

Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), septiembre-octubre 2025,
Volumen 9, Número 5.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i5

LECCIONES CLAVE PARA LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL EN MÉXICO: COMPONENTES, DEFICIENCIAS Y TENDENCIAS

**KEY LESSONS FOR MUNICIPAL DEVELOPMENT
PLANNING IN MEXICO: COMPONENTS, DEFICIENCIES,
AND TRENDS**

Abel Palomera Meza
Investigador Independiente

Lecciones Clave para la Planeación del Desarrollo Municipal en México: Componentes, Deficiencias y Tendencias

Abel Palomera Meza¹

Investigador Independiente

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es realizar una revisión sistemática que abarque estudios, guías, recomendaciones y análisis que informen sobre el proceso práctico de elaboración de los planes de desarrollo municipal en México. Para esto, se usa el método PRISMA con un periodo de estudio de 2015 a 2025 y teniendo como fuentes de información a Google Académico, Redalyc, Scielo y Dialnet. Se ha seleccionado una muestra de 33 documentos a partir de una población de estudio de 379. De estos ha sido posible conocer el significado que se da a los conceptos de planeación y de plan del desarrollo municipal. También, se han sistematizado los componentes principales del contenido de los planes de desarrollo municipal y los insumos que se utilizan para su elaboración. Asimismo, se ha conocido la importancia que tienen los enfoques de la Agenda 2030, de gobernanza y otros para ser integrados como parte de los planes municipales. Finalmente, se analizan las deficiencias más comunes al confeccionarlos y las tendencias futuras a ser consideradas por los Ayuntamientos. Se concluye la necesidad de contar con una Guía Nacional para la Planeación del Desarrollo Municipal que resulte de un amplio consenso metodológico.

Palabras clave: planeación, municipio, desarrollo, Ayuntamiento, democracia

¹ Autor principal
Correspondencia:

Key Lessons for Municipal Development Planning in Mexico: Components, Deficiencies, and Trends

ABSTRACT

The objective of this research is to conduct a systematic review encompassing studies, guides, recommendations, and analyses that inform the practical process of drafting municipal development plans in Mexico. To this end, the PRISMA method was used, spanning the study period from 2015 to 2025, with Google Scholar, Redalyc, Scielo, and Dialnet as information sources. A sample of 33 documents was selected from a study population of 379. From these, it was possible to understand the meaning given to the concepts of planning and municipal development plans. The main components of the content of municipal development plans and the inputs used for their preparation were also systematized. The importance of the 2030 Agenda, governance, and other approaches for integrating them into municipal plans was also highlighted. Finally, the most common shortcomings in drafting them and future trends to be considered by municipal governments are analyzed. The need for a National Guide for Municipal Development Planning, resulting from a broad methodological consensus, is established.

Keywords: planning, municipality, development, City Council, democracy

Artículo recibido 09 agosto 2025

Aceptado para publicación: 13 septiembre 2025



La elaboración de los planes de desarrollo es una obligación legal de los 2,475 municipios de México, la que se atiende a través de las instancias de planeación en sus gobiernos (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024a). Esta se sustenta principalmente en los incisos a) y c) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al mencionar que estos planes deberán hacerse y aprobarse y, además, tener congruencia con los que hay en lo nacional y estatal (Cámara de Diputados, 2025). También, se basa en los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación, que forma parte del marco jurídico nacional, en los que se pide la participación del municipio en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (Cámara de Diputados, 2023).

Además del marco jurídico nacional, en cada estado y municipio se tiene legislación y normatividad local en materia de planeación del desarrollo, la cual aunque heterogénea, se enfoca en describir los pasos burocráticos y administrativos para la confección del plan de desarrollo dentro de los primeros meses de un gobierno municipal. Esto evidencia la importancia que tiene la planeación del desarrollo en los municipios, como una forma de garantizar que los gobiernos locales se conviertan en instrumentos sociales que puedan contribuir a gestionar y dar seguimiento a las acciones, las estrategias y los programas prioritarios que de verdad impulsen la transformación positiva de la realidad presente (Gómez, 2017).

Con ese alcance jurídico y expectativa social, lo correcto sería pensar que en la práctica la elaboración de los planes de desarrollo son una fortaleza de los gobiernos municipales. Sin embargo, la verdad es otra, pues se trata de un proceso que a menudo provoca confusión técnica, es cooptado por intereses partidistas y políticos, o es subestimado como un simple requisito legal o administrativo a cumplir. Aunado a eso, el desarrollo en los municipios de México se planea de manera muy diversa, pues se atiende, en algunos casos, a guías o manuales elaborados por el mismo Ayuntamiento o por gobiernos estatales, pero en otros, a sólo la experiencia y el *expertise* de los servidores públicos en turno o a consultores externos, quienes comúnmente siguen la inercia de actualizar el plan con base en los de administraciones previas (Gómez, 2017).

En adición, se identifica que no existe en México un consenso metodológico profundo sobre cómo debe realizarse la planeación del desarrollo en el nivel de gobierno municipal, ya que han faltado espacios de diálogo y deliberación con participación de especialistas académicos y gubernamentales, con la finalidad

de crear una Guía Nacional para la Planeación del Desarrollo Municipal. Este sería un instrumento rector y orientador para que los gobiernos municipales puedan formular, implementar y evaluar planes de desarrollo municipal que sean integrales, sostenibles, con visión de largo plazo, fortalezcan la optimización de los recursos públicos, maximicen el impacto social y económico de las estrategias y acciones, al igual que estén basados en una participación genuina y activa de la población (Gómez, 2017).

Esto hace necesario conocer el estado actual del proceso práctico de elaboración de los planes de desarrollo municipal que llevan a cabo los gobiernos en México, como un punto de partida para recuperar las buenas prácticas y evidenciar las deficiencias recurrentes. También, es pertinente realizar el análisis de las metodologías de construcción de planes de desarrollo que han sido propuestas por instituciones públicas especializadas, que pueda ayudar a constituir una primera base de estructura, principios y características recomendables. Junto con eso, es similarmente útil conocer los enfoques y las tendencias que pueden fortalecer el propósito de generar desarrollo mediante la eficiente gestión de la población, el territorio y los recursos disponibles en el municipio (Gómez, 2017).

Con base en lo anterior, se elabora la presente revisión sistemática con el objetivo de conocer las propuestas y recomendaciones metodológicas, tanto académicas como prácticas, sobre la elaboración de los planes de desarrollo municipal en México y su relación con los resultados que realmente se alcanzan. Esto significa analizar el proceso de confección de estos planes y saber si en verdad tenerlos e implementarlos se traduce en transformaciones positivas de las sociedades, a partir de artículos de investigación, reportes institucionales, documentos guía y análisis técnicos que hacen referencia al proceso para la elaboración, seguimiento y la evaluación de los planes de desarrollo municipales.

METODOLOGÍA

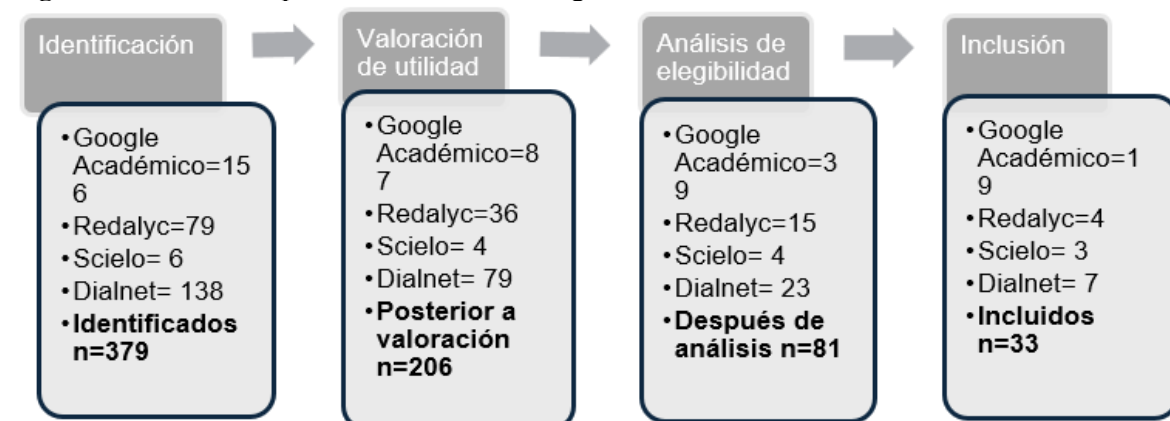
Esta revisión sistemática se elaboró para un periodo de búsqueda de diez años, el cual abarca del 2015 al 2025. Se utilizó la guía PRISMA, que es la metodología estándar de elaboración de revisiones sistemáticas debido a que posibilita realizar una investigación transparente, replicable y verificable a partir de cuatro etapas consecutivas: identificación, valoración de utilidad, análisis de elegibilidad e inclusión. La primera es la búsqueda e identificación de los documentos. La segunda es la apreciación del resumen de cada uno a efecto de asegurar versen sobre el tema propuesto. La tercera es la

profundización analítica en el contenido de cada recurso académico para aplicar los criterios de inclusión. La cuarta es la decisión de incluir los documentos que finalmente forman parte de la investigación (Page et al, 2021).

