

El enfoque de la **Agenda 2030** en la **planeación** municipal





El enfoque de la Agenda 2030 en la planeación municipal

Waltraud Martínez Olvera
José Daniel Sousa Oliva



El enfoque de la Agenda 2030 en la planeación municipal
Primera edición: abril, 2022

Waltraud Martínez Olvera
José Daniel Sousa Oliva

Consejo Veracruzano de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
Oficina de Programa de Gobierno

Acerca del Consejo Veracruzano de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Es la instancia creada para coordinar, diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar estrategias, programas, acciones y políticas públicas que garanticen el cumplimiento de la A2030 en la entidad, mediante la coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de Gobierno, los sectores social, privado y académico. Para esta tarea, la Oficina de Programa de Gobierno funge como Secretaría Técnica.

Esta guía pretende contribuir a la adecuada incorporación del enfoque A2030 por parte de los municipios en las fases de diagnóstico-pronóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los programas públicos en el nivel local. Adicionalmente, se proporcionan los criterios para la alineación de las políticas municipales con las políticas de los órdenes de Gobierno estatal y federal.

La presente obra puede ser reproducida, distribuida y comunicada públicamente sin autorización de sus autores, citando en todo momento la fuente.

Cómo citar este documento:

Martínez Olvera, W. y Sousa Oliva, J. D. (2022). *El enfoque de la Agenda 2030 en la planeación municipal*. Consejo Veracruzano de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible / Oficina de Programa de Gobierno: Xalapa.
<http://www.veracruz.gob.mx/programadegobierno/guias-agenda-2030>.



**El enfoque de
la Agenda 2030
en la planeación
municipal**

CONTENIDO



Introducción	7
1. La planeación municipal. Aspectos básicos	9
1.1 Conceptos básicos	10
1.2 ¿Por qué es importante la planeación municipal?	10
1.3 Planeación para tomar mejores decisiones	10
1.4 Nuevas obligaciones de planeación para los municipios	11
2. El enfoque de la Agenda 2030 en la planeación municipal	15
2.1 ¿Qué es la Agenda 2030?	16
2.2 ¿Por qué el enfoque A2030 fortalece la planeación municipal?	18
2.3 La planeación municipal y el cumplimiento de los ODS	19
2.4 Localización de los ODS en el proceso de planeación municipal	19
3. Metodología para la planeación municipal con enfoque sostenible	23
3.1 Metodología participativa	24
3.2 Análisis FODA	27
3.3 Marco Lógico con el enfoque A2030	28
3.4 Ruta de intervención	30
3.5 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	31
4. Integración del Plan Municipal de Desarrollo	41
4.1 Estructura del documento	43
4.1.1 Mensaje de la Presidenta o Presidente Municipal	43
4.1.2 Marco jurídico	43
4.1.3 Diagnóstico municipal	43
4.1.4 Ejes de Gobierno con el enfoque A2030	44
4.1.5 Matriz de planeación municipal con el enfoque A2030	45
4.1.6 Alineación a los instrumentos de planeación	46
4.1.7 Seguimiento del PMD con el enfoque A2030	48
5. Autodiagnóstico y verificación del enfoque A2030 en el PMD	49
Referencias	63



AV2030
Agenda Veracruz

12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES
15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

5 IGUALDAD DE GÉNERO
14 VIDA SUBMARINA
8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES
13 ACCIÓN POR EL CLIMA

1 FIN DE LA POBREZA
7 ENERGÍA ASESORADA Y NO CONTAMINANTE
9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA

6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO
13 ACCIÓN POR EL CLIMA

10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES
17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

4 EDUCACIÓN DE CALIDAD
11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES
17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

2 HAMBRE CERO
3 SALUD Y BIENESTAR
4 EDUCACIÓN DE CALIDAD

10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES
17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

15 VIDA TERRESTRE
16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

12 PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES
13 ACCIÓN POR EL CLIMA
5 ECONOMÍA CIRCULAR

INTRODUCCIÓN

En Veracruz, a partir de las recientes modificaciones a la Ley de Planeación del Estado y de la Ley Orgánica del Municipio Libre, por primera vez los gobiernos municipales deberán formular sus propios planes de desarrollo con metodologías y con una perspectiva de sostenibilidad, teniendo a la Agenda 2030 (A2030) como columna vertebral desde el diseño de programas hasta su evaluación. Por tanto, esta guía se propone responder a la siguiente pregunta: *¿Cómo incorporar el enfoque A2030 en el Plan Municipal de Desarrollo?*

Mediante este documento se busca contribuir a la adecuada incorporación del enfoque A2030 por parte de los municipios en las fases de diagnóstico-pronóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los programas públicos en el nivel local. Adicionalmente, se proporcionan los criterios para la alineación de las políticas municipales con las políticas de los órdenes de Gobierno estatal y federal.

Lo anterior implica adoptar una visión de desarrollo sostenible para mejorar las condiciones de vida presentes sin comprometer los recursos disponibles para generaciones futuras¹. Este enfoque, aprobado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), enarbola un nuevo paradigma en donde se distingue la importancia de tres pilares interdependientes: económico, social y ambiental.

La presente guía consta de cinco secciones:

1ª. Conceptos básicos de la planeación, su importancia para el desarrollo sostenible y las nuevas obligaciones legales para la planeación municipal.

2ª. Aspectos centrales de la A2030 que permiten fortalecer la planeación municipal a través de la localización de problemáticas contextuales.

3ª. Metodología participativa para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) tomando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la A2030, así como los requisitos normativos vigentes. Se presentan herramientas como el análisis FODA y Marco Lógico para la elaboración del diagnóstico en conjunto con la ciudadanía.

4ª. Esquema de ordenamiento y estructuración del Plan Municipal de Desarrollo.

5ª. Autodiagnóstico y verificación del enfoque A2030 en el PMD, el cual permite a los responsables de la planeación municipal revisar si se cumple con una planeación con enfoque de desarrollo sostenible. A la vez, se proporcionan los criterios de verificación para las comisiones legislativas que deberán analizar y aprobar los planes municipales de desarrollo.

Se espera que este documento contribuya en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para una planeación y gestión que impacten en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México. Una propuesta metodológica centrada en la Gestión por Resultados para el desarrollo*. PNUD: México.



1. La planeación municipal. Aspectos básicos



1.1 Conceptos básicos

La **planeación** es un ejercicio de reflexión del futuro de una comunidad a partir de la interpretación de información para la toma de decisiones públicas de mayor beneficio comunitario². A través de este se elabora un diagnóstico-pronóstico en el cual las personas identifican los problemas que les afectan, y además proponen formas de solucionarlos.

La **planeación municipal** está contemplada en la Ley Estatal de Planeación, así como en la Ley Orgánica del Municipio Libre. Estas nuevas disposiciones se detallan en el apartado «1.4 Nuevas obligaciones de planeación de los municipios».

El **valor público** implica que los bienes, servicios, leyes y regulaciones brindados por las autoridades sean relevantes para la ciudadanía³. La **creación de valor público** consiste en generar el máximo valor posible para la población a partir de los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos existentes en la institución y con la máxima eficacia y eficiencia. No obstante, es el ciudadano quien finalmente lo define a través de los mecanismos de expresión en los sistemas democráticos⁴.

La **legitimidad gubernamental** consiste en la aceptación ciudadana de sus representantes y en la cooperación con ellos, de los grupos organizados de la sociedad; se fundamenta en la presencia de políticas públicas generadoras de bienestar social. Su principal herramienta es la planeación democrática, y se compone de un conjunto de relaciones que permiten al Estado ser capaz de identificar el valor público y generar políticas públicas valiosas para la ciudadanía⁵.

1.2 ¿Por qué es importante la planeación municipal?

La planeación posibilita la proyección de acciones basadas en la información y de manera organizada, para promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos. Hace que los recursos sean mejor administrados, previene los riesgos, evita los gastos innecesarios y da claridad del momento en el cual se realizarán las acciones.

1.3 Planeación participativa para tomar mejores decisiones

De acuerdo con el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional⁶, la planeación será democrática, por tanto deben abrirse los mecanismos de participación necesarios para recoger e incorporar las aspiraciones y demandas de la sociedad al Plan y los programas de desarrollo. De la misma forma, la Ley Estatal de Planeación de Veracruz (arts. 10 y 11), así como la Ley Orgánica del Municipio Libre (art. 102) establecen realizar consultas ciudadanas.

Más allá de ser una obligación legal, el involucramiento de la ciudadanía es fundamental por dos razones: a) cada municipio es diferente, las personas que lo habitan cuentan con información valiosa para la identificación de los problemas, las posibles alternativas para solucionarlos y la definición de una ruta de intervención, y b) el hecho de tomar en cuenta a los ciudadanos le otorga al Plan Municipal **legitimidad** y **valor público**.

² Sousa Oliva, J.D. y Arbesú Verduzco, L.I. (2018). *Planificación gubernamental. Manual para elaborar planes de desarrollo*. Oxford University Press: México.

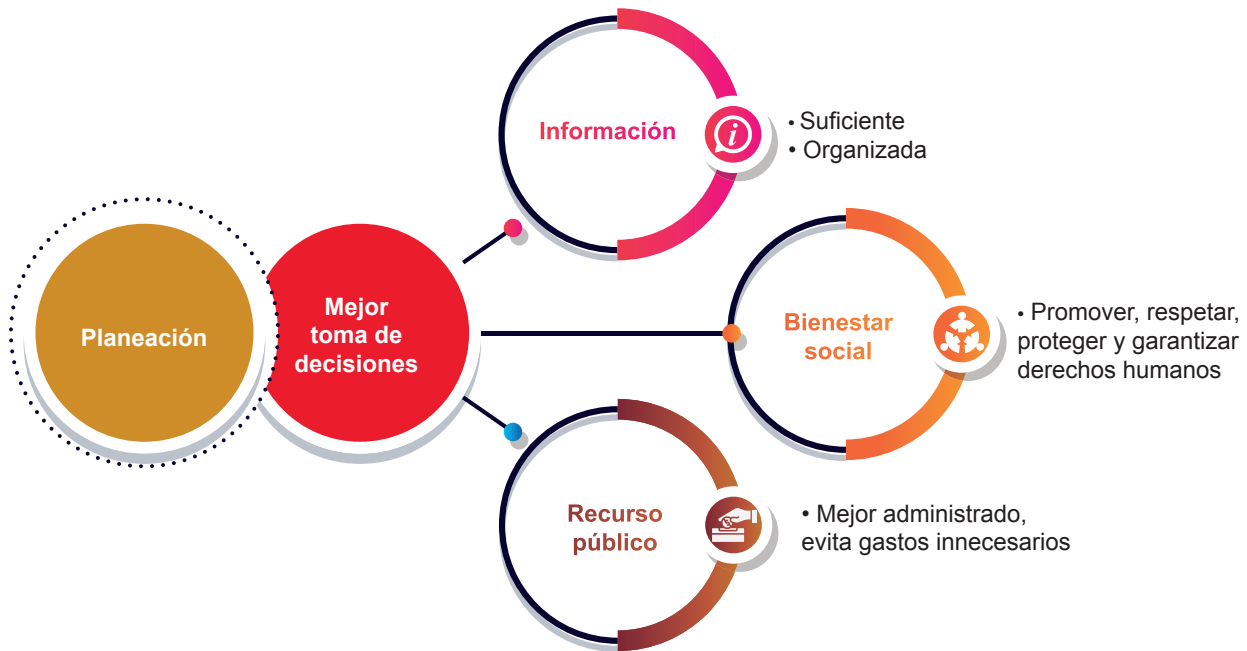
³ Kelly, G, Muers, S. y Mulgan, G. (2002). *Creando valor público. Un marco analítico para la reforma del servicio público*. Cabinet Office: Londres.

