



La adecuada planeación, programación y presupuestación de obra pública municipal



Ricardo Samuel Camarillo Luna
rcamarillol@indetec.gob.mx

La presente publicación es un extracto de la revista Hacienda Municipal No. 26, misma que se encuentra disponible para su consulta en: <https://hmhaciendamunicipal.indetec.gob.mx/>

El municipio es un actor clave para el desarrollo e implementación de obra pública destinada a generar condiciones favorables para el desarrollo económico y social. No obstante, su adecuada planeación, programación y presupuestación representa un gran reto para cumplir con los fines de la obra pública, por ende, el presente artículo busca brindar una serie de aspectos relevantes que apoyen a cada una de las etapas del proceso con miras a una implementación eficiente.

Introducción

El gobierno municipal desempeña un papel estratégico en la promoción del desarrollo económico y social del territorio. Para ello, resulta fundamental establecer mecanismos integrales de planeación, programación, presupuestación y ejecución de los programas de inversión pública, orientados a alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable.

La asignación eficiente del gasto público en proyectos de infraestructura no solo contribuye a reducir las brechas sociales en sectores más vulnerables, sino que también puede generar un círculo virtuoso de crecimiento que impacte de manera positiva a toda la población del municipio. Entre las áreas prioritarias se encuentran la provisión de servicios básicos, como el abastecimiento de agua potable en zonas urbanas y rurales; la construcción de sistemas de drenaje pluvial que mitiguen riesgos de inundación; obras de alcantarillado sanitario, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; pavimentación de vialidades; así como el desarrollo de espacios públicos como parques y jardines, entre otras, las cuales busquen prestar los servicios públicos básicos enmarcados dentro de las atribuciones conferidas a los municipios por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En este contexto, resulta imperativo identificar e implementar condiciones técnicas, administrativas y financieras que fortalezcan la planeación, programación, presupuestación y ejecución de los proyectos de obra pública. Lo anterior con el fin de disminuir riesgos asociados a deficiencias operativas, restricciones presupuestales y limitaciones en la capacidad de gestión, de esta manera se asegura una intervención eficaz y alineada con los objetivos de desarrollo del municipio.



Principales problemáticas en la realización de obra pública

Como parte de una adecuada planeación, programación, presupuestación y ejecución de la obra pública, resulta pertinente identificar las problemáticas que pueden comprometer su correcta realización en el ámbito municipal. En este sentido, a continuación, se ofrece un diagnóstico de las problemáticas identificadas en el proceso de fiscalización de obra pública. Para ello se toma como referencia el informe especial más reciente de la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017) denominado *Informe especial. Problemática general en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas 2011-2016* ya que este informe concentra y dictamina las principales irregularidades detectadas en el proceso de fiscalización de la obra pública. Entre sus hallazgos destaca que, de un total de 92 proyectos de obra pública con un importe mayor a los 100 millones de pesos de la cuenta pública 2011, se presentó una variación superior al 30% tanto en

el monto como en el plazo originalmente programado para su ejecución.

De acuerdo con dicho análisis, las principales causas detectadas en los proyectos fiscalizados se vinculan con deficiencias en la planeación y programación, aspectos de carácter técnico, factores de índole económica y problemas relacionados con la ejecución (ASF, 2017), tal como se sintetiza en la Tabla 1.



