



¿Cumplen los programas Municipales con el Plan Municipal de Desarrollo?

Elias Alfonso Rea Azpeitia

Es tarea básica de cada administración gubernamental otorgar a la sociedad que la eligió una respuesta efectiva a sus necesidades más sentidas. El modelo de gestión para resultados que se está instrumentando en nuestro país tiende a facilitar esta tarea de gobierno; el alineamiento de los programas operativos a los objetivos y políticas ofrecidas en el plan de desarrollo es la primera fase de este importante proceso, el cual aquí se reseña.

Elias Alfonso Rea Azpeitia es Economista por la Universidad de Guadalajara y Master en Administración; especialista en Administración Tributaria; y actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en el INDETEC. ereaa@indetec.gob.mx



1. EL INCREMENTO DE LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO COMO UNA CUESTIÓN PRIORITARIA DEL GOBIERNO.

El sentido reclamo de la sociedad hacia sus gobiernos, a fin de que éstos cumplan la oferta de satisfactores y servicios que plantean durante sus períodos de campaña electoral, ha propiciado que los gobiernos de países miembros de la OCDE, entre ellos el nuestro, inicien una serie de reformas e instrumenten acciones y medidas para incrementar la calidad en el ejercicio del gasto público y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Entendida la política gubernamental de incrementar la calidad del gasto público como el conjunto de medidas para generar una mayor satisfacción del ciudadano a través de una mejora en la gestión de los recursos, se explica así, la reforma hacendaria en materia de gasto público que presentó el ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007 y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el primero de octubre de 2007 las reformas a Leyes Sustantivas y el 7 de mayo de 2008 las

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Derivada de esta iniciativa surge la reforma constitucional y a diversas leyes sustantivas que dan origen:

- Al establecimiento de la programación y presupuestación de los recursos públicos con enfoque en el logro de resultados
- La definición y operación de un sistema de evaluación del desempeño a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión
- La incorporación de criterios de gestión pública enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia
- La armonización de la contabilidad de los tres órdenes de gobierno

El esquema siguiente muestra los objetivos de la reforma hacendaria emprendida por el gobierno federal en 2007.

OBJETIVOS DE LA REFORMA HACENDARIA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO

Reformas presentadas al Congreso el 20 de junio de 2007 y publicadas en el DOF 1 de octubre de 2007 las reformas a Leyes Sustantivas y el 7 de mayo de 2008 las Reformas a la CPEUM

Incrementar la calidad del gasto.

- Establecer un presupuesto con enfoque en el logro de resultados
- Evaluar el desempeño a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión
- Que el SED incorpore indicadores, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia
- Los indicadores formaran parte del Presupuesto de Egresos y se incorporaran sus resultados en la Cuenta Pública
- Establecer un programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública
- La evaluación de los resultados sobre la aplicación de los recursos públicos federales que son transferidos a los órdenes de gobierno locales (Estados y Municipios). Artículo 134, CPEUM.

Prever erogaciones plurianuales en inversión para infraestructura.

- En el PEF se incluirá un capítulo específico que detalle los proyectos que cuentan con autorización plurianual de gasto. Artículo 74. fracc. IV, CPEUM.

Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Se faculta al Congreso de la Unión para normar la contabilidad gubernamental, armonizando los sistemas contables públicos, así como la presentación homogénea de información financiera, presupuestaria y patrimonial en los tres niveles de gobierno. Artículo 73. fracc. XXVIII, CPEUM.

2. ¿POR QUÉ DEBEN ALINEARSE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO MUNICIPAL?

Este nuevo esquema de gestionar en los recursos públicos, parte entonces de una reforma constitucional que obliga a los tres niveles de gobierno a:

- **Destinar los recursos económicos de que dispongan a satisfacer los objetivos a los que estén destinados:** ello establece un vínculo directo con los objetivos ofertados en los planes de desarrollo.
- **Administrar los recursos económicos de que dispongan con eficiencia, eficacia,**

economía, transparencia y honradez: con ello se impacta la forma de actuar de los gobiernos estableciendo los criterios de actuación que deben regir en la gestión y cumplimiento de los programas y presupuesto a través de los que se canalizan los recursos

- **Evaluar los resultados del ejercicio de los recursos** económicos de que dispongan para propiciar que los recursos se asignen en función del cumplimiento de objetivos y del grado de aplicación de los criterios de gestión señalados en el párrafo anterior.

El esquema siguiente ejemplifica lo anteriormente citado para el caso de los municipios.

ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL

DISPOSICIONES

Los recursos económicos de que dispongan los tres órdenes de gobierno se:

- **Destinarán a satisfacer los objetivos** a los que estén destinados
- **Administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**
- **Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados** para propiciar que los recursos se asignen considerando todo lo anterior



APLICABILIDAD

Dependencias Municipales

- Seguridad
- Comisión de Agua
- Dir. de Servicios Públicos
- Dir. Desarrollo Social
- Etc.