⁴ Moore, M.H. (1999). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós: Buenos Aires.

⁵ Sousa Oliva y Arbesú Verduzco. (2018). *Op. cit.*

⁶ Ver artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esquema 1. Planear para tomar mejores decisiones



Fuente: Elaboración propia.

1.4 Nuevas obligaciones de planeación para los municipios

Enseguida se presentan los aspectos más relevantes de las nuevas responsabilidades que tienen los ayuntamientos en la integración de su Plan Municipal de Desarrollo (PMD), conforme las modificaciones a la Ley Número 12 de Planeación del Estado de Veracruz⁷ y la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Tabla 1. Ley Número 12 de Planeación del Estado de Veracruz

<ul style="list-style-type: none">• Los municipios forman parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática (art. 7).
<ul style="list-style-type: none">• En el PMD se plasman sus programas y presupuesto (art. 8).
<ul style="list-style-type: none">• Los planes deberán tener una visión estratégica integral para el desarrollo sustentable e incluyente a mediano y largo plazo, con posible vigencia de hasta veinte años (art. 26).

⁷ Ver Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, Núm. Ext. 520, del 28 de diciembre de 2018.



- El PMD precisará los objetivos, estrategias, indicadores y prioridades del desarrollo municipal, debiendo contener las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinando los órganos responsables de su ejecución y el conjunto de las actividades económicas, sociales, deportivas y culturales a desarrollarse.

- El plan podrá actualizarse de acuerdo a las nuevas realidades del municipio, a los resultados obtenidos, y al seguimiento y evaluación realizados al mismo (art. 27).

- En caso de que se requiera de un nuevo PMD se someterá a plebiscito la permanencia del plan vigente (art. 27).

- Si el plebiscito lo determina, el Ayuntamiento elaborará un nuevo plan debiendo ser aprobado por el Cabildo y tendrá vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial (art. 30).

- En el primer año de ejercicio constitucional, los ayuntamientos someterán a la aprobación del Cabildo las actualizaciones de sus planes municipales de desarrollo vigentes para su publicación en un plazo no mayor a 45 días contados a partir de la fecha de su toma de posesión (art. 32).

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, las reformas a la **Ley Orgánica del Municipio Libre** impactan en la planeación municipal de largo plazo y en la obligatoriedad de incorporar los ODS en concordancia con la A2030. La integración de dicho enfoque abre la posibilidad de acceder a recursos internacionales al utilizar metodologías como el denominado Marco Lógico.

Tabla 2. Ley Orgánica del Municipio Libre

- Durante el mes de diciembre, se deberá rendir un informe sobre el estado que guarda la administración pública municipal, objetivos, proyectos y metas establecidos en el PMD, así como a los ODS de la A2030 (art. 33).

- El PMD debe incorporar los principios de protección integral e interés superior de niñas, niños y adolescentes, igualdad y no discriminación, establecidos en la constitución federal y estatal, así como lo previsto en los tratados internacionales en materia de derechos humanos (art. 35, inciso IV).

- El PMD deberá alinearse con los ODS contenidos en la A2030 y demás resoluciones e instrumentos adoptados en esa materia, por los organismos internacionales de los que México es parte (art. 35, inciso iv).

- Se agregan a las funciones y servicios públicos municipales: «la Promoción y organización de la sociedad, para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico, forestal y del equilibrio ecológico con un enfoque de igualdad y sostenibilidad (art. 35, fracción xxv, inciso i).

- Formular, aprobar y administrar, en términos de las disposiciones legales aplicables, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (art. 35, fracción xxvii).

- Desarrollar planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna existentes en su territorio y al desarrollo forestal sustentable (art. 35, fracción xxx).

- Identificar las necesidades de la población, con base en la dinámica demográfica para mejorar la planeación de los servicios municipales (art. 60 quaterdecies, fracción iv).

- El Instituto Municipal de las Mujeres tiene la atribución de participar en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, incorporando la perspectiva de igualdad de género e interculturalidad (art. 81 bis, fracción iii).

- El Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal es un órgano de participación ciudadana y consulta, auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, integrado por ciudadanos, organizaciones sociales y los sectores público y privado del municipio, designados por el Cabildo, que serán invitados mediante convocatoria pública (arts. 191 y 192).

- Los ayuntamientos deberán elaborar, en forma democrática y participativa, sus PMD con una visión estratégica integral a mediano y largo plazo. Los planes municipales de desarrollo y sus actualizaciones se publicarán en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz y en las páginas de transparencia de cada Ayuntamiento (art. 193).

- Lo relacionado a la formulación de los PMD y los programas municipales estará a cargo de órganos, dependencias y servidores públicos que determinen los ayuntamientos, conforme a las normas legales y la determinación del Cabildo (art. 194).





2. El enfoque de la Agenda 2030 en la planeación municipal



2.1 ¿Qué es la Agenda 2030?



Fuente: Oficina de Programa de Gobierno-Secretaría Técnica del Consejo Veracruzano de la A2030. (2019). http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/agenda2030/A2030_RUTA_DE_IMPLEMENTACION_FINAL.pdf.

La Agenda 2030 se constituye como un plan de acción concretado en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, 169 metas y 231 indicadores⁹ cuyos propósitos son poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad, la injusticia y hacer frente al cambio climático para el año 2030. Algunos principios base del enfoque de A2030 son:

- 1) **No dejar a nadie atrás.** Antepone el bienestar de las personas bajo el principio de derechos humanos y perspectiva de género. Prioriza a los más vulnerables.
- 2) **Universalidad.** Todos los países deben contribuir adoptando el marco de resultados (objetivos y metas) pero conforme las prioridades y recursos de su contexto.
- 3) **Integralidad.** Impulsa la indivisibilidad de los tres pilares del desarrollo sostenible: social, ambiental, económico.

⁹ https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf.

- 4) **Alianzas.** Invita al trabajo conjunto entre los gobiernos, la academia, el sector privado y la sociedad civil.
- 5) **Rendición de cuentas.** Promueve la gestión por resultados, el seguimiento de avances y el ajuste oportuno conforme un conjunto de indicadores.

Tabla 3. Interrelación de los ODS con las atribuciones del municipio

Atribuciones municipales	ods directo	ods indirecto
a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;	ods 11	ods 3, ods 6
b) Alumbrado público;		ods 1, ods 5, ods 7, ods 16
c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;		ods 12, ods 13, ods 15
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;		----
h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;		ods 16, ods 5
i) Promoción y organización de la sociedad, para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico, forestal y del equilibrio ecológico con un enfoque de igualdad y sostenibilidad.		ods 17

Fuente: Elaboración propia.



2.2 ¿Por qué el enfoque de la A2030 fortalece la planeación municipal?

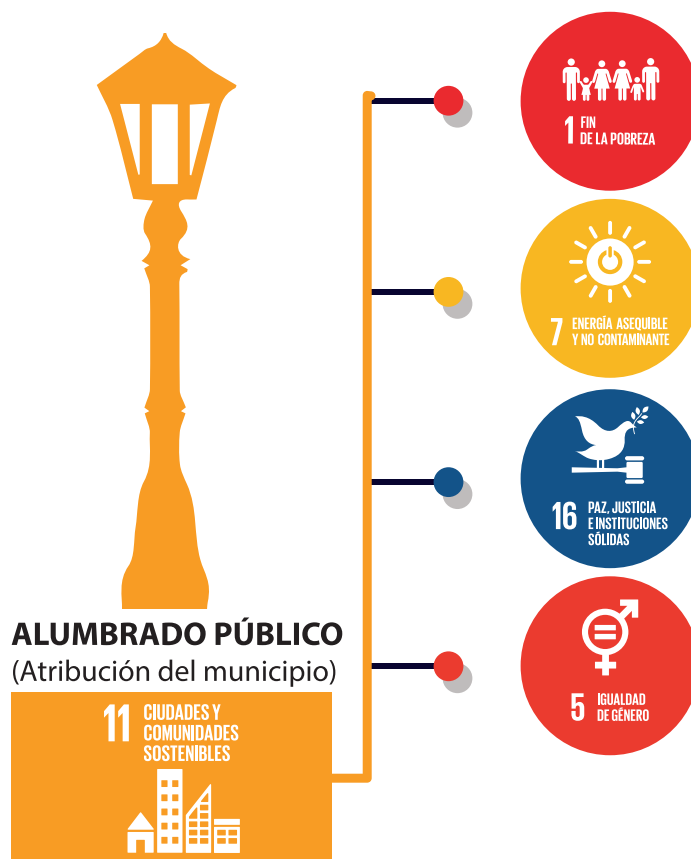
El enfoque de la A2030 ayuda a los gobiernos, a través de herramientas como el Marco Lógico, a identificar problemas públicos de manera causal para fortalecer la formulación de políticas públicas, partiendo de las necesidades contextuales y poniendo al centro el bienestar de las personas. Es decir, con enfoque de derechos humanos.

Al incluir indicadores para la evaluación facilita obtener evidencias de los logros alcanzados, así como de los nuevos retos por enfrentar.

La planeación municipal con Objetivos de Desarrollo Sostenible no debe entenderse como un conjunto de metas adicional a las prioridades de cada una de las comunidades y municipios, sino más bien como un marco de referencia para fortalecer los procesos de elaboración de las políticas públicas⁹.

Si bien el mandato de los gobiernos municipales veracruzanos cubre un periodo de cuatro años, las reformas al artículo 26 de la Ley Orgánica del Municipio Libre permiten la planeación de largo plazo, hasta un horizonte de 20 años, con el fin de incorporar una visión estratégica integral para el desarrollo sustentable e incluyente.

