







Módulo 1. La hacienda pública: clave en la implementación de las políticas y programas públicos

Presentación

Las ciudades son entes vivos en los que día a día se generan un cúmulo de vivencias para que la actividad económica y social se desarrolle. Los ciudadanos demandan servicios y obras públicas para realizar sus tareas y quien debe proveer los servicios es el Estado.

No obstante, es imposible que exista un Estado o municipio en el cual se realizan todas las obras y se proveen todos los servicios que solicita la sociedad, sin que haya que preocuparse por los recursos financieros.





Usted y yo sabemos que esto es imposible, pues hay que revisar aspectos como:

-  Las fuentes de los recursos
-  Programar y estructurar los gastos
-  Tomar en cuenta que los recursos son finitos
-  Visualizar la adecuada implementación de las acciones necesarias
-  Identificar los problemas públicos
-  Identificar la forma en que todo programa o acción pública impacta a las finanzas

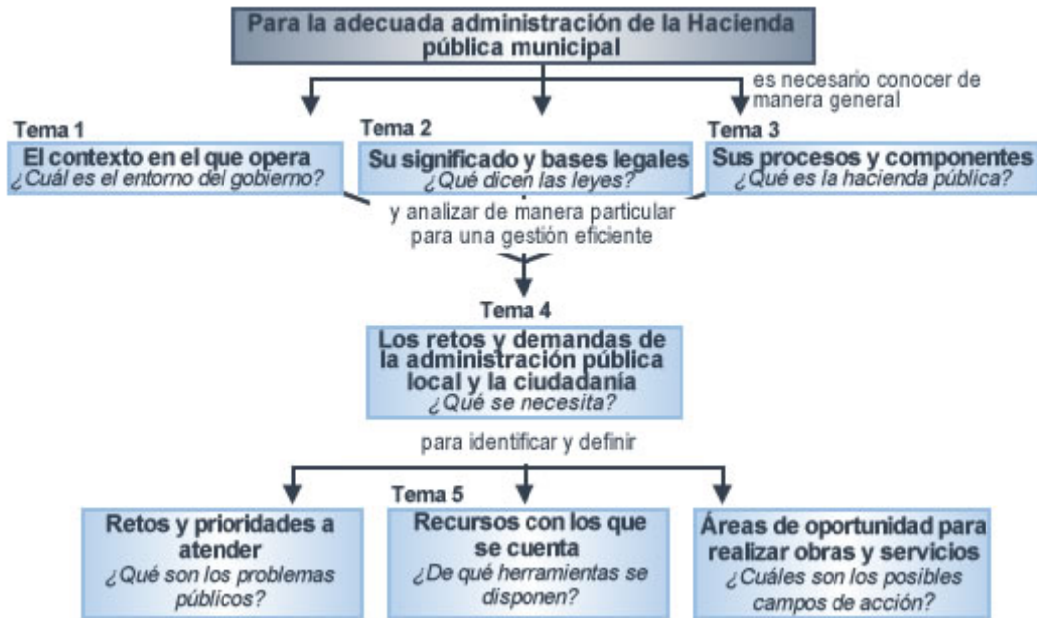
En la administración pública es necesario que exista una gestión de recursos financieros, tanto en lo que se refiere a su origen, como a su utilización, y a esto se le denomina "**Hacienda pública**"; en este módulo conocerá cuál es su entorno, para qué sirve y por qué es tan importante. Además, en este módulo iniciará un Diagnóstico Estratégico Financiero que le permitirá ubicar la situación financiera que guarda su municipio.

Durante todo el curso tendrá varios retos que afrontar, pero contará con los elementos necesarios para resolverlos.

Al final del módulo será capaz de:

-  Ubicar al municipio en el contexto de la organización de la Administración Pública.
-  Conocer el marco legal dentro del cual operan las Finanzas Públicas municipales.
-  Aplicar una metodología que permita identificar problemas públicos y diseñar estrategias de solución.
-  Evaluar de manera preliminar el estado de las finanzas públicas de tu municipio y comparar con otros municipios.

Mapa conceptual



Temario

Tema 1. Contexto en el que opera la hacienda pública

1.1 ¿Cómo saber que es un gobierno subnacional?

Tema 2. Significado de la hacienda pública y sus bases legales

2.1 Significado de la hacienda pública y sus bases legales

Tema 3. Procesos y componentes de la hacienda pública

3.1 Procesos y componentes de la hacienda pública

Tema 4. Retos y demandas de la administración pública local y la ciudadanía

4.1 Acciones de gobierno, visiones políticas, técnicas y de la sociedad

Tema 5. Retos y prioridades a atender

5.1 Proceso de identificación y solución de problemas

5.2 La hacienda pública, clave en la implementación de políticas

Tema 1. Contexto en el que opera la hacienda pública

¿Cuál es el entorno del gobierno?

1.1 ¿Cómo saber que es un gobierno subnacional?

