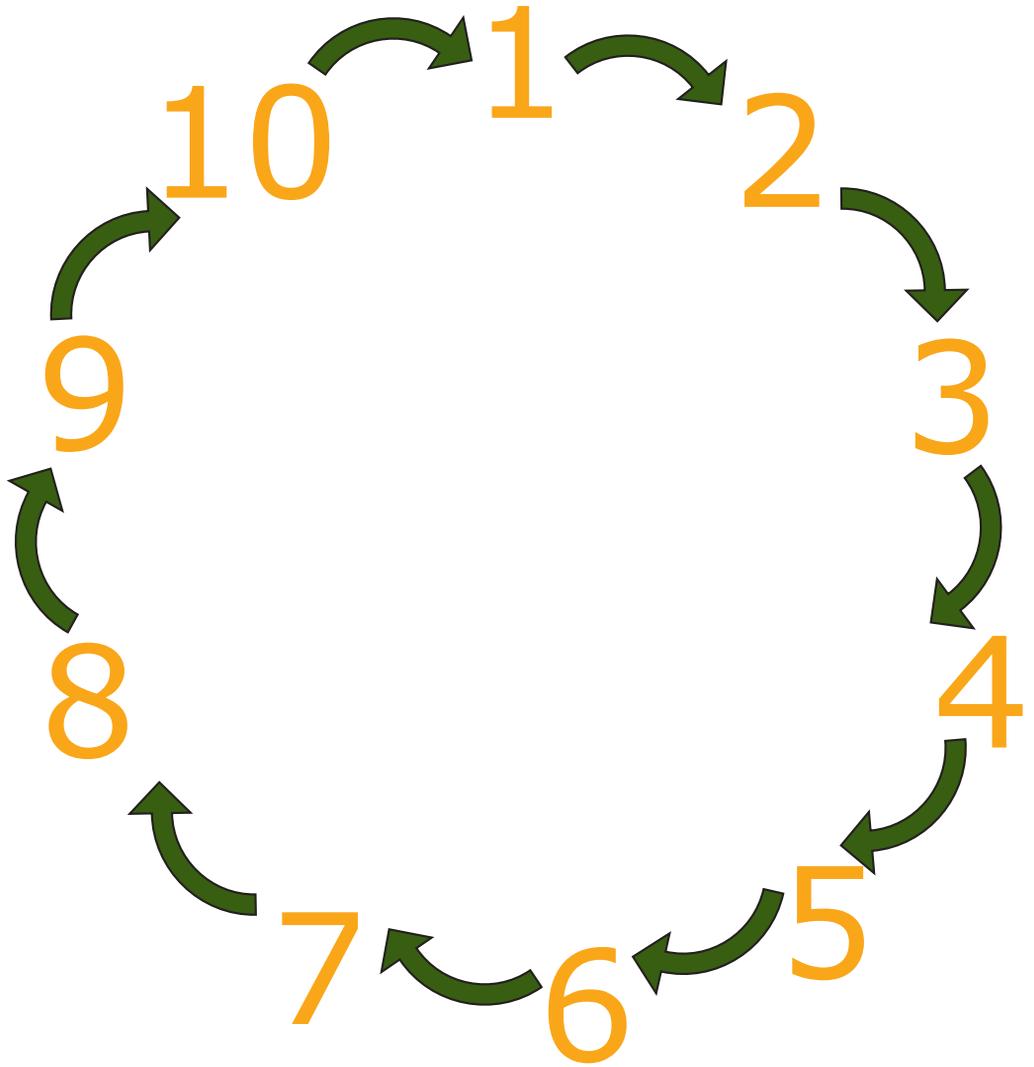




**... en los gobiernos
municipales**





ÍNDICE

Introducción

- 1. Definir las prioridades globales y metas a corto, mediano y largo plazo del Ayuntamiento**
- 2. Establecer políticas y parámetros financieros**
- 3. Estimar los ingresos y egresos a corto plazo y pronosticar las tendencias a largo plazo**
- 4. Informar en todo momento a todas las partes interesadas**
- 5. Preparar y realizar el ejercicio de captación de datos**
- 6. Preparar el primer borrador comparando gastos con ingresos**
- 7. Balancear gastos con ingresos y preparar el segundo borrador**
- 8. Informar al Cabildo, publicar y deliberar el segundo borrador**
- 9. Asimilar los aportes de las deliberaciones y preparar la versión final del presupuesto**
- 10. Publicar la versión final y empezar a monitorear el desempeño**

INTRODUCCIÓN

Presupuesto: ejercicio cíclico fundamental

Mucho más que un documento requerido por las leyes a través de los Congresos de los Estados, el presupuesto es un instrumento fundamental en toda administración pública municipal, debido a que vincula todos los procesos organizacionales, que van desde la planeación y contabilidad, hasta la fiscalización.

El presupuesto es una herramienta técnica / administrativa que ayuda a definir, dirigir y transparentar, los planes de acción que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La racionalización de los recursos públicos, mediante el uso de sistemas de administración y el establecimiento de canales de comunicación tanto al interior como al exterior del gobierno municipal, son aspectos básicos que se deben observar cuando se define un presupuesto. En este sentido, el proceso debe tomarse como un ejercicio cíclico compuesto por varias etapas: planeación, ejecución, control y retroalimentación.

El objetivo de esta guía, dirigida a presidentes municipales, funcionarios municipales (de manera relevante del área de tesorería) y al público en general, es identificar los puntos críticos en el proceso de elaboración y operación de un presupuesto, y que sirva como el instrumento que facilite e ilustre una de las actividades más relevantes para la buena operación del gobierno municipal.

Este ejercicio debe considerarse como una oportunidad para afinar y fortalecer la estructura administrativa-operativa, y al mismo tiempo para mejorar la rendición de cuentas con transparencia y participación ciudadana.