Los criterios de inclusión empleados, además de tratar acerca del tema que se investiga, son que las publicaciones estén: a) dentro del periodo de tiempo determinado; b) referidos al contexto mexicano; c) escritos sólo en idioma español; y d) en forma artículos de investigación, reportes o informes emitidos por instituciones públicas, documentos metodológicos o guías académicas, análisis técnicos, resultados de evaluaciones, así como recomendaciones prácticas. Los términos de búsqueda usados son: planes de desarrollo municipal, planeación municipal, elaboración de planes municipales, resultados de planes municipales, planeación en los municipios. La búsqueda se llevó a cabo en los repositorios siguientes: Google Académico, Redalyc, Scielo y Dialnet.

La búsqueda se efectuó introduciendo cada uno de los términos en las bases académicas hasta agotar los resultados encontrados para todas. La identificación se realizó al leer los títulos de los documentos y determinar con ello su potencial de uso, descartando de manera definitiva los que no. La valoración se llevó a cabo al examinar los resúmenes y el objetivo de los documentos, dejando fuera los que en apariencia eran sobre el tema, pero en realidad trataran de otros aspectos. El análisis de elegibilidad consideró la lectura y revisión del contenido total de cada documento, dejando únicamente los que se decidió formaran para del estudio. Los hallazgos de haber agotado este proceso se visualizan en la Figura 1 y la descripción breve de los documentos incluidos está en la Tabla 1.

Figura 1. Proceso de aplicación de la metodología PRISMA



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Documentos incluidos en esta revisión sistemática

Autor(es)	Año de publicación	Fuente académica	Título
Millán-Valenzuela, H. y García-Pérez, M.P.	2017.	Redalyc.	Instituciones y desarrollo municipal: un análisis multinivel.
Gómez, C.A.	2017.	Redalyc.	Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico.
Carrera, A.P. y Martínez, M.G.	2018.	Google Académico.	Componentes básicos para la planeación del desarrollo municipal en el marco de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
Lara, M.A., Carballo, O.A. y González, J.L.	2020.	Dialnet.	Gobernanza y responsabilidad social pública: convergencia con el desarrollo local.
Mora, M. y Bonales, J.	2020.	Dialnet.	Planificación estratégica territorial en la zona conurbada Moroleón – Uriangato del estado de Guanajuato, México.
Oficina de la Presidencia de la República e INAFED.	2020.	Google Académico.	La Agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible. Guía para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo con el enfoque de la Agenda 2030.
Unidad de Planeación y Prospectiva Hidalgo.	2020.	Google Académico.	Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024.
Rodríguez, A.G.	2020.	Redalyc.	¿Ethos de ciudad? Acciones de gobierno e identidad local en Hermosillo, Sonora, México.
López, M.J. y Ramírez, G.S.	2021.	Google Académico.	Análisis de la planeación estratégica en los municipios del Distrito de Miahuatlán, Oaxaca, 2017-2019.
Pérez, L.A., Velázquez, V.D. y Simancas, R.	2021.	Dialnet.	Metodología para diseñar una plataforma informática de control estratégico que integra la Agenda de los ODS 2020 con el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, Zapopan, Jalisco, México.
Gobierno Municipal Ciudad Juárez.	2021.	Google Académico.	Criterios para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024.
Gobierno Municipal Guadalupe.	2021.	Google Académico.	Elementos básicos para la construcción del Plan Municipal de Desarrollo. Secretaría Técnica de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental.
Gobierno del Estado de Nayarit.	2021.	Google Académico.	Guía de referencia para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo 2021.
Gobierno del Estado de México.	2021a.	Google Académico.	Guía Técnica para la planeación del Desarrollo Municipal en el Estado de México, redignificando el quehacer de la UIPPE Municipal.
Gobierno del Estado de México.	2021b.	Google Académico.	Manual para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal.
Gobierno del Estado de Tabasco.	2021.	Google Académico.	Metodología para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo del Estado de Tabasco 2021-2024.
Gobierno del Estado de Guerrero.	2021.	Google Académico.	Guía técnica para la formulación de planes municipales de desarrollo 2021-2024.
Gabino, F. y Muñoz, A.	2022.	Dialnet.	Desafíos del desarrollo local en municipios del suroeste del estado de México.

Islas, A.S.	2022.	Dialnet.	Dinámicas de la planeación pública en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo.
Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.	2022.	Google Académico.	Programa para la Formulación y Aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024.
Ayuntamiento de Mérida.	2022.	Google Académico.	Guía para elaborar y evaluar el plan municipal de desarrollo.
Ayuntamiento del Municipio de Durango.	2022.	Google Académico.	Lineamientos Generales para la Integración del Plan Municipal de Desarrollo 2023-2025.
Gobierno Municipal San Martín Texmelucan.	2023.	Google Académico.	Evaluación al Plan Municipal de Desarrollo.
Gobierno del Estado de Oaxaca.	2023.	Google Académico.	Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo con Enfoque Participativo.
Martínez-Olivera, C., Miguel-Velasco, A.E., Castillo-Leal, M. y Ojeda-Aquino, M.S.	2023.	Redalyc.	¿Qué tanto incide la gobernanza local en el desarrollo sustentable? Estudio de caso de Oaxaca, México.
Lima, J.A. y Carro, A.	2023.	Redalyc.	La agenda educativa en los planes municipales de desarrollo de Tlaxcala.
Ramos, A.L., Hernández, B.R. y Sepúlveda, J.	2024.	Dialnet.	Planificación del desarrollo local en Santiago Texcalcingo (Oaxaca, México).
García, N. y Arredondo, A.	2024.	Redalyc.	Planeación urbana institucionalizada en México: práctica y limitantes para la planeación participativa.
Gobierno del Estado de Puebla.	2024.	Google Académico.	Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo 2024-2027.
Camarillo, R.S.	2024.	Google Académico.	El Plan Municipal de Desarrollo: Base para el diseño de los Programas Presupuestarios.
Rivero, M., Velázquez, M.A. y Pérez, M.P.	2024.	Redalyc.	Aspectos de gobernanza territorial para los municipios de la Zona Norte del Valle de México.
Galán, F.J., Francisco-Utría, V.M. y Martínez-Ramos, C.G.	2024.	Dialnet.	Cultura verde y Agenda 2030 en el Plan Municipal de Desarrollo de Altotonga Veracruz.
Ayuntamiento de Acapulco de Juárez.	2025.	Google Académico.	Lineamientos para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2025-2027, sus Programas derivados y su vinculación con el Presupuesto de Egresos.

Fuente: Elaboración propia.

De los documentos incluidos en esta investigación se recabaron las informaciones de título, autor(es), año de publicación, objetivo, metodología (método y materiales), resultados, discusión (en su caso) y conclusiones. Con eso se elaboró una matriz de análisis en Microsoft Excel, así como se elaboraron fichas resumen en Microsoft Word para tener al alcance la consulta general. Al finalizar la lectura y el análisis profundo y reflexivo de los documentos de acuerdo con el objetivo de esta revisión sistemática, se establecieron temas analíticos que destacan similitudes, tendencias, buenas prácticas, errores

frecuentes, desafíos, entre otros. El desarrollo de estos se reporta en el apartado de resultados del presente trabajo.

RESULTADOS

Descripción de los documentos incluidos en este estudio

Del total de documentos, 17 (51%) corresponden a artículos de investigación, análisis o revisiones sistemáticas sobre el desarrollo municipal o la planeación de este; y los restantes 16 (49%) son guías metodológicas, lineamientos o criterios acerca de la elaboración de los planes de desarrollo. En los primeros se destaca, entre otros temas, el entendimiento de los factores o las variables que influyen en lograr o no el desarrollo en este nivel de gobierno. Los segundos están basados en una perspectiva institucional acerca de cómo cumplir legal, técnica y procesalmente con la confección de los documentos de planeación municipal. De un análisis combinado de estos fue posible encontrar lecciones clave para la planeación del desarrollo municipal en México, a partir de indagar en conceptos, componentes, insumos, enfoques, deficiencias y tendencias futuras.

Concepto de planeación en el marco del desarrollo municipal: de lo tecnocrático a lo participativo

En el contexto de los planes de desarrollo municipal, la planeación ha tenido una evolución de significado que inició con la concepción de esta como un acto técnico, especializado y exclusivo de quienes son expertos en definir lo que es bueno y necesario para la población (Gómez, 2017). Así, planear era una tarea que se dejaba en manos de la instancia técnica de planeación al interior de los gobiernos municipales y que tenía como resultado, después de un trabajo de escritorio que consistía en el acopio y análisis de información y datos, un documento preciso, adecuadamente integrado, con narrativa inequívoca y estética perfecta. Es la planeación como un proceso racional, de prioridades formalistas, en donde lo importante era cumplir la obligación legal y que aportara al fortalecimiento de la legitimidad política del gobernante (García y Arredondo, 2024).

Sin embargo, en los últimos años se ha llegado al consenso de que la base de la planeación del desarrollo en los municipios es la planeación participativa, la cual aunque está sustentada en metodologías técnicas, tiene como característica sustancial que sea la visión de la población la que prevalezca (López y Ramírez, 2021). De esta manera, la instancia técnica de planeación deja de ser la decisora en la definición de los programas y acciones para convertirse en facilitadora y gestora del proceso de

planeación con base en la participación de las comunidades, los sectores privado y social, los grupos sociales y la sociedad civil organizada. Así, lo que se establece en el plan de desarrollo municipal tiene origen en lo que la gente dijo y propuso, correspondiendo al gobierno verbalizarlo de manera correcta y darle estructura (García y Arredondo, 2024).

