividad o intervención que se llevará a cabo, que identifique sobre qué o quién recaerá la intervención (programas, infraestructura, servicios, población objetivo, procesos, normatividad, entre otros), precisar el sector, grupo poblacional o territorio al que estará dirigida la acción, congruencia, viabilidad y utilizar un lenguaje sencillo. Se sugiere que su estructura sea la siguiente:

Figura 9. Estructura sugerida para líneas de acción.



Fuente: Elaboración propia

Ejemplos:

- **Realizar** diagnósticos de accesibilidad en parques y plazas públicas.
- **Adecuar** rampas, guías táctiles y señalización accesible.

5. ACCIONES Y PROYECTOS

Artículo 29. 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:

- Remodelar los parques de Santiago y Las Ninfas.
- Elaborar el Plan Maestro de Remodelación del Paseo Bravo.
- Elaborar y ejecutar el proyecto "Parque Mi Barrio Vive" en el Parque de Santiago.

Finalmente, se recomienda evitar el formular un objetivo que describa actividades y no resultados, diseñar estrategias desvinculadas del diagnóstico, incluir líneas de acción que no contribuyen al logro de los objetivos, duplicar acciones entre distintas estrategias y omitir la alineación con instrumentos superiores de planeación.

VI.IV.VI PASO 5. PROGRAMACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL

Artículo 30. 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, dado 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.

El **Anexo 4** muestra un ejemplo de programación y corresponsabilidad, planteando acciones de corto, mediano y largo plazo, así como prioridad alta y prioridad media.

VI.IV.VII PASO 6. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

1. SEGUIMIENTO

Artículo 31. El seguimiento es un proceso sistemático, continuo y permanente mediante el cual las Dependencias y Entidades recopilan, organizan y analizan información sobre el avance en la implementación de un instrumento de planeación. Es importante mencionar que, el seguimiento tiene como objetivos

principales, verificar el avance en la implementación del instrumento, identificar oportunamente desviaciones respecto de lo planeado, detectar riesgos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos, facilitar la coordinación entre las Dependencias y Entidades participantes, generar información para la toma de decisiones y proporcionar insumos para los procesos de evaluación y actualización.

El seguimiento podrá considerar, entre otros aspectos el avance en el cumplimiento de objetivos, el desarrollo de las estrategias, la implementación de las líneas de acción, el cumplimiento de metas programadas, el comportamiento de los indicadores establecidos, los riesgos y factores que afecten la implementación y las modificaciones relevantes al instrumento. Cabe mencionar que, la periodicidad y los mecanismos específicos de seguimiento se sujetarán a la normativa y a los procedimientos emitidos por las instancias competentes.

Derivado de lo anterior, es importante entender que, el seguimiento y la evaluación forman parte del ciclo de la planeación, tienen objetivos, alcances y productos distintos, por lo que la siguiente tabla busca comparar ambos procesos y servir de guía para evitar su confusión.

Tabla 2. Comparativa entre el seguimiento y la evaluación.

Aspecto	Seguimiento	Evaluación
Propósito	Monitorear la implementación del instrumento.	Valorar los resultados, efectos e impactos alcanzados.
Momento	Durante la ejecución.	Durante o al concluir una etapa del instrumento, según el tipo de evaluación.
Enfoque	Gestión y control del avance.	Análisis de desempeño, resultados y contribución al problema público.
Pregunta principal	¿Se está implementando conforme a lo planeado?	¿La intervención produjo los resultados esperados?

Aspecto	Seguimiento	Evaluación
Información utilizada	Avances físicos, cumplimiento de actividades, indicadores de proceso, evidencias de implementación.	Resultados, indicadores de desempeño, evaluaciones, estudios y evidencia adicional.
Producto	Informes de seguimiento y reportes de avance.	Informes de evaluación con hallazgos y recomendaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el seguimiento proporciona información para la gestión cotidiana del instrumento, mientras que la evaluación utiliza esa información, junto con otras fuentes de evidencia, para valorar la pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y otros aspectos del desempeño de la intervención pública.

Finalmente, como parte del seguimiento, es recomendable identificar diferencias entre lo planeado y lo ejecutado, analizar sus causas y, cuando sea necesario, proponer acciones de mejora.

