

# INDICE

	PAG.		PAG.
PRESENTACION .....	1	3. INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACION MUNICIPAL.....	10
INTRODUCCION .....	2	A. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).....	11
1. LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL.....	3	B. Convenio Unico de Desarrollo (CUD) .....	13
2. MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION MUNICIPAL.....	5	C. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) .....	16
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	6	D. Convenio de Coordinación Estado-Municipio .....	19
B. Ley de Planeación.....	7	4. PROCESO DE PLANEACION MUNICIPAL .....	20
C. Constitución Política del Estado .....	8	A. Formulación.....	20
D. Ley Estatal de Planeación.....	9	B. Discusión y Aprobación.....	22
E. Ley Orgánica Municipal.....	9		

	<b>PAG.</b>		<b>PAG.</b>
C. Ejecución .....	22	B. Contenido .....	26
D. Control .....	23	C. Formulación y Aprobación.....	29
E. Evaluación .....	23	6. PROGRAMACION MUNICIPAL...	30
5. PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO .....	24	A. Proceso de Programación- Presupuestación Municipal.....	32
A. Estructura .....	25		

## PRESENTACION

EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A TRAVES DE SU CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL Y CON EL VALIOSO APOYO DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS, HA EMPRENDIDO LA TAREA DE ELABORAR UNA SERIE DE GUIAS TECNICAS SOBRE LOS DIFERENTES ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, CON EL OBJETO DE PROPORCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES UN CONJUNTO DE DOCUMENTOS QUE PUEDAN UTILIZAR COMO MATERIAL DE APOYO, ORIENTACION Y CONSULTA PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

COMO UNA APORTACION AL PROCESO DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL SE HA ELABORADO LA PRESENTE GUIA TECNICA DENOMINADA *LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL*, CON EL PROPOSITO DE APOYAR A LOS AYUNTAMIENTOS EN LA INSTRUMENTACION DE LA PLANEACION A NIVEL MUNICIPAL Y PROPICIAR UN MEJORAMIENTO EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE SU COMUNIDAD, PARA ASI INCORPORAR AL MUNICIPIO AL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

## INTRODUCCION

La planeación constituye uno de los principales instrumentos que deberán utilizar los ayuntamientos, para dirigir el desarrollo de sus comunidades y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles.

En virtud de ello, la presente guía contiene algunos principios básicos para la planeación del desarrollo municipal y el marco jurídico en base al cual deberán actuar los ayuntamientos; se señalan también los instrumentos que podrán utilizar las autoridades municipales para la planeación; incluye una descripción del proceso de planeación y del contenido del Plan de Desarrollo Municipal; finalmente, se hace referencia a la programación municipal como la culminación del proceso de planeación.

Para la mejor aplicación y utilidad de esta guía se recomienda consultar la legislación vigente y las disposiciones particulares del comité de planeación para el desarrollo de cada entidad federativa.

## 1. LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son:

- Educación.
- Salud.
- Asistencia social.
- Vivienda.
- Servicios públicos.
- Mejoramiento de las comunidades rurales.

La planeación del desarrollo municipal es una actividad muy importante que deben realizar los ayuntamientos para prever necesidades y programar actividades que se desarrollarán en un futuro próximo, así como también para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos.

A través de la planeación los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatales transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

# 4

El propósito principal de la planeación del desarrollo municipal es orientar la actividad económica hacia el máximo beneficio social y tiene como objetivos los siguientes:

- Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
- Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- Asegurar una economía autosuficiente que garantice las mismas oportunidades de consumo básico entre la comunidad.
- Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
- Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.

## 2. MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION MUNICIPAL

Las bases legales que sustentan la participación del municipio en la planeación son las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Constitución Política del Estado
- Ley Estatal de Planeación.
- Ley Orgánica Municipal.

# 6

## A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Este máximo ordenamiento legal en su artículo 25 otorga al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación.

El mismo artículo señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

En el artículo 26 se confieren al gobierno federal las facultades para llevar a cabo la planeación económica nacional y para coordinar mediante convenios los planes de desarrollo que lleven a cabo los gobiernos de las entidades federativas, induciendo y concertando también las actividades de los particulares en esta materia.

Todo esto enmarcado en un conjunto de actividades que recibe el nombre de *Sistema Nacional de Planeación Democrática*.

De esta manera, se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad de planear los programas de gobierno.

## B. Ley de Planeación

Es el ordenamiento jurídico que establece y señala:

- El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo.
- La coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios.
- Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- La concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

# 8

## C. Constitución Política del Estado

En la constitución estatal se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

Se dispone también que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población.