La planeación participativa tiene también la cualidad de ser continua. Por supuesto que es posible aplicarla cuando se está elaborando el plan de desarrollo y al momento de implementarlo, pero también en cualquier otra etapa o tiempo. Esto se debe a que es una herramienta que sirve para planear, pero también para validar, dar seguimiento y evaluar (Gobierno del Estado de Nayarit, 2021). Se traduce en consultar a la población de forma intensificada para saber con claridad y de manera profunda lo que siente y piensa respecto de un problema, una situación, una propuesta o una solución. Sin embargo, debe evitarse usar a la planeación participativa como instrumento de simulación, para ganar legitimidad, con la finalidad de sólo extraer información o para apaciguar la efervescencia social (García y Arredondo, 2024).

La planeación participativa puede suceder a nivel macro, por medio de eventos grandes, masivos y que involucren a varios o a todos los sectores de una sociedad. Aunque también a nivel micro, a través de talleres que involucren a las familias que viven en una cuadra, en una manzana o una colonia (Unidad de Planeación y Prospectiva Hidalgo, 2020). Esto también es posible en relación a temas concretos como el uso que debe darse a un espacio verde, la modificación del sentido a una calle, el traslado de un árbol emblemático por su importancia histórica o social, la definición del tipo de obra pública necesaria para evitar inundaciones, entre muchos otros (Gobierno del Estado de Nayarit, 2021). La planeación participativa es un instrumento eficaz y útil que hace posible encauzar la expresión de la sociedad y la visión del rumbo y el tipo de progreso que quiere alcanzar. Es una forma de que el gobierno conozca y atienda el sentir real, expresado de manera organizada, de la sociedad (García y Arredondo, 2024).

Es importante tener claro que la planeación participativa es distinta a únicamente realizar una encuesta, una consulta pública o un sondeo. No se trata de encuentros esporádicos para escuchar, dejar que la población se desahogue, conocer sus opiniones y, finalmente, ejecutar lo que se había diseñado unilateralmente. Tampoco, son solamente las reuniones de colonia ni las audiencias públicas itinerantes.

La planeación participativa es un proceso de decisión colectiva sobre un asunto público, es planear en



conjunto gobierno con sociedad y hacerlo sobre una base de igualdad de poder y de participación, con una actitud activa, propositiva y deliberativa. El protocolo de implementación de la planeación participativa debe buscar la expresión individual, libre, abierta y profunda en la aportación de ideas y propuestas, pero también el llegar a la construcción de acuerdos colectivos (García y Arredondo, 2024).

Concepto de plan de desarrollo municipal: Más que un documento institucional

El uso del concepto de plan de desarrollo municipal es frecuente en la práctica, pero escaso cuando se trata de significarlo. Para Ramos et al (2024), es un instrumento a través del cual se busca optimizar el desempeño del gobierno municipal al alinear y fortalecer las estrategias de los distintos actores (públicos y privados) que confluyen en el territorio. Esto bajo la idea de que el desarrollo, según Millán-Valenzuela y García-Pérez (2017), es resultado de un proceso de movilización eficiente y eficaz de recursos, en el que participan tanto instituciones con sus decisiones y acciones, como personas, empresas y organizaciones locales al colaborar y efectuar actividades que potencian la transformación del territorio y la población, al igual que para aprovechar las disponibilidades.

Para la elaboración e implementación de un plan de desarrollo municipal, dicen Ramos et al (2024), se debe tener interacción permanente entre el gobierno y los actores locales; mejorar las capacidades como institución pública para responder de manera oportuna y positiva a inversionistas al igual que para aprovechar las oportunidades; elegir e impulsar con prioridad los proyectos más viables y los que impliquen mayor derrama económica y social a favor de la población; llegar a acuerdos sobre acciones de alto costo y riesgo, pero gran beneficio, de tal manera que se compartan entre actores públicos y particulares; y promover inversiones u obras públicas de gran escala que potencien el desarrollo del territorio.

El punto clave con los planes de desarrollo municipal, afirman Ramos et al (2024), es no solamente poner en papel lo que se quiere lograr y alcanzar a la vuelta de tres o cuatro años, sino fundamentalmente que este instrumento haga posible una concertación armoniosa y potenciadora de los esfuerzos de todos los actores locales, teniendo como coordinador al gobierno municipal, a partir de concentrar los recursos y las acciones en el rumbo de las prioridades que conjuntamente se hayan acordado principalmente en los ámbitos económico y social. Se entiende, entonces, con base en Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz (2022), que el plan de desarrollo es de todos quienes viven y confluyen en un municipio para ver

un presente y un futuro más prometedor, lo que le diferencia de un plan de trabajo del gobierno, siendo este último de carácter más interno e institucional.

De este modo, según el Gobierno del Estado de Guerrero (2021), se fallaría en tener un plan de desarrollo municipal si su contenido no considera fortalecer las potencialidades del territorio y la población, identificar y diagnosticar de forma certera las necesidades y los problemas prioritarios de la sociedad, así como tener políticas, programas y proyectos que principalmente, por un lado, fortalezcan el desarrollo económico en igualdad y, por el otro, eleven el nivel y la calidad de vida, así como mejoren el bienestar de las personas con mayor vulnerabilidad dentro del municipio. Esto implica, de acuerdo con Ramos et al (2024), entregar beneficios directos cuando es necesario, pero sustancialmente contribuir a que sea la propia comunidad la que tenga la capacidad de usar los recursos disponibles a su favor y del interés público.

Asimismo, para Mora y Bonales (2020) el plan de desarrollo municipal parte de una visión estratégica que se sustenta en conocer y analizar la dinámica cotidiana y continua del territorio y la población en el municipio. Con base en esto, se elaboran estrategias, programas y acciones cuya finalidad debe estar orientada al cambio de la realidad en el momento, para que la situación y condiciones de vida mejoren. Sin embargo, como propone Islas (2022), esto no debe hacerse unilateralmente por el gobierno municipal, pues requiere implementar propuestas de diálogo y participación, así como encuentros de deliberación, que concluyan en acuerdos sociales. Significa que la visión de desarrollo no es sólo la gubernamental, sino una que resulta de la integración coordinada de los distintos actores institucionales, sociales, económicos y políticos.

Por su parte, Mora y Bonales (2020) afirman que el plan de desarrollo municipal es una herramienta de planeación que debe ser usada para gestionar de manera sistemática la transformación del municipio, de tal modo que se acerque lo más posible al futuro de progreso esperado por todos. Aunado a esto y similar a lo reportado por Ramos et al (2024), Gabino y Muñoz (2022) hacen énfasis en la relevancia que tienen los mecanismos de participación como parte del proceso de elaboración e implementación del plan de desarrollo municipal, por lo que recomiendan alejarse de la idea de que los programas y las acciones de gobierno deben formularse sólo desde el gobierno y simplemente bajarse a la población, y acercarse a

lograr una permanente consulta e integración ciudadana como un factor clave para fortalecer el desarrollo.

A diferencia de todo lo anterior, en palabras de Rodríguez (2020), el plan de desarrollo municipal, aunque es claro se enfoca en la motivación endógena del aprovechamiento óptimo de las potencialidades de la población y el territorio, también puede orientarse a buscar que el municipio se convierta en “un lugar atractivo” en el marco de una competencia mundial por lograr más inversiones, la llegada de nuevas empresas, el crecimiento del turismo y que beneficios financieros nacionales e internacionales terminen aterrizando en la demarcación. Bajo esta idea, y según el Ayuntamiento de Acapulco de Juárez (2025), el plan de desarrollo no es una herramienta solamente para gestionar y crecer lo que ya se tiene, sino también para activar catalizadores exógenos que en otras latitudes han probado su enorme capacidad de transformación.

Componentes principales del contenido de los planes de desarrollo municipal

En la formulación o diseño de los planes de desarrollo municipal, que se visualiza en la estructura de contenido de estos cuando ya están en documento, es posible encontrar doce componentes principales:

1) Proemio político; 2) Fundamentación legal; 3) contexto del municipio; 4) diagnóstico; 5) planeación estratégica; 6) planeación táctica; 7) planeación operativa; 8) proyectos estratégicos; 9) programación y presupuestación; 10) alineación con planes nacional y estatal; 11) seguimiento y evaluación; y 12) anexos o apéndices.

El primero, que es el proemio político, puede tener distintos contenidos, como el mensaje del o la alcaldesa, las fotografías de quienes integran el Cabildo, la introducción al contenido del plan de desarrollo municipal, entre otros elementos (Gobierno Municipal de Ciudad Juárez, 2021). El segundo componente, que refiere a la fundamentación legal del plan, incluye la descripción y el análisis de los marcos jurídicos nacional, estatal y municipal en materia de planeación para el desarrollo, es decir, la mención de cuál es el sustento y motivo legal por el que se elabora el plan (Unidad de Planeación y Prospectiva Hidalgo, 2020). El tercer componente, que es el contexto del municipio, inicia por comentar de forma breve los contextos nacional y estatal en el que está inmerso (López y Ramírez, 2021).