2. EVALUACIÓN

Artículo 32. La evaluación es un proceso sistemático y objetivo mediante el cual se analiza el diseño, la implementación, los resultados y, cuando corresponda, los efectos o impactos de un instrumento de planeación, con el propósito de determinar en qué medida ha contribuido al cumplimiento de sus objetivos y a la atención del problema público que le dio origen.

A diferencia del seguimiento, cuyo propósito es monitorear el avance en la implementación, la evaluación busca emitir un juicio técnico sustentado en evidencia para identificar fortalezas, áreas de oportunidad y recomendaciones de mejora. Como se mencionó anteriormente, la evaluación forma parte del ciclo de la planeación y constituye un insumo fundamental para la actualización de los instrumentos y el fortalecimiento de la gestión pública.

Artículo 33. Por ello, es importante que todo plan, programa o política pública deberá incorporar un esquema de evaluación como un componente esencial de su diseño e implementación, ya que constituye el mecanismo mediante el cual se verifica el grado de cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores establecidos. La evaluación permite generar evidencia objetiva y sistemática sobre el desempeño, la eficacia, la eficiencia, la pertinencia y, en su caso, el impacto de las acciones ejecutadas.

La integración de un esquema de evaluación dentro del proceso de planeación, garantiza el seguimiento continuo de las actividades, facilita la identificación oportuna de desviaciones respecto de los resultados previstos y proporciona elementos técnicos para la adopción de medidas preventivas, correctivas o de mejora. Asimismo, fortalece los principios de transparencia, rendición de cuentas, mejora continua y uso eficiente de los recursos humanos, materiales y financieros.
Desde una perspectiva metodológica y normativa, el esquema de evaluación deberá establecer criterios, indicadores, métodos, fuentes de información, periodicidad, responsables y mecanismos de seguimiento que permitan valorar de manera objetiva el cumplimiento de los compromisos asumidos y la efectividad de las estrategias implementadas. Lo anterior asegura que las decisiones derivadas de la ejecución del instrumento se encuentren sustentadas en información verificable y en evidencia suficiente.

En consecuencia, la incorporación de un esquema de evaluación no constituye un elemento accesorio, sino un requisito indispensable para garantizar la adecuada gestión, el cumplimiento de los objetivos institucionales y la mejora continua del desempeño, asegurando que los resultados obtenidos sean medibles, verificables y susceptibles de análisis para la toma de decisiones.

2.1 INDICADORES

Artículo 34. Los indicadores son herramientas de medición que permiten cuantificar y valorar el avance, desempeño y resultados de los objetivos, estrategias y líneas de

acción establecidos en un instrumento de planeación. Constituyen una referencia objetiva para conocer el grado de cumplimiento de las metas propuestas mediante la observación de cambios en una variable específica a lo largo del tiempo. Su diseño facilita el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, proporcionando información confiable para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la mejora continua de la gestión gubernamental.

En este sentido, para garantizar su utilidad y consistencia metodológica, un indicador debe integrar, al menos, los siguientes elementos. A manera de ejemplo, en el **Anexo 5.** Ficha de Indicadores se presenta un formato de referencia que facilita la documentación y sistematización de dichos elementos, sin que su uso sea de carácter limitativo.

- **Nombre del indicador:** Denominación clara y precisa que describa el aspecto que se pretende medir.
- **Objetivo de medición:** Especifica qué se busca conocer o evaluar mediante el indicador.
- **Definición:** Describe el significado del indicador y el fenómeno que representa.
- **Método de cálculo:** Fórmula matemática utilizada para obtener el resultado del indicador.
- **Unidad de medida:** Expresa la forma en que se presenta el resultado (porcentaje, tasa, índice, número absoluto, razón, promedio, entre otros).
- **Frecuencia de medición:** Periodicidad con la que se actualizará la información (mensual, trimestral, semestral, anual, etc.).
- **Línea base:** Valor inicial del indicador que sirve como punto de referencia para medir los avances.
- **Meta:** Valor esperado que se pretende alcanzar en un periodo determinado.
- **Fuente de información:** Institución, sistema de información o documento del cual se obtendrán los datos.
- **Responsable de su actualización:** Dependencia o unidad administrativa encargada de generar, recopilar y reportar la información.

