**PROGRAMA FINANZAS SANAS Y TRANSPARENTES**

**1. INFORMACIÓN GENERAL**

* **Nombre del proyecto:** Programa Finanzas Sanas y Transparentes
* **Dependencia responsable:** Coordinación General de Transparencia
* **Objetivo general:** Transparentar el origen y la aplicación de los recursos públicos municipales mediante la conformación, publicación y difusión de una versión ciudadana del presupuesto de egresos anual del Municipio.
* **Objetivos específicos:**

1. Promover la participación ciudadana en el proceso de promoción y difusión de la transparencia presupuestal del Municipio.

2. Difundir la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos anual.

* **Tipo de proyecto:** Transparencia
* **Alineación con el Plan Municipal de Desarrollo:**

**5.1.1.1.3.1** Coordinar las acciones para implementar el Programa Municipal de Rendición de Cuentas mediante la publicación y actualización de información de interés para la ciudadanía en el portal electrónico del Ayuntamiento (Programa Operativo Anual 2012).

|  |  |
| --- | --- |
| **Eje** | 5. Mejores prácticas municipales. |
| **Línea Estratégica** | 5.1 Fomentar una cultura de transparencia mediante la difusión del desempeño gubernamental, el acceso a la información, el apego a la normatividad, manteniendo comunicación directa y cercana con la ciudadanía. |
| **Objetivo** | 5.1.1 Promover la transparencia hacia el interior y el exterior de la gestión municipal. |
| **Estrategia** | 5.1.1.1 Promover la transparencia dentro del Ayuntamiento en las diferentes dependencias y organismos en todos los niveles. |
| **Línea de Acción** | 3. Llevar a cabo acciones para transparentar procesos de ejercicio presupuestal, revisión de cuentas públicas, inversión y adquisiciones. |

* **Ámbito de impacto:**

Por lo general, la transparencia presupuestal se encamina a informar a expertos y a personas tomadoras de decisiones en posiciones claves del sector público, privado y social. No obstante, el derecho de acceso a la información es un derecho humano cuyo ejercicio no se restringe a un segmento particular de la población.

El derecho de acceso a la información es un derecho humano, es decir, constituye una prerrogativa inherente a cualquier individuo y, por consiguiente, su ejercicio es universal, inalienable e intransferible. En México, adquirió el carácter de derecho fundamental cuando en 1977 al artículo 6° de la Constitución Mexicana se le añadió en su parte final: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Más tarde, en 2007 se reformaría el mencionado artículo sentándose los principios mínimos para garantizar su ejercicio.

Bajo esta lógica, este Programa, además de atender a los usuarios naturales de la transparencia presupuestal (como expertos, analistas, integrantes de Organizaciones civiles, servidores(as) públicos, tomadores de decisiones), tiene el propósito de socializar la información pública, siendo su población objetivo los 1,539,819 habitantes del Municipio de Puebla y todo aquel individuo - nacional o extranjero - interesado en acceder a la información presupuestal del Ayuntamiento.

Para alcanzar este propósito, en ***Finanzas Sanas y Transparentes*** para la conformación de las versiones ciudadanas del Presupuesto de egresos se colabora estrechamente con organizaciones civiles a fin de que este documento sea de fácil acceso y comprensión, de ágil consulta y de alta calidad en su contenido.

* **Proyectos complementarios o relacionados:** N/A
* **Etapa o status actual del proyecto:** Se han realizado las versiones ciudadanas de los Presupuestos de Egresos 2011 y 2012 y la versión correspondiente a 2013 está en proceso de elaboración.
* **Administrador del programa:**

**C. David Francisco García Vázquez** / Jefe de la Unidad de Seguimiento Interno de la Coordinación General de Transparencia

01(222) 309 44 00 **Ext.** 5141

dgarciav@transparenciapuebla.org.mx

**2. DIAGNÓSTICO**

* **Análisis situación actual:**

Actualmente el tema de las finanzas públicas en los Municipios de México ha sido objeto de atención a causa de diversos factores como el incremento de las deudas públicas y la opacidad en el manejo de los recursos públicos. En meses recientes han surgido en diferentes entidades federativas, Ayuntamientos que han manifestado que como consecuencia de la deuda pública enfrentan condiciones de debilidad financiera al grado de constituir una amenaza de insolvencia y la imposibilidad de cumplir con sus responsabilidades básicas, como la prestación de servicios públicos. Si se considera la importancia del Municipio dentro del federalismo mexicano resulta preocupante por un lado, el incremento acelerado de la deuda pública municipal y por el otro, las cada vez más frecuentes declaraciones de riesgo de quiebra por parte de diversos municipios.

La **Auditoría Superior de la Federación** considera que las causas del vertiginoso endeudamiento municipal son ocasionadas por la elevada dependencia de recursos federales, la deficiente recaudación local, el déficit presupuestario, la endeble regulación normativa para la contratación de deuda pública, así como la opacidad y la nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos.

De acuerdo a cifras del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), en México la recaudación municipal corresponde sólo al 0.2% del PIB, porcentaje muy inferior a estándares internacionales. Por su parte, el principal ingreso en el ámbito municipal es el impuesto predial que en su conjunto representa el 59.3% de la recaudación municipal total. A pesar de la ineficiente recaudación, en los últimos años el gasto público de los Municipios se ha incrementado como consecuencia del aumento de la deuda, pues como lo reporta el IMCO, tan sólo ésta paso de $18 mil 357 millones de pesos en 2005 a $42 mil 978 millones de pesos en 2012.