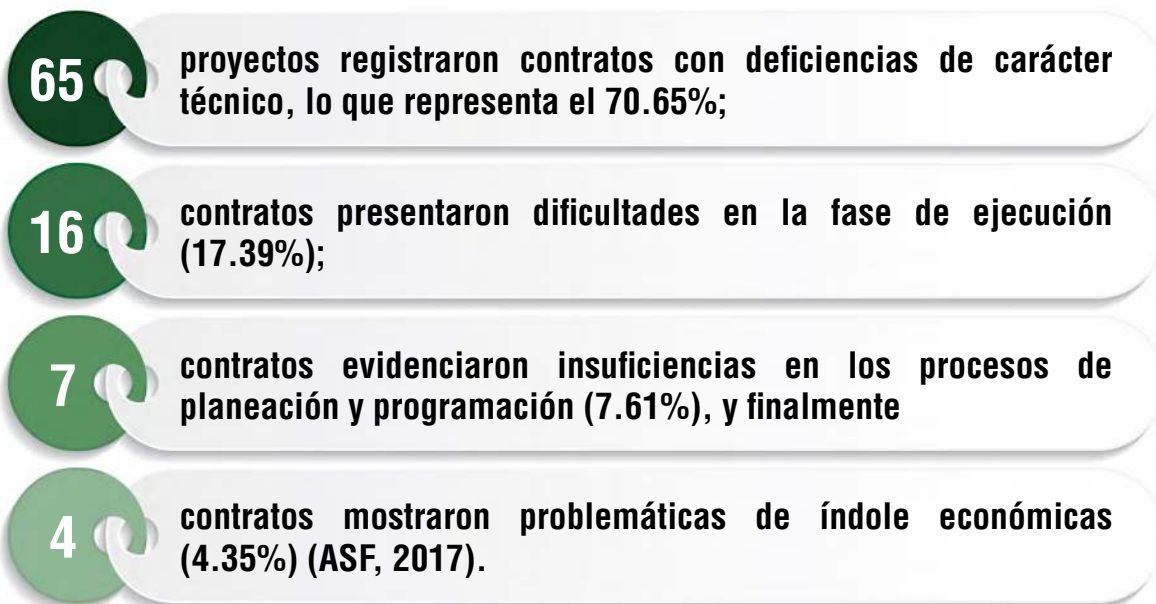
Tabla 1. Categorización y causas detectadas en los proyectos de obra fiscalizados en la Cuenta Pública 2011

Categorización	Causas detectadas
Planeación y programación	• Planeación incompleta en cuanto al alcance del proyecto, su rentabilidad, diseño de contratos inequitativos, indefinición del tipo de contratación y la forma de pago considerando las fuentes de recursos para su financiamiento. • Falta de coordinación entre los entes públicos para la obtención de licencias y permisos. • Predominio de decisiones políticas sobre consideraciones técnicas.
Técnicas	• Insuficiente desarrollo de proyectos ejecutivos. • Ausencia o insuficiencia de estudios previos como mecánica de suelos, topográficos, geológicos y ambientales, entre otros. • Indefiniciones en normas técnicas y de calidad para la ejecución de la obra. • Indefinición de especificaciones generales y particulares de construcción. • Bases de licitación inadecuadas e incompletas. • Licitaciones o adjudicaciones inadecuadas por deficiente evaluación. • Insuficiencia de personal técnico capacitado para elaborar los proyectos y evaluar las propuestas presentadas por los particulares en las dependencias y entidades.
Económicas	• Falta de oportunidad y retraso en la asignación y disponibilidad presupuestaria. • Transferencias entre programas efectuadas tardíamente. • Reducciones presupuestarias durante el proceso de ejecución. • Falta de capitalización de las empresas contratistas.

Categorización	Causas detectadas
De ejecución	• Plazos de ejecución o montos pactados que no corresponde a la realidad y complejidad de las obras. • Entrega extemporánea del anticipo. • Incumplimiento de las empresas contratistas y supervisoras de obra. • Falta de control en las subcontrataciones. • Problemas técnicos por incumplimiento de las especificaciones de construcción y normas de calidad de los materiales y equipos. • Retraso en la formalización de convenios modificatorios y la autorización de precios extraordinarios o ajustes de costos. • Quiebra de fabricantes, ausencia de supervisión y deficiente control de las obras. • Incumplimiento de libranzas. • Problemas de carácter social, particularmente referidos a los derechos de vía. • Falta de certificados de no afectación ambiental. • Cambios de uso de suelo. • Recepción inoportuna de los trabajos. • Realización tardía de las pruebas de operación y puesta en marcha de los mismos.

Fuente: Elaborado por INDETEC con información de la ASF (2017).

Del total de 92 proyectos de obra pública fiscalizados, y atendiendo a la categorización de las problemáticas identificadas, se obtuvo la siguiente distribución:



En este sentido, los resultados mostraron que una proporción significativa de las obras fiscalizadas concentraban sus principales debilidades en el ámbito técnico. Esto pone de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos de diseño,

supervisión y control en esta dimensión específica de la gestión de la obra pública, particularmente en el desarrollo de los proyectos ejecutivos, junto con la obtención de los derechos de vía, la regularización de la tenencia de la tierra y la servidumbre de paso.

