

INFORME FINAL DE MISIÓN

Misión de apoyo al Gobierno del Estado de San Luis Potosí en la elaboración de la metodología de planificación y seguimiento participativo de la gestión municipal en el Estado con enfoque de derechos (ATCT 15-02)

**Asistencia Técnica para el programa Laboratorio de Cohesión Social México –
Unión Europea, Fase II
(EuropeAid/135212/DH/SER/MX)**

**José Luis Muñiz García
Luz Angela Cardona Acuña**

San Luis Potosí, 2 de octubre de 2015

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	5
1. Objetivo	6
2. Resultados esperados de la Misión.....	6
3. Productos a entregar por la Misión.....	6
4. Resultados obtenidos	7
5. Productos entregados	7
6. Memoria de las actividades realizadas	16
7. Conclusiones finales	17
8. Recomendaciones	19
9. Anexos	20

RESUMEN EJECUTIVO

La primera parte de la misión de apoyo al Gobierno del Estado de San Luis Potosí en la elaboración de la metodología de planificación y seguimiento participativo de la gestión municipal en el Estado con enfoque de derechos se desarrolló durante 42 días hábiles, entre el 15 de junio y el 11 de agosto de 2015. La segunda parte de la misión tuvo una duración de 5 días hábiles, de trabajo en gabinete, y se desarrolló del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015. Su objetivo fue dotar al Gobierno del Estado de San Luis Potosí (ESLP) de una metodología estandarizada y validada de planificación participativa con enfoque basado en derechos (EBDH) para los 58 municipios del Estado.

La entidad receptora de la Asistencia Técnica fue la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios (CEFIM) del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, a través de su Subdirección de Planeación y Vinculación.

Para realizar la tarea, las dos personas consultoras que suscriben el presente informe, determinaron, primero, las expectativas, en relación con la presente misión de consultoría, de la Delegación de la Unión Europea en México, de la Asistencia Técnica del Laboratorio de Cohesión Social México – Unión Europea, Fase II (LCS II), y de la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios.

Asimismo, a lo largo de la misión, se realizaron diversas reuniones con entidades estatales para conocer determinados aspectos del funcionamiento de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, recabar información relativa a los municipios, la participación ciudadana y los Derechos Humanos, y dar a conocer a dichas entidades los fines de la presente misión de consultoría y aspectos relativos a su trabajo.

Entre las entidades estatales con las que se mantuvieron reuniones, se citan: la Dirección General de Planeación del Estado, el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí (INDEPI), el Consejo Estatal de Población (COESPO) y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (CEDH).

También se realizaron visitas de trabajo a los municipios de Aquismón, Ciudad Valles, Santa Catarina, Río Verde, Charcas y Matlapa, donde se mantuvieron reuniones con la Presidencia Municipal y algunos miembros del Cabildo Municipal, con altos cargos y personal funcionario del Ayuntamiento (Secretaría Municipal, Tesorería, Recursos Humanos, Coordinación Social, Desarrollo Rural, Urbanismo y Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Unidad o Instituto Municipal de la Mujer, Instituto Municipal de Planeación, Comandante de la Fuerza Pública Municipal, Asuntos Indígenas, Transporte Público, Turismo, Educación, Salud, Atención a Personas con Discapacidad, etc.) y con consejeros o personal funcionario municipal que coordina actividades del Consejo de Desarrollo Social Municipal, del Consejo Consultivo Municipal de Turismo, del Consejo Municipal de

Transporte Público, del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación y del Comité Municipal de Salud.

Asimismo, en Ciudad Valles se tuvo la oportunidad de participar en el evento de capacitación a las nuevas autoridades municipales del Estado de San Luis Potosí, organizado por la Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios.

Por último, se mantuvo una reunión con representantes del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) para conocer el Enfoque Poblacional que maneja esta institución internacional e informar del trabajo de la misión de consultoría.

Durante el desarrollo de la misión se mantuvieron varias reuniones con CEFIM, el Experto Europeo del LCS II, con sede en San Luis Potosí, y con la persona responsable de la Coordinación Técnica del LCS II por el Estado de San Luis Potosí. Estas reuniones se realizaron para dar seguimiento formal al trabajo de la misión y retroalimentar en la elaboración de los productos solicitados en los Términos de Referencia (TdR) de la consultoría (Anexo VI).

El primer producto elaborado por la misión consistió en una Tipificación de Municipios en San Luis Potosí (Anexo V), donde se elaboró una clasificación de los municipios del Estado en la que se identificaron varias características determinantes o que intervienen en el proceso de planeación y que deben ser consideradas para la elaboración de la metodología de planeación y seguimiento participativo de la gestión municipal, con enfoque de Derechos.

Las variables de análisis, finalmente utilizadas para elaborar la tipificación municipal fueron: Población, Características del Municipio en relación con el porcentaje de su población que vive en ámbitos urbanos o rurales, Capacidades Institucionales del Ayuntamiento y Pobreza multidimensional del Municipio.

Como resultado, se obtuvieron 5 categorías de municipios en relación con el proceso de Planeación Participativa con Enfoque Basado en Derechos Humanos (PP-EBDH): Municipios que requieren máxima atención y acompañamiento en el proceso de planeación, alta atención y acompañamiento en el proceso de planeación, media atención y acompañamiento en el proceso de planeación, baja atención y acompañamiento en el proceso de planeación, y muy baja atención y acompañamiento en el proceso de planeación.