1



Definir las prioridades globales y las metas a corto, mediano y largo plazo del municipio

El responder a las diferentes expectativas y a las visiones de los habitantes de un municipio requiere del establecimiento de tres tipos de planes. Estos integran acciones específicas de determinada duración en el tiempo, tal y como se señala en la siguiente gráfica.



El Plan Estratégico permite a las instituciones tener una Visión hacia dónde dirigirse. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es el que ofrece los caminos por los que transitará el gobierno local a mediano plazo (Período de Gobierno). Por su parte, el Programa Operativo Anual (POA) describe las acciones a desarrollar para transitar por dichos caminos, que es complementado por el presupuesto que define cómo se distribuyen los recursos económicos para desarrollar las acciones planteadas.

El PDM y el POA tienen como propósito el traducir, entre ciudadanos, miembros del Cabildo y funcionarios, lo que se percibe como necesidades, visiones, prioridades y valores en preceptos que en su conjunto definan el rumbo que debe tomar el Ayuntamiento, para avanzar hacia el estado definido en la Visión.

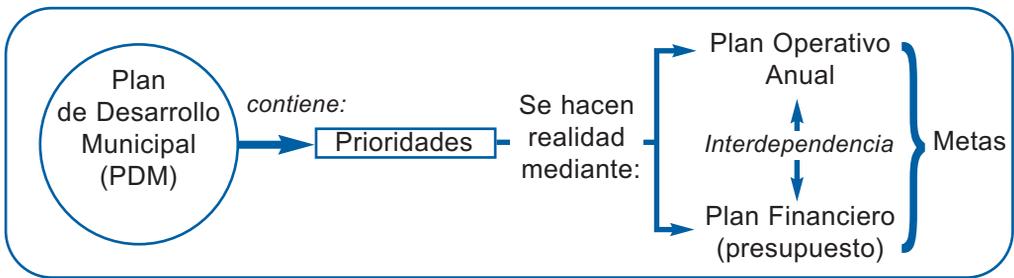
Las prioridades deben ser globales de tal forma que impliquen varios proyectos y/o acciones concretas pero que no simplemente se limiten a ello. Las metas, que deben ser realistas, realizables y medibles, deben plantearse a corto y mediano plazos, así como a períodos más allá de una administración municipal, esto para darle continuidad y soluciones sustentables a los problemas de la comunidad.

El PDM da origen a dos entes que son interdependientes entre sí: el Plan Operativo Anual y el Plan Financiero (presupuesto). El primero no puede hacerse realidad sin un timón que lo vaya guiando, y el segundo no tiene razón de ser si no hay algo que le de vida (gráfica 1).

Ejecutar el POA es una función del más alto nivel; su ejecución deberá corresponder al Ayuntamiento en pleno, apoyado por el área de planeación, cuando ésta exista en el municipio. Finalmente, el vínculo entre el PDM, el POA y el Plan Financiero (presupuesto) quedará establecido en un sistema de medición de desempeño, mismo que, entre otras cosas, evalúa y mide lo que se alcanzó de las metas establecidas.



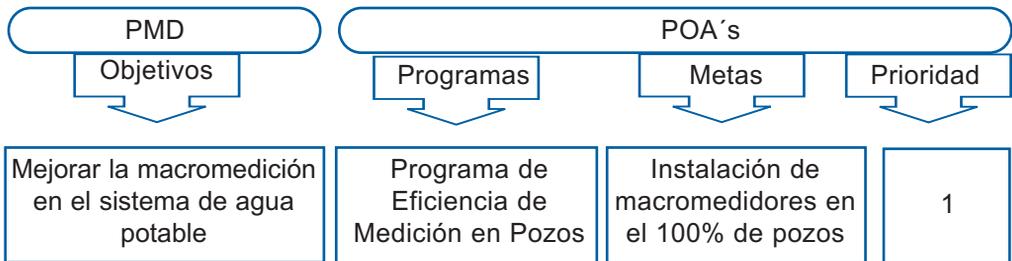
PLAN ESTRATÉGICO



Gráfica 1

Ejemplos

1 Ilustración a manera de gráfica



2 Ilustración a manera escrita

Prioridad: tener una cobertura de 90% en el suministro del servicio de agua potable con un promedio de 12 horas a toda la población, para final de la presente administración municipal.

Meta: construir una estación de bombeo que permita llevar agua a la zona extrema-sur de la comunidad de San Juan.

Meta: disminuir un 70% el número de fallas en las bombas actuales de agua potable.

Meta: introducir 2 mil metros lineales de tubería para agua en las comunidades rurales del municipio.

Lo ideal es definir planes de desarrollo integrales con visiones de 10 años o más. Esto ofrece las bases de continuidad a los programas de desarrollo municipal y ayuda a la toma de decisiones de las autoridades en turno.

2



Establecer políticas y parámetros financieros

Antes de iniciar la elaboración del presupuesto, es necesario definir su marco de formulación y de operación, así como los lineamientos y los límites técnicos en los cuales estarán basadas las proyecciones, estimaciones y adecuaciones presupuestales. Esto implica definir reglas y fronteras que permitan la buena operatividad del presupuesto.

Sin ellos, los ejecutores del presupuesto tendrán las manos libres para redistribuir y utilizar los recursos públicos a su criterio, ocasionando problemas colaterales que después son resueltos con improvisaciones, y además generando con ello un desorden financiero y administrativo.

No es necesario abordar cada área de la hacienda municipal en el primer esfuerzo. Las políticas financieras son un proyecto que nunca terminan ya que se afinan y se agregan nuevos elementos cada año, según las circunstancias.

Entre los parámetros claves, que son recomendable tratar están temas como inflación, tasas de crecimiento, tasas de interés, niveles de morosidad y porcentaje de autofinanciamiento, así como aspectos de control interno. La base para su estimación puede ser información oficial de la Federación, estudios académicos o datos históricos del Ayuntamiento.

