

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa Presupuestario K008 Carreteras, para el año fiscal 2016.

Introducción

La evaluación de los Fondos Federales y los programas financiados por estos, son señaladas como una obligación para los tres órdenes de gobierno y para todos los poderes del Estado Mexicano.

En este contexto la Junta Estatal de Caminos de Tabasco (JEC), dando cumplimiento a esto y según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en el Programa Anual de Evaluación 2017, el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa “**K008 Carreteras**”, para el año 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 esta evaluación 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.

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

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

embargo, se adaptó y se profundizó en algunos de sus apartados con el objeto de tener mayor precisión en los resultados.

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.

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:** se revisa los elementos justificación y la creación del Programa, la contribución del Programa a los objetivos de política pública; si se cuenta con mecanismos para identificar a la población potencial, objetivo, y 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.

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

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).

Presupuestario: *Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y Matriz de Indicadores para Resultados.*

3. **Análisis comparativo:** Este nivel de análisis compara los planteamientos del Programa evaluado con los de otros Programas Presupuestarios que compartan características similares.

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

Principales Hallazgos

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; 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).

Para el logro de estos planteamientos uno de los programas presupuestario que opera es el "**K008 Carreteras**", el cual tiene como 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 (MIR programa K005 Carreteras, JEC).

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.

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.

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

En el tema de “Justificación de la creación y del diseño del programa” se tiene solidez institucional, al contar con la JEC, abocada a la problemática específica desde el año 1987. Se destaca que la JEC cuenta con información actualizada sobre la red carretera que es de su jurisdicción, mediante un proceso de georreferenciación que se llevó a cabo durante el año 2016, donde se detalla información por municipio, 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. Siendo esto 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.

Respecto a la “Contribución a las metas y estrategias nacionales”, 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 al asociar directamente la infraestructura carretera con el crecimiento económico y social del estado.

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, independientemente de las mejoras que estos requieren se justifica la necesidad de red carretera para el desarrollo económico y social del estado.

En 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 de la red carretera del Estado.

En cuanto a la “Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad”, la JEC identifica la población atendida como aquella que habita en las localidades específicas donde se realizó la obra. 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, 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 o que la **población se identifique por tipo de usuario** (tránsito de personas, mercancías).

El establecer el “Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención”, es 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.

Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ El programa cuenta con los elementos suficientes que justifican su creación, siendo este relevante para contribuir al desarrollo económico y social del estado.
- ▶ 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).
- ▶ 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.

Oportunidades

- ▶ Sinergia entre otras dependencias y niveles de gobierno, que operan programas con el mismo objeto.

- ▶ 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.
- ▶ 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.
- ▶ 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.

Debilidades

- ▶ El programa no cuenta con un diagnóstico propio que detalle las características y requerimientos en cuanto a red carretera en el Estado.
- ▶ 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.
- ▶ 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.
- ▶ No se cuenta con una definición precisa de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.

- ▶ No cuentan con mecanismos de sistematización de información que permitan registrar las demandas de la población, sus características y los apoyos otorgados.
- ▶ 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.

Amenazas

- ▶ Que se reste importancia a los programas del sector carretero asignándoles un presupuesto menor.
- ▶ 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.

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.

Recomendaciones

- ▶ 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 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.
- ▶ 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.

- ▶ 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.
- ▶ Reestructurar dichos instrumentos para que tengan una correspondencia y una adecuada traducción, dando cumplimiento a lo requerido por la Metodología del Marco Lógico. 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.
- ▶ Una recomendación es que se identifique la población por tipo de usuario, estableciendo dos: Tránsito de persona y por Tránsito de mercancías.
- ▶ 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.
- ▶ Se recomienda integrar un padrón de beneficiarios de acuerdo a lo establecido en los "Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios".
- ▶ 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.
- ▶ 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.
- ▶ 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.

- ▶ Hacer pública la información que reglamenta la normatividad en lo referente a Transparencia y Rendición de cuentas en su portal de internet.
- ▶ 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.
- ▶ Hacer pública la información que reglamenta la normatividad en lo referente a Transparencia y Rendición de cuentas en su portal de internet.

Identificación del programa y la dependencia

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 Montejo 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