



Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño.

Programa Presupuestario:
“K008 Carreteras” para el año 2016

Junta Estatal de Caminos, Tabasco



SERIE 4- 2017



Evaluación de
Consistencia y
Resultados en
Materia de Diseño



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa presupuestario K008 Infraestructura Caminera para el año 2016.

Fecha de inicio de la evaluación:

01 de julio de 2017

Fecha de término de la evaluación:

29 de agosto de 2017

Responsable de la evaluación:

Arq. José Aurelio Montejó Alcalá

Unidad Administrativa:

Unidad de Evaluación de la JEC, Tabasco

Principales colaboradores:

Lic. Luisa Irene Gutiérrez Mosqueda
M.C. Armando Narciso Correa Peña
Lic. Alfonso Reséndis Cortés
Arq. Manuel Arturo Huerta Argudín

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández
German Sandoval Cruz

Contenido

Introducción	5
1. Metodología de la evaluación	9
2. Análisis del Programa presupuestario: K008 Carreteras	12
2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.....	15
2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y Sectoriales.....	21
2.3 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de Elegibilidad.....	24
2.4 Padrón de Beneficiarios y Mecanismo de Atención.....	29
2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados	32
De la lógica vertical de la MIR.....	35
De la lógica horizontal de la MIR.....	38
2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas	46
2.7 Análisis de Posibles Complementariedades y Coincidencias con otros Programas Federales	48
3. Conclusiones.....	49
Del análisis del marco normativo.....	49
Del análisis técnico.....	50
Del análisis comparativo	52
4. Análisis FODA y Recomendaciones	53
Análisis Interno.....	53
Análisis externo.....	56
Fuentes de consulta	58

Índice de cuadros

	Pág.
Cuadro 1. Valoración CONEVAL	13
Cuadro 2.1 Comparación entre el Fin y Propósito del Programa K008 y los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo	21
Cuadro 2.2 Comparación entre el Fin y Propósito del Programa K008 y el Programa Sectorial	22
Cuadro 2.3 Comparación entre el Fin y Propósito del Programa K008 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, 2015	23
Cuadro 2.4 Población potencial, objetivo y atendida por el Programa K008 Carreteras, JEC Tabasco, 2016.	24
Cuadro 2.5 Relación entre el árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR del Programa K008 de JEC, 2016	33
Cuadro 2.6 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de Componente, K008 Carreteras, JEC	43
Cuadro 2.7 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de Actividades, K008 Carreteras, JEC	44
Cuadro 2.8 Presupuesto asignado al Programa K008 Carreteras, JEC, 2016	46
Cuadro 2.9 Clasificación de los gastos JEC, Tabasco, 2016.	46

Índice de figuras

	Pág.
Figura 2.1. Red carretera según órdenes de Gobierno	16
Figura 2.2. Problema central y sus efectos - Programa K008 Carreteras, JEC.	17
Figura 2.3. Problema central y sus causas- Programa K008 Carreteras, JEC	18
Figura 2.4 Esquema tipos de población para el programa K008 Carreteras	26
Figura 2.5 Análisis de la Lógica Vertical de la MIR del Programa K008 Carreteras, JEC, 2016	36
Figura 2.6 Sintaxis recomendada para Componentes	37
Figura 2.7 Sintaxis recomendado para las Actividades	37
Figura 2.8 Sintaxis recomendado para Propósito y Componentes	37
Figura 2.9 Análisis de la lógica horizontal del objetivo del Fin, K008 Carreteras, JEC	39
Figura 2.10 Análisis de la lógica horizontal del objetivo del Propósito, K008 Carreteras, JEC	42

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo varios años de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios; para operacionalizar este enfoque, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 134, expone que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados” (DOF 29-01-2016).

De igual forma la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en el Artículo 49, se señala que el control, evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales será de la siguiente manera:

V. El ejercicio de los recursos a que se refiere el presente capítulo deberá sujetarse a la **evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, (DOF 18-07-2016).

Así, el Artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) menciona:

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 [...] 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 a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto” (DOF 30-12-2015).

También, en el artículo 85 de LFPRH se 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”* (DOF 30-12-2015).

A este conjunto de normas se anexa la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) donde se señala la obligatoriedad de cumplir con la ley para todos los niveles de gobierno, lo que da origen a la armonización contable y al ente que la regula Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). En esta ley se menciona 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, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta ley” el cual señala que la información programática deberá tener 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. (DOF 18-07-2016).

A su vez el CONAC en cumplimiento a 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**

I. Materia de diseño

► Evaluación de Indicadores

► Evaluación de Procesos

- ▶ Evaluación de Impacto
- ▶ Evaluación Específica

Así, dando cumplimiento a la normativa y de igual forma a lo requerido por el Programa Anual de Evaluación 2017 de la administración pública estatal de Tabasco donde se hace el requerimiento de una evaluación, la **Junta Estatal de Caminos del Estado de Tabasco**, estableció en su Programa Anual de Evaluación 2017 (PAE 2017), realizar una evaluación de **Consistencia y Resultados en materia de Diseño**, al programa presupuestario: "**K008 Carreteras**", para el ejercicio fiscal 2016.

Dado que este programa opera en su mayoría con recursos federalizados del Ramo 33, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y del Ramo 23, Provisiones salariales y económicas, Proyectos de Desarrollo Regional, dicha evaluación se realizará conforme al Artículo 110 de la LCF.

Los objetivos que contempla son:

Objetivo General:

Analizar el diseño del programa presupuestario **K008 Carreteras** en congruencia con los requerimientos legales y normativos vigentes con la finalidad de tener elementos que nos permitan construir sugerencias y propuestas que potencien el desempeño institucional y proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar la justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Identificar y analizar la contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Identificar la población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Analizar el padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Analizar el presupuesto y rendición de cuentas.

- Identificar las posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

La presente evaluación se divide en cuatro capítulos:

Primero, se tiene la “**Metodología de la evaluación**”, donde se describe el método empleado, posteriormente se inicia con el “**Análisis de la consistencia y resultados del programa**”, en el cual se evalúa el programa en cada uno de los objetivos específicos propuestos, estando compuesto de:

- 2.1 Análisis de la justificación de la creación y del diseño del programa.
- 2.2 Análisis de la contribución del programa a los objetivos nacionales y sectoriales.
- 2.3 Análisis de la población potencial y objetivo y mecanismos de atención.
- 2.4 Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención.
- 2.5 Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados.
- 2.6 Presupuesto y rendición de cuentas.
- 2.7 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias entre programas federales.

En el penúltimo capítulo se establecen las principales “**Conclusiones**” y, por último, el “**Análisis FODA y Recomendaciones**”, estableciendo las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la ejecución del programa y las principales Recomendaciones derivadas del resultado de la evaluación.

1. Metodología de la evaluación

La evaluación del programa se realizó conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, en su apartado uno, de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007 y el *Programa Anual de Evaluación 2017*, emitido por la Junta Estatal de Caminos, Tabasco; adicionalmente, estos recursos federales estarán sujetos a evaluación, en términos de lo que establecen los artículos 85, fracción I, y 110 de la LFPRH; 49, fracción V, de la LCF; así como en las demás disposiciones aplicables como lo son los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL.

Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el cuestionario de Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL; el cual se basa en el numeral Décimo octavo, apartado I, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal¹. Sin embargo, se adaptó y se profundizó en algunos de sus apartados con el objeto de tener mayor precisión en los resultados.

¹ En materia de Diseño:

a. Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c. Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito; d. La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal; e. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población; f. La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a dicha población potencial y objetivo; g. Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos en su caso); h. En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables; i. Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal, las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales, (CONEVAL, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, 2007).

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, por lo que se retomaron los siguientes rubros de análisis:

- ▶ Justificación de la creación y del diseño del programa.
- ▶ Contribución del programa a las metas y estrategias nacionales.
- ▶ Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad.
- ▶ Padrón de beneficiarias/os y mecanismos de atención.
- ▶ Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).
- ▶ Presupuesto y rendición de cuentas.
- ▶ Complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

Además, cumpliendo con las prescripciones establecidas por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la revisión y valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el modelo utilizado para el análisis fue la Metodología del Marco Lógico (MML), esto con el objeto de brindar elementos que permitan desarrollar una propuesta de MIR que posibilite detallar la problemática a atender, procesos y resultados del programa.

En el capítulo de las “Conclusiones”, los rubros anteriormente mencionados se clasifican en tres perfiles de análisis, donde se describe los principales hallazgos de cada apartado y que se clasificaron de la siguiente forma:

1. **Análisis del marco normativo y rendición de cuentas:** Revisa los documentos oficiales vigentes que justifican la creación del Programa y evalúa la alineación del Programa con la Política Pública; es decir, valora la contribución del Programa a los objetivos nacionales y/o sectoriales.

Además, se valora si se cuenta con mecanismos para identificar a la población potencial y objetivo, así como la atendida y si esta está dentro de un padrón de proveedores.

En cuanto a la transparencia y rendición de cuentas se valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas. Aunque esta dimensión está regulada, implica la realización de un análisis técnico sobre el tipo de gastos y su coherencia.

2. **Análisis técnico:** Con base en la Metodología del Marco Lógico, se indaga la coherencia entre los diferentes instrumentos de planeación desarrollados para la Estructura Analítica del Programa Presupuestario: *Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y Matriz de Indicadores para Resultados*.

Para cada uno de los tres instrumentos mencionados se analizan las relaciones de causalidad (*causa-efecto, medio-fin*) presentadas entre los elementos que los conforman.

3. **Análisis comparativo:** Este nivel de análisis compara los planteamientos del Programa evaluado con los de otros Programas Presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos Programas.

Por último, es necesario aclarar que con la metodología establecida en los TdR de CONEVAL se cuantifica los elementos requeridos por la normatividad, sin embargo, no se considera la calidad de su diseño. Simplemente califica si se cuenta con los atributos pero no la calidad de estos, es decir, que la metodología de CONEVAL, se da más como un manual de auditoría, al ser un proceso de confrontación de dichos contra hechos y no de cualificación de resultados. Por lo que TECSO distingue la valoración numérica propuesta por CONEVAL obtenida a partir de lo declarado por la institución, de una evaluación que implica investigación y confrontación con distintas fuentes de información, no sólo con la que se señala en el cuestionario.

2. Análisis del Programa presupuestario: K008 Carreteras

La promoción y ejecución de planes y proyectos de obras de construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera, caminos vecinales y demás vías de comunicación para mantener la infraestructura caminera del Estado, es responsabilidad de la Junta Estatal de Caminos, organismo adscrito administrativamente a la Secretaría de Ordenamiento territorial y Obras Públicas de Tabasco.

Dicha institución tiene como principal objetivo:

La **construcción y conservación de las carreteras, caminos vecinales** y demás **vías de comunicación de la Entidad**, así como en la ejecución de planes y proyectos de obras de **construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera del Estado**, promoviendo el mantenimiento, mejoramiento y ampliación de carreteras para mantener la infraestructura caminera del Estado (JEC, Sitio WEB).

Asimismo, se plantea dentro de su visión "Transformar y mantener en óptimas condiciones la infraestructura carretera de la entidad con estándares de calidad y el uso de tecnología de vanguardia, para tener caminos seguros y confortables que **impulsen el desarrollo del Estado** coadyuvando a la población tabasqueña" (JEC, Sitio WEB).

Para el logro de estos planteamientos uno de los programas presupuestario que opera es el "**K008 Carreteras**", el cual tiene como objetivo:

"Construcción y Rehabilitación de Caminos y Puentes para comunicar a las poblaciones aisladas y marginadas de la entidad"²

No obstante que dicho objetivo fue señalado por la dependencia en su MIIR señalan un Fin más amplio:

Contribuir a mejorar la infraestructura carretera, para Impulsar el crecimiento económico y social del estado mediante la modernización de la red estatal de Caminos (MIR programa K005 Carreteras, JEC).

² Respuesta dada por la JEC en el Anexo 1 "Descripción general del programa", del cuestionario de CONEVAL.