Al principio de un nuevo periodo de la administración pública municipal algunas de las preguntas que suelen hacerse los alcaldes son:

- ✚ ¿Cómo obtendremos recursos para el desarrollo de nuestras tareas?
- ✚ ¿Cuáles son nuestras fuentes de financiamiento?
- ✚ ¿Qué recursos provienen de la federación, cuáles del Estado y cuáles de los particulares?
- ✚ ¿Cómo acceder a ellos y cómo administrarlos?

Cuando se trata de entender la forma en que se administran las finanzas públicas municipales es muy importante partir de la realización de un diagnóstico que refleje la situación de las mismas. Antes de hacer dicho diagnóstico es importante conocer el contexto en el que el municipio opera, con el fin de identificar las implicaciones para nuestra administración y en concreto para nuestras finanzas.

También necesitamos tener un conocimiento de lo que es la hacienda pública y analizar la relación entre los programas y acciones de gobierno y la hacienda pública.

Empezaremos por definir lo que es el Estado.

Se denomina **Estado** al conjunto de instituciones de gobierno de un país independiente y éste adquiere características diferentes si es unitario o federal.

El municipio es la célula básica de nuestra organización política y administrativa; es una pieza clave del contexto del quehacer público, en donde el Estado Mexicana enmarca su función.

El Estado es la entidad que tiene la autoridad para establecer normas que regulen a la sociedad. Un Estado adicionalmente posee soberanía interna y externa sobre un territorio. Dado que el Estado debe de ser capaz de hacer que sus normas se respeten es que éste tiene facultades para usar la fuerza, y por eso es que instituciones como las fuerzas armadas, la policía, los tribunales y la administración pública sean instituciones clave para el funcionamiento del Estado.

Diferencias entre Estado Gobierno y Nación

Es importante tener presente que el Estado es diferente de el Gobierno, y a nación.

ESTADO	GOBIERNO	NACION
El Estado se refiere a las instituciones permanentes que hacen que un país funcione, es el conjunto de instituciones durables que conforman al gobierno de un país.	Gobierno se refiere al conjunto de personas que ejercen cargos dentro del Estado. Es decir, el Gobierno está al servicio del Estado.	Por otro lado, el concepto de Nación se refiere al conjunto de los habitantes de un país que comparten un mismo origen, son regidos por un mismo gobierno y por lo general tienen una tradición común. Por eso cuando nuestros jefes de Estado y/o jefes de Gobierno quieren informar de algo importante a todos los habitantes es que dan un mensaje a la Nación.

Por eso cuando hay elecciones y cambian quienes gobiernan, decimos que hay un cambio de Gobierno, mas no de Estado. Y por eso es que cuando se atenta contra la institucionalidad –como cuando se subleva el ejército- se dice que existe un golpe de Estado.

El concepto de forma de Estado lo entendemos como la forma en que se estructura y organiza políticamente el Estado respecto de las partes que lo integran.

La forma de Estado ordinariamente es consecuencia de la política, la historia y la geografía de un país. Es decir, la forma de Estado no es consecuencia de una decisión arbitraria. El Estado requiere estructurarse y organizarse políticamente respecto de las partes que lo integran. La forma de Estado ordinariamente es consecuencia de la política, la historia y la geografía de un país. Fundamentalmente existen dos formas de Estado.

ESTADO UNITARIO	Aquel en el que existe un solo centro de poder político en el país.	En esta categoría encontramos países como Chile, Bolivia, Costa Rica y Colombia
ESTADO FEDERAL	Aquel en el que existen varias entidades territoriales que se autogobiernan en mayor o menor medida	En esta categoría encontramos países como Argentina, México, Venezuela, Estados Unidos y Canadá.

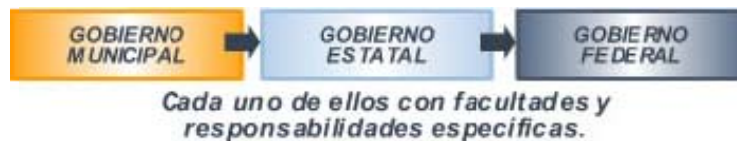
Si desea conocer más características sobre las formas de Estado lea el siguiente documento



Características de las formas del estado

Como se mencionó con anterioridad, el Estado es el conjunto de instituciones de gobierno de un país.

En México existen tres órdenes de gobierno, que se refiere a cómo es que está estructurada la administración pública.



Muchas veces se piensa que todas las decisiones que afectan a las finanzas municipales se toman exclusivamente en el Ayuntamiento, pero esto no es así, debido a la estrecha interrelación que existe entre los gobiernos municipales, los estatales y el federal.

De hecho, los acuerdos que con mucha frecuencia firman los gobiernos municipales con los gobiernos estatales y federal impactan en forma importante a las finanzas públicas locales.

Por años se ha discutido la capacidad real para la autonomía política y financiera en el orden municipal, y con respecto al gobierno nacional se dice que en México cada estado es libre y soberano para efectos de su administración interior, cuentan con autonomía política, patrimonio propio y facultades específicas.