Programas de Desarrollo Municipal

- Seguridad
- Agua para todos
- Servicios Públicos
- Combate a la pobreza
- Etc.

Por instancias técnicas de evaluación independientes de las instituciones que ejerzan los recursos y distintas de los órganos de fiscalización.

Por otra parte, la reforma constitucional antes comentada dio origen a que el Congreso de la Unión expidiera la Ley General de Contabilidad Gubernamental que en su artículo 2 establece que "los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado".

De igual forma, en relación al contenido de la cuenta pública, esta ley establece en su artículo 54, que:

- "La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con

los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo.

- Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos.
- Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo."

Por otra parte, El Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), emitió el "**Acuerdo**

“Administrar los recursos económicos de que dispongan con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez: con ello se impacta la forma de actuar de los gobiernos”

por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales”, el cual fue publicado el miércoles 9 de diciembre de 2009 en el DOF.

La cláusula quinta de este acuerdo establece que *“Los entes públicos que ejercen recursos públicos federales deberán contar con indicadores de desempeño para medir los avances físico y financiero, que permitan evaluar la aplicación de los recursos públicos federales, para efectos de su asignación, en los términos establecidos en los párrafos primero y segundo del artículo 134 Constitucional.”*

Por su parte la cláusula dieciséis establece la obligatoriedad de la alineación de los programas al plan, citándose lo siguiente: *“Será obligatoria la alineación de los programas presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas que se derivan de éste y a los planes estatales y municipales de desarrollo correspondientes, para la definición y construcción de los indicadores”.*

Con base en lo anterior podemos mencionar que existen dos aspectos que orientan a la necesidad

de alinear los programas y presupuestos públicos a los objetivos del Plan de Desarrollo, que es el documento oficial en que la autoridad gubernamental compromete los resultados que habrá de alcanzar.

El primer aspecto es metodológico, puesto que un resultado se logra si hay un objetivo previamente previsto a alcanzar; si este objetivo es requerido por el ciudadano, entonces debe formar parte de la agenda de objetivos y políticas de gobierno. Si dichas políticas públicas satisfacen las necesidades que la ciudadanía plantea y van acompañadas de acciones de mejora de la gestión gubernamental, se estará avanzado en una estrategia de calidad de la gestión de los recursos públicos (aunque ahora no se mida este avance).

El segundo aspecto de jurídico puesto que la obligación del alineamiento está precisada en los documentos normativos de la materia. Debe precisarse que esto es así en el ámbito federal, pero en el caso de los estados y de los municipios no se ha aterrizado con la suficiente precisión las obligaciones emanadas de la reforma constitucional.

3. LIDERAZGO DEL PROCESO EL ALINEAMIENTO DE LA GESTIÓN DE RECURSOS A LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL

En primer término hay que otorgar una revaloración a la corresponsabilidad entre el proceso de gestión de los recursos y el ente gubernamental responsable: así, el siguiente esquema nos ejemplifica que cada fase del proceso tiene que ser conducida y estar bajo el liderazgo de un funcionario y una dependencia.

En cada realidad específica, y atendiendo a las dispersiones que regulan el funcionamiento orgánico y definen tareas y atribuciones de los entes públicos, habrá de vincularse la tarea de alineamiento según corresponda.

4. EL PROCESO GENERAL DE VINCULACIÓN DE DE GESTIÓN DE RECURSOS CON LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO Y ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL MUNICIPAL

Las etapas del proceso que se han identificado son las siguientes:

a) Análisis de objetivos y líneas de política pública.

El equipo de trabajo de cada dependencia revisa los objetivos y líneas de política pública federal, estatal y municipal establecidos en los planes de desarrollo y programas sectoriales de cada nivel de gobierno, para definir aquellos que será de su competencia alcanzarlos.



b) Identificación de productos y servicios.

De igual forma, el equipo de trabajo de cada dependencia considera las obligaciones y atribuciones de ley en cuanto a productos y servicios que debe proporcionar al ciudadano, los cuales conjuntamente con los ofertados en los planes de desarrollo integrarán el paquete de resultados a alcanzar durante el periodo de gestión gubernamental.

c) Definición de objetivos estratégicos de la dependencia.

Identificados los resultados que el gobierno municipal ofreció a la ciudadanía e identificados cuáles competen a cada dependencia, el equipo de trabajo de la misma define sus propios objetivos estratégicos para lograr los objetivos y líneas de política pública de su competencia

d) Definición o análisis de programas.