Planeación, programación y presupuestación de la obra pública

Como parte de la planeación de la obra pública en los municipios, resulta fundamental partir de las necesidades y problemáticas identificadas en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD). Este documento constituye una guía estratégica que orienta las acciones que implementará la administración municipal para impulsar el desarrollo económico y social. En este sentido, la planeación del desarrollo permite, en primer término, diseñar los programas anuales de obra pública, en los cuales se precisan las obras que se ejecutarán durante un ejercicio fiscal o bien aquellas con una temporalidad superior a un año, con el propósito de atender o mitigar las problemáticas previamente detectadas.

De acuerdo con la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), en su Título Segundo sobre Planeación, Programación y Presupuesto, el artículo 17 determina que la planeación de las obras públicas y de los servicios relacionados con las mismas deberán sujetarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales correspondientes, además de las previsiones contenidas en los programas anuales.

En materia local, por ejemplo, la Ley de Obra Pública para el Estado de Jalisco y sus Municipios (LOPEJM), en el artículo 18, dispone que *“la planeación de la obra pública (...) debe considerar los objetivos, políticas, prioridades, estrategias y lineamientos definidos en los instrumentos de planeación del desarrollo aplicables en los ámbitos federal, estatal y municipal”*.

De esta manera, la primera herramienta indispensable para la planeación de la obra pública es el plan de desarrollo. No obstante, también deben contemplarse los programas derivados de este, como son los programas sectoriales, regionales, institucionales o especiales, que en conjunto pueden garantizar una adecuada planificación de la obra.



En cuanto a la programación de la obra pública, esta se materializa a través de los Programas Anuales de Obra, los cuales, como se mencionó previamente, se derivan de la planeación del desarrollo. Su definición se centra en la determinación de las obras que serán ejecutadas y, en su caso, de los servicios relacionados, añadiendo la descripción de cada obra, su valor estimado, las fechas de inicio y conclusión, así como la fuente de financiamiento.

Por su parte, la LOPSRM, en su artículo 21, insta a que *“Las dependencias y entidades según las características, complejidad y magnitud de los trabajos, formularán sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal”*. Dichos programas deben prever, entre otros elementos, los enlistados a continuación:

- I. *Los estudios de preinversión que se requiera para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos;*
- II. *Los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo;*
- III. *Las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de las obras públicas, incluyendo cuando corresponda, las obras principales, las de infraestructura, las complementarias y accesorias, así como las acciones para poner aquellas en servicio;*
- IV. *Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra pública;*
- V. *Las normas aplicables conforme a la Ley de Infraestructura de la Calidad o, a falta de éstas, las normas internacionales;*
- VI. *Los resultados previsibles;*
- VII. *La coordinación que sea necesaria para resolver posibles interferencias y evitar duplicidad de trabajos o interrupción de servicios públicos;*
- VIII. *La calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la realización de los estudios y proyectos, la ejecución de los trabajos, así como los gastos de operación;*
- IX. *Las unidades responsables de su ejecución, así como las fechas previstas de iniciación y terminación de los trabajos;*
- X. *Las investigaciones, asesorías, consultorías y estudios que se requieran, incluyendo los proyectos arquitectónicos y de ingeniería necesarios;*
- XI. *La adquisición y regularización de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios;*
- XII. *La ejecución, que deberá incluir el costo estimado de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se realicen por contrato y, en caso de realizarse por administración directa, los costos de los recursos necesarios; las condiciones de suministro de materiales, de maquinaria, de equipos o de cualquier otro accesorio relacionado con los trabajos; los cargos para pruebas y funcionamiento, así como los indirectos de los trabajos;*
- XIII. *Los trabajos de mantenimiento de los bienes inmuebles a su cargo;*
- XIV. *Los permisos, autorizaciones y licencias que se requieran;*
- XV. *Toda instalación pública deberá de asegurar la accesibilidad, evacuación, libre tránsito sin barreras arquitectónicas, para todas las personas; y deberán cumplir con las normas de diseño y de señalización que se emitan, en instalaciones, circulaciones, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad.*

(LOPSRM, art. 21, frs. I-XV)

Cabe señalar que la LOPSRM es aplicable en el ámbito municipal cuando la obra pública se financia con recursos federales mediante convenios. En ese sentido, resulta relevante considerar diversos elementos que permitan mejorar la programación de la obra pública, y, posteriormente, procurar su adecuada presupuestación y ejecución.