El segundo producto entregado por la misión consistió en una metodología y agenda detallada de las visitas a realizar a los municipios y sus ayuntamientos (Anexo IV).

El tercer producto entregado por la Misión de Consultoría fue un Informe diagnóstico de la situación en los municipios del Estado de San Luis Potosí (Anexo III). Dicho diagnóstico

sobre los municipios potosinos analizó el marco legal e institucional de la Administración Pública Municipal del Estado desde las ópticas de la planeación, la participación ciudadana y los Derechos Humanos, así como las brechas de capacidades de los ayuntamientos en relación con esos mismos tres parámetros. El informe establece una serie de recomendaciones, a efectos de la mejor aplicación de la guía metodológica en proceso de elaboración.

Por último, el cuarto producto entregado por la misión de consultoría fue la Guía metodológica de Planeación y Seguimiento Participativo con enfoque de Derechos Humanos para la Gestión Municipal en el Estado de San Luis Potosí (Anexo I), elemento principal de la misión.

INTRODUCCIÓN

La presente misión se desarrolló en el proceso de ejecución del Programa Laboratorio de Cohesión Social II. México – Unión Europea, cuyo Convenio de Financiación fue firmado el 19 de noviembre de 2013.

Este Programa constituye la segunda etapa del Laboratorio de Cohesión Social y pretende ampliar y profundizar los avances que, en la revisión e innovación metodológica para el diseño de política pública, prácticas institucionales, fortalecimiento y coordinación interinstitucional y de la sociedad civil organizada, se generaron en la primera etapa del LCS.

En el ámbito federal, el LCS II profundiza en tres áreas críticas y relativas por un lado a las reformas del gobierno y las prioridades del Gobierno de México con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, y por otro a los pilares del marco de la cohesión social en México: la reforma de los derechos humanos, del sistema de justicia penal, y de la estrategia de prevención social de la violencia. En estas tres áreas el LCS II está trabajando estrechamente con la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) y con la Subsecretaría de prevención social del delito y de participación ciudadana, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

El LCS II focaliza, esta vez en los estados de Oaxaca y San Luis Potosí, su actuación en las primeras cuatro de las seis plataformas temáticas del primer LCS: 1. Pobreza urbana y apoderamiento; 2. Micro-regionalización, participación social y descentralización de programas sociales, 3. Sistemas de salud y 4. Seguridad social. Sin embargo, en esta ocasión enfoca sus acciones en el papel ejecutor de las entidades federativas, y no solamente en las tareas de formulación y planeación general de políticas y programas sociales atribuidas a la federación.

En este contexto se ha diseñado la presente misión de consultoría que pretende desarrollar un modelo de planeación participativa que sustente la obligación que tienen

los municipios potosinos derivada del cumplimiento del marco legal federal y estatal, que regula sus actividades. Entre esas actividades contempladas en la ley, se encuentra la obligación de planificar en forma participativa la gestión municipal. Sin embargo, el proceso de planificación y su posterior seguimiento, así como las características de la participación ciudadana y su anclaje en un esquema de seguimiento de gestión, no cuentan hasta el momento con un protocolo que asegure su calidad y transparencia.

Además, las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos de México y del Estado de San Luis Potosí, obligan a todos los entes públicos federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este sentido, los ayuntamientos son los entes de la Administración Pública, más cercanos a la población, responsables de garantizar el acceso y goce efectivo de los Derechos. En este sentido, la planeación municipal, como primer eslabón de la gestión pública, debería garantizar ese acceso y goce de Derechos. Es por ello, que se aprobó la realización de la presente misión de Asistencia Técnica (AT) que pretende apoyar a la CEFIM en la elaboración de una metodología de planificación participativa municipal con enfoque basado en derechos (EBDH) que mejore la calidad de la planificación municipal, el grado de participación ciudadana y su seguimiento y monitoreo.

1. Objetivo

Dotar al Gobierno del Estado de San Luis Potosí de una metodología estandarizada y validada de planificación participativa con enfoque basado en derechos (EBDH) para los 58 municipios del Estado.

2. Resultados esperados de la Misión

Al finalizar la consultoría de corto plazo, la Coordinadora para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios, CEFIM, contará con una metodología de planificación participativa, con Enfoque Basado en Derechos (EBDH) y enfoque poblacional, capaz de convertirse en estándar de aplicación en el Estado de San Luis Potosí.

3. Productos a entregar por la Misión

Producto 1. Tipificación de los municipios del estado e identificación de problemáticas de desarrollo, a efectos de una metodología de la planificación participativa con enfoque de derechos.

Producto 2. Metodología (incluidos los cuestionarios orientativos, si fuera el caso) y agenda detallada de las visitas de terreno a realizar.

Producto 3. Informe diagnóstico de la situación en los municipios de cara a la incorporación efectiva por parte de los municipios de San Luís Potosí de una metodología de planificación participativa municipal con enfoque de derechos (principales actores, procesos, y experiencias, tanto de planificación como de implementación y seguimiento participativo de ese tipo de planes, derechos afectados por problemáticas de desarrollo, instituciones / dependencias responsables de garantizar el acceso a los mismos, brechas de capacidades, etc.)

Producto 4. Metodología de planificación participativa municipal con enfoque de derechos.

4. Resultados obtenidos

Al momento de entregar el presente informe la Coordinadora para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios, CEFIM, cuenta con el documento definitivo de metodología de planificación participativa, con Enfoque Basado en Derechos (EBDH) y enfoque poblacional, aunque debe realizarse un proceso de introducción y validación práctica de dicha metodología por parte de varias municipalidades piloto para lograr convertirla en estándar de aplicación en el Estado de San Luis Potosí.