Asimismo, los municipios son libres y autónomos. En este sentido, es importante mencionar que cada vez más se reconoce la autonomía de gestión de los municipios.

Desde las reformas al Artículo 115 Constitucional de 1983 los municipios adquieren la potestad de cobrar impuestos directamente y a partir de la reforma al mismo artículo en 1997 estos fortalecen su quehacer y autonomía.

¿Cómo saber que es un gobierno subnacional?

La clave es la autonomía política y financiera que guarda con respecto al gobierno nacional.

Ejemplo:

En México cada estado es libre y soberano para efectos de su administración interior, cuentan con autonomía política, patrimonio propio y facultades específicas. Asimismo, los municipios son libres y autónomos. En este sentido, es importante mencionar que cada vez más se reconoce la autonomía de gestión de los municipios. Desde las reformas al Artículo 115 Constitucional de 1983 los municipios adquieren la potestad de cobrar impuestos directamente y a partir de la reforma al mismo artículo en 1997 los municipios pasaron a ser auténticos órdenes de gobierno.

Esta autonomía política tiene relación con la hacienda pública y con sus fundamentos legales.

Tema 2. Significado de la hacienda pública y sus bases legales

¿Qué dicen las leyes?

2.1 Significado de la hacienda pública y sus bases legales

Hay quienes afirman que hacienda pública y finanzas públicas se pueden entender como sinónimos. Para nosotros:

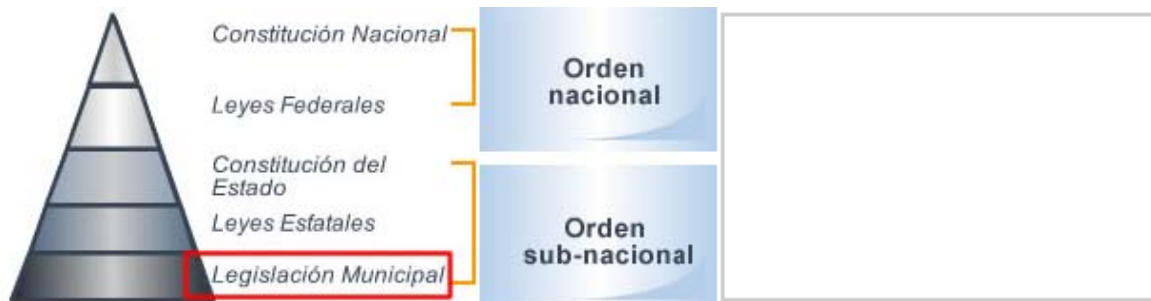
Hablar de la **hacienda pública** es hablar de todos los recursos con que cuenta un gobierno, así como de la forma en que se utilizan, administran y supervisan.

Cada orden de gobierno (federal, estatal o municipal) cuenta con su hacienda correspondiente, pues cada orden tiene a su disposición recursos distintos y responsabilidades diferentes. Una Hacienda pública local puede referirse a un estado miembro de una federación, a un municipio o a cualquier orden de gobierno diferente al nacional, tal y como vimos en la sección anterior.



Existen regulaciones o leyes que impactan a la hacienda pública. Siempre debemos tener presente que hay una jerarquía en las leyes y que estamos obligados a respetarlas todas. Así como existen los órdenes de gobierno, así también existen los niveles de las legislaciones.

Lo que la pirámide nos muestra es que las leyes nacionales tienen una mayor jerarquía que las locales, pero a la vez nos muestra que tiende a haber más legislación local.







Orden Nacional

- ✚ Facultades (Constitución y leyes secundarias)
- ✚ Coordinación (Ley de Coordinación)

Fiscal)

Orden Sub-nacional

-  La Administración del Municipio (Ley Orgánica Municipal o Estado Municipal)
-  Los Ingresos (Ley de Ingresos y/o Ley de Haciendas Municipales)
-  Los Egresos (Presupuestos de Egresos)
-  La Deuda (Ley de deuda o Ley de Crédito Público)

Es importante notar que aunque existen leyes en el orden nacional, normalmente también hay regulaciones específicas para órdenes de gobierno distintos al nacional y que también afectan al municipio. Esto pasa en México cuando los estados crean regulaciones adicionales para los municipios.

En México, la hacienda pública municipal tiene garantizada su independencia en el artículo 115 de la Constitución Federal, que dice: “Los municipios administrarán libremente su hacienda...” El mismo artículo también muestra los servicios que son responsabilidad municipal, así como el resto de sus competencias

Esta potestad que se tiene por ley se ha visto reflejada en las administraciones municipales. Veamos el punto de vista de un alcalde y un tesorero municipal respecto del conocimiento y aplicación de estas leyes.

Vaya a la sección de Materiales de Apoyo en la sección de Videos del módulo 1 y descargue el video.