Después abarca una variedad de temas municipales, como la localización geográfica, la trayectoria histórica, su situación actual, el perfil de los elementos físico-territoriales, así como clima,

vocacionamiento económico, etcétera (López y Ramírez, 2021). El cuarto componente de los planes de desarrollo municipal es el diagnóstico del municipio. Este se observa como un apartado abstracto, ya que contiene información general que puede ser tan amplia o corta como se desee. Asimismo, no lleva una estructura estándar, sino que es determinada de forma discrecional por el equipo que lo elabora (Gobierno Municipal de Ciudad Juárez, 2021). Para el diagnóstico con frecuencia se realizan tareas como indagación, identificación y análisis de información estadística, todo ello sobre el estado actual del municipio, así como acerca de los problemas que más impactan en la población (Gómez, 2017).

En ocasiones también se adiciona un estudio de las vocaciones económicas del municipio y de las potencialidades de desarrollo del territorio (Gómez, 2017). El diagnóstico se encuentra de dos formas diferentes en los planes de desarrollo municipales. Una es como un solo amplio apartado que aborda diferentes temas en forma de problemas, como salud, educación, economía, empleo, etcétera. Otro es como breves apartados antes de cada uno de los ejes de desarrollo, como si buscara darse un fundamento técnico al eje que se presenta (Gobierno del Estado de Guerrero, 2021). También, puede incluirse un análisis de los problemas o de las problemáticas identificadas y, en algunos planes muy avanzados, la priorización o jerarquización de esos problemas, aunque sería más la excepción que la regla (López y Ramírez, 2021).

En el diagnóstico, además es posible integrar, con base en los antecedentes, la evolución y el desempeño presente del municipio, un análisis de prospectiva que muestre hacia dónde se podría mover la realidad en los próximos años (Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2022). El quinto componente es la planeación estratégica. Esta se integra por la misión del gobierno municipal, la visión del desarrollo del municipio y los valores o principios que rigen a la administración pública local. Está basada a menudo en los hallazgos del diagnóstico o se elabora como resultado de un taller de planeación en el que participan los trabajadores públicos, pero también pueden ser parte de este representantes de los sectores social, político, cultural, ambiental y económico de la población (Gómez, 2017).

El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) es la herramienta más empleada para la confección de los elementos que forman parte de la planeación estratégica, aunque en realidad se trata de una técnica de diagnóstico (Gómez, 2017). La planeación estratégica en un plan de desarrollo municipal se formula, de acuerdo con Rodríguez (2020), a partir de conocer el *ethos*

dominante en el municipio, que es el sistema y conjunto de valores y comportamientos propios de una sociedad, dentro de un contexto histórico y geográfico específico. Para este autor, el *ethos* refleja la autopercepción identitaria de una sociedad, que se muestra a través de su narrativa (discursos, mensajes, conversación pública), conductas acostumbradas en lo cotidiano, interacciones sociales, así como símbolos y hechos que les generan orgullo.

El sexto componente es la planeación táctica, en la que se contemplan los ejes verticales de desarrollo que se acompañan cada uno de su correspondiente objetivo, así como las estrategias que se alinean a estos (Camarillo, 2024). En este también se pueden incluir ejes horizontales (transversales), los cuales se interpretan como características o ingredientes que deben estar impregnados en y formar parte de todo el contenido del plan, pues se trata de temas que se impulsan para provocar un cambio general en el estado de las cosas. Ejemplos de esto son el tema ambiental o sustentable, la perspectiva de género, la austeridad y racionalidad del gasto público, entre otros (Gómez, 2017). El séptimo componente es la planeación operativa en la que están contenidas las líneas de acción y las metas (Gobierno del Estado de México, 2021a).

Estas tienen una fuerte relación entre sí, pues las primeras refieren a las acciones, programas, proyectos y cualquier otra denominación que puedan recibir las intervenciones que pondrá en marcha y llevará a cabo el gobierno municipal para provocar un cambio en el estado de las cosas. Las segundas son la expresión cuantitativa del resultado esperado a partir de esos esfuerzos realizados por el Ayuntamiento (Gobierno del Estado de México, 2021a). Un octavo componente son los denominados proyectos estratégicos, prioritarios, emblemáticos, de alto impacto o aceleradores del desarrollo, los cuales tienen una fuerte inspiración política, pues tienen como propósito llevar a cabo proezas de gran altura que permitan al gobierno municipal diferenciarse de otros anteriores, así como destacar en el escenario público y en la agenda electoral (Gobierno del Estado de Tabasco, 2021).

Estos se encuentran en el documento del plan de desarrollo organizados al interior de los ejes verticales o también en un apartado específico posterior a las líneas de acción y antes de los indicadores de seguimiento y evaluación (López y Ramírez, 2021). Un noveno componente, que es poco común, es el de programación y presupuestación. Significa hacer un listado de acciones y programas que son prioritarios por cada uno de los años de la administración y para los que se identifica la fuente de

financiamiento, que puede ser municipal, estatal, nacional, internacional o con patrocinadores sociales o particulares. Asimismo, se señala el monto de presupuesto (costo) de cada acción o programa, al igual que los días o periodo de tiempo de implementación. Este apartado puede formar parte del contenido del plan de desarrollo municipal, estar en Anexos o ser un documento adicional que le acompañe (López y Ramírez, 2021).

El décimo componente es la alineación del plan de desarrollo municipal con los documentos homólogos nacional y estatal. Este con normalidad se presenta a través de una matriz de análisis de coincidencias entre las planeaciones del desarrollo en los tres niveles de gobierno en México (Gobierno del Estado de Tabasco, 2021). Lo más común es encontrar que en esta se contemplan los ejes de desarrollo, sin ir más a fondo con la comparación de otros elementos de planeación, tales como objetivos, estrategias, metas y líneas de acción (López y Ramírez, 2021). El undécimo componente, el cual aunque es necesario no es común en la mayoría de los planes de desarrollo municipal, pero ya comienza a incluirse, es el de seguimiento y evaluación (Gobierno del Estado de Guerrero, 2021).

Consiste en asignar para cada línea de acción y meta, a la dependencia municipal responsable y a las colaboradoras, así como los tiempos de ejecución, para lograr que se implementen y cumplan en tiempo y forma (Gobierno del Estado de Guerrero, 2021). También, se establecen los indicadores de medición (distinguiendo los de gestión y los de evaluación), los medios de verificación y la instancia responsable de la evaluación del plan. Es práctica acostumbrada que la misma área de planeación que orientó el proceso de elaboración del plan sea la que evalúe, lo cual no necesariamente es lo más recomendable, pues se trataría de la situación de tener al mismo tiempo a este actor como juez y parte (Gómez, 2017).

La evaluación del plan de desarrollo municipal tiene como finalidad, primero, saber qué acciones o programas planeados fueron implementados y, segundo, cómo se llevaron a cabo y cuáles son los impactos positivos y beneficios obtenidos. La razón de plantear la evaluación desde la elaboración del plan es establecer de origen los resultados esperados y qué se quiere evaluar (Gobierno Municipal San Martín Texmelucan, 2023). En cuanto a la periodicidad de evaluación, dice el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz (2022) que debe realizarse cada seis meses, de tal manera que con base en los hallazgos de esta pueda el plan de desarrollo ser un documento evolutivo que se vaya ajustando y mejorando conforme a la realidad que impera.

Finalmente, el décimo segundo componente de un plan de desarrollo municipal tiene que ver con los contenidos diversos que son de gran importancia, pero que no fue posible incluirlos de manera coherente en el cuerpo ordinario del documento. Algunos de estos son evidencias de las acciones de planeación participativa, como listados de personas asistentes a los talleres o foros, así como las fotografías y los formatos que se llenaron en esas participaciones (Oficina de la Presidencia de la República e INAFED, 2020). Otro aspecto que puede abordarse en ese apartado del plan es el de la metodología utilizada para la elaboración durante todo el proceso de trabajo (Gobierno del Estado de Puebla, 2024).

De los insumos para la elaboración de los planes de desarrollo municipal

Se plantea en la literatura que el primer y más importante insumo del contenido de un plan de desarrollo municipal son las promesas de campaña, es decir, el conjunto de acciones, programas y actividades que el gobernante dio a conocer u ofertó a los electores cuando estaba en la batalla electoral (Ayuntamiento del Municipio de Durango, 2022). Carecer de esto sería negar de origen la posibilidad de que la población vea cumplida la expectativa formada respecto del nuevo gobierno. Otro insumo relevante son las peticiones, las demandas y las exigencias de carácter social que la gente fue dando a conocer a quien entonces era candidato, las que con regularidad son registradas por un equipo de participación ciudadana o gestión social que le acompaña (Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2022).

Una vez llegado el nuevo gobierno municipal y de acuerdo con los tiempos marcados en la legislación correspondiente, el segundo insumo lo propicia la instancia de planeación cuando propone, organiza y realiza diversas acciones de consulta y participación social, de tal manera que la recopilación de deseos, aspiraciones y solicitudes alcanza a la mayoría o la totalidad de sectores, comunidades, sociedad civil organizada y otros grupos de carácter económico, político, ambiental, cultural y social, yendo más allá de la base electoral propia. La cantidad de eventos y el número de participantes varía según municipio, pues no hay un estándar establecido (Lara et al, 2020). Los eventos pueden tomar muy distintas formas, como talleres, consultas públicas, foros, formularios electrónicos para conocer propuestas y recepción de escritos de proposición (Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2022).

