



# ¿Cómo hacer un Programa Municipal para el Presupuesto?

**Elías Alfonso Rea Azpeitia y René Alejandro Herrera Jiménez**

*Los programas presupuestarios representan una estructura que permite organizar, de manera homogénea, una de las actividades más significativas dentro de la administración pública, que es la asignación de recursos económicos públicos para el cumplimiento de metas y objetivos específicos establecidos en los planes de desarrollo.*

---

*Elías 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](mailto:ereaa@indetec.gob.mx).*

*René Alejandro Herrera Jiménez es Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, cuenta con una especialidad en Comercio Exterior y Financiamiento Internacional por el Colegio de Jalisco y un Diplomado en Evaluación de Proyectos Socioeconómicos por la Universidad Autónoma de Guadalajara; actualmente se desempeña como consultor investigador del INDETEC. [rherreraj@indetec.gob.mx](mailto:rherreraj@indetec.gob.mx).*



### INTRODUCCIÓN

Un programa presupuestario toma como base los objetivos municipales, los cuales están planteados en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), ya que son la base para el diseño de los programas que se derivan de éste. Es decir, los objetivos de esos programas deben ser congruentes y estar alineados con los de los ejes de la política pública del PMD.

Esto es así porque en los PMD's se establece la respuesta que la administración municipal en turno, dará a las demandas ciudadanas que fueron recogidas en el proceso electoral; en este documento se establecen los ejes de política pública, a partir de los cuales se determinan los objetivos del municipio, las metas y las estrategias que regirán la acción del gobierno.

Los ejes de política pública son los temas principales sobre los cuales la administración está comprometida a atender con la ciudadanía; es la oferta que realiza la administración en turno para dar respuesta a las demandas ciudadanas, que a la vez son los puntos sobre los cuales se podrá

realizar la evaluación de la administración al final de la gestión por parte de sus gobernados.

A través de la alineación entre el PMD y los programas que de éste surjan, se pretende coordinar el trabajo de las dependencias y entidades del ayuntamiento, y enfocarlo a la consecución de objetivos y metas del municipio.

Cada dependencia y entidad dentro de la administración municipal debe tener claridad acerca de cómo contribuye al logro de los objetivos planteados en el PMD, de manera que todos los programas en cuya ejecución participa, constituyan un esfuerzo coordinado en torno a prioridades claras y estratégicas.

### PROGRAMA PRESUPUESTARIO

Los programas presupuestarios representan una estructura que permite organizar, de manera homogénea, una de las actividades más significativas dentro de la administración pública, que es la asignación de recursos económicos públicos para el cumplimiento de metas y objetivos específicos.

## “Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para programas, proyectos, actividades y fondos”

A continuación se presentan las siguientes definiciones:

### **Programa:**

“Conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretenden alcanzar objetivos y metas previamente determinadas por la planeación. Para lo cual se requiere combinar: recursos humanos, tecnológicos, materiales, naturales, financieros; especifica tiempo y espacio en el que se va a desarrollar el programa y atribuye responsabilidad a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas.”

Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la administración pública, elaborado por el Grupo de Trabajo de Sistemas de Información Financiera, Contables y Presupuestal de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, INDETEC, 2005

### **Programa Presupuestario:**

“Categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para programas, proyectos, actividades y fondos.”

CONAC, Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. Publicado en el DOF del Miércoles 9 de diciembre de 2009

### **¿DE DÓNDE SURGEN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS?**

La definición de los programas presupuestarios es el comienzo en el proceso de programación; este proceso de las dependencias requiere de dos momentos, los cuales son:

1. Identificación y diseño de los programas públicos de las dependencias, así como de sus actividades de apoyo y gestión.
2. Costeo y presupuestación de los programas públicos y las actividades institucionales de gobierno.

El primer momento, referente a la identificación y diseño de los programas públicos bajo el enfoque de resultados implica que su diseño contemple las siguientes características:

- Que el programa sea la oferta a la solución de un problema o demanda social.
- Que Identifique plenamente a los beneficiarios.
- Que entregue a los ciudadanos bienes y Servicios (claramente identificables).
- Que se constituya en una clasificación de recursos que pueda ser identificada financiera y contablemente.

## Administración de Egresos y Deuda Municipal

- Sea un elemento básico de evaluación de resultados y de control de gestión.

En este mismo sentido, un programa público debe identificar con claridad ¿qué se hace? (bien o servicio) para generar un resultado o impacto en la población beneficiada.

Algunas de las preguntas a las que debe dar respuesta un programa presupuestario son:

- ✓ ¿Quién gasta?
- ✓ ¿Qué impacto genera el gasto?
- ✓ ¿Quién se beneficia con el gasto?
- ✓ ¿Qué beneficio se genera?
- ✓ ¿En dónde se gasta?
- ✓ ¿Para qué se gasta?
- ✓ ¿En qué se gasta?
- ✓ ¿Cuál es la fuente de financiamiento?

La metodología que permite con mayor certeza dar respuesta a los cuestionamientos anteriores y que da soporte a la elaboración del presupuesto basado en resultados es la metodología del marco lógico.

