

Resumen Ejecutivo

Evaluación Estratégica de los Resultados de la Gestión 2016-2018, con la aplicación de los recursos locales (participación e ingresos de gestión), Tacotalpa, Tabasco

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios. A través de este tiempo, el tema de los recursos utilizados por los estados y municipios ha recibido distintos enfoques, rigiendo actualmente el que plantea un ejercicio de los recursos en relación con el resultado que se espera obtener.

Si nos atenemos a los comportamientos que desde la administración pública se pueden observar, se constata la evolución desde un modelo que colocaba el énfasis en los procesos y el cumplimiento de tareas a uno que prioriza resultados y logros. Desde el 2008, las reformas constitucionales han configurado una exigencia que, sin desterrar la necesidad del cumplimiento de tareas, pone mayor énfasis en el logro y/o resultado de las políticas públicas y programas de gobierno para resolver necesidades y carencias sociales.

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, 2017)

En este sentido, en el modelo de administración pública orientado a la Gestión basada en Resultados (GbR), el proceso presupuestario también se orienta y justifica en la medida que contribuye a la consecución de los resultados, es decir, Presupuesto basado en Resultados (PbR). Para

determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) —tal y como señala el Artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)— señala que *“La Secretaría verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público”* (DOF , 2015). Este mismo artículo establece el carácter obligatorio del SED para los ejecutores del gasto público (DOF , 2015) así, en el nuevo modelo de administración pública, GbR, PbR y SED constituyen una unidad indisoluble.

Para la correcta aplicación del SED, los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal establecen los siguientes tipos de evaluaciones:

I. Evaluación de programas Federales

II. Evaluaciones Estratégicas (DOF, 2007)

La presente evaluación corresponde a la señalada en el numeral II que refiere a *“evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.* (DOF, 2007)

El municipio de Tacotalpa consideró en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) 2018 el desarrollo de esta **Evaluación Estratégica**, tomando en cuenta los reportes de obras por programa de participaciones e ingresos de gestión desde el 2016 hasta el 2018; para comparar los avances generados hasta la fecha. Por otra parte, esta evaluación permite establecer objetivos estratégicos y de mejora.

En ese tenor, la **“Evaluación Estratégica de los Resultados de la Gestión 2016-2018, con la aplicación de los recursos locales (participación e ingresos de gestión)” para el municipio de Tacotalpa en el estado de Tabasco**, responde a la intención del gobierno municipal de desarrollar políticas públicas pertinentes y que respondan a las exigencias del modelo de desempeño, así como al mejoramiento de la gestión de sus diferentes programas.

Adicionalmente, esta evaluación contribuirá a la articulación sistemática con la planeación y el proceso presupuestario.

Para ello, se tomará como base lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal donde establece que el Ramo 28 “transfiere los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos a las entidades federativas y a los municipios” (DOF , 2018)

De esta manera la siguiente evaluación se orienta al cumplimiento de los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Valorar los efectos y beneficios en la sociedad del municipio de Tacotalpa derivados de la aplicación de los recursos locales.

Objetivos específicos:

- ▶ Evaluar el uso de los recursos de participaciones e ingresos de gestión del municipio de 2016-2018.
- ▶ Analizar descriptivamente cual fue el uso de los recursos de participaciones e ingresos de gestión de en cada uno de los programas
- ▶ Evaluar las características en que se proveen los servicios municipales.

Metodología de la evaluación

De acuerdo a CONEVAL, las evaluaciones estratégicas diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla. Estas evaluaciones aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial.

Este tipo de evaluación se encuentra señalada en el numeral II que refiere a *“evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.*

Por tal esta evaluación específica abona al cumplimiento, entre otros, al objetivo del artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que establece:

“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.” (DOF , 2018)

Principales Hallazgos

Cada año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite el *ACUERDO en el que “Se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.”*

Dicho Acuerdo da a conocer “La calendarización y los montos de las participaciones en ingresos federales; los son determinados en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, con base en la estimación de participaciones aprobada en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal en curso...” (DOF, 2016)

De igual manera, en el **Acuerdo del Ramo 28**, emitido por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tabasco, se da a conocer el calendario, entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada municipio de la entidad en cuanto el Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento municipal de cada ejercicio fiscal.