5. Productos entregados

La misión de consultoría ha podido entregar, sin contratiempos, los productos solicitados en los TdR de la misión de Asistencia Técnica (Anexo VI), para lo cual obtuvo la debida colaboración del asesor técnico permanente del LCS II en San Luís Potosí y de la CEFIM.

Producto 1. Tipificación de Municipios en San Luis Potosí (Anexo V), donde se elaboró una clasificación de los municipios del Estado en la que se identificaron varias características determinantes o que intervienen en el proceso de planeación y que deben ser consideradas para la elaboración de la metodología de planeación y seguimiento participativo de la gestión municipal, con enfoque de Derechos.

Las variables de análisis, finalmente utilizadas para elaborar la tipificación municipal fueron: Población, Características del Municipio en relación con el porcentaje de su población que vive en ámbitos urbanos o rurales, Capacidades Institucionales del Ayuntamiento y Pobreza multidimensional del Municipio.

Como resultado, se obtuvieron 5 categorías de municipios en relación con el proceso de Planeación Participativa con Enfoque Basado en Derechos Humanos (PP-EBDH):

- a) 21 Municipios que requieren máxima atención y acompañamiento en el proceso de planeación.
- b) 5 Municipios que requieren alta atención y acompañamiento en el proceso de planeación.
- c) 16 Municipios que requieren media atención y acompañamiento en el proceso de planeación.
- d) 11 Municipios que requieren baja atención y acompañamiento en el proceso de planeación.
- e) 5 Municipios que requieren muy baja atención y acompañamiento en el proceso de planeación.

En la tabla que se presenta a continuación se puede observar un resumen de los resultados de la tipificación, conforme a las variables utilizadas en la misma.

Tabla 1. Características de los tipos municipales

Tipo	Variables			
	N° de municipios Por rangos poblacionales ¹	Características de los poblamientos	Capacidad Institucional	Porcentaje de personas en pobreza
1. Municipios que requieren máxima atención y acompañamiento en el proceso de planeación	2= 1 Mpio. 3= 1 Mpio. 4= 4 de 21 Mpios. 5= 15 de 21 Mpios.	Poblamientos predominantemente rurales , 18 de 21 Mpios.	Baja, Media Baja, Muy Baja	75% a 100%
2. Municipios que requieren alta atención y acompañamiento en el proceso de planeación	3= 1 de 5 Mpios. 4= 1 de 5 Mpios. 5= 3 de 5 Mpios.	Poblamientos todos rurales , 5 de 5 Mpios.	Alta y Media Alta	75% a 100%
3. Municipios que requieren media atención y acompañamiento en el proceso de planeación	3= 2 de 16 Mpios. 4= 5 de 16 Mpios. 5= 9 de 16 Mpios.	Poblamientos predominantemente rurales , 9 de 16 Mpios.	Baja, Media Baja, Muy Baja	74% a 50%
4. Municipios que requieren baja atención y acompañamiento en el proceso de planeación	2= 1 Mpio. 3= 3 de 11 Mpios. 4= 4 de 11 Mpios. 5= 3 de 11 Mpios.	Poblamientos algo más rurales (6 de 11 Mpios.) aunque 5 urbanos medio o semiurbanos	Alta y Media Alta	74% a 50%

¹ Rangos poblacionales: 1= más de 350.000 habitantes; 2= de 20.000 habitantes a menos de 40.000 habitantes; 3= de 40.000 habitantes a menos de 90.000 habitantes; 4= de 20.000 habitantes a menos de 40.000 habitantes; 5= menos de 20.000 habitantes.

Tipo	Variables			
5. Municipios que requieren muy baja atención y acompañamiento en el proceso de planeación	1= 1 de 5 Mpios. 2= 3 de 5 Mpios. 5= 1 de 5 Mpios.	Poblamientos predominantemente urbanos 4 de 5 Mpios.	Baja, Media Baja, Muy Baja Alta y Media Alta*	49% a 25%

* El proceso de agrupación dio como resultado un solo municipio (Cerro de San Pedro) con muy baja capacidad institucional en este rubro, pero, también, con bajos niveles de pobreza, por lo que se elimina como tipo de clasificación.

Producto 2. Metodología y agenda detallada de las visitas de terreno a realizar (Anexo IV), donde se fijó, como objetivo de las entrevistas a efectuar en los ayuntamientos visitados, hacer una valoración inicial sobre las percepciones y conocimientos que tienen esos ayuntamientos sobre los procesos de planificación, la participación ciudadana, los derechos humanos y los procesos de presupuestación municipales.

En el siguiente cuadro se puede observar los objetivos específicos para los 4 ejes de análisis y las preguntas a realizar al personal funcionario y autoridades locales.