Pese a las cifras del crecimiento de la deuda pública, en realidad los Municipios no transparentan ni rinden cuentas sobre el destino de los recursos. Precisamente es la opacidad un factor clave que ha ocasionado que la ciudadanía ignore el origen y la aplicación de los recursos facilitándose de tal forma el incremento injustificado en el gasto público y favoreciéndose la discrecionalidad en su ejecución. Sin embargo, los niveles de transparencia de los Ayuntamientos son extremadamente reducidos, tal como se evidencia en las evaluaciones del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, A.C. (CIMTRA) que en promedio señalan un porcentaje de cumplimiento del16.3% en sus 37 indicadores que miden la publicación de información básica - no necesariamente correspondiente a la denominada de oficio, sino la que CIMTRA etiqueta como relevante - , referente a 9 áreas fundamentales de la administración pública municipal: Gastos, Obras, Bienes y sus usos, Administración, Urbanidad, Consejos, Participación Ciudadana, Cabildo y Atención. (Fuente: Ranking Nacional CIMTRA Municipal. Al cierre de diciembre 2012. Disponible en <http://www.cimtra.org.mx/evaluaciones/evaluacionesmunicipal.html>). Este panorama dibujado por CIMTRA resulta más alarmante al recordar que la medición únicamente constituye un piso mínimo de transparencia, en palabras de la propia organización, y que desde 2008 aplican dicha herramienta sin que a la fecha se hayan observado incrementos substanciales en los niveles de transparencia municipal.

A pesar de que hoy en día, las 32 entidades federativas disponen de leyes de transparencia locales, todavía en muchos Municipios persisten de forma recurrente prácticas de total opacidad, en contraste con el amplio desarrollo que el acceso a la información pública ha tenido a nivel federal. Ya la Métrica de la Transparencia 2010 advertía en sus conclusiones generales la importancia de reducir las asimetrías en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública entre los distintos niveles de gobierno. No obstante, en realidad el acceso a la información pública dentro del propio nivel municipal presenta una serie de desigualdades, según expresa el investigador Flavio Lazos cuando afirma que “existe una gran disparidad en la transparencia municipal en México, desde modernos reglamentos y prácticas avanzadas […] hasta hábitos autoritarios, total opacidad y mínimos contrapesos en algunas municipalidades medianas o rurales”.

No obstante la grave situación financiera de muchos municipios de México y la obvia necesidad de incentivar la participación ciudadana en la gestión pública, la opacidad en materia presupuestal es una constante entre los Ayuntamientos, según se evidencia en el hecho de que 274 municipios - de un total de 364 municipios evaluados - se sitúan en un nivel de entre el 0 y el 21%, promediando apenas un 16% de cumplimiento del Índice de Información Presupuestal Municipal, herramienta de medición que anualmente aplica el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

La importancia de la transparencia en el manejo de las finanzas públicas ha adquirido relevancia debido al cada vez mayor número de casos documentados de malas prácticas en el ejercicio del gasto que han desembocado en un acelerado incremento de la deuda pública municipal y en un debilitamiento en la recaudación de los Ayuntamientos fortaleciendo la dependencia hacia los recursos federales.

Desde esta perspectiva, la transparencia presupuestal conforma no sólo una política que incide en garantizar el acceso a la información pública, sino que impacta directamente en una mejor gestión de la administración municipal, pues, como ya se ha mencionado, la opacidad financiera ocasiona que haya un manejo irresponsable de las finanzas públicas lo cual se comprueba en las mayores tasa de endeudamiento público y en el excesivo gasto público.

Una acción que a corto plazo contribuirá a la transparencia municipal, es la aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, pese a que el presupuesto no está contemplado en ella, según observa el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C. considera al presupuesto de egresos como la herramienta de política pública más importante con la que cuentan los gobiernos ya que son el reflejo de las prioridades gubernamentales respecto a las asignaciones de recursos públicos. Por ende, el Ayuntamiento de Puebla en 2011, a raíz recomendaciones ciudadanas, aprobó el Dictamen de Cabildo del 14 de Diciembre de 2011 que instruye a diversas dependencias municipales para que anualmente se elabore, publique y difunda la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos. Complementario a este proceso, se dispone de mecanismos de participación ciudadana dirigidos a transparentar la información presupuestal. Resultado de este Programa, a la fecha se han publicado las versiones ciudadanas de los presupuestos de egresos de 2011 y 2012 mediante la colaboración de organizaciones civiles y expertos en transparencia.

Mediante estas acciones, el Ayuntamiento de Puebla garantiza la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información presupuestal impactando directamente en el incremento de la confianza ciudadana, en una mayor eficacia en la recaudación de impuestos y en una gestión responsable y transparente de las finanzas públicas.

* **Análisis situación sin proyecto:**

En el Municipio de Puebla, previo a la puesta en marcha del Programa, si una persona, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, quería conocer la información presupuestal y las prioridades en el gasto, debía de acceder a una serie de documentos técnicos (Ley de Ingresos, Ley de Egresos, Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, Normatividad Presupuestal para la Autorización y Ejercicio del Gasto Público de la Administración Municipal, Ley de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento, Condiciones Generales de Trabajo para los Trabajadores del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal) cuyo contenido en general resultaba incomprensible, excepto para los expertos, al hallarse descontextualizada e inconexa la información. En la práctica, aun cuando dichos documentos estaban disponibles para su consulta, la realidad es que la mera publicación de la información no satisfacía en mayor medida las necesidades de información del ciudadano común.