Para que las políticas y parámetros financieros tengan sustento en el tiempo y permanezcan más allá de una administración local, el Cabildo debe participar activamente en esta etapa, ya que es quien aprueba y decide su inscripción en los reglamentos, una vez que los responsables del área de tesorería emitieron sus recomendaciones.

El marco de políticas y parámetros financieros guiará a los técnicos marcando la pauta para que elaboren un borrador del presupuesto que tenga mayor posibilidad de aceptación, equilibrando las partidas para que se cumpla con las metas plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal y en el Plan Operativo Anual.

También es importante fijar montos o rangos de techos financieros para cada unidad presupuestaria, a fin de evitar que cada una de ellas, de manera discrecional, programe y solicite recursos que pudieran afectar al resto de la administración municipal.

Por otra parte, es muy importante definir reglas claras para los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS, como se le llaman en algunos Estados del país) y que se agrupan, como su nombre lo indica, en el rubro de deudas. Un mal vicio de esto es que normalmente se “navega” con ellos en el siguiente período fiscal sin ser cubiertas de inmediato, y en algunas ocasiones permanecen por períodos largos en los balances.

Las ADEFAS además generan pérdida de información ya que desligan el monto de deuda con relación al área municipal que los generó, ocasionando poca transparencia en el origen y destino de recursos. Por otro lado y para cumplir con el mandato de tener un presupuesto balanceado y que no dificulte la planeación financiera, las ADEFAS deberán estar cubiertas al final del período con la provisión correspondiente en activos en bancos.

La elaboración de un manual donde se establezcan las directrices, formatos, tiempos, responsables, políticas y parámetros financieros, da validez al ejercicio presupuestal en el tiempo.

Finalmente hay que mencionar que la revisión de las legislaciones estatal y federal que se relaciona con el presupuesto es relevante, ya que estas cambian regularmente y tienen influencia directa en el ejercicio presupuestal de los municipios.

Ejemplos

Política: cada mes deberá ser ahorrado un porcentaje y/o cantidad de los ingresos propios para asegurar el pago completo de los aguinaldos.

Política: entregar a los responsables de área un reporte del estado de su presupuesto asignado dentro de los primeros cinco días hábiles del mes.

Política: en cumplimiento del artículo 126 Constitucional que señala que “no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior”, cualquier ajuste o modificación al presupuesto requerirá de la autorización del Cabildo y se deberá indicar a qué rubro se le quitará dicho monto, no alterando el balance presupuestal en el momento en que se hace dicha modificación o ajuste.

Política: la reducción de las ADEFAS deberá contemplarse en el presupuesto, además tendrá que ser de orden meramente operativo.

Parámetro: incremento real anual del 1% de los fondos de provisiones para jubilados y pensionados.

Parámetro: la morosidad en el pago del impuesto predial no deberá superar el 20% en ningún año, y se implementarán las acciones necesarias para reducir dicha morosidad en al menos 1% cada año hasta llegar a un nivel saludable del 3 al 7%.

3

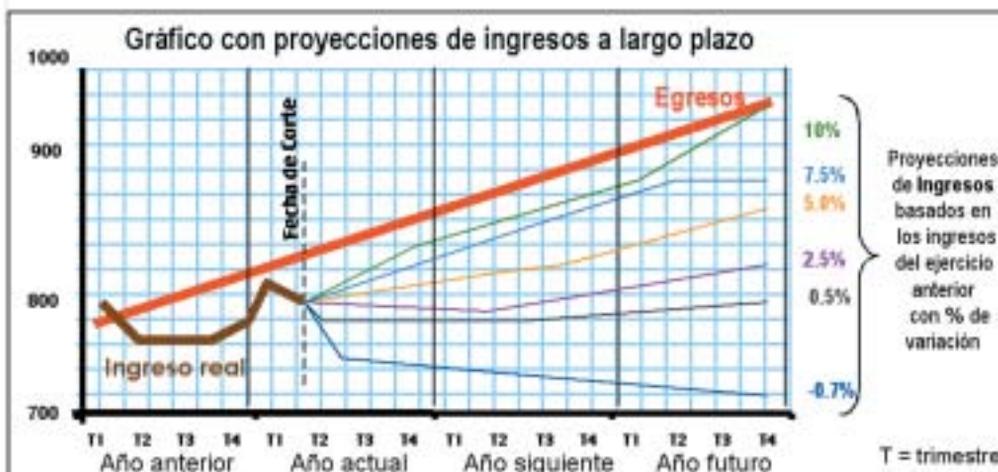
Estimar los ingresos y egresos a corto plazo y pronosticar las tendencias a mediano y largo plazo

Presupuestar es reconocer que los recursos disponibles son limitados. El límite es el monto total que se espera recibir y que podrá ser utilizado para cubrir gastos en el siguiente ejercicio. Sin una estimación de los ingresos, al menos hasta el fin del nuevo ejercicio, no hay base para plantear los egresos.

La base de la estimación es el monto de recaudación de los años anteriores, y el mes en que se recauda. Es importante considerar la nueva información, misma que puede afectar cómo se percibe el comportamiento de los ingresos. La tasa de crecimiento / decremento para cada uno de los rubros, debe ceñirse a lo que se considera realmente probable.

El ejercicio presupuestal relativo a los ingresos deberá ser calculado para los tres tipos tradicionales: ingresos propios, por participaciones y los fondos de aportaciones, además de los ingresos extraordinarios como lo son créditos, emisión de bonos, entre otros. Esto ayudará a evaluar el alcance de los proyectos a realizar y de las erogaciones por hacer (egresos), partiendo de las fuentes de financiamiento.

Lo más conveniente es estimar el cierre del año basado en el ritmo de consumo del año anterior y relacionarlo con varios escenarios de crecimiento, tanto egresos como ingresos. Lo más claro es un gráfico, como el siguiente:



Se sabe que las aportaciones y participaciones estatales y federales son factores no controlables, pero eso no debe ser limitante para construir varios escenarios y para definir los estimados de ingresos tanto a corto, como a mediano y a largo plazo.