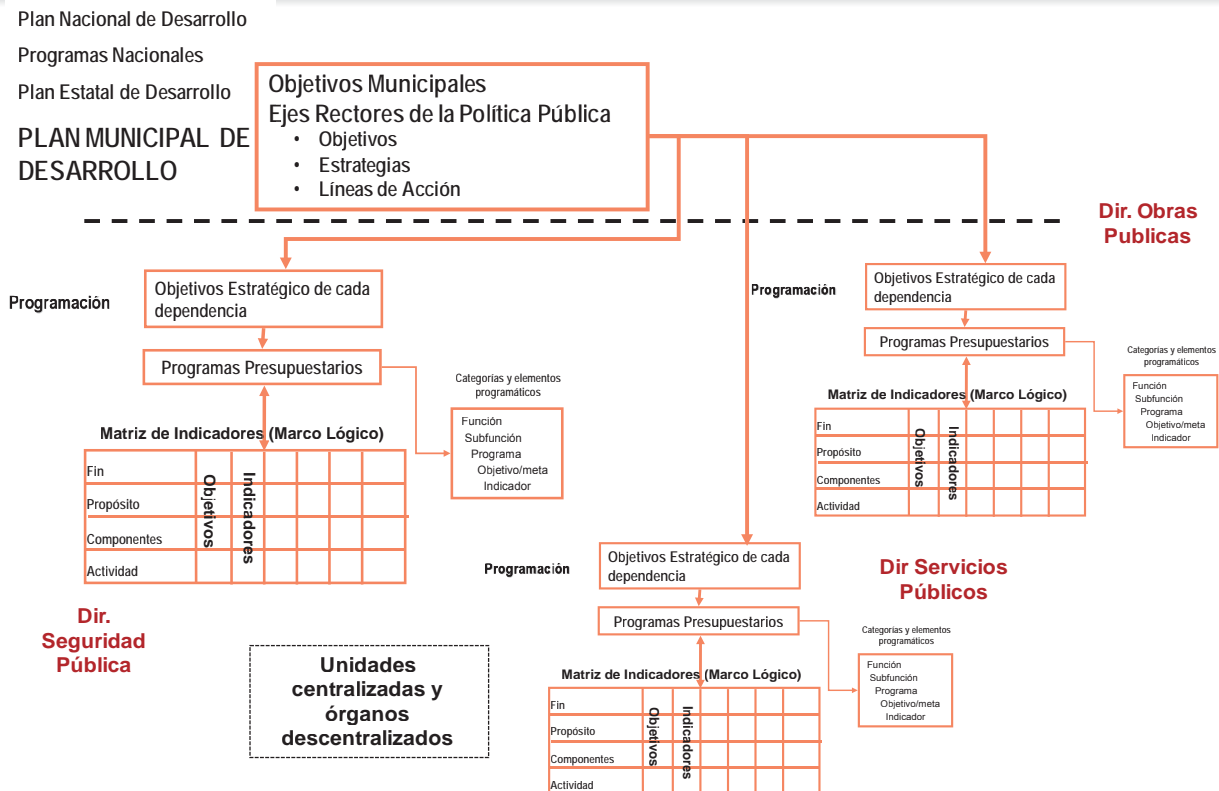
Se revisan los programas de desarrollo vigentes y se determinan necesidades de modificación o complementación. En su caso, se definen nuevos programas a instrumentar para garantizar el logro de los objetivos y líneas de política pública de su competencia

e) Definición de programas presupuestarios para integrar al modelo de marco lógico.

Cada dependencia define cuál o cuáles de los programas a su cargo serán integrados al modelo de gestión para resultados, tomando en cuenta las características de los productos y servicios que generan.

El esquema siguiente muestra una ejemplificación general del proceso.

Programas Presupuestarios y su vinculación con la Planeación del Desarrollo y Estratégica Institucional





f) Los programas presupuestarios.

En el “**Acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales**”¹, emitido por el CONAC establece en sus cláusulas onceava y doceava lo siguiente:

11. La construcción de los indicadores de desempeño para medir los resultados de los recursos federales deberá realizarse con base en la Metodología de Marco Lógico, utilizando la **MIR** de los programas presupuestarios.....

En el marco del proceso de instrumentación gradual del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, dentro del proceso presupuestario, se definirán criterios para aplicar lo anterior.

12. Será necesario que dentro de la estructura programática se establezca como categoría principal la de “**programa presupuestario**”, que incluya los programas, proyectos, actividades o fondos a partir de la cual se construya una MIR por programa, con sus respectivos indicadores. Las distintas unidades

responsables que participen en la ejecución de cada programa presupuestario, deberán coordinarse para su adecuada construcción y seguimiento.

El mismo documento establece en su cláusula segunda que: **Programa Presupuestario** es la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para programas, proyectos, actividades y fondos.

La Dirección General Adjunta de Atención a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del INDETEC define que un programa presupuestario es la estrategia y oferta de solución a un problema que aqueja a la población.

Y las características del programa presupuestario son las siguientes:

- Planteamiento estratégico Institucional que enlaza el Plan de Desarrollo con el Marco institucional de la dependencia.
- Contiene más de un producto entregable (bienes y servicios) dirigidos a una población identificada.
- Identifica plenamente a los beneficiarios.
- Implica datos de identificación en la estructura programática presupuestal.

¹ CONAC, D.O.F DEL miércoles 9 de diciembre de 2009.