* **Alternativas de solución:** N/A

**3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

* **Introducción:**

En la actualidad, diversas organizaciones nacionales e internacionales, así como un amplio número de expertos consideran que la opacidad en el manejo de las finanzas públicas municipales ha generado un acelerado crecimiento de la deuda pública y una gestión irresponsable y discrecional en el uso de los recursos públicos. La transparencia presupuestal más allá de facilitar la accesibilidad a la información financiera de los Municipios, impacta directamente en la generación de la confianza ciudadana y en una mejor gestión de la administración pública en la recaudación de ingresos y en su gasto. Sin embargo, en nuestro país, el acceso a la información pública tiene todavía un largo camino que recorrer, tal como lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe “El Acceso a la Información Pública en América Central y México: Diagnóstico y Recomendaciones”. Más preocupante resulta una de las conclusiones de la Métrica de la Transparencia 2010 que señala una disparidad en el acceso a la información pública entre los distintos niveles de gobierno, pese a que la reforma constitucional del artículo 6° del 2007 fijó los criterios mínimos para garantizar el ejercicio del DAIP a lo largo del territorio mexicano.

* **Antecedentes:**

El principal producto del Programa es la conformación y publicación de la versión ciudadana anual del presupuesto de egresos del Ayuntamiento de Puebla. Cabe destacar que esta acción es una práctica inédita en el país, pues de más de 2 mil municipios en México, únicamente se registra en un par de ellos que elaboren y difundan dicho documento, siendo Puebla pionero en el 2011 con su publicación en formato pdf.

Para 2012, se mejoró substancialmente la presentación del documento mediante la adición de recursos como el despliegue de gráficas simplificadas, diagramas de flujo, tablas simples, acceso directo a las fuentes documentales, consulta de presupuestos ciudadanos de años previos, glosario de términos y resúmenes informativos, nuevamente sentando nuestro Municipio un precedente a nivel nacional. Finalmente, para 2013 se contempla incorporar datos abiertos a la respectiva versión ciudadana del presupuesto de egresos en turno - actualmente en proceso de elaboración -, con lo cual a nivel municipal nuevamente el Municipio de Puebla será pionero en el tema de gobierno abierto.

* **Descripción general:**

***Finanzas Sanas y Transparentes*** es un programa del Ayuntamiento de Puebla cuyo objetivo es transparentar el origen y la aplicación de los recursos públicos municipales mediante la conformación, publicación y difusión de una versión ciudadana del presupuesto de egresos anual del Municipio. La transparencia presupuestaria es un tema relativamente nuevo en México, no obstante, diversos organismos ciudadanos han destacado su importancia como un componente que contribuye directamente en la gestión de la administración pública y que impacta en beneficios concretos para la ciudadanía. El Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation (BTAP) destaca que los beneficios de la transparencia presupuestal se manifiestan en un mejor uso de los recursos públicos impactando en el ejercicio de los derechos humanos de los individuos, quienes con sus contribuciones constituyen dichos recursos. En efecto, a medida que se optimiza el recurso público se privilegia que las personas ejerzan efectivamente su derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, entre otros. En este sentido, un adecuado manejo de los recursos se traducirá en nuevos hospitales, menor desabasto de medicamentos, mejor atención médica, factores que en conjunto contribuyen a que los individuos gocen verdaderamente de la protección a la salud, derecho consagrado en la constitución mexicana y en múltiples tratados internacionales.

* **Resumen general:**

El Ayuntamiento de Puebla a partir de 2011 implementó el ***Programa Finanzas Sanas y Transparentes*** cuya finalidad es la conformación, publicación y difusión de la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos anual, mediante la promoción de la participación ciudadana, a fin de transparentar el origen y la aplicación de los recursos públicos municipales. El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) considera que una obligación básica de los gobiernos consiste en informar el origen y aplicación de los recursos públicos, siendo el presupuesto de egresos una declaración explícita de las prioridades de los gobiernos referentes al gasto público a la vez que constituye un documento de contraste con la cuenta pública que permite evaluar la consistencia del gobierno en la ejecución del gasto según sus intenciones originales.

Para la instrumentación de este Programa en primera instancia se efectúa una exhaustiva revisión al marco legal y a la participación de cada uno de los actores involucrados en la conformación del presupuesto, siendo el Cabildo la instancia responsable de su discusión y aprobación. Más tarde, con la participación de la Tesorería Municipal, la Secretaría de Administración, organizaciones de la Sociedad Civil y del Comité Ciudadano para la Transparencia - órgano ciudadanizado con autonomía de gestión, operación y decisión - se diseña y elabora la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos del año en curso. Finalmente, se publica y difunde en un apartado de la sección de transparencia del portal electrónico del Ayuntamiento de Puebla. Cabe puntualizar este programa ha sido institucionalizado mediante un Dictamen de Cabildo del 14 de Diciembre de 2011 permitiendo que el Programa permanezca una vez que concluya la actual administración municipal. A la fecha se han publicado las versiones ciudadanas correspondientes a 2011 y 2012

La publicación de la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos es un programa de relevancia ya que transparenta las finanzas públicas del Ayuntamiento de Puebla y de manera ágil y sencilla pone a disposición de la ciudadanía la información presupuestal, siendo este tipo de prácticas una excepción en el ámbito municipal.