El programa en el periodo 2016 ejerció recursos provenientes del Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas (98.1%), Participaciones (1.4%) y Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (0.4%), por un monto total de \$261,884,145.10 distribuidos en diferentes obras, tales como:

- ▶ Reconstrucción de terracerías y pavimento asfáltico.
- ▶ Construcción de puentes.
- ▶ Ampliación y mantenimiento de puentes.
- ▶ Construcción de protección a puentes.
- ▶ Ampliación de caminos.

Después de este preámbulo, donde se presentaron algunas características del programa, se procede a presentar los principales hallazgos en cuanto al análisis de consistencia y resultados en materia de diseño, al programa presupuestario "**K008. Carreteras**", con base en la información proporcionada por la Junta Estatal de Caminos (JEC) y de la investigación y confrontación de los datos realizada por TECSO.

La cédula para el análisis del Programa fue integrada por la JEC a través de su unidad de evaluación, dicha cédula fue revisada por TECSO de acuerdo con la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas. Como resultado, se observa **un cumplimiento de 55%**, al obtenerse **51 puntos** de calificación de los 96 posibles, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Valoración CONEVAL			
Apartado	Valoración Máxima	Valoración Obtenida	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	9	75
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	4	100
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	5	25
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	3	38
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	29	73
Presupuesto y rendición de cuentas	12	3	25
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	51	55

De acuerdo al cuadro anterior tenemos que en los temas de “Contribución a las metas y estrategias nacionales” y “Justificación de la creación y del diseño del programa” son los que mayor calificación obtuvieron, dado que la Junta Estatal de Caminos cuenta con elementos suficientes que justifican la creación y diseño del programa y contribuye al logro de los objetivos de la política pública.

Respecto a lo que concierne a la “Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)”, la JEC cuenta con dicho instrumento lo que lo coloca en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados, no obstante esta requiera ser reajustada en algunos niveles según las necesidades y características del Estado.

En cuanto a la “Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad” y “Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención”, estos son un área de oportunidad para que la JEC establezca estrategias para su definición y seguimiento, cumpliendo así con la normatividad y además tener mayor claridad de las necesidades de la población y establecer estrategias para su atención y promoción del desarrollo.

Finalmente, se destaca el tema de “Presupuesto y Rendición de cuentas” detectándose la carencia de información en el portal de transparencia de la JEC, siendo esta un área que se deben reforzar para así cumplir totalmente, no sólo en el tema de la evaluación, sino normativamente y así evitar posibles sanciones.

2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.

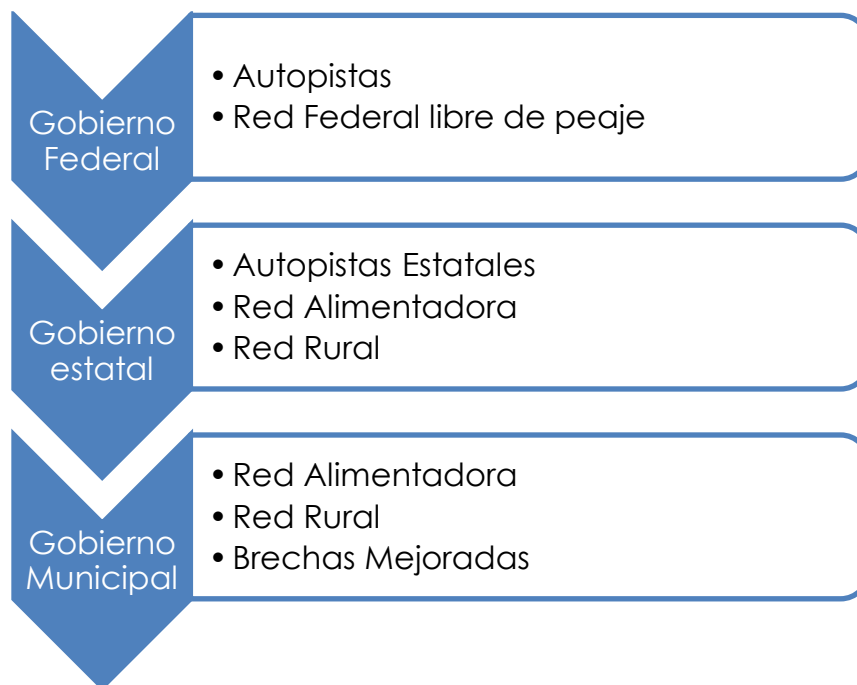
Un primer análisis para la justificación de la creación del programa surge desde la necesidad de contar con una institución responsable de la administración y ejecución de programas que “promuevan el mejoramiento y ampliación de carreteras y de esta manera poder mantener en las mejores condiciones posibles la infraestructura creada en esa materia” (Periódico Oficial, mayo 20 de 1987); así, el 20 de mayo de 1987 surge la Junta Estatal de Caminos del Estado de Tabasco, antes, Junta Local de Caminos del Estado de Tabasco. Que, como se mencionó anteriormente, tiene por objeto la **“construcción y conservación de las carreteras, caminos vecinales y demás vías de comunicación de la Entidad... construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera del Estado”** (JEC, Sitio WEB).

Así, desde 1988 se consolidó la descentralización de la red de caminos alimentadores (carreteras estatales) del gobierno federal a los gobiernos Estatales. Por su parte, en 1996, la Federación transfirió a los gobiernos de los estados (con excepción de Chiapas) la red de caminos rurales. Por lo anterior, esta red es de jurisdicción estatal, por lo que corresponde a los gobiernos de los estados llevar a cabo las acciones de construcción, modernización, conservación y reconstrucción que estos caminos requieren (SCT, 2015).

Por la importancia de la red carretera se clasifica en: red federal, atendida en su totalidad por el gobierno federal; **redes estatales, relevantes para la comunicación regional**, para enlazar las zonas de y asegurar la integración de las áreas en diversas regiones de cada estado; y los caminos rurales y brechas mejoradas, que son vías modestas y en general no pavimentadas; su valor es más social que económico, ya que proporcionan acceso a comunidades de menor densidad poblacional (SCT, 2015). Sin embargo, es importante mencionar que para las zonas rurales esos caminos y brechas mejoradas son indispensables para la comercialización de los productos agrícolas, factor relacionado directamente con el crecimiento económico.

Cada una de estas redes es responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, como se ilustra en la siguiente figura:

Figura 2.1. Red carretera según órdenes de Gobierno



Fuente: Infraestructura para la producción y la comercialización en el desarrollo regional SCT, 2015.

Así, para el estado de Tabasco la Junta Estatal de Caminos (JEC) es quien está a cargo de la **construcción y conservación de las carreteras, caminos vecinales** y demás **vías de comunicación y construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera del Estado**.

La JEC en atención a su objeto opera el programa presupuestario “K008 Carreteras”, el cual identifica como problema: **“La red Carretera de jurisdicción estatal se encuentra en mal estado de transitabilidad”**, al que se le atribuyen 4 causas inmediatas, 8 causas secundarias y 4 efectos.

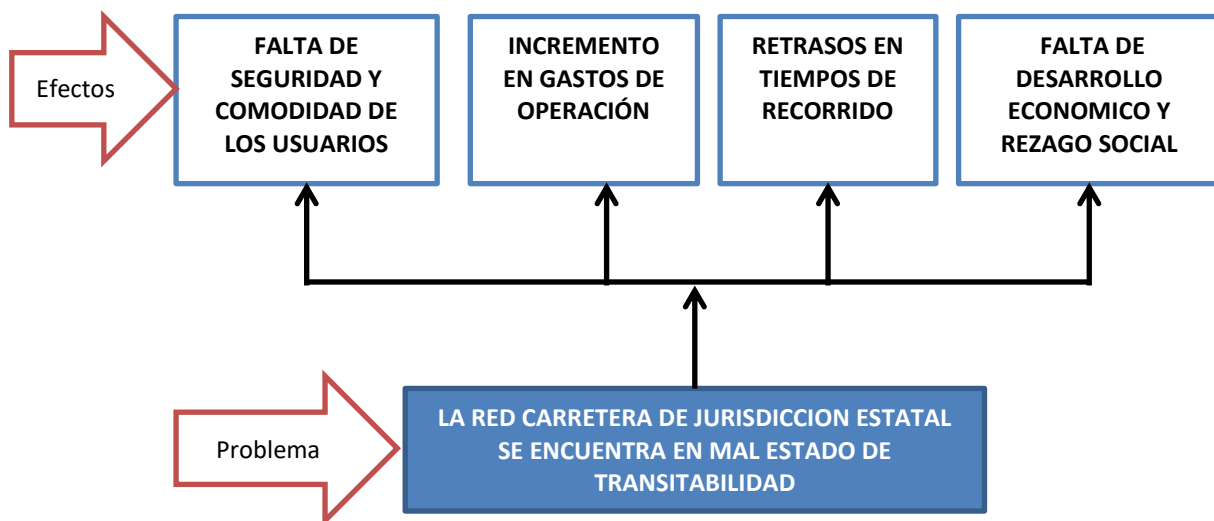
Una primera observación respecto a la identificación del problema, es que está acotado sólo a la calidad de la red carretera ya existente en el estado, es decir, aquellas que requieren rehabilitación o mantenimiento, dejando por fuera otra parte del objeto de la JEC que es la **construcción y ampliación** de la red.

Por lo que una primera recomendación es que el problema se plantee de forma más general, de tal forma que incluya no sólo el tema de la mala

calidad de la red carretera sino también la necesidad de ampliación y construcción.

En el siguiente esquema se presenta el problema central y sus efectos:

Figura 2.2. Problema central y sus efectos - Programa K008 Carreteras, JEC.

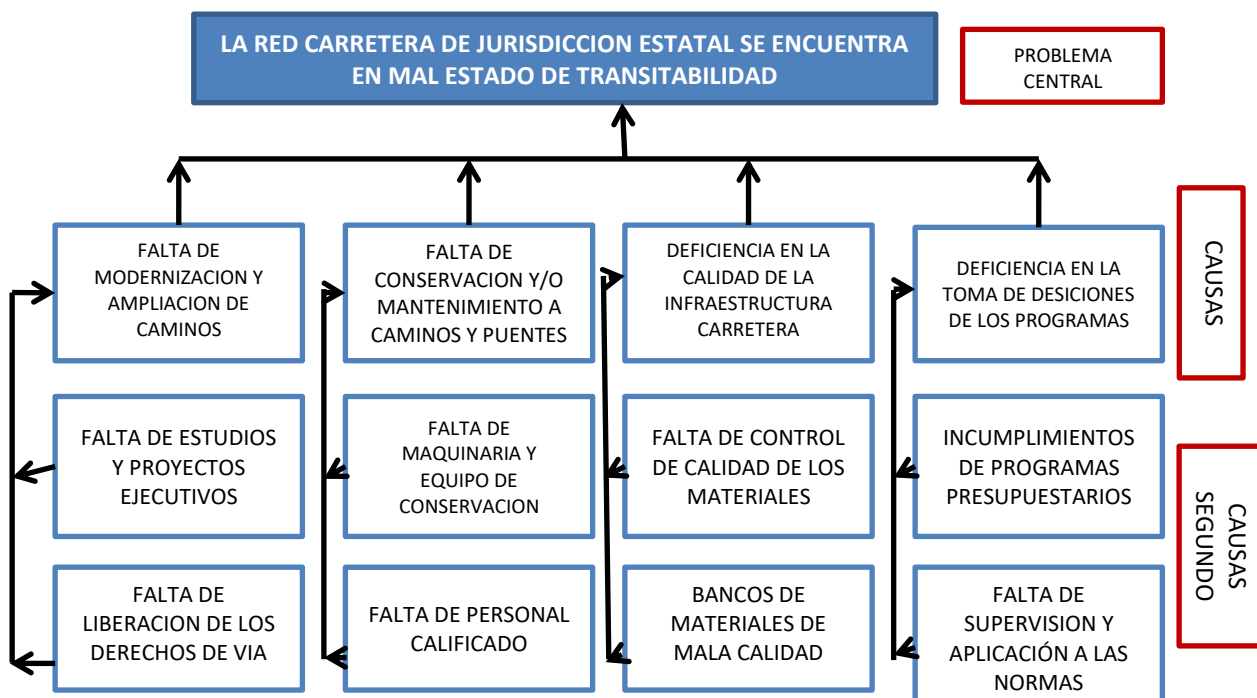


Fuente: Árbol de problemas Programa Presupuestario K008, JEC Tabasco.

