

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de diseño.

Programa:

"K008. Infraestructura Caminera" para el año 2016

Huimanguillo, Tabasco.



SERIE 4- 2017









Nombre de la evaluación:

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

Presidente Municipal

M.V.Z. José Sabino Herrera Dagdug

Fecha de inicio de la evaluación:

20 de julio de 2017

Fecha de término de la evaluación:

10 de octubre de 2017

Responsable de la evaluación:

Ing. Alfredo Torruco Cano

Unidad Administrativa:

Unidad de Evaluación del Desempeño del Municipio de Huimanguillo

Principales colaboradores:

Lic. José Luis Herrera Pelayo Arq. José Luis Castillejos Gómez M.V.Z. José Antonio Tejeda Jácome

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo Lorena Gutiérrez Ugalde





Contenido

1. Metodología de la evaluación	9
2. Análisis del Programa presupuestario: K008 Infraestructura Caminera1	2
2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa1	6
2.2.Análisis de la Contribución del Programa a los Objetivos Nacionales y Sectoriales	3
2.3 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de elegibilidad.27	
2.4 Padrón de Beneficiarios y Mecanismo de Atención3	1
2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados34	4
2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas3	7
2.7 Análisis de Posibles Complementariedades y Coincidencias con otros	
Programas4	0
3. Conclusiones4	2
4. Análisis FODA y Recomendaciones	5
Análisis Interno49	5
Análisis externo4	8
Fuentes de consulta	a





Índice de cuadros

	Pág.
Cuadro 1 Origen de los recursos del programa K008 Infraestructura Caminera, Huimanguillo 2016.	12
Cuadro 2 Tipo de obras realizadas por el programa K008 Infraestructura Caminera, Huimanguillo 2016	13
Cuadro 3 Valoración CONEVAL.	14
Cuadro 4 Vinculación del objetivo del programa K008 Infraestructura Caminera, con objetivos de política pública municipal, estatal y nacional.	24
Cuadro 5 Vinculación entre objetivo del Programa K008 y el Programa Sectorial	25
Cuadro 6 Vinculación del objetivo de Fin del programa K008 Infraestructura Caminera, con Programa Sectorial de Desarrollo 2013 – 2018los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, 2015	25
Cuadro 7. Tipos de población identificada por el municipio para el programa K008, Huimanguillo	28
Cuadro 8 Presupuesto asignado al Programa K008 Infraestructura Caminera, Huimanguillo, 2016.	38
Cuadro 9 Clasificación de los gastos del Programa K008 Infraestructura Caminera, Huimanguillo, 2016.	38
Cuadro 10. Programas federales complementarios al K008 Infraestructura Carretera, Huimanguillo.	40
Índice de figuras	
maio do ngoldo	Pág.
Figura 1. Red carretera según órdenes de Gobierno	16
Figura 2. Problema central y sus causas- Programa K008, Huimanguillo	19
Figura 3. Problema central y sus efectos - Programa K008, Huimanguillo.	21
Figura 4 Contenido de los niveles de la MIR.	34
Figura 5 Sintaxis recomendada para la elaboración de la MIR.	35
Figura 6. Clasificación de los Indicadores dela MIR.	35





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).

Asimismo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su Artículo 27 menciona:

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Pan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores del desempeño con sus correspondientes metas anuales", que permitan la evaluación de programas y proyectos; "estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, (DOF 30-12-2015).

También, la LFPRH en el Artículo 110 señala: "La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales" y en su artículo 111 especifica que: "El sistema de evaluación del desempeño [...] 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).

El artículo 85 de la LFPRH refiere que los recursos transferidos por la federación que ejerzan las entidades federativas, los municipios, o cualquier ente público de carácter local, "serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes de las





instituciones que ejerzan dichos recursos observando los requisitos de información correspondientes" (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

Bajo este contexto legal el **H. Ayuntamiento constitucional de Huimanguillo, Tabasco**, estableció en el Programa Anual de Evaluación Municipal 2017 (PAEM 2017) realizar una evaluación de **Consistencia y Resultados en**





materia de Diseño, al programa presupuestario: "K008 Infraestructura Caminera", para el ejercicio fiscal 2016.

Los objetivos que contempla son:

Objetivo General:

Analizar el diseño del programa presupuestario "K008 Infraestructura Caminera" 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.
- ldentificar 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 posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales.

La presente evaluación se divide en cuatro capítulos:

Primero expone la "Metodología de la evaluación", donde se describe la metodología empleada, posteriormente se inicia con el "Análisis de la consistencia y resultados del programa", en este apartado 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 siguiente 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, 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 del municipio de Huimanguillo, 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 son los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL para la evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño.

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.

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; a. 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).

¹ En materia de Diseño:





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.

El último capítulo se refiere a las "Conclusiones", y 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:

 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.

 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 Infraestructura Caminera.

De acuerdo con la información proporcionada por el municipio, el programa **K008 Infraestructura Caminera** tiene por objeto la:

Construcción, ampliación y rehabilitación de la infraestructura de pavimentación y caminos rurales².

Es ejecutado por la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, del municipio de Huimanguillo. Para el logro de su objeto al año 2016 contó con un presupuesto autorizado de \$52,120,610.78, el cual fue modificado quedando en \$51,965,083.58, del cual al cierre del ejercicio 2016 había ejercido \$47,073,224.40; presupuesto proveniente principalmente del Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas y en menor medida del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), tal como se detalla a continuación:

Cuadro 1 Origen de los recursos del programa K008 Infraestructura Caminera, Huimanguillo 2016.			
Fondo	Presupuesto Autorizado	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	\$15,728,043.86	\$ 15,682,628.22	\$ 15,682,628.22
Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas (Fondo para Entidades Fed. y Mpios Productores de Hidrocarburos - Fortalecimiento Financiero para Inversión y Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad)	\$36,392,566.92	\$ 36,282,455.36	\$31,390,596.18
TOTAL	\$52,120,610.78	\$51,965,083.58	\$47,073,224.40

Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio en el Informe Reporte Hacienda cuarto Trimestre 2016.

Dichos recursos fueron distribuidos en obras de pavimentación a caminos a base de mezcla asfáltica, en diferentes localidades del municipio, tal como se describe a continuación:

_

² Tomado del árbol de Objetivos suministrado por el municipio..