Asimismo, la calidad de un indicador determina la utilidad de la información que proporciona para el seguimiento y evaluación de los instrumentos de planeación. Un indicador bien diseñado debe generar información confiable, objetiva y oportuna que facilite la toma de decisiones y permita valorar el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Cabe resaltar que, dependiendo del momento del proceso de intervención pública que se pretenda medir, los indicadores pueden clasificarse en:

Figura 10. Clasificación de indicadores



Fuente: Elaboración Propia con datos de Coneval 2013.

Artículo 35. Es importante mencionar que, en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación, no siempre es posible medir de manera directa el fenómeno o resultado que se pretende analizar, ya sea por la inexistencia de información estadística, la complejidad para obtener los datos, los altos costos de medición o la baja frecuencia con la que se genera la información. En estos casos, es posible recurrir al uso de indicadores proxy, también conocidos como indicadores sustitutos o indirectos, los cuales permiten aproximarse a la medición de un fenómeno mediante una variable estrechamente relacionada con éste.

Un indicador proxy no mide de forma directa el resultado o impacto de interés; sin embargo, proporciona evidencia razonable sobre su comportamiento cuando existe una relación lógica, técnica o estadística entre ambas variables. Su utilización es una alternativa metodológica válida durante la formulación e implementación de

instrumentos de planeación, siempre que se documente y justifique la relación entre el indicador seleccionado y el fenómeno que se pretende evaluar.

Se recomienda utilizar indicadores proxy cuando no existe información oficial para medir directamente el resultado esperado, cuando la información se genera con una periodicidad mayor al horizonte de seguimiento del instrumento de planeación, cuando el costo o la complejidad para obtener la información directa resulta desproporcionado, cuando el resultado corresponde a fenómenos sociales, económicos o ambientales cuya medición directa requiere estudios especializados o cuando se requiere contar con información oportuna para la toma de decisiones mientras se desarrolla un sistema de medición más robusto.

No obstante, el uso de indicadores proxy debe considerarse como una medida complementaria y, en la medida de lo posible, temporal, procurando sustituirlos por indicadores directos cuando exista información suficiente y confiable ya que estos indicadores también presentan limitaciones, pues únicamente ofrecen una aproximación al fenómeno de interés y no una medición directa. En consecuencia, su interpretación debe realizarse con cautela, considerando el contexto, las variables que pueden influir en los resultados y la solidez de la relación entre el indicador proxy y el aspecto que se busca evaluar.

VI.IV.VIII PASO 7. IMPLEMENTACIÓN

Artículo 36. La implementación de los instrumentos de planeación requiere recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. Por ello, durante su elaboración es recomendable que las Dependencias y Entidades analicen, de manera general, la viabilidad financiera de las estrategias y acciones propuestas, procurando que exista congruencia entre los objetivos del instrumento y la capacidad institucional para ejecutarlos. La consideración del financiamiento desde la etapa de planeación contribuye a fortalecer la factibilidad del instrumento y favorece una adecuada toma de decisiones. Como parte de este proceso, se recomienda que los planes y programas contemplen, algunos de los siguientes elementos:

- **Instrumentación financiera. -** deberá definir las fuentes de financiamiento, los mecanismos de programación presupuestaria y las alternativas para asegurar la disponibilidad de recursos necesarios para la ejecución de las acciones, considerando recursos propios, participaciones, aportaciones, fondos, convenios u otras fuentes de financiamiento aplicables. Anexo 6. Fuentes de financiamiento.
- **Instrumentación administrativa. –** deberá establecer la estructura organizacional responsable de la implementación, las atribuciones de las Dependencias y Entidades participantes, los mecanismos de coordinación interinstitucional y la distribución de responsabilidades para la ejecución de las acciones.
- **Instrumentación jurídica. -** su objetivo es identificar el marco normativo que sustente el plan o programa, así como los ordenamientos, reglamentos, acuerdos, convenios o disposiciones que deben emitirse, actualizarse, armonizarse o aprobarse para facilitar su implementación.
- **Instrumentación de gestión. -** comprenderá los procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación, herramientas operativas e instrumentos de planeación que permiten organizar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones, promoviendo una gestión eficiente y orientada a resultados.
- **Instrumentación técnica. –** deberá considerar la disponibilidad de información, metodologías, sistemas de información, estudios, proyectos ejecutivos, criterios técnicos y demás herramientas necesarias para sustentar la toma de decisiones y garantizar la adecuada ejecución de las intervenciones propuestas.
- **Instrumentación de seguimiento y evaluación. -** definirá los indicadores, metas, mecanismos de monitoreo, periodicidad de evaluación y responsables de generar información que permita medir el avance, identificar desviaciones y realizar los ajustes necesarios durante la ejecución del instrumento.