En su apartado, dentro de la sección de transparencia del portal electrónico del Ayuntamiento de Puebla, (accesible desde el siguiente link: <http://www.pueblacapital.gob.mx/version-ciudadana-del-presupuesto-de-egresos-2012>), el Presupuesto de Egresos se detalla en lenguaje ciudadano y de forma sencilla clasificado en 16 subtemas:

**1) Antecedentes y Premisas para la Elaboración del Presupuesto:** Descripción del marco jurídico de la publicación del presupuesto de egresos y sus principales premisas para su diseño y difusión.

**2) ¿Cómo ingresan los recursos al Municipio?:** Descripción gráfica del origen de los ingresos municipales y su marco normativo, distinguiendo claramente los ingresos propios y los provenientes de transferencias federales.

**3) Presupuesto de la Coordinación General de Transparencia:** Comparativo del presupuesto de egresos de 2012 en contraste al año previo de la instancia municipal encargada de garantizar el acceso a la información pública municipal (Coordinación General de Transparencia)

**4) Gasto del Ayuntamiento de Puebla:** Desglose por partida presupuestal del presupuesto de egresos del Ayuntamiento de Puebla, señalando porcentajes y montos destinados a cada rubro del gasto.

**5) Deuda Pública Municipal:** Descripción de la deuda pública del Municipio especificando la institución acreedora, tasa de interés, vigencia, pagos a capital, pagos a intereses, saldos y control de pagos de los créditos de la deuda pública municipal.

**6) ADEFAS:** Apartado descriptivo de los Adeudos De Ejercicios Fiscales Anteriores contraídos por el Municipio con proveedores y contratistas, especificando su marco jurídico aplicable.

**7) Recursos Humanos:** Detalle del personal de confianza y sindicalizando adscrito al Ayuntamiento de Puebla describiéndose sus prestaciones y el tabulador de remuneraciones para cada puesto de la administración municipal, incluyéndose al personal de la policía.

**8) Gastos de Comunicación Social:** Enunciación gráfica del presupuesto municipal destinado a gastos de Comunicación Social, cuyo monto equivale a 3.40% del presupuesto global de 2012.

**9) Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios":** Descripción detallada de las aportaciones federales al Ayuntamiento de Puebla a través del Ramo 33 (FISM - FORTAMUN), desglosando los recursos destinados a cada programa municipal.

**10) Transferencias, Fideicomisos y Subsidios:** Apartado que desagrega información de transferencia de recursos a dependencias y entidades municipales; de aquéllos destinados a fideicomisos; así como montos y destinos de subsidios.

**11) Criterios:** Exposición pormenorizada dela normatividad y las políticas del Ayuntamiento para la administración y gasto de ingresos excedentes, administración de ahorros y reasignación del gasto público**.**

**12) Programas sociales:** Explicación del destino de los recursos públicos mediante transferencias y subsidios a dependencias y entidades municipales por conducto de su aplicación en programas sociales.

**13) Asignación Directa, Invitación y Licitación:** Descripción de la normatividad municipal de los procesos de adjudicaciones especificando montos mínimos y máximos para cada procedimiento.

**14) Clasificaciones:** Desglose por objeto del gasto y por dependencia municipal, detallando la distribución económica del gasto.

**15) Años anteriores:** Consulta a anteriores versiones ciudadanas del Presupuesto de Egresos (Actualmente disponible la Versión correspondiente a 2011).

**16) Glosario:** Explicación en lenguaje ciudadano de cada término incluido en el Presupuesto de Egresos para facilitar la comprensión acerca de términos específicos.

A partir de la puesta en marcha de este programa se han obtenido una serie de beneficios sociales como la instrumentación de políticas públicas de transparencia proactiva y su institucionalización, la reducción de asimetrías respecto al gobierno federal en el acceso a la información pública y la incentivación de la participación ciudadana en el proceso de facilitar la disponibilidad ágil y oportuna de la información financiera del Ayuntamiento de Puebla. En soporte a lo anteriormente expresado, hay que destacar que a partir de la implementación del Programa se ha contabilizado la cifra histórica de más de 1 millón de visitas a las sección de transparencia del portal electrónico del Ayuntamiento de Puebla - lo cual es una evidencia de la disponibilidad y calidad de la información publicada - y se ha impactado en un incremento del 32.23% en la recaudación del impuesto predial.

Finalmente, como resultado de este programa, la transparencia del Ayuntamiento de Puebla ha sido reconocida al conseguir el primer lugar nacional del índice de Información Presupuestal Municipal 2011 al cumplir con el 100% de los indicadores de dicha herramienta ciudadana de evaluación. Asimismo, también los resultados del Programa han sido destacados por instancias como el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) y la International City Managament Association (ICMA).

* **Justificación:**

En nuestro país, el acceso a la información pública es dispar entre los diferentes niveles de gobierno, siendo en el ámbito municipal en donde se presentan mayores casos de opacidad. Esto resulta particularmente preocupante en el tema presupuestal ya que es una causa de que en los últimos años las deudas públicas de los municipios se hayan incrementado considerablemente, al grado que de 2005 a 2012 su monto pasó de $18,357 millones de pesos a $42,978 millones de pesos (véase el Índice de Información Presupuestal Municipal 2012), poniendo en riesgo la viabilidad financiera de los Municipios a corto, mediano y largo plazo. El problema del endeudamiento a nivel municipal y estatal en los últimos meses ha adquirido tanta relevancia que actualmente en el Congreso de la Unión ya se discuten propuesta para modificar los mecanismos de contratación y transparencia de la deuda pública.