Esquema 2. Ejemplo de la interrelación de los ODS con las atribuciones del municipio



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2019).

⁹ *Idem.*

2.3 La planeación municipal y el cumplimiento de los ODS

Las facultades legales respecto a la actuación de los gobiernos municipales para el desarrollo de las comunidades están definidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Orgánica de Municipio Libre (LOML). En la Constitución se establecen los bienes y servicios públicos a implementar, tales como:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento; además de
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

Y en la LOML se agrega uno más:

- i) Promoción y organización de la sociedad, para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico, forestal y del equilibrio ecológico con un enfoque de igualdad y sostenibilidad¹⁰.

Estas facultades tienen impacto directo e indirecto en una gran parte de los ODS, como se ejemplifica en la Tabla 3 y Esquema 2.

El alumbrado público otorga directamente el servicio de iluminación impactando en espacios y comunidades sostenibles (ODS 11). Así mismo, está asociado a la seguridad en general (ODS 16), puede evitar accidentes viales (ODS 3, meta 3.6), mejorar las condiciones del entorno disminuyendo los indicadores de carencia social (ODS 1), así como constituirse como una acción afirmativa para la mayor seguridad de las mujeres en lugares solitarios (ODS 5). Adicionalmente, si las luminarias cumplen con las normas oficiales deberán consumir la menor cantidad de energía eléctrica posible (ODS 7). Por lo anterior, se manifiesta que los ODS son integrales e indivisibles.

2.4 Localización de los ODS en el proceso de planeación municipal

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «localización» significa identificar problemas públicos a través de necesidades de las comunidades, y, por tanto, la implementación o puesta en práctica de la A2030 debe ser en función del contexto social. Si bien por un lado las metas e indicadores de los ODS son de carácter universal, su adaptación debe

¹⁰ Este último inciso fue recién incorporado en el artículo 35, fracción xxv, inciso i, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.



obedecer a las particularidades de los entornos locales. Lo anterior porque problemas universales pueden afectar de manera diferenciada en los países, estados y municipios¹¹.

Para lograr la localización de los ODS, el proceso de planeación debe ser integral, incluir la participación ciudadana y plantear acciones adecuadas al contexto local que contribuyan a que las ciudades y comunidades del municipio sean sostenibles.

Esquema 3. Localización de ODS en la planeación municipal



Fuente: Elaboración propia.

¹¹ PNUD 2021. Curso Agenda 2030. Módulo 1: Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.





3. Metodología para la planeación municipal con enfoque sostenible

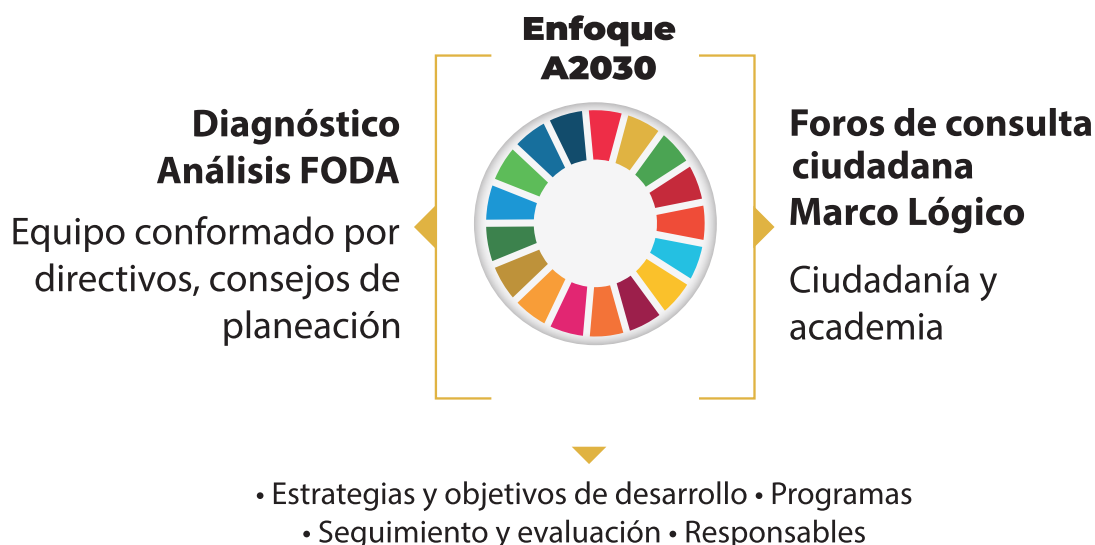


3.1 Metodología participativa

La metodología para la elaboración del PMD es de carácter participativo y se sustenta en la utilización de diversos enfoques e instrumentos complementarios a la estructura formal que establece la Ley Orgánica del Municipio Libre.

La metodología participativa puede dividirse en dos etapas:

Esquema 4. Metodología participativa con enfoque A2030



Fuente: Elaboración propia con base en Sousa y Arbesú (2018).

- a) **La elaboración de la primera parte del diagnóstico** es documental, emplea datos y fuentes de información diversa como Coneval, INEGI, Datamun, PAD. De forma paralela se realiza un primer taller con el equipo de Gobierno, quienes a través de un análisis situación con el método Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) identificarán las «necesidades» del municipio.
- b) **La realización de foros de consulta ciudadana**, incluyendo la participación de expertos y de la academia. En esta etapa es recomendable realizar talleres utilizando la metodología de Marco Lógico para identificar los problemas de manera causal y posteriormente establecer programas gubernamentales con indicadores de gestión que puedan ser evaluados.

Sousa y Arbesú (2018) proponen ocho etapas de la metodología para la elaboración de planes de desarrollo: 1) Diagnóstico-Pronóstico; 2) Análisis situacional (primer taller participativo); 3) Foros de consulta ciudadana; 4) Análisis de información; 5) Elaboración de Matriz de Indicadores para Resultado (MIR); 6) Matriz de seguimiento y evaluación; 7) Vinculación y alineación con los diferentes órdenes de Gobierno; 8) Validación de las metas (segundo taller).



- 1) **Elaboración del diagnóstico-pronóstico.** Inicia con el análisis de información documental y estadística de las situaciones definidas como «problemas públicos»¹² y se nutre con los talleres participativos y la consulta ciudadana (etapas 2, 3 y 4). El diagnóstico debe responder a las siguientes preguntas básicas de la planeación estratégica: ¿Cómo está el municipio? ¿Por qué llegó a esa situación? ¿Qué pasará si esas condiciones continúan? ¿Qué municipio se quiere? y ¿Cómo llegamos a lograrlo?

El punto de partida es el análisis y caracterización del municipio y su relación con el entorno.

Esquema 5. Elementos indispensables de un diagnóstico con enfoque A2030



Fuente: PNUD (2019).

¹² Para más información sobre el diagnóstico se recomienda consultar: Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): México.



- 2) **Taller de planeación 1.** De forma paralela a la elaboración del diagnóstico documental, se recomienda realizar un taller participativo con el equipo de personas que ocupará una responsabilidad en la administración pública. En el taller se desarrollará un análisis FODA que plasme la visión del equipo sobre las necesidades del municipio, así como en la definición de los ejes temáticos a desarrollar en el plan con base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Para más detalles sobre el FODA ver la sección 3.2.
- 3) **Organización de foros de consulta ciudadana.** Mesas de consulta con líderes y expertos en cada eje temático, donde la ciudadanía puede asistir y calificar las propuestas a través de un formato que asigne la prioridad; realización de consulta ciudadana mediante las nuevas tecnologías de información, de tal manera que posibilite su sistematización y análisis; a lo que también se agreguen las peticiones durante la campaña de la actual autoridad en funciones.
- 4) **Análisis de información.** Redacción de resultados del FODA; identificación de árboles de problemas y objetivos mediante la metodología de Marco Lógico (ver apartado 3.2 y 3.3).
- 5) Elaboración **de estrategias y programas** a través de la Matriz de Indicadores para Resultado (MIR) la cual es derivada de los esquemas de Marco Lógico. La importancia de este instrumento matriz es que contenga indicadores de gestión (ver secciones 3.5 y 4.1.5).
- 6) Matriz de **seguimiento y evaluación.** Adicional al hecho de establecer los indicadores, es importante vincularlos con las metas de cada programa, con las áreas y los funcionarios responsables de su implementación (ver sección 4.1.7).
- 7) Anexo que contenga la **vinculación y alineación** de programas y ejes estratégicos con los ejes del Plan Estatal de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda 2030 (ver sección 4.1.6).
- 8) Taller 2 **Validación de metas.** Se realiza con el equipo de planeación, en conjunto con los responsables de la administración, quienes implementarán los programas. El objetivo es analizar, ajustar y validar las metas e indicadores, así como especificar las áreas responsables del seguimiento. Se revisa que las acciones contribuyan adecuadamente a los ODS de la A2030 y de esta forma se avala el documento final del plan gubernamental por parte de los responsables.



3.2 Análisis FODA

El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, conocido por sus siglas como FODA, es útil para nutrir el diagnóstico ya que permite la identificación de problemáticas municipales. Se vincula con la A2030 ya que se analiza el municipio y su relación con el entorno. De este modo permite una localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ver Tabla 5 y Anexo 1).

Tabla 4. Dimensiones del análisis FODA

Dimensiones del FODA	Concepto	Ejemplo
Fortalezas	Son los atributos y las características positivas del municipio para contribuir a su desarrollo.	<i>La ciudad constituye uno de los principales centros educativos de música, danza, teatro y artes visuales del país.</i>
Debilidades	Son los aspectos negativos del municipio que reducen las posibilidades de alcanzar su desarrollo.	<i>Personal de Protección Civil con bajo nivel de capacitación.</i>
Oportunidades	Se ubican en el entorno. Son los aspectos positivos que circunstancialmente pueden ser útiles para potenciar el desarrollo del objeto.	<i>Posibilidad para la comercialización de productos en el mercado nacional e internacional.</i>
Amenazas	Son las coyunturas negativas del contexto y conllevan el riesgo de convertirse en un problema para el desarrollo del objeto.	<i>Recesión económica del país, lo cual afecta a la economía del estado y del municipio.</i>

Fuente: Sousa y Arbesú (2018).

Tabla 5. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del municipio

Dimensión	Ámbito interno			Ámbito externo		
	Fortalezas	Debilidades	ODS A2030	Oportunidades	Amenazas	ODS A2030
Social						
Ambiental						
Económica						

Fuente: Elaboración propia.