OBRA	LOCALIDAD	PRESUPUESTO MODIFICADO
	BLASILLO 2a. SECCION (OTATES)	1,726,565.4
	CHICOACAN	2,310,652.2
	MANUEL SANCHEZ MARMOL	1,989,949.0
Pavimentación de camino a base	ZAPOTAL 1a. SECCION (SAN MIGUEL)	2,080,437.1
de mezcla asfáltica en frío	CARMEN, EL	2,798,848.0
	CENTRAL FOURNIER 2a. SECCION	5,183,842.1
	SUSPIRO, EL	1,895,131.6
	HUAPACAL 1a. SECCION	1,807,402.6
	EMILIANO ZAPATA	2,446,495.4
	AUREO L. CALLES	2,125,712.4
	DESECHO 1a. SECCION	2,813,696.4
	IGNACIO GUTIERREZ 5a. SECCION	6,983,854.8
	GUERRERO	2,335,949.4
Pavimentación de camino a base	ECONOMIA	2,337,075.1
de mezcla asfáltica en frío y obras	GILBERTO MUÑOZ 1a. SECCION	2,337,983.2
de drenaje menor.	LIBERTAD	1,845,276.7
	PEJELAGARTERO 1A. SECCION (GUADALUPE VICTORIA)	4,232,485.8
	PEJELAGARTERO 1A. SECCION (NUEVO PROGRESO)	2,483,311.8
	TIERRA NUEVA 1a. SECCION, LAS PALMAS	2,230,414.1
	Total	\$51,965,083.5

Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio en el Informe Reporte Hacienda cuarto Trimestre 2016.

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 Infraestructura Caminera", con base en la información proporcionada por el municipio y de la investigación y confrontación de los datos realizada por TECSO.

La información para la evaluación del programa fue integrada por la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, del municipio de Huimanguillo y fue revisada por TECSO de acuerdo con la metodología instituida por el CONEVAL en cumplimiento a las disposiciones establecidas. Como resultado, se observa un cumplimiento de 38%, al





obtenerse **36 puntos** de calificación de los 96 posibles, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 3 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	3	75
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	12	60
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	4	50
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	0	0
Presupuesto y rendición de cuentas	12	9	75
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	37	39

Esta valoración no debe verse en una lógica de escalas decimales, sino como una semaforización que indica los puntos donde se debe enfocar una atención especial para el mejoramiento de la operación del programa.

Es importante resaltar que la valoración se basó en datos de 2016, periodo en el cual aún el programa presupuestario aún no contaba con el desarrollo de la MIR, sin embargo el municipio manifiesta estar trabajando en ello, lo que se destaca como una fortaleza, pues esto encamina al municipio en la ruta de construcción de una administración orientada al logro de resultados.

En los temas de "Justificación de la creación y del diseño del programa", "Contribución a las metas y estrategias nacionales" y "Presupuesto y rendición de cuentas", son los que mayor calificación obtuvieron, dado que se cuenta con elementos suficientes que justifican la creación y diseño del programa y este contribuye al logro de los objetivos de la política pública. Detectándose un cumplimiento en estos temas pero con áreas que aún se deben reforzar para así cumplir totalmente, no sólo en el tema de la evaluación, sino normativamente como es el caso específico de la rendición de cuentas, donde se puede mejorar respecto a la difusión de los resultados del programa en su portal web.





En cuanto a los apartados de "Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad" y "Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención", estos son un área de oportunidad para que el municipio 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.

A continuación, se describen los principales hallazgos en cada uno de los apartados, tras un análisis más detallado de cada uno de los elementos del Programa Presupuestario K008 Infraestructura Caminera.



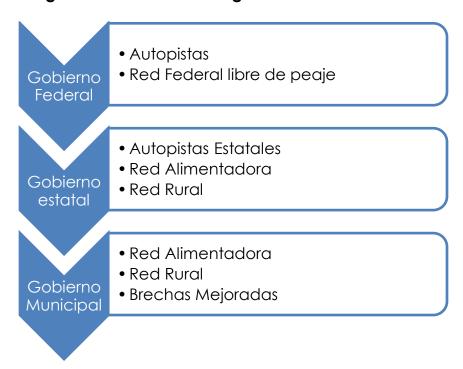


2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.

Un elemento importante que justifica la creación y diseño del programa y por tanto la intervención del municipio, parte desde las facultades que tienen los gobiernos municipales en cuanto a la infraestructura carretera, por lo que es importante diferenciar que red es de su responsabilidad.

Ante esto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha clasificado la red carretera en: red federal, redes estatales; y los caminos rurales y brechas mejoradas, (SCT, 2015). Cada una de estas es responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, tal como se ilustra en la siguiente figura:

Figura 1. Red carretera según órdenes de Gobierno



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

Así, el municipio de Huimanguillo es responsable de la red alimentadora, red rural y las brechas que estén dentro de la zona geográfica del municipio.





Por lo que un punto principal, es que el municipio cuente con información de la ubicación, es decir un proceso de georreferenciación de la red de caminos a cargo del municipio y de las condiciones de estos.

Así, al cotejar la respuesta dada por el municipio de si "El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento", este manifestó que "Dichas características están plasmadas en el plan de desarrollo Municipal 2016-2018 en el eje rector 4 desarrollo urbano y servicios municipales, programa 11. Servicios de iluminación y mantenimiento de calles³".

Ante ello se identificó que cuentan con la estrategia "11.4.5. Establecer programa de construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales y cosecheros", sin embargo es importante mencionar que el eje es sobre Desarrollo urbano y servicios municipales, y por ende el programa 11. Servicios de iluminación y mantenimiento de calles, es más referente al tema de urbanización.

Lo anterior es relevante porque el municipio debe diferenciar entre la infraestructura en calles en zonas urbanas y la infraestructura en caminos rurales, ya que son una problemática diferente y por ende su atención requiere estrategias para cada una.

Otro de los documentos que el municipio suministró como evidencia es el denominado "árbol de problemas y objetivos", donde hacen un breve diagnóstico de la problemática de la red carretera el municipio:

Las carreteras y vialidades libres de peaje del municipio de Huimanguillo, constituyen un detonante indispensable para el crecimiento económico, la competitividad y la integración social; en la medida que se incrementa su cobertura y mejora su estado físico, se reducen los tiempos de traslado e incrementa la seguridad y comodidad de los usuarios. Esta infraestructura es una parte importante de los activos con los que el Gobierno Municipal ofrece una mejor movilidad y cobertura de los servicios para el transporte de las personas y bienes, por lo que el incrementar, mejorar y conservar

_

³ Respuesta dada por el municipio en la cédula de la evaluación a la pregunta El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información.





esta infraestructura es una tarea permanente para facilitar un mayor acceso a los servicios y al intercambio de bienes.

En Huimanguillo la longitud de la red de carreteras es de 1,132 kilómetros, 107 kilómetros de carretera federal, 679 kilómetros de carreteras alimentadoras estatales de las 419 se encuentran pavimentadas y 260 son de terracerías, de caminos rurales son 310 kilómetros 147 pavimentadas, 95 de revestimientos y 68 de terracerías y 36 kilómetros de Brechas mejoradas.