Comentario del Ing. Alejandro Páez, Alcalde del municipio de San Pedro Garza García, NL, Administración 2003-2006



Texto



Video

Testimonio Alcalde del municipio de San Pedro Garza García, N.L., Administración 2003-2006

Entrevista con Ing. Alejandro Páez

Cuando me tocó ser alcalde de Santa Catarina, fue cuando se instituyó el Ramo 33; antes los municipios dependían mucho del Ramo 26, y con el Ramo 33 se establecieron fórmulas que eran imparciales y objetivas que permitían a los municipios tener recursos.

Existía el Fondo 3, y el Fondo 4 y sigue existiendo. El Fondo 3 para el fortalecimiento de la infraestructura social y el Fondo 4 para lo que era pago de deuda y que después se fue canalizando hacia seguridad.

Primero que nada en esos primeros meses como no estaban los canales financieros muy bien estructurados todavía, el gobierno del Estado se retrasó unos cuantos días o semanas en la primera entrega de los fondos del Ramo 33, y recuerdo en aquel tiempo que Fernando Elizondo era el tesorero, que nos entregaron esos fondos con intereses.

Pero lo que era muy bueno era que por primera vez cada municipio ya sabía cuándo iba a recibir a lo largo del año, pues está en función de la fórmula y de la recaudación federal participable; entonces eso le daba mucha transparencia, no se tenía que venir de rodillas a pedir el dinero, porque ya sabíamos cuánto nos tocaba y puntualmente se nos hacía llegar.

Vaya a la sección de Materiales de Apoyo en la sección de Videos del módulo 1 y descargue el video.

Comentario del C.P. César González, Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, NL, Administración 2003-2006



[Texto](#)



[Video](#)


Testimonio de Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, N.L., Administración 2003-2006

Entrevista con C.P. César González

Ese fue un gran avance legislativo porque a nivel de la República fue la forma en que los municipios pudieron destinar a infraestructura algunas partidas y como venían etiquetados había vigilancia. Había una situación también en donde las primeras que nos tocaba implementar, cómo utilizarlo, pues nos dieron pláticas y reuniones y advertencias de qué hacer y qué no hacer con esos fondos, pero era algo que vino precisamente a fortalecer en general a los municipios.

Normalmente a las administraciones no les gusta que etiqueten los recursos que van a recibir, pero dada la estructura tan variada de los municipios en toda la República, pienso que es necesaria esa disposición de en qué se van a usar esos recursos.

Vaya a la página del curso para consultar el documento

 Si desea consultar las diferentes leyes que rigen las Haciendas Públicas en los estados de México, lea el documento **Leyes que rigen las Haciendas Públicas en México**

¿Identifica el marco legal dentro del cual operan las finanzas públicas de su municipio? Lo invitamos a realizar el siguiente ejercicio:



Fundamento legal de
hacienda pública

Fundamento legal de hacienda pública

Identifique las leyes tanto nacionales como de su entidad federativa que impactan a la hacienda pública de su municipio.

Área	México	Entidad Federativa (caso alumno)
Facultades		
Coordinación		
Administración		
Ingresos		
Egresos		
Deuda		
Patrimonio		

Lo invitamos a que realice este ejercicio para que tenga información del municipio en el que va a trabajar durante el resto del diplomado, no es necesario que lo envíe a su tutor.

Tema 3. Procesos y componentes de la hacienda pública

¿Qué es la hacienda pública?

3.1 Procesos y componentes de la hacienda pública



Los recursos económicos que forman parte de la hacienda pública local varían de país en país y dependen de disposiciones legales particulares que responden a realidades distintas.

Veamos un ejemplo de la hacienda pública municipal en México.

Componentes de la hacienda pública municipal en México

Hablar de la hacienda pública es hablar de todos los recursos con que cuenta un gobierno, así como de la forma en que se utilizan, administran y supervisan.

INGRESO	GASTO	OTROS
<ul style="list-style-type: none"> + Los impuestos municipales (principalmente el Impuesto Predial) + Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos + Los productos o rentas obtenidos de los bienes muebles e inmuebles + Los aprovechamientos que resulten de recargos, multas y otras cuotas + Las transferencias de otros órdenes de gobierno, ya sean éstas, participaciones o aportaciones + Los recursos obtenidos vía financiamiento + Las remanentes de las en caso de existir 	<ul style="list-style-type: none"> + Los recursos para el gasto corriente + La inversión en obras + La inversión en y la administración de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio + El servicio de deuda (pago de intereses y adeudos) 	<ul style="list-style-type: none"> + Los sistemas de información tecnológica que facilitan el proceso de gestión de recursos + Los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas de los recursos públicos

 PUNTOS DE REFLEXIÓN	<p>En resumen, la hacienda pública local comprende los siguientes procesos:</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <p><i>Los procesos para obtener los recursos</i></p> <p>Procesos → </p> </div> <div style="text-align: center;"> <p><i>Los procesos para transformarlos en bienes y servicios</i></p> <p>Procesos → Bienes y servicios para la ciudadanía → Ciudad</p> </div> </div> <p style="text-align: center;"><i>Procesos para administrar, supervisar y evaluar la hacienda pública</i></p> <p>✚ ¿Cuenta su municipio con estos procesos? Identifíquelos.</p> <p>Vaya anotando sus reflexiones y compártalas en el foro temático de colaboración de este módulo.</p>
--	--

La administración de la hacienda pública contempla las fuentes de los recursos y las aplicaciones del gasto.



