

Resumen Ejecutivo

Evaluación Específica de la Matriz de Indicadores para los programas presupuestarios del Municipio y propuesta de mejora, de los programas presupuestarios:

- **F015 Apoyo a la Vivienda**
- **K002 Infraestructura para Agua Potable**
- **K003 Drenaje y Alcantarillado**
- **F002 Desarrollo Pecuario**

Introducción

El municipio de Jonuta considerando el mandato constitucional en donde se establece que los recursos de los 3 órdenes de Gobierno se administren con **"eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez;** para cumplir con los objetivos a los que están predestinados", como se señala en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento al Artículo 27 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que señala: "La estructura programática del PEF debe **incorporar indicadores del desempeño** con sus correspondientes metas anuales, que permitan la evaluación de programas y proyectos; estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño".

El Artículo 110 de la LFPRH, señala: "La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, **con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos** públicos federales" y en su artículo 111 especifica que: "El sistema de evaluación del desempeño [...] permitirá identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, [...] dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior del presente artículo será obligatorio para los ejecutores de gasto".

En la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al consejo que la regula (CONAC). En esta ley se señala la integración de la cuenta pública en las entidades federativas en su artículo 53: La cuenta pública de las

entidades federativas contendrá como mínimo: “III. Información programática, con la desagregación siguiente: a) Gasto por categoría programática; b) Programas y proyectos de inversión; **c) Indicadores de resultados**, y IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual.”

Igualmente, el artículo 85 refiere que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, **serán evaluados** conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley, **con base en indicadores estratégicos y de gestión** por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes.

Derivado de lo anterior es importante destacar que una parte importante de los recursos que reciben los municipios son los del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), y cuyos recursos son destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población que se encuentra en pobreza extrema, localidades con altos grados de marginación social según lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria.

A su vez el CONAC en cumplimiento con la LGCG emite la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, en el numeral 11, refiere que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, **los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral Décimo Sexto de los Lineamientos de Evaluación** de la APF, los cuales son los siguientes:

- ▶ Evaluación de Consistencia y Resultados
- ▶ Evaluación de Indicadores
- ▶ Evaluación de Procesos
- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ **Evaluación Específica**

Dado que es prioritario el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y los recursos que se dan inciden en la pobreza, se eligieron a los programas con mayor presupuesto; además se asocian a características esenciales de inversión directa. Los programas presupuestarios a evaluar son:

- ▶ F015 Apoyo a la Vivienda
- ▶ K002 Infraestructura para Agua Potable
- ▶ K003 Drenaje y Alcantarillado
- ▶ F002 Desarrollo Pecuario

Programas a evaluar por monto de inversión del FISM y obras		
Programa	Monto de inversión	No. Obras
F015 Apoyo a la Vivienda	\$27,571,885.00	106
K002 Infraestructura para Agua Potable	\$4,944,000.00	1
K003 Drenaje y Alcantarillado	\$5,471,843.00	1
F002 Desarrollo Pecuario	\$10,851,830.00	277

Fuente: elaborado por TECSO con base en datos del formato Obras programadas con recursos del FISM para el año 2016.

El programa de Apoyo a la vivienda ya tiene una Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño del ejercicio fiscal 2014, también se hicieron las Evaluaciones Específicas del Destino y Uso de los Recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM, de los ejercicios fiscales 2013 y 2014, pero dado que es inicio de un nuevo gobierno la parte y que es esencial es la MIR, ya que es donde converge el Marco Lógico; el Municipio de Jonuta estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2016 el desarrollo de una “**Evaluación Específica de la Matriz de Indicadores para los programas presupuestarios del Municipio y propuesta de mejora**”.

Esta evaluación contempla el siguiente objetivo:

Objetivo general:

Analizar la pertinencia de la Matriz de Indicadores de 4 programas presupuestarios del municipio, así como la vinculación y contribución directa a los objetivos de la política pública en los diferentes niveles, para posteriormente dar una propuesta de mejora acorde a las necesidades del municipio.

Nota metodológica

Para la Evaluación Específica de la Matriz de Indicadores para los programas presupuestarios del Municipio y propuesta de mejora no existe ninguna metodología oficial. No obstante, se puede partir de un modelo de evaluación integral de los programas donde se relacionen diferentes niveles de objetivo analizando su relación causal. De tal modo que se trata de evaluar desde la misma relación lógica expresada entre los diferentes componentes de la MIR, así como la congruencia conceptual y técnica del propio indicador.