Podemos observar que la totalidad de los efectos planteados tienen correlación directa con el problema, es decir, una red carretera en mal estado genera falta de seguridad en los usuarios, mayores gastos, mayor tiempo en los recorridos y falta de desarrollo económico y rezago social. Siendo el primer y último efecto, los que están más asociados con la visión de la JEC: **“tener caminos seguros y confortables que impulsen el desarrollo del Estado”**.

En cuanto a las causas asociadas al problema se tienen las siguientes:

Figura 2.3. Problema central y sus causas- Programa K008 Carreteras, JEC.



Fuente: Árbol de problemas Programa Presupuestario K008, JEC Tabasco.

De las causas inmediatas, las tres primeras tienen correlación directa con el problema central, y la primera de estas identifica la **ampliación de caminos**, lo cual reitera lo planteado anteriormente sobre la identificación del problema, para considerar la ampliación y la construcción. La última causa que hace referencia a la toma de decisiones, no sería una causa, ya que el objeto de estos instrumentos es tener herramientas que permitan una adecuada toma de decisiones, en todo caso podría referirse a la inadecuada planeación – programación, para la ejecución de obras, aun así no se puede considerar una causa la falta de planeación.

Por otra parte, en cuanto al diagnóstico, cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta la problemática, cabe aclarar que al ser un programa de infraestructura, lo que se tiene identificado es la red carretera, que es jurisdicción del estado y que por tanto es responsabilidad de la JEC su mantenimiento o rehabilitación.

Ante esto la JEC presentó algunas cifras de la problemática que presentan:

La Red Carretera consta de 10 mil 710 kilómetros de caminos, de los cuales 36 mil 65 metros lineales corresponden a 1 mil 360 puentes de

concreto, tubulares y mixtos (Anuario Estadístico 2012. INEGI. Cuadro 22.3 pág. 368).

Sin embargo, la capacidad del gobierno para proporcionar mantenimiento y rehabilitar la Red carretera, no se incrementó, por lo que el 40% de los caminos y puentes se encuentran en malas condiciones de transitabilidad.

Las causas del incumplimiento en las metas de mantenimiento derivan de la insuficiencia de recursos financieros, personal de campo con poca capacitación y condiciones climáticas adversas.

Esto repercute ampliamente en el incremento de la inseguridad y comodidad de los usuarios, retroceso en el desarrollo económico y social de los tabasqueños³.

De igual forma, al cotejar dicha información se encontró que el Plan Estatal de Desarrollo 2013 – 2018 para el estado presenta un breve diagnóstico, donde incluye estos mismos datos.

En el Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas, 2013 – 2018, también se presentan estos datos, pero además se especifica cuáles corresponde a cada uno de los niveles de gobierno:

La red carretera consta de 10 mil 710 km. de caminos de los cuales 6.90% equivale a la Red Troncal Federal, 49.86% a la Red Alimentadora del Gobierno del Estado, 35.14% a los 17 ayuntamientos y 8.10% a las brechas mejoradas, además de 36 mil 65 ml. correspondientes a 1 mil 360 puentes de concreto, tubulares y mixtos, (Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2013 – 2018).

No obstante, esta información corresponde a datos del Anuario estadístico del estado a 2012, que a la fecha puede presentar cambios dado las diferentes obras de ampliación que se han llegado a realizar en un lapso de casi 5 años.

Un primer paso que se identificó para que la JEC cuente con información actualizada sobre la red carretera que es de su jurisdicción, es un proceso

³ Respuesta dada por la JEC a la pregunta 2.1.2 de la cédula, datos que concuerdan con el diagnóstico que presenta el Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas, 2013 – 2018, tomados del Anuario Estadístico 2012. INEGI.

de georreferenciación que se llevó a cabo durante el año 2016, donde manifestaron:

En el año 2016 se realizó un proceso de georreferenciación de caminos y puentes con jurisdicción para la junta estatal de caminos, para establecer correctamente cuáles son los que están a cargo de la JEC y así establecer criterios para su atención⁴.

Presentan como evidencia el documento denominado “Red Estatal de Caminos”, donde se detalla información por municipio, por nombre de cada uno de los caminos, su ubicación (georreferenciación) desde el punto inicial hasta el final, así como la longitud total del camino, cuantos kilómetros son revestidos y cuantos son pavimentados.

Este es un punto de partida para que la JEC establezca su propio diagnóstico de la red carretera que está bajo su responsabilidad, por lo que una recomendación puntual es que esta información se complemente con el estado y características de cada carretera, es decir, las condiciones en las que se encuentran, necesidades de mantenimiento o rehabilitación, tanto de las carreteras como de los puentes. Lo que significaría contar con un diagnóstico más completo y mejor planeado.

Por otra parte, es necesario que se identifique la necesidad de construcción de redes carreteras en localidades o zonas que aún se encuentren sin estas vías de comunicación y establecer una estrategia para su atención, lo que podría realizarse mediante convenios o acuerdos con los gobiernos municipales.

En conclusión se cuenta con la solidez institucional, al contar con la JEC, abocada a la problemática específica desde el año 1987. El programa cuenta con un diseño desde el método del Marco Lógico al definir su árbol de problemas, objetivos y MIR, independientemente de las mejoras que estos requieren se justifica la necesidad de red carretera para el desarrollo económico y social del estado, no obstante se debe precisar la planeación con el diagnóstico puntual por georreferenciación que está desarrollando la JEC, lo que permitirá no sólo sustentar el programa en general sino cada obra específica.

⁴ Respuesta dada por la JEC, a la pregunta 2.1.1. El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento.

2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y Sectoriales.

En este apartado se identifica la vinculación que tiene el fin y propósito del programa con los objetivos de los planes: estatal, nacional y sectorial, así como los objetivos del milenio de la ONU, esto con el fin de identificar la contribución del programa al logro de los objetivos de estos.

En primer lugar se analiza la vinculación entre el Fin y Propósito del programa con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo, donde la JEC identificó que tanto el Fin como el propósito contribuyen al logro de los mismos objetivos de estos planes:

Cuadro 2.1 Comparación entre el Fin y Propósito del Programa K008 y los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo			
Nivel		Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
Fin	Contribuir a mejorar la infraestructura carretera, para impulsar el crecimiento económico y social del Estado mediante la modernización de la Red Estatal de Caminos	Eje Rector 8. Ordenamiento Territorial, Infraestructura, Comunicaciones y Transporte para el Desarrollo Equilibrado. Objetivo 8.12. Consolidar un sistema de comunicación multimodal en el estado que brinde seguridad y comodidad a los usuarios.	IV. MÉXICO PRÓSPERO OBJETIVO 4.9. Contar con una Infraestructura de Transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. ESTRATEGIA 4.9.1. Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.
	Se eleva el nivel de la Red carretera Estatal a óptimas condiciones de tránsito y seguridad	Línea de acción 8.12.1.3. Mejorar la red carretera para impulsar una mayor conectividad y competitividad económica del Estado	LINEAS DE ACCIÓN: Fomentar que la construcción de nueva infraestructura favorezca la integración logística y aumente la competitividad derivada de una mayor interconectividad. SECTOR CARRETERO: Mejorar y modernizar la red de caminos rurales y alimentadores.
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR del Programa K008 Carreteras JEC, el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 de Tabasco y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018.			

En cuanto al Plan Estatal de Desarrollo (PLED), la JEC identificó que el programa K008 contribuye al logro del objetivo 8.12, mediante la línea de acción 8.12.1.3. “Mejorar la red carretera para impulsar una mayor conectividad y **competitividad económica del Estado**”.

No obstante, al analizar los otros objetivos del PLED se identificó que el Fin tiene mayor vinculación con el objetivo 8.7, “**Mejorar la Infraestructura Carretera para impulsar el crecimiento económico y social del Estado**”, por lo que una recomendación es que se diferencien los objetivos de Fin y Propósito para determinar donde tienen mayor vinculación cada uno.

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo (PND), la JEC identifica que el programa contribuye al logro del objetivo 4.9. “Contar con una *Infraestructura de Transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica*” para el sector carretero con la línea “Mejorar y modernizar la red de caminos rurales y alimentadores”, estableciéndose en este caso una contribución directa al logro de este objetivo.

Con el Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas, 2013 – 2018, la JEC identificó que el programa contribuye al siguiente objetivo:

Cuadro 2.2 Comparación entre el Fin y Propósito del Programa K008 y el Programa Sectorial		
Nivel		Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas, 2013 – 2018, Tabasco
Fin	Contribuir a mejorar la infraestructura carretera, para impulsar el crecimiento económico y social del Estado mediante la modernización de la Red Estatal de Caminos	Objetivo: 5. Mejorar la Infraestructura Carretera para impulsar el crecimiento económico y social. Estrategia. 5.1. Gestionar ante las instancias federales, estatales y municipales los recursos económicos y la colaboración para la implementación de los proyectos ejecutivos.
Propósito	Se eleva el nivel de la Red carretera Estatal a óptimas condiciones de tránsito y seguridad	Línea de acción. 5.1.1. Establecer, en colaboración con las instancias federales y municipales correspondientes, los proyectos y obras de adecuación carretera suficientes, con enfoque de escenario crítico, al sistema hidrológico del estado para garantizar la sustentabilidad y viabilidad social y productiva.
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR del Programa K008 Carreteras JEC, Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas, 2013 – 2018		

Se puede identificar que el programa se vincula al logro del objetivo 5 “Mejorar la Infraestructura Carretera para impulsar el crecimiento económico y social”, no obstante, al revisar las estrategias y líneas de acción el programa no hace referencia a gestión de recursos con los diferentes niveles de gobierno, o colaboración en proyectos, por lo que no se logra hacer una vinculación específica a nivel de línea de acción o estrategia, pero sí de manera directa al logro del objetivo que es “Impulsar el crecimiento económico y social” mismo que es el objeto al que busca contribuir el fin del programa K008.

Finalmente se analiza la contribución del Programa a los objetivos del desarrollo del milenio planteados por la ONU, esto responde a que hay un modelo acordado por varios países e instituciones de desarrollo para suplir las necesidades de los más pobres:

Cuadro 2.3 Comparación entre el Fin y Propósito del Programa K008 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, 2015		
Nivel		OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE
Fin	Contribuir a mejorar la infraestructura carretera, para impulsar el crecimiento económico y social del Estado mediante la modernización de la Red Estatal de Caminos.	Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
Propósito	Se eleva el nivel de la Red carretera Estatal a óptimas condiciones de tránsito y seguridad.	
Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR del Programa K008 Carreteras JEC, y la Organización de las Naciones Unidas.		

Se identificó que el programa contribuye al logro del objetivo 8, ya que este hace referencia al crecimiento económico, mismo que se plantea el Fin del programa.

Así, se puede concluir que los objetivos del propósito y fin del programa K008 Carreteras, contribuyen al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles de gobierno, sin embargo esta debe ser identificada puntualmente por la dependencia.

2.3 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de Elegibilidad.

Este apartado tiene como objetivo identificar si la JEC tiene definidos los siguientes conceptos:

- ▶ Población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla.
- ▶ Información sobre la demanda total de apoyos y sus características.
- ▶ Estrategia de cobertura.
- ▶ Procedimientos para la selección de beneficiarios.

Estos ya tienen referentes obligatorios, por ello, de acuerdo con los términos de referencia de CONEVAL, se entenderá por:

- ▶ **Población potencial** a la población total que representa la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- ▶ **Población objetivo** a la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- ▶ **Población atendida** a la población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

Para sustentarlos, la JEC presentó el anexo 2A "Población objetivo", donde identificó como su población potencial, objetivo y atendida:

Cuadro 2.4 Población potencial, objetivo y atendida por el Programa K008 Carreteras, JEC Tabasco, 2016.			
Tipos de población	Población potencial	Población objetivo	Población atendida
Población en localidades	768,806 Habitantes	768,806 Habitantes	199,171 Habitantes
Fuente: Elaboración propia con base en lo reportado por la JEC en el Anexo 2A			

La población atendida corresponde a aquella de las localidades específicas donde se realizó la obra, no obstante, al corroborarlo con la población registrada en cada una de las "Cédulas de planeación y

programación presupuestaria", que es el documento donde se plasman las características de cada una de las obras, este no concuerda.

