

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño. Programa: “K008. Infraestructura Caminera”, para el año fiscal 2016.

Introducción

En cumplimiento al mandato constitucional en donde se establece que los recursos de los 3 órdenes de Gobierno se administren con “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para satisfacer los objetivos a los que este destinados”, como se señala en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento al Artículo 27 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que menciona: “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan 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.

Así, la evaluación es una obligación consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 134). De la misma forma es una obligación plasmada 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.

Bajo ese contexto normativo el **H. Ayuntamiento constitucional de Huianguillo, 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.
- ▶ 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 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, 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 Federal. Sin 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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

Principales Hallazgos

El programa K008 Infraestructura Caminera es ejecutado por la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, del municipio de Huimanguillo, para el año 2016 contó con un presupuesto modificado de \$51,965,083.58, del cual al cierre del ejercicio 2016 había ejercido \$47,073,224.40; presupuesto proveniente de Ramo 23 y FISM.

Como establece la SCT la red carretera se clasifica en red federal, redes estatales; y los caminos rurales y brechas mejoradas, siendo esta última responsabilidad del municipio, por ello el objeto del programa es la “Construcción, ampliación y rehabilitación de la infraestructura de pavimentación y caminos rurales”.

Dada la importancia para el desarrollo social y económico del municipio desde el PMD se estableció la estrategia “11.4.5. Establecer programa de construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales y cosecheros”, con la cual el municipio data de la importancia de la creación del programa K008.

Sin embargo, se resalta que el municipio debe tener claridad entre lo que es pavimentación de calles y la red de caminos rurales, esto porque en el PMD a nivel 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, ya que son una problemática diferente y por ende su atención requiere estrategias para cada una.

En cuanto a los instrumentos requeridos por la MML, se cuenta con los árboles de problema y objetivos, faltando el desarrollo de la MIR. Sin embargo, estos requieren ser rediseñados según la problemática a solucionar y las facultades que tiene el municipio para su atención, por lo que es necesario que se identifique puntualmente cual es la problemática y la carencia real en cuanto a infraestructura caminera, 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, y posteriormente árbol de objetivos y MIR.

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.

Se identifica como población potencial a la totalidad de las personas que habitan en el municipio de Huimanguillo, como población Objetivo al Número de Habitantes de las diferentes localidades del municipio en

donde se están llevando a cabo los proyectos correspondientes, esta última correspondería más a la atendida. Por lo que se recomienda 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.

Las Actas de Asamblea para priorización de obras y, acciones y elección de representante comunitario, "Actas de priorización de obra", mencionan la problemática que presentan las comunidades y funcionan como mecanismo de elegibilidad para la atención de las carencias. Sin embargo, estas reflejan más las demandas de la población, 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, por lo que es importante que se establezca un equilibrio entre la participación de los habitantes y la planeación basada en un diagnóstico de la red caminera del municipio. Esto permitiría contar con información actualizada y real de las necesidades para una planeación más asertiva de los recursos.

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.

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, al clasificar el gasto según lo requerido (Capítulo 5 mil, en este caso).

Por último se destaca que el municipio cuenta con su portal de transparencia, donde se publican 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.

Análisis FODA y Recomendaciones

Análisis Interno

Fortalezas	Recomendaciones
<p>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.</p> <p>Además, la atención de la infraestructura caminera es una acción que le compete al municipio.</p>	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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.</p>	<p>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</p>

	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 detallada trimestralmente de la inversión realizada por tipo de programa.	Un tema en el cual el municipio aún puede profundizar para garantizar una mayor transparencia y rendición de 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 reestructurar 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.

Debilidades	Recomendaciones
<p>Dado que aún no se cuenta con 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.</p>	<p>Se recomienda que se una vez se tenga la MIR se desarrollen las fichas técnicas de cada uno de los indicadores.</p>
<p>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.</p>	<p>Se recomienda integrar un padrón de beneficiarios de acuerdo a lo establecido en los "Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios".</p>
<p>No se cuenta con una identificación precisa de la población objetivo y atendida.</p>	<p>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.</p>
<p>No cuentan con mecanismos de sistematización de información que permitan registrar las demandas de la población, sus características y los apoyos otorgados</p>	<p>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.</p>

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.

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 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.



Identificación del programa y la dependencia

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:

01 de junio 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