Hay gobiernos municipales que llevan a cabo un solo evento de consulta pública, de magnitud grande. Hay otros que implementan varios de mediano tamaño y también los que realizan una cantidad relevante de pequeños talleres de planeación en diferentes momentos y ante grupos o comunidades sociales

distintas (Gobierno Municipal Guadalupe, 2021). Además, existen Ayuntamientos que disponen de formularios en línea para que la sociedad en general realice planteamientos o haga llegar sus peticiones, propuestas, ideas o recomendaciones. Sin embargo, en esta alternativa no hay contacto ni interacción entre gobierno y sociedad, pues no solamente no hay vista de rostros ni saludo de manos, sino que tampoco hay retroalimentación de por medio (Lara et al, 2020).

Un tercer insumo principal proviene de la consulta a los titulares de la recién integrada administración pública municipal, la que se realiza por conducto de la instancia de planeación y se hace a través de un formato predeterminado, para saber cuáles son los proyectos, programas y plan de trabajo que tienen pensado desarrollar durante los tres años de gobierno (Gobierno del Estado de México, 2021b). Esto obliga a un esfuerzo de introspección institucional acerca de lo que cada área quiere lograr en el horizonte temporal de una administración municipal, así como de lo que es posible teniendo frente a sí las restricciones humanas, materiales y financieras. Las propuestas formuladas pueden o no estar asociadas a problemas existentes en territorio, pues en ocasiones se trata de ideas propias “que siempre se deseó ver realizadas” (Gómez, 2017).

Como cuarto insumo más importante de los planes de desarrollo municipal se tiene a las informaciones y los datos cuantitativos y cualitativos disponibles en fuentes públicas, como son los de tipo histórico, cultural, referentes a las características del territorio y del clima de las regiones que componen al municipio, así como las estadísticas que hacen posible identificar y visualizar los problemas existentes (Gobierno Municipal Guadalupe, 2021). Estos sirven para la redacción de apartados como los antecedentes y el diagnóstico del municipio. En el marco de este insumo, la consulta prioritaria debe hacerse a los registros con que cuenta la propia autoridad municipal respecto de las acciones y las atenciones que se han brindado a los problemas identificados en administraciones predecesoras. Un quinto insumo es la consulta a especialistas en temas específicos (Gómez, 2017).

El enfoque de la Agenda 2030 en los planes de desarrollo municipales

En la literatura revisada se aprecia que uno de los enfoques que más se aplica a los planes de desarrollo de los municipios es de la Agenda 2030, el cual es impulsado principalmente por los gobiernos nacional y estatal. Esto sucede a través de la creación de guías y manuales, pero también al invitar a los gobiernos municipales a eventos de incorporación, debido a que no existe la obligación legal para la adherencia a

esa agenda internacional (Carrera y Martínez, 2018). Sin embargo, las prácticas más comunes son las de alinear el contenido del plan municipal a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 o crear matrices de coincidencia de los ejes municipales con los internacionales (Galán et al, 2024).

Eso puede tener lugar durante el proceso de elaboración de los planes de desarrollo municipales, pero también de manera posterior. Aunque no se encontró evidencia que reflejara que se analiza verdaderamente cómo los programas y las acciones dentro de los planes de desarrollo favorecen o impactan a cada uno de los objetivos de desarrollo propuestos por esa agenda internacional. Aunque sí es observable un probable uso político de la etiqueta de Agenda 2030 como parte de la presentación y difusión de los planes municipales, como si significara haber alcanzado una distinción externa (Galán et al, 2024). En las recomendaciones para la incorporación de esta agenda en los planes de desarrollo municipales se tiene el considerar mecanismos de seguimiento y evaluación de las aportaciones que implican las acciones municipales para los objetivos del desarrollo internacionales (Carrera y Martínez, 2018).

Se ha encontrado una posible dificultad de origen para lograr la convergencia de la Agenda 2030 con los planes de desarrollo municipal en México. Esta tiene que ver con que la mayoría de los objetivos, metas e indicadores planteados por esta son de ambición mundial, por lo sería difícil encontrar similar a nivel local. También, surge debido a que la duración de la mayoría de los gobiernos municipales es de tres años, siendo un lapso muy corto en comparación con el instrumento internacional, por lo significa una diferencia muy amplia en términos de horizontes y visiones de planeación y de desarrollo. De ahí que sea necesario contar, como lo proponen Pérez et al (2021), con una plataforma informática que facilite la integración de las partes que sí tienen coincidencia y puedan alinearse de alguna forma.

Esta permitiría, en primera instancia, descartar los temas que están planteados desde la ambición internacional y que no corresponden o no pueden ser aterrizados en la realidad municipal. Lo segundo sería establecer la asociación entre los ejes, objetivos y metas de la Agenda 2030 con los del plan de desarrollo municipal, de tal manera que se dejen a un lado los que son difusos en alineación y se elijan para concentrar en una misma plataforma, los que son altamente coincidentes (Oficina de la Presidencia de la República e INAFED, 2020). Esto tiene como hallazgo que sólo alguna parte del plan municipal podrá estar aportando verdaderamente a los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda internacional.

Sin embargo, como lo indican Pérez et al (2021), se debe tener un seguimiento y control, de una forma fácil, de los elementos concurrentes.

El enfoque de gobernanza en los planes de desarrollo municipales

La gobernanza es un enfoque ampliamente relacionado con el concepto de desarrollo. Según Martínez-Olivera et al (2023), se define como un proceso que consiste en que la totalidad de actores representativos de una sociedad son consultados y participan en la determinación de las estrategias y acciones para lograr los objetivos de progreso que son compartidos. El enfoque de gobernanza es ampliamente aplicable en los municipios, pues fortalece la gobernabilidad social al ser un instrumento para lograr que gobierno y sociedad (organizaciones civiles, grupos sociales, sector privado) trabajen juntos para alcanzar objetivos que son comunes.

Esto es importante porque la planeación del desarrollo en México está sustentada en los principios de democracia y participación, que son pilares para la aplicación de la gobernanza. El primero tiene su raíz en que los gobiernos son electos por el voto popular emitido de manera libre por los ciudadanos, es decir, a través de un proceso democrático de elecciones que se determina con la votación mayoritaria de las personas participantes. Por ende, la construcción del plan de desarrollo debe considerar este aspecto democrático. El segundo tiene que ver con hacer lo necesario para que todos los sectores representativos de un municipio sean consultados y participen para que sus ideas, propuestas y opiniones sean tomadas en cuenta (Martínez-Olivera et al, 2023).

Sin embargo, la gobernanza no sucede sola. Tiene que ser impulsada y gestionada por el gobierno municipal, lo que es propicio realizar durante los procesos de elaboración y de implementación del plan de desarrollo. También, implica un cambio de prioridades en la confección de este instrumento de planeación, de tal manera que las propuestas de la sociedad deben ponerse en el centro, mientras que las del gobierno están para coadyuvar y fortalecer a estas. En el enfoque de gobernanza el gobierno municipal es un orquestador, un articulador del desarrollo que quiere la población, por lo que la consulta y la participación activa de esta son el núcleo principal del plan del municipio, pero también lo constituyen el crear y gestionar redes de colaboración permanentes (Martínez-Olivera et al, 2023).

En este sentido, el enfoque de gobernanza es muy necesario al momento de planear el desarrollo en el nivel municipal. Este evita que el gobierno imponga acciones unilaterales que no son necesarias y que



el presupuesto público se destine a caprichos personales o de grupo. Al aplicar la gobernanza, el gobierno gestiona que todos quienes participen y sean consultados, contribuyan a que se alcance, en algunos casos, acuerdos y, en otros, consensos, para determinar qué estrategias son las más adecuadas para obtener el desarrollo deseado. Por eso, las acciones que se emprenden con sustento en la gobernanza están fuertemente legitimadas y la población las considera pertinentes y creíbles. Además, potencia que las necesidades más apremiantes se atiendan y que los problemas que más afectan obtengan solución (Martínez-Olivera et al, 2023).

A pesar de las bondades del enfoque de gobernanza, es frecuente la renuencia de los gobiernos municipales a adoptarlo en el marco de la construcción del plan de desarrollo municipal. Esto sucede porque se tiene la idea e inercia de que el poder político no se comparte y que abrirse mucho a la sociedad pone al gobierno en una situación de vulnerabilidad ante las críticas ciudadanas (Ayuntamiento del Municipio de Durango, 2022). En ese escenario, el plan que se elabora sin gobernanza deja de ser un instrumento para el desarrollo y se convierte en una herramienta de control gubernamental, para impulsar una agenda de gobierno unilateral. No solamente se pierde el sentido democrático y participativo que es postulado legislativamente en la búsqueda de desarrollo, sino que además se priva la posibilidad de distribuir el presupuesto y los beneficios públicos de forma igualitaria en la sociedad (Rivero et al, 2024).