Se revisarán los siguientes temas:

Lógica Vertical:

- Determinar si con las actividades programadas y el cumplimiento de los supuestos asociados a éstas, se lograrán producir los componentes.
- Determinar si los con los componentes y el cumplimiento de los supuestos asociados a estos se logrará el propósito.
- Determinar si el propósito contribuye al logro del Fin.
- Determinar si el Fin cumple con los supuestos asociados a este, y si contribuye al logro de los objetivos de Política Pública.

Lógica Horizontal:

- Analizar la **consistencia** de los objetivos planteados en el resumen narrativo.
- Determinar si el nombre del indicador y el método de cálculo **corresponden** con el objetivo que pretende medir.
- **Valorar** si el método de cálculo es consistente.
- Determinar si los indicadores definidos permiten hacer un **buen seguimiento** de los objetivos y **evaluar adecuadamente el logro** de los programas.

- Determinar si los medios de verificación identificados son los **necesarios y suficientes** para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores.
- **Identificación** de supuestos para cada nivel del resumen narrativo

Finalmente, dado el análisis de la MIR y de las condiciones socioeconómicas del municipio se presenta una propuesta de MIR para cada uno de los programas evaluados.

2. Principales hallazgos

Los programas evaluados se encuentran alineados a un objetivo de política pública; desde el Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estatal de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo.

Además los programas evaluados se eligieron dado que son los de mayor presupuesto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), y los recursos que se dan inciden en la pobreza.

Dichos programas presentan una MIR; la cual tiene implícito un árbol de problemas y árbol de objetivos que de acuerdo al método inverso de CEPAL “el Marco Lógico y la Matriz de Marco Lógico que se deriva de él, son instrumentos para expresar la lógica de las relaciones causa-efecto que se concatenen para alcanzar cierto objetivo.” Además es importante considerar que “el “diseño inverso” se realiza sobre la Lógica Vertical. Una vez que se completa ésta, se agregan los indicadores correspondientes”¹.

La lógica vertical de los programas presenta errores técnicos que pueden resolverse tomando en cuenta la Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte la Lógica Horizontal de los programas arrastra dichos errores técnicos y aunque algunos indicadores estén formulados adecuadamente ya que se tomaron del libro “Bases generales de los indicadores para el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal del

¹ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Formulación de programas con la metodología de marco lógico, manual n. 68. Santiago de Chile. 2011. Página 102.

Estado de Tabasco" del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco, no presentan relación con el nivel que se pretende medir.

3. Análisis FODA

Análisis interno

Fortalezas:

- ▶ Los programas se encuentran alineados a los objetivos de política pública; desde el Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estatal de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo.
- ▶ Los programas evaluados se eligieron dado que son los de mayor presupuesto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), y los recursos que se dan inciden en la pobreza.
- ▶ La MIR de los cuatro programas cuentan con los elementos mínimos señalados en la normatividad aplicable.
- ▶ Los programas cuentan con árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR, lo que coloca al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.

Debilidades:

- ▶ La existencia de objetivos amplios a nivel de Fin y propósito en los cuatros programas, no permite que los indicadores sean adecuados.
- ▶ El uso de conceptos abstractos como calidad de vida en algunos de los programas provocan que la medición sea más compleja.
- ▶ En el programa K002 Infraestructura para el agua potable y K003 Drenaje y alcantarillado existe una actividad para un componente por lo que se genera una relación tautológica entre estos niveles; además son insuficientes derivado de las acciones que se pueden emprender en cada programa.
- ▶ En los programas F015 Apoyo a la vivienda, K002 Infraestructura para agua potable y K003 Drenaje y alcantarillado y F002 Desarrollo pecuario; desconocer los s Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, los cuales regulan el destino así como el uso de los recursos para las obras en estos ámbitos provocará un inadecuado tratamiento de la priorización de las obras.

- ▶ La gran mayoría de los nombres de los indicadores en los cuatro programas no se refieren a un índice, tasa o porcentaje.

Análisis externo

Oportunidades

- ▶ Al contar con instrumentos adecuados para la planeación, permitirá identificar otros programas que ofrecen apoyos similares; así como gestionar algún tipo de convenio, potencializando los recursos y ampliar la cobertura, por el ejemplo el caso de INVITAB que ofrece apoyos a la vivienda.
- ▶ Los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que regula el uso de los recursos en los que se puede invertir en este tipo de proyectos, especifica qué tipo de obras se pueden realizar y en qué zonas.

Amenazas

- ▶ Los desastres naturales son impredecibles, por lo que se debe contemplar medidas y acciones en caso de su ocurrencia, sobre todo para el programa F002 Desarrollo pecuario.

4. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- ▶ Los programas evaluados se eligieron dado que son los de mayor presupuesto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), y los recursos que se dan inciden en la pobreza.
- ▶ En los programas F015 Apoyo a la vivienda, K002 Infraestructura para agua potable, K003 Drenaje y alcantarillado y F002 Desarrollo pecuario, se encontraron las siguientes aspectos:
 - Se encuentran alineados a un objetivo de política pública; desde el Plan de Desarrollo Municipal, Plan Estatal de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo.
 - Los programas usan conceptos abstractos como “calidad de vida” que no cuentan con una especificación y no son fácilmente medibles por su complejidad.

- Los medios de verificación de los programas no muestran las fuentes de información necesarias por variable para corroborar el logro de los objetivos.
- En el programa F015 Apoyo a la vivienda representa un 54.3% de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM); los cuales están dirigidos a obras para abatir las carencias en espacios de la vivienda en este municipio. Se encontró en el análisis de la lógica vertical, las actividades son insuficientes para describir las acciones del programa; al igual que los componentes para expresar los tipos de bienes y servicios que otorgará el programa. Por otro lado el propósito aunque se encuentra vinculado es tautológico con el Fin de programa. Mientras que en el análisis de la lógica horizontal para nivel Fin, se encontró que los indicadores que corresponden al nivel Fin y componente no son pertinentes a la medición de este objetivo. Por su parte los indicadores a nivel de actividades miden el nivel de carencia de cada uno de los temas asociados.
- En el programa K002 Infraestructura para el agua potable, cuenta con el 10% de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). En el análisis de la lógica vertical se encontró que la relación causal del programa es parcialmente consistente. Ya que el número de actividades es insuficiente para los componentes planteados, pues al haber una sola actividad para cada componente la lectura resulta redundante, a su vez la correspondencia del propósito con el fin no es adecuada ya que se usa el concepto “calidad de vida”, el cual es abstracto la medición de este tipo de conceptos es compleja. Mientras tanto en la lógica horizontal se encontró que el objetivo del fin presenta dos objetivos dentro de su redacción y sólo uno corresponde parcialmente con el método de cálculo; el propósito, los componentes y la actividad 1 no presenta relación con su indicador, por su parte la actividad 2 presenta una clara relación con el método de cálculo establecido .
- En el programa K003 Drenaje y alcantarillado, cuenta con el 11% del total de los recursos del FISM; por su parte en el

análisis de la lógica vertical se encontró que la actividad 1 “Construir y ampliar el sistema de drenaje” presenta una relación causal con el componente 1 “Sistema de agua potable y saneamiento modernos”. Por su parte la actividad 1 “Promover campañas de cultura sobre el uso del sistema de drenaje” presenta una relación tautológica con el componente 3 “Uso responsable del servicio por parte de la población”. Por otro lado el componente 2 cuenta con tres actividades, que corresponden en su relación causal. A su vez el propósito presenta una adecuada relación causal con los componentes y dicho propósito presenta una relación adecuada con Fin; sin embargo este último carece de una redacción clara. En cuanto a la lógica horizontal se observó que en el Fin no se presenta un indicador como tal; sólo se hace referencia a los “habitantes de las zonas urbanas con mayor índice de desarrollo humano”; para el propósito el objetivo se debe replantear, y al hacerlo se deberá el indicador con todos los elementos que lo componen. El componente 1 se mide a través de la atención de los habitantes de las zonas urbanas es decir al 23% de la población; el 77% restante son zonas rurales, aunado a ello, la atención no refleja que se cuente con un sistema de agua potable y saneamiento sea moderno como lo indica dicho componente. Mientras tanto el componente 2 presenta similitudes con el componente anterior; ya que la infraestructura hidráulica suficiente se está midiendo con el número de habitantes con obra entre el total de habitantes en la zona urbana, lo cual no es claro. Por su parte el componente 3 presenta una relación parcialmente consistente entre el resumen narrativo, el nombre del indicador y el método de cálculo. Por último algunos indicadores de las actividades sí miden el avance de los procesos que se establecieron (Actividad 1.1, 2.3 y 3.1), por su parte la actividad 2.1 presenta una relación parcialmente consistente y la actividad 2.3 no presenta ningún indicador.

- En el programa F002 Desarrollo pecuario cuenta con aproximadamente 10 millones y medio, lo que representa el 21% de los recursos del FISM a obras de infraestructura agrícola y pecuaria. Dichas obras se consideraran como complementarias siempre y cuando se apliquen en zonas

definidas con los dos niveles más altos de rezago social o se encuentren en zonas de atención prioritaria urbanas (ZAP) por lo que es muy importante cuidar este aspecto a la hora de destinar la inversión de este fondo, ya que si los apoyos fueran destinados a otras zonas se tendría que realizar una estrategia para el levantamiento de Cuestionario Único de información Socioeconómica (CUIS).