La hacienda pública (vista desde el punto de vista de la administración) se encarga de identificar los objetivos del gobierno y la forma en la que se pueden lograr éstos con la disponibilidad de recursos financieros.


Una buena administración de la hacienda pública municipal buscará la sustentabilidad en sus finanzas y la promoción del desarrollo en la comunidad.

La administración de la hacienda pública se puede comparar con la administración financiera de una casa, en ella se cuidan cinco funciones.

Veamos si puede identificar estas funciones en el siguiente ejercicio.

Vaya a la página del curso para realizar el ejercicio

 **EJERCICIO** Funciones de Hacienda Pública

 PUNTOS DE REFLEXIÓN	<p>✚ Con sus propias palabras describa cómo se integra la hacienda pública en su municipio e identifique sus componentes.</p> <p>✚ Vaya anotando sus reflexiones y compártalas en el foro temático de colaboración de este módulo.</p>
--	--

El siguiente paso es identificar los retos y demandas de la administración pública local y de la ciudadanía.

Tema 4. Retos y demandas de la administración pública local y la ciudadanía

¿Qué se necesita?

4.1 Acciones de gobierno, visiones políticas, técnicas y de la sociedad

A lo largo de este módulo hemos analizado de manera general el concepto de Estado y de hacienda pública. Para ahora ya debemos tener una idea del contexto en que opera la hacienda pública municipal y con qué recursos contamos para operar como gobierno local. Como se podrá imaginar, los recursos públicos se justifican en la medida en que se utilicen para dar soluciones a los problemas de la comunidad.

A continuación analizaremos el proceso que permite identificar problemas públicos, así como proponer solución de manera sistemática. Una vez que son identificados los problemas públicos, se desarrollan programas y acciones de gobierno que seguramente requerirán recursos financieros.

Se ha preguntado:

- ✚ ¿Cómo es que se identificó que algo era un problema público y que merecía atención del gobierno municipal?
- ✚ ¿Cómo se definieron las acciones de gobierno para solucionar ese problema?
- ✚ ¿Quiénes diseñaron dichas programas o acciones de gobierno? y
- ✚ ¿Qué recursos económicos requerirá la ejecución de dichos programas públicos?

Seguramente ya ha identificado y solucionado muchos problemas en su carrera gracias a la práctica y la intuición que da la experiencia. En este tema se presenta un proceso que le puede ayudar a encontrar soluciones a problemas de una manera ordenada.

Está claro que una función clave de las administraciones municipales es la solución de problemas. Sin embargo, no es tan fácil distinguir qué problemas deben tener prioridad, qué problemas se deben atender o dejar de atender.

¿Alguna vez se ha preguntado por qué el gobierno hace algunos programas y deja de hacer otros?

La realidad es que los problemas de una administración municipal son muchos y los recursos son limitados. Para ello existe un proceso para la identificación y solución de problemas en el que confluyen la sociedad y el gobierno para definir los problemas que se deben atender y cómo se les debe enfrentar. A esto le llamaremos:

"Proceso de identificación y solución de problemas públicos"

Se refiere a las acciones que vinculan al gobierno y a otros actores no gubernamentales en la solución de problemas públicos que consideren prioritarios en un momento determinado (adaptado de las definiciones de Enrique Cabrero, 2003 y Manuel Tamayo, 1997).

No sólo el gobierno identifica los problemas, ni decide solo las soluciones a éstos. Es decir, que el gobierno y la sociedad deben negociar continuamente.

Existen varias visiones o puntos de vista para analizar las acciones de gobierno y cómo llevar a cabo esta metodología; veamos en qué consisten.

Acciones de gobierno, visiones políticas, técnicas y de la sociedad

¿Se ha preguntado cómo es que el gobierno llega a tomar decisiones sobre qué programas debe implementar?

La respuesta que el gobierno da a los problemas públicos responde a dos tipos de visiones: la visión política y la visión técnica. Tanto las visiones políticas como las técnicas buscan empujar las acciones de gobierno que consideran más convenientes y ambas son muy valiosas.

Es importante notar que estas visiones no siempre coinciden en los programas o acciones óptimas.



El diagrama anterior muestra las relaciones de los participantes en el proceso y las visiones que intervienen en la generación de programas y acciones de gobierno. Dependiendo del contexto local y del problema del que se trate, las relaciones variarán en intensidad, y los actores y visiones tendrán grados de influencia variados.