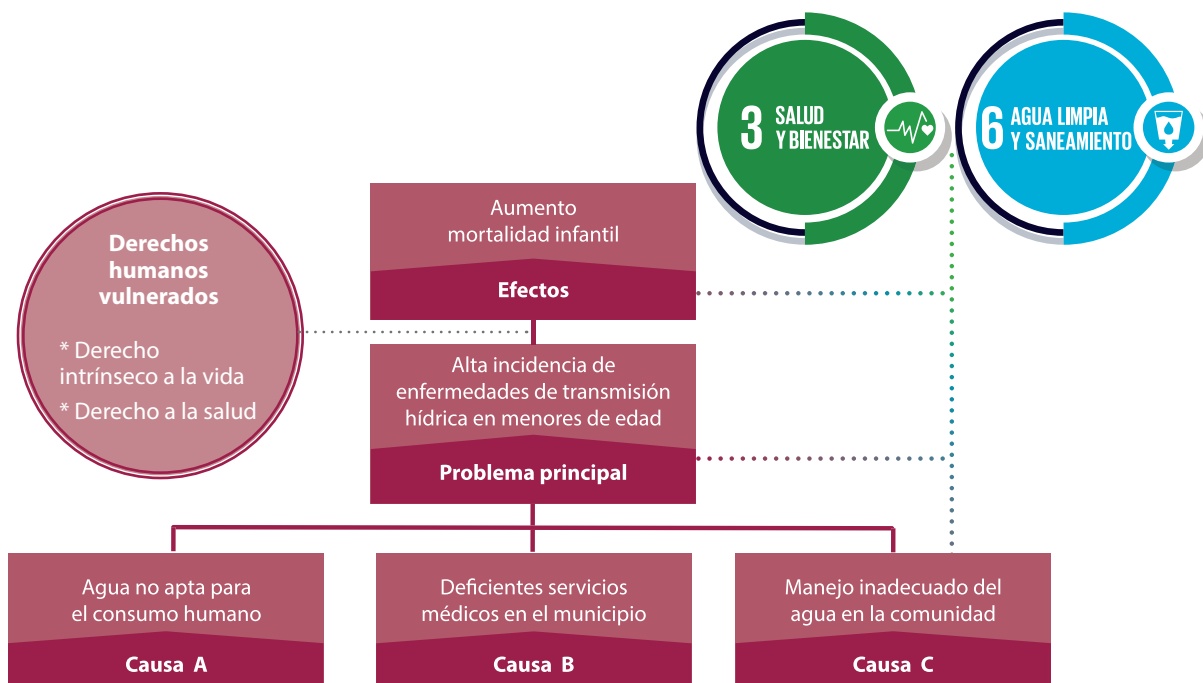


3.3 Marco Lógico con el enfoque A2030

El Marco Lógico (ML) es una de las metodologías más utilizadas para el diseño y evaluación de proyectos y programas tanto públicos como privados¹³. Esta herramienta ofrece las siguientes ventajas en la elaboración del proyecto:

- Parte de un análisis real del problema que da origen al proyecto.
- Define objetivos en función de la problemática a atender.
- Fortalece la alineación con objetivos establecidos en la planeación de mediano plazo.
- Facilita la construcción de indicadores que reflejen el compromiso del proyecto.
- Promueve una mayor articulación entre la planeación y la definición del presupuesto.
- Permite un mejor ejercicio del proceso de evaluación.
- Contribuye a una mayor transparencia.

Diagrama 1. Árbol de Problemas con enfoque A2030



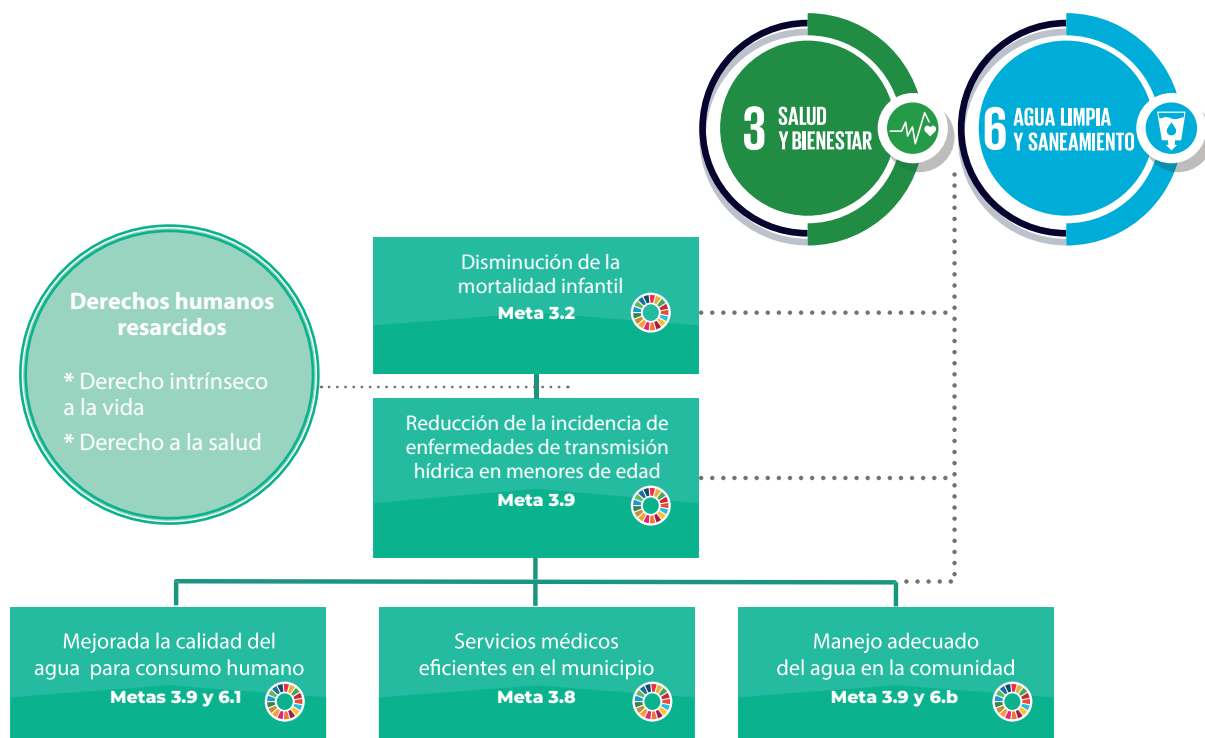
Fuente: Elaboración propia con base en Camacho, Cámara, Cascante y Sainz (2001) y PNUD (2019).

¹³ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Metodología del Marco Lógico, *Boletín del Instituto*, Núm. 15, 30 de octubre de 2004. ILPES: Santiago de Chile.



El Marco Lógico comienza identificando los problemas desde su causalidad, así como los efectos que produce dicha problemática. La problematización se plasma en un Árbol de Problemas. Una vez determinada la problemática central, sus causas y efectos, el segundo paso es realizar un Árbol de Objetivos, el cual trata de revertir las situaciones negativas encontradas en el Árbol de Problemas. De este modo, se redacta en forma positiva y como un hecho consumado cada una de las problemáticas, por ejemplo, si el problema central es «Alta incidencia de enfermedades de transmisión hídrica en menores de edad», el objetivo principal del programa será «Reducción de la incidencia de enfermedades de transmisión hídrica en menores de edad».

Diagrama 2. Árbol de Objetivos con enfoque A2030



Fuente: Elaboración propia con base en Camacho, Cámara, Cascante y Sainz (2001) y PNUD (2019).

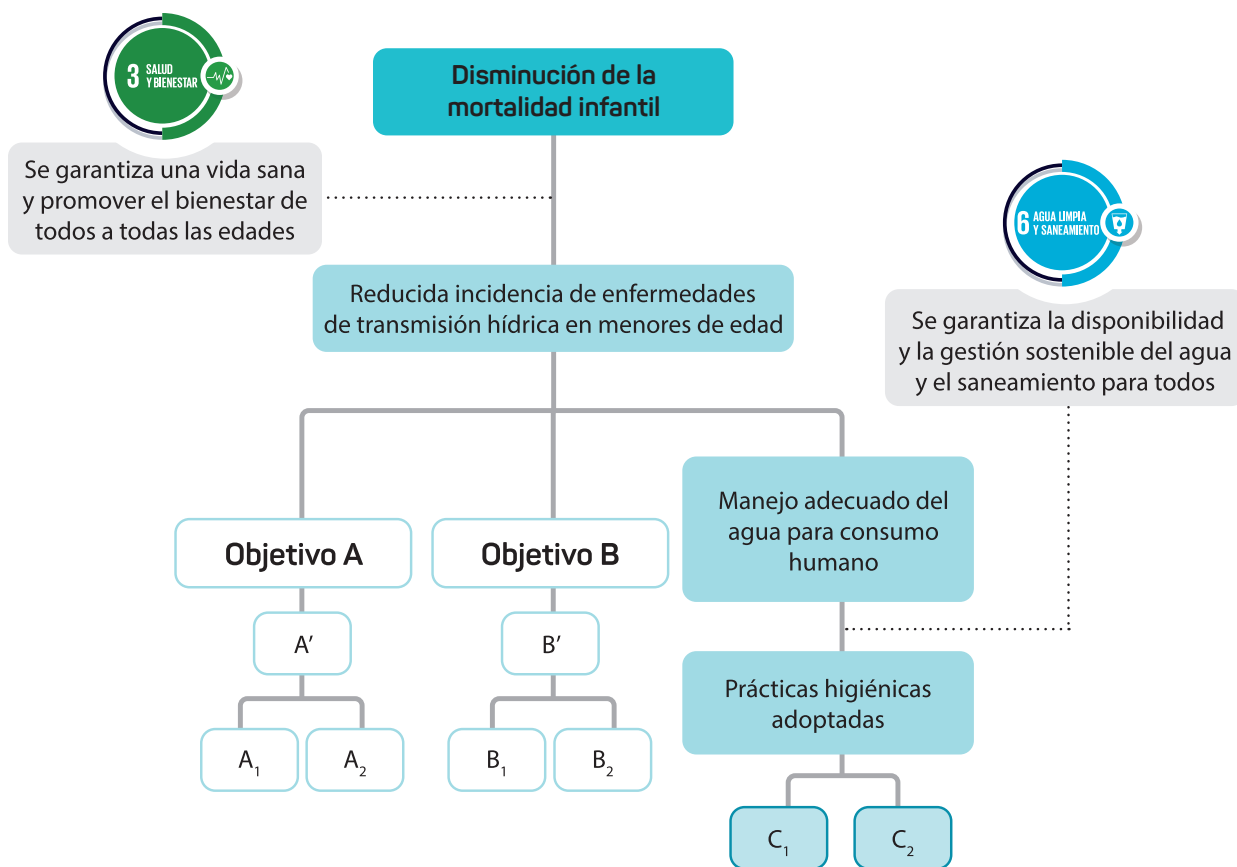
Lo mismo ocurre con las causas y los efectos «Manejo adecuado del agua en la comunidad» y «Disminución de la mortalidad infantil», respectivamente.