### ¿QUÉ ES LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO?

La Metodología de Marco Lógico es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la disposición hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas<sup>1</sup>.

Las ventajas a destacar que ofrece la metodología son:

- Facilita la vinculación al marco de planeación estratégica que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región, municipio o institución.

- Favorece que la asignación de los recursos se vincule de mejor forma a objetivos estratégicos claros y explícitos o grandes metas, evitando que los recursos se encaminen hacia múltiples direcciones que no siempre están en sintonía con las prioridades o necesidades básicas.

Para obtener un resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico (MML), es imprescindible utilizar una herramienta que permita el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, ésta herramienta es la Matriz de Indicadores para resultados (MIR).

### ¿EN QUÉ CONSISTE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS (MIR)?

Es una tabla (matriz) en la cual se registra, en forma resumida, información que es indispensable para el desarrollo y seguimiento del programa presupuestario.

- Establece con claridad los objetivos del Programa Presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial;
- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación;
- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores;
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos; e
- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Con este enfoque la MIR organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al programa presupuestario.

<sup>1</sup> The Logical Framework Approach. AusGUIDELines, AusAID, página 2

## Matriz de Marco Lógico

|                                  | RESUMEN<br>NARRATIVO | INDICADORES |         |            | LINEA BASE | METAS | FUENTES DE<br>INFORMACION | MEDIOS DE<br>VERIFICACION | SUPUESTOS |
|----------------------------------|----------------------|-------------|---------|------------|------------|-------|---------------------------|---------------------------|-----------|
|                                  |                      | INDICADOR   | FORMULA | FRECUENCIA |            |       |                           |                           |           |
| <b>FIN</b>                       |                      |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
| <b>PROPOSITO</b>                 |                      |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
| <b>PRODUCTOS<br/>Y SERVICIOS</b> | 1                    |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 2                    |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 3                    |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
| <b>ACTIVIDADES</b>               | 1.1                  |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 1.2                  |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 1.3                  |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 2.1                  |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 2.1                  |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 2.3                  |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 3.1                  |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 3.2.                 |             |         |            |            |       |                           |                           |           |
|                                  | 3.3                  |             |         |            |            |       |                           |                           |           |

Fuente: Matriz de Marco Lógico

La primera fila corresponde al **Fin**, que para el caso vendría ser el objetivo estratégico de la dependencia, (mismo que fue identificado del PMD, en el procedimiento de alineación, en el cual la dependencia le corresponde participar); en esta parte la teoría nos dice que el FIN es la situación esperada, ya sea de un programa o proyecto con cierto tiempo de operación bien podría ser al final de la administración municipal.

La segunda fila corresponde al **Propósito**, aquí se identifica y se plasma el objetivo del programa presupuestario que se va a implementar, en esta parte comprende la situación esperada al final de la implementación del programa presupuestario, es decir al final del año fiscal correspondien-

te, periodo de vida que tiene un programa presupuestario en los municipios de México.

La tercera fila corresponde a los **Componentes**, corresponde aquí describir los bienes y servicios que serán entregados como producto de la implementación del programa presupuestario, es lo que el ciudadano va a recibir, para que se le solucione el problema identificado, (que se verá más adelante), conocido también esta parte como los "entregables".

La cuarta fila corresponde a las **Actividades**, aquí se identifica todas las acciones que tendrán que realizarse para producir el bien o servicio (Componente) del programa presupuestario que será entregado a los ciudadanos.



La primera columna llamada **Resumen Narrativo**, sirve para registrar los objetivos del programa presupuestario y las actividades que serán necesario desarrollar para el logro de éstos.

La segunda columna identifica y detalla los **Indicadores**, los cuales permitirán controlar el avance del programa presupuestario, así como, evaluar los logros que se han alcanzado.

La tercera columna muestra los **Medios de Verificación**, es decir la fuente de la información o medios comprobables de la información que se está registrando en la MIR, mismo a los que se puede acceder para obtener la información necesaria para calcular los indicadores que resultaron identificados en su respectiva columna.

La cuarta columna es llamada **Supuestos**, aquí se registra los posibles factores externos que son necesarios identificar, para el logro de los objetivos del programa presupuestario, o visto de otra manera, se identifican aquellos posibles factores externos que ponen en riesgo el aseguramiento del alcance de los objetivos del programa.

### ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA EL LLENADO DE LA MATRIZ DE INDICADORES.

#### Población objetivo:

La población objetivo hace referencia a la ciudadanía que va a recibir el bien o servicio que producirá el programa presupuestario, misma que es detectada en base a un proceso de identificación. En este proceso es necesario precisar las características de la población afectada por el problema, que abordara el programa.

Dadas las necesidades ilimitadas y los recursos escasos, corresponde delimitar adecuadamente el conjunto de personas o afectados que se constituirán en los beneficiarios potenciales del programa presupuestario.

