

LA PROGRAMACIÓN MUNICIPAL

1. LA PROGRAMACIÓN MUNICIPAL

1.1. Definición.

Es una actividad de carácter administrativo que se deriva del proceso de planeación y tiene por objeto preparar y ordenar las actividades que realizan las diversas unidades de la administración municipal, tomando en cuenta el tiempo, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros disponibles. De esta actividad resultan los programas que incluyen los calendarios de ejecución de trabajos y de aplicación de recursos.

La programación ayuda a obtener mejores resultados en la selección y cumplimiento de los objetivos, ya que permite identificar las necesidades del gobierno y la administración municipal, estableciendo un orden para su atención.

La programación municipal es, consecuentemente, la presentación detallada de las acciones que el gobierno municipal, a través de sus unidades administrativas, pretende llevar a cabo durante un tiempo determinado, vinculándolas a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.

1.2. Importancia.

La programación es una herramienta muy importante que deberán utilizar las unidades administrativas municipales para cumplir con los objetivos propuestos por los planes municipales, aprovechando al máximo el dinero, materiales, equipo y recursos humanos disponibles.

Mediante la programación se puede organizar mejor el trabajo; asimismo, durante su realización se tienen puntos de comparación entre lo previsto y lo ejecutado, pudiéndose identificar las fallas y tomar las medidas correctivas para su mejor cumplimiento.

La programación sirve para tener una visión clara de todos los aspectos que se deberán considerar para realizar una serie de actividades y para la formulación del presupuesto de egresos municipales.

De esta manera, la programación permitirá al gobierno municipal:

- Determinar, en base a las necesidades existentes, las actividades del ayuntamiento para un período determinado.
- Definir específicamente las acciones, obras y servicios necesarios para el período que se va a programar.
- Organizar, priorizar y evaluar las acciones, obras y servicios conforme a los objetivos establecidos, para determinar las necesidades más urgentes.
- Indicar el nivel de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, que realizará o apoyará las acciones, obras y servicios programados.

- Hacer responsables a los funcionarios municipales en la formulación de los estudios preliminares y en la realización, supervisión y control de las acciones, obras y servicios programados.
- Calcular el costo de las acciones, obras y servicios que se programen.
- Hacer la asignación de recursos financieros en forma adecuada y racional.
- Incorporar a la comunidad en la realización de los programas, señalando su responsabilidad.

1.3. Características

La programación municipal obedece a las siguientes características:

Es integral, dado que abarca a todas y cada una de las dependencias y unidades administrativas del municipio.

Es permanente, porque las actividades siempre deberán programarse para tener un orden y una racional asignación de recursos.

Responde al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los planes municipales.

Es flexible, ya que se puede adecuar a las circunstancias en el momento que se desee.

Es ordenada, ya que establece las acciones, obras y servicios a realizar y sus requerimientos de recursos humanos, materiales y financieros.

Es participativa, porque permite la integración de la comunidad en la ejecución directa de los programas.

2. LOS PROGRAMAS MUNICIPALES

Son documentos de trabajo mediante los cuales se concretizan los objetivos establecidos en los planes municipales. En su contenido comprenden un conjunto ordenado e interrelacionado de actividades y metas para atender las necesidades sentidas en el municipio, ya sea en el funcionamiento administrativo, en la prestación de servicios públicos, en la realización de obras públicas o en la promoción del desarrollo económico municipal.

En este sentido, los programas deben estar basados en los planes municipales; en ellos se determinan aquellas actividades encaminadas a cumplir los objetivos contenidos en el plan, mediante un adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles y atendiendo a las prioridades establecidas en el plan.

Por ejemplo:

- Programa de servicios públicos,
- Programa de construcción de escuelas,
- Programa de educación,
- Programa de capacitación,

- Programa de protección civil,
- Programa de seguridad pública,
- Programa de mejoramiento del ambiente,
- Programa de organización municipal,
- Programa de reglamentación,
- Programa de participación ciudadana.