Al momento de la evaluación se tiene información de 64 cédulas de las obras realizadas por el programa K008 Carreteras en el ejercicio 2016, en donde se registra una población beneficiaria de 561,372 habitantes. De las demás obras se suministró información desde el contrato pero no cuentan con el dato de beneficiarios, siendo esto una posible explicación a la diferencia en dichos beneficiarios.

Para su identificación y cuantificación la JEC utiliza la Carta Geográfica Municipal del Estado de Tabasco (mapa) vigente, para identificar las comunidades aledañas al proyecto que se está ejecutando y auxiliados por el Catálogo de Localidades emitidas en el 2012 y considerando también la información del Censo de Población y Vivienda aportada por el INEGI se establece la población atendida.

En este apartado es importante mencionar que los TdR para este tipo de evaluación, están basados en lo que establece el CONEVAL para la evaluación de la política social, y que su terminología está dirigida principalmente a beneficiarios individuales y por lo tanto su unidad de medida son las personas, sin embargo, para los proyectos de infraestructura la unidad de medida puede variar, es decir, además de personas se pueden establecer zonas industriales, de comercio o localidades.

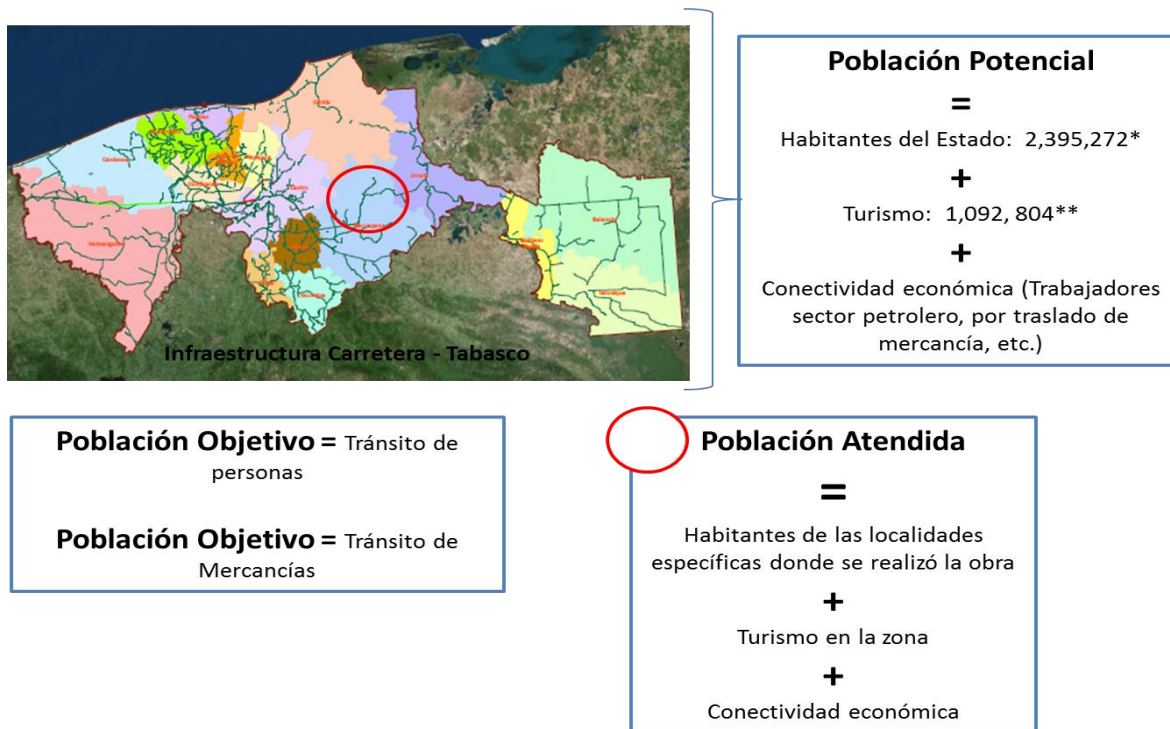
Así, una primera recomendación es diferenciar los tipos de población entre los servicios que otorga el programa, que en este caso sería la **construcción de red carretera y puentes, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera del Estado**. Es decir, un tipo de población sería aquella que carece de la comunicación por red carretera y por tanto requiere ampliación o construcción, y otra, aquella que ya cuenta con comunicación por una red carretera pero que requiere de rehabilitación o mantenimiento.

Otra opción sería que la **población se identifique por tipo de usuario**, estableciendo dos:

1. **Tránsito de personas:** Con un enfoque dirigido al desarrollo social, es decir el acceso a los servicios de salud, educación, cultura, etc.

2. **Tránsito de mercancías:** Con un enfoque más al desarrollo económico, es decir el flujo de los productos o mercancías.

Figura 2.4. Esquema tipos de población para el programa K008 Carreteras



. **Fuente:** Elaborado por TECSO

*INEGI Encuesta Intercensal, 2015

**SECTUR, 2015, Información Turística por Entidad Federativa.

.En este sentido, la **población potencial** serían todos los habitantes del estado, no obstante, no tengan una carretera cercana a su vivienda, más la población foránea, es decir, aquellos que no viven en el estado pero utilizan la red carretera por conectividad económica, comercial, industrial o por turismo.

Por ejemplo, para el desarrollo de zonas turísticas, como es el caso de la zona arqueológica de Comalcalco, o como destino de paso para Palenque, Chiapas, se debe contemplar dicha población que es usuaria de la red carretera del estado, así un dato a tener en cuenta es una cantidad aproximada de los turistas que visitan el estado, que para el año 2015 según datos de la Secretaría de Turismo (SECTUR) fue de 1,092,804 personas.

En cuanto a los usuarios de la red carretera por actividades comerciales o industriales, se debe considerar a aquellos trabajadores foráneos de las diferentes empresas o industrias que ejercen actividad en el estado, siendo estos usuarios de la red carretera pero que no radican permanentemente en el estado. Un ejemplo de estos son los trabajadores del sector petrolero.

Los únicos que no serían población potencial serían aquella población que nunca dejan su localidad o zona de la vivienda por medio de transporte automotor.

Además, al incluir esta población se vincula directamente con lo planteado en el Fin de la MIR del programa: “Contribuir a mejorar la infraestructura carretera, para **Impulsar el crecimiento económico y social del estado** mediante la modernización de la red estatal de Caminos”, pues esta movilidad de trabajadores y turistas contribuyen al desarrollo del estado.

Referente a la **población objetivo**, esta se debe acotar a los usuarios que requieren interconectarse entre la red carretera, distinguiendo entre tránsito de personas y tránsito de mercancías.

Un referente para esta estimación se puede tomar de la Metodología para la evaluación de proyectos de carreteras publicado por la SHCP, que establece:

La demanda en proyectos de carreteras es el número de vehículos que circulan por la carretera y se calcula con base en el Tránsito Diario Promedio Anual (TDPA) ... desagregándose por tipo de vehículo, esto es el porcentaje de vehículos ligeros (A), autobuses (B), camiones de carga unitarios (CU) y camiones de carga articulados (CA), (SHCP, s.a.:17).

Desde dos niveles:

1. Perfil: Análisis costo – beneficio simplificado, TDPA y matriz origen destino.
2. Pre-factibilidad: Análisis costo – beneficio, más detallado por estacionalidad del año (SHCP, s.a.).

En cuanto a la **población atendida**, está mejor definida, ya que se puede hablar de los 199,171 habitantes que identifica la JEC en el anexo 2A, es decir, aquellos habitantes de las localidades específicas donde se realizó la obra agregando un estimado de los usuarios foráneos de dicha carretera.

En lo referente a los mecanismos de elegibilidad, la JEC manifiesta no contar con una estrategia para la atención de la población. La solicitud de la Obra a realizar es vía líderes naturales, auxiliares municipales o delegados y dirigida a las Autoridades Estatales, en este caso la Junta Estatal de Caminos, al recepcionarlas son sometidas a evaluación para después priorizarlos. Sin embargo dicha información no está sistematizada y no se identifican las características de la población solicitante.

Los procedimientos de decisión de los proyectos que se van a ejecutar son internas mediante junta de directores de la JEC y tomando en cuenta el listado de proyectos que es necesario efectuar, así como las obras imprevistas por fenómenos meteorológicos y por desgaste natural de la infraestructura caminera.

Así, se puede establecer los siguientes mecanismos de elegibilidad de las obras:

1. Por petición, son sometidas a una valoración de pertinencia.
2. Por Desastre.
3. Por análisis del Desarrollo.

Sin embargo, no se cuenta con formatos estandarizados para que la población haga la solicitud de obra necesaria.

Finalmente, se constató que en la página web de la JEC se hace público a manera de noticias informativas, el inicio, culminación y el avance de las obras que se están ejecutando, publicando algunos videos y fotografías como evidencia, siendo esto clave para la transparencia.

2.4 Padrón de Beneficiarios y Mecanismo de Atención.

El objetivo de este apartado es identificar si la JEC cuenta con un padrón de beneficiarios, mecanismos de atención y de entrega del apoyo.

La JEC manifestó no contar con un documento propio donde identifique las características de los beneficiarios, no obstante tiene la relación de obras ejecutadas anualmente donde se establece las localidades y su población beneficiada.

Se cuenta con la cédula de planeación y programación presupuestaria por cada obra realizada, donde se detalla información tal como datos de identificación del proyecto, monto de la inversión, origen de los recursos, periodo de ejecución, beneficiarios, entre otros.

En cuanto al tipo de beneficiarios, al ser obras comunitarias, la JEC establece a la población de las localidades cercanas a la obra como la población beneficiaria. Para cuantificarla utilizan la Carta Geográfica Municipal del Estado de Tabasco (mapa) vigente, para identificar las comunidades aledañas al proyecto que se está ejecutando y auxiliados por el Catálogo de localidades emitidas en el 2012 y considerando también la información del Censo de Población y Vivienda aportada por el INEGI se establece la población atendida, diferenciando entre hombre y mujeres.

Así, el programa sí logra identificar a los beneficiarios como los habitantes de la colonia o localidades donde se realizó la obra (por ser un programa de infraestructura), es decir, las personas que se ven beneficiadas de éstas, pero esto no lo han reflejado en un padrón de beneficiarios.

Es importante señalar que la existencia de un padrón de beneficiarios es de suma importancia para todos los programas sociales, ya que permite tener claridad en la población que se ha atendido y el tipo de apoyo brindado, tal como lo establece los lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios (PUB), el cual en su artículo 8º insta que el PUB está integrado por tres tipos de Beneficiarios:

1. Personas;
2. Actores Sociales; y
3. Poblaciones Beneficiarias en Áreas de Atención Social.

Los Padrones se Integran al PUB de acuerdo al tipo de Beneficiario de cada Programa de Desarrollo Social, por lo cual se presenta una estructura de datos específica para cada uno.

Es decir, de acuerdo al tipo de programa dependerá cómo se integrará el Padrón de Beneficiarios. Para el caso de este programa que ofrece un servicio a la población, corresponde el número 3 "Poblaciones Beneficiarias en Áreas de Atención Social"; cuya estructura está establecida en el artículo décimo primero:

En la estructura de datos se almacenará la información de la Población Beneficiaria en Áreas de Atención Social. Entre los tipos de obras realizadas en las Áreas de Atención Social se encuentran: **la construcción, mantenimiento o modificación de sistemas de agua potable**, sistemas de drenaje y alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales, plantas purificadoras de agua

, rellenos sanitarios, caminos, carreteras, pavimentación de calles, mejoramiento del entorno urbano, entre otras.