Visión política

Por un lado, la visión política tiende a llevarnos a ser atentos a las **demandas sociales** y generalmente **sustenta los programas y acciones de gobierno con análisis políticos** que incluyen objetivos, justificación y explicación política.

La visión política considera que todos los problemas tienen un componente político, ya sea por su origen o por las consecuencias de actuar o no actuar.

Problemas públicos

Aquel problema que afecta a la comunidad y que merece ser atendido por las autoridades.

Visión técnica

Por otra parte tenemos que las visiones técnicas son un buen contrapeso, pues **buscan analizar la factibilidad, el diseño y los resultados de las acciones de gobierno**, normalmente sin ideologizar.

Rol de la sociedad

Finalmente, está la sociedad, que si bien en su mayoría tiende a contar con lazos fuertes con la visión política, también tiene grupos identificados con la visión técnica. Los grupos sociales generalmente hacen demandas a los políticos sin analizar si son técnicamente posibles. Además, la sociedad tiene más lazos con los políticos que con los técnicos o especialistas.

Programas y acciones de gobierno

Los programas y acciones de gobierno son la respuesta que como sociedad –entes gubernamentales y no gubernamentales- nos damos a nuestras necesidades comunes y legítimas.

También se puede ver qué entes gubernamentales y no gubernamentales escogen qué problemas públicos consideran deben ser atendidos, pues no todos los problemas públicos se transforman en acciones de gobierno.

En el siguiente apartado, veremos el proceso de identificación y solución de problemas que nos muestra cómo un problema se hace público y conduce a un programa o acción de gobierno.

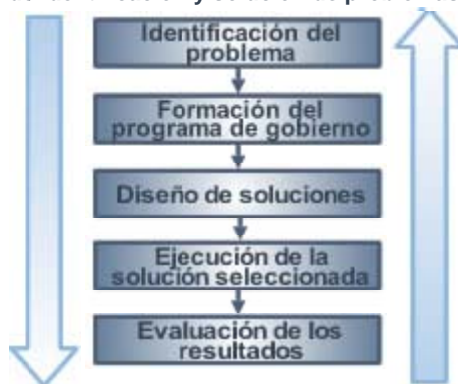
Tema 5. Retos y prioridades a atender

¿Qué son los problemas públicos?

5.1 Proceso de identificación y solución de problemas

El proceso de identificación y solución de problemas públicos se integra por cinco etapas. Cada etapa tiene características distintas, y aunque aquí, para efectos de simplicidad se muestra como un proceso lineal, en la práctica las etapas se van afectando mutuamente.

Proceso de identificación y solución de problemas públicos



Adaptado del diagrama de Políticas Públicas de Luis. F. Aguilar

Etapa 1. Identificación del problema

En esta etapa se busca definir a un problema que merece y puede ser atendido por las autoridades. Para entender un problema hay que identificar



En esta etapa pueden intervenir desde el gobierno, los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, hasta activistas, medios de comunicación y cualquier individuo u organización que busque poner un problema en la agenda pública.

Ejemplos:

1. La falta de agua potable en la colonia Refugio que afecta a 20,000 personas debido a la falta de infraestructura. En este caso queda claro cuál es el problema: falta de agua potable; queda claro a quién afecta: colonia Refugio; queda clara la dimensión: 20,000 personas, y queda clara la causa: falta de infraestructura.
2. Otro problema podría ser la tala ilegal de árboles en un bosque que afecta a 1,000 hectáreas porque no se ha combatido la actividad.

Etapa 2. Formación del Programa de Gobierno

Para que un problema sea atendido debe ser aceptado y reconocido por un sector amplio del público o por lo menos por el gobierno. Se dice que un problema forma parte del programa de gobierno cuando el problema se atiende por las autoridades.

Ejemplos:

Retomando los ejemplos anteriores:

1. Si el gobierno y la sociedad coinciden en que la falta de agua potable es una prioridad, entonces el problema de la falta de agua en la colonia Refugio se incluye en el programa de gobierno.
2. Por otro lado, si la tala de árboles no es considerada como un problema, éste no se incluirá en el programa de gobierno, o al menos no con la máxima prioridad.

Pueden existir problemas públicos que compitan por la atención y los recursos, y por ello, aunque sea deseable atenderlos todos, por lo general hay que escoger o priorizar.

Etapa 3. Diseño de Soluciones

En esta etapa se generan las alternativas mediante las cuales se puede atender al problema público. Es importante analizar las **implicaciones y los costos** de cada una de ellas.

Ejemplos:

Consideremos nuevamente el problema de la falta de agua potable en la colonia Refugio.