Como producto de esta acción, la constitución estatal señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

## D. Ley Estatal de Planeación

En esta ley se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades de la administración pública estatal y municipal, así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.

## E. Ley Orgánica Municipal

En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del municipio para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.

## **3. INSTRUMENTOS PARA LA PLANEACION MUNICIPAL**

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales, para lo cual existen los siguientes instrumentos de coordinación:

- Comité de planeación para el desarrollo estatal.
- Convenio único de desarrollo.
- Comité de planeación para el desarrollo municipal.
- Convenio de coordinación estado-municipio.

## A. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como funciones básicas las siguientes:

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- Elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.

El COPLADE está integrado por:

- Un presidente, que es el gobernador del estado.
- Un coordinador, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador y que generalmente es el responsable de la dependencia encargada de la planeación, programación y presupuestación en la entidad.
- Un secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el estado.

# 12

- La asamblea plenaria, que está formada por todos los miembros del comité y es presidida por el gobernador del estado.
- La comisión permanente, que también es presidida por el gobernador y está constituida por los titulares de las dependencias federales coordinadoras de sector y los representantes de los organismos públicos federales que operan en la entidad; así como por los presidentes municipales, representantes de los sectores social y privado, por el senador y los diputados locales.
- Los subcomités sectoriales, regionales y especiales, que presiden los funcionarios designados por el presidente del comité y que están integrados por los representantes de las dependencias estatales y federales y por los sectores social y privado, cuyas acciones competan al ámbito de cada subcomité.
- Los subcomités de planeación para el desarrollo regional, que son nombrados por el gobernador y son creados para atender las necesidades de desarrollo de las diferentes regiones del estado.
- Los grupos de trabajo, que son creados por la asamblea plenaria o la comisión permanente para definir los propósitos, objetivos y metas específicas de los planes y programas de desarrollo.

## B. Convenio Unico de Desarrollo (CUD)

En el marco del sistema nacional de planeación democrática, el plan nacional de desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

El CUD constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres órdenes de gobierno.

# 14

Los programas correspondientes al CUD son los siguientes:

- Programas estatales de inversión.
- Programa integral de desarrollo rural.
- Programa de atención a zonas marginadas.
- Programas de emergencia de empleo en zonas urbanas críticas.
- Programa de coordinación y ejecución de la política de operación regional.

Los recursos que por medio del CUD se destinan a estos programas son canalizados en su totalidad al impulso de:

- Proyectos productivos.
- Educación.
- Empleo.
- Equipamiento urbano.
- Vivienda.

El CUD prevé la creación de comités de planeación para el desarrollo municipal, cuyas características, estructuras y funciones son afines o semejantes a las del COPLADE.

## C. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

El COPLADEMUN es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal o ley del congreso local a iniciativa del ayuntamiento; encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, en los términos de una adecuada coordinación y conjunción de esfuerzos que para dicho propósito realizan los gobiernos federal y estatal en el municipio.

La Ley Orgánica Municipal prevé la creación de este organismo, facultando a los ayuntamientos para desarrollar las tareas de la planeación del desarrollo municipal.

El COPLADEMUN se integra de la siguiente manera:

- Un presidente, que es el mismo presidente municipal.
- Un coordinador, que es designado por el presidente municipal.

- Un secretario técnico, que es el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente.,
- Los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, que desempeñen funciones en el municipio.
- Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, designados por el presidente municipal.
- Los titulares de las comisiones, comités, asociaciones, etc., de los sectores público, social y privado, cuyas acciones se desarrollen en el municipio.
- El personal técnico y especializado de la administración pública federal, estatal y municipal, que sea comisionado para el COPLADEMUN.
- El senador y el diputado local.
- Los síndicos y regidores.

Estos son los principales integrantes del COPLADEMUN; no obstante, el presidente municipal puede invitar de manera expresa a los representantes de organizaciones mayoritarias de trabajadores, empresarios, sociedades, cooperativas y de instituciones de educación superior e investigación que funcionen en el municipio.

El COPLADEMUN es el foro de consulta municipal donde se analizan las necesidades del municipio, para ordenarlas en el plan de desarrollo municipal. También, este comité cumple con la función de proponer al ejecutivo estatal programas, acciones, inversiones y financiamientos para las tareas del desarrollo municipal.

Estos comités permiten avanzar en el proceso de descentralización de los recursos federales y estatales hacia los municipios, cuyo ámbito es la base del progreso y desarrollo del país.