El Padrón de Poblaciones Beneficiarias en Áreas de Atención Social está constituido por 58 campos que deben contener todos los Registros. En caso de que el Padrón no contenga la información de alguno de los siguientes 58 campos, el Responsable deberá justificarlo a la DGGPB, (DOF, 09/02/2017).

Derivado de lo anterior, la JEC debe tomar las medidas necesarias para **definir su población potencial y objetivo, sistematizar su población atendida y, sumado a ello, contar con mecanismos que ayuden a la precisión y construcción de un padrón de beneficiarios**, el cual puede establecerse en base al receptor de la obra, es decir, una figura local o delegado que recibe la obra en representación de la sociedad; lo anterior evitaría incurrir en incumplimientos normativos claramente señalados.

Por último, en cuanto a la entrega de los apoyos las obras finiquitadas son entregadas a la comunidad mediante un evento oficial donde están presentes las autoridades estatales y representantes de las comunidades beneficiadas, además, se hace público en las redes sociales de la JEC y en su página web, donde se pudo constatar algunas noticias con fotografías de las obras que se han realizado. También se elabora el acta de entrega

recepción de la obra, documento que debería ser la base para constituir un padrón de localidades o comunidades beneficiarias, estas no están sistematizados ni difundidas públicamente, por lo que la labor para contar con un padrón no implica una inversión alta, así una primer tarea en este tema es el desarrollo y sistematización del padrón y posteriormente darlo a conocer mediante el portal web de la JEC, dando cumplimiento a la normatividad al respecto.

2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

En este apartado se realizará un análisis de la MIR utilizada por la JEC para el programa presupuestario K008 Carreteras, iniciando con una revisión comparativa entre la traducción de árbol de problemas a árbol de objetivos y MIR; posteriormente se realiza el análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR.

En términos generales la JEC cumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación del Estado al contar con MIR desde el año 2015. Además, en ella es posible identificar Resumen Narrativo de los objetivos para Fin, Propósito y Componente, sin embargo, se señala que la estructura de MIR del programa sólo cuenta con Fin, 1 Propósito y 1 Componente y 6 Actividades, lo que incurre en una falta a lo señalado por la Secretaría de Hacienda en su Guía para elaboración de la MIR, la cual establece que al menos se deberán expresar en la MIR del programa un Componente por cada servicio otorgado y las actividades necesarias para realizar cada Componente, (SHCP, 2010)⁵.

También es de destacar que no se encuentra correspondencia entre los objetivos a nivel componentes y actividades planteados en el Árbol de Objetivos y los planteados en la MIR, tal y como se observa en la siguiente tabla ilustrando con color los conceptos comunes:

Cuadro 2.5 Relación entre el árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR del Programa K008 de JEC, 2016			
Árbol de Problemas	Nivel	Árbol de Objetivos	MIR
Falta de seguridad y comodidad de los usuarios Incremento en gastos de operación Retrasos en tiempos de recorrido Falta de desarrollo económico y rezago social	Fin	Dar seguridad y comodidad a los usuarios Disminución en gastos de operación Eficientar tiempos de recorrido Existe desarrollo económico y social.	Contribuir a mejorar la infraestructura carretera, para Impulsar el crecimiento económico y social del estado mediante la modernización de la red estatal de Caminos.

⁵ Para mayor detalle puede consultar la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP, 2010, en el siguiente link:
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf

Cuadro 2.5 Relación entre el árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR del Programa K008 de JEC, 2016			
Árbol de Problemas	Nivel	Árbol de Objetivos	MIR
La red carretera de jurisdicción estatal se encuentra en mal estado de transitabilidad	Propósito	La red carretera de jurisdicción estatal se encuentra en buen estado de transitabilidad	Se eleva el nivel de la red carretera estatal a óptimas condiciones de tránsito y seguridad.
Falta de modernización y ampliación de caminos	Componente 1	Modernización y ampliación de caminos	-----
Falta de estudios y proyectos ejecutivos	A1c1	Contamos con estudios y proyectos ejecutivos	-----
Falta de liberación de los derechos de vía	A2c1	Se está haciendo la liberación de los derechos de vía	-----
Falta de conservación y/o mantenimiento a caminos y puentes	Componente 2	Se da conservación y/o mantenimiento a caminos y puentes	Infraestructura carretera del estado mejorada.
Falta de maquinaria y equipo de conservación	A1c2	Contamos con maquinaria y equipo de conservación	-----
Falta de personal calificado	A2c2	Se cuenta con personal calificado	-----
-----	Actividades	-----	- Conservación y/o mantenimiento de caminos Alimentadores. - Construcción y rehabilitación de puentes para comunicar a las poblaciones aisladas y marginadas de la entidad. - Construcción y/o reconstrucción de caminos a nivel pavimento a cargo del estado. - Realización de proyectos de ampliación y Modernización de la infraestructura carretera. - Construcción y/o reconstrucción de caminos revestidos (grava) a cargo del estado. - Construcción y/o reconstrucción de caminos mixtos a cargo del estado.
Deficiencia en la calidad de la infraestructura carretera	Componente 3	Situaciones climatológicas benévolas	-----
Falta de control de calidad de los materiales	A1c3	Se tiene buen control de calidad de los materiales	-----
Bancos de materiales de mala calidad	A2c3	Bancos de materiales de buenas calidad	-----
Deficiencia en la toma de decisiones de los programas	Componente 4	Buena planeación en la infraestructura carretera	-----

Cuadro 2.5 Relación entre el árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR del Programa K008 de JEC, 2016			
Árbol de Problemas	Nivel	Árbol de Objetivos	MIR
Incumplimientos de programas presupuestarios	A1c4	Se da cumplimiento a los programas presupuestarios	-----
Falta de supervisión y aplicación a las normas	A2c4	Se tiene supervisión y aplicación a las normas	-----
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por la JEC en la MIR, árbol de problema y objetivos.			

Así, entre los efectos descritos se encontró que el de **“Falta de desarrollo económico y rezago social”** es el que corresponde con el objetivo del fin, el cual es “Contribuir a mejorar la infraestructura carretera, para **Impulsar el crecimiento económico y social** del estado mediante la modernización de la red estatal de Caminos”.

De igual forma hay correspondencia entre el problema central **“La red carretera de jurisdicción estatal se encuentra en mal estado de transitabilidad”** con el propósito **“Se eleva el nivel de la red carretera estatal a óptimas condiciones de tránsito y seguridad”**.

Sin embargo, no hay correspondencia entre estos instrumentos en dos aspectos clave:

1. **No coincide el número de elementos:** No se llevó a cabo correctamente la transformación de Árbol de Objetivos a Matriz del Marco Lógico; dado que a nivel componentes y actividades en la MIR no se consideraron todos los planteados en el árbol de objetivos.
2. **No hay correspondencia en el planteamiento de los objetivos:** Por ejemplo, en los componentes en la MIR sólo se plantea uno, que hace referencia a la infraestructura carretera mejorada, que además es tautológico con el propósito.
3. Los componentes, al ser el bien o servicio final entregado por el programa, deben basarse en las capacidades de la dependencia para resolver el problema y no ser fácticos del entorno, tal como se establece en el componente 3 del árbol de objetivos “Situaciones climatológicas benévolas”, dado que en este caso no está dentro de las facultades de la JEC poder solucionarlo.

Es importante señalar que la MIR *“es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución,*

seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico” (SHCP, 2010: 24), por ello es que no deberían ser distintos estos instrumentos ya que responden a un ejercicio de articulación estratégico. Por lo que se debe realinear la MIR con causas secundarias a Actividades, causas inmediatas a componentes.

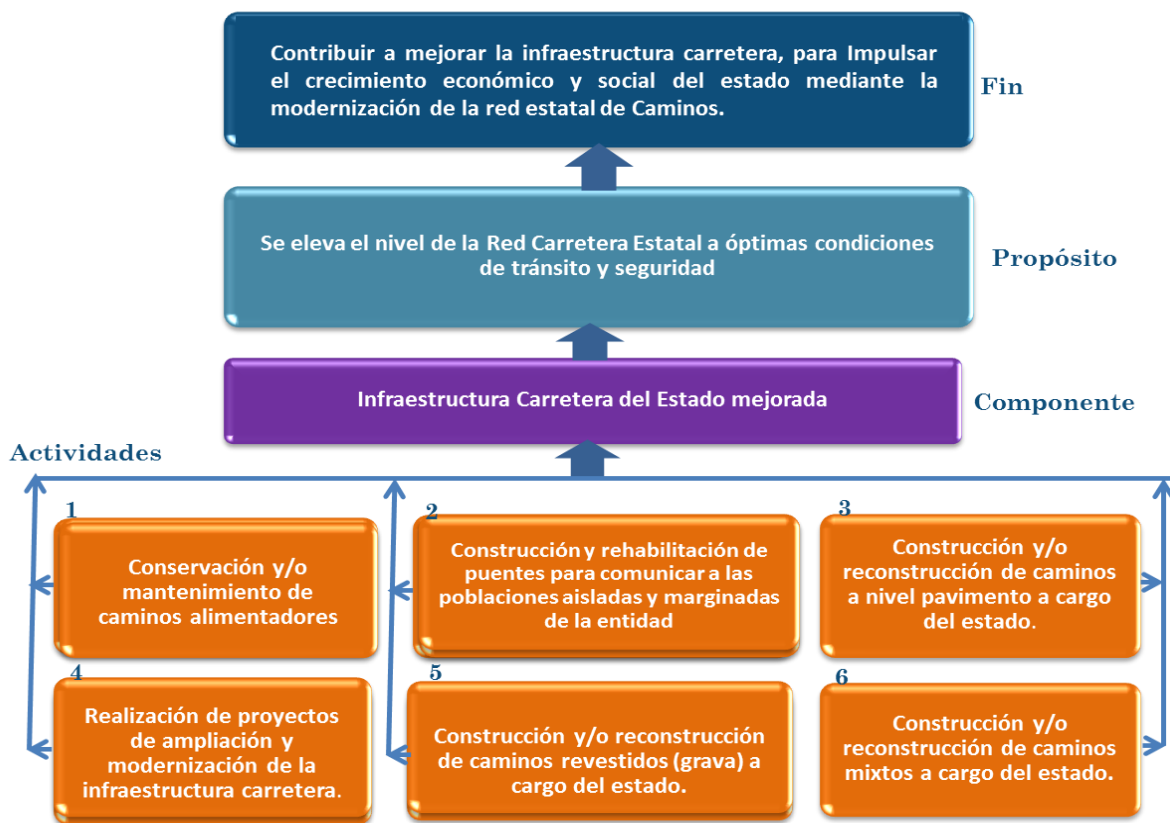
De la lógica vertical de la MIR

El análisis de la **lógica vertical** de la MIR permite verificar la relación causa – efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz (CONEVAL, SHCP, SFP, s.a.). Así, se analiza la consistencia de los objetivos de las actividades, componentes, propósito y fin de manera vertical.

De esta manera, la lectura del análisis deberá reflejar si con la suma de las actividades más el supuesto se logrará producir el componente, y si éste a su vez con el supuesto se alcanzará el propósito del programa, para finalmente identificar si éste contribuirá al logro del fin, por lo tanto, si se contribuye al logro del fin y los supuestos son adecuados se “garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa” (CONEVAL, 2011).

En la siguiente figura se muestran los objetivos de cada uno de los niveles de la MIR:

Figura 2.5 Análisis de la Lógica Vertical de la MIR del Programa K008 Carreteras, JEC, 2016

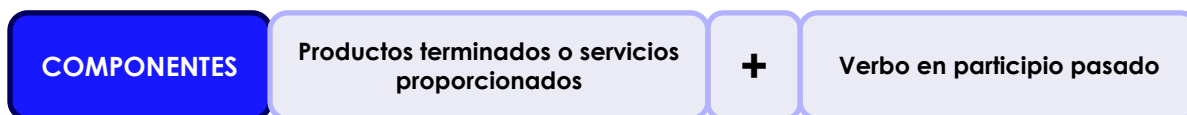


Fuente: Elaborado por TECSO con base a la MIR proporcionada por la JEC, 2016

Para el caso de la relación Actividad – Componente, se identifica si las actividades son suficientes y las necesarias para el logro del componente. Existen seis actividades, para un sólo componente, sin embargo, lo ideal es que haya un componente por cada bien o servicio entregado y que este tenga al menos dos actividades.

