

Resumen Ejecutivo

Evaluación específica de las MIR's de los programas presupuestarios y propuesta de mejora, Cunduacán, Tabasco.

Introducción

El municipio de Cunduacán considerando el mandato establecido en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se indica que los recursos de los 3 órdenes de Gobierno se deben de administrar con **"eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén predestinados", y en cumplimiento al Artículo 27 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que señala: "La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas y deberán **incorporar indicadores del desempeño** con sus correspondientes metas anuales" que permitan establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. 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 la verificación del resultado de los programas y presupuestos serán con base en: "El sistema de evaluación del desempeño [...] para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público,[...]. El sistema de evaluación del desempeño será obligatorio para los ejecutores de gasto".

En la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) se establece la obligatoriedad de cumplir con esta ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al Consejo Nacional de Armonización contable (CONAC).

En LGCG en su artículo 53 se indican los requerimientos mínimos que deben integrar la cuenta pública de las entidades federativas: La cuenta pública de las entidades federativas contendrá como mínimo:

“III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley: la cual señala; “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 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) 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.

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***

Es por ello, que la Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Cunduacán, estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2017 que se realizara una Evaluación Específica de las Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios del municipio y propuesta de mejora.

Los programas presupuestarios evaluados son:

- ▶ E046 Salvaguardar la integridad física y patrimonial de los habitantes
- ▶ E048 Recolección traslado y disposición final de residuos sólidos
- ▶ E050 Servicio de alumbrado público
- ▶ K005 Urbanización
- ▶ F015 Apoyo a la vivienda

Objetivo general:

Analizar la pertinencia de la Matriz de Indicadores de 5 programas presupuestarios del municipio, que inciden en la disminución de la pobreza, 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.

Objetivo específico:

Analizar la pertinencia de la Matriz de Indicadores de 5 programas presupuestarios del municipio, que inciden en la disminución de la pobreza, 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.

Metodología de la evaluación

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 de acuerdo con lo descrito en la Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados emitida por CONEVAL.

Principales Hallazgos

Dentro de la evaluación se encontró una falta de vinculación de los programas presupuestarios de la política pública, ya sea a nivel municipal, estatal y federal; sin embargo, el Programa F015 Apoyo a la Vivienda

plasman una relación acorde de los objetivos del programa y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo del estado de Tabasco vigentes.

Por su parte, la Guía para el diseño de la MIR sugiere una sintaxis por cada objetivo redactado, por lo que al comparar la sintaxis de cada objetivo redactado por el municipio en los programas presupuestario realizados, se encontró que se cumplen con algunos elementos para una adecuada sintaxis en la redacción; sin embargo, no se cumple con totalidad las especificaciones técnicas, por lo que algunos objetivos redactados no presentan una sintaxis consistente.

Por otro lado, en la lógica vertical, los programas presupuestarios no presenta una adecuada relación entre actividades-componte, componte-propósito y propósito-fin, lo que hace que la relación causal no sea consistente, es decir, no existe adecuado diagnóstico del problema central de cada programa, que se vea plasmado en los objetivos dentro de la MIR.

Los supuestos en su mayoría no están redactados como factores externos, al parecer no se ha podido distinguir que causas externas pueden o no incidir en la realización de los programas. Sin embargo, es rescatable que los responsables del programa traten de distinguir los factores internos y externos que afectan los programas.

Dentro de la lógica horizontal se encontró que la mayoría de los programas presupuestarios cuenta con dos indicadores para cada objetivo y por ende se generan dos métodos de cálculo. Sin embargo, no todos los métodos de cálculo son adecuados para medir los objetivos planteados. Cabe destacar que hay indicadores bien estructurados, que son rescatables, ya que miden adecuadamente los objetivos. Los medios de verificación como “reportes administrativos” se generalizan para todos los niveles dentro de algunos programas. La frecuencia de medición, de igual manera se redacta de forma similar en la mayoría de los programas, estas generalidades provocan una deficiente medición de los objetivos y por ende poca visualización de los resultados del programa.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ Conocimiento en las problemáticas que más afectan a la población del municipio.
- ▶ Existe una sintaxis en su mayoría adecuada en la realización de la Matriz de Indicadores para Resultados por parte de los responsables.