## D. Convenio de Coordinación Estado-Municipio

Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada, atendiendo entre otros, los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Coordinación y asesoría hacendaria.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Los Convenios de Coordinación Estado-Municipio son los instrumentos operativos de la planeación municipal y representan una figura novedosa para la colaboración entre el estado y el municipio.

## 4. PROCESO DE PLANEACION MUNICIPAL

El proceso de planeación se define como el conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo, permitan formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo. Las etapas que comprende son:

- Formulación.
- Ejecución.
- Discusión y aprobación.
- Control.

### A. Formulación

Consiste en el conjunto de actividades a desarrollar, para elaborar el plan municipal de desarrollo.

Las actividades que comprende la etapa de formulación son las siguientes:

- Elaboración de diagnósticos económicos y sociales que reflejen la situación real y las necesidades del municipio.
- Definición de objetivos y prioridades para señalar qué es lo que se quiere lograr y lo que es más urgente o necesario.
- Señalamiento de estrategias y políticas a seguir, para establecer cómo y de qué manera se lograrán los objetivos propuestos.
- Especificación de las áreas o partes del plan que deberán ser coordinadas por los responsables de su elaboración.
- Compatibilización de los programas operativos anuales (incluyendo sus metas) con el plan municipal de desarrollo.
- Definición de los responsables de la elaboración del plan municipal, así como los recursos necesarios para ello.

## B. Discusión y Aprobación

En esta etapa corresponde al ayuntamiento, en sesión de cabildo, analizar el contenido del plan y discutir la posibilidad de llevarlo a cabo.

Una vez aprobado por el ayuntamiento, éste se hace responsable de vigilar su correcta ejecución.

## C. Ejecución

En esta etapa, las premisas establecidas en el plan se traducirán en acciones concretas, mediante programas operativos anuales que serán llevados a cabo para tal efecto.

Para esto se hace necesario que los responsables de su ejecución procuren que sus actividades se apeguen a lo establecido en el plan.

## D. Control

El control consiste en el conjunto de actividades a través de las cuales se identifica el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, para localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido.

## E. Evaluación

En esta etapa se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación.

La evaluación debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, para saber si los objetivos propuestos se lograron.

Los resultados de la evaluación son experiencias acumulables que sirven para mejorar los futuros planes y programas municipales.

## 5. PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

El Plan Municipal de Desarrollo es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio.

Sus objetivos y estructuras se definen de acuerdo con los principios del sistema estatal de planeación y con los mecanismos de consulta popular en los municipios.

En este plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos programas que el ayuntamiento elaborará para el periodo de un año de administración municipal.

## A. Estructura

La estructura del Plan Municipal de Desarrollo podrá ser la siguiente:

- Presentación.
- Introducción.
- Diagnóstico.
- Objetivos.
- Estrategia.
- Lineamientos estratégicos sectoriales.
- Programas coordinados de inversión pública.
- Instrumentación, seguimiento y evaluación.

## B. Contenido

Por su parte, el contenido podrá referirse a los siguientes aspectos:

- *Diagnóstico*. Es el estudio de la situación real del municipio, que sirve para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo, esto permitirá obtener información básica del municipio, en aspectos tales como:
  - Medio físico.
  - Recursos naturales.
  - Población.
  - Actividades económicas.
  - Infraestructura urbana y de servicios públicos.
  - Aspectos jurídicos.
  - Organización y administración municipal.
  - Aspectos hacendarios y presupuestales.

- *Objetivos*. Son aquellas situaciones o condiciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del plan. Los objetivos se establecen con base en las necesidades detectadas.
- *Políticas*. Son las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan y constituyen los ordenamientos elementales que garantizan su éxito. Por ejemplo: desarrollo urbano planificado, desarrollo rural integral, etc.
- *Estrategias*. Son el conjunto de acciones que se llevarán a cabo para instrumentar una política. Por ejemplo: orientación del crecimiento de las poblaciones, promoción de industrias rurales, etc.
- *Lineamientos estratégicos sectoriales*. Consisten en aquellas actividades que se realizarán de conformidad con el sector de actividad de que se trate, ya sea agropecuario, turismo, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, desarrollo urbano, etc.

- *Programas coordinados de inversión pública.* Son aquellos programas que se realizarán conjuntamente entre el gobierno municipal y el estatal y, en su caso, federal, así como los proyectos que con los recursos financieros del municipio no se puedan ejecutar. Generalmente, se refieren a aquellos programas que se desarrollan por la vía del Convenio Unico de Desarrollo o por el Convenio Estado-Municipio, en donde se establece la transferencia de recursos a este último.
- *Responsables, seguimiento y evaluación.* En esta parte del plan se definirán los responsables para la instrumentación, el seguimiento y la evaluación, de manera que se garantice su buen cumplimiento.