Finalmente, la definición de estos elementos permite que el instrumento de planeación trascienda de su carácter estratégico y cuente con las condiciones necesarias para su ejecución efectiva fortaleciendo la capacidad institucional para

coordinar esfuerzos, optimizar recursos, dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y generar resultados que contribuyan al desarrollo sostenible y al bienestar de la población.

VII. CONTROL Y AUDITORIA

Artículo 37. La presente Guía establece criterios y elementos que permiten que los instrumentos de planeación elaborados sean diseñados de manera clara, ejecutable y verificable. Es decir, los planes, programas y políticas públicas con la estructura propuesta, deberán definir, entre otros aspectos, objetivos, acciones, responsables, metas, plazos, indicadores, recursos e información necesaria, de manera que se pueda determinar si las acciones que se realizaron contribuyeron al cumplimiento de los resultados.

Cabe mencionar que todos los instrumentos deben ser susceptibles de seguimiento, control y auditoría por parte de las instancias competentes. Para ello, las Dependencias y Entidades deberán procurar que el contenido de sus instrumentos a elaborar facilite la verificación de la efectividad y eficiencia de las acciones y la disponibilidad y acceso a los recursos e información para su ejecución y evaluación.

VIII. DATOS PERSONALES, TRANSPARENCIA Y DIFUSIÓN

Artículo 38. Todo instrumento de planeación aprobado por la instancia competente y en posesión de las Dependencias y Entidades deberá publicarse de manera completa y oportuna en los sitios oficiales del Honorable Ayuntamiento y difundirse a través de los medios institucionales disponibles, a fin de garantizar que la información contenida en dichos instrumentos sea pública, accesible y esté disponible para su revisión y consulta.

IX. DERECHOS HUMANOS

Artículo 39. Todas las personas servidoras públicas que integran las Dependencias y Entidades que conforman el Honorable Ayuntamiento deberán promover, respetar,

proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en favor de las personas. Para la aplicación de esta Guía, deberán orientar su actuar hacia la ciudadanía mediante la elaboración de instrumentos de planeación que incorporen mecanismos y acciones destinados a prevenir y evitar la vulneración de los derechos humanos.

X. QUEJAS, DENUNCIAS Y SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Artículo 40. En todo momento deberá garantizarse el derecho de cualquier persona a presentar quejas y denuncias relacionadas con la aplicación e interpretación de la presente Guía, así como con los instrumentos de planeación emitidos por las Dependencias y Entidades, y a ejercer su derecho de acceso a la información pública en los términos de la normativa aplicable.

XI. BLINDAJE ELECTORAL

Artículo 41. Las Dependencias y Entidades, en la elaboración, interpretación y aplicación de los instrumentos de planeación, deberán observar el principio de imparcialidad en el servicio público y garantizar que los recursos públicos destinados a la ejecución de instrumentos de planeación no sean utilizados con fines electorales. Asimismo, deberán observar las disposiciones aplicables en materia de suspensión de propaganda gubernamental y atender los mandatos de las autoridades competentes cuando así proceda.

XII. VIGENCIA

Artículo 42. La presente Guía Metodológica deberá mantenerse sujeta a un proceso de revisión y actualización, a fin de garantizar su congruencia con el marco jurídico y administrativo vigente. En este sentido, su contenido deberá modificarse cuando se presenten reformas, adiciones o derogaciones a las disposiciones legales aplicables, la emisión o actualización de normas, lineamientos, criterios técnicos, políticas públicas, acuerdos o cualquier otra disposición oficial que incida en los

procedimientos, metodologías o criterios establecidos en la Guía. Asimismo, podrán realizarse actualizaciones cuando se identifiquen áreas de mejora derivadas de la implementación, evaluación o mejores prácticas institucionales, con el propósito de asegurar su pertinencia, eficacia y cumplimiento normativo. En cuanto no haya una justificación de actualización la guía seguirá vigente aun cuando exista cambios en la administración municipal.