La transparencia presupuestal influye directamente en la gestión pública, pues de acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), una mayor visibilidad de los presupuestos y cuentas públicas es la premisa de un mejor desempeño y eﬁciencia en la ejecución del gasto. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. define 3 componentes esenciales de la transparencia presupuestal: a) Existencia de un marco normativo y de prácticas claras en el proceso presupuestal; b) Mecanismos formales de participación ciudadana; y, c) acceso a la información presupuestal por parte del público

En este sentido, el ***Programa Finanzas Sanas y Transparentes***, cumple cabalmente con cada uno de dichos elementos. En principio, el Municipio de Puebla se encuentra sujeto a la normatividad aplicable en la legislación federal, estatal y municipal. No obstante, una recomendación de la International City Managament Association (ICMA) consiste en promover que las políticas de los Ayuntamientos se vean plasmadas en Acuerdos de Cabildo como un mecanismo destinado a fomentar su institucionalización y a disminuir los impactos negativos inherentes a los cambios en las administraciones municipales. Es por ello, y en cumplimiento a una recomendación específica del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., que el 14 de Diciembre de 2011 el Cabildo del Ayuntamiento de Puebla aprobó el **Dictamen por el que se aprueba por unanimidad de votos, la publicación de la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2011**, y se instruye su elaboración y publicación para los subsecuentes Ejercicios Fiscales.

Por su parte, un elemento crucial del *Programa* es la participación ciudadana ya que la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos se conforma mediante la colaboración con organizaciones civiles y con un órgano consultivo ciudadano. En efecto, dicha versión se diseña con la participación conjunta del IMCO quienes colaboran a que sea un documento veraz, ágil y redactado en lenguaje ciudadano. Más tarde, corresponde al Comité Ciudadano para la Transparencia - órgano ciudadano de carácter consultivo con autonomía de gestión, operación y decisión adscrito a la Coordinación General de Transparencia - revisar que el documento sea fácilmente comprensible y cumpla plenamente con su objetivo de transparentar la información presupuestal del Municipio

Finalmente, con el objetivo de facilitar el acceso a la información pública, una vez construida la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos, dicho documento se publica en la sección de transparencia del portal electrónico del Ayuntamiento de Puebla. Estavillo, Martínez y Escobar han estudiado y demostrado que la difusión de la información pública a través de medios electrónicos es el canal óptimo mediante el cual se incrementan los beneficios sociales de la información ya que se mejora su calidad y disponibilidad, en contraste de otros mecanismos de difusión. En este sentido, actualmente es posible acceder a las versiones ciudadanas de los presupuestos de egresos del Ayuntamiento de Puebla correspondientes a 2011 (Disponible en <http://www.pueblacapital.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=195&Itemid>=) y a 2012 (Disponible en <http://www.pueblacapital.gob.mx/version-ciudadana-del-presupuesto-de-egresos-2012>).

* **Marco jurídico o aspectos legales relevantes:**

El Ayuntamiento de Puebla, a raíz de la implementación de este Programa, precisamente quiso que sus acciones y beneficios no se restringieran a la actual administración 2011 - 2014, sino que se mantuviera a lo largo del tiempo dado sus resultados positivos tanto al interior de la gestión municipal como hacia la sociedad. Por lo anterior, el 14 de Diciembre de 2011, el Cabildo aprobó el **Dictamen por el que se aprueba la publicación de la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2011, y se instruye su Elaboración y Publicación para los subsecuentes ejercicios fiscales**. En dicho documento, se solicita al Presidente Municipal que:

* Instruya a la Coordinación General de Transparencia para que publique en la página de internet del Ayuntamiento la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos.
* Instruya a la Tesorería Municipal, Secretaria de Administración y Tecnologías de la Información, y Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, a fin de que en el marco de sus atribuciones, elaboren la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos del Municipio de Puebla.

A raíz de dicho Dictamen de Cabildo, se han publicado las versiones ciudadanas del presupuesto de egresos de 2011 y 2012, y gracias a esta institucionalización del Programa, se impedirá que la próxima administración lo dejé de instrumentar a causa de factores políticos o que haya retrocesos en los niveles de transparencia que existen en la actualidad en el Municipio.

* **Tiempo estimado de operación del proyecto:** Anual
* **Recursos humanos y técnicos necesarios:**

El proyecto se ejecuta con el personal adscrito a la Unidad de Seguimiento Interno compuesto por:

Jefe(a) de Departamento (1)

Analista A (2)

Analista B (1)

* **Estudios necesarios para realizar el programa:** N/A
* **Cronograma:**

Para la ejecución del siguiente programa, se precisa del cumplimiento de las siguientes tareas:

|  |  |
| --- | --- |
| No. | Tarea |
| 1 | Presentar el Programa a Presidencia para su aprobación |
| 2 | Presentar públicamente el Programa Municipal de Rendición de Cuentas |
| 3 | Recepción, análisis y seguimiento de la información remitida por las dependencias municipales |
| 4 | Actualización de la información en el portal electrónico |
| 5 | Recepción, análisis y seguimiento de la información remitida por las dependencias municipales |
| 6 | Actualización de la información en el portal electrónico |

* **Metas:**

Publicar la versión ciudadana anual del Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento de Puebla.