El monto proporcionado a nivel estatal del Fondo General de participaciones disminuyó en el 2017 frente a 2016, y para 2018 volvió a incrementar; es decir pasó de 15 millones a 16.1 millones entre 2016 y 2018.

En cuanto a lo que percibió el municipio de Tacotalpa del Fondo General de Participación del 2016 al 2018 disminuyó considerablemente pues pasó de 156.4 millones (1.04%) a 111.6 millones (0.69%); es decir hubo una disminución del **33.7%**.

Para el año 2016, las principales fuentes de ingresos de gestión, se obtuvieron de los **Impuestos y Aprovechamientos**. Para los años 2017 y 2018, el concepto de **Impuestos** sigue siendo la fuente más importante de ingresos de gestión y en proporciones similares le sigue los conceptos de **Derechos y Aprovechamientos**.

Con respecto a la categoría de **Productos**, éstos representan la menor proporción respecto del total de los ingresos por año, sin embargo se

destaca que la proporción se duplicó entre 2016 y 2017, pasando de 4.4% a 8.9%, y así se mantuvo para el año 2018.

En conclusión, la principal proporción de los recursos financieros que manejan las autoridades locales, provienen de los impuestos.

Los recursos provenientes de las participaciones son superiores a los recursos provenientes de los Ingresos de Gestión. De 2016 a 2017 las participaciones disminuyeron **6.3%** lo que representa poco más de 10 millones. Sin embargo, entre 2017 y 2018 hubo una reducción significativa de 95 millones, es decir un 41% respecto del 2017.

Por su parte los ingresos de Gestión, también sufrieron una disminución significativa pasando de los 10 millones en el 2017 a tan sólo 2.9 millones en lo que va del 2018; presentando una reducción de 71%.

En cuanto al programa de **Costo Financiero** de la deuda se tiene que el monto de inversión (\$7,265,718.48) que proviene de los ingresos del Fondo General de participación fue superior al acumulado de los tres años de ingresos de gestión; y para ese año represento un 19.9% del total de recursos de participaciones. Por otra parte, los ingresos de gestión para ese año representaron 4.5% de los ingresos de gestión.

En 2018 se comprometió el 0.68% de los Ingresos de Gestión y el 0.17% de los ingresos de Participaciones al financiamiento del **Servicio de Drenaje y Alcantarillado**, para la atención de la carencia de Servicios Básicos en la Vivienda, misma que afecta al 14.9% de las viviendas del municipio. ¹ De esta manera se contribuye a que los recursos de FISM puedan atender la problemática, misma que se encuentra clasificada dentro de catálogo del FAIS como de Incidencia Directa.

Otro de los programas importantes y que reciben financiamiento participaciones e ingresos es el programa de **seguridad pública**. Existe un incremento de 2016 a 2017 en la inversión para ambos montos financieros, teniendo como mayor ingreso la inversión de participaciones. Sin embargo, aunque existe un incremento de estos dos años, en 2018 se no se comprometió monto alguno para la implementación de este programa presupuestario. Este programa municipal no solo puede obtener

¹ Evaluación Estratégica de los Resultados de la Gestión 2016-2018 del municipio de Tacotalpa, Tabasco.

financiamiento de estos montos de inversión. Por tal, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), puede incidir de manera complementaria en la ejecución del programa presupuestario **E046**, obtenido así mayor financiamiento en cuanto a la seguridad de los habitantes de Tacotalpa.

Por otro lado, en 2017 se concentró la mayor implementación del monto financiero para la aplicación del programa presupuestario **Alumbrado Público E050** con ambas fuentes de inversión.

De igual forma, otras fuentes de financiamiento que son complementarias a la intervención de este programa presupuestario, son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). Ya que ambas fuentes tienen la capacidad de incidir en la pobreza.

Conclusiones

En el modelo de administración pública orientado a la Gestión basada en Resultados (GbR), el proceso presupuestario también se orienta y justifica en la medida que contribuye a la consecución de los resultados (PbR).