Se observa una relación causal entre actividades y componente, es decir, el realizar mantenimiento, construcción, rehabilitación, ampliación y modernización de un camino genera que se cuente con infraestructura carretera mejorada. No obstante, es importante que se diferencie los bienes que se generan, por lo que se recomienda reestructurar los componentes, considerando la sintaxis propuesta en la guía.

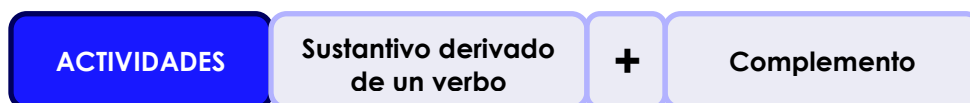
Figura 2.6 Sintaxis recomendada para Componentes



Fuente: elaborado por TECSO con base a la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Así mismo se deben establecer las actividades sustantivas suficientes para generar los componentes (productos y/o servicios) tomando en cuenta la sintaxis sugerida en la guía para el diseño de la MIR:

Figura 2.7 Sintaxis recomendado para las Actividades



Fuente: Elaborado por TECSO con base a la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Una alternativa para diferenciar los bienes generados por el programa, es que se diferencia entre la construcción y el funcionamiento, es decir establecer componentes de "Red carretera construida" y otros para "Red carretera rehabilitada" y "Red carretera con mantenimiento".

Respecto, a la relación causal entre Componente-propósito, esta es tautológica, es decir, tener carreteras mejoradas es igual a carreteras en óptimas condiciones. Por lo que al igual que los componentes, el propósito se debe reestructurar y que además este incluya la población o área de enfoque:

Figura 2.8 Sintaxis recomendado para Propósito y Componentes



Fuente: elaborado por TECSO con base a la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Respecto al Fin, es acorde al programa, sólo se debe replantear su redacción, ya que el contar con una red carretera mejorada es lo que contribuye a impulsar el crecimiento económico y social, de esta forma el Fin sería:

Contribuir a impulsar el crecimiento económico y social del estado de Tabasco, mediante el mejoramiento de la red carretera.

En resumen, las observaciones en cuanto a Lógica Vertical, permitieron verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz, la cual, para tener mayor consistencia, requiere que se reestructure algunos niveles.

De la lógica horizontal de la MIR

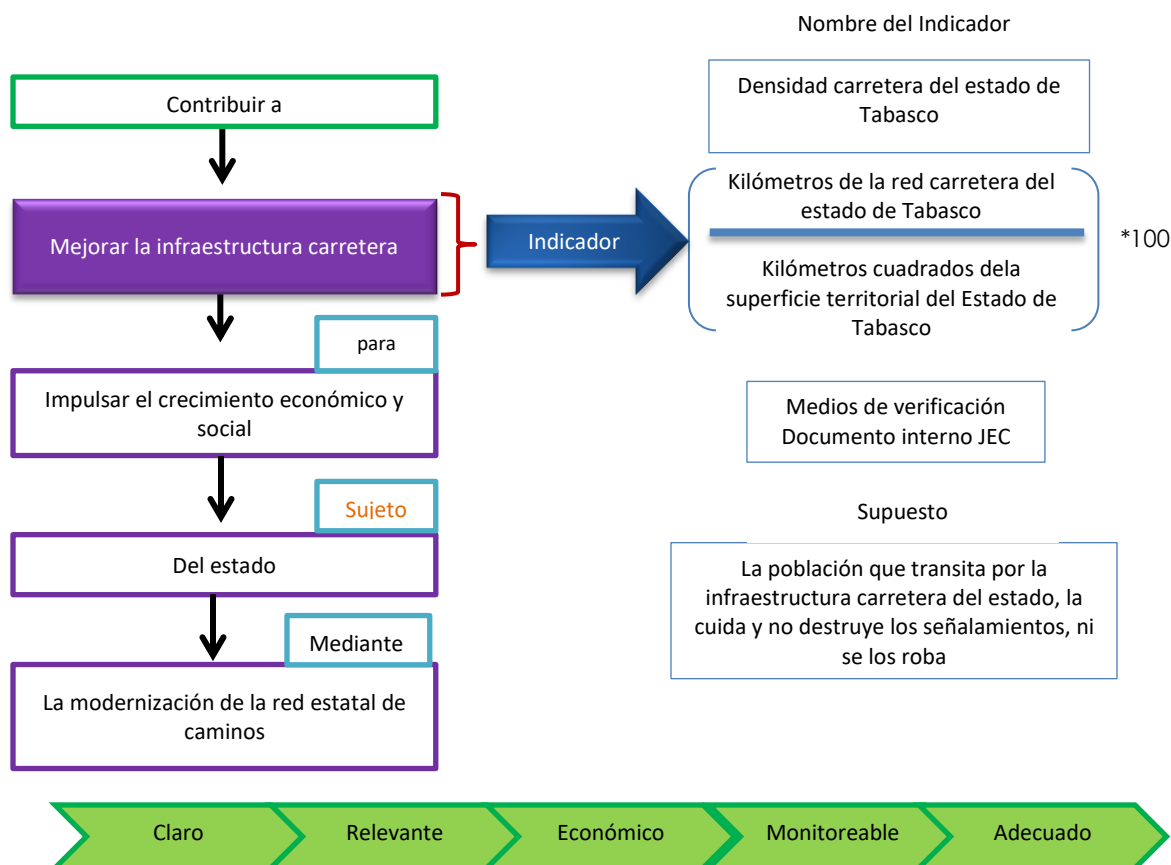
El análisis horizontal de la MIR consiste en analizar la relación causa-efecto, siendo el análisis de derecha a izquierda. (CONEVAL, SHCP, SFP).

Cabe aclarar que los supuestos a nivel actividades, componente y propósito son muy similares, pues hacen referencia a: "Condiciones climatológicas", el cual es adecuado ya que es un factor externo, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa. Y por otra parte, hacen referencia a la "disponibilidad de recursos financieros"; sobre éste se puede decir que es válido ya que todo servicio, ya sea para su construcción, rehabilitación o mantenimiento, requiere de recursos, además de que la obtención de estos mismos no depende de la dependencia. Sin embargo, la MIR es un instrumento mediante el cual, a partir de los resultados se gestionan los recursos.

Fin

A continuación se hará el análisis sobre el Fin del programa, para esto nos apoyaremos en la siguiente figura:

Figura 2.9 Análisis de la lógica horizontal del objetivo del Fin, K008 Carreteras, JEC.



Fuente: Elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por la JEC.

El supuesto en el caso del Fin hace referencia al cuidado y preservación de la infraestructura carretera por parte de la población, este es adecuado ya que se asocia al tema de la seguridad, no obstante, dado el objeto del Fin que es impulsar el crecimiento económico, se debe a considerar como otro supuesto aquellos factores externos que pueden causar el decrecimiento económico en el estado.

El indicador mide la densidad de kilómetros de carreteras con las que cuenta el estado, según la superficie total, no obstante que es un indicador utilizado internacionalmente su resultado puede variar significativamente dependiendo del territorio y de su superficie. Por ejemplo, en Japón país con una pequeña superficie el resultado puede ser alto, caso contrario en territorios como Canadá, donde por su dimensión, el resultado puede ser más bajo, sin que esto signifique que uno u otro tenga mejor calidad de red carretera. Acotándolo a los municipios de estado de Tabasco, se puede ver el caso de Balancán y de Jalpa de Méndez, un municipio con

una gran superficie y el otro con menor, lo que podría hacer que el resultado sea distante entre cada municipio, sin que esto signifique que uno esté mejor que el otro.

Otra observación al diseño del indicador es que al ser “mejora” sus variables de medición deberían ser comparativas de un periodo a otro, por ejemplo:

$$\begin{aligned} &\text{Porcentaje de Índice de Cobertura de red carretera} \\ &= \frac{\text{Cobertura de red carretera año fiscal evaluado}}{\text{Cobertura de red carretera año fiscal base}} - 1) * 100 \end{aligned}$$

Una recomendación para evaluar el logro del objeto propuesto en el Fin, es que se desarrolle un indicador compuesto que mida cobertura y calidad, temas relacionados con la “Mejora”, así una propuesta sería:

$$\begin{aligned} &\text{Proporción de mejoramiento de Infraestructura Carretera} = \\ &X1(PCI) + X2(PMC) + X3(PRC) \end{aligned}$$

Dónde:

► PCI:

$$\begin{aligned} &\text{Porcentaje de Crecimiento de Infraestructura} \\ &= \left(\frac{\sum \text{Km de Carretera nuevos}}{\sum \text{Km de Carretera existentes}} \right) * 100 \end{aligned}$$

► PMC:

$$\begin{aligned} &\text{Porcentaje de Mantenimiento Carretero} \\ &= \left(\frac{\sum \text{Km de Carretera con Mantenimiento}}{\sum \text{Km Carretera que requieren obras de Mantenimiento}} \right) * 100 \end{aligned}$$

► PRC:

$$\begin{aligned} &\text{Porcentaje de Rehabilitación Carretero} \\ &= \left(\frac{\sum \text{Km de Carretera Rehabilitada}}{\sum \text{Km de Carretera con tramos deficientes}} \right) * 100 \end{aligned}$$

Para el caso Económico y Social si se desea medir, se puede utilizar como referente el Tránsito Promedio Anual (TDPA), desagregado por tipo de transporte:

El TDPA representa la cantidad promedio de vehículos que transitan en un día por una carretera o tramo de la misma... el TDPA debe desagregarse por tipo de vehículo. Esto es, el porcentaje de vehículos ligeros (A), autobuses (B), camiones de carga unitarios (CU) y camiones de carga articulados (CA) (SHCP, 2011:17).

Un indicador para la medición de la actividad económica en el estado sería⁶:

$$\text{Porcentaje de Incremento de la Actividad Comercial} = \left(\frac{\text{Promedio diario de vehículos de carga y autobuses}}{\text{Promedio diario de vehículos de carga y autobuses antes de la obra}} \right) * 100$$

Incluso, si se quisiera más precisión se podría por medio de un muestreo indagar no sólo el tipo de vehículo, sino el tipo de producto, es decir, sector primario, industrial o de servicio de transporte.

Para el caso de la medición de la parte social un indicador podría ser sobre la conectividad:

$$\text{Porcentaje de Incremento de la Conectividad Social} = \left(\frac{\text{Promedio de vehículos particulares que transitan en el periodo final}}{\text{Promedio de vehículos particulares que transitan en el periodo inicial}} - 1 \right) * 100$$

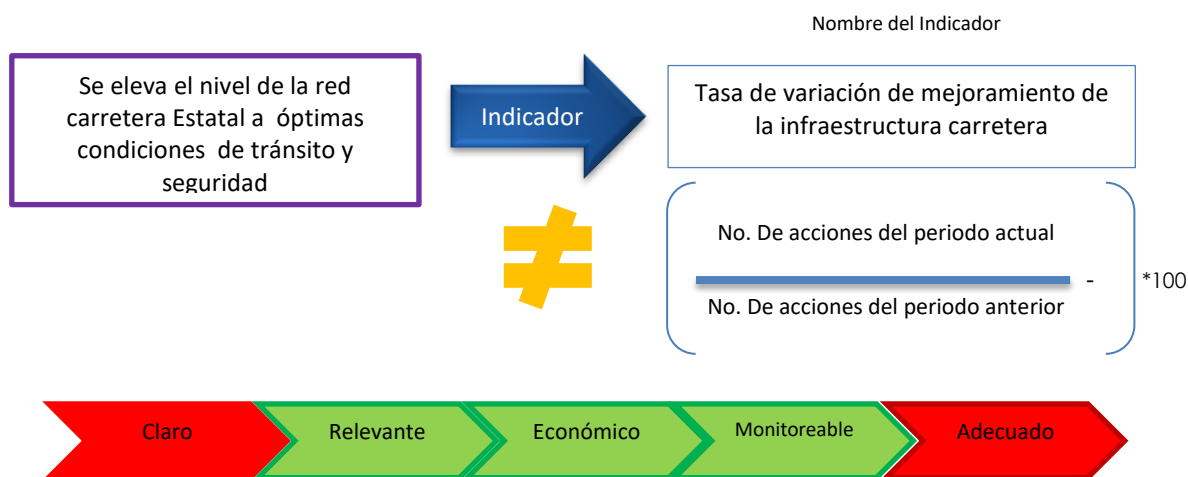
Otra opción para la parte social sería medir la movilidad de la población, para lo cual se puede utilizar la Matriz Origen Destino, esta permite determinar el flujo de vehículos desde origen a destino, además de las principales rutas o carreteras por las que circulan.