**4. BENEFICIOS**

* **Resultados esperados:**

La transparencia presupuestal permite que los ciudadanos conozcan y participen en el destino de los recursos públicos que se configuran con sus propias aportaciones. Este empoderamiento incide directamente en la generación de confianza de la ciudadanía hacia sus autoridades. En este sentido, el Ayuntamiento de Puebla ha privilegiado la transparencia bajo la premisa de que un ciudadano informado es un ciudadano más participativo y corresponsable en la gestión pública municipal. En otras palabras, existe una relación directa entre la transparencia de la gestión pública y el ejercicio de la ciudadanía.

Una evidencia de lo anterior, son los resultados que se han obtenido a partir de la implementación del ***Programa Finanzas Sanas y Transparentes*** que ha incidido directamente en una mejora recaudatoria visible en el incremento del 32.23% en la recaudación predial, así como en un crecimiento del 146.72% y 292.3% en el monto obtenido por infracciones de tránsito y en multas por sanciones en juzgados calificadores respectivamente, en comparación a lo obtenido en 2010. Asimismo, dicho Programa también ha impactado en un manejo responsable de la deuda pública ya que a diferencia de otros municipios con tasas de acelerado endeudamiento, Puebla disminuye su deuda y al cierre de la administración 2011 - 2014 habrá reducido en 12.30%, equivalente a **$85,025,305.82** millones, la deuda heredada en 2010 y no dejará nuevos créditos vigentes.

No obstante, es oportuno precisar que los resultados positivos también se han reflejado en el hecho de que Puebla haya sido evaluado como el Municipio más transparente del país en materia presupuestal por el Índice de Información Presupuestal Municipal del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO); finalmente, cabe destacar que en los 2 años de vida de este programa, la sección de transparencia del portal electrónico del Ayuntamiento registró más de un millón de visitas, cifra histórica que rebasa en 69% el número de visitas alcanzadas en 2010.

Resulta pertinente ampliar la información acerca de los principales resultados del Programa:

**a) INCREMENTO EN RECAUDACIÓN PREDIAL, EN INFRACCIONES DE TRÁNSITO Y POR CONCEPTO DE SANCIONES EN JUZGADOS CALIFICADORES (2012):**

Un tema preocupante en el ámbito municipal es la dependencia financiera de los Ayuntamientos hacia los recurso federales. Una recomendación persistente encaminada al fortalecimiento municipal se centra en el impulso a la autonomía financiera de los Ayuntamiento. Sin embargo, el IMCO resalta que el impuesto predial constituye la principal fuente de ingresos municipales. De ahí la importancia de que se fortalezca la recaudación de dicho impuesto.

Como resultado de la difusión de la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos durante 2011 y 2012, se ha incrementado la confianza de la ciudadanía en el gobierno municipal ya que las personas conocen el destino de sus aportaciones e identifican que se hace un manejo responsable de las mismas. En este sentido, en 2012 hubo un incremento del 32.23% en la recaudación del impuesto, el cual sumado a otras fuentes de ingresos, como Derechos y Productos, fortalecieron las finanzas y autonomía financiera municipales al grado de que los ingresos propios representaron el 34.4% del presupuesto total del Ayuntamiento, cifra muy superior a la registrada en muchos Municipios del país.

**b) MANEJO RESPONSABLE Y TRANSPARENTE DE LA DEUDA PÚBLICA (2011-2014)**

Un aspecto en el que especialistas han alertado recurrentemente en los últimos meses se refiere a la opacidad generalizada en el manejo de la deuda pública municipal. Dicho problema consiste en la carencia de mecanismos de transparencia no sólo del destino de financiamiento mediante deuda pública, sino también de las condiciones de su contratación y sobre las necesidades que lo justifican. Ante estas deficiencias, el Ayuntamiento de Puebla garantiza la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la información presupuestal mediante la publicación de la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos.

Bajo este enfoque, es pertinente reiterar que la transparencia ha impactado directamente no sólo en mantener bajo control los niveles de endeudamiento, sino que incluso ha contribuido de forma efectiva en su disminución. Al inicio de la actual administración 2011 - 2014 la deuda heredada ascendía a $ 691,277,689.21 pesos. Más tarde, el 06 de Octubre de 2011, se contrató un crédito por 200 millones alcanzándose al cierre de 2011 una deuda total de $ 869,571,450.54 pesos. No obstante lo anterior, el crédito de 200 millones adquirido por la actual administración será liquidado en el periodo de Enero 2012 - Diciembre 2013, es decir dentro de la misma administración, cubriéndose ya al 31 de Diciembre de 2012 el 50% de su monto total. Asimismo, de la deuda heredada, al cierre de la administración 2011 - 2014 se habrá reducido en **$85,025,305.82** millones y no se dejarán nuevos créditos vigentes, sumando la deuda un total de $606,252,383.39 pesos, un 12.30% menos de lo que esta administración recibió en 2010.

Con estas acciones, se demuestra que el endeudamiento no configura un riesgo en sí, en cambio, sí lo es su manejo irresponsable y opaco. Por ello, el Ayuntamiento de Puebla cumple con una gestión transparente de la deuda pública. Cabe destacar que la información detallada de la deuda pública se encuentra disponible en la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egreso 2012 accesible desde <http://www.pueblacapital.gob.mx/version-ciudadana-del-presupuesto-de-egresos-2012>

**c) PUEBLA: EL MUNICIPIO MÁS TRANSPARENTE DEL PAÍS, SEGÚN LOS RESULTADOS DEL ÍNDICE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL MUNICIPAL (2012):**

El Índice de Información Presupuestal Municipal es una herramienta que evalúa la disponibilidad y calidad de la información financiera con la finalidad de identificar el nivel de transparencia presupuestal de los Ayuntamientos. Dicho instrumento es aplicado cada año por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y sus resultados se obtienen a través de la evaluación de 34 indicadores. Para tal propósito, el IMCO mide la accesibilidad a la información financiera mediante la consulta de documentos como la ley de ingresos, ley de egresos y el portal de transparencia municipal. Cabe resaltar que a raíz de la implementación del Programa, con su consecuente publicación de la versión ciudadana del Presupuesto de Egresos, Puebla fue reconocido como el Municipio más transparente del país al alcanzar un 100% de cumplimiento en los indicadores del índice de Información Presupuestal Municipal 2012.