En la actualidad, la red carretera del municipio requiere de mayores inversiones para ampliar la capacidad de las ya existentes y conservar en buenas condiciones físicas los tramos en servicio de toda una infraestructura vasta y compleja que incluye carreteras federales, estatales y caminos rurales. ...

Atender esta problemática de manera coordinada con los diferentes órdenes de gobierno contribuirá a alcanzar la meta establecida en el Programa del Gobierno Federal, Estatal y Municipal⁴.

No obstante, esta información es generalizada y no se cuenta al detalle cuales son las condiciones de la red a cargo del municipio y de requerimientos de construcción o ampliación de nuevos caminos. Por lo que una recomendación es que el municipio establezca su propio diagnóstico de la red de caminos que está bajo su responsabilidad, especificando las condiciones en las que se encuentran, necesidades de mantenimiento o rehabilitación, así como 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.

Por otra parte, el municipio desarrolló el árbol de problemas, en el cual se identifica el problema central a atender, las principales causas y los efectos que esto genera. Así, se tiene como problema central:

⁴ Información suministrada por el municipio en el documento denominado "árbol de Problemas y Objetivos", suministrado como evidencia.





Construcción, ampliación y rehabilitación de la infraestructura de caminos rurales.

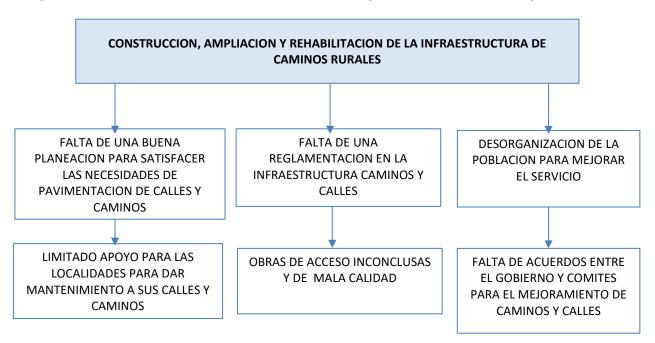
Una primera observación respecto a la identificación del problema, es que no está formulado como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida, y tampoco se identifica la población con el problema o necesidad.

Por lo que una primera recomendación es que el problema se plantee como un hecho negativo que refleje la carencia en cuanto a infraestructura caminera, pues el adecuado planteamiento del problema es un eficaz detonador de soluciones. Una opción sería:

El municipio de Huimanguillo tiene una insuficiente infraestructura de caminos rurales.

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

Figura 2. Problema central y sus causas- Programa K008, Huimanguillo



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

Es importante reiterar la diferencia entre pavimentación de calles y caminos, ya que como se mencionó anteriormente son problemáticas





diferentes y que igual el municipio contempla en dos programas presupuestarios; el de urbanización, enfocada a la atención de pavimentación de calles y el de Infraestructura Caminera, que atiende la problemática en cuanto a caminos rurales. Derivado de lo anterior las dos primeras causas deben acotarse específicamente el tema de caminos.

Específicamente, en cuanto a la causa inmediata "Falta de una buena planeación para satisfacer las necesidades de pavimentación de calles y caminos", el objeto de estos instrumentos (Árbol de problemas) es ser una herramienta que faciliten dicha planeación por lo cual esta no sería una causa.

Para la causa inmediata "Desorganización de la población para mejorar el servicio", el ámbito de acción del municipio está en las facultades que tiene para garantizar el servicio, por lo cual más que la desorganización de la población sería la falta de comités.

De igual forma ante las causas secundarias estas se deben ajustar una vez se tengan identificadas las causas inmediatas, teniendo presente que deben se mínimo dos causa secundarias por cada causa inmediata.

Dado las características enunciadas globalmente en cuanto a la necesidad en caminos rurales del municipio las causas podrían ser:

- Falta de construcción de caminos rurales en áreas que los requieren.
- Falta de mantenimiento a los caminos rurales.
- Falta de ampliación en caminos rurales.
- Deficiencia en la calidad en la infraestructura de caminos rurales.

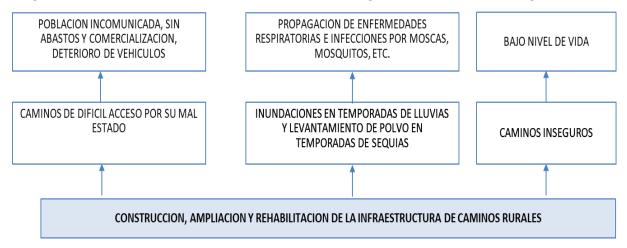
En esta última causa es donde podrían entrar como causas secundarias la falta de la reglamentación en la infraestructura caminera, falta de control de la calidad de los materiales.

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





Figura 3. Problema central y sus efectos - Programa K008, Huimanguillo.



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

Para los efectos "Población incomunicada, sin abastos y comercialización, deterioro de vehículos" y "Caminos inseguros", son los que se identificaron que presentan correlación con el problema, es decir, si el municipio no cuenta con una adecuada infraestructura de caminos rurales, esto generará que la población esta incomunicada, con falta de desarrollo, y al estar en malas condiciones son inseguros.

El efecto "Caminos de difícil acceso por su mal estado", es tautológico con la problemática que busca resolver el programa.

Mientras que los efectos "Propagación de enfermedades respiratorias e infecciones por moscas, mosquitos, etc" e "Inundaciones en temporadas de lluvias y levantamiento de polvo en temporadas de sequias", no se les encuentra ninguna correlación o vínculo con la problemática que busca atender el programa K008 Infraestructura Carretera.

Por lo que se recomienda ajustar los efectos que genera la problemática y que estos tengan una correlación directa, un ejemplo de estos podría ser:

- ► Falta de desarrollo económico y rezago social en el municipio.
- Incremento en los gastos de movilización en la población.
- ▶ Falta de seguridad y comodidad de los usuarios.





Así, ante este apartado surge la recomendación de que el municipio En conclusión ante este apartado se afirma que el municipio cuenta con elementos que justifican la creación y el diseño del programa K008 Infraestructura caminera, recomendando que se identifique puntualmente cual es la problemática y la carencia real en cuanto a infraestructura carretera, es decir establecer en un diagnóstico la necesidad de construcción, mantenimiento o ampliación de la red de caminos rurales, y con base a ello restructure el árbol de problemas con sus causas y efectos.

El contar con dicho diagnóstico no sólo les permitirá tener instrumentos desarrollados en base a una necesidad real, sino que tendrán elementos para garantizar una planeación y ejecución de los recursos en obras de mayor priorización, garantizando el desarrollo económico y social del municipio.