En el caso de que no existan planes municipales los programas podrán elaborarse para ordenar las diversas actividades que realiza la administración municipal, aprovechando de la mejor manera el dinero disponible, los materiales, equipos y herramientas y los recursos humanos.

Para tener una visión general de los programas municipales podemos señalar que contienen:

- Los objetivos a alcanzar;
- Los proyectos, actividades y tareas;
- El costo total del programa;
- El tiempo estimado para su realización;
- Las unidades administrativas o funcionario responsable de la ejecución y control del programa.

Los programas, dependiendo de su naturaleza, se componen de: subprogramas, proyectos, actividades, obras y tareas. *(En anexos observar cuadro 1, 2, y 3.)*

2.1. Subprograma

Es una parte del programa que persigue los objetivos y metas específicas del mismo; también se puede definir como una subdivisión de un programa destinado a facilitar la ejecución de un trabajo determinado, mediante acciones concretas que realizan las dependencias municipales.

La clasificación de programas en subprogramas se utiliza para identificar una materia específica del mismo.

Ejemplo: En un programa de servicios públicos existen, entre otros:

- Subprograma de agua potable y alcantarillado,
- Subprograma de limpia,
- Subprograma de mercados y centrales de abasto,
- Subprograma de rastros,
- Subprograma de alumbrado público,

- Subprograma de guarniciones y banquetas,
- Subprograma de parques y jardines,
- Subprograma de panteones, etc.

2.2. Proyectos

Comprenden un conjunto de acciones para la ejecución de un programa o subprograma determinado. Define responsabilidades y plazos; establece las metas y los medios de evaluación; considera los recursos materiales y financieros necesarios en la ejecución del programa, con la finalidad de cumplir un objetivo determinado.

En el proyecto se definen los recursos que, una vez costeados, se integran en el presupuesto de egresos.

Ejemplo: El subprograma de agua potable y alcantarillado comprende, entre otro:

- Proyecto de ampliación de redes secundarias,
- Proyecto de construcción y operación hidráulica.

2.3. Actividades

Representan la parte más pequeña de las acciones que se llevan a cabo para cumplir los proyectos de un programa o subprograma; consisten en la ejecución de ciertos trabajos en fechas previamente establecidas, a cargo de una unidad responsable, mediante la utilización de recursos humanos, materiales y financieros. En el cumplimiento de las actividades es donde se puede verificar el desempeño de las personas que tienen su responsabilidad en la ejecución de los proyectos.

Continuando con el ejemplo citado anteriormente, las actividades del proyecto de construcción y operación hidráulica serían, por citar algunas:

- Instalación de redes de suministro - Mantenimiento de atarjeas.

2.4. Obras

Representan una parte o etapa en la ejecución de un proyecto. Ejemplos de obras:

- Una escuela, - Un camino, - Un centro de salud, - Una plaza pública

2.5. Tareas

Consisten en la operación específica de las fases necesarias para realizar una obra, ejemplos:

- Nivelación de suelo,
- Cimentación,
- Bardado,

- Instalación de energía eléctrica.

3. CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS

Los programas municipales pueden ser de naturaleza distinta, dependiendo del aspecto o función específica que se quiera atender. Así, tenemos que existen programas de operación y programas de inversión.

3.1. Programas de Operación.

Conocidos también como programas de funcionamiento. Son aquellos que se elaboran con el fin de dar un mejor cumplimiento a las tareas y atribuciones de la administración municipal. Las metas de estos programas se miden en relación de su resultado final. Estos programas se integran por actividades y tareas.

Son programas de operación los siguientes:

- Acción cívica y ciudadana,
- Seguridad pública,
- Elaboración y aplicación de reglamentos,
- Servicios públicos,
- Educación,
- Capacitación de personal,
- Salud pública
- Remuneración al personal.
- Asistencia social,
-

3.2. Programas de Inversión

Son aquellos programas cuya ejecución permite aumentar la capacidad de respuesta del gobierno municipal ante las necesidades sentidas de la comunidad. Generalmente, tienen como meta la realización de una obra pública y acciones encaminadas a la promoción del desarrollo económico municipal. Se componen de proyectos, obras y actividades.