Tabla 2. Ejes de análisis: Objetivos específicos y preguntas clave

	PLANIFICACIÓN	PARTICIPACIÓN	DERECHOS HUMANOS	PRESUPUESTOS
Objetivo Específicos	Identificar las características del proceso de planificación y el uso dado a los planes de desarrollo	Identificar las percepciones de la administración municipal respecto de la participación ciudadana	Hacer una exploración de las percepciones y conocimientos sobre los Derechos Humanos	Explorar las formas de consecución y ejecución sus de recursos
Preguntas claves	¿Cuál ha sido el proceso de planificación de la municipalidad durante estos tres años? ¿Qué resultados se han obtenido?	¿La municipalidad ha realizado algún proceso participativo con la ciudadanía? ¿Qué ventajas e inconvenientes observa en la participación?	¿Cuáles son los principales problemas de las personas que habitan en el municipio? ¿Cuáles son las personas en situación de vulnerabilidad? (física, territorial, económica) ¿Cuáles con los programas sociales que más predominan en el municipio?	¿De dónde han venido mayoritariamente los recursos de la municipalidad? ¿Cuál es el grado de decisión de la municipalidad en relación con el su uso?

La agenda de visitas acordada con la Subdirección de Planeación y Vinculación de la CEFIM y la Coordinación Técnica del LCS II por el Estado de San Luis Potosí fue:

Tabla 3. Agenda de visitas a los Municipios

FECHAS	HORA	LUGAR	OBSERVACIONES
28.06.2015	14:00	Salida de San Luis Potosí a Matlapa	Pernocte en Matlapa
29.06.2015	09:00	Visita a Municipio de Matlapa	Pernocte en Matlapa
30.06.2015	09:30	Visita a Municipio de Aquismón	Pernocte en Ciudad Valles
01.07.2015	09:00	Visita a Municipio de Ciudad Valles	Asistencia a evento de capacitación con presidentes municipales electos en Ciudad Valles
02.07.2015	09:00	Visita a Municipio de Santa Catarina	Evmente. Comunidad Santa María Acapulco
03.07.2015	09:00	Visita a Municipio de Río Verde	Retorno a SLP
06.07.2015	09:00	Visita a Municipio de Charcas	Ida y vuelta en el día.

Producto 3. Informe diagnóstico de la situación en los municipios del Estado de San Luis Potosí (Anexo III). Dicho diagnóstico sobre los municipios potosinos analizó el marco legal e institucional de la Administración Pública Municipal del Estado desde las ópticas de la planeación, la participación ciudadana y los Derechos Humanos, así como las brechas de capacidades de los ayuntamientos en relación con esos mismos tres parámetros.

En relación con el marco jurídico e institucional de la planeación municipal en el Estado de San Luis Potosí, ésta se encuentra regulada por la Ley de Planeación (federal) y por la Ley de Planeación del Estado y Municipios de San Luis Potosí, las cuales establecen que los planes y programas derivados del proceso de planeación estratégica serán obligatorios para las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal. Ambos instrumentos legales disponen, además, que la planeación deberá contar con la participación ciudadana y establecen órganos de participación ciudadana que, en el caso del ámbito municipal, reciben el nombre de Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM). Sin embargo, dicho órgano no se encuentra desarrollado funcionalmente en el reglamento de la Ley estatal y, por norma general, no se constituye en los ayuntamientos potosinos para elaborar sus Planes Municipales de Desarrollo (PMD), mucho menos, para dar seguimiento al cumplimiento de los mismos.

Por otro lado, distintos marcos normativos sectoriales federales y estatales, como la Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipios de San Luis Potosí, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Turismo, la Ley de Transporte Público del Estado de San Luis Potosí, la Ley General de Educación o la Ley General de Salud del Estado de San Luis Potosí, obligan a los ayuntamientos a generar estructuras de consulta y participación ciudadana para poder canalizar los correspondientes recursos federales originados de Aportaciones y Programas Federales. Estos

entes municipales son: el Consejo de Desarrollo Social Municipal (CDSM), el Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable, el Consejo Consultivo Municipal de Turismo, el Consejo Municipal de Transporte Público, el Consejo Municipal de Participación Social en la Educación y el Comité Municipal de Salud.

Todos estos consejos y comités operan al dictado de las políticas sectoriales federales correspondientes colisionando e irrespetando las estrategias definidas en los planes municipales de desarrollo, la mayoría de los cuales se redactaron siguiendo las pautas de alineamiento con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo porque así lo regula el marco normativo.

La Hacienda Municipal se caracteriza por su escaso nivel de autonomía, por otro lado, congruente con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de la federación mexicana, donde no se indica, explícitamente, como ocurre con otros órganos de la nación, que este ente, que constituye el tercer escalón de la división territorial y de la organización política y administrativa de México, posea autonomía política y hacendaria.

Si bien la fracción IV de ese mismo artículo constitucional establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, el mismo artículo constitucional y el marco legal hacendario que desarrolla este aspecto en el ámbito municipal, faculta, entre otras cosas, al Congreso estatal la aprobación de los ingresos municipales, a propuesta del Ayuntamiento. Esto quiere decir que la fiscalidad municipal, que incluye las contribuciones y las tasas por los servicios municipales, debe ser aprobada por el Estado de San Luis Potosí.

En todos los municipios potosinos, la fiscalidad propia es muy baja, en comparación con el grueso de las Participaciones fiscales recaudadas en los otros dos niveles del Estado mexicano, y, sobre todo, con las Aportaciones condicionadas del Gobierno Federal, que llegan, éstas últimas, a suponer más del 50% de todos los ingresos municipales. Su carácter de condicionalidad hace que estos recursos lleguen al municipio, sumamente “etiquetados” y ajenos a las estrategias definidas en su Plan Municipal de Desarrollo.

Por otro lado, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de los Municipios del Estado de San Luis Potosí obliga a los ayuntamientos potosinos a elaborar un Presupuesto de Egresos con su correspondiente Programa Operativo Anual (POA) pero éste, por lo general, carece de coherencia con el Plan Municipal de Desarrollo.