_





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 del Programa Especial de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, y los planes: municipal, estatal y nacional, 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.

Dado que al momento de la evaluación el programa presupuestario K008 Infraestructura Caminera, aún no contaba con la MIR, la vinculación se hará con el objetivo identificado en el árbol de objetivos.

En la información reportada por el municipio, este identificó que el programa K008, se vincula al siguiente objetivo del Plan Nacional de Desarrollo:

VI.2 México Incluyente.

Objetivo 2.2. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

Estrategia 2.2.1. Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social.

Línea de acción: Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva.

Sin embargo, este objetivo del PND es referente más al desarrollo social, por lo que es importante identificar un objetivo referente al desarrollo de comunicaciones como carreteras, con el que se pueda vincular el programa.

Así, se identificaron los objetivos de los Planes Municipal, Estatal y Nacional de Desarrollo vigentes con los cuales presenta vinculación el objetivo general del programa K008 Infraestructura Caminera, es importante tener presente que el objeto de este programa es enfocado al tema de la infraestructura caminera, por lo que para la vinculación con la política pública se tendrá presente sólo este tema, recordando que el objetivo general plasmado en el árbol de objetivos debe restructurarse una vez se haya identificado puntualmente el problema (árbol de problemas):





Cuadro 4 Vinculación del objetivo del programa K008 Infraestructura Caminera, con objetivos de política pública municipal, estatal y nacional.		
Objetivo General del programa	Construcción, Ampliación y Rehabilitación de la Infraestructura de Pavimentación y Caminos Rurales.	
	IV. MÉXICO PRÓSPERO	
	OBJETIVO 4.9. Contar con una Infraestructura de Transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.	
Plan Nacional de Desarrollo	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.	
2013-2018	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.	
	Eje 8. Ordenamiento territorial, Infraestructura, comunicaciones y transporte para el desarrollo equilibrado.	
Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018	Objetivo. 8.7. Mejorar la infraestructura carretera para impulsar el crecimiento económico y social del Estado-	
2013-2016	Estrategia 8.7.1. Impulsar proyectos ejecutivos para ampliar y modernizar la infraestructura carretera en beneficio de la población tabasqueña.	
	Eje Rector 4. Desarrollo urbano y servicios municipales.	
Plan de Desarrollo Municipal	Programa 11. Servicios de iluminación y mantenimiento de calles.	
2016-2018	11.4.5. Establecer programa de construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales y cosecheros.	
-	TECSO con base en información proporcionada por el municipio, Plan Municipal de lan Estatal de Desarrollo 2013-2018 y Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	

En cuanto a la contribución del programa K008 Infraestructura Caminera, con los objetivos del programa sectorial, el municipio identificó que este contribuye al logro del objetivo:

2. Construir un entorno digno que propicie el desarrollo a través de la mejora en los servicios básicos, la calidad y espacios de la vivienda y la infraestructura social⁵.

⁵ Respuesta dada por el municipio a la pregunta "2.2.1 .El Propósito u objetivo del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional"





Sin embargo, se identificó que el programa al ser de infraestructura carretera contribuye al logro del Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas, 2013 – 2018, Tabasco, presentándose la siguiente vinculación:

Cuadro 5 Vinculación entre objetivo del Programa K008 y el Programa Sectorial			
Objetivo del programa	Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas, 2013 – 2018, Tabasco		
Construcción, Ampliación y Rehabilitación de la Infraestructura de Pavimentación y Caminos Rurales.	Objetivo: 5. Mejorar la Infraestructura Carretera para impulsar el crecimiento económico y social.		
Fuente: Elaborado por TECSO con base al 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 6 Vinculación del objetivo de Fin del programa K008 Infraestructura Caminera, con Programa Sectorial de Desarrollo 2013 – 2018los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, 2015.		
Propósito Objetivos del Desarrollo del Milenio		
Construcción, Ampliación y Rehabilitación de la Infraestructura de Pavimentación y Caminos Rurales.	Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	
Fuente : Elaborado por TECSO con base a información proporcionada por el municipio y la Organización de las Naciones Unidas.		

El objetivo 1 "Erradicar la pobreza extrema y el hambre" fue el que identificó el municipio como al que contribuye el Programa K008, sin





embargo, TECSO identificó que el programa tiene una vinculación más específica con el objetivo 8, el cual hace referencia al crecimiento económico, el cual está relacionado directamente con el desarrollo de infraestructura carretera.

Así, se puede concluir ante este apartado que el programa **K008 Infraestructura Caminera**, contribuye al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles, sin embargo se debe definir puntualmente el objetivo general del programa y desarrollar su respectiva MIR y una vez se cuente con este instrumento establecer la vinculación para su Fin y Propósito con los objetivos de política pública.





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

Este apartado tiene como objetivo identificar si el municipio tiene definidos los siguientes conceptos:

- ▶ Población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla.
- Información sobre la demanda total de apoyo 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.

En este contexto, el municipio en el documento "árbol de problemas y Objetivos", suministrado como evidencia, identificó la población de la siguiente forma:

La **población potencial** que atiende el programa de Infraestructura caminera, es la **totalidad de las personas que habitan en el municipio de Huimanguillo**, ya que directa o indirectamente requieren de la red de carreteras y caminos rurales en su vida cotidiana.

La **población Objetivo** que atiende este programa presupuestario corresponde al **Número de Habitantes de las diferentes localidades del municipio en donde se están llevando a cabo los proyectos** correspondientes.





Bajo este criterio en el anexo 2A de la cédula el municipio declara la siguiente población:

Cuadro 7. Tipos de población identificada por el municipio para el programa K008, Huimanguillo			
Población potencial	Población objetivo	Población atendida	
179,285	13,460	13,460	
Fuente: Elaboración propia con base a Información proporcionada por el municipio en el anexo 2A			

Ante esto se observa que tanto la población objetivo como la atendida presentan el mismo dato, sin embargo dada la explicación del municipio esta correspondería a la población atendida, pues es la población que habita en las localidades que se vieron beneficiadas con algún tipo de obra en sus caminos rurales.

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 caminos y el mantenimiento de los existentes. Es decir, un tipo de población sería aquella que carece de caminos, terracerías o vías de acceso y por tanto requiere la construcción, y otra, aquella que ya cuenta con estas pero que requiere de rehabilitación o mantenimiento, esta sería la población objetivo, es decir aquella susceptible a ser atendida.

En cuanto a la **población atendida**, está mejor definida, ya que se puede hablar de los 13,460 habitantes que identifica el municipio 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.