Es muy importante que en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo se tomen en cuenta las necesidades y opiniones de la comunidad, ya que de esta manera se establece una mayor vinculación entre la comunidad y las autoridades y se logra que las soluciones planteadas por el ayuntamiento sean congruentes con los problemas a atender.

### C. Formulación y Aprobación

La formulación del Plan de Desarrollo Municipal es competencia del comité de planeación municipal; si no existe dicho organismo, el responsable de su elaboración será el ayuntamiento.

La aprobación del plan es competencia exclusiva del ayuntamiento, quien a su vez determinará qué unidades administrativas serán responsables de su ejecución, evaluación y control.

Una vez aprobado el Plan de Desarrollo Municipal se procederá a elaborar los programas, a través de los cuales se instrumentará el plan.

## 6. PROGRAMACION MUNICIPAL

Es el conjunto de acciones desarrolladas por el ayuntamiento o, en su caso, por el comité de planeación municipal, encaminadas a elaborar los programas de desarrollo municipal.

Un programa municipal incluye las acciones previstas por el ayuntamiento para ser realizadas durante su gobierno.

Sirve para ordenar las actividades a desarrollar y lograr un buen aprovechamiento del dinero disponible, de los materiales, del equipo y del trabajo humano, conforme a fechas previamente establecidas.

A través de un programa municipal se puede organizar y controlar mejor el trabajo y durante su realización se pueden tener puntos de comparación entre lo que se quiere y lo que se está haciendo. De esta manera se puede conocer si existen fallas y qué hacer para corregirlas, en su caso.

Con base en la programación, las autoridades municipales podrán efectuar lo siguiente:

- Definir las acciones, obras y servicios necesarios para un periodo determinado.
- Determinar la dependencia o entidad del gobierno federal, estatal o municipal, que será la encargada de ejecutar o de apoyar las obras y los servicios programados.
- Asignar a las dependencias municipales adecuadas la elaboración de los estudios preliminares, la ejecución, la supervisión y control y evaluación de las acciones, obras y servicios programados.
- Calcular el costo de las obras, servicios y acciones programadas.

## A. Proceso de Programación-Presupuestación Municipal

Para elaborar los programas municipales, el ayuntamiento debe identificar las necesidades del municipio para los próximos años, para ello se deben conocer los problemas y necesidades actuales de la comunidad y su territorio, así como los recursos potenciales para promover o desarrollar nuevas actividades.

Una vez identificadas las necesidades, se deben plantear los objetivos y los recursos con que cuenta el ayuntamiento para alcanzarlos.

Si no tiene capacidad suficiente, debe investigar y dirigirse a las dependencias o entidades del gobierno estatal o federal, responsables de ese tipo de programas y que puedan apoyarlos ya sea técnica o financieramente, para que desde un principio se establezcan los objetivos de acuerdo con los recursos disponibles.

Definidos los objetivos se procede a ordenarlos y con base en las necesidades se establecen las prioridades para su atención.

Posteriormente, se hace un cálculo aproximado de los recursos humanos, técnicos, materiales y principalmente financieros, así como del tiempo que se requiere para la realización de cada acción, obra o servicio programado. En caso de que haga falta alguno de ellos, éste se deberá conseguir.

Una vez calculados los recursos se hace una calendarización de actividades, para precisar las fechas de inicio y terminación de cada una; luego se procederá a definir a los responsables para el estudio, realización, supervisión y control, pues es importante que en cada una de las acciones, obras o servicios programados, se determine al responsable de su realización.

La elaboración de los programas se debe hacer con estricto apego a lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo, conforme al cual se deberán realizar las tareas de evaluación y control de las acciones previstas en cada programa, así como en base a los recursos financieros previstos en la Ley de Ingresos Municipales y en el presupuesto de egresos.

Enseguida se señalan algunos ejemplos de programas municipales:

- Agua potable y alcantarillado,
- Obras en cabeceras municipales,
- Construcción y mejoramiento de la vivienda popular,
- Construcción y reparación de escuelas,
- Caminos rurales,
- Instalaciones deportivas,
- Obras de riego,
- Caminos vecinales,
- Fomento agropecuario,
- Desarrollo forestal,
- Industria rural,
- Desarrollo turístico, y
- Fomento artesanal,
- Asistencia social.

Cabe señalar que éstos no son los únicos, los ayuntamientos deben elaborar sus propios programas, dependiendo de sus necesidades y de los recursos disponibles.