Otros enfoques habituales en los planes de desarrollo municipales

Si bien es frecuente la utilización de enfoques como la Agenda 2030 y la gobernanza, también otros son impulsados aunque en menor grado. Eso depende de la visión estratégica acordada junto con la población, la agenda política del gobierno en turno o la promoción que se dé desde los gobiernos nacional y estatal a temas concretos. En ese sentido, otro de los enfoques es el de derechos humanos, que refiere a que todas las acciones del gobierno municipal, que comienzan con el diseño de las políticas públicas y continúan con su implementación y evaluación, deben considerar la promoción y el respeto a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Gobierno Municipal San Martín Texmelucan, 2023).

También, está el enfoque de género o de igualdad sustantiva, el cual refiere al impulso de acciones y programas que tomen en cuenta que las necesidades, los intereses y las realidades de hombres y mujeres

son diferentes, por lo que el tipo de beneficios y la manera en que se entregan deben evitar profundizar la discriminación estructural y generar violencia de género en contra de las mujeres (Gobierno del Estado de Puebla, 2024). Por el contrario, de ser posible se debe proponer la introducción de acciones afirmativas que fortalezcan la posición y la participación activa de las mujeres en la sociedad. Similarmente, se tiene como un enfoque empleado en los planes de desarrollo municipal el de combate a la corrupción, que ha sido bandera política de muchos gobiernos. Para esto, además de tenerse como eje transversal, se integran acciones concretas para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría con participación de la población (Gobierno Municipal San Martín Texmelucan, 2023). En agregación a lo anterior, en el Gobierno del Estado de Oaxaca (2023) se tiene que a los planes de desarrollo municipal también se les puede dar un enfoque de democracia participativa desde el territorio, lo que implica la necesidad de realizar al menos un foro, taller o consulta directa a la población en cada territorio del municipio, como puede ser colonia, comunidad, barrio y ranchería. Para ello, se genera una estructura territorial de planeación que considera a enlaces de planeación participativa por cada unidad geográfica identificada. Por su parte, el Gobierno del Estado de Puebla (2024) argumenta que de acuerdo con la integración poblacional del municipio, un enfoque necesario es el de pueblos originarios o indígenas, así como también el del interés superior de las niñas, los niños y los adolescentes.

Deficiencias comunes en los planes de desarrollo municipales

En la literatura y los documentos revisados se advierte que una práctica deficiente en el proceso de elaboración del plan de desarrollo municipal y que tiene que ver con la participación de los actores sociales, es el limitarse a los “círculos cercanos”. Esto se traduce en que se invita a consulta, diálogo y construcción de acuerdos solamente a los actores que orbitan en la zona de influencia de quien ha sido electo gobernante y con quien se coincide políticamente (Ayuntamiento de Mérida, 2022). Para el resto de los actores y de la población, el gobierno está a la espera de recibir comentarios para atenderlos de manera reaccionaria. Es un criterio que se acerca más al sentido político y, por ende, limita el potencial de generar desarrollo por medio del plan municipal, así como se pone en riesgo la gobernanza (Islas, 2022).

Además, otra deficiencia es que los planes de desarrollo municipal son concebidos en muchas ocasiones sólo como un requisito legal que debe cumplirse por parte de la administración pública. Eso hace

tentador caer en la idea de planear por mero trámite, sin cumplir con los pasos de rigor y sin otorgarle la importancia debida al plan a través de una metodología sólida que combine apropiadamente lo técnico, la participación social y lo político (Ayuntamiento de Mérida, 2022). Cuando eso sucede, el plan queda como un documento interno que se archiva y no vuelve a utilizarse hasta que se vincula con alguna otra obligación establecida en ley. No solamente carece de valor, sino que se pierde la oportunidad de que el gobierno municipal identifique y profundice en los problemas, así como colabore junto con la población en la búsqueda y aplicación de soluciones (Islas, 2022).

Una deficiencia relevante en los planes de desarrollo municipal es que escasamente se contempla un análisis del territorio del municipio en términos de en dónde impactan las estrategias y las acciones, de tal manera que se conozca qué tan equitativo es el desarrollo que se está impulsando y gestionando. Esto es, hay una desconexión entre la planeación y su aplicación a nivel de territorio, como si se tratara de un instrumento general, etéreo y sin aterrizaje práctico en el suelo en donde realmente debe y tendrá efectos. Bajo esta idea, es necesario que en la elaboración y en los documentos de los planes de desarrollo se incluya un análisis de cómo cada acción contemplada impacta territorialmente y, por ende, cuáles son las zonas más y menos beneficiadas por los programas y el presupuesto público (Rivero et al, 2024).

Similarmente, se identifica como una deficiencia en el diseño de los planes de desarrollo municipal que el diagnóstico, aunque puede ser técnicamente impecable y muy preciso, está completamente desconectado de los apartados de planeación estratégica, táctica y operativa. Si bien al diagnosticar se pueden identificar problemas amplios y otros más concretos que son los que más impactan negativamente en el bienestar de la gente, así como los que se sabe obstaculizan el desarrollo, no tienen un desdoble en la parte de planeación. En contraste, esta es una obligación al utilizar metodologías como la denominada Marco Lógico que abraza a las técnicas de árbol de problemas, árbol de objetivos y análisis de alternativas (estrategias) (Gómez, 2017).

Igualmente, es una deficiencia que, en muchos casos, se carece de instrumentos para dar seguimiento y realizar la evaluación del contenido y la implementación del plan de desarrollo municipal. Esta tiene origen en que no hay claridad en las legislaciones y normatividades acerca de estos como una obligación a cumplir por los gobiernos municipales. También, en que, a diferencia de en el diseño o la formulación

del plan, la participación de la población en estas otras etapas es prácticamente nula, pues ha logrado priorizarse la idea de que la falta de transparencia y de rendición de cuentas permite proteger los proyectos políticos de quienes están en la antesala de su salida del gobierno municipal para concursar por un siguiente puesto de representación popular (Gómez, 2017).

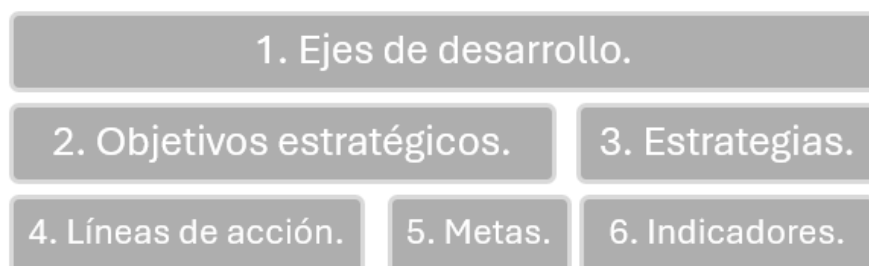
Según Lima y Carro (2023), otro problema que se enfrenta en relación con los planes de desarrollo municipales está relacionado a situaciones como la llegada de gobiernos municipales resultado de transiciones políticas históricas, lo que les obliga a renovar por completo a los titulares y posiciones intermedias de la administración municipal. Debido a esto y ante el limitado tiempo legal para entregar y autorizar el plan, se termina por copiar planes anteriores o de otros municipios, elaborarlo como un documento que no se aplica y tiene como fin último ser archivado en el anaquel del gobierno, redactarlo improvisadamente y en escritorio sin consultar a la población, así como a encargarlo en un lapso casi imposible a empresas consultoras que no conocen el entorno local.

Aunado a eso, dicen Lima y Carro (2023), es deficiente también que en el entender de muchos gobiernos municipales, el plan de desarrollo es un documento en el que no se requiere jerarquizar o priorizar problemas, objetivos, acciones o programas, pues todo lo que se imagine y ocurra en el momento por los trabajadores municipales puede, finalmente, integrarse en este. En esos casos se tiene la idea de que a más páginas, mejor cumplimiento del requisito de contar con un plan completo e integral. Aunado a eso, también es deficiencia que no hay una alineación entre las acciones establecidas en el plan de desarrollo y el presupuesto público municipal, pues se les trata como si fuesen dos aspectos separados y diferenciados, cuando en realidad se puede decir que son dos caras de una misma moneda. El plan es lo que se quiere hacer y lograr y el presupuesto propone el recurso financiero que se necesita para posibilitarlo.

Adicionalmente, otro problema que se ha encontrado es un uso confuso, indistinto e indiscriminado de los términos que forman parte de las planeaciones estratégica, táctica y operativa. Entre estos están objetivo general, objetivos específicos, objetivos estratégicos, estrategias, ejes estratégicos, ejes de trabajo, ejes de desarrollo, metas, líneas de acción, acciones, actividades e indicadores (Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 2022). A este respecto es pertinente mencionar que la estructura de conceptos

de planeación y su jerarquía más apropiada es la que se presenta de lo general (comienza arriba), pasa por lo intermedio y llega a lo particular (termina abajo) en la Figura 2.

Figura 2. Términos de planeación usados en el plan de desarrollo municipal



Fuente: Elaboración propia.