- En cuanto al análisis de la lógica vertical del programa F002 se encontró la relación entre las actividades y los componentes es parcial; sin embargo los objetivos de las actividades son bastantes amplios y las actividades en el caso del componente 1 son insuficientes. Además los componentes están redactados como contribución al mejoramiento de las condiciones de producción y de la infraestructura pecuaria lo cual es inadecuado. Por otro lado el propósito contiene tres objetivos: “Lograr proteger los hatos ganaderos de condiciones climatológicas adversas”, “Mejorar los niveles de producción”, “Contribuir al desarrollo económico de los productores”; lo cual es inadecuado según la Guía para el diseño de la MIR de la SHCP; en este caso Fin no está redactado conforme lo señala dicha Guía. En cuanto a la lógica horizontal se pudo observar que algunos de los indicadores establecidos en la MIR correspondían con el objetivo planteado; sin embargo, estos carecían de adecuado nombre del indicador.

Recomendaciones

- Si existiera algún cambio en la MIRS evaluadas tomando en cuenta la propuesta de mejora presentada por TECSO; dichos cambios se tendrían que ver reflejados en los demás elementos; es decir árbol de problemas, árbol de objetivos y Matriz de Indicadores.
- Ante cualquier cambio en los árboles y en la MIR de estos programas o de otros que se implementen por el municipio se recomienda lo siguiente:

- El propósito de un programa debe reflejar el resultado que se tendrán por medio de los componentes (bienes y servicios ofrecidos), y a su vez el Fin debe reflejar el impacto esperado del programa.
- Los componentes deben reflejar los productos terminados o servicios proporcionados por el programa.
- Las actividades deberían establecerse como las “principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y/o servicios que produce o entrega el programa”².
- Los indicadores planteados deben ser adecuados para medir los resultados de cada nivel.
- Los medios de verificación deben mostrar las fuentes de información necesarias para corroborar el logro de los objetivos a través del cálculo de los indicadores, las cuales permiten tener confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada y deben ser por cada una de las variables que componen el indicador.
- Integrar fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados.
- Es importante que se integre un documento con un diagnóstico donde se identifique cada una de las problemáticas que atienden estos programas, esto para tener información que cuantifique e identifique las características y ubicación de la población que presenta el problema a fin de poder establecer estrategias de intervención.
- Se recomienda apegarse a la conceptualización de Los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición,

² “Criterios para la Revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011”; Of. Circular 307-A.-0580. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/SED/anexo_oficio_criterios.pdf

Identificación y Medición de la Pobreza emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para los programas F015, K002 y K003.

- Para el programa F002 se recomienda poner atención en las zonas en donde se apliquen los recursos del FISM; ya que dichas obras se consideraran como complementarias³ siempre y cuando se apliquen en zonas definidas con los dos niveles más altos de rezago social o se encuentren en zonas de atención prioritaria urbanas (ZAP); por lo que es muy importante cuidar este aspecto a la hora de destinar la inversión de este fondo, ya que si los apoyos fueran destinados a otras zonas se tendría que realizar una estrategia para el levantamiento de Cuestionario Único de información Socioeconómica (CUIS).
- Identificar las diferentes instituciones y entidades que tienen programas complementarios de ofrecen el mismo tipo de apoyos y hacer gestiones para ampliar los recursos y lograr una mayor cobertura.
- Identificar la normatividad que regula el uso y destino de los recursos en los que se invierte en estos programas, para lograr una adecuada y eficiente planeación.
- Establecer un plan de atención ante emergencias o desastres naturales.

^{3 3} Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2016. Anexo 1. Disponibles en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upri/dgapl/fais/PDFS/Lineamientos/VI/Lineamientos FAIS 2016 0331 DOF Int.pdf>

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación: Evaluación Específica de la Matriz de Indicadores para los programas presupuestarios del Municipio y propuesta de mejora.

Fecha de inicio de la evaluación: 30 de Septiembre del 2016

Fecha de término de la evaluación: 30 de Noviembre

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Consejo Municipal de Evaluación de municipio de Jonuta, Tabasco

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

L. E. Eladio Escoffie González

Principales colaboradores:

Ing. Giovanni Omar Roldan Sánchez

LQC. Adalberto Aquiles Cambrano López

Ing. Enrique Pardo Aguilar

Arq. Juan José De Dios López

Instancia evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Yolanda Yazmín Bustamante Pérez

Lorena Gutiérrez Ugalde