Por otra parte, en cuanto a la metodología y mecanismos de elegibilidad, el municipio menciona que mediante las Actas de Priorización de Obras se identifica la población objetivo:

Se realiza un proceso de planeación participativa, territorial, estratégica y solidaria celebrado en el COPLADEMUN donde se realiza un trabajo de análisis de necesidades y de priorización de las obras y acciones que habrán de ejecutarse en las localidades del municipio. (Anexo 2).

Dicha información es el resultado de una asamblea comunitaria en las que la "población" expresa sus "necesidades más sentidas", y quedan plasmadas en las **Actas de Asamblea para priorización de obras y, acciones y elección de representante comunitario**, lo que el municipio identifica como "Actas de priorización de obra".

Estas actas en efecto, mencionan la problemática que presentan las comunidades y funcionan como mecanismo de participación comunitaria, es decir, se hace por demanda, pero no se considera las necesidades según datos estadísticos o con información de un diagnóstico real de las condiciones de la red caminera del municipio.

Si bien es importante como política de gobierno atender las demandas de la población, esto no exime a los responsables del programa de hacer un diagnóstico para establecer las condiciones de las calles y con base en este planear el uso de los recursos. De tal modo que se establezca un equilibrio entre la participación de los habitantes y la planeación basada en un diagnóstico sustentado y el respeto a las atribuciones de las dependencias y sus responsables, así como el respeto de lo establecido en las normas que regulan el uso de los recursos.

Por lo que se recomienda que el municipio realice un diagnóstico de las condiciones y requerimientos de red caminera, y este se complemente con la información de las demandas de la ciudadanía plasmadas en las actas de priorización. Esto permitiría contar con información actualizada y real de las necesidades para una planeación más asertiva de los recursos.

De igual forma dichas actas son elementos para la atención a través de las demandas de la población, se encuentran estandarizadas y se informa a





través de la autoridad de la comunidad, cada vez que se va a realizar la asamblea, las cuales se realizan al primer año de gobierno (que en este caso fue 2016) y son válidas para el periodo de gobierno, sin embargo, éstas no se encuentra sistematizadas, por lo que sería recomendable contar con un área encargada⁶, que pueda llevar a cabo este proceso, y que sirve como complemente para el diagnóstico de las necesidades y condiciones de la infraestructura caminera.

-

⁶ Como por ejemplo, el "Área de atención ciudadana".





2.4 Padrón de Beneficiarios y Mecanismo de Atención.

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

Así, ante el tema de si el municipio cuenta con un padrón que permita conocer quiénes reciben los servicios del programa, este manifestó:

Se cuenta con cedula dependiendo el tipo de obra se especifica si son individuos o si son obras comunitarias a través de los comités de obras y delegado municipal como máxima autoridad de la comunidad, sin embargo, dicha información no está sistematizada y no se encuentran con mecanismo para su actualización y depuración⁷

Al verificar dicha "Cedula Técnica Inicial de Planeación y Programación Presupuestaria", entregada como evidencia por parte del municipio, en esta se detalla información tal como datos de identificación del proyecto, monto de la inversión, origen de los recursos, periodo de ejecución, beneficiarios, empleos generados, entre otros.

En cuanto al tipo de beneficiarios, al ser obras comunitarias, el municipio establece a la población de la localidad donde se ejecutó la obra como la población beneficiaria. 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 instaura que el PUB está integrado por tres tipos de Beneficiarios:

- 1. Personas:
- 2. Actores Sociales; y

-

⁷ Respuesta dada por el municipio a la pregunta ¿2.4.1. Existe información que permita conocer quiénes reciben los servicios del programa (padrón de usuarios/beneficiarios de los servicios)?.





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.

Es importante aclarar que en obras de beneficio colectivo el padrón de beneficiarios está compuesto por localidades y/o colonias, así que las actas de entrega a los comités podría ser evidencia y registrarse en el padrón como "beneficiarios" a los propios comités. Sin embargo, no está precisado este aspecto en ningún documento del municipio, lo que puede ser motivo de la falta de sistematización y procedimientos estandarizados de registro.

Derivado de lo anterior, el municipio 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 municipales y representantes de las





comunidades beneficiadas, además, se hace público en su página web, a través de boletines informativos, donde se pudo que esta público un informe de la relación de obras realizadas en el año 2016, dicha información se puede validar en el siguiente vínculo: http://huimanguillo.gob.mx/transparencia_1618/doctos/files/Programaci% C3%B3n/RELACION%20DE%20OBRAS%20Y%20ACCIONES%20DEL%20CUART O%20TRIMESTRE%20DE%202016.pdf.

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 del municipio, dando cumplimiento a la normatividad al respecto.





2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

El objetivo de este apartado es valorar la MIR en cuanto a instrumento de planeación estratégica, sin embargo ante este apartado el municipio manifiesta:

A la fecha el programa presupuestario no cuenta con indicadores para evaluar el cumplimiento de metas, lo que no permite medir las metas asociadas a los recursos asignados al programa de Infraestructura⁸.

Ante lo anterior el municipio por medio del área encargada debe desarrollar la MIR del programa presupuestario K008 Infraestructura Caminera, teniendo en cuenta los elementos mínimos establecidos en la Guía para la construcción de la MIR, en cuanto a lo que debe cubrir cada uno de los niveles a partir de la Metodología del Marco Lógico y desarrollarlos según el objeto del programa:

Propósito Fin Componentes **Actividades** Es el resultado Son los bienes y/o Son las principales directo a ser logrado Es la contribución servicios que acciones en la población o del programa, en el produce o entrega emprendidas área de enfoque mediano o largo el programa para mediante las cuales como consecuencia plazo, al logro de un cumplir con su se movilizan los de la utilización de objetivo del propósito; deben insumos para desarrollo nacional los componentes establecerse como generar los bienes (bienes y/o (a la consecución de productos servicios) objetivos del PND v/o servicios que terminados o produce o entrega producidos o y/o sus programas). servicios el programa. entregados por el proporcionados. programa.

Figura 4 Contenido de los niveles de la MIR.

Fuente: elaborado por TECSO con base a la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, s.a. SHCP, CONEVAL, SFP.

Para una adecuada redacción de estos niveles de la MIR se recomienda tomar en cuenta la sintaxis sugerida en la guía para el diseño de la MIR de CONEVAL, SHCP y SFP, la cual establece lo siguiente:

_

⁸ Respuesta dada por el municipio en la cédula ante la pregunta 2.5.1. ¿Cuenta con MIR?.