3.4 Ruta de Intervención

A través de los talleres participativos, se discuten en conjunto las alternativas mediante análisis costo-beneficio¹⁴ para poder determinar una ruta de intervención; dado que los recursos públicos son escasos no siempre es posible intervenir en todas las causas que afectan al problema principal. Para efectos didácticos, en el siguiente esquema se da por hecho que la «Alternativa C» fue elegida en consenso por tener mayor impacto en la problemática.

Diagrama 3. Ruta de intervención con enfoque A2030



Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Para mayor profundidad sobre técnicas de análisis de alternativas se recomienda consultar la obra citada de ILPES (2004).

3.5 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

La principal herramienta del Marco Lógico es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o también conocida como Matriz de Marco Lógico (MML). Esta tabla resume el *fin*, *propósito*, *componentes* y *actividades* de los proyectos o programas, así como los *indicadores de gestión*, los *medios de verificación* y los *supuestos* que deben cumplirse para lograr los objetivos planeados. La MIR es la estructura de un programa gubernamental.

Importante: Utilizar la metodología de Marco Lógico sin realizar un análisis de los actores involucrados en torno a una problemática puede causar problemas que afecten la legitimidad del programa o proyecto durante su implementación. El categorizar a los participantes a través de sus motivaciones, permite identificar de mejor manera a la población objetivo, sus derechos vulnerados, los grupos sociales que pueden resultar afectados y que podrían oponerse al proyecto, así como los ODS de la A2030. Este análisis debe realizarse durante todo el ciclo del proyecto y se recomienda utilizar la siguiente tabla:

Tabla 6. Análisis de los involucrados con enfoque A2030

ODS	Derecho vulnerado	Beneficiarios directos	Beneficiarios indirectos	Actores neutrales	Perjudicados / opositores

Fuente: Elaboración propia con base en Camacho, Cámara, Cascante y Sainz (2001).



Diagrama 4. Elementos de la MIR



Fuente: Elaboración propia con base en Dipres (2015).

Como se puede ver en el esquema anterior, los elementos de la MIR corresponden a una lógica vertical que implica que la consecución de actividades contribuirá a la entrega de bienes o servicios, y estos a lograr el propósito y fin del programa o proyecto.

La conexión entre el Árbol de Objetivos y la MIR puede ilustrarse en el Diagrama 5.

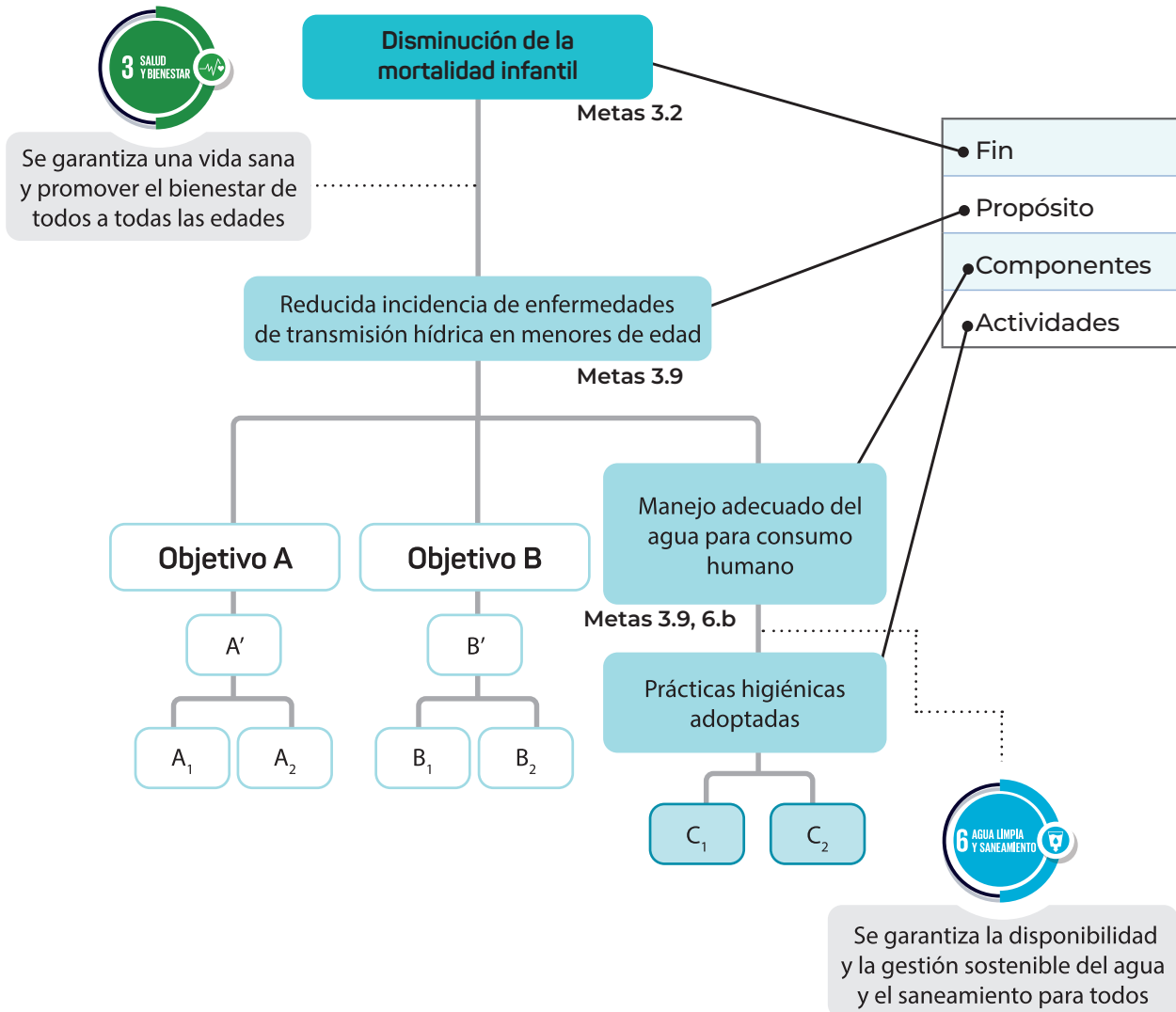
La MIR con enfoque sostenible también tiene una lógica horizontal, en la cual se interrelacionan los indicadores de gestión, los medios de verificación, los supuestos, así como la vinculación con los ods de la A2030.

Indicadores de gestión. De acuerdo con Coneval¹⁵, los indicadores son instrumentos que proveen evidencia de una determinada condición o el logro de ciertos resultados. Esta información puede cubrir aspectos cuantitativos y cualitativos sobre los objetivos de un programa o pro-

¹⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Coneval: México.



Diagrama 5. Árbol de Objetivos y la lógica del programa con enfoque A2030



Fuente: Elaboración propia con base en ILPES (2004).

yecto. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la cual permite hacer comparaciones con periodos anteriores, acciones similares, una meta o compromiso y permite evaluar el desempeño.

Los indicadores de desempeño son medidas que describen qué tan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto o la gestión de una organización.

Existen indicadores estratégicos (o de impacto) e indicadores de gestión. Los primeros miden el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en la política pública, en este caso municipal, y se ubican en la parte superior de la MIR, para medir el propósito y el fin.



Ejemplo:

Tabla 7. Indicadores estratégicos

Propósito	Indicador	Periodo a evaluar	Contribución A2030
La población indígena en localidades de menos de cinco mil habitantes dispone de servicio de drenaje y saneamiento.	Porcentaje de la población indígena en localidades de menos de cinco mil habitantes que dispone del servicio de drenaje y saneamiento.	Anual	<p>(Meta 6.2) Indicador 6.2.1</p> <p>Proporción de la población que utiliza: a) servicios de saneamiento gestionados sin riesgos b) instalaciones para el lavado de manos con agua y jabón</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2013).

Mientras que los segundos, nos dan información sobre el avance y cumplimiento de procedimientos, productos e insumos, y se ubican en la parte inferior de la MIR para los componentes y actividades.

Ejemplo:

Tabla 8. Indicadores de gestión

Actividad	Indicador	Periodo a evaluar	Contribución A2030
Proyectos en materia de justicia evaluados en tiempo y forma.	Días promedio para evaluar los proyectos en materia de justicia.	Anual	<p>(Meta 16.3) Indicador 16.3.1</p> <p>Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2013).

¿Cuántos indicadores deben utilizarse? Los necesarios para medir las actividades y la gestión del proyecto. Los indicadores deberán estar asociados directa e indirectamente a los ODS de la A2030.

Medios de verificación. Son los datos e información que permiten realizar el cálculo de los indicadores. Pueden ser generados por el proyecto o provenir de una fuente interna. El omitir el medio de verificación de un indicador hace a este inservible¹⁶.

Supuestos. Los supuestos son situaciones (positivas) que no dependen del programa pero que deberán ocurrir para que funcione.

Ejemplo. Para la estrategia contra el COVID-19, el Gobierno proporciona servicios de salud, como la aplicación de la vacuna contra el virus. Para que el programa de salud funcione, el **supuesto** es que *la población acude a vacunarse*, así como también otros supuestos relacionados son *las personas utilizan cubrebocas, los ciudadanos se quedan en casa o respetan el distanciamiento*.

De este modo retomamos el ejemplo del Árbol de Objetivos para plasmarlo en Matriz de Indicadores para Resultados con todos los elementos anteriormente explicados, agregando la contribución directa a las metas e indicadores de la Agenda 2030.

Sitios con indicadores con enfoque de Objetivos de Desarrollo Sostenible

Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, México. <https://agenda2030.mx/#/home>

PNUD. Marco de indicadores mundiales para los ODS y Metas. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%20refinement_Spa.pdf

Observatorio Veracruzano de Políticas Públicas. <http://observatoriopp.veracruz.gob.mx/>

Agenda 2030 Veracruz Ruta de Implementación. http://repositorio.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/4/files/agenda2030/A2030_RUTA_DE_IMPLEMENTACION_FINAL.pdf

Plataformas con datos e indicadores para la planeación municipal

PAD - Plataforma de Análisis para el Desarrollo. <https://pad.undp.org.mx/#/home>

Datos del Avance Municipal (DataMun). <http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN>

¹⁶ El enfoque de Marco Lógico: 10 casos prácticos. Cuadernillo para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo. Fundación Cideal, Acciones de Desarrollo y Cooperación: Madrid.