**c) INCREMENTO EN LAS VISITAS AL PORTAL**

En la actual administración municipal (del 15 de febrero de 2011 al 31 de Diciembre de 2012) se han acumulado 1,010,034 visitas a la sección de Transparencia del Portal electrónico del Ayuntamiento de Puebla, cifra histórica que equivale a un incremento del 69.40% respecto a la administración anterior (del 01 de febrero de 2009 al 14 de febrero de 2011) que sumó 596,259 visitas.

* **Beneficios esperados:**

El Programa mediante la instrumentación de mecanismos de transparencia genera una serie de beneficios sociales, siendo el más visible el fortalecimiento de la oferta de información pública (Disponibilidad de la información). Dichos beneficios se dirigen tanto al interior de la administración pública municipal como hacia la ciudadanía.

**BENEFICIOS:**

* **SE FACILITA LA DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA PRESUPUESTAL MEDIANTE LA INSTRUMENTACIÓN DE MECANISMOS DE TRANSPARENCIA PROACTIVA.**

El Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation (BTAP) considera que los presupuestos públicos deben ser transparentes, es decir, que toda la información sobre cómo se recauda, asigna, gasta y audita el dinero público debe estar a disposición del público en general. Además, especifica 3 elementos esenciales en la calidad de la información: accesible, oportuna y comprensible

En el Municipio de Puebla, previo a la puesta en marcha del Programa, si una persona, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, quería conocer la información presupuestal y las prioridades en el gasto, debía de acceder a una serie de documentos técnicos (Ley de Ingresos, Ley de Egresos, Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, Normatividad Presupuestal para la Autorización y Ejercicio del Gasto Público de la Administración Municipal, Ley de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento, Condiciones Generales de Trabajo para los Trabajadores del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla y Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal) cuyo contenido en general resultaba incomprensible, excepto para los expertos, al hallarse descontextualizada e inconexa la información. En la práctica, aun cuando dichos documentos estaban disponibles para su consulta, la realidad es que la mera publicación de la información no satisfacía en mayor medida las necesidades de información del ciudadano común. En cambio, tras la implementación del Programa no sólo se ha organizado la información dispersa en distintas fuentes, sino que se ha mejorado la calidad y la disponibilidad de la información presupuestal del Municipio a través de la publicación de información de consulta ágil, accesible y en lenguaje ciudadano contribuyendo de dicha forma a facilitar su acceso y comprensión bajo el principio constitucional de máxima publicidad de la información.

* **SE INSTITUCIONALIZAN POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA TRASPASANDO LA BREVE DURACIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

Una crítica constante de las autoridades municipales es la corta duración de las administraciones ya que no permite la implementación de proyectos a largo plazo. Pese a esta realidad, la ICMA sugiere que un mecanismo para que las políticas públicas trasciendan de una administración a otra, es que dichas políticas se institucionalicen mediante la aprobación de Acuerdos de Cabildo. Esta recomendación también es promovida por distintos especialistas y organizaciones sociales. En este sentido, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. considera indispensable la existencia de mecanismos institucionales que garanticen la transparencia presupuestaria.

El Ayuntamiento de Puebla, a raíz de la implementación de este Programa, precisamente quiso que sus acciones y beneficios no se restringieran a la actual administración 2011 - 2014, sino que se mantuviera a lo largo del tiempo dado sus resultados positivos tanto al interior de la gestión municipal como hacia la sociedad. Por lo anterior, el 14 de Diciembre de 2011, el Cabildo aprobó el **Dictamen por el que se aprueba la publicación de la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos del Municipio de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2011, y se instruye su Elaboración y Publicación para los subsecuentes ejercicios fiscales**. En dicho documento, se solicita al Presidente Municipal que:

* Instruya a la Coordinación General de Transparencia para que publique en la página de internet del Ayuntamiento la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos.
* Instruya a la Tesorería Municipal, Secretaria de Administración y Tecnologías de la Información, y Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, a fin de que en el marco de sus atribuciones, elaboren la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos del Municipio de Puebla.

A raíz de dicho Dictamen de Cabildo, se han publicado las versiones ciudadanas del presupuesto de egresos de 2011 y 2012, y gracias a esta institucionalización del Programa, se impedirá que la próxima administración lo dejé de instrumentar a causa de factores políticos o que haya retrocesos en los niveles de transparencia que existen en la actualidad en el Municipio.

* **SE REDUCEN LAS ASIMETRÍAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL RESPECTO AL ÁMBITO FEDERAL EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

La Métrica de la Transparencia 2010 – análisis exhaustivo de la situación nacional en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública – destaca en sus conclusiones generales la importancia de disminuir las asimetrías en el acceso a la información pública entre los distintos niveles de gobierno. Las disparidades entre los mecanismos de transparencia a nivel federal, estatal y municipal en ocasiones son muy evidentes. Sin embargo, Flavio Lazos considera que el comportamiento de los municipios en materia de transparencia depende en mayor medida de voluntad política, más allá que de otros factores como la existencia de una ley local.