Entre los programas de inversión se encuentran:

- Caminos vecinales,
- Caminos rurales,
- Vivienda,
- Empresas paramunicipales,
- Fomento agropecuario,
- Fomento pesquero,

- Construcción y reparación de escuelas,

- Desarrollo turístico,

4. BASES PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS

Como se había mencionado anteriormente, la elaboración de programas debe responder al logro de los objetivos establecidos en los planes municipales y estar adecuados a la estructura administrativa del municipio, tomando en cuenta que su duración no exceda el período de gestión del ayuntamiento, para tal fin, es necesario que desde un principio se definan los responsables de elaborarlos, los recursos mínimos que se requieren y la información básica necesaria para su integración.

4.1. Responsables Directos.

Los responsables directos de la integración de programas son el ayuntamiento y los funcionarios municipales. El ayuntamiento, como órgano máximo del gobierno y de la administración municipal, deberá establecer los objetivos y lineamientos generales para la elaboración de los programas, por su parte, los funcionarios serán los encargados de elaborarlos, dependiendo de su área de actividad.

4.2. Recursos Mínimos

Resulta lógico pensar que sin recursos el ayuntamiento no podrá alcanzar sus objetivos institucionales. Por esta razón, toda vez que se quieran elaborar programas se deberá tener muy presente cuáles son los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros mínimos que se requieren en su realización y saber qué posibilidades tiene el ayuntamiento para conseguir lo que haga falta.

De esta manera, se puede lograr una relación adecuada entre los objetivos que se quieren alcanzar y los recursos que se tienen para ello.

Un adecuado uso de los recursos conducirá siempre al logro de los resultados deseados.

4.3. Información Básica

Uno de los pilares fundamentales en que se basa la elaboración de programas lo constituye la información básica sobre el municipio.

Este elemento permite determinar las necesidades y demandas de la población que requieren ser atendidas por el ayuntamiento. Esto es, conocer qué servicios públicos deben prestarse a la población que no cuenten con ellos, o teniéndolos, requieren ser mejorados; también ayuda a identificar cuáles son las obras públicas urgentes para la comunidad.

La información también permite reorientar el funcionamiento de las unidades administrativas para hacerlas más eficientes en el cumplimiento de sus actividades.

Las autoridades, al inicio de su gestión, deberán informarse acerca de los programas y proyectos inconclusos para que, de acuerdo a su importancia, se determinen o se incorporen a los nuevos programas.

Es necesario que las autoridades municipales cuenten con información referente a las dependencias u organismos del gobierno estatal o federal que proporcionan ayuda a los municipios, para que, en caso de que los recursos del municipio sean insuficientes, les soliciten su apoyo.

5. ELABORACIÓN DE PROGRAMAS

Para elaborar los programas municipales se deben conocer las necesidades del municipio, definir los objetivos, las acciones y establecer las metas, haciendo una asignación de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros existentes.

Las necesidades se pueden determinar partiendo de la identificación de los servicios a proporcionar o mejorar, y consultando a la comunidad para tomar en cuenta sus demandas más apremiantes. En base a este proceso se procede a señalar los objetivos.

5.1 Definición de Objetivos

Un objetivo es una finalidad, cosa o acción susceptible de ser medida en calidad o en cantidad, que permite orientar nuestros esfuerzos para satisfacer una necesidad. Definir objetivos consiste en establecer lo que se quiere alcanzar; ello ayuda a tener bien claro que las acciones a realizar estarán encaminadas a lograr algo.

Por ejemplo:

- Proporcionar el servicio de agua potable,
- Construir el mercado,
- Mejorar el servicio de limpia.

5.2 Establecimiento de Metas

Las metas representan los productos o resultados que se quieren lograr con la ejecución de un programa. Para establecer las metas se deberán precisar los bienes y servicios que se producirán, para que pueda compararse lo alcanzado con lo programado.