La elaboración de los Programas Anuales de Obras Públicas conforma una propuesta de las obras futuras a ejecutar. Sin embargo, al tratarse de una propuesta, puede sufrir modificaciones durante el ejercicio fiscal para atender las necesidades y problemáticas de la población o del propio municipio. Asimismo, la planeación y programación de la obra pública requieren un trabajo coordinado entre los entes públicos municipales, estatales y federales, a fin de obtener en tiempo y forma las licencias y permisos correspondientes; dado que la falta de estos puede retrasar la implementación de las obras y generar costos innecesarios.

En cuanto a la presupuestación de la obra pública, debe estimarse, en todo momento, el presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento, ya que de este depende el monto disponible para financiar proyectos y servicios relacionados. Entre las fuentes de financiamiento se integran las siguientes:

- Recursos propios del municipio derivados de la recaudación de contribuciones.
- Recursos extraordinarios obtenidos.
- Financiamiento u obligaciones autorizadas por el ayuntamiento y el congreso estatal (deuda de largo plazo).

Finalmente, al presupuestar la obra pública es fundamental identificar cuáles deben concluirse dentro del ejercicio fiscal y cuáles son multianuales, asignando los recursos suficientes por medio de la identificación oportuna de la fuente de financiamiento y la forma de pago para evitar obras inconclusas por falta de recursos financieros.

De la elaboración de los proyectos ejecutivos de obra pública

Como fue señalado por la ASF (2017), una de las principales problemáticas en la ejecución de obra pública se relaciona con la elaboración del proyecto ejecutivo. Su adecuada formulación resulta fundamental, pues constituye uno de los insumos más relevantes e indispensables para la correcta planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y seguimiento de las obras.

En este sentido, es pertinente establecer una definición de los proyectos ejecutivos. De acuerdo con el artículo 24 de la LOPEJM:

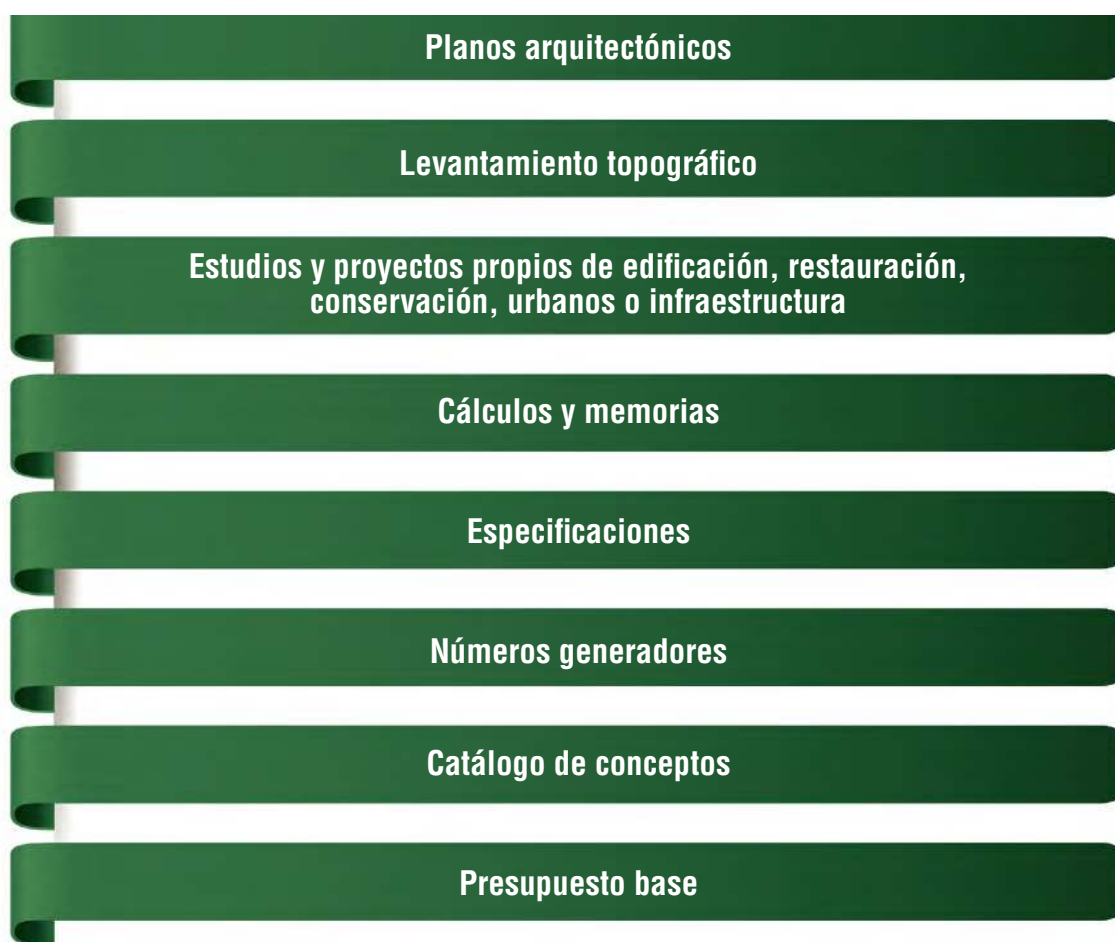


Los proyectos son una obra intelectual donde se imagina, se crea, se diseña y se figuran un conjunto de ideas para dar solución técnica a una problemática específica, que sirven de base para desarrollar un proyecto ejecutivo, elaborados por profesionistas facultados por la ley de acuerdo a su profesión y especialidad.

Bajo esta premisa, los proyectos ejecutivos deben ser elaborados por especialistas, ya sea personal técnico del propio municipio debidamente facultado y con la especialización requerida o bien profesionales externos contratados para tal fin.

Respecto a los aspectos que integran un proyecto ejecutivo, estos pueden considerarse de carácter general, aunque cada tipo de obra puede requerir componentes específicos según su naturaleza. En la Figura 1 se exponen los elementos básicos que conforman un proyecto ejecutivo de obra pública.

Figura 1. Elementos básicos que integran un proyecto ejecutivo de obra pública



Fuente: Elaborado por INDETEC con información del art. 27 de la LOPEJM.

Como se aprecia en la Figura 1, entre los componentes fundamentales del proyecto ejecutivo destacan los planos arquitectónicos, en los cuales se define la distribución espacial de la obra, comprendiendo plantas, cajones, cortes y fachadas, entre otros. A la vez, deben incorporarse los planos de ingeniería, que comprenden el levantamiento topográfico, estudios y proyectos de edificación, restauración y demás componentes técnicos necesarios.

A ello se suman los cálculos estructurales, memorias descriptivas, especificaciones técnicas, números generadores y demás documentos complementarios.

Otro aspecto crucial en la formulación de los proyectos ejecutivos es su alineación con los planes y programas de desarrollo urbano del municipio, la legislación urbanística aplicable, los reglamentos municipales de construcción y demás normatividad vigente. Esta congruencia normativa permite respaldar el cumplimiento oportuno de los requisitos legales y técnicos correspondientes.

Recursos financieros para la ejecución de obra pública en los municipios

La ejecución de obra pública supone una de las responsabilidades centrales de los municipios, en virtud de las atribuciones que les confiere el artículo 115 de la CPEUM. Empero, aunque los gobiernos municipales están facultados para planear y desarrollar proyectos orientados a la prestación de servicios públicos, enfrentan un desafío recurrente: la limitada disponibilidad de recursos financieros para llevar a cabo las obras que demanda la población.

Ante esta problemática, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) ofrece diversos instrumentos financieros diseñados para fortalecer la capacidad de inversión de los gobiernos locales. Estos mecanismos, los cuales se detallarán a continuación, permiten ampliar la disponibilidad de recursos, mejorar la liquidez municipal y facilitar la ejecución de proyectos estratégicos que contribuyan al desarrollo económico y social.

1. El crédito simple como alternativa de financiamiento

Una de las herramientas más utilizadas es el crédito simple, el cual está destinado a financiar obras públicas productivas y proyectos incluidos en los sectores de atención definidos por BANOBRAS. Este esquema permite: financiar infraestructura de agua potable y saneamiento, vialidades, proyectos de eficiencia energética, equipamiento urbano y manejo de residuos sólidos, entre otros (BANOBRAS, 2025a).

El crédito simple se caracteriza por su flexibilidad y por su capacidad para complementar los recursos propios del municipio, lo que facilita la ejecución

En síntesis, la elaboración adecuada del proyecto ejecutivo es un factor determinante para la implementación eficiente de la obra pública, al facilitar su desarrollo sin contratiempos y reducir la probabilidad de costos adicionales o desviaciones financieras.