XIII. ANEXOS

ANEXO 1. LISTA DE VERIFICACIÓN

Verificación	**Sí**	**No**
Se justificó la necesidad del instrumento.	☐	☐
Se verificó la competencia municipal.	☐	☐
Se integró el equipo técnico.	☐	☐
Se elaboró un programa de trabajo.	☐	☐
Se abrió el expediente técnico.	☐	☐
Se identificaron las Dependencias participantes.	☐	☐
Se definieron tiempos y responsables.	☐	☐

Semáforo de calidad metodológica

Para facilitar la autoevaluación, cada Dependencia podrá valorar el cumplimiento de los criterios mediante un semáforo:

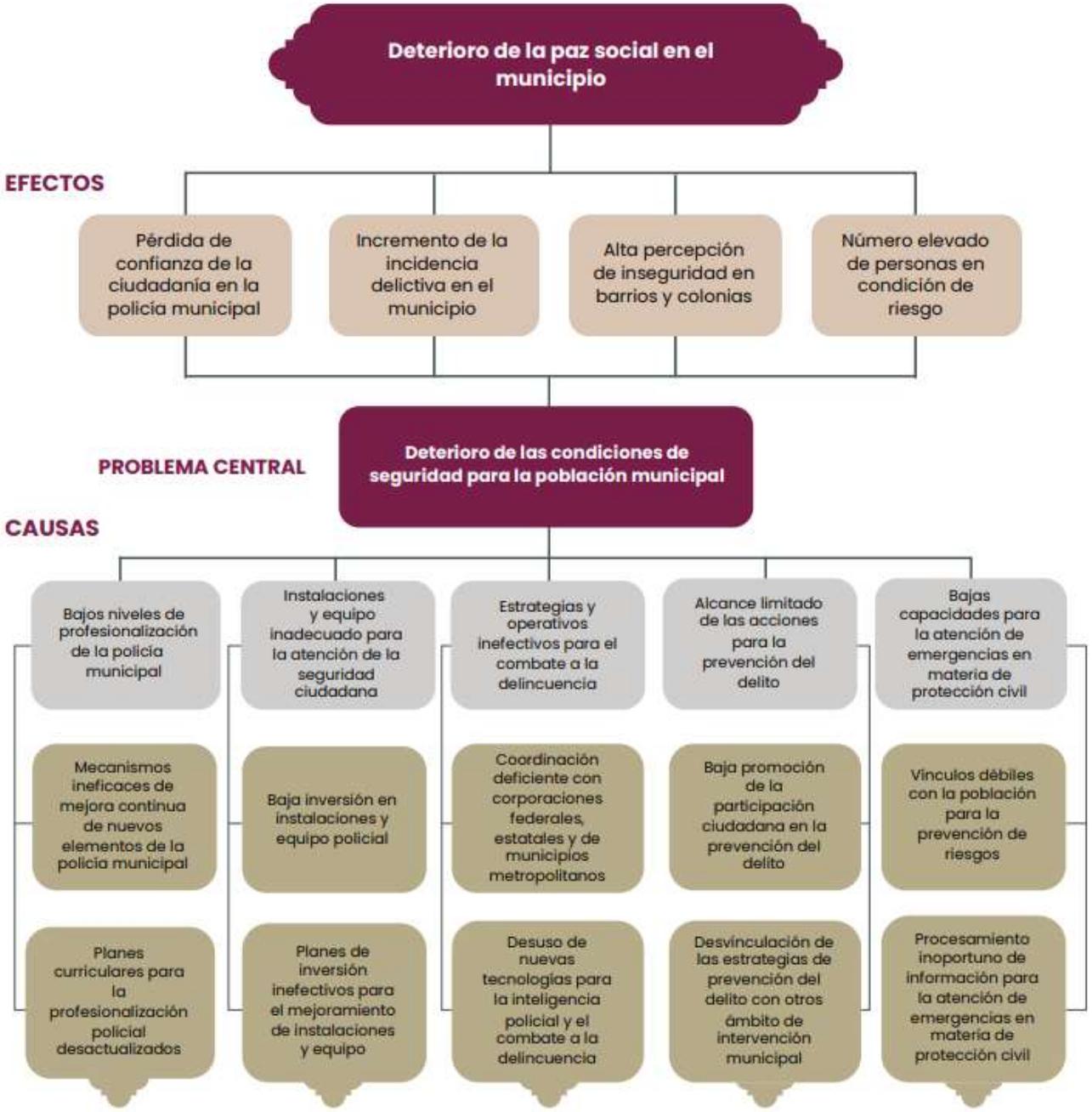
Nivel	**Porcentaje de cumplimiento**	**Interpretación**
🟢 Alto	90 % a 100 %	El producto cumple con los criterios metodológicos y puede avanzar a la siguiente etapa.
🟡 Medio	70 % a 89 %	El producto requiere ajustes antes de continuar.
🔴 Bajo	Menor a 70 %	Es necesario revisar y fortalecer el producto antes de avanzar.