Por lo demás, de la información recibida por parte de los ayuntamientos visitados, refrendada por la gran mayoría de los planes municipales de

desarrollo revisados, se extrae que la participación ciudadana en el proceso de planeación estratégica municipal es interpretada de forma variada por los ayuntamientos potosinos, oscilando desde aquellos que consideran participación a la simple recogida de peticiones ciudadanas durante la campaña electoral hasta ayuntamientos que sí organizan talleres y foros participativos para la elaboración de sus PMD. Por regla general, todos los PMD revisados carecen de indicadores, en el estricto sentido técnico, por lo que es difícil controlar y comprobar el cumplimiento de sus objetivos. En todas las municipalidades visitadas se pudo constatar que los PMD son elaborados para cumplir con la Ley de Planeación, pero en ninguna de ellas se ha implementado este instrumento de gestión pública a cabalidad.

La situación es más deficitaria si se analiza el grado de conocimiento que tienen las autoridades y personal funcionario sobre sus obligaciones legales en relación con los Derechos Humanos.

Si bien, ha habido reformas, de primer orden, al marco constitucional federal y estatal para dar carta de naturaleza a los Derechos Humanos, que indican que “...todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”, y que esta obligación constitucional está bajando al cuerpo legal federal y, en menor medida, al estatal, en el ámbito municipal prácticamente es inexistente.

Se observa que existe además un marco legal federal y estatal en el que los municipios ocupan un lugar central en relación al cumplimiento de las obligaciones legales. Sin embargo, se observa que la armonización legal no se refleja en las herramientas de política pública. De esta forma son pocos los planes de desarrollo en los cuales se trazan acciones directas con enfoque de Derechos Humanos. En las visitas municipales se pudo constatar que, pese a la obligación legal que marca el primero constitucional, sobre la obligación de todas las autoridades públicas en relación con los Derechos Humanos, la mayoría de las autoridades municipales entrevistadas señalan que no tienen obligaciones directas con los Derechos Humanos. Se observa que la armonización normativa incluye que todos los Bando municipales y de policía incluyan las obligaciones en Derechos Humanos, sin embargo, no se realiza.

La revisión de la Ley orgánica del Estado muestra que las obligaciones en materia de Derechos Humanos recaen sobre la Secretaría de Seguridad pública, en relación al respeto de los derechos por parte de la fuerza pública. Esta formulación legislativa deja por fuera las obligaciones que tienen otras secretarías o sectores en relación a los derechos y reduce la visión del respeto de derecho al uso de la fuerza.

El marco normativo señala igualmente que sólo aquellos municipios con más de 40 mil habitantes contarán con una coordinación de derechos humanos. Este criterio resulta insuficiente si se considera que existe la posibilidad de niveles de vulnerabilidad elevados en municipios con menos población. Se observó también que las facultades de la Coordinación superan su capacidad técnica, operativa y financiera, debido a que estarían a cargo de un marco de política pública que debe ser atendido por el Ayuntamiento en pleno.

Con la revisión de los planes de desarrollo, así como de los marcos legales aplicables al municipio, se identificó la necesidad de analizar a profundidad el avance logrado a la fecha en relación a la armonización legislativa para cada uno de los derechos humanos asociados con campos de política pública relacionados de manera expresa y clara con el ámbito de competencias de los municipios.

Se pudo observar que es necesario reforzar las acciones que los Ayuntamiento desarrollan en relación a grupos de población en situación de vulnerabilidad. En el sentido de considerar información adecuada en el planteamiento del diagnóstico incluido en los planes de desarrollo, de tal forma que permita de manera efectiva identificar los derechos que debe garantizar de manera prioritaria. De manera general los planes incluyen acciones para niñas, niños, jóvenes, mujeres y población adulta mayor, cuando hay pueblos y comunidades igualmente se trazan acciones para su atención. Sin embargo, se debe velar por que las acciones contenidas trasciendan la entrega de subsidios consolidando una verdadera política de derechos antes que una política asistencial.

En lo que hace al cumplimiento del criterio de máximo uso de recursos, se observa que la dependencia de los ayuntamientos al recurso federal, así como la baja capacidad para la obtención de recursos propios, limita la disponibilidad económica a los presupuestos etiquetados en el ámbito federal. En relación a la progresividad y no regresividad, se observa que son poco los planes de municipales que usan como base de análisis el progreso en la garantía de derechos logrado en períodos de gobierno anteriores, lo que dificultad establecer si efectivamente en el tiempo y en la ampliación de derechos se avanzan de manera efectiva y progresiva y no regresiva.

El diagnóstico da cuenta de la necesidad de que el Estado avance en el tema de transparencia con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya modificación más reciente, a la fecha de elaboración de este documento, fue el 16 de abril de 2015.

Siguiendo el último informe de la Comisión de Derechos Humanos del Estado se observa que la mayoría de quejas interpuestas ante la Comisión fueron relativas a los derechos a la Educación y la Salud, estas cifras estarían indicando que se trata de dos sectores de política pública que deberán ser prioritarios para su desarrollo y mejora. En el mismo informe la Comisión señaló que la mayoría de sus recomendaciones fueron dirigidas a seguridad pública y la procuraduría de justicia del Estado. Llama la atención que el mayor número de recomendaciones no esté dirigido a las autoridades sectoriales sobre las que más se interponen quejas.