En cuanto a los egresos, hay que recordar que la estimación de éstos por mes es vital para la programación del gasto corriente y la liquidez del Ayuntamiento.

Ejemplo

En el siguiente ejemplo se puede observar como una parte del presupuesto de ingresos a corto plazo ha sido descrita bajo el escenario B.

Presupuesto de Ingresos. Escenario "B": trayectoria de 5% de incremento (\$000s)

Rubro	Histórico		Actual	Actual Real				Proyección								Suma
	Dos Años Anteriores	Año Anterior	Estimado	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
Part. y Aport.	1350	1375	1395	205	645	264	117	38	28	19	5	25	7	5	7	1365
Impuestos	520	552	570	94	190	128	54	36	26	14	6	5	4	2	1	560
Der./Prod./Aprov	715	739	765	25	51	67	64	54	60	74	80	55	54	62	48	694
TOTAL	2585	2666	2730	324	886	459	235	128	114	107	91	85	65	69	56	2619

Del mismo modo, abajo se puede observar como una parte del presupuesto de egresos a corto plazo ha sido descrita en el documento aprobado por Cabildo.

Presupuesto de Egresos. Escenario "Original" (aprobado por Cabildo)

Actividad / Programa	Histórico		Actual	Actual Real				Proyección								Suma
	Dos Años Anteriores	Año Anterior	Estimado	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
Administración	343	360	371	22	26	30	33	33	41	48	41	30	22	19	26	371
Serv.Públicos	974	1022	1054	63	74	84	95	95	116	137	116	84	63	53	74	1054
Des.Urbano	178	183	193	12	14	15	17	17	21	25	21	15	12	10	14	193
Seg.Pública	638	670	690	42	48	55	62	62	76	90	76	55	42	34	48	690
Ser.Sociales	160	167	173	10	12	14	16	16	19	22	19	14	10	9	12	173
Inv. en Infra.	244	256	263	16	18	21	24	24	29	34	29	21	16	13	18	263
Ser.Deuda	45	47	49	0	0	0	0	0	0	0	0	49	0	0	0	49
TOTAL	2581	2710	2793	165	192	220	274	247	302	357	302	269	165	137	192	2793

De este análisis se puede preveer que, de no tomar medidas, existirá un sobre giro, ya que los egresos son mayores que los ingresos. Se requiere entonces de acciones para racionalizar gastos y poder terminar el ciclo con un presupuesto balanceado.



Informar en todo momento a todas las partes interesadas

Es frecuente que en la elaboración de un presupuesto se involucre a un reducido número de funcionarios y, lo que es peor, a sólo una parte del Cabildo. También pocas personas saben de la evolución del nivel de gastos y la tendencia de los mismos.

Bajo este enfoque, el presupuesto solo cubre las visiones de unos cuantos actores, lo que deja de lado ideas y aportaciones que pueden ser muy valiosas, principalmente a la hora de hacer recortes o ajustes para balancear el presupuesto sin afectar lo esencial de la gestión del gobierno. Así pues, el involucramiento y la comunicación en todo momento del proceso y en todo tiempo son básicos.

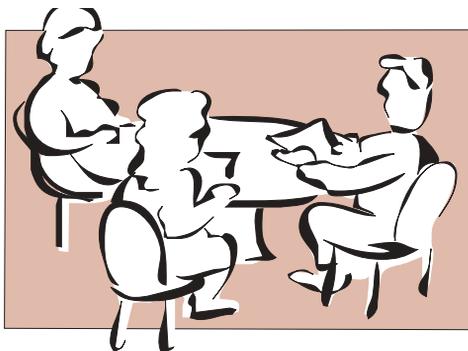
Un presupuesto que es elaborado con la colaboración y visión de todas las partes interesadas (Tesorería, Cabildo, departamentos y direcciones de área), tiene mayores posibilidades de que sea, primero defendido hacia el exterior (críticos y conocedores del tema) y después ejercido con un alto grado de compromiso y responsabilidad, debido a que las diferentes áreas y departamentos del gobierno municipal conocerán la realidad presupuestal, los techos financieros establecidos, el origen de los recursos, las políticas futuras y por consiguiente lo que se tiene para cada una de las áreas.

Así pues, es muy importante compartir y comunicar con los demás lo plasmado en el paso 3 para analizarlo y discutirlo en conjunto. La idea es que se comparta lo bueno y lo malo y que no sólo sea preocupación del presidente municipal, algunos regidores y de los encargados de las finanzas públicas.



El Cabildo, la Comisión de Hacienda o un representante de ésta, deberá ser informada de los avances alcanzados hasta el momento. La comunicación es un buen aliado que evitará malos entendidos, así como falsas expectativas sobre el presupuesto final.

En el manual del presupuesto deberá también quedar formalizada la obligación de mantener informadas a las partes interesadas sobre cualquier cambio que se haga a los proyectos del presupuesto.



Ejemplo

CICLO DE PARTICIPACIÓN AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

1. Se llevan a cabo reuniones por área para analizar sus metas y diseñar el marco de su respectivo presupuesto, así como visualizar el de las demás áreas.



2. Una vez definido el marco de presupuesto por área, los representantes de éstas se reúnen para intercambiar información en presencia del equipo técnico que elabora el presupuesto.



3. El equipo técnico del presupuesto analiza e incorpora aquellas sugerencias viables de los directivos. Se hacen los primeros ajustes.



4. Se informa a la Comisión de Hacienda sobre el estado del ejercicio de elaboración y se prepara para la captación de datos. Se retroalimenta a las áreas sobre los ajustes realizados. Se continúa el proceso.





5

Preparar y realizar el ejercicio de captación de datos

Un presupuesto elaborado con la participación de las partes involucradas y con datos precisos, tiene mayor probabilidad de ser respetado y consultado por sus ejecutores como un verdadero plan de acción y guía financiera (paso 4). De igual modo, un presupuesto hecho aisladamente y con datos no vigentes tiene altas probabilidades de ser visto como un simple documento informativo para el encargado de las finanzas municipales.