El semáforo constituye una herramienta de autoevaluación y mejora continua. No sustituye la revisión técnica o jurídica que, conforme a las atribuciones y procedimientos vigentes, corresponda realizar a las Dependencias y Entidades municipales. El anexo solo es un insumo guía y no es de carácter limitativo.

ANEXO 2. EJEMPLO DE ÁRBOL DE PROBLEMAS Y OBJETIVOS

ÁRBOL DE PROBLEMAS

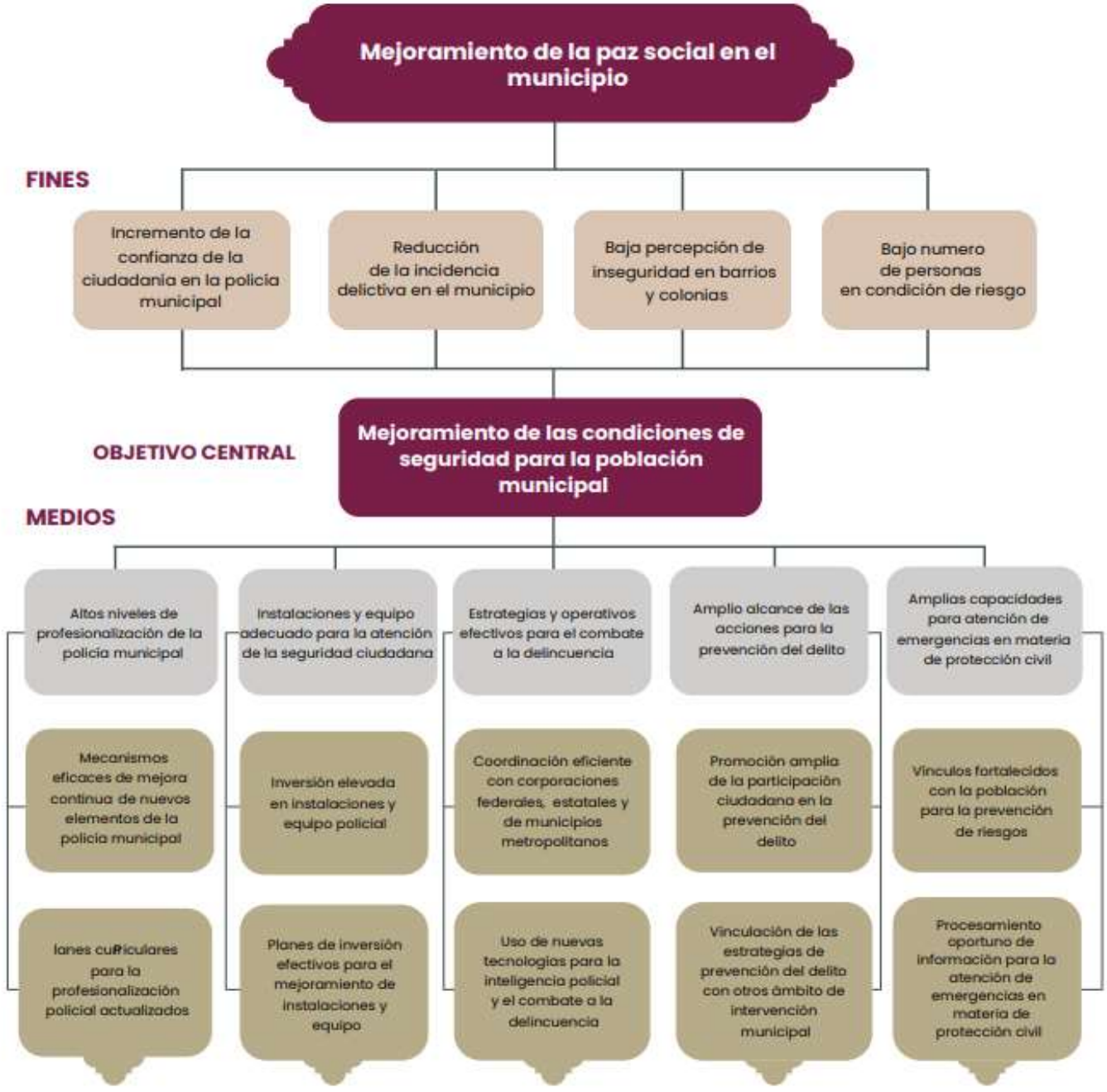
1. Seguridad Ciudadana



Fuente. Elaboración propia.

ÁRBOL DE OBJETIVOS

1. Seguridad Ciudadana



Fuente. Elaboración propia.

ANEXO 3. FORMULACIÓN DE UN OBJETIVO

Objetivo	¿Qué?	¿Cómo?	¿Para qué?
	Verbo en infinitivo +		

ANEXO 4. EJEMPLOS DE PROGRAMACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL

Tabla. Programación y prioridad de acciones.

Estrategias	Acciones	Prioridad	Programación
1. Incentivar el uso habitacional en barrios y colonias.	1. Incrementar los incentivos fiscales para el uso habitacional, particularmente para la vivienda social.	A	C
	2. Gestionar la focalización de financiamientos y subsidios a la vivienda de los gobiernos federal y estatal al Centro Histórico.	A	C
	3. Reducir el número y los tiempos de emisión de autorizaciones municipales para la vivienda nueva en el centro histórico.	M	C
	4. Establecer tasas preferenciales en el cobro de servicios públicos en la vivienda social en el Centro Histórico.	M	M
	5. Desarrollar proyectos de mejoramiento urbano para la atracción de vivienda en los barrios históricos, con énfasis en la vivienda social.	A	M
2. Ofertar vivienda social, particularmente en los barrios históricos y colonias periféricas del Centro Histórico.	6. Desarrollar proyectos de vivienda social en alianza con la iniciativa privada, la sociedad civil organizada, y los organismos nacionales y estatales de vivienda.	A	L
	7. Establecer un programa de fomento a la vivienda social en renta.	A	M
	8. Fomentar y apoyar proyectos de vivienda social comunitaria.	M	L
	9. Desarrollar un inventario de oferta de vivienda social nueva y en renta.	A	C

Fuente: Programa Parcial de desarrollo Urbano del Centro Histórico