Oportunidades

- ▶ Existen instancias como CONEVAL y SHCP que llevan a cabo instrumentos de apoyo que se usan para optimizar los resultados de los programas presupuestarios.
- ▶ Uso de fondos como el FISM para invertir en programas presupuestarios específicamente dirigidos a la disminución de la pobreza.

Debilidades

- ▶ Desconocimiento en el planteamiento de los supuestos para la realización de los programas presupuestarios.
- ▶ En la mayoría los programas presupuestarios no se exponen las actividades suficientes para la producción de los componentes necesarios, que generen el cumplimiento de los objetivos al FIN.
- ▶ La poca relación causal observada desde el análisis de la lógica, es muestra de que no existe un adecuado diagnóstico del problema con el programa.

Amenazas

- ▶ Los resultados pueden ser los no deseados, debido a la inadecuada relación entre los objetivos planteados en la MIR y los indicadores.
- ▶ El cambio de gobierno trae consigo rotación de personal, esto podría tener como resultado la interrupción en el seguimiento de los programas presupuestarios.

Conclusiones

Para tener resultados exitosos en la ejecución de los programas presupuestarios se deben de tomar en cuenta los objetivos de la política pública en los diferentes niveles de gobierno y de cómo los objetivos de los programas se vinculan con ellos. El análisis que se llevó a cabo rescata la parte de la vinculación y expone lo más relevante como forma de conclusión:

- ▶ El programa presupuestario E046 Salvaguardar la Integridad Física y Patrimonial de los Habitantes, no toma en cuenta los objetivos de las políticas públicas, ya que en la mayoría de estos objetivos habla de prevención del delito y disminución de la delincuencia y el objetivo de programa sólo se enfoca a la percepción de seguridad.
- ▶ Los objetivos de la política pública, mencionan la parte de mejorar el manejo de los residuos sólidos con el fin preservar y proteger el medio ambiente y así mejorar la calidad de vida de los mexicanos, al exponer el fin del programa E048 Recolección, traslado y disposición final de Residuos Sólido, éste considera mejorar la salud de los habitantes por medio de la recolección de basura. Por lo que dicho programa retoma de manera parcial los objetivos superiores.
- ▶ El Programa E050 Servicio de Alumbrado Público establece como objetivo principal “Mejorar el funcionamiento del servicio” y al compararlo con lo planteado en las políticas públicas en donde se busca incrementar la cobertura, mejorar y diversificar el servicio se observa una vinculación parcial, por lo que dicho programa no incluye por completo los elementos expuesto tanto en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del estado de Tabasco.
- ▶ El programa K005 Urbanización, no se encuentra claramente vinculado con los objetivos de política pública municipal, estatal y nacional; por lo que responde parcialmente a un objetivo superior; sin embargo, el objetivo del programa toma en cuenta como principal línea el mejoramiento de la infraestructura urbana.

- ▶ El programa F015 Apoyo a la Vivienda, existe una adecuada vinculación con los objetivos de la política pública. Ya que, al comparar estas dos partes se observa una relación que incluyen similitudes entre sí lo que trae consigo un acorde trabajo en equipo entre todos los niveles de gobierno.

Es importante destacar que, CONEVAL en su Guía para el diseño de la MIR establece pautas a seguir para una óptima realización de programas presupuestarios por lo que es conveniente tomarlo en cuenta para llevar una adecuada sintaxis de los objetivos plasmados en la Matriz de Indicadores para Resultados. Al comparar la sintaxis de cada objetivo redactado por el municipio en los programas presupuestario realizados, se encontró que los programas cumplen con algunos elementos para una adecuada sintaxis en la redacción; sin embargo, no se cumple con todas las especificaciones técnicas que permitan tener una sintaxis consistente.

Por otro lado, en la lógica vertical, los programas presupuestarios en la mayoría de los caso no presenta una adecuada relación entre actividades-componte, componte-propósito y propósito-fin, lo que hace que en la relación causal no haya una congruencia en el momento de su lectura y por ende no responden entre sí.