Captar los datos del ejercicio de presupuestación de todas las unidades presupuestales no es otra cosa que consolidar la información en un proyecto integrador que muestre los alcances generales en términos financieros y programáticos.

De no existir normas y políticas contables reconocidas y un marco legal completo sobre las mismas, estas deberán ser elaboradas en colaboración con expertos para que sean aprobadas por el Cabildo.

Por lo tanto, el sistema que se implemente para ello (y que no necesariamente tiene que ser complejo debido a que hay métodos de contabilidad claros y sencillos para manejar los datos) deberá permitir la consolidación y desagregación a la vez de los programas propuestos, sus metas y los recursos presupuestados, a efecto de evaluar su viabilidad.

Los datos deben ser fáciles de recolectar y de actualizar, deben estar completos, deben ser oportunos, exactos, prácticos y consistentes en el tiempo. Su costo de obtención debe ser razonable.

Dado lo anterior, es importante entonces establecer un sistema para la captura, recopilación, análisis y reporte de los datos financieros de cada área operativa del gobierno local. Realizar lo anterior implica ya haber compartido información con las partes interesadas.

Además, el formato de recopilación de la información (ya sea electrónico o por escrito) y el reporte deben ser lo más amigables posible y también deben ser actualizados constantemente. Es de vital importancia verificar que los datos que proporcionan las áreas sean acordes a lo que se pide en los reportes y, en caso de que no haya relación, informar del por qué es así.

Para esto, reuniones en el primer trimestre del año, donde se analice la experiencia del año anterior, generarían buenos resultados.

Para facilitar la participación de las partes, se recomienda preparar un calendario de todas las actividades del proceso de elaboración del presupuesto donde se explique el funcionamiento y operación del mismo.

Finalmente y para resguardar la calidad de los datos, se recomienda realizar eventos de instrucción e intercambio de información. No hay que olvidar que los buenos datos generan información que permiten hacer ajustes, tanto presentes como a futuro, a la operación general del gobierno local.

Ejemplo

1 Entre los datos a recopilar por cada área están los montos de compras a realizar, inversiones y gastos en gasolinas, papelería y sueldos; inflación prevista en productos o insumos; costos de mantenimiento; entre otros.

2 Es recomendable que se establezca un calendario general de actividades para el presupuesto (ver tabla de abajo) donde directores, subdirectores y jefes de departamento propongan dónde y cuándo se pueden realizar ajustes. Dentro de este calendario se establecen fechas para tratar el tema sobre la recolección y consolidación de datos e información.

CALENDARIO GENERAL DE ACTIVIDADES		
Contiene estimaciones de ingresos y egresos a fin de año.	<u>Entrega de reportes mensuales de egresos a cada Depto.</u>	mensual
	Revisión del Plan Anual Operativo (políticas y parámetros)	Junio 5 y 6
	Preparar Esquema General del Proyecto Presupuestal	Julio 10 al 17
Contiene políticas y parámetros ya fijados, formatos de reportes, fechas.	<u>Preparar y/o revisar el Manual de Presupuesto de Egresos</u>	Julio 17 al 27
	<u>Preparar y/o revisar el Material para Talleres Internos</u>	Julio 24 al 30
	Definir y/o revisar parámetros económicos	Agosto 2
	Formulación y elaboración del proyecto de Ley de Ingresos	Sept 4 y 5
	Realizar talleres con dependencias	Sept 7 al 10
En este punto se preparan los formatos (electrónicos o escritos) para la captura de datos.	<u>Recolectar y consolidar datos e Información</u>	Sept 28 al 30
	Elaborar el primer borrador	Oct 10 al 20
	Presentar el primer borrador	Oct 25
	Envío del proyecto de Ley de Ingresos al Congreso del Estado	Nov 8
	Comparecen Secretarios ante Comité Interno de Elaboración	Nov 11 al 13
	Ajustes y presentación del segundo borrador	Nov 15 al 19
	Audiencia pública, intercambio de opiniones con ciudadanía	Nov 22
	Ajustes y presentación del borrador final	Nov 23 al 30
	Presentación final al Comité Interno de Elaboración	Dic. 3
	Presentación a la Comisión de Hacienda para su revisión	Dic 8
	Presentación al Pleno del Cabildo para su aprobación	Dic 15
Posteriormente, se fijan fechas donde las distintas áreas utilizarán los formatos antes diseñados para capturar datos.	Publicación y difusión del presupuesto final, así como de su ejercicio	mensual

Nota: las fechas descritas son a manera de ejemplo, aunque se recomienda que la elaboración del presupuesto inicie por lo menos 6 meses antes de la fecha definida para su aprobación.

La entrega de reportes mensuales de egresos e ingresos, permite hacer un monitoreo constante en el tiempo sobre los movimientos financieros.

A green arrow pointing to the left is positioned above a large orange number '6'. The background is a dark green square.

Preparar el primer borrador comparando gastos con ingresos

Este paso es la consecuencia de la captación de los datos por cada una de las unidades presupuestarias. Es decir, al consolidar los datos se conforma un borrador general, donde se deberá definir el qué, el quién y el cuánto.

Así pues, el primer borrador es uno de los elementos más importantes en el ejercicio de formulación del presupuesto. Esta actividad permite que todos los involucrados vean cómo se compara lo que se está demandando contra los recursos disponibles para el ejercicio presupuestal, poniendo en claro la situación que se enfrenta, y facilita el diálogo sobre cómo atender las demandas dentro del marco de la razón.

El primer borrador debe ser visto como el primer acotamiento al debate sobre cómo racionalizar los ingresos del próximo año, mismos que fueron claramente identificados con anterioridad. Lo que cada parte interesada requiere ahora puede ser ponderada en términos de las limitaciones de los recursos y el costo a otros programas y servicios.