Los requisitos para su contratación son:

1. Identificar los proyectos a partir del Plan de Inversión estatal o municipal.
2. Presentar la solicitud de financiamiento.
3. Contar con autorización del Buró de Crédito.
4. Tener la constancia de mayoría del cabildo y la autorización del Congreso local.
5. Presentar un Plan de Inversión Preliminar. (BANOBRAS, 2025a)



2. El crédito Banobras-FAIS como mecanismo para adelantar recursos

Además del crédito simple, los municipios pueden acceder al crédito Banobras-FAIS, un mecanismo que permite adelantar hasta el 25% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), correspondientes a la administración municipal en curso. Este esquema resulta especialmente útil para financiar proyectos esenciales y de alto impacto social, al proporcionar liquidez inmediata sin comprometer la estabilidad financiera del municipio.

El diseño del crédito Banobras-FAIS está orientado a preservar la sostenibilidad fiscal: el plazo del financiamiento se limita al último mes efectivo de la administración que recibe los recursos, mientras que la tasa de interés permanece fija durante toda su vigencia y se ofrecen en condiciones competitivas en el mercado (BANOBRAS, 2025b).

Es indispensable que los recursos obtenidos a través de este crédito se destinen exclusivamente a los fines fijados en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lo que asegura su alineación con los objetivos del FAIS.

Los requisitos para su contratación son:

1. Autorización del Congreso local y del Cabildo del municipio.
2. Solicitar el ingreso al Programa.
3. Desahogar un proceso competitivo, en términos de lo dispuesto por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
4. Presentar un Plan de Inversión Preliminar. (BANOBRAS, 2025b)

Conclusiones

El desarrollo e implementación de la obra pública es una función esencial de los municipios, cuyo objetivo primordial es mejorar la calidad de vida de la población y fomentar el desarrollo económico local. Sin embargo, para lograr un impacto positivo y sostenible, es imprescindible adoptar mecanismos integrales que aseguren la adecuada planeación, programación, presupuestación y ejecución de estos proyectos.

La gestión eficiente de la obra pública comienza con la planeación estratégica que debe estar alineada a las propuestas de obra del Plan Municipal de Desarrollo, identificando las problemáticas prioritarias y las acciones necesarias. Esta visión se materializa en el Programa Anual de Obras Públicas, el cual documenta las obras a realizar dentro de un ejercicio fiscal o de manera multianual.

Por su parte, resulta fundamental que el Presupuesto de Egresos del municipio refleje el monto total destinado a las obras, identificando con claridad la

fuerza de financiamiento. Esto respalda la disponibilidad de recursos suficientes y evita comprometer la viabilidad de los proyectos. Ahora bien, la adecuada elaboración del proyecto ejecutivo de obra es crítica, pues funge como la hoja de ruta detallada que garantiza la correcta, eficiente y legal materialización de la construcción.

Finalmente, la disponibilidad de recursos financieros es un factor decisivo para que los municipios cumplan con su responsabilidad en materia de obra pública. En este sentido, instituciones como BANOBRAS ofrecen instrumentos financieros como el Crédito Simple y el Crédito Banobras-FAIS. Estas alternativas viables potencian la capacidad de inversión municipal, robusteciendo así el desarrollo social y consolidando la mejora en la calidad de vida de los habitantes.

Fuentes consultadas

- ASF. Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe especial. Problemática general en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas 2011- 2016*. https://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Obra_publica.pdf
- BANOBRAS. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (2025a). *Crédito Simple*. <https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/credito-simple?state=published>
- BANOBRAS. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (2025b). *Programa #BanobrasFAIS*. <https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/programa-banobras-fais?state=published>
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 15-10-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- LOPEJM. Ley de Obra Pública para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Última reforma publicada P.O. 09-09-2021. https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Documentos_PDF-Leyes/Ley%20de%20Obra%20P%C3%ABlica%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios-230223.pdf
- LOSPRM. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. México. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada DOF 14-11-2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPSRM.pdf>



Ricardo Samuel Camarillo Luna



Maestro en Finanzas y Auditoría Gubernamental por el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco, Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Actualmente forma parte del equipo de especialistas de la Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal de INDETEC.

rcamarillol@indetec.gob.mx