Prioridad: A: Alta, M: Media. Programación: C: Corto plazo, M: Mediano plazo, L: largo plazo.

Tabla. Corresponsabilidad sectorial

Acciones	Dependencia o Entidad responsable	Dependencia o Entidad corresponsable
1. Incrementar los incentivos fiscales para el uso habitacional, particularmente para la vivienda social.	Tesorería Municipal	Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural.
2. Gestionar la focalización de financiamientos y subsidios a la vivienda de los gobiernos federal y estatal al Centro Histórico.	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural	Instituto Municipal de Planeación
3. Reducir el número y los tiempos de emisión de autorizaciones municipales para la vivienda nueva en el centro histórico.	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural	Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad
4. Establecer tasas preferenciales en el cobro de servicios públicos en la vivienda social en el Centro Histórico.	Tesorería Municipal	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural
5. Desarrollar proyectos de mejoramiento urbano para la atracción de vivienda en los barrios históricos, con énfasis en la vivienda social.	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural	Secretaría de Infraestructura, Instituto Municipal de Planeación
6. Desarrollar proyectos de vivienda social en alianza con la iniciativa privada, la sociedad civil organizada, y los organismos nacionales y estatales de vivienda.	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural	Instituto Municipal de Planeación. Secretaría de Bienestar
7. Establecer un programa de fomento a la vivienda social en renta.	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural	Secretaría de Bienestar. Instituto Municipal de Planeación
8. Fomentar y apoyar proyectos de vivienda social comunitaria.	Secretaría de Bienestar	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural
9. Desarrollar un inventario de oferta de vivienda social nueva y en renta.	Gerencia del Centro Histórico y Patrimonio Cultural	Secretaría de Bienestar. Instituto Municipal de Planeación