Derivado de lo anterior se lleva a cabo la Evaluación Estratégica de los Resultados de la Gestión 2016-2018, con la aplicación de los recursos los recursos locales (participación e ingresos de gestión).

En la anterior evaluación se encontró que tanto las participaciones como los ingresos de gestión del municipio son importantes fuentes de financiamiento para distintos programas. Y en algunos casos sirven como recursos que complementan acciones dirigidas al abatimiento de la pobreza, seguridad pública y del rezago educativo.

En cuanto a lo que percibió el municipio de Tacotalpa del fondo de participaciones del 2016 al 2018 disminuyó considerablemente pues paso de 156.4 millones (1.04%) a 111.6 millones (0.69%); es decir hubo una disminución del 33.6%.

Por otro lado, la estimación de ingresos provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos fue menor en el año 2017 (8.8 millones), una proporción razonable en cada año fiscal proviene de los

impuestos locales, los cuales en 2016 fue del 42.5% para el siguiente año fue del 43% y la estimación para 2018 es del 44.4%. Sin embargo, no deja de ser una fuente de ingresos importante después de las participaciones.

En 2018 se comprometió el 0.68% de los Ingresos de Gestión y el 0.17% de los ingresos de Participaciones al financiamiento del **Servicio de Drenaje y Alcantarillado**, para la atención de la carencia de Servicios Básicos en la Vivienda, misma que afecta al 14.3% de las viviendas del municipio.² De esta manera se contribuye a que los recursos de FISM puedan atender la problemática, misma que se encuentra clasificada dentro de catálogo del FAIS como de Incidencia Directa.

Otro programa con uno de los montos de inversión más altos, es para el financiamiento del Programa de **Apoyo a la Cultura** provienen en mayor proporción de los recursos de participaciones con \$1, 423,483.65, es importante señalar que en 2016 y 2017 no se había realizado inversión este tipo de programas, lo cual refleja que el municipio de Tacotalpa mediante este tipo de acciones busca contribuir a fomentar y estimular la creación artística, objetivo principal del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA).

Otro de los Programas Presupuestarios a los que se les destino recursos en 2016 y 2017 proveniente de las Participaciones fue al Programa con Clave de Inversión **E011 "Participación Social en la Educación"**, que tiene como objeto incorporar a padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas con el objetivo de mejorar la calidad de la educación de los estudiantes en cuanto a la permanencia y el aprovechamiento escolar.

Otro de los Programas con recursos comprometidos de Ingresos de Gestión y de Participaciones en 2018, es el de **"Atención a Familias y a Población Vulnerable" E035**. Es decir, en 2018 el 2.26% del total de los recursos de los Ingresos de Gestión y el 1.17% de las Participaciones se comprometieron para el financiamiento de los servicios de este Programa. Dicho financiamiento dirigido a diversas actividades complementa las acciones dirigidas a los grupos vulnerables.

Otro de los programas importantes y que reciben financiamiento participaciones e ingresos es el programa de **seguridad pública**. Existe un

² Evaluación Estratégica de los Resultados de la Gestión 2016-2018 del municipio de Tacotalpa, Tabasco.

incremento de 2016 a 2017 en la inversión para ambos montos financieros, teniendo como mayor ingreso la inversión de participaciones. Sin embargo, aunque existe un incremento de estos dos años, en 2018 se no se comprometió monto alguno para la implementación de este programa presupuestario. Este programa municipal no solo puede obtener financiamiento de estos montos de inversión. Por tal, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN), puede incidir de manera complementaria en la ejecución del programa presupuestario **E046**, obtenido así mayor financiamiento en cuanto a la seguridad de los habitantes de Tacotalpa.

Por otro lado, en 2017 se concentró la mayor implementación del monto financiero para la aplicación del programa presupuestario **Alumbrado Público E050** con ambas fuentes de inversión.

De igual forma, otras fuentes de financiamiento que son complementarias a la intervención de este programa presupuestario, son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN). Ya que ambas fuentes tienen la capacidad de incidir en la pobreza.