Propósito

En cuanto al propósito se tiene lo siguiente:

⁶ Es importante considerar que se debe hacer una medición simplificada del número de vehículos que transitan por el tramo carretero.

Figura 2.10 Análisis de la lógica horizontal del objetivo del Propósito, K008 Carreteras, JEC



Fuente: Elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por la JEC

El nombre del indicador es adecuado, sin embargo, las variables para su medición no son claras, por lo que podemos concluir que el indicador definido no permite evaluar adecuadamente el objetivo a nivel propósito del programa.

Así, un indicador para medir que las carreteras estén en óptimas condiciones sería:

$$\text{Porcentaje de Km carreteros en óptimas condiciones} = \left(1 - \frac{\text{Total Km carreteros en malas condiciones}}{\text{Total Km Carreteros}}\right) * 100$$

En caso de retomar este indicador, se recomienda que su medición se haga por tramo carretero y por temporadas, es decir, por estacionalidad de uso, vacaciones escolares, semana santa.

Componente 1

En el siguiente cuadro se muestran los elementos necesarios para el análisis de la lógica horizontal del componente:

Cuadro 2.6 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de Componente, K008 Carreteras, JEC				
Objetivo		Nombre del indicador		Método de cálculo
Infraestructura carretera del estado mejorada.		Porcentaje de mejoramiento de la infraestructura carretera		(No. acciones realizadas / No. Acciones programadas año "N") x 100
Fuente: Elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por la JEC				

El nombre del indicador es adecuado, sin embargo este es similar al planteado a nivel propósito, y las variables para su medición no son claras, por lo que podemos concluir que el indicador definido no permite evaluar adecuadamente el objetivo del programa.

Así, un indicador para medir la mejora en la red carretera sería:

$$\begin{aligned}
 & \textbf{Porcentaje de mejoramiento de infraestructura carretera} \\
 & = \left(\frac{\text{Total Km carreteros rehabilitados} + \text{Total Km carreteros mejorados}}{\text{Total Km Carreteros en malas condiciones}} \right) * 100
 \end{aligned}$$

No obstante, este indicador es estratégico por lo que sería más adecuado para el nivel de propósito y como se mencionó desde la lógica vertical es necesario reestructurar los componentes, estableciendo uno para cada bien o servicio que otorga el programa y así mismo que cada uno cuente con su indicador que permita medir su logro. Una recomendación sería:

1. Red carretera ampliada.
2. Puentes construidos y rehabilitados.
3. Red carretera rehabilitada.
4. Red carretera con adecuado funcionamiento por mantenimiento.

Actividades

Como ya se mencionó, es necesario hacer una reestructuración de la MIR y que las actividades respondan a cada uno de los componentes. A continuación se muestra las actividades y sus respectivos indicadores:

Cuadro 2.7 Análisis de la lógica horizontal del objetivo de Actividades, K008 Carreteras, JEC				
Objetivo		Nombre del indicador		Método de cálculo
1. Conservación y/o mantenimiento de caminos alimentadores.		Porcentaje de kilómetros de conservación y/o mantenimiento de caminos		(Kilómetros realizados de conservación y/o mantenimiento de caminos / Kilómetros programados de conservación y/o mantenimiento de caminos)x100
2. Construcción y rehabilitación de puentes para comunicar a las poblaciones aisladas y marginadas de la entidad.		Porcentaje de construcción y rehabilitación de puentes		(Puentes construidos y rehabilitados/ Puentes programados de construir y rehabilitar)x100
3. Construcción y/o reconstrucción de caminos a nivel pavimento a cargo del estado.		Porcentaje de kilómetros de caminos construidos y/o reconstruidos a nivel pavimento		(Kilómetros de caminos construidos y/o reconstruidos / Kilómetros de caminos construidos y/o reconstruidos programados)x100
4. Realización de proyectos de ampliación y modernización de la infraestructura carretera.		Porcentaje de realización de estudios y proyectos de caminos y/o puentes		(Estudios y proyectos realizados/ Estudios y proyectos programados)x100
5. Construcción y/o reconstrucción de caminos revestidos (grava) a cargo del estado.		Porcentaje de kilómetros de caminos revestidos (grava) construidos y/o reconstruidos		(Kilómetros de caminos construidos y/o reconstruidos / Kilómetros de caminos programados a construir y/o reconstruir)x100
6. Construcción y/o reconstrucción de caminos mixtos a cargo del estado.		Porcentaje de kilómetros de caminos mixtos construidos y/o reconstruidos		(Kilómetros de caminos construidos y/o reconstruidos / Kilómetros de caminos programados a construir y/o reconstruir)x100
				
Fuente: Elaborado por TECSO a partir de la MIR proporcionada por la JEC				

Las actividades son adecuadas para otorgar los bienes del programa, sólo que, como se comentó anteriormente, dado que los componentes se deben diferenciar, de igual forma se debe hacer con las actividades y reagruparlas en el que contribuyan a su logro.

Respecto a sus indicadores. estos son relevantes, no obstante, que para el denominador en algunos la variable no es la más adecuada ya que esta puede ser fácilmente controlada, porque es lo programado, por lo que una recomendación es que sea sobre lo requerido.

Otra recomendación para estos indicadores es que se diferencie entre la acción que se desarrolló y la que se desea medir, es decir hacer un indicador para lo que es construido y otro para lo que es reconstruido, por ejemplo:

Porcentaje de Km carreteros contruidos a nivel pavimento

$$= \left(\frac{\text{Km de caminos contruidos en pavimento}}{\text{Total Km Caminos en pavimento}} \right) * 100$$

Porcentaje de Km carreteros reconstruidos a nivel pavimento

$$= \left(\frac{\text{Km de caminos reconstruidos en pavimento}}{\text{Total Km Caminos en pavimento}} \right) * 100$$

En resumen, se puede observar que en la lógica vertical hay una correspondencia entre los distintos niveles establecidos, no obstante, es importante que se diferencie los bienes que genera el programa y se establezca un componente para cada uno, de igual forma con los indicadores.

Ante ello, las principales recomendaciones a este apartado son:

1. Rediseñar el Marco Lógico para obtener una MIR que refiera con mayor claridad el mejoramiento y/o el impacto carretero en el desarrollo social y económico del estado.
2. Construir indicadores de resultados que tengan mayor precisión para medir los objetivos planteados, considerando lo establecido en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHCP.
3. Prever la realización de un estudio de campo o la sistematización de la información de cada proyecto para estimar el impacto económico y social, como el flujo de vehículos entre otros.

2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas

En este apartado se analizará la distribución del presupuesto en las diferentes obras que ejecutó el programa y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con los que cuenta la JEC.

Respecto al presupuesto, el programa ejecutó en el año fiscal 2016 \$261,884,145.10, provenientes de las siguientes fuentes:

Cuadro 2.8 Presupuesto asignado al Programa K008 Carreteras, JEC, 2016	
Fondo	Presupuesto Ejercido
Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas	\$256,997,547.29
Participaciones	\$3,780,451.37
Ramo 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	\$1,106,146.44
TOTAL	\$261,884,145.10
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por la JEC en el documento Gasto programable 31 de diciembre de 2016.	

Este recurso se distribuyó en diversas obras: para reconstrucción de terracerías y pavimento asfáltico, construcción de puentes de concreto, ampliación y mantenimiento de puente tubular, reconstrucción de revestimiento y ampliación de caminos, en carreteras y puentes ubicados en diferentes municipios.

Además, se identifica y cuantifica el presupuesto entre gasto corriente y gasto de capital, diferenciando si está en proceso, no iniciado o terminado:

Cuadro 2.10 Clasificación de los gastos JEC, Tabasco, 2016.				
Tipo de Gasto		Presupuesto modificado	Presupuesto calendarizado	Ejercido Acumulado
Gasto corriente	En proceso	\$127,231,195.93	\$127,231,195.93	\$127,231,195.93
Gasto capital (proyectos)	En proceso	\$55,684,754.36	\$55,684,754.36	\$19,451,418.63
	No iniciado	\$8,250,709.67	\$8,250,709.67	\$0
	Terminado	\$378,398,388.93	\$378,398,388.93	\$378,398,388.93
Total		\$569,565,048.89	\$569,565,048.89	\$561,314,339.22
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado en el reporte Gasto programable al corte del 31 de diciembre de 2016, JEC, Tabasco.				

Es importante aclarar que para la clasificación de los gastos entre lo que es corriente y de capital, la información es sobre el presupuesto general de la JEC y no está diferenciado por programa.

Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública.

Ante esto, se verificó la página web de la JEC <http://jec.tabasco.gob.mx/>, en la cual se pudo constatar que cuentan con su portal de transparencia. Sin embargo, al acceder genera un error, por lo que al momento de realizar esta evaluación no se pudo constatar que se publique la información referente al presupuesto y obras realizadas, así como de la información requerida por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Es importante que la JEC, desarrolle un mecanismo para cumplir con lo estipulado tanto en la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, como en la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco**, siendo esto de carácter prioritario, asegurando el principio fundamental de transparencia y acceso a la información pública, con el objetivo de proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información, evitando así caer en faltas administrativas que pueden derivarse en sanciones; esto con base en que ***“Todas las entidades gubernamentales y de interés público; los servidores públicos a ellas adscritos; así como todas las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban y ejerzan gasto público y actúen en auxilio de las mismas, son sujetos obligados”*** (Ley de Transparencia Y Acceso a La Información Pública del Estado de Tabasco, 2017).

Por otra parte se identificó que en el portal se encuentran los datos de “contacto” a través del cual brindan atención a la ciudadanía, identificando un número telefónico y horarios de atención, adicionalmente se cuenta con un buzón de sugerencias⁷.

⁷ Para mayor información de este buzón ingresar al link <http://jec.tabasco.gob.mx/buzon>

2.7 Análisis de Posibles Complementariedades y Coincidencias con otros Programas Federales

El objetivo de este apartado es identificar otros programas que podrían complementar al programa K008 y así ampliar su cobertura y obtener mayores resultados.

En la *cédula*, la JEC no identificó otro tipo de programas con los cuales el K008 Carreteras pueda tener complementariedad o coincidencias. Sin embargo, al investigar se encontró que hay dependencias que ejecutan programas que ofrecen este tipo de apoyos:

- ▶ Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a través del programa de *Infraestructura Indígena*, brinda apoyos de Construcción, rehabilitación, ampliación y modernización de caminos rurales, alimentadores, y puentes vehiculares.
- ▶ SEDESOL, con el programa *3x1 para migrantes*, ofrece apoyos en Construcción, rehabilitación equipamiento de caminos, puentes, carreteras, calles, banquetas, zócalos y parques.

También, a través del FISE, se ofrecen apoyos para la infraestructura caminera, que se desarrollan en gran parte por convenio con los municipios.

- ▶ De igual forma los municipios ejecutan sus programas de Infraestructura caminera, con el cual buscan contribuir al mejoramiento de la red caminera para incrementar la movilidad de tránsito de la población".

Como se puede observar, existen varios programas con los que el programa evaluado coincide y que además se puede complementar, ya que el objeto es común en todos, brindar movilidad social e impulsar el desarrollo del Estado.

Por último, un punto a destacar, son las donaciones de asfalto realizadas por Petróleos Mexicanos (PEMEX), por lo que es importante que se continúe con las gestiones y trámites correspondientes ante la gerencia de Desarrollo Social de la empresa para que el estado siga siendo beneficiado.