Fuente: Programa Parcial de desarrollo Urbano del Centro Histórico

ANEXO 5. FICHA DE INDICADORES

Nombre del plan o programa			
FICHA TÉCNICA DE INDICADOR			
Datos de identificación del Indicador			
Clave del indicador:			
Nombre del indicador:			
Objetivo del indicador:			
Definición:			
Método de cálculo:			
Variables:	Descripción:	Unidad de medida:	Fuente:
Fórmula de cálculo:			
Unidad de medida del Resultado:			
Comportamiento:			
Frecuencia de la medición:			
Cobertura Geográfica:			
Dependencia o Entidad responsable del indicador:			
Última actualización:			
Línea Base 2015			
Establecer la línea base como punto de inicio o partida			
Glosario:			
Observaciones:			

Nota: Se pueden agregar más elementos siempre y cuando tenga los elementos mínimos necesarios.

ANEXO 6. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. Recursos fiscales municipales

Corresponden a los ingresos propios que obtiene el Ayuntamiento por concepto de contribuciones, productos, aprovechamientos y demás ingresos previstos en la Ley de Ingresos del Municipio. Estos recursos constituyen una de las principales fuentes para financiar acciones y proyectos de competencia municipal, de conformidad con el Presupuesto de Egresos aprobado para cada ejercicio fiscal.

Ejemplos de aplicación:

- Programas institucionales.
- Estudios y proyectos.
- Mantenimiento de infraestructura municipal.
- Equipamiento.
- Fortalecimiento administrativo.
- Acciones de mejora de servicios públicos.

2. Participaciones federales

Son recursos que la Federación transfiere a los municipios en términos de la Ley de Coordinación Fiscal. Su utilización se realizará conforme a la legislación aplicable y a las disposiciones presupuestarias vigentes. Durante la elaboración del instrumento de planeación se recomienda identificar, de manera general, aquellas acciones que podrían ser susceptibles de financiarse con este tipo de recursos.

3. Aportaciones federales

Las aportaciones federales forman parte del Ramo General 33 y tienen destinos específicos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Las Dependencias deberán verificar que las acciones propuestas sean compatibles con los objetivos y reglas aplicables a cada fondo. Entre los fondos de mayor relevancia para los municipios se encuentran:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISMUN). - Destinado a financiar obras y acciones orientadas a disminuir las condiciones de pobreza y rezago social, conforme a la normativa vigente. Su alcance:

- Infraestructura básica.
- Agua potable.
- Drenaje.
- Electrificación.
- Urbanización.
- Mejoramiento de vivienda.
  Infraestructura social.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). - Dirigido al fortalecimiento de las capacidades financieras y operativas de los municipios, de conformidad con la legislación aplicable. Su alcance:

- Seguridad pública.
- Equipamiento.
- Fortalecimiento institucional.
- Pago de obligaciones financieras autorizadas.
- Modernización administrativa.

4. Convenios de coordinación. - El Ayuntamiento puede celebrar convenios con Dependencias federales, estatales u otros entes públicos para desarrollar acciones específicas. Estos convenios pueden representar oportunidades de financiamiento para proyectos estratégicos, siempre que se cumplan las disposiciones jurídicas y administrativas correspondientes.

5. Programas federales y estatales. - Dependiendo de la disponibilidad presupuestaria y de las reglas de operación vigentes, las Dependencias podrán participar en programas impulsados por los gobiernos federal o estatal que otorguen subsidios, apoyos o incentivos para la ejecución de proyectos. Se recomienda verificar anualmente las convocatorias y lineamientos emitidos por las instancias responsables.

6. Cooperación técnica y financiera. - En determinados casos, el Ayuntamiento podrá acceder a mecanismos de cooperación técnica o financiera promovidos por organismos nacionales o internacionales, instituciones académicas, agencias de cooperación u otros actores, siempre que ello sea compatible con la legislación aplicable. Estos mecanismos pueden contribuir al fortalecimiento institucional, la asistencia técnica, la capacitación o el desarrollo de proyectos estratégicos.

7. Asociaciones y mecanismos de colaboración. - Cuando la normativa lo permita, el Ayuntamiento podrá establecer esquemas de colaboración con otros órdenes de gobierno, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil o el sector privado para complementar capacidades técnicas o financieras en la ejecución de proyectos.