Tendencias futuras en la elaboración de los planes de desarrollo municipales

En México 421 municipios (17% respecto del total) están integrados en áreas que pueden considerarse, por su tamaño o conexión territorial, como zonas conurbadas o metropolitanas. Esto se traduce, en grandes rasgos, en que la mancha urbana ha rebasado el límite municipal, se han integrado ciudades de varios municipios o ya no es notoria la colindancia entre un municipio u otro. Esto representa la existencia de una dinámica compartida en los aspectos territorial, poblacional, económico, social, ambiental, de solución de problemas y hasta de prestación de servicios públicos. La importancia de esta realidad es tal que 65.5% de los mexicanos viven dentro de esas demarcaciones municipales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024b).

En este sentido, es clara la necesidad de que los planes de desarrollo municipales, en lo que corresponde a los municipios conurbados o metropolitanos, consideren que hay temas que no pueden diagnosticarse, atenderse y a los cuales dar seguimiento de manera aislada y unilateral, pues son compartidos, se quiera o no, con otro u más municipios (Gobierno del Estado de México, 2021b). Es decir, hay un vínculo inseparable, por lo que el proceso de planeación debe incluir, al menos, mecanismos de diálogo, concertación, coordinación, participación y colaboración entre municipios. Además, se tiene que establecer una agenda conjunta de proyectos, obras, servicios e intereses, en los que se comprometan acciones, la facilitación de trámites y presupuesto (Islas, 2022).

Esta surge como una nueva tendencia que aún no ha sido puesta en marcha o al menos no en vinculación con el plan municipal. Sin embargo, debe pensarse que si no se hace cuando se está preparando la visión

de desarrollo del municipio, así como al determinar los programas y las acciones, al igual que al definir la forma en que estas se asocian con el presupuesto, seguramente los pasos que se den para coordinarse intermunicipalmente tendrán una lógica de ocurrencia y corazonada y, por lo tanto, que no garantiza la búsqueda del desarrollo del territorio y la población. Por ende, se carecerá de iniciativas pensadas, de proyectos con visión anticipada y se perderá la oportunidad de generar sinergias (Islas, 2022).

Esta tendencia de lograr que en los planes de desarrollo municipal se tomen en cuenta programas y acciones intermunicipales para abordar temas y problemas comunes, que estén sustentadas en la conjunción de presupuestos, rompe con el modelo tradicional de egoísmo en el desarrollo, en el que cada municipio y ciudad debe ver por sí misma (Gobierno del Estado de México, 2021b). Es una nueva forma de gobernanza en una realidad conurbada o metropolitana, por lo que deben considerar también modos de participación social convergentes. Una forma en que esto puede ser es a través de la creación de consejos intermunicipales, los que vayan recabando información de manera sistemática, identificando temas mutuos, diagnosticando problemas urgentes y proponiendo soluciones abordadas con una visión de desarrollo compartido (Islas, 2022).

Otra tendencia tiene que ver con el uso de tecnologías de la información y la comunicación en cada paso y acto del proceso de elaboración, implementación y evaluación de los planes de desarrollo municipales. A pesar de que los avances tecnológicos actuales son impresionantes en muchas áreas, la incorporación y uso en esta deben despegar y consolidarse a mayor velocidad. Aun muchos gobiernos municipales llevan todo el conjunto de tareas y actividades de planeación estratégica, táctica y operativo con base en formatos de Microsoft Word y Excel, que son transmitidos individualmente a través de correo electrónico o dispositivos de almacenamiento externo. Esto no solamente dificulta llevar un control de los resultados de la planeación, sino imposibilita tener un registro histórico (Pérez et al, 2021).

Ya sea que se creen plataformas en línea propuestas por empresas tecnológicas o que los gobiernos municipales emprendan el desarrollo de estas, contribuirían a que no se pierda información, a concentrar digitalmente cada propuesta, idea, acción, recomendación y opinión, a que se puedan realizar consultas de procesos anteriores, así como a que sea más viable realizar un seguimiento, un control y una evaluación de los planes de desarrollo municipal. Por ejemplo, al tener en una plataforma cada línea acción (programa, proyecto, evento, etcétera), así como su correspondiente meta, indicador y área

responsable, sería posible seguir en tiempo real el avance que se tiene acerca de esta, contar con los medios de verificación consultables, así como auditar el uso correcto de los recursos públicos (Pérez et al, 2021).

Esas plataformas también posibilitarían corregir varias de las deficiencias que han sido advertidas en este trabajo en relación a la elaboración del plan de desarrollo municipal, a través de conectar el diagnóstico con las planeaciones, alinear el plan con la Agenda 2030, conocer las coincidencias de este con los planes nacional y estatal, vincular los programas y las acciones con el territorio en el que están impactando, saber concretamente a cuánta población se beneficia, al igual que conocer el desempeño de cada área de la administración pública municipal respecto de su contribución al cumplimiento del plan de desarrollo. La gestión del proceso de planeación municipal tiene que dejar de ser rudimentario y físico, para estar accesible, en formato fácil, hacerse rápido y mantenerse en registro digital (Pérez et al, 2021).

CONCLUSIONES

Este es un esfuerzo por intentar sistematizar el conocimiento y el debate académicos, así como la experiencia práctica que existe alrededor de la elaboración de los planes de desarrollo municipales en México. Se ha identificado que a pesar de que el marco jurídico nacional, estatal y municipal en materia de planeación para el desarrollo es sólido, tiene características muy limitadas. Su alcance no pasa de obligar a los municipios a planear como parte de un sistema nacional y estatal, concentrando las disposiciones a cumplir en aspectos de integración de órganos de planeación, gestión de procesos de gobierno para conocer y autorizar el documento, así como de apego a principios o criterios generales de planeación.

Así como está el marco jurídico en la actualidad, la propensión y la inercia natural de los gobiernos municipales es a contar con planes irreales, que sean técnica y formalmente adecuados, así como que se acerquen más a planes de trabajo gubernamentales que a instrumentos que buscan el desarrollo. Las legislaciones (nacional y estatal) y las normatividades (municipales) deben fortalecerse a través de clarificar y profundizar en el significado de los términos de planeación, sentar las bases de lo que se puede interpretar como planear para el desarrollo, así como establecer los aspectos metodológicos

mínimamente indispensables que se deben considerar para que un plan municipal pueda sancionarse como realmente completo y logrando el propósito que tiene.

Además, en esos cambios jurídicos deben incorporarse obligaciones sustanciales como el uso intensificado de la planeación participativa, la incorporación del enfoque de gobernanza, tener como base mínima los componentes del plan de desarrollo aquí propuestos, considerar como indispensables los insumos mencionados en este trabajo, indicar la planeación intermunicipal y cómo realizarla, así como el uso de plataformas tecnológicas para gestionar el proceso de elaboración de los planes de desarrollo municipales. Adicionalmente a eso, obligar a relacionar el diagnóstico con las planeaciones, vincular los programas y las acciones con su impacto territorial, alinear el contenido del plan con el presupuesto y dar mayor énfasis a la evaluación del plan, así como a sanciones por incumplirlo.

De no darse en el corto o mediano plazo estas mejoras al marco jurídico en materia de planeación para el desarrollo y con la finalidad de evitar que se continúen perdiendo años de desarrollo en los municipios, se propone la confección de una Guía Nacional para la Planeación del Desarrollo Municipal, la cual esté basada en un hondo e intenso proceso de diálogo, deliberación y consenso sobre los conceptos, los significados, los protocolos, las metodologías, las técnicas, las herramientas, los enfoques y las prácticas para elaborar, implementar, dar seguimiento y evaluar los planes de desarrollo municipales, que se dé en todo el país y en el que participen especialistas, académicos y trabajadores municipales con amplia experiencia en la materia.

Esa guía puede integrarse por varios compendios que se dividan de acuerdo a los temas pertinentes, de tal manera que se pueda hablar de la existencia de un modelo mexicano de desarrollo municipal que tenga bases principalmente de buenas prácticas metodológicas. Aunado a eso, cada gobierno de los municipios puede dar pasos propios a partir del contenido de esta investigación, de tal manera que se vayan incorporando mejoras en la forma en que se planea el desarrollo dentro de sus límites geográficos. Es prioritario retirar la idea de que se trata un plan de gobierno, institucional o de trabajo, es decir, de acciones ideadas por los funcionarios municipales. Un plan de desarrollo es un plan de la gente, en donde el Ayuntamiento es orquestar y articular, pero no más, ni tampoco menos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayuntamiento de Acapulco de Juárez. (2025). Lineamientos para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2025-2027, sus Programas derivados y su vinculación con el Presupuesto de Egresos. Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico. https://acapulco.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/marcojuridico/planes/Lineamientos_PMD_2025-2027.pdf?01
- Ayuntamiento de Mérida. (2022). Guía para elaborar y evaluar el plan municipal de desarrollo. Secretaría de Participación Ciudadana. <https://www.merida.gob.mx/municipio/portal/gobierno/copladem/doc/others/guidPMD.pdf>
- Ayuntamiento del Municipio de Durango. (2022). Lineamientos Generales para la Integración del Plan Municipal de Desarrollo 2023-2025. Instituto Municipal de Planeación de Durango. https://transparencia.municipiodurango.gob.mx/articulo65/XV-A/anual/2023/lineamientos_generales_para_la_integracion_del_pmd_20232025.pdf
- Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. (2022). Programa para la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024. Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación. <https://repositorio.tlalnepantla.gob.mx/files/pdf/repositorio/2051st.pdf>
- Cámara de Diputados. (2023). Ley de Planeación. Última reforma DOF 08-05-2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- Cámara de Diputados. (2025). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 15-04-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Camarillo, R.S. (2024). El Plan Municipal de Desarrollo: Base para el diseño de los Programas Presupuestarios. Hacienda Municipal. Nueva Época. 21. https://cacep.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Plan_Municipal_de_Development.pdf
- Carrera, A.P. y Martínez, M.G. (2018). Componentes básicos para la planeación del desarrollo municipal en el marco de la Agenda 2030 y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Primera edición. https://www.ucsf.edu.ar/wp-content/uploads/2020/06/Componentes_b%C3%A1sicos_p-la_planeaci%C3%B3n-Desarrollo-Municipal.pdf



Gabino, F. y Muñoz, A. (2022). Desafíos del desarrollo local en municipios del suroeste del estado de México. TERRA, Revista de Desarrollo Local. 11: 60-88.