El **Programa Planeación y Estadísticas e indicadores P003** durante 2016 el municipio de Tacotalpa destinó el 6.64% y el 1.49% del total de los recursos provenientes de los ingresos de gestión y de Participaciones y en 2017 se destinó el 0.85% y el 1.58% de los recursos hacia este Programa.

Durante 2016 el monto de inversión destinado a este Programa se presentó en mayor proporción en este año en comparación al 2017, reflejando el interés del gobierno del municipio de Tacotalpa en torno al tema de la Planeación y al diseño de estadísticas e indicadores que contribuyan al abatimiento de los diferentes problemas sociales que atañen a la población. Además, esto quiere decir que el municipio está poniendo énfasis en los procesos de planeación y programación orientados a resultados, permitiéndoles la obtención de mejores indicadores que reflejen los logros de los diversos objetivos a nivel municipal.

También se financian otros programas con participaciones e ingresos de gestión tales como:

- Registro e identificación de población-E047

- Recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos-E048
- Mantenimiento y limpieza de vialidades-E049
- Servicio de Alumbrado público-E050
- Festivales y productos regionales-F024
- Fomento a la educación-F029
- Fomento a la cultura y las artes-F030
- Deporte y recreación-F031
- Actividad empresarial y al turismo-F034
- Adquisición de terrenos-K042

Entre otros, de los cuales se derivan diversas actividades encaminadas al cumplimiento de los objetivos de cada programa. Derivado de lo anterior son importantes tanto las participaciones como los ingresos propios del municipio. Pues contribuyen al buen funcionamiento de la hacienda pública municipal.

Análisis FODA

Fortalezas

El uso de las participaciones y recursos locales son importantes dentro del municipio; ya que se usan para cubrir ciertas actividades de diversos programas, entre ellos algunos que son directamente financiado con el FISM y FORTAMUN como es el caso de la Atención a grupos vulnerables y hasta diversas acciones de seguridad pública.

Oportunidades

El municipio de Tacotalpa invierta los recursos locales y de las participaciones en programas que cuenten con obras que inciden directamente en algunas carencias como la del drenaje y alumbrado público, así como en obras de incidencia complementaria en la pobreza; permite ampliar el margen de recursos disponibles para abatir la pobreza.

Debilidades

El municipio de Tacotalpa no presenta una tendencia en cuanto al uso de los recursos locales y participaciones en todos los años por programa; es decir; en 2018 y 2017 se tiene inversiones únicas por programa por lo que de esta manera no se puede visualizar el impacto que tiene el uso de estos

recursos en programas muy específicos como en el de alumbrado público, seguridad pública, atención a grupos vulnerables...

Amenazas

Ante un cambio de gobierno existe el riesgo de que no se continúe con las estrategias de inversión que han contribuido en el municipio en cuanto a la utilización de los recursos de manera adecuada.

Además, el hecho de que los recursos de las participaciones sean de manera irrestricta, podría generar un inadecuado uso de los recursos de este ramo.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:

Evaluación Estratégica de los Resultados de la Gestión 2016-2018, con la aplicación de los recursos locales (participación e ingresos de gestión).

Fecha de inicio de la evaluación:

25 de Marzo de 2018

Fecha de término de la evaluación:

22 de Mayo 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Unidad de Evaluación de Desempeño Municipal (UED)

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

C. Rosario Moreno Vasconcelos

Principales colaboradores:

Lic. Rebeca Guadalupe López Muñoz. Dir. De Finanzas y vocal de la UED.

Lic. José Alfredo Castellano de la Fuente. Dir. De Asuntos Jurídicos y vocal de la UED

Lic. Orlando Pacheco Garduño. Contralor Municipal

C. Rosario Moreno Vasconcelos. Dir. De Programación y Coordinador de la UED

Lic. Ricardo Pérez Izquierdo. Jefe de departamento de planeación y Secretario Operativo de la UED.

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo S.A. de C.V.

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Erika Ibama Barrero Contreras

Yolanda Yazmín Bustamante Pérez

Patricia Yazmin Zamora