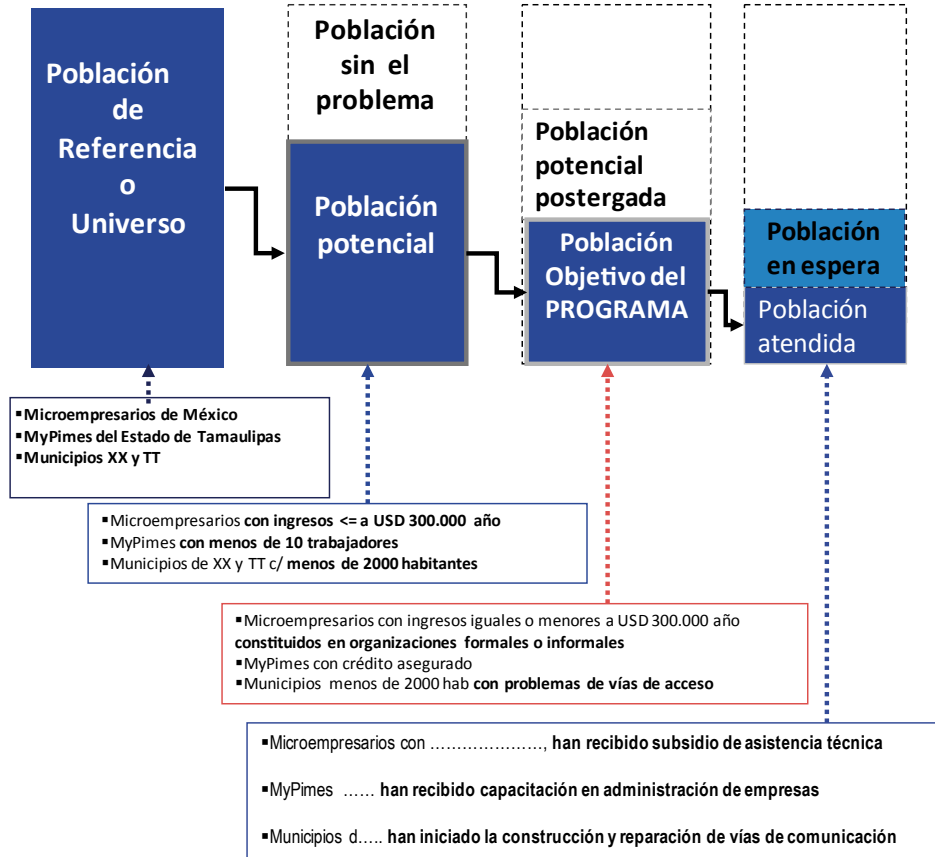
Los beneficiarios potenciales o población potencial es la población de referencia que es afectada por el problema, por lo tanto requiere de los productos y servicios que el programa tendrá la capacidad de producir. Es decir, es la población

## “La Metodología de Marco Lógico está centrada en la orientación por objetivos, la disposición hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas”

total que está en riesgo o que son afectadas por el problema.

La población objetivo es el número de beneficiarios potenciales del programa, las cuales pueden ser personas, familias, empresas e instituciones; una vez analizados los criterios y restricciones que el programa pueda tener, se identifica a la población que estará en condiciones de recibir los beneficios del programa.

La población objetivo se le puede identificar como la meta del programa, y a la vez constituirá la base de su alcance. Una vez constituida el alcance, se procede a focalizar la población, misma, que se puede realizar mediante diferentes criterios, los cuales pueden ser: grupo étnico, por género, nivel de ingresos, grupos vulnerables, límites administrativos, limitaciones técnicas, etc.



**¿Cuáles son los Problemas de la Población objetivo Del PROGRAMA?**

Fuente: Elaboración propia.

### ÁRBOL DE PROBLEMAS.

Esta es una herramienta que nos sirve para analizar la situación en relación con la problemática en la forma que la perciben los involucrados; nos sirve para identificar los problemas principales, para ello, y como parte de la aplicación de la herramienta, consiste en visualizar y detectar las relaciones de causa – efecto, y así estar en condiciones de mostrar las interrelaciones entre los problemas detectados como tales.

El árbol de problemas se construye a partir de formular el problema (percibido como tal por la parte afectada o los involucrados), en otras palabras, viene a ser una situación no deseada; es imperante identificar únicamente los problemas existentes, no los posibles o potenciales.

Una característica que debe tener el o los problemas identificados, es que éste no debe de ser la ausencia de una solución, es una situación existente que no es deseada.

La forma de presentar lo anteriormente descrito, es a través de un gráfico el cual consiste en identificar los elementos del problema que se está analizando, separando entre Problema central, Efectos y Causas.

Para presentarlo gráficamente hay que dibujar la relación entre los elementos del problema, mediante flechas que vayan directamente relacionadas con las causas y los efectos inmediatos. Partiendo de poner como problema central lo identificado como tal por los involucrados, una vez acordado el mismo, identificar que es lo que éste problema ocasiona, o conocido como cuáles son los efectos, una vez identificada esta parte, se procede a identificar que es lo que causa éste problema central.

Se tiene que revisar el esquema completo para verificar la validez e integridad de lo expuesto en esta herramienta, ya que una vez corroborada es crucial para proceder al llenado de la tabla antes mencionada e identificada como la MIR.