La meta se caracteriza por lo siguiente:

- Específica una unidad que identifica los bienes o servicios producidos,
- Es cuantificable,
- Es calendarizable,
- Es verificable.

En otras palabras, las metas representan la parte visible de los programas, ya que identifican las acciones realizadas en las fechas previstas.

Las unidades que se utilizan en la medición de las metas son de naturaleza distinta, ya sea por volumen de trabajo, por producto final o por realizaciones.

El volumen de trabajo representa las acciones internas que desarrollarán las unidades administrativas municipales o los equipos de trabajo en el cumplimiento de los programas, por ejemplo: número de obras o servicios programados.

El producto final refleja los resultados de la actividad, por ejemplo: número de habitantes beneficiados, cantidad de demandas atendidas, etc.

Por su parte, las realizaciones implican el logro de los objetivos establecidos. Ejemplo: aumento en la calidad de vida, incremento de los ingresos del municipio, etc.

5.3 Determinación de Actividades

El programa municipal comprende todas las actividades que se realizarán en el logro de los objetivos propuestos durante un tiempo determinado.

Las actividades deberán establecerse con mucho cuidado para que se realicen de manera ordenada, ya que de una actividad depende la siguiente y, cuando no se cumplan totalmente, pueden ocasionar fallas en el resultado final o bien impedir su continuación.

5.4 Asignación de Recursos

Una vez definidas las actividades debe hacerse una asignación de los recursos disponibles, considerando cuántos de esos recursos se van a necesitar para cada una de ellas; es decir, cuánto personal y de qué especialidad, qué tipo de recursos materiales y equipo, así como los recursos financieros existentes. El costo de los recursos se incorporará al presupuesto de egresos municipales.

5.5 Aprobación de Programas.

Para que un programa municipal se lleve a cabo se requiere forzosamente que lo sancione el ayuntamiento, a efecto de que se responsabilice de su aprobación.

Las decisiones de elaborar los programas municipales le corresponde al ayuntamiento, quien gira instrucciones a los funcionarios para que preparen los programas de acuerdo a las necesidades manifiestas o a las demandas de la comunidad.

El ayuntamiento deberá hacer una revisión minuciosa de los programas y los requerimientos a utilizar, a efecto de vigilar que no exista un dispendio de recursos.

Los programas se aprobarán en sesión de cabildo y los regidores serán responsables de vigilar el cumplimiento de los mismos, de acuerdo al área que corresponda su comisión.

Una vez integrados, los programas se deberán enviar a la tesorería municipal, para el ejercicio presupuestal, y al órgano responsable del control de gestión, para su seguimiento, evaluación y control.

6. EJECUCIÓN DE PROGRAMAS

En la fase de ejecución los funcionarios municipales deben efectuar las acciones previstas en los programas, procurando que su realización no exceda el período previsto; asimismo, se hace una distribución del trabajo entre las unidades de la administración municipal; se lleva a cabo una evaluación y control de los programas y, en caso de ser necesario, se hacen los ajustes y adecuaciones pertinentes.

6.1 Asignación de Programas

Cuando los programas hayan sido aprobados, el presidente municipal deberá hacer la asignación de éstos a cada una de las unidades administrativas, considerando su área de actividad, de manera que exista correspondencia entre los programas y los órganos administrativos responsables de ejecutarlos.

La asignación de los programas se realiza con el fin de hacer una distribución del trabajo, definir el órgano responsable de su ejecución y de llevar un seguimiento periódico del avance de los proyectos o actividades de los programas.

6.2 Evaluación y Control

La evaluación consiste en la comparación entre los resultados previstos en las metas del programa y aquellos efectivamente alcanzados. La información que resulte de esto se debe integrar en un informe periódico de avances del programa.

El control se resume en las actividades de supervisión directa de los funcionarios responsables o, en su caso, del órgano responsable del control de gestión municipal, sobre la realización de las actividades y el manejo adecuado de los recursos asignados a cada proyecto o actividad*.