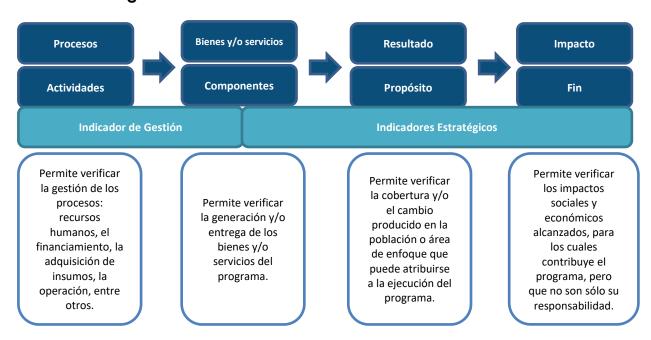
Figura 5 Sintaxis recomendada para la elaboración de la MIR.



Fuente: elaborado por TECSO con base a la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, s.a. SHCP, CONEVAL, SFP.

Así, la principal recomendación es desarrollar cada uno de los niveles de la MIR atendiendo la estructura propuesta en la guía para la elaboración de la MIR de la SHCP descrita anteriormente y consecuentemente diseñar los indicadores adecuados que permitan ver el resultado del programa y su contribución, de igual forma atendiendo las recomendaciones de dicha guía, la cual establece la siguiente clasificación para los indicadores:

Figura 6. Clasificación de los Indicadores dela MIR.



Fuente: elaborado por TECSO con base a la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, s.a. SHCP, CONEVAL, SFP.





Es importante mencionar 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, 24), donde también se derivan otros instrumentos, como lo son el árbol de problemas y el árbol de objetivos, en los cuales se plasma la problemática y objeto que busca atender el programa presupuestario, por lo tanto dichos instrumentos tener correspondencia en su traducción (de árbol de problemas a árbol de Objetivo; y de árbol de objetivos a MIR), ya que responden a un ejercicio de articulación estratégico.





2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas

En este apartado se analizará la distribución del presupuesto en las diferentes obras que se ejecutaron con los recursos, así como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con los que cuentas que tiene el municipio.

Presupuesto

Respecto al presupuesto, se verifica si se cuantifican los gastos en los que incurre para generar los servicios (Componentes) que ofrece, además de desglosarlos en los siguientes conceptos:

- a. Gastos en operación: se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000);
- b. Gastos en mantenimiento: requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000,3000 y/o 4000;
- c. Gastos en capital: son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej. terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias); y
- d. Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales = Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

El programa contó con el siguiente presupuesto:





Cuadro 8 Presupuesto asignado al Programa K008 Infraestructura Caminera, Huimanguillo, 2016.	
Fondo	Presupuesto Modificado
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	\$ 15,682,628.22
Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas Fondo para Entidades Fed. y Mpios Productores de Hidrocarburos	\$ 36,282,455.36
TOTAL	\$51,965,083.58
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio en el Informe Reporte Hacienda cuarto Trimestre 2016.	

Este recurso se distribuyó en obras de pavimentación de caminos en diversas localidades del municipio. En cuanto a la clasificación del gasto de este recurso el municipio reportó lo siguiente:

Cuadro 9 Clasificación de los gastos del Programa K008 Infraestructura Caminera, Huimanguillo, 2016.	
Gasto	Presupuesto
Gastos en operación (capítulos: 2000, 3000 y/o 4000)	\$0
Gastos en mantenimiento (capítulos: 2000, 3000 y/o 4000)	\$0
Gastos en capital (capítulos: 5000 y 6000)	\$51,965,083.58
TOTAL	\$51,965,083.58
Fuente: Elaborado por TECSO con base a lo reportado por el municipio en el Anexo 8	

Como se observa, sólo mencionan que por parte del capítulo 5000 el gasto fue de \$51,965,083.58, es decir, el total del presupuesto.

En general se destaca que la administración financiera del municipio, registra de manera específica las operaciones presupuestarias derivadas de su gestión. Dando cumplimiento lo dispuesto por la Ley de Contabilidad Gubernamental, que tiene como objeto "establecer los criterios generales que regirán la Contabilidad Gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso públicos" (DOF, 2014).





Rendición de Cuentas

En cuanto a transparencia y rendición de cuentas, el municipio suministró el link de su página web http://huimanguillo.gob.mx/, en el cual se pudo constatar que cuentan con su portal de transparencia donde publican información de los recursos, en qué tipo de proyectos se ejecutaron y la normatividad entre otra.

También se pudo identificar que en el portal se encuentran los datos de "contacto" a través del cual brindan atención a la ciudadanía. Además, cuentan con un apartado específico que brinda información detallada acerca de los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, teléfonos, horario de atención, página electrónica, costos de reproducción o copiado de la información requerida y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como las solicitudes recibidas y las respuestas dadas por los servidores públicos.9

Destacando esto como una fortaleza del municipio, pues estos son medios a través de los cuales el gobierno municipal informa a la ciudadanía de sus actividades, los recursos que ejercen y resultados obtenidos, cumpliendo así con lo requerido por la ley y fortaleciendo la gestión municipal.

Respecto a los procedimientos de ejecución de obras, que en este caso son las actas de entrega de obra, se encuentran estandarizados y apegados al documento normativo del programa. Sin embargo, al momento de la evaluación, estás no están sistematizadas ni se pudo verificar su difusión pública en su portal.

_

⁹ Para mayor información o verificación, se puede consultar el siguiente link: http://huimanguillo.gob.mx/transparencia_1618/?opc=1&anio=2016





2.7 Análisis de Posibles Complementariedades y Coincidencias con otros Programas

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

En la cédula, el municipio mencionó que "El programa se complementa con recursos del Ramo 33, fondo III (FISM), Ramo 23. Provisiones salariales y económicas y ramo 23. Provisiones salariales y económicas".

Sin embargo, esto corresponde más al financiamiento u origen de los recursos con los cuales opera el programa. Por lo que al profundizar en este tema se encontró que a nivel estatal se encuentra la Junta Estatal de Caminos de Tabasco (JEC), la cual 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" que aunque su jurisdicción es en carreteras a nivel estatal, los caminos rurales o vías en terracería a cargo del municipio se conectan a estos, por lo que se puede gestionar ante esta entidad algún tipo de convenio o crear sinergias que permita atender los requerimientos en infraestructura carretera.

A nivel federal existen diversos programas con los cuales se complementa, tal como se describe en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Programas federales complementarios al K008 Infraestructura Carretera, Huimanguillo.		
DEPENDENCIA U ORGANISMO	PROGRAMA	Objetivo
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Programa de Infraestructura Indígena	Destinado a la ejecución de obras de infraestructura básica en localidades indígenas con altos índices de marginación, en concertación de recursos con gobiernos locales. Entre los proyectos de infraestructura física que apoya se encuentran: Caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares; Electrificación, elaboración de proyectos y estudios.