3. Conclusiones

A continuación, se retoman los tres perfiles analíticos en los que se condensan los rubros evaluados. Esto con el afán de presentar de manera concreta y puntual las conclusiones más importantes de esta evaluación.

Del análisis del marco normativo

- ▶ Una primera conclusión es referente a la justificación y creación del programa, donde al ser la JEC la responsable de la ejecución de planes y proyectos de obras de construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera jurisdicción del estado, se tiene un primer elemento que justifica la existencia del programa “K008 Carreteras” el cual busca atender y mantener en óptimas condiciones la infraestructura carretera de la entidad garantizando caminos seguros y confortables que impulsen el desarrollo del Estado.
- ▶ Adicional a esta parte de responsabilidad normativa de la JEC está la deficiencia en la infraestructura carretera que presenta el estado, donde *“el 40% de los caminos y puentes se encuentran en malas condiciones de transitabilidad” (INEGI, 2012)*, siendo esto elementos relevantes que datan la importancia del programa K008.
- ▶ Un punto a destacar de la labor que realiza de la JEC es el proceso de georreferenciación que está llevando a cabo con el objeto de identificar la red carretera que es de su jurisdicción, siendo esto un punto de partida para establecer su propio diagnóstico de las condiciones y necesidades en cuanto infraestructura carretera.
- ▶ Con respecto a la contribución a los objetivos del Plan Nacional y Programa Sectorial, el programa coopera y abona directamente al logro de estos, principalmente apuntado al desarrollo económico y social. También, coadyuva al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio dada la correspondencia de promover el crecimiento económico.
- ▶ Referente al presupuesto se resalta que la JEC lo identifica y cuantifica entre gasto corriente y gasto de capital, diferenciando si está en proceso, no iniciado o terminado, no obstante esta

clasificación se hace para el presupuesto en general, no identificándose por cada programa presupuestario que ejecuta dicha institución.

- Hay que mencionar además que en el tema de transparencia y rendición de cuentas, la JEC cuentan con su portal de transparencia a través de su página web, sin embargo, al momento de realizar esta evaluación no se pudo constatar que se publique la información referente al presupuesto y obras realizadas y de la información requerida por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Del análisis técnico

- Es importante destacar en este aspecto que su población potencial, objetivo y atendida no está bien identificada. Para el caso de la potencial y objetivo se menciona el mismo dato, siendo el total de la población de los municipios donde se realizaron algunas obras; mientras que para la población atendida se especificó aquella de las localidades específicas donde se realizó la obra, no obstante, al corroborarlo con la población registrada en cada una de las “Cédulas de planeación y programación presupuestaria”, que es el documento donde se plasman las características de cada una de las obras, este no concuerda.
- Además, se observó que la JEC cuenta con la información para identificar los tipos de población, pues adicional a las cédulas de cada obra, cuenta con una georreferenciación de la red carretera en el estado identificada por municipios a nivel localidad que es de su responsabilidad. Siendo esto un primer paso para realizar un diagnóstico propio del nivel de carencias en cuanto red carretera que presenta la población del estado. Lo anterior les permitiría contar con información actualizada para lograr definir y sistematizar su población atendida y sumado a ello contar con mecanismos que ayuden a la precisión y construcción de un padrón de beneficiarios; así se evitaría incurrir en incumplimientos normativos claramente señalados.

- ▶ En cuanto a los instrumentos de planeación establecidos para el programa, este cuenta con su respectivo árbol de problemas, objetivos y MIR, lo que coloca a la JEC en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados. No obstante, dichos instrumentos presentan algunas imprecisiones, las cuales se enlistan a continuación:
 - No se encontró correspondencia en la traducción entre los objetivos a nivel componentes y actividades planteados en el Árbol de Objetivos y la MIR.
 - No coincide el número de elementos, no se llevó a cabo correctamente la transformación de Árbol de Objetivos a Matriz del Marco Lógico; dado que a nivel componentes y actividades en la MIR no se consideraron todos los planteados en el árbol de objetivos.
 - Ante esto es importante mencionar que, como lo establece la SHCP en su guía para la construcción de la MIR, *esta es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultando de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología del Marco Lógico*, por ello no deberían ser distintos estos instrumentos.
 - Se establece un solo componente con seis actividades, sin embargo, lo ideal es que haya un componente por cada bien o servicio entregado y que este tenga al menos dos actividades.
 - En cuanto a los indicadores, es factible afirmar que, si bien presentan algunas imprecisiones, estos son coherentes y guardan consistencia, sin embargo, dado que los distintos niveles de la MIR no están bien identificados, estos deben de replantearse cuando se haya reajustado la MIR.

Del análisis comparativo

- En la cédula, la JEC no identificó otro tipo de programas con los cuales el K008 Carreteras pueda tener complementariedad o coincidencias, sin embargo se constató que hay algunas dependencias que ofrecen apoyos con los que coincide el programa, tales como la CDI, SEDESOL o los mismos municipios quienes ejecutan un programa relacionado con la infraestructura carretera.

4. Análisis FODA y Recomendaciones

Análisis Interno

Fortalezas	Recomendaciones
El programa cuenta con los elementos suficientes que justifican su creación, siendo este relevante para contribuir al desarrollo económico y social del estado.	Terminar el proceso de georreferenciación e integrarlo con un diagnóstico de las características y situación de la red carretera del Estado a cargo de la JEC.
Se está desarrollando un proceso de georreferenciación de la red carretera jurisdicción del estado.	
Los objetivos del propósito y fin del programa contribuyen al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles (Nacional y Estatal).	Se recomienda continuar con la visión de vinculación a una política pública superior identificando puntualmente aquellos relacionados con la infraestructura caminera y el desarrollo del estado.
El programa cuenta con árbol de problemas, objetivos y MIR, lo que coloca a la JEC en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.	Estructurar estos instrumentos según las necesidades y requerimientos de red carretera en el estado y cumpliendo con la estructura del marco lógico y la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores de la SHCP.

Debilidades	Recomendaciones
El programa no cuenta con un diagnóstico propio que detalle las características y requerimientos en cuanto a red carretera en el Estado.	Aprovechar que se cuenta con un proceso de Georreferenciación e integrarlo con un diagnóstico de las características y situación de la red carretera del Estado jurisdicción de la JEC.
Respecto a los instrumentos requeridos por la metodología del Marco Lógico (árbol de problemas, objetivos y MIR) estos no presentan una adecuada traducción entre sí.	Reestructurar dichos instrumentos para que tengan una correspondencia y una adecuada traducción, dando cumplimiento a lo requerido por la Metodología del Marco Lógico.
Respecto al diseño de la MIR esta sólo cuenta con un componente y alguno de los indicadores no son pertinentes para medir el logro del programa.	Rediseñar la MIR para que refiera con mayor claridad el mejoramiento y el impacto carretero en el desarrollo social y económico del estado. Estructurar los componentes según los bienes o servicios que otorga el programa. Construir indicadores de resultados que tengan mayor precisión para medir los objetivos planteados, considerando lo establecido en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHCP.
No se cuenta con una definición precisa de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.	Una recomendación es que se identifique la población por tipo de usuario, estableciendo dos: Tránsito de persona y por Tránsito de mercancías.

Debilidades	Recomendaciones
No cuentan con mecanismos de sistematización de información que permitan registrar las demandas de la población, sus características y los apoyos otorgados.	Establecer un área que sea la encargada de llevar a cabo la sistematización y registro de las demandas de la población, así como de las obras entregadas con sus características, las cuales quedan plasmadas en la cédula de cada obra.
El programa no cuenta con un padrón de beneficiarios a pesar de que tienen la cédula de cada proyecto donde se identifica el tipo de obra entregada y las localidades con su población beneficiaria.	Se recomienda integrar un padrón de beneficiarios de acuerdo a lo establecido en los “Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios”.

Análisis externo

Oportunidades	Recomendaciones
Sinergia entre otras dependencias y niveles de gobierno, que operan programas con el mismo objeto.	Fortalecer la comunicación con otras dependencias en todos los niveles de gobierno para crear sinergias que permitan desarrollar o mejorar la red carretera por regiones, a través de nuevos y/o fortalecimiento de proyectos.
El crecimiento de la economía, las tendencias demográficas, la necesidad de contar con servicios de transporte cada vez más eficientes y confiables, permiten anticipar que la demanda de transporte por carretera seguirá creciendo en todas las regiones.	Consolidar el manejo de la red carretera cuya operación está a cargo directo del Estado (JEC), identificando zonas de crecimiento y que requieren mayor cobertura carretera, así como establecer estrechos mecanismos de colaboración con los gobiernos, logrando mayor cobertura en carreteras y aumentando así la conexión de las diferentes zonas tanto urbanas como rurales.
En los caminos rurales existe el doble desafío de seguir extendiendo la cobertura de la red, tan importante para la vida de las comunidades rurales y para la vinculación productiva regional, siendo esto además una estrategia para contrarrestar la desaceleración económica provocada por la caída del precio del petróleo.	
Dadas las limitaciones presupuestales que afectan y seguirán afectando al sector, será cada vez más importante establecer estrategias con los otros niveles de gobierno para garantizar las óptimas condiciones de la red carretera en el estado.	Diseñar e instrumentar mecanismos financieros de obras carreteras que, con la participación de los diferentes niveles de gobierno, permitan aumentar los montos disponibles para inversión en red de carreteras.

Oportunidades	Recomendaciones
La transparencia, en estricto apego al marco legal y normativo, la rendición de cuentas y la oportuna difusión de información serán valores esenciales en las tareas de la JEC.	Hacer pública la información que reglamenta la normatividad en lo referente a Transparencia y Rendición de cuentas en su portal de internet.

Amenazas	Recomendaciones
Que se reste importancia a los programas del sector carretero asignándoles un presupuesto menor.	Prever la realización de un estudio de campo o la sistematización de la información de cada proyecto para estimar el impacto económico y social en el estado de Tabasco, que genera la operación de una red carretera en óptimas condiciones.
El no contar con un portal de Transparencia y Rendición de cuentas con la información requerida por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, ante una auditoría puede desencadenar en sanciones administrativas o multas.	Hacer pública la información que reglamenta la normatividad en lo referente a Transparencia y Rendición de cuentas en su portal de internet.

Fuentes de consulta

DOF, (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal

-----, (2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

-----, (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 134.

-----, (2016). Ley General de Contabilidad Gubernamental.

-----, (2016). Ley de Coordinación Fiscal.

-----, (2017). Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios. Consultado en la página web de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5471303&fecha=09/02/2017

-----, (2017). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Consultado en la página web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5471303&fecha=09/02/2017&print=true

CONEVAL, (2016). Modelo de Términos de Referencia para la evaluación en materia de Diseño. Consultado en la página web de la institución: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx

INEGI. (2010). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda, 2010*, Tabasco, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>.

JEC, (2017). Página web: <http://jec.tabasco.gob.mx/>.

Naciones Unidas. *Objetivos del Desarrollo del Milenio*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=37697#.WXFLIBU18dU>

Periódico oficial, No. 4663, mayo 20 de 1987, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco, Acuerdo Integración de la Junta Local de Caminos a la Junta Estatal de Caminos

SCT, (2015). *Infraestructura para la producción y la comercialización en el desarrollo regional*, consultado en <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/7/7-4.pdf>

SEGOB, (2013). *Plan Nacional de Desarrollo*. Consultado en la página web de la institución: <http://pnd.gob.mx/>

SETAB, (2013). *Plan Nacional de Desarrollo*. Consultado en la página web de la institución: <http://pnd.gob.mx/>

SHCP, (s.a.) *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Consultado en la página web de la institución: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf>

SECTUR, 2015. Información Turística por Entidad Federativa. Consultado en la página web de la institución: http://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF/ITxEF_TAB.aspx

SPF, (2013). Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas, 2013 – 2018, Tabasco. Consultado en la página web de la institución: <http://www.setab.gob.mx/php/copladet/doctos/Sectoriales/10-PROGRAMASECTORIALDEORDENAMIENTOTERRITORIALYOBRASPUBLICAS.pdf>.