La experiencia demuestra que no siempre existe coincidencia entre lo previsto y lo alcanzado, por lo que se deberán medir las diferencias para conocer el grado de desviación de los programas. Una vez detectado y evaluado el error se hace necesario analizar los posibles ajustes y adecuaciones y aplicar las soluciones más convenientes.

6.3 Ajustes y Adecuaciones

Una vez que se han tomado las soluciones más pertinentes se procede a hacer los ajustes o adecuaciones a los programas, para lo cual es preciso tener el conocimiento exacto del problema, en dónde se está presentando y sus causas, para que las autoridades y funcionarios municipales conjuntamente propongan las medidas colectivas.

Todo cambio en los proyectos o actividades repercute de alguna manera en el conjunto del programa, sea en el presupuesto, en el tiempo de realización o bien en la definición de responsabilidades de los funcionarios. Estos no deben significar un cambio total en la estructura del programa.

Cuando las modificaciones propuestas alteran significativamente el plan de trabajo inicial se lleva a cabo la reprogramación correctiva, que significa el cambio o modificación en la estructura de los subprogramas, proyectos y actividades, de tal manera que se ajusten a las capacidades técnicas y financieras del municipio.

La reprogramación define nuevas actividades y ajusta otras, revisa los tiempos de realización, los recursos financieros, materiales y , cuando se requiere, asigna nuevas responsabilidades a los diferentes funcionarios.

Es recomendable que la reprogramación correctiva sea elaborada de manera conjunta entre las autoridades y funcionarios municipales, a efecto de que se analicen las causas reales de las desviaciones y se propongan las medidas más adecuadas.

7. FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS

Los recursos financieros del municipio se constituyen por todo el dinero que maneja el ayuntamiento a través de su presupuesto de egresos, además de todos los que obtiene por vías de crédito y aportaciones de la comunidad.

Ante esta perspectiva, los programas municipales se pueden financiar por tres formas: por **Financiamiento Directo**, por **Colaboración** y por **Concertación**.

7.1 Financiamiento Directo

En este caso, el ayuntamiento absorbe por sí solo el costo total del programa, a través de recursos asignados al presupuesto de egresos y con recursos propios que reúne por medio de la tesorería.

El financiamiento directo de los programas deberá hacerse con apego a lo establecido por el presupuesto de egresos.

7.2 Colaboración

El financiamiento de programas por colaboración se refiere a que tanto el ayuntamiento como la comunidad contribuyen a la realización de los programas.

Cuando la comunidad plantea una demanda o necesidad al ayuntamiento y éste no tiene los recursos suficientes para atenderlas, generalmente la comunidad aporta trabajo voluntario, recursos y/o materiales de la región y el ayuntamiento facilita los materiales y maquinaria.

Tenemos así que entre mayor colaboración exista entre el gobierno municipal y la ciudadanía se generará mayor ahorro de recursos y se atenderá de mejor manera sus necesidades.

Para lograr la participación de la comunidad, las autoridades deberán realizar una campaña de convencimiento, motivando a que la población trabaje conjuntamente con el gobierno municipal y solucionar así sus problemas.

7.3 Concertación

Esta forma de financiamiento se emplea cuando los programas son costosos y el ayuntamiento no cuenta con los suficientes recursos técnicos y financieros.

En este caso, se solicita el apoyo a los gobiernos estatal y federal para que, de acuerdo a sus posibilidades, canalicen recursos que coadyuven a la realización de los programas. A través de recursos provenientes del Programa de Inversión Estatal (PIE) y el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL).

También se puede hacer la concertación de programas con las instituciones nacionales de crédito, mediante las cuales el ayuntamiento puede captar recursos financieros complementarios con cargo al presupuesto de egresos.

El financiamiento concertado se utiliza generalmente para las grandes obras públicas, ya que éstas consumen una mayor cantidad de recursos financieros