Por último, el informe establece una serie de recomendaciones, a efectos de la mejor aplicación de la guía metodológica en proceso de elaboración. La totalidad de las mismas también se recogen en el presente informe final de misión.

Producto 4. Metodología de planificación participativa municipal con enfoque basado en Derechos Humanos (Anexo I) el documento fue elaborado considerando la necesidad de establecer, detalladamente, las acciones que, las autoridades del ayuntamiento, deben implementar para garantizar la participación, y los enfoques de Derechos Humanos y población, en todo el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo municipales.

La metodología fue diseñada de tal forma que personas interesadas en la planeación municipal se familiaricen con una lógica de intervención orientada por la aplicación los criterios del EBDH, a saber: el enfoque de género, de igualdad y no discriminación, el máximo uso de recursos, la progresividad y no regresividad, el principio pro persona, los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, así como la rendición de cuenta y transparencia. Para lo cual, la guía ofrece un primer capítulo con las definiciones de cada uno de estos conceptos.

La metodología se organiza por etapas y pasos. Cada uno de los cuales describe qué se debe hacer, quién lo debe hacer y cómo se debe hacer. Igualmente formula recomendaciones sobre los resultados y productos esperados en cada paso, así como las características que deben tener. El documento contiene tanto en anexos como en el cuerpo del documento referencias conceptuales y legales – estatales, federales e internacionales – que fundamentan y motivan la lógica metodológica propuesta. Igualmente, a efecto de favorecer un enfoque didáctico para su aplicación se ofrecen diagramas, ilustraciones y tablas que pueden ser usadas como referente de acción.

La metodología propone el desarrollo de los planes de desarrollo iniciando con una etapa orientada a lograr un acuerdo político sobre la importancia del enfoque y la constitución de un Grupo de trabajo de arranque, encargado de la organización del proceso participativo. Dada la novedad de la metodología se presentan pasos que deben seguirse para la capacitación del GTA, y de un grupo técnico que deberán entrenarse en el uso del enfoque y la operación del proceso. Esta primera etapa incluye la identificación de los actores que serán invitados a hacer parte del proceso de planeación.

La segunda etapa denominada Diagnóstico Municipal, brinda las orientaciones sobre los indicadores sociodemográficos para los cuales se debe recolectar y analizar información. Dichos indicadores brindarán un panorama sobre el nivel de avance en la garantía de los Derechos Humanos. Se propone que una vez recopilada la información se realice un análisis descriptivo de cifras y un posterior análisis situacional y técnico que permita valorar la interacción de los indicadores, así como la identificación de los problemas que deben ser atendidos por cada Derechos Humanos y para cada grupo de población identificado como discriminado o en situación de vulneración. El resultado esperado de esta etapa es un Informe de Diagnóstico Técnico.

La tercera etapa de Promoción, Preparación y Convocatoria, busca informar a los actores claves del ayuntamiento sobre los procesos en su conjunto, de las agendas y ruta de trabajo para el diseño participativo del plan, pero, sobre todo, tiene por objeto perfilar la integración del COPLADEM.

Posteriormente se propone una etapa de formalización de la integración del COPLADEM, durante la etapa de elaboración del diagnóstico participativo. Usando como guía el Diagnóstico Técnico, se desarrollará una consulta con las consejeras y los consejeros elegidos. El Diagnóstico participativo permitirá identificar o validar las potencialidad y limitaciones, elaborar un árbol de problemas y uno de objetivos para cada uno de los derechos considerados. Igualmente, esta etapa incluye un análisis participativo de los objetivos del plan y la formulación de una visión estratégica del municipio.

En un trabajo de gabinete del Equipo Técnico, se formulará un borrador el Plan de desarrollo. Esta etapa es fundamental para la identificación de las estrategias para cada uno de los objetivos antes definidos. Permitirá revisar la lógica de formulación del árbol de problemas, así como establecer metas e indicadores. En esta etapa se recomienda el análisis de hipótesis y riesgos, así como la identificación de acciones o intervenciones posteriormente integrarán los Planes Operativos Municipales.

La metodología integra recomendaciones técnicas relativas a la formulación de acciones de mejora institucional, mismas que integrarían el Plan de Desarrollo y darán solidez a las acciones y las estrategias. Una vez se cuenta con el Borrador de Plan, la metodología contempla su validación en el pleno del COPLADEM a través de un análisis participativo del trabajo de gabinete realizado.

Concluida la validación del borrador de Plan, se propone una etapa de publicación y difusión del plan de desarrollo municipal. Esta etapa busca, además de la publicación del plan, la presentación y difusión de su contenido en un lenguaje accesible a todas las personas del municipio. Se recomienda la realización de diferentes actividades complementarias de difusión como el uso de radio, murales y página web del ayuntamiento.

La siguiente etapa de la metodología establece las recomendaciones para la elaboración de los planes operativos anuales con su respectiva validación por parte del COPLADEM.

Finalmente se establecen las recomendaciones técnicas y metodológicas para la implementación y gestión del plan, su seguimiento, monitoreo y evaluación, en cada paso con una lógica técnica sólida basada en procesos ampliamente participativos. Esta etapa final considera la necesidad de realizar los ajustes al plan de desarrollo que se identifiquen como prioritarios en el proceso de seguimiento y evaluación.

6. Memoria de las actividades realizadas

La misión desarrolló todas las actividades y etapas previstas para el cumplimiento de los objetivos y el desarrollo de los productos establecidos en los TdR (Anexo VI). Las actividades fueron desarrolladas con el apoyo y la coordinación del asesor técnico permanente del LCS II en San Luis Potosí, de la Secretaría Técnica del Estado y de la CEFIM.