Tabla 9. Matriz de Indicadores para Resultados de un programa con enfoque A2030

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación
Fin	Disminución de la mortalidad infantil.	Tasa de mortalidad infantil en el municipio.	Estadísticas del Centro de Salud, INEGI.
Propósito	Reducción de incidencia de enfermedades de transmisión hídrica en menores de edad.	Porcentaje de infecciones por cólera en la comunidad.	Estadísticas del Centro de Salud.
Componentes	Manejo adecuado del agua para consumo humano.	Porcentaje de familias que consume agua con estándares de la OMS.	Informe del equipo del proyecto a través de una encuesta.
Actividades	Se capacitan sobre buenas prácticas higiénicas y uso adecuado del agua para consumo.	Número de talleres impartidos.	Informe del equipo del proyecto a través de una encuesta. Listas de asistencia a los talleres.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁷ Ver PNUD. (2018). Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%20refinement_Spa.pdf.

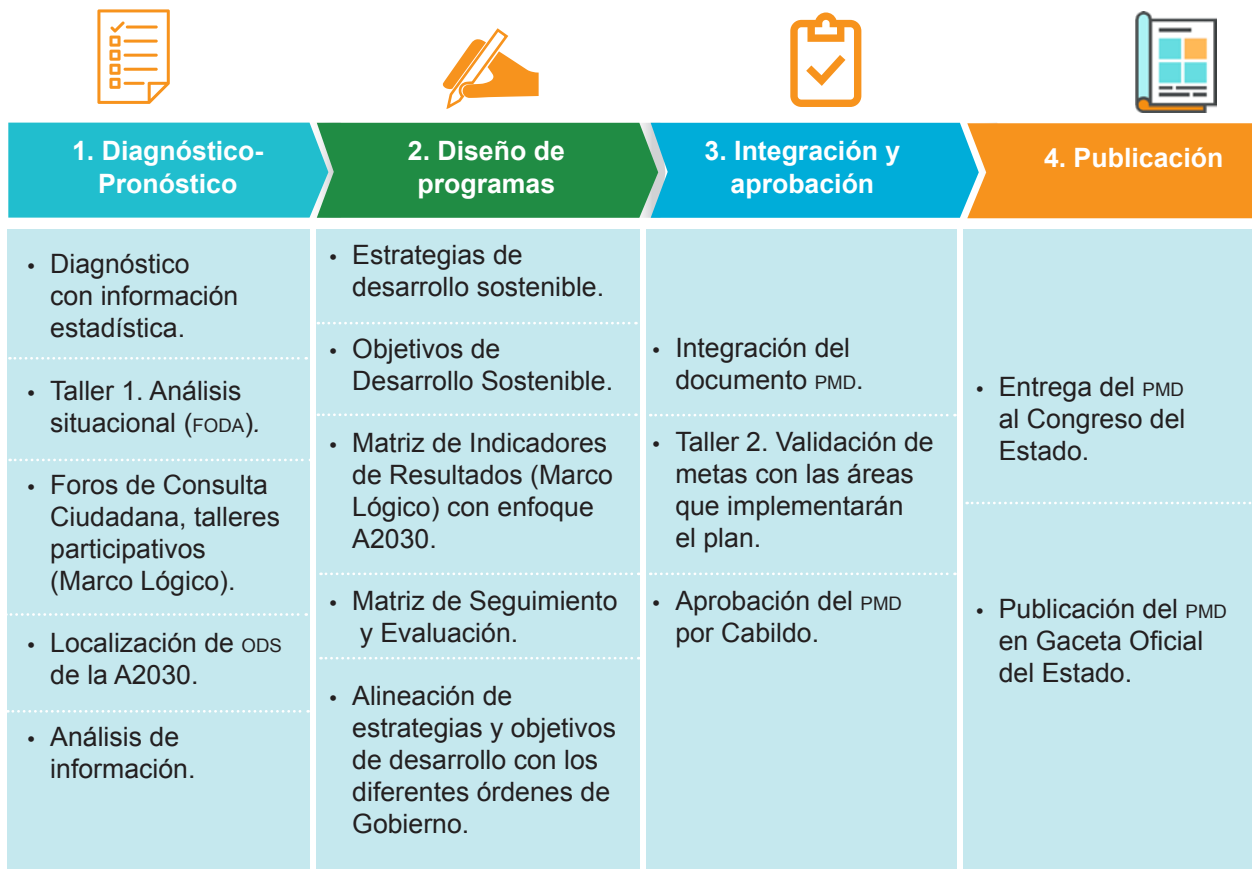


Supuestos	Contribución directa a las metas A2030 ¹⁷	Indicadores A2030
Los beneficiarios consideran como prioritarios.	Meta 3.2. De aquí a 2030 reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos.	3.2.1. Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.
Los beneficiarios consideran como prioritarios.	Meta 3.3. De aquí a 2030 poner fin a las enfermedades transmitidas por el agua. Meta 3.9. De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo.	3.3.3. Incidencia de la malaria por cada 1.000 habitantes. 3.9.1. Tasa de mortalidad atribuida a la contaminación de los hogares y del aire ambiente.
Las personas se lavan las manos, hierven el agua.	Meta 6.2. Para 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados (...) con especial atención a las necesidades de mujeres, niñas y personas en situaciones de vulnerabilidad.	6.2.1. Proporción de la población que utiliza: a) servicios de saneamiento gestionados sin riesgos y b) instalaciones para el lavado de manos con agua y jabón.
Las personas asisten a los talleres de capacitación.	Meta 6.6.b. Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua.	6.b.1. Proporción de dependencias que promueven la participación en gestión y saneamiento del agua.



El siguiente esquema resume el proceso de elaboración del PMD incluyendo los aspectos metodológicos como los procesos de la formalización del documento de planeación.

Esquema 5. Proceso de la elaboración del plan municipal







4. Integración del Plan Municipal de Desarrollo



8 TRABAJO DECENTE
Y CRECIMIENTO
ECONÓMICO



4.1 Estructura del documento

A partir de lo contenido en la Ley de Planeación del Estado de Veracruz, así como en la Ley Orgánica del Municipio Libre (art. 196) se ofrece una estructura, así como algunos formatos para la integración del documento final.

4.1.1 Mensaje de la Presidenta o Presidente Municipal

El primer elemento es el Mensaje de la máxima autoridad municipal, en el cual se plasma la visión de desarrollo del municipio y sus prioridades durante la gestión alineada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de largo plazo conforme a la A2030.

4.1.2 Marco jurídico

En este apartado se señalan los ordenamientos Jurídicos que dan sustento a la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.

Tabla 10. Marco jurídico PMD

Disposición jurídica	Artículos de referencia
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Artículos 25, 26, 115, 134.
Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Planes estatales Artículo 49 fracción X. Planes municipales Artículos 68, 69,70,71.
Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Artículos 7, 8, 26, 27, 30, 32.
Ley Orgánica del Municipio Libre.	Artículos 33, 35, 60, 81, 191, 192, 193, 194, 195, 196.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.3 Diagnóstico municipal

En esta sección se describe la situación actual del municipio, tanto los datos duros basados en fuentes de información, como el análisis situacional derivado del primer taller mediante la herramienta FODA, los árboles de problemas y de objetivos que resultan de los talleres y foros de consulta ciudadana.



4.1.4 Ejes de Gobierno con enfoque de A2030

Los ejes de Gobierno o ejes temáticos concentrarán las estrategias y objetivos de desarrollo en que la administración municipal enfocará sus esfuerzos para dar solución a la mayor cantidad de problemas detectados durante el proceso de diagnóstico municipal.

Los ejes temáticos también deben ser consistentes con el Plan Veracruzano de Desarrollo (PVD) y con el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, los contenidos surgen del contexto municipal y con base a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Tabla 11. Políticas, ejes temáticos, líneas estratégicas, objetivos y metas

Políticas	Son líneas generales de comportamiento institucional, las cuales son propuestas a todos sus integrantes.	Ejemplo: <i>Desarrollo social sin dejar a nadie atrás, con especial atención a grupos vulnerables.</i>
Ejes	Son los grandes rubros temáticos en los que la administración municipal enfocará sus esfuerzos para dar solución a la mayor cantidad de problemas detectados.	Ejemplo: <i>Bienestar social.</i>
Líneas estratégicas	Son líneas generales de acción propuestas por los directivos a las áreas organizacionales a partir de las políticas.	Ejemplo: <i>Prevención del embarazo en la adolescencia.</i>
Objetivos	Describen los motivos fundamentales de las acciones de Gobierno. Son puntos intermedios y finales a lo largo del proceso de planeación y son de carácter cualitativo.	Ejemplo: <i>Brindar más oportunidades a mujeres y niñas mediante la disminución de la deserción escolar por embarazos prematuros.</i>
Metas	Las metas representan de manera cuantitativa los resultados esperados por la ejecución de los proyectos programados y presupuestados, y ayudan a conocer los avances en la consecución de los objetivos planteados.	Ejemplo: <i>Reducción de la deserción escolar de mujeres adolescentes por embarazos de 23 a 10% al final de la administración.</i>

Fuente: Elaboración propia.

4.1.5 Matriz de planeación municipal con el enfoque A2030

Como una alternativa a la MIR tradicional de la metodología de Marco Lógico presentada, se propone la siguiente matriz de planeación municipal con enfoque Agenda 2030.

Tabla 12. Matriz de planeación municipal con enfoque Agenda 2030

Eje temático: Nombre del programa:						
Objetivo general:						
Líneas estratégicas	Objetivos	Actividades	Indicadores de desempeño	Metas	ods A2030*	
					Contribución directa	Contribución indirecta

* Puede señalar los ODS o desglosarse hasta nivel de meta

Fuente: Elaboración propia con base en Sousa y Arbesú (2018).



4.1.6 Alineación a los instrumentos de planeación

La alineación a la planeación estatal y nacional permitirá verificar que las acciones que se llevarán a cabo conlleven al cumplimiento de objetivos de los tres órdenes de Gobierno en su ámbito de competencia.

Tabla 13. Alineación y vinculación de instrumentos de planeación con enfoque A2030*

		Plan Municipal de Desarrollo		
Vinculación con las metas de la A2030				
Contribución directa	Contribución indirecta	Eje de Gobierno	Estrategia	Objetivo
8.1 8.2 8.3 8.4 8.5 8.6 8.7 8.8 8.9	9.2 9.3 15.1 15.2	Desarrollo Económico.	Promover inversiones en el municipio, la generación de empleos formales y el desarrollo de MiPyMES con enfoque sostenible.	Desarrollar las políticas públicas municipales que contribuyan en la mejora económica sostenible.

*Los contenidos de la tabla fueron simplificados para fines didácticos.

Fuente: Elaboración propia. Información tomada del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024.