1. En este caso, se podría buscar dotar de infraestructura a la zona; se podría generar un programa de reparto de agua, o se podrían buscar mecanismos alternativos para dotar de agua, como la construcción de un pozo, por ejemplo. Los participantes tendrán preferencias distintas, algunos hasta propondrán sus propias alternativas y de ahí se debe negociar. Muchas veces se opta por una solución que aunque no sea la óptima, si es la mejor, dadas las restricciones.
2. En este ejemplo, podría ser construir infraestructura para la mitad de la colonia en una primera etapa y para el resto en una segunda etapa. O podrá buscarse un mecanismo en el que los habitantes cooperen, ya sea con recursos, en especie o con mano de obra, y esto requeriría menos recursos del gobierno.
3. Una tercera alternativa sería buscar que el sector privado participe, ya sea a través de algún mecanismo de negocio o de alguna donación.

Esta etapa es crítica y se caracteriza por análisis y negociaciones intensas.

El diseño final de un programa público o acción de gobierno debe considerar al menos cinco elementos:

Elemento	Elemento aplicado al ejemplo de la falta de agua (Ejemplo 1)
A. Definir el objetivo .	Dotar de agua potable al 100% de los habitantes de la Colonia Refugio.
B. Establecer cuál es la raíz del problema que se quiere atender.	La falta de agua se debe a la falta de infraestructura hidráulica.
C. Establecer los instrumentos que se van a usar para alcanzar el objetivo (generalmente se debe de usar un instrumento por objetivo).	Instrumento para dotar de agua potable al 100% de la población de la Colonia Refugio: Construcción de una red de infraestructura hidráulica.
D. Establecer cuál es la población para la cual la política está diseñada.	Habitantes de la Colonia Refugio.
E. Planear la implementación (quién es el responsable (s), con qué recursos se cuenta y cuánto tiempo).	Responsable: Secretario de Obras Públicas Recursos: \$10,000,000 pesos y los empleados municipales de sus secretaría Tiempo: 1 año.

(Adaptado de información de Luis F. Aguilar, Eugenio Lahera y Héctor Podríguez)

Etapa 4. Ejecución de la solución seleccionada

En esta etapa se implementa lo que se diseñó en la etapa anterior. Muchas veces la ejecución no marcha como se planea. Si esto ocurre se debe analizar si se pueden hacer los cambios necesarios para que el programa funcione sin alterar el diseño. En ocasiones sólo hay que explicar el programa o acción a los servidores públicos o generar la motivación necesaria. Pero si eso no es suficiente se puede regresar a la etapa 3 para rectificar el camino. En otras ocasiones la ejecución del programa no avanza como quisieran los que la diseñaron porque eran buenos deseos o porque no tenían el apoyo financiero o del personal.

Por lo general, la ejecución de un programa público invariablemente pasa por la hacienda pública.

Etapa 5. Evaluación de los resultados

En esta última etapa se debe medir el desempeño. Se verifica el grado en el que se cumplieron los objetivos del programa (etapa 3a). Muchas veces, esta etapa se ignora y, cuando no existe, es posible que la eficiencia y eficacia de los programas o acciones sean menores. Otro problema ocurre cuando se hacen evaluaciones parciales o a la medida para complacer al gobernante.

Retomando nuestro ejemplo, imagine que se construyó la red hidráulica y que ésta cubre al 100% de los habitantes, pero el agua no les llega, o bien, llega sucia. Pues en este caso el objetivo de dotar de agua potable no se habría cumplido. La evaluación debe entenderse, no como una amenaza para medir el cumplimiento, sino como una herramienta para mejorarlo.

A continuación se presenta una tabla con el proceso de identificación y solución de problemas públicos para el caso del problema de agua potable en la Colonia Refugio, Ejemplo 1.

Hay que recordar que éste no es necesariamente lineal, sino que es dinámico.

Ejemplo 1

Identificación y solución de problemas públicos Ejemplo Colonia Refugio		
Etapa	Descripción	Actores que pueden intervenir
1. Identificación del problema	Falta de agua potable en la Colonia Refugio.	Vecinos, OSCs, Sociedad Civil, Partidos Políticos, Gobierno, Universidades, Sindicatos, Medios de Comunicación, activistas, etc. (cualquier grupo o persona puede identificar el problema)
2. Formación del programa de gobierno (¿Cómo se puede incluir el problema en el programa de gobierno?)	En vista de que el problema de la Colonia el Refugio compite con otros problemas hay que “meter” al problema en el programa de gobierno para que el problema de la Colonia Refugio se convierta en un problema público que el gobierno debe atender. Esto se puede lograr exponiendo el problema en los medios de comunicación o movilizándolo a los vecinos por ejemplo.	Vecinos Movilizados, Partidos Políticos, Gobierno, Medios de Comunicación, Activistas, etc.
3. Diseño de soluciones		
Objetivo	Dotar de agua potable al 100% de los habitantes de la Colonia Refugio.	Gobierno, Técnicos y Sociedad Civil
Raíz del problema	La falta de agua se debe a la falta de infraestructura hidráulica.	Técnicos
Instrumento (s)	Instrumento para dotar de agua potable al 100% de la población de la Colonia Refugio: Construcción de una red de infraestructura hidráulica.	Técnicos
Población a la que se dirige	Habitantes de la Colonia Refugio.	Gobierno y Técnicos
Plan de implementación	Responsable: Secretario de Obras Públicas Recursos: \$10,000,000 pesos y los empleados municipales de sus secretaría Tiempo: 1 año.	Gobierno y Técnicos
4. Ejecución de la solución seleccionada	Construir la red hidráulica.	Gobierno, Técnicos, Sociedad Civil
5. Evaluación de resultados	Cobertura Eficacia presupuestaria Eficiencia.	Gobierno, Técnicos, Sociedad Civil