- ▶ El programa E046, tiene como resultado del análisis una relación causal parcial entre las actividades 1, 2 y 3 con el componente, ya que la capacitación al personal, el equipamiento y los operativos no abona directamente a que existan rutas operativas bien establecidas. De igual manera el componte con el propósito no responden entre sí, ya que no existe relación congruente entre las rutas operativas y la confianza de los ciudadanos. Por otra parte, el propósito presenta una relación causal consistente con él.
- ▶ El programa E048, presenta una falta de actividades para el cumplimiento del objetivo del componte; como conclusión del análisis se recomendó realizar tantas actividades sean suficientes para lograr otorgar los componentes.
- ▶ Para el caso del programa E050, se observó una la tautología entre los objetivos de las actividades, compontes, propósito y Fin, lo que tuvo como resultado una poca relación causal entre sí.

- ▶ Dentro del análisis del programa K005, se observó una la falta de suficientes actividades para el logro de los componentes y de igual manera la falta de compontes para el objetivo del propósito, lo anterior origina una relación parcial entre la causalidad de las actividades, compontes y propósito.
- ▶ En el análisis del programa presupuestario F015, observó la falta de relación causal entre las actividades y el componte, ya que no existe una congruencia entre la detección de viviendas y el mejoramiento de las viviendas, por lo que en esta parte, de igual forma se observó la insuficiencia de las actividades para lograr el componte. Por otro lado, se observó como parte del fin la frase “mejoramiento de la calidad de vida, dicha expresión resulta ser demasiado abstracta y general para su medición.

Los supuestos en su mayoría no están redactados como factores externos, al parecer no se ha podido distinguir que causas externa pueden o no incidir en la realización de los programas. De igual manera, se puede argumentar la falta de atención en la Guía para el diseño de la MIR, ya que en dicha Guía se explica cómo llevar a cabo los supuestos con ejemplificaciones, por lo que continuación se puntualiza los más notable para cada programa presupuestario en cuanto a los exposición de supuestos.

- ▶ Dentro de los supuestos definidos por el programa presupuestario E046, se observó cómo los supuestos del propósito y actividad 1, no están redactados como factores externos ya que son expresados como incidencia municipal. Por otro lado, los supuestos del fin, actividad 2 y 3 y componente resultan externos pero no importantes en el caso del fin y de la actividad 2.
- ▶ Para el análisis del programa E048, se observó que los supuestos expresados por el municipio se exponen de forma interna a excepción del Fin, de esta manera aunque el Fin está redactado de forma externa, al enfocarse en su contenido es poco relevante para incidir en la realización del programa. Se recomienda verificar los supuestos de los niveles de la MIR para que puedan responder a la ejecución del programa.

- ▶ En cuanto al programa E050, se encontró que los supuestos de los componentes y una actividad están redactados de forma interna, es decir dependen de la dirección o área encargada del programa para llevarse a cabo. A pesar que el Fin, propósito, y actividad del componente 1, se presentan ajenos al programa, no representan un riesgo importante para su ejecución, por lo que se recomienda no incluirlos.
- ▶ Al hablar de los supuestos en cuanto al programa presupuestario K005, se encontró una redacción ajena a lo establecido en la Guía para el diseño de la MIR establecida por SHCP, ya que todos los supuestos exceptuando por una actividad no son plasmados como un incidente externo.

Dentro de la lógica horizontal se expone lo siguiente:

- ▶ Como parte del análisis realizado para el programa E046, se encontró que cada objetivo cuenta con dos indicadores, donde el nombre del indicador no fue redactado adecuadamente, ya que no se especifica si es una tasa, porcentaje, índice, etc. Por otro lado, el hecho de generar dos indicadores propicio la creación de dos métodos de cálculo, donde al compararse con la redacción de los objetivos no se encontraba relación entre ambas partes. El medio de verificación resultó como “no disponible” para el caso del Fin por lo que se determinó en base al análisis, una limitada obtención de información. Por otro lado una de las cosas más notorias en el análisis es la generalización de las frecuencias de medición, ya que se plantea que sean medidas anualmente todos los objetivos.
- ▶ Para el programa E048, plantea dos indicadores y por ende dos medios de verificación para cada objetivo, al observar la redacción de estos indicadores se distingue una relación parcialmente consistente con el resumen narrativo, como parte del análisis se hizo la sugerencia de tomar solo un indicador para una mejor medición del programa y no caer en ambigüedades. Por otra parte, se encontró que este programa generaliza los medios de verificación como “reportes administrativos” en todos los niveles, dicho medio se

concluyó como no adecuado, ya que no especifica los tipos de reporte y la fuente para obtener la información necesaria para cada variable, por lo que en base a eso se recomendó pertinente considerar a detalle de donde se obtienen los datos para medir los objetivos de manera eficaz.