Plan Veracruzano de Desarrollo			Plan Nacional de Desarrollo		
Eje de Gobierno	Estrategia	Objetivo	Eje Nacional	Estrategia	Objetivo Nacional
Bloque II Desarrollo Económico.	Promoción de inversiones nacionales y extranjeras que generen empleos formales y apoyar el desarrollo de MiPyMES (...).	Definir estrategias y programas dirigidos a la mejora del crecimiento económico sostenible e inclusivo (...).	Economía.	Detonar el crecimiento.	Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo.



4.1.7 Seguimiento del PMD con el enfoque A2030

El seguimiento de la planeación municipal es un sistema de gestión del cumplimiento de los ODS y, por tanto, supone la articulación de estos con el PMD, los responsables de su implementación y las herramientas metodológicas (objetivos, metas, indicadores) con énfasis en el principio de *no dejar a nadie atrás* y con un enfoque de integralidad y derechos humanos¹⁸.

El sistema de seguimiento se fundamenta en el modelo de Gestión por Resultados (GpR), el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

Los principales elementos del sistema de seguimiento son justamente los indicadores y las metas incluidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o en la propuesta de Matriz de Planeación Municipal con enfoque Agenda 2030 presentadas en la sección anterior. Se recomienda realizar un acompañamiento a través de las fichas técnicas de los programas, las cuales desglosan mayor información de los indicadores, como el tipo de indicador, frecuencia de medición, líneas base de la cual se parte, los medios de verificación y evidencias, así como el área responsable. El PNUD recomienda dar seguimiento a través de la siguiente tabla:

Tabla 14. Matriz de Seguimiento del PMD con enfoque A2030

Resumen narrativo	Avance físico	Fecha de entrega	Indicador	Meta	Avance de la meta	Medio de verificación	Indicadores A2030	Medidas de ajuste	Justificación

Fuente: PNUD (2019).

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México. Una propuesta metodológica centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo*. PNUD: México.



5. Autodiagnóstico y verificación del enfoque A2030 en el PMD



5. Autodiagnóstico y verificación del enfoque A2030 en el PMD¹⁹

¿Cómo saber si integré adecuadamente el enfoque de A2030 en el PMD?

El enfoque A2030 debe darse bajo una perspectiva de integralidad de cuatro principios:

- 1) **Adaptación.** Es decir, debe verificarse si el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y sus programas han adoptado los objetivos, metas e indicadores de la A2030 priorizando los factores socioculturales, políticos y económicos del entorno local.
- 2) **Enfoque de derechos humanos y género.** Implica asegurarse de que los programas y acciones del plan se construyeron con un enfoque centrado en las personas, principalmente en los grupos vulnerables.
- 3) **Integralidad del desarrollo sostenible.** Se verifica en que medida el PMD fue elaborado tomando en cuenta las diferentes dimensiones del desarrollo (social, ambiental, económica) y cómo estas se integran en las acciones.
- 4) **Gestión por Resultados para el desarrollo sostenible.** Es decir, la existencia de indicadores de gestión y sus medios de verificación de las estrategias y objetivos que permitan medir el desarrollo sostenible y de largo plazo.

Esquema 6. Verificación del diseño del PMD con enfoque 2030



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2019).

¹⁹ Las categorías Autodiagnóstico y Verificación utilizadas en esta sección son tomadas de: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo (2018).



Dichas condiciones se revisarán de manera transversal a través de diez preguntas integradas en los siguientes ejes: Diagnóstico con enfoque sostenible; Diagnóstico y planeación democrática; Análisis de los involucrados; Metodología; Gestión por Resultados para el Desarrollo Sostenible; Estrategias de Monitoreo y Seguimiento, así como la Alineación y Vinculación de la planeación municipal con los objetivos y estrategias de los distintos órdenes de Gobierno.

Descripción de la metodología

En el Formato 1, «Instrumento de autodiagnóstico y verificación del diseño de los planes municipales de desarrollo con enfoque de desarrollo sostenible», el verificador debe marcar con una «x» el parámetro correspondiente (verde, amarillo, rojo) en la columna «Verificación». En el Formato 2, «Puntuación global» debe colocarse el número que corresponde a cada evaluación de acuerdo a los siguientes ponderadores: rojo=35 puntos, amarillo=65 y verde=100 puntos. Finalmente se debe sacar un promedio de las evaluaciones. De acuerdo con los puntajes obtenidos se considera como una Planeación para el desarrollo con enfoque de sostenibilidad, los documentos que se ubiquen en el rango de 85-100 puntos de promedio; Planeación para el desarrollo sin enfoque de sostenibilidad, de 60-84 puntos y Planeación insuficiente, las que alcancen menos de 60 puntos. De la misma forma, en una etapa posterior, el ente verificador conformado por las comisiones legislativas correspondientes del Congreso del Estado encargadas de revisar los planes municipales de desarrollo, deben marcar con una «x» en el parámetro correspondiente en la columna «Verificación» (ver Tabla 15).

Tabla 15. Escala de valoración de la planeación con enfoque de sostenibilidad		
<p>Planeación con enfoque de sostenibilidad El PMD cumple con: a) disposiciones legales en materia de planeación; b) elementos de planeación estratégica con metodología participativa; c) el enfoque de la Agenda 2030.</p>		85-100 puntos
<p>Planeación sin enfoque de sostenibilidad El PMD cumple parcialmente con: a) disposiciones legales en materia de planeación; b) contiene elementos mínimos de planeación estratégica. Sin embargo, no contiene un enfoque de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y por tanto presenta áreas de oportunidad.</p>		60-84 puntos
<p>Planeación insuficiente El PMD no cumple con la normativa, no utiliza metodologías participativas y no contiene un enfoque de desarrollo sostenible.</p>		0-59 puntos



FORMATO 1

Instrumento de autodiagnóstico y verificación del diseño de los planes municipales de desarrollo con enfoque de desarrollo sostenible.

Llenado de la tabla por los responsables del Plan Municipal de Desarrollo. Para cada una de las dimensiones marque con una «x» en la columna autodiagnóstico de acuerdo con el nivel de cumplimiento de los criterios de verificación.

Llenado de la tabla por el ente verificador. Para cada una de las dimensiones marque con una «x» en la columna «Verificación» de acuerdo con el nivel de cumplimiento de los criterios de verificación.

1.a Diagnóstico con enfoque sostenible ²⁰					
¿El PMD cuenta con un diagnóstico de las problemáticas del municipio con enfoque sostenible? ²¹					
Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación	
El diagnóstico utiliza información estadística de fuentes oficiales, tales como:	El diagnóstico no incluye ninguna de las fuentes estadísticas.	Diagnóstico con datos de fuentes estadísticas.			
					a) INEGI.
					b) Coneval.
c) DATAMUN.	El diagnóstico incluye al menos una fuente estadística.	Diagnóstico con datos de fuentes estadísticas.			
					d) Cuadernillos municipales (SEFIPLAN, Gobierno de Veracruz).
					e) Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS), PNUD- INEGI- Gobierno de México.
f) Sistema Nacional de Información Municipal (INAFED).	El diagnóstico incluye más de una fuente estadística.	Diagnóstico con datos de fuentes estadísticas.			
					g) Otros afines.

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México. Una propuesta metodológica centrada en la Gestión por Resultados para el desarrollo*. México: PNUD.

²¹ Art. 196 de la Ley Orgánica del Municipio Libre (LOML).

1.b Diagnóstico con enfoque sostenible

¿El diagnóstico incluye un análisis situacional de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del municipio tomando en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales?²²

Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
a) Contempla un análisis del ámbito interno del municipio considerando fortalezas y debilidades.	No cumple con ninguno de los criterios de verificación.	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del PMD.		
b) Contempla un análisis del ámbito externo del municipio considerando oportunidades y amenazas.				
c) Para cada ámbito se analizaron aspectos sociales, económicos y ambientales.	Cumple con los dos primeros criterios de verificación.	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del PMD.		
	Cumple con todos los criterios de verificación.	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del PMD.		

²² Ver p. 27.



2. Diagnóstico y planeación democrática

¿El diagnóstico contempla elementos de planeación democrática a través de mecanismos de consulta ciudadana?²³

Crterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
Para la identificación de las problemáticas se establecieron mecanismos de participación ciudadana como: a) Foros de consulta ciudadana. b) Talleres participativos. c) Encuestas (con base metodológica). d) Otras formas de captar solicitudes y propuestas a través de tecnologías de información y comunicación (en municipios grandes).	No contempla ningún mecanismo de participación ciudadana o la evidencia es insuficiente.	Evidencia de la aplicación del mecanismo (archivo fotográfico de foros o talleres).		
	Se implementó algún mecanismo de participación ciudadana.	Evidencia de la aplicación del mecanismo (archivo fotográfico de foros o talleres, convocatorias, documentos de análisis, propuestas captadas).		
	Se implementó más de un mecanismo de participación ciudadana.	Evidencia de la aplicación del mecanismo (archivo fotográfico de foros o talleres convocatorias, documentos de análisis, propuestas captadas).		

²³ Art. 193 de la LOML.



3. Análisis de los involucrados

¿En el PMD se analizan todos los actores involucrados en las problemáticas identificando grupos vulnerables?²⁴

Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
<p>En el análisis de los involucrados se incorporan los siguientes criterios:</p> <p>a) Se localiza a los grupos sociales afectados en la problemática identificada; la intervención tiene una población objetivo.</p>	<p>No cumple con ninguno de los criterios de verificación.</p>	<p>Diagnóstico del PMD; tablas de análisis de involucrados.</p>		
<p>b) Se analizan a los actores neutrales y posibles opositores a la intervención.</p>	<p>Cumple con el primer criterio de verificación.</p>	<p>Diagnóstico del PMD, tablas de análisis de involucrados.</p>		
<p>c) Se identifican grupos vulnerables y sus derechos vulnerados conforme al enfoque de la A2030.</p>	<p>Cumple con todos los criterios de verificación.</p>	<p>Diagnóstico del PMD, tablas de análisis de involucrados.</p>		

²⁴ PNUD (2019). *Op. cit.*



4. Metodología				
¿El PMD se formula con la metodología Marco Lógico con enfoque de sostenibilidad? ²⁵				
Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
a) ¿El PMD cuenta con un análisis integral de las causas y efectos sociales, económicos y ambientales a través de un esquema de Árbol de Problemas?	El PMD no cuenta con ninguno de los criterios de verificación.	Diagnóstico; formatos de los árboles de problemas y de objetivos del PMD.		
b) ¿El análisis de causas y efectos del Árbol de Problemas abarca los criterios sociales, económicos y ambientales?	Cumple al menos con los criterios «a» y «b».	Diagnóstico; formatos de los árboles de problemas y de objetivos del PMD.		
c) ¿El PMD establece objetivos de desarrollo a través de un esquema de árboles de problemas de acuerdo con la metodología de Marco Lógico?				
d) ¿Se establece una interrelación del problema identificado con otros problemas de desarrollo?	Cumple con todos los criterios de verificación.	Diagnóstico; formatos de los árboles de problemas y de objetivos del PMD.		
e) ¿Identifica brechas de desarrollo y población vulnerable?				
f) ¿Analiza las alternativas con criterios de sostenibilidad?				