Este primer borrador puede servir como filtro para eliminar presupuestos excesivos solicitados por los directores y ubicar en la realidad las negociaciones con respecto a la disposición de recursos. Asociar la demanda de fondos a parámetros de desempeño, basados en el paso 1 y 2, puede ayudar también a mediar las exigencias y, de paso, medir resultados.

El primer borrador deberá incluir todos los conceptos o programas para los cuales se solicitan recursos, así como aquellas partidas que sean necesarias presupuestar. Es muy importante que los registros en el presupuesto queden debidamente plasmados, indicándose que área ejercerá dicho gasto. Esto evitará que se pierdan los vínculos ingreso-egreso, lo que facilitará el manejo de las finanzas.

Es indispensable pues, que en el primer borrador se elabore un cuadro comparativo de egresos e ingresos para el ejercicio presupuestal, y visualizar así el ejercicio. A continuación se presentan algunas sugerencias para la elaboración del primer borrador *:

a.- Considerar las recomendaciones y quejas sobre los servicios municipales. Si estas son debidamente organizadas y categorizadas pueden influenciar a los tomadores de decisiones para destinar recursos a ciertos programas.

b.- Considerar lo que otras dependencias estatales o federales están haciendo para evitar duplicidad de inversiones o acciones.

c.- En los municipios grandes se pueden considerar los temas o la problemática que está recibiendo mucha cobertura o atención de la prensa. Y en los medianos y pequeños, el resultado de las asambleas o reuniones comunitarias. Estos canales de expresión ciudadana también merecen atención de las autoridades para elaborar el presupuesto.

d.- Considerar todos los datos históricos disponibles que se tengan, así como los censos económicos más recientes.

*Obtenido de: Little Budget Book, by Len Wood. Ed. Training Shoppe. Second Edition. 2000.

Ejemplo

Se recomienda el uso de diagramas o gráficas para ilustrar lo que dicen los números.





Balancear gastos con ingresos y preparar el segundo borrador

El segundo borrador refleja el resultado del debate interno sobre cómo racionalizar los recursos disponibles para el año entrante. Es una propuesta técnica que todavía necesitará ser revisada externamente, pero por ser el punto de partida para el debate con las demás áreas, debe servir como guía y marco de referencia.



Así pues, el segundo borrador debe balancear egresos e ingresos y responder a la mayoría de las necesidades adecuadamente, dentro de los límites financieros y de la capacidad institucional.

Adicionalmente, el segundo borrador debe ser congruente con el plan de racionalización de recursos y atender debidamente todas las metas y políticas previamente establecidas; además, debe ser claro y entendible para cualquier lector.

Las áreas más afectadas con el balanceo de ingresos y egresos siempre mostrarán renuencias por los recortes realizados, pero se les deberá hacer comprender el por qué de dichos ajustes (mayor demanda ciudadana por otros servicios, nuevas prioridades del Cabildo, alta inversión de otras agencias estatales o federales en dichos campos de acción, etcétera).

Estas áreas afectadas deberán analizar nuevamente lo definido en los pasos 1 y 2, y buscar entonces hacer los ajustes necesarios que permitan alcanzar al máximo sus objetivos en los siguientes ciclos.



En esta etapa, el trabajo es arduo para los funcionarios que se encargan de afinar el presupuesto. Ellos deben tener la capacidad suficiente para emplearse al máximo y sacar adelante un presupuesto equilibrado, realista, basado en datos e información valiosa (no en corazonadas) y sobre todo que cumpla con los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo, así como en el Plan Operativo Anual. Así mismo, deberá explicarse claramente el costo de cada alternativa de presupuesto que se haya elaborado.

Para arribar a ello es necesario que analicen, junto con los respectivos responsables de área, hasta las cosas más mínimas dentro de todo el engranaje gubernamental y ver si existen otras mejores formas de hacer el trabajo.

Ejemplo

RUBRO / PROGRAMA	Monto \$,000s
Existencias	251
<i>Ingresos</i>	
Impuestos	1,683
Derechos, Productos y Aprovechamientos	3,426
Participaciones y Aportaciones Federales	14,041
Subtotal	19,401
 <i>Egresos</i>	
Administración	1,701
Servicios Públicos	6,803
Desarrollo Urbano	378
Seguridad Pública	2,568
Servicios Sociales	2,927
Inversión en Infraestructura	3,692
Fondos y Contingencias	576
Servicio a Deuda	756
Subtotal	19,401
Balance	0

8



Informar al Cabildo, publicar y deliberar el segundo borrador

El gobierno, como un ente de la sociedad, no puede operar sostenidamente aislado, ya que cualquier acción que realice o cualquier decisión que tome afectará directa o indirectamente el desarrollo de toda una comunidad. En otras palabras, cualquier cosa que haga es de interés público.



Dentro de la nueva relación entre gobierno-ciudadano, se están gestando nuevos elementos que contribuyen a un mejor entendimiento de los roles de cada parte. Un nuevo elemento, y además importantísimo, es el de la rendición de cuentas.

La revisión externa y pública del segundo borrador es una oportunidad para comprobar su futura aceptación y adecuarlo a las demandas de la sociedad. También es una forma de transparentar la administración y con ello, atenuar las expectativas de los ciudadanos.

Al comunicar el proyecto de presupuesto al Cabildo y al publicarlo para la ciudadanía en tableros de información, periódicos locales, Internet, gaceta o cualquier otro medio, el Ejecutivo informa los límites de los recursos y el porqué y cómo de lo que se intenta hacer, de acuerdo a los escenarios, en el nuevo año fiscal.

Es importante que la ciudadanía participe en el proceso de presupuesto total y no únicamente en la parte relacionada con la inversión pública (Ramo 33 y/o del Coplademun). Esto le da solidez y confianza al gobierno municipal ante la sociedad y ésta conoce del destino de los recursos públicos.