- ▶ Al hablar del programa presupuestario E050, se analizó algunos métodos de cálculo no miden los objetivos plasmado como el caso más evidente, de “espacios decorativos” como variable del objetivo “alumbrado público rehabilitado”. Por último, se observó cómo importante de resaltar el medio de verificación redactado como “Registros de la Coordinación de Servicio Públicos Municipales” se muestra en todos los niveles del programa, por lo que en base a eso se recomendó tomar en cuenta a CONEVAL en su guía de indicadores ya que, menciona que no existe problema de repetir dichos medios, siempre y cuando se especifique el registro exacto de donde se obtiene el dato de cada variable.
- ▶ Como parte del análisis llevado a cabo para el programa presupuestario K005, en cuanto a los medios de verificación y la frecuencia de medición resultaron ser inconsistentes para este programa, junto con el método de cálculo, pese a que corresponden con el nombre del indicador; por lo que se recomienda ajustar algunos indicadores para tener una mayor precisión en la medición del objetivo.
- ▶ En cuanto al programa F015, se observó una relación parcialmente consistente entre los objetivos y los indicadores. Por otro lado, en la frecuencia de medición se plantea la anualidad para medir las actividades, como resultado del análisis se recomendó retomar el manual para el diseño y construcción de indicadores de CONEVAL, ya que éste justifica del por qué las frecuencia deben establecerse dependiendo del tipo de indicador.

En los medios de verificación, en todos los niveles se presentan “estadísticas del INEGI”, al tener en cuenta esta generalización en el análisis, se recomendó utilizar otros medios, como el padrón de beneficiarios, informe anual de la pobreza o reportes de la Dirección

de Obras en cuanto a la construcción de viviendas beneficiadas, además dichos medios de verificación deben ser para cada una de las variables.

Recomendaciones

- 1.- Tomar en cuenta el conocimiento del municipio en cuanto a las problemáticas sociales y aplicarlo en el desarrollo de los programas presupuestarios.
- 2.- Mantener y mejorar la sintaxis descrita en cada objetivo de la Matriz de Resultados para indicadores con la finalidad de optimizar los resultados previstos.
- 3.- Considerar las pautas establecidas por instancias como SHCP y CONEVAL para apoyarse y realizar las adecuaciones pertinentes a la MIR de cada programa.
- 4.- Optimizar los fondos destinados en la realización de los programas presupuestarios para obtener como resultado mejoras en el municipio, entre ellos el FISM, ya que sus recursos se focalizan directamente en combatir la pobreza.
- 5.- Considerar como principal herramienta la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHPC y el Manual para el Diseño y Construcción de Indicadores de CONEVAL.
- 6.- Construir las actividades necesarias para que con esto se pueda llegar al objetivo final de los programas presupuestarios.
- 7.- Tomar en cuenta las políticas públicas en todos los niveles de gobierno desde lo federal hasta lo municipal para tener como resultado un trabajo en equipo eficiente y mejorar el bienestar de la población.
- 8.- Establecer la narrativa de los objetivos de la MIR considerando y tomando en cuenta la lógica vertical.
- 09.- Realizar convenio con los próximos gobiernos municipales para dar seguimiento a los programas presupuestarios.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación: Evaluación Específica de las MIR's de los programas presupuestarios del municipio y propuesta de mejora

Fecha de inicio de la evaluación: 31 de Julio del 2017

Fecha de término de la evaluación: 27 de Noviembre del 2017

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:
Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Cunduacán, Tabasco.

Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado. Titular de la UED.
L.C.P. Julio Cesar López Naranjo. Secretario Ejecutivo de la UED.
Lic. Sandra Guadalupe Mortera Hernández. Primer vocal de la UED.
Ing. Nolberto Gordillo Fuentes. Segundo vocal de la UED.
Lic. Jesús Edgar Castellanos Ichante. Tercer vocal de UED.

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

Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado.

Principales colaboradores:

Lic. Juan José Hernández Almeida.
Ing. Hernán Humberto Pérez Soto.
Tec. Ausberto Valenzuela Alvarado.
Lic. Aurora Torres Gaspar.

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa.

Principales colaboradores:

Yolanda Yazmín Bustamante Pérez
Patricia Yazmín Zamora Montiel