<https://turia.uv.es/index.php/TERRA/article/view/25393>

Galán, F.J., Francisco-Utría, V.M. y Martínez-Ramos, C.G. (2024). Cultura verde y Agenda 2030 en el Plan Municipal de Desarrollo en Altotonga Veracruz. Revista Electrónica de la Coordinación Universitaria de la Universidad Veracruzana. 18: 156-177.

<https://uvserva.uv.mx/index.php/Uvserva/article/view/3009>

García, N. y Arredondo, A. (2024). Planeación urbana institucionalizada en México: práctica y limitantes para la planeación participativa. Quivera, Revista de Estudios Territoriales. 26 (2): 9-32. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9638672.pdf>

Gobierno del Estado de Guerrero. (2021). Guía técnica para la formulación de planes municipales de desarrollo 2021-2024. Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

<https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2022/04/Guia-propuesta-PMD-1.pdf>

Gobierno del Estado de México. (2021a). Manual para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal. Primera edición.

https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Manuales/MANUAL_PDM_PROYECTO%20FINAL_electronico.pdf

Gobierno del Estado de México. (2021b). Guía Técnica para la planeación del Desarrollo Municipal en el Estado de México, redignificando el quehacer de la UIPPE Municipal. Primera edición.

https://copladem.edomex.gob.mx/sites/copladem.edomex.gob.mx/files/files/pdf/Manuales/Guia_Tecnica_Planeacion_EdoMex.pdf

Gobierno del Estado de Nayarit. (2021). Guía de referencia para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo 2021. Instituto de Planeación del Estado de Nayarit. https://iplanay.gob.mx/wp-content/uploads/2022/01/GUIA_REPMD_2021-1.pdf

Gobierno del Estado de Oaxaca. (2023). Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo con enfoque participativo. Instituto de Planeación para el Bienestar.

https://sisplade.oaxaca.gob.mx/sisplade/Manuales/GUIA_pmd_noviembre2023.pdf



Gobierno del Estado de Puebla. (2024). Guía para la elaboración de planes municipales de desarrollo 2024-2027. Secretaría de Planeación y Finanzas.

<https://planeader.puebla.gob.mx/documentos/Guia-Elaboracion-PMD.pdf>

Gobierno del Estado de Tabasco. (2021). Metodología para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo del Estado de Tabasco 2021-2024. Coordinación General de Vinculación con el COPLADET.

https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/Metodolog%C3%ADa%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20Planes%20Municipales%20de%20Desarrollo%202021-2024.pdf

Gobierno Municipal Ciudad Juárez. (2021). Criterios para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024. Dirección General de Evaluación y Planeación del Municipio de Juárez.

<https://juarez.gob.mx/transparencia/docs/criterios-para-la-elaboracion-del-plan-municipal-de-desarrollo-2021-1.pdf>

Gobierno Municipal Guadalupe. (2021). Elementos básicos para la construcción del Plan Municipal de Desarrollo. Secretaría Técnica de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental.

http://gpe.guadalupe.gob.mx/Transparencia/784RY9Q3847RH545WE46W6UFHJJD65Q83F/Elementos_b%C3%A1sicos_para_la_construcci%C3%B3n_del_Plan_Municipal_de_Developmento.pdf

Gobierno Municipal San Martín Texmelucan. (2023). Evaluación al Plan Municipal de Desarrollo. Ejercicio 2023.

https://sanmartintexmelucan.mx/tesoreria/Direccion_de_Armonizacion_Contable/link_10072024/7e1bfd2.pdf

Gómez, C.A. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. 150: 1149-1177.

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/11836>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024a). Panorama de los gobiernos municipales de México 2022. Guerrero.



https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463919452.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024b). Metrópolis México 2020. Primera edición.

https://www.gob.mx/cms/uploads/sedatu/MM2020_06022024.pdf

Islas, A.S. (2022). Dinámicas de la planeación pública en la Zona Metropolitana de Pachuca, Hidalgo.

Edahi, Boletín Científico de Ciencias Sociales y Humanidades del ICSHu. 11 (21): 66-76.

<https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/icshu/article/view/9505>

Lara, M.A., Carballo, O.A. y González, J.L. (2020). Gobernanza y responsabilidad social pública:

convergencia con el desarrollo local. Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y

Humanísticas. 9 (18). <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/220>

Lima, J.A. y Carro, A. (2023). La agenda educativa en los planes municipales de desarrollo de Tlaxcala.

Foro Internacional. 2: 285-323.

<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2932>

López, M.J. y Ramírez, G.S. (2021). Análisis de la planeación estratégica en los municipios del distrito

de Miahuatlán, Oaxaca, 2017-2019. Cuadernos del Sur. 26 (51): 104-125.

<https://cuadernosdelsur.com/wp-content/uploads/2021/12/6CS-51-Misael-J-Lopez-Gloria-S-Ramirez.pdf>

Martínez-Olivera, C., Miguel-Velasco, A.E., Castillo-Leal, M. y Ojeda-Aquino, M.S. (2023). ¿Qué tanto

incide la gobernanza local en el desarrollo sustentable? Estudio de caso de Oaxaca, México.

Quivera, Revista de Estudios Territoriales. 25 (2): 181-203.

<https://www.redalyc.org/journal/401/40175430009/html/>

Milán-Valenzuela, H. y García-Pérez, M.P. (2017). Instituciones y desarrollo municipal: un análisis

multinivel. Economía, Sociedad y Territorio. 17 (53): 63-86.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-84212017000100063&script=sci_abstract

Mora, M. y Bonales, J. (2020). Planificación estratégica territorial en la zona conurbada Moroleón –

Uriangato del estado de Guanajuato, México. Revista CIMEXUS. 15 (1): 13-31.

<https://cimexus.umich.mx/index.php/cimexus/article/view/360>



Oficina de la Presidencia de la República e INAFED. (2020). La Agenda 2030 y el desarrollo municipal sostenible. Guía para la elaboración de Planes Municipales de Desarrollo con el enfoque de la Agenda 2030. Ciudad de México.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590381/Gu_a_Planes_Municipales_Sostenibles_VF.pdf

Page, M.J., McKenzie, J.E., Bossuyt, P.M., Boutron, I., Hoffmann, T.C., Mulrow, C.D., Shamseer, L., Tetzlaff, J.M., Akl, E.A., Brennan, S.E., Chou, R., Glanville, J., Grimshaw, J.M., Hrobjartsson, A., Lalu, M.M., Li, T., Loder, E.W., Mayo-Wilson, E., McDonald, S., McGuinness, L.A., Stewart, L.A., Thomas, J., Tricco, A.C., Welch, V.A., Whiting, P. y Moher, D. (2021). Declaración PRISMA 2020: una guía actualizada para la publicación de revisiones sistemáticas. *Rev. Esp. Cardiol.* 74 (9): 790-799.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0300893221002748>

Pérez, L.A., Velázquez, V.D. y Simancas, R. (2021). Metodología para diseñar una plataforma informática de control estratégico que integra la Agenda de los ODS 2030 con el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, Zapopan, Jalisco, México. *Dictamen Libre*. 29: 179-193.

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dictamenlibre/article/view/8156>

Ramos, A.L., Hernández, B.R. y Sepúlveda, J. (2024). Planificación del desarrollo local en Santiago Texcalcingo (Oaxaca, México). *Pensamiento Americano*. 17 (33).

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9549479.pdf>

Rivero, M., Velázquez, M.A. y Pérez, M.P. (2024). Aspectos de gobernanza territorial para los municipios de la Zona Norte del Valle de México. *Quivera, Revista de Estudios Territoriales*. 26 (1): 177-198. <https://www.redalyc.org/journal/401/40176292011/html/>

Rodríguez, A.G. (2020). ¿Ethos de ciudad? Acciones de gobierno e identidad local en Hermosillo, Sonora, México. *Revista de El Colegio de San Luis*. 10 (21).

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2020000100010



Unidad de Planeación y Prospectiva Hidalgo. (2020). Guía metodológica para la formulación del Plan Municipal de Desarrollo 2020-2024. https://mineraldelareforma.gob.mx/R_PbR-SED/Gu%C3%ADa%20Metodol%C3%B3gica%20para%20la%20Formulaci%C3%B3n%20del%20Plan%20Municipal%20de%20Desarrollo%202020-2024.pdf