Este paso de revisión pública da mayor legitimidad al presupuesto y permite al Ayuntamiento precisar la demanda y el nivel de corresponsabilidad al cual está dispuesto a comprometerse con el ciudadano. Si el paso 1 y 2 fueron debidamente realizados, entonces el Cabildo y la ciudadanía “comprarán” el presupuesto y entenderán las limitaciones.

Los presupuestos bien elaborados e instrumentados impactan positivamente en la operatividad de las instituciones, y en la búsqueda de una mejor calidad de vida para el ciudadano, así como colateralmente en su patrimonio al generar mejores previsiones para el futuro del municipio.

Por otra parte, quizá la ciudadanía no participe muy activamente en esta etapa del presupuesto, pero esto no debe desalentar a las autoridades para dejar de hacerlo. Tampoco se trata de hacer un consenso, mismo que debió haber sido realizado en el paso 1. Aquí simplemente se trata de informar al ciudadano y adquirir aquellas propuestas que ayuden a generar un mejor presupuesto.

Ejemplo

Foros especiales de consulta, reuniones con los comités de vecinos, reuniones del Coplademun, entre otros, son buenos espacios donde la administración municipal puede dar a conocer el segundo borrador del presupuesto e iniciar un ejercicio de retroalimentación con los ciudadanos, informándoles el porqué de tal o cuál decisión con respecto al presupuesto.

Abajo una tabla que clasifica el nivel de participación ciudadana en la revisión de un presupuesto.

NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REVISIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL				
	Alto	Mediano	Bajo	Mínimo ó Nulo
Se difunde el Presupuesto ya aprobado	✓	✓	✓	✓
Se presenta la propuesta de presupuesto en Sesión Pública de Cabildo	✓	✓	✓	
Es público el status del ejercicio del presupuesto	✓	✓		
Se hace público el ejercicio de elaboración del presupuesto	✓	✓		
Todo el proceso de elaboración del presupuesto es público. Hay ciudadanos participando desde el inicio.	✓			
Se presenta la propuesta de presupuesto <u>sólo</u> a Cabildo				✓

Un presupuesto siempre debe ser hecho con los parámetros que la ciudadanía, el Cabildo y las autoridades, todas en su conjunto, establezcan.

9



Asimilar los aportes de las deliberaciones y preparar la versión final del presupuesto



La versión final del presupuesto es una síntesis de las consideraciones técnicas y sociales. Es a la vez un plan y un pacto de racionalización de recursos financieros entre todas las partes interesadas (técnicos, administradores y ciudadanos).

También es un archivo histórico que asistirá a futuras administraciones, permitiendo dar continuidad a los esfuerzos previamente realizados.

En esta etapa, y una vez que se dio ya la participación ciudadana (lo que habla de un gobierno incluyente y transparente), se analizan nuevamente las recomendaciones obtenidas entre los responsables de la elaboración del presupuesto. Cabe mencionar que para realizar este análisis se puede conformar un comité especial conformado por algunos miembros del Cabildo, el Presidente Municipal y algunos funcionarios de la administración.

Posteriormente, esta versión se presenta ante el Cabildo para sus comentarios y para preparar la versión definitiva que será finalmente aprobada.

La explicación a la máxima autoridad local (Cabildo) sobre todo el proceso de elaboración del presupuesto y el resultado final obtenido, es una actividad que se tiene y debe realizar sin cortapisas y sin ocultamientos. El secretismo tarde o temprano cobra sus facturas.

De no ser aprobado el presupuesto, entonces implica que se haga un ejercicio sobre el replanteamiento de los pasos 1 y 2 y su contenido, así como volver a revisar paso por paso lo hasta aquí elaborado.

Algunas preguntas que ayudarían a asimilar los aportes de las deliberaciones y a terminar de preparar la versión final del presupuesto son las siguientes*:

- a) ¿Cómo ven el presupuesto los tomadores de decisiones (Cabildo)?
- b) ¿Está basado en la realidad?
- c) ¿Qué tipo de presupuestos son reconocidos y cuales castigados?
- d) ¿Qué pasaría si al final no se ejercen todos los recursos?
- e) ¿Qué es más importante; mantener un presupuesto sano o alcanzar los objetivos en este año?

*Obtenido de: Little Budget Book, by Len Wood. Ed. Training Shoppe. Second Edition. 2000.

Ejemplo

PLAN FINANCIERO ANUAL : ENERO-DICIEMBRE AÑO SIGUIENTE

RUBRO / PROGRAMA	Año		
	Anterior	Curso	Proyectado
Existencias	-79	-100	251
Ingresos			
Impuestos	1,556	1,618	1,683
Derechos, Productos y Aprovechamientos	3,168	3,796	3,426
Participaciones y Aportaciones Federales	12,982	13,501	13,790
Subtotal	17,626	18,816	19,150
Egresos			
Administración	1,595	1,671	1,701
Servicios Públicos	6,381	6,683	6,803
Desarrollo Urbano	355	317	378
Seguridad Pública	2,127	2,228	2,268
Servicios Sociales	2,808	2,927	2,826
Inversión en Infraestructura	383	415	576
Fondos y Contingencias	3,368	3,528	3,842
Servicio a Deuda	709	743	756
Subtotal	17,726	18,566	19,150
Balance	-100	251	0

Todos los posibles ajustes al presupuesto permiten poner a punto a la maquinaria gubernamental...o si son mal hechos, desafinarla.

10



Publicar la versión final y empezar a monitorear el desempeño

Con la aprobación final del presupuesto inicia el ejercicio de su ejecución y seguimiento. Para ejercer un buen cumplimiento a lo anterior y tener una mayor transparencia en este proceso, se recomienda emitir un reporte mensual a las áreas operativas y emitir también un reporte trimestral que divulgue la trayectoria y variaciones al final del año.