¹⁰ Tomado de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa K005 Carreteras, 2016, elaborada por TECSO.

_





Cuadro 10. Programas federales complementarios al K008 Infraestructura Carretera, Huimanguillo. **DEPENDENCIA U** Objetivo **PROGRAMA ORGANISMO** Apoya a los municipios en la elaboración de diagnósticos de infraestructura sectorial, para al Banco Nacional menos uno y hasta tres sectores, entre los que se "Banco de Proyectos encuentran: Vialidades de Obras y urbanas Servicios Públicos, Municipales (BPM)" Electrificación, y les apoya en la Identificación de S.N.C. fuentes alternativas de financiamiento contribuyan a la ejecución de la cartera de proyectos de inversión. Ofrece apoyos en Construcción, rehabilitación Programa 3x1 para **SEDESOL** equipamiento de caminos, puentes, carreteras, migrantes calles, banquetas, zócalos y parques. Fuente: Elaborado por TECSO con base a información de SEDESOL, BANOBRAS, CDI.

Así, se puede señalar que el programa "K008 Infraestructura Caminera" realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas. Por el contrario, es complementario con éstos, pues coinciden en la realización de obras para la mejora de los caminos rurales del municipio, siendo estas obras que generan un impacto social y económico relevante para el desarrollo de las comunidades, por lo que se sugiere identificarlos y en dado caso realizar algún tipo de convenio o coparticipación con recursos y así brindar mejor infraestructura carretera a la sociedad.





3. Conclusiones

La evaluación es una obligación consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 134), así como en diversas leyes, la Ley General de Contabilidad Gubernamental en los artículos 53, 54, 79, en la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 1 y 49 y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 27, 78, 85, 110 y 111. Donde se plasman los criterios en las que se debe realizar y las distintas obligaciones que tienen los gobiernos.

Dando cumplimiento a ello el municipio de **Huimanguillo**, estableció en su PAEM 2017 realizar una evaluación de **Consistencia y Resultados en materia de Diseño**, al programa presupuestario: "**K008 Infraestructura Caminera**".

Así, en este documento se muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, destacando el compromiso del municipio, en la medida que ha asumido la responsabilidad de evaluar el ejercicio gubernamental.

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:

Un elemento que justifica la necesidad de la creación del programa, parte desde la red carretera que es jurisdicción del municipio, es decir, la red alimentadora, red rural y las brechas, que como establece la SCT, es facultad del municipio su atención.

Por otro lado está las condiciones de la red de caminos, es decir, al ser esta responsabilidad del municipio este debe garantizar una cobertura y óptimas condiciones de funcionamiento, pues como manifiesta el municipio en uno de sus documentos: "Esta infraestructura es una parte importante de los activos con los que el Gobierno Municipal ofrece una mejor movilidad y cobertura de los servicios para el transporte de las personas y bienes, por lo que el incrementar, mejorar y conservar esta infraestructura es una tarea permanente para facilitar un mayor acceso a los servicios y al intercambio de bienes".





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. Sin embargo, para que esta sea más amplia es necesario primero que se desarrolle la MIR y posteriormente se defina la vinculación exacta con los diferentes planes (Nacional, Estatal, Municipal y Sectoriales).

Para la identificación de la población, potencial, objetivo y atendida, el municipio manifestó que la población potencial corresponde a la totalidad del municipio, mientras que la población potencial se identifica por medio de las asambleas comunitarias, quedando plasmado en las actas de priorización de obra, sin embargo, en estas plasman las necesidades más sentidas de la población, es decir, se hace por demanda, pero no se consideran las necesidades o características de la red caminera obtenidas mediante un diagnóstico. En cuanto a la población atendida, está mejor definida, ya que se puede hablar de los habitantes de las localidades específicas donde se realizó la obra.

Para seleccionar a los beneficiarios (población o localidad donde se desarrollará algún tipo de obra) el municipio utiliza como mecanismos de elegibilidad las demandas hechas por la población y que quedan registrada en las actas de priorización de obras, sin embargo, el mayor problema es de orden técnico, estratégico y operativo, pues no existe una labor de sistematización que permita contar con los elementos necesarios para cumplir con lo requerido en este tema en cuanto al diseño del programa, tal como la información de las características de las demandas y de los solicitantes.

En el tema de transparencia y rendición de cuentas, el municipio cuenta en su portal con el apartado de transparencia en el cual se pudo constatar que tienen información detallada trimestralmente de la inversión realizada por tipo de programa, así como un apartado de solicitud de información por parte de la ciudadanía donde se hace pública la respuesta de éstas.

Del análisis técnico:





Referente al desarrollo de la MIR el municipio manifiesta que a 2016 no se no se contaba con dichos instrumentos por lo que la calificación requerida bajo la metodología de CONEVAL fue de cero (0).

Ante ello la principal recomendación es que a partir de los árboles de problemas y objetivos, en los cuales se plasma la problemática y objeto que busca atender el programa presupuestario, se desarrolle la MIR, atendiendo las recomendaciones plasmadas en la guía de la SHCP para su elaboración. Dichos instrumentos tener correspondencia en su traducción (de árbol de problemas a árbol de Objetivo; y de árbol de objetivos a MIR), ya que responden a un ejercicio de articulación estratégico.

Dicha MIR se debe complementar con la elaboración de las fichas técnicas que permitan el manejo de metadatos que favorezca la medición y evaluación del cumplimiento de metas y objetivos.

Del análisis comparativo

El programa "K008 Infraestructura Caminera" realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas y fondos, ejecutados por otras instancias de gobierno. Por el contrario, el programa se podría complementar con éstos, pues coinciden en la realización de obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio, por lo que se sugiere identificarlos y considerarlos en el momento de la planeación.





4. Análisis FODA y Recomendaciones

Análisis Interno

Fortalezas	Recomendaciones
El objeto del programa "K008 Infraestructura Caminera", es de vital importancia para la contribución al desarrollo económico y social de los habitantes del municipio, siendo este un elemento importante que justifica su creación y diseño. Además, la atención de la infraestructura caminera es una acción que le compete al municipio.	Para que el municipio cuente con evidencia de la justificación y creación del programa se recomienda integrar en un documento todos los elementos normativos y se complemente con un diagnóstico de las características y situación de la red de caminos rurales del municipio, considerando la problemática a atender y las demandas de la ciudadanía.
Aunque por parte del municipio no hay total claridad a cuales objetivos de política pública contribuye el programa, en el análisis realizado se encontró que este contribuye al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles.	Se recomienda que una vez reestructurado el objeto del programa (Fin y propósito), se identifique la vinculación a la política pública superior identificando puntualmente aquellos relacionados con la infraestructura urbana.
Se desarrolló los instrumentos del árbol de problemas y objetivos, que aunque falta complementar con la MIR, estos son el inicio para dar cumplimiento a lo requerido por la MML.	Estructurar el árbol de problemas según las necesidades en red de caminos en el municipio y de lo que está dentro de las facultades que puede atender el municipio, y posteriormente traducirlo a su árbol de objetivos, siendo este el primer paso para el desarrollo de la MIR.
El municipio cuenta en su página web con el apartado de transparencia en el cual se pudo constatar que tienen información	Un tema en el cual el municipio aún puede profundizar para garantizar una mayor transparencia y rendición de





detallada trimestralmente de la inversión realizada por tipo de programa.

cuentas a la ciudadanía, es publicar información específica del desarrollo de las obras ejecutadas por cada uno de los programas.