²⁵ *Idem.*



5.a. Gestión por Resultados para el desarrollo sostenible

¿El PMD precisa objetivos, estrategias y prioridades²⁶ para el desarrollo sostenible del municipio?

Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
<p>Las prioridades del PMD se definen a través de²⁷:</p> <p>a) Ejes de Gobierno. Los grandes rubros temáticos en los que la administración municipal enfocará sus esfuerzos para la solución de problemas. Ejemplo: «Bienestar social».</p> <p>b) Líneas estratégicas o líneas generales de acción. Ejemplo: «Prevención del embarazo en la adolescencia».</p> <p>c) Objetivos que describen los motivos fundamentales de las acciones de Gobierno. Ejemplo: «Brindar más oportunidades a mujeres y niñas mediante la disminución de la deserción escolar por embarazos prematuros».</p> <p>d) Metas que representen de manera cuantitativa los resultados esperados que permitan conocer los avances de los objetivos planteados: Ejemplo: «Reducción de la deserción escolar de mujeres adolescentes por embarazos de 23 a 10% al final de la administración».</p>	<p>Los programas no especifican con claridad ejes temáticos, líneas estratégicas, objetivos ni metas.</p>	<p>Ejes de Gobierno del PMD.</p>		
	<p>Los programas cumplen parcialmente con los criterios de verificación.</p>	<p>Ejes de Gobierno del PMD.</p>		
	<p>Los programas cumplen con todos los criterios de verificación.</p>	<p>Ejes de Gobierno del PMD.</p>		

²⁶ Art. 26 de la Ley Número 12 de Planeación del Estado de Veracruz (PEV).

²⁷ Ver p. 44 y 55.



5.b Gestión por Resultados para el desarrollo sostenible

¿El PMD contiene indicadores²⁸ de gestión y los medios de verificación de las estrategias y objetivos que permitan medir el desarrollo sostenible y de largo plazo?

Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
<p>El PMD contiene indicadores estratégicos que permiten medir las estrategias u objetivos y con las siguientes características:</p> <p>a) Específicos. Solo deben medir un aspecto (resultado, impacto o efecto). Debe ser claro lo que se pretende medir.</p> <p>b) Medibles. Que cualquiera que lo aplique pueda llegar al mismo resultado; que especifiquen sus medios de verificación o fuentes.</p> <p>c) Alcanzables. Los cambios que se plantean deben ser realistas y posibles de alcanzar.</p> <p>d) Relevantes. Que el indicador se relacione con el problema.</p> <p>e) Tiempo. Definen claramente el periodo en el que serán medidos.</p> <p>f) Adicionalmente, muestran alguna vinculación con los indicadores de la A2030²⁹.</p>	El PMD no cuenta con indicadores.	Indicadores estratégicos. Deseable que incluya fichas técnicas.		
	Los indicadores reúnen los requisitos marcados en los incisos «a» al «e».	Indicadores estratégicos. Deseable que incluya fichas técnicas.		
	Los indicadores reúnen los requisitos «a» al «f».	Indicadores estratégicos. Deseable que incluya fichas técnicas.		

²⁸ Art. 26 de la Ley Número 12 del PEV.

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. México: PNUD.



6. Estrategias de monitoreo y seguimiento

¿El PMD incluye una estrategia de monitoreo y seguimiento de los indicadores para dar cuenta de los resultados obtenidos?³⁰

Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
a) El PMD contiene una estrategia de monitoreo con los indicadores, metas y responsables de cada programa.	El PMD no contiene ninguna estrategia de monitoreo o seguimiento de sus objetivos, estrategias y acciones.	Matriz de seguimiento del PMD.		
b) Para el monitoreo se plantea la participación de actores externos al Ayuntamiento (ciudadanos, universidades).				
c) El monitoreo contempla un sistema de transparencia y rendición de cuentas que informe sobre los avances y resultados ante diferentes actores.	Se cumple al menos el primer criterio de verificación.	Matriz de seguimiento del PMD.		
d) La estrategia de seguimiento contempla el seguimiento a los objetivos de desarrollo sostenible de la A2030.	Cumple con los cuatro criterios de verificación.	Matriz de seguimiento del PMD.		

³⁰ Art. 27 de la Ley Número 12 del PEV.



7. Alineación y vinculación³¹

¿Los objetivos y estrategias del PMD están vinculadas con los objetivos y estrategias de los planes estatal y nacional de desarrollo?

Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
a) El PMD contiene una tabla o matriz de alineación y vinculación con los planes estatal y nacional de desarrollo. b) El PMD contiene una tabla o matriz con objetivos y estrategias locales con enfoque de la A2030 y que a su vez se alinean con los objetivos y estrategias de los planes estatal y nacional de desarrollo.	El PMD no contempla ningún instrumento de vinculación con los otros órdenes de gobierno.	Matriz de alineación y vinculación de instrumentos de planeación con enfoque A2030.		
	El PMD cumple con el primer criterio de verificación.	Matriz de alineación y vinculación de instrumentos de planeación con enfoque A2030.		
	El PMD cumple con los dos criterios de verificación.	Matriz de alineación y vinculación de instrumentos de planeación con enfoque A2030.		

³¹ Art. 31 de la Ley Número 12 del PEV.



8. Alineación y vinculación

¿Los programas identifican la contribución a los objetivos, metas e indicadores de la agenda 2030?³²

Criterios de verificación	Parámetros	Evidencia	Auto-diagnóstico	Verificación
<p>a) Los objetivos y estrategias de desarrollo del PMD están vinculados a los ODS de la A2030.</p> <p>b) Los objetivos y estrategias de desarrollo del PMD están vinculados a las metas de la A2030.</p> <p>c) Los objetivos y estrategias de desarrollo del PMD están vinculados a nivel de los indicadores de la A2030.</p>	<p>No hay una vinculación del PMD con objetivos, metas o indicadores de la A2030.</p>	<p>Los programas, fichas técnicas, tablas de vinculación de indicadores o matriz de seguimiento del PMD con enfoque A2030.</p>		
	<p>El PMD está vinculado al menos a nivel de los ODS de la A2030.</p>	<p>Los programas, fichas técnicas, tablas de vinculación de indicadores o matriz de seguimiento del PMD con enfoque A2030.</p>		
	<p>El PMD está vinculado al nivel de objetivos, metas o indicadores de la A2030.</p>	<p>Los programas, fichas técnicas, tablas de vinculación de indicadores o matriz de seguimiento del PMD con enfoque A2030.</p>		

³² Art. 35, inciso IV de la LOML.



FORMATO 2

Puntaje global

Coloque las puntuaciones obtenidas en el Formato I para cada rubro. Rojo=35 puntos, amarillo=65 y verde=100 puntos. El puntaje final se obtiene con el promedio del total de la puntuación.

Ejes	Aspectos a verificar	Puntaje
Diagnóstico con enfoque sostenible	¿El PMD cuenta con un diagnóstico de las problemáticas del municipio con enfoque sostenible?	
	¿El diagnóstico incluye un análisis situacional de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del municipio tomando en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales?	
Diagnóstico y planeación democrática	¿El diagnóstico contempla elementos de planeación democrática a través de mecanismos de consulta ciudadana?	
Análisis de los involucrados	¿En el PMD se analizan todos los actores involucrados en las problemáticas identificando grupos vulnerables?	
Metodología	¿El PMD se formula con la metodología Marco Lógico con enfoque de sostenibilidad?	
Gestión por Resultados para el desarrollo sostenible	¿El PMD precisa objetivos, estrategias y prioridades para el desarrollo sostenible del municipio?	
	¿El PMD contiene indicadores de gestión y los medios de verificación de las estrategias y objetivos que permitan medir el desarrollo sostenible y de largo plazo?	
Estrategias de monitoreo y seguimiento	¿El PMD incluye una estrategia de monitoreo y seguimiento de los indicadores para dar cuenta de los resultados obtenidos?	
Alineación y vinculación	¿Los objetivos y estrategias del PMD están vinculadas con los objetivos y estrategias de los planes estatal y nacional de desarrollo?	
	¿Los programas identifican la contribución a los objetivos, metas e indicadores de la A2030?	
Total		



Referencias

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): México.

Camacho, H., Cámara, L., Cascante, R. y Sainz, H. (2001). *El enfoque de Marco Lógico: 10 casos prácticos. Cuadernillo para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Fundación Cideal, Acciones de Desarrollo y Cooperación: Madrid.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Coneval: México.

Dirección de Presupuestos División de Control de Gestión. (2015). *Metodología para la elaboración de matriz de marco lógico*. Gobierno de Chile: Santiago de Chile.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Metodología del Marco Lógico, *Boletín del Instituto*, Núm. 15, 30 de octubre de 2004. ILPES: Santiago de Chile.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo. (2018). *Agenda para el Desarrollo desde lo Local*. México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300322/Introducci_n.pdf

Kelly, G., Muers, S., Mulgan, G. (2002). *Creando Valor Público. Un marco analítico para la reforma del servicio público*. Cabinet Office. Londres.

Moore, M.H. (1999). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós: Buenos Aires.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). *Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. PNUD: México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México*. Una propuesta metodológica centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo. PNUD: México.

Sousa Oliva, J. D. y Arbesú Verduzco, L.I. (2018). *Planificación gubernamental. Manual para elaborar Planes de desarrollo*. Oxford University Press: México.



Anexo 1

Tabla 16. Gestión municipal y la A2030

Servicios públicos	Instrumentos de planeación y desarrollo	Reglamentación y administración
<ol style="list-style-type: none"> 1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; 2. Alumbrado público; 3. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; 4. Mercados y centrales de abasto; 5. Panteones; 6. Rastro; 7. Calles, parques y jardines y su equipamiento; 8. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; 9. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planes de desarrollo regional; 2. Zonificación y planes de desarrollo urbano; 3. Creación y administración de reservas territoriales; 4. Uso del suelo; 5. Tenencia de la tierra urbana; 6. Emisión de licencias de construcción; 7. Creación de zonas ecológicas; 8. Regulación del transporte público; 9. Custodia de zonas federales; 10. Otros. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamentación en general; 2. Organización de la estructura administrativa; 3. Gestión de la información pública; 4. Otros.

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





VERACRUZ
GOBIERNO
DEL ESTADO



CONSEJO
VERACRUZANO DE LA
AGENDA 2030



PROGOB
Programa de Gobierno



VERA
CRUZ
ME LLENA DE ORGULLO

fb/ Agenda Veracruz 2030