Seguir el proceso de identificación y solución de problemas mejora la posición del gobierno para sistematizar programas, institucionalizarlos y hacer que administraciones futuras no cambien el rumbo. Si un programa público sale bien evaluado y además es aceptado por la ciudadanía, el costo de cambiarlo es alto.

Seguir el proceso de identificación y solución de problemas públicos le puede dar una dirección a la administración, especialmente en lo que se refiere a los programas o las acciones de gobierno duraderas.

Una vez hechos estos comentarios, hay que tener presente que el proceso de identificación y solución de problemas públicos puede ser más lento, genera expectativas más elevadas y en ocasiones sobreestimula la participación ciudadana.

Finalmente, hay que tener presente que el debate público es diferente durante temporadas electorales, y por eso, hay que aprovechar las ventanas políticas u oportunidades para generar acciones de gobierno conforme se presenten las oportunidades.



Ejercicio: Identificación y solución de problemas públicos.

Con él abordaremos la competencia:

Aplicar una metodología para identificar y resolver problemas públicos

Considere la situación que se plantea en la actividad y describa cuál sería el proceso de identificación y solución de problemas públicos.






Ejercicio: Identificación y solución de problemas públicos.

Indicaciones: complete el siguiente cuadro para ver cómo podría quedar el proceso de identificación y solución de problemas públicos. Recuerde que no existe una sola respuesta correcta, pues el proceso puede tomar muchos caminos.

El Municipio Villa Tranquilidad es un municipio urbano con una población de 100,000 habitantes, en su mayoría jóvenes. La vida es tranquila, pero últimamente los ciudadanos se han quejado de las pandillas.

Etapa	Descripción	Actores que pueden intervenir
1. Identificación del problema		
2. Formación de la Agenda (¿Cómo se puede poner el problema en la Agenda de las autoridades?)		

3. Diseño

-  Objetivo
-  Raíz del problema
-  Instrumento (s)
-  Población a la que se dirige
-  Plan de implementación

4. Implementación

5. Evaluación

Evaluación: esta actividad no tiene ponderación sobre la calificación final, sin embargo es un buen ejercicio de comprobación. No es necesario que lo envíe a su tutor.

5.2 La hacienda pública, clave en la implementación de política


En la sección anterior realizó un proceso típico de identificación y solución de problemas. Como habrá visto, el objetivo final idealmente es mejorar la calidad de vida de las personas a las que sirve el gobierno. Sin embargo, todo esto requiere del uso de recursos. En otras palabras, el programa de llevar agua a la Colonia Refugio o el programa para atender a las pandillas en Villa Tranquilidad **cuesta y utiliza recursos.**

Es aquí donde finalmente podemos ver que la administración de la hacienda pública no es sólo una labor para los funcionarios del área de Tesorería. La hacienda pública afecta a todos los departamentos de un gobierno, pues todos usan los recursos financieros. La administración de la hacienda pública también afecta a la sociedad en general que se beneficia de los servicios que el gobierno presta con los recursos de que dispone. Por lo anterior es que la hacienda pública es clave para todos, no sólo para quienes se encargan de llevar las finanzas día a día. Pero por otro lado, quienes se encargan de llevar las finanzas día a día, tienen una labor de mucha responsabilidad y trascendencia porque su trabajo impacta a todos.

En síntesis, los programas y acciones de gobierno operan dentro de un marco institucional particular, que en este caso es el Estado Mexicano, y con una serie de recursos limitados que conforman su hacienda pública y que se deben administrar de la mejor manera posible.

El entender a la hacienda pública y al entorno en el que trabajamos, nos facilita el entender nuestras capacidades para atender los problemas que se presenten y para hacer propuestas de programas y acciones factibles, responsables y bien sustentadas financieramente.

Le invitamos a realizar esta reflexión:

 <p>PUNTOS DE REFLEXIÓN</p>	<p>✚ Regrese al proceso de identificación y solución de problemas públicos que realizó en la sección anterior. Si la situación de Villa Tranquilidad estuviera en su municipio, considere si la solución planteada es congruente con los recursos disponibles en la hacienda pública de su municipio. Explique brevemente por qué sí o por qué no y justifique su respuesta.</p>
---	--

Vaya a la página del curso para realizar las siguientes actividades 



Actividad 1. Diagnóstico preliminar sobre finanzas públicas

Con esta actividad abordamos otra competencia:

Realizar un diagnóstico preliminar de las finanzas públicas



Actividad 2. Integración de equipos