Debilidades	Recomendaciones
El municipio no cuenta con información que detalle las características y requerimientos en cuanto a caminos rurales o brechas.	Integrar en un documento diagnóstico las características y situación de los caminos del municipio, basado en un proceso de georreferenciación de los caminos actuales y de los requerimientos de caminos nuevos,. Esto les permitirá una planeación más asertiva de los recursos.
Respecto a los instrumentos requeridos por la metodología del Marco Lógico (árbol de problemas, objetivos y MIR), sólo se ha desarrollado los árboles, es decir al momento de la evaluación no se contaba con la MIR del programa, siendo esta última de vital importancia para el desarrollo del programa, ya que es donde se plasman los indicadores tanto de resultado como de gestión y que es la base de la planeación en base a resultados.	Se recomienda primero restructurar los árboles de problemas y objetivos, según un diagnóstico basado en las necesidades en red caminera, y segundo, desarrollar la MIR, cuidando que tenga una correspondencia y una adecuada traducción estos instrumentos, dando así cumplimiento a lo requerido por la Metodología del Marco Lógico.
Dado que aún no se cuenta c la MIR del programa tampoco se tiene las fichas técnicas de los indicadores, siendo esto otro instrumento que permite plasmar las metas y condiciones iniciales de lo que se quiere alcanzar.	Se recomienda que se una vez se tenga la MIR se desarrollen las fichas técnicas de cada uno de los indicadores.





Debilidades	Recomendaciones
El programa no cuenta con un padrón de beneficiarios a pesar de que cuentan con actas de entrega de la obra donde se identifica el tipo de obra entregada y las localidades con la población beneficiada.	Se recomienda integrar un padrón de beneficiarios de acuerdo a lo establecido en los "Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios".
No se cuenta con una identificación precisa de la población objetivo y atendida.	Se debe diferenciar los tipos de población entre los servicios que otorga el programa, que en este caso sería la construcción de caminos y el mantenimiento. Es decir, un tipo de población sería aquella que carece de caminos o brechas y por tanto requiere la construcción, y otra, aquella que ya cuenta con ellos pero que requiere de rehabilitación o mantenimiento.
No cuentan con mecanismos de sistematización de información que permitan registrar las demandas de la población, sus características y los apoyos otorgados	Contar con un área encargada, por ejemplo el "Área de atención ciudadana", que pueda llevar a cabo la sistematización y registro de las demandas de la población, las cuales están plasmadas en las actas de priorización y en las actas de entrega de obra.





Análisis externo

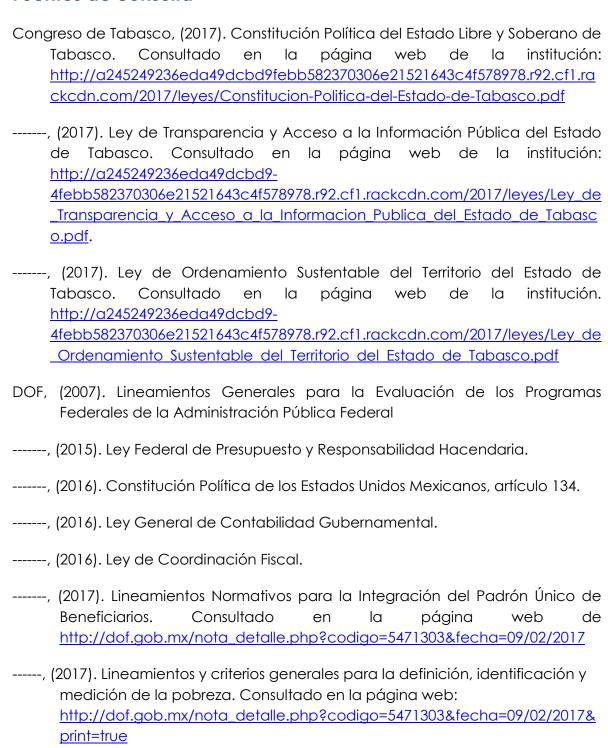
Oportunidades	Recomendaciones
Sinergia entre otras dependencias y niveles de gobierno, que operan programas con el mismo objeto.	Fortalecer la comunicación con otras dependencias en todos los niveles de gobierno para crear sinergias que permitan desarrollar o mejorar la red carretera por regiones, a través de nuevos y/o fortalecimiento de proyectos.
Para consolidar o fortalecer la Infraestructura de caminos, además de este programa municipal, se pueden aprovechar específicamente los recursos otorgados en otras dependencias, específicamente SEDESOL por medio de recursos del FISE.	Gestionar recursos, o consolidar un convenio con dicha dependencia que permita mayor cobertura de estas obras en el municipio.

Amenazas	Recomendaciones
Una amenaza es el cambio que se ha venido dando en los Lineamientos Generales para la Operación del FISM, pues al ser un fondo con objeto directo al abatimiento de la pobreza, las obras en red carretera son consideradas complementarias, por lo que el recurso desde este fondo está acotado.	Gestionar recursos de otros fondos que estén más enfocados a temas de red carretera específicamente en caminos.
Que el programa no cuente con un diagnóstico preciso del estado de su red de caminos y brechas, así como de una estrategia de focalización y cobertura puede ser motivo de reducciones presupuestales.	Establecer un diagnóstico de manera adecuada que permita definir estrategias de focalización y cobertura adecuadas.





Fuentes de consulta



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





- Municipio de Huimanguillo, Tabasco (2016). Plan Municipal de Desarrollo, Huimanguillo, Tabasco.
- SEDESOL (2017). Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios. Consultado en la página web de la institución: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1 Menu Principal/2 Normas/3 Historico/Canceladas/Lineamientos PU B13022017.pdf
- SEGOB. (2013). Plan Nacional de Desarrollo. Consultado en la página web de la institución: http://pnd.gob.mx/
- SHCP. 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