- **Briefing inicial (BI).** En la ciudad de México, y previo al desplazamiento al Estado de San Luis Potosí se llevó a cabo una reunión con Juan Garay y Javier Ruíz. Posteriormente se llevó a cabo BI con el comité técnico de la misión en SLP.
- **Etapas de Investigación y Diagnóstico.** Durante la tercera semana de junio se realizó la revisión bibliográfica y la tipificación. Se revisaron los planes de desarrollo municipales de dos períodos de gobierno, los marcos normativos federales, estatales y municipales aplicables a la planeación, la participación y los derechos humanos. Igualmente se consultaron informes, estadísticas y documentos institucionales relativos a la realidad de los municipios de San Luis Potosí, en particular aquellos que permitieran identificar las brechas de capacidades, las instituciones para el acceso a los derechos y las dificultades para

el acceso a los derechos. Durante esta etapa se recibieron insumos de las instancias del comité técnico de la misión.

Se realizaron reuniones de trabajo con la Coordinadora de Fortalecimiento Institucional de los Municipios, la Secretaría Técnica del Estado, la Comisión de Derechos Humanos del Estado, el Consejo Estatal de Población, el Instituto de Desarrollo humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas para establecer la información prioritaria a consultar y revisar. En esta etapa se llevó a cabo una sesión de capacitación – difusión para introducir los principales conceptos y herramientas del EBDH.

Se visitaron los municipios seleccionados conforme se muestra en la agenda viajes de la tabla 3 de este documento. Estas actividades dieron como resultado el Informe diagnóstico de la situación en los municipios del Estado de San Luis Potosí. Durante las visitas tuvo lugar una serie de entrevistas con autoridades locales, la realización de entrevistas, así como la recopilación de información de los municipios.

- **Etapa de formulación.** Se llevaron a cabo reuniones con el asesor técnico permanente en San Luis Potosí, la Secretaría Técnica del Estado, la CEFIM a efecto de validar de manera permanente los avances de la metodología. Estas reuniones permitieron incorporar las recomendaciones al primer borrador de la guía final anexa a este informe.
- **Elaboración de la versión final.** Una vez recibidas las observaciones emitidas por el Comité Técnico de la misión en SLP, así como por las autoridades estatales y municipales consultadas. Se llevaron a cabo sesiones de trabajo a través de Skype, que permitieron identificar el alcance y las mejores rutas de incorporación de las mejoras sugeridas por los diversos actores consultados. Se adjunta en Anexo II un control de la forma en que fueron acogidas las observaciones.

El resultado de estas actividades es la Guía metodológica de Planeación y Seguimiento Participativo con enfoque de Derechos Humanos para la Gestión Municipal en el Estado de San Luis Potosí. (Anexo I)

7. Conclusiones finales

Después de realizada la presente misión de consultoría, se han podido conocer las prácticas municipales y el marco legal e institucional que rodea a la planeación participativa municipal con Enfoque Basado en Derechos Humanos, se pueden sacar una serie de conclusiones que se exponen a continuación:

- Las características municipales deben ser consideradas en los procesos de planeación para el desarrollo debido a que dichas características inciden en el desarrollo de los municipios. Por ejemplo, municipios en extrema pobreza obligan la priorización de temas de atención a grupos vulnerables en particular por el conjunto de Derechos Humanos afectados en esta condición. Municipios rurales enfrentan problemas particulares sobre la propiedad de la tierra, su administración y su productividad, en tanto que en municipios urbanos convergen otros actores con intereses económicos, culturales y políticos relacionados con la expansión y crecimiento urbano y de vivienda, por mencionar algunas diferencias.
- Existe una brecha entre el diseño de los planes de desarrollo municipales y las acciones realizadas por los municipios. Esta distancia tiene origen en el proceso de definición de los presupuestos y ejecuciones de proyectos de los niveles estatal y federal. Igualmente, dicha brecha se manifiesta en los débiles esquemas de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo. También tiene su explicación en que, en muchas ocasiones, los planes son elaborados por asistencias técnicas externas que no involucran a las autoridades del ayuntamiento, generándose instrumentos distantes, especializados y ajenos.
- La normatividad en materia de participación establece diferentes espacios de participación mismos que no resultan operativos o eficientes en relación con algunos sectores. Se requiere promover la coordinación y acción conjunta de dichos espacios de participación, procurando que la participación en las decisiones públicas sea mucho más efectiva. La integración en una sola figura de participación facilitaría la atención de problemas municipales de manera integral.
- Las autoridades municipales tienen como reto central incorporar en sus lógicas de trabajo la participación, el enfoque de derechos humanos y la planeación como una tríada esencial para el desarrollo municipal. La promoción de este tipo de enfoque de trabajo es fundamental en el contexto de la reforma normativa que permitiría la reelección de autoridades locales.
- La normatividad federal, estatal y municipal identifica atribuciones y competencias de los ayuntamientos. Sin embargo, conforme el nivel territorial baja, la claridad de las obligaciones frente a los Derechos Humanos, se dispersan y queda poco claras. Asimismo, queda subordinada a las directrices federales reduciéndose la autonomía municipal. Esta falta de claridad afecta, igualmente, a la protección de los Derechos Humanos de grupos de población vulnerables.
- Se deben abocar esfuerzos para garantizar una armonización normativa desde el nivel federal hasta el nivel municipal en relación con los Derechos Humanos. Esta armonización debe buscar la demarcación de las competencias y atribuciones de los tres niveles de gobierno. De esta forma, se deberá fortalecer el rol de garante que tienen las autoridades municipales en Derechos Humanos. En este sentido, se ha podido constatar que los conocimientos en la materia son incipientes en relación con los problemas y afectaciones que se viven en el nivel municipal, por lo que es

necesario el impulso de una cultura de Derechos Humanos que involucre a todas las personas que trabajan en las instancias municipales.