Además también es conveniente su publicación en detalle, como lo marca la ley, haciéndolo accesible al público a través de periódicos locales, gacetas o Internet. Sin embargo, ir más allá de lo que señala la ley, desglosando al máximo y publicando obligadamente la ejecución del presupuesto, marcará un referente que brindará una mayor legitimidad a las acciones del gobierno en turno.

Por otra parte, el monitoreo mensual y la elaboración de las proyecciones de los meses por venir dentro del año fiscal son tareas que tienen que ser realizadas constantemente. Es importante revisar los procedimientos de recopilación de la información, identificar los puntos débiles en la cadena humana de colección de datos, establecer un buen sistema de retroalimentación con los usuarios del presupuesto, escuchar las voces ciudadanas (quejas, artículos periodísticos, etcétera), generar indicadores y dar seguimiento oportuno y permanente a todo el proceso.

La formación de Consejos Ciudadanos (mediante convocatoria pública y abierta, y elegidos por perfil, no por sus relaciones políticas) que participen en la vigilancia del ejercicio del presupuesto y en la formulación del presupuesto del siguiente período, es un excelente mecanismo para la rendición de cuentas y una oportunidad de captar visiones diferentes que enriquecen los procesos. Todo esto además de validar el ejercicio.

Resumiendo algunos de los puntos claves del proceso tenemos: a) pensar a largo plazo; b) diseñar procedimientos y formatos amigables para la recolección y el reporte de los datos; c) divulgar ampliamente los resultados que se vayan obteniendo; d) institucionalizar los procesos (hacer cultura presupuestal); e) medir el desempeño financiero de las áreas; f) no esperar milagros y g) ser constantes en el tiempo.

La elaboración de un presupuesto no concluye con la ejecución del paso 10. Su elaboración es un ejercicio cíclico fundamental que requiere replantear nuevamente el paso 1 y así sucesivamente hasta lograr lo buscado por los gobiernos locales: mejorar día a día la calidad de vida de los ciudadanos.

Ejemplo

REPORTE DE DESEMPEÑO PRESUPUESTAL: AÑO FISCAL "x"						
	Acumulado al Mes			Anual		
	Real	Programado	Variación %	Proyectado	Programado	Variación %
INGRESOS						
Existencias	205,972	251,120	-18%	205,972	251,120	-18%
Impuestos	1,098,634	1,025,874	7%	1,726,452	1,883,331	3%
Derechos	1,756,423	1,796,431	-2%	2,311,024	2,176,067	6%
Productos	246,986	245,725	1%	486,724	481,379	1%
Aprovechamientos	357,964	387,964	-8%	684,981	687,954	-3%
Participaciones	3,148,764	3,079,642	2%	8,435,418	8,754,632	-4%
Aport. Fed.	2,050,456	2,178,643	-6%	5,215,649	5,286,244	-1%
Rendimientos	38,657	39,476	-2%	78,184	80,754	-3%
TOTAL	8,903,856	9,004,875	-1%	19,124,404	19,401,481	-1%
EGRESOS						
Cabildo y Dirección	502,579	398,462	26%	1,165,104	1,017,766	14%
Adm. Delegaciones	247,965	254,678	-3%	550,492	584,962	-6%
Des. Económico	59,745	56,479	6%	87,437	98,653	-11%
Des. Urbano	185,497	187,945	-1%	397,127	378,137	5%
Alumbrado Pub.	1,289,571	1,157,946	11%	2,267,430	2,157,967	5%
Limpia	1,324,947	1,346,723	-2%	3,205,467	3,363,271	-5%
Mto. Infraestructura	581,984	578,942	1%	1,145,037	1,281,849	-11%
Serv. Sociales	1,539,027	1,387,640	11%	3,125,610	2,926,765	7%
Seguridad Publ.	1,310,708	1,278,642	3%	2,614,816	2,568,278	2%
Inversiones	940,304	978,948	-4%	3,814,205	3,691,895	3%
Deuda	145,724	145,794	0%	740,082	755,945	-2%
Fondos y Cont.	212,718	267,509	-20%	565,004	575,993	-2%
TOTAL	8,340,769	8,039,706	4%	19,677,811	19,401,481	1%
BALANCE	563,087	965,169		-553,407	0	

Nota: el presente ejemplo busca reflejar lo que pudiera ser la presentación de un presupuesto por programa.

La guía **10 Pasos para Elaborar y Operar un Presupuesto en los Gobiernos Municipales** es una publicación conjunta de la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano y de la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados (ICMA, por sus siglas en inglés), sede México y contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

OBSERVACIONES

- Los números que aparecen en los ejemplos son sólo para ilustrar y no corresponden a ningún caso en particular. Se presentan para complementar la explicación.

- La presente guía representa la operación hacia donde se recomienda deben ir los procesos presupuestales. Su aplicación se debe adecuar y ponderar a los criterios y condiciones que prevalecen en el Ayuntamiento, aunque se advierte que eliminar pasos afectaría el proceso, la precisión, el consenso del mismo y la transparencia, ya sea hacia adentro de la institución o hacia los ciudadanos.

*Este documento lo puede consultar en la Red en la dirección:
www.icma.org/mexico*

Coordinación: ICMA-México
Octavio E. Chávez
Oscar Rodríguez

Coordinación Editorial:
ICMA-México
Jaime Villasana

Colaboración:
Susana Martínez
Takeshi Tanaka

Revisión/Promoción:
AALMAC
AMMAC
FENAMM

Agradecimiento Especial:
INDETEC

Agradecimientos:
A todos los funcionarios y expertos que con sus valiosos comentarios contribuyeron a enriquecer el presente documento.

Agosto del 2003
Tiraje versión impresa:
10,000 ejemplares

Nota: el programa de ICMA en México es patrocinado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el acuerdo cooperativo No. 523-A-00-97-00008-00. Las opiniones expresadas en este documento son aquellas de sus autores y no necesariamente reflejan las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.



Asociación de Autoridades
Locales de México A.C.



Federación Nacional de
Municipios de México, A.C.



USAID
The U.S. Agency for International Development