Resulta incuestionable que es a nivel federal el ámbito donde se han implementado las mejores prácticas de transparencia, pero a nivel municipal, con la puesta en marcha de este Programa, se reducen las diferencias en el acceso a la información financiera del Municipio de Puebla en comparación con el gobierno federal ya que ésta instancia desde hace un par de años implementó su portal de transparencia presupuestaria. En este sentido, además de reducir asimetrías – en cumplimiento a los criterios mínimos del artículo 6 constitucional -, con este Programa se pone a disposición de las personas la información presupuestal del Ayuntamiento coadyuvando a garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

* **SE INCENTIVA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La participación ciudadana es un componente crucial de las acciones gubernamentales dado que en la conformación y puesta en marcha de políticas públicas se recaba la visión de la ciudadanía en el diagnóstico y la solución de las problemáticas sociales. Un requisito indispensable para hablar de transparencia presupuestal es la existencia de mecanismos institucionales que garanticen el involucramiento de los actores sociales en la asignación y transparencia de las prioridades del gasto público. Por lo anterior, en primer lugar es pertinente recordar que el Ayuntamiento de Puebla promueve el programa de Presupuesto Participativo en el que son los propios beneficiarios quienes gestionan la aplicación del gasto en las obras públicas que consideran de mayor importancia A través de este programa, en 2012 se definieron 17 proyectos, entre los que se cuentan: parques públicos, espacios deportivos, construcción de banquetas y guarniciones, pavimentación de calles, entre otras obras de servicio comunitario, siendo la ciudadanía la encargada de decidir la programación de recursos públicos en beneficio de sus comunidades.

Por su parte, con la implementación del ***Programa Finanzas Sanas y Transparentes***, el Municipio de Puebla no sólo tiene el propósito de transparentar el origen y la aplicación de los recursos públicos, sino que también se impulsa la participación ciudadana en la instrumentación de sus mecanismos de transparencia. Como ya se ha mencionado, para la conformación de la Versión Ciudadana del Presupuesto de Egresos se recurre a la cooperación con organizaciones civiles y con el Comité Ciudadano para la Transparencia, el cual es un mecanismo formal de participación ciudadana en temas de transparencia. Es a través de la colaboración con dichas instancias que anualmente se conforma la Versión Ciudadana citada, asegurándose de tal forma la calidad de su contenido, así como la accesibilidad, agilidad y pertinencia de la información disponible.

Con la finalidad de institucionalizar la participación ciudadana, el Ayuntamiento de Puebla ha formalizado los mecanismos de colaboración de las organizaciones civiles mediante la firma de convenios de colaboración con Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. – firmado el pasado 02 de mayo de 2011 – y con el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) mediante el convenio firmado el 26 de Noviembre de 2012. Cabe puntualizar que previo a esta fecha, el Municipio de Puebla había sido asesorado por IMCO en la elaboración de la versión ciudadana de sus presupuestos de egresos, pero fue hasta el reciente mes de noviembre que se definieron claramente las fronteras y términos de dicha asistencia técnica que no implica ninguna remuneración económica para alguna de las partes involucradas.

Por su parte, dentro de los mecanismos existentes de participación ciudadana en el ámbito público, el Ayuntamiento de Puebla cuenta desde el 2010 con el Comité Ciudadano para la Transparencia, el cual es un órgano ciudadanizado de carácter consultivo con autonomía de operación, decisión y gestión. El Comité revisa y analiza – antes de su publicación – que la versión ciudadana del presupuesto de egresos en efecto sea un documento fácilmente comprensible y amigable para su consulta por un público no especializado. Por último, no se omite mencionar que para el funcionamiento del Comité se expidió en 2012 el Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia del Honorable Municipio de Puebla y del Comité Ciudadano para la Transparencia.

* **Beneficios directos:** N/A
* **Beneficios indirectos:** N/A

**5. LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA**

* **Microlocalización:** N/A
* **Macrolocalización:** N/A
* **Certeza jurídica de la propiedad donde se llevará a cabo el proyecto:** N/A

**6. ASPECTOS FINANCIEROS**

* **Monto total de la inversión:** $5,000.00
* **Identificación de costos:** Gastos de viáticos para reuniones de articulación con FUNDAR, A.C. y el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
* **Cuantificación de beneficios:** N/A
* **Indicadores de rentabilidad:** N/A

**7. TIPO DE FINANCIAMIENTO**

* **Fuentes de financiamiento:** Fondos Municipales
* **Requisitos a cumplir para obtener el recurso:** N/A
* **Participación de los recursos:** 100% recursos municipales

**8. ETAPA DE EJECUCIÓN**

* **Fecha de inicio:** 02/05/2011
* **Fecha de término:** En proceso

**9. ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD**

* **Factores de éxito:** N/A
* **Factores de riesgo:** N/A
* **Factibilidad:** N/A

**10. TIPO DE EVALUACIÓN**

* **Justificación económica:** N/A
* **Análisis de costo eficiencia:** N/A
* **Análisis de costo eficiencia simplificado:** N/A
* **Análisis costo beneficio simplificado:** N/A
* **Análisis costo - beneficio:** N/A

**11. ANEXOS**

Se anexa las versiones ciudadanas de los Presupuesto de Egresos 2011 y 2012.