8. Recomendaciones

A partir de las conclusiones obtenidas en la presente consultoría, se recomienda lo siguiente:

- La CEFIM cuenta con información y capacidades técnicas para el acompañamiento metodológico de los procesos de planeación del desarrollo. Dicho acompañamiento debe asegurar la creación de cuerpos de funcionarias y funcionarios públicos altamente capacitados. El objetivo final de este acompañamiento debería ser generar capacidad instalada en los Ayuntamientos a efectos de fortalecer su autonomía técnica.
- La profesionalización del personal de la función pública, debe tener como objetivo el desarrollo de habilidades y conocimientos para actuar conforme a los Derechos Humanos. Esta es una obligación constitucional. Los esfuerzos de profesionalización deben ayudar a superar la lógica política predominante en los relevos del gobierno municipal, fruto de los procesos electorales. Por tal razón, se deben buscar mejores mecanismos que eviten que funcionarios y funcionarias con evidente perfil técnico sean considerados de confianza (perfil político) y deban cesar en cada ciclo político, descapitalizando a los ayuntamientos.
- Se recomienda no ligar la representación y participación ciudadana con los ciclos políticos para minimizar su politización partidista. Es decir, evitar que instancias participativas como el COPLADEM se renueven en el mismo periodo que los cabildos municipales. Esto permitirá fortalecer la acción ciudadana en los procesos de desarrollo de manera independiente de los ciclos políticos partidistas.
- Es muy recomendable que la Gobernación cuente con un área dedicada a la inclusión del enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas estatales y municipales. El área podrá orientar la aplicación de las directrices internacionales en los diferentes sectores. Esta función de impulso a la política pública con EBDH sería complementaria a las funciones de vigilancia y control del organismo autónomo de Derechos Humanos (CEDHSLP). Algunas de las actividades que podría realizar el área serían: la identificación de la agenda de armonización legislativa; la promoción de instrumentos para vigilar el cumplimiento de estándares de Derechos Humanos; la adecuación de herramientas para implementar políticas con EBDH; el seguimiento al proceso de diseño, implementación y seguimiento del Plan de Desarrollo Estatal para garantizar el enfoque en esta herramienta.
- El fortalecimiento de las acciones para garantizar el goce efectivo de los Derechos Humanos en los municipios requiere:
 - Complementar el rol de vigilancia y control de la coordinación de Derechos Humanos, con acciones de política pública de garantía, respeto y protección. Esta

última labor debe recaer en las autoridades del Ayuntamiento según el ámbito de sus competencias y el sector de política del que se trate.

- Desarrollar proyectos pilotos para la garantía de Derechos Humanos. Esto implica la coordinación entre los tres niveles de gobierno, así como de vinculación intersectorial. Este tipo de pilotos permitirá identificar buenas prácticas para el cumplimiento de las obligaciones en la materia.
- Establecer buenos sistemas de archivo e información pública, sin ellos un seguimiento al avance progresivo del cumplimiento de los Derechos Humanos no será posible, como tampoco lo será el análisis relativo al uso de los presupuestos municipales. Esto implica el fortalecimiento de las autoridades estatales que lideran este campo de la Administración Pública. Igualmente implica el cumplimiento de marcos legales vigentes en el Estado Federal mexicano.
- Fortalecer los lazos de las instancias de protección de los Derechos Humanos, planeación, estadística y de atención a grupos de población específicos (adultos mayores, jóvenes, mujeres, niñas y niños, entre otros). Para intercambiar marcos conceptuales, técnicos y operativos de tal forma que se puedan articular y complementar enfoque de trabajo, atención e intervención.
- Dada las características plurilingüísticas y pluriculturales del Estado de San Luis Potosí, es necesario que se difundan ampliamente las obligaciones relativas a los derechos de pueblos y comunidades indígenas. Esta acción busca la protección de los grupos originarios que habitan en el Estado e implica su involucramiento efectivo en las decisiones públicas.
- Se recomienda fortalecer las habilidades y conocimientos de las funcionarias y funcionarios públicos en materia de Derechos Humanos y Derechos por Grupos de Población. Esta labor permitirá generar capacidades en el Estado en su conjunto y deberá estar estrechamente vinculado con las atribuciones legales de cada instancia. Esta recomendación se formula considerando que las instancias estatales brindan asesoría y acompañamiento a los municipios y son un punto clave de disseminación del EBDH.

9. Anexos

Anexo I. Guía metodológica de Planeación y Seguimiento Participativo con enfoque de Derechos Humanos para la Gestión Municipal en el Estado de San Luis Potosí.

Anexo II. Control de las respuestas dadas a las Observaciones recibidas en la Guía.

Anexo III. Informe diagnóstico de la situación en los municipios del Estado de San Luis Potosí.

Anexo IV. Metodología y agenda detallada de las visitas de terreno a realizar.

Anexo V. Tipificación de Municipios en San Luis Potosí.

Anexo VI. TdR de la misión de Consultoría