

## Resumen Ejecutivo

### Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa K001-Urbanización, Balancán Tabasco.

#### Introducción

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

En este contexto el Municipio de Balancán, Tabasco, dando cumplimiento a esto y según lo previsto en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2015 el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa "**K001-Urbanización**", el cual es financiado con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

Esta evaluación contempla los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Analizar el diseño del Programa "**K001-Urbanización**" 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 diseño del programa.
- ▶ Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional.

- ▶ Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención.
- ▶ Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos.
- ▶ Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable.
- ▶ Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas.
- ▶ Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.

Este documento se compone de cinco apartados. El primero, "Metodología de la evaluación", describe la metodología empleada; el segundo, "Análisis del programa K001-Urbanización" evalúa el programa en cada uno de los objetivos específicos propuestos. El tercero, establece las principales "Conclusiones". El cuarto, "Análisis FODA", establece las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la ejecución del programa. El quinto y último, presenta las principales "Recomendaciones" derivadas del resultado de la evaluación.

## ▶ Metodología y Técnicas utilizadas

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del Fondo se realizará conforme a lo establecido en el artículo Décimo cuarto de los Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; mismo que establece que:

*"Los indicadores deberán orientarse a la evaluación de resultados de los Programas que se financien con las Aportaciones Federales".*

Por ello, la perspectiva metodológica obligada es la del Marco Lógico (MML) para cumplir con las prescripciones establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

En cuanto a lo concerniente a la estricta evaluación de Diseño, 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<sup>1</sup>.

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, por lo que se definieron los siguientes siete 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.

El procedimiento requiere de la participación de las unidades responsables de los programas a evaluar y recaba la información que las dependencias pueden proporcionar. En ese sentido se trata de un proceso de revisión y autoevaluación. Una de las exigencias integradas al llenado de la cédula es la de sustentar documentalmente algunos temas. TECSO, como organismo evaluador, analiza y verifica la coherencia de la información. Dado el caso, solicita información no integrada por las unidades responsables del programa.

---

<sup>1</sup> En materia de Diseño:

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

Paralelamente, TECSO realiza su propia investigación en bases de datos públicas para complementar o contrastar datos.

En las “*Conclusiones*”, los rubros anteriormente mencionados se condensan en tres perfiles de análisis que se describen a continuación:

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, valora si las dependencias cumplen con lo que exigen las normas en términos de transparencia y rendición de cuentas. Aunque esta dimensión está normada, 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:** Compara los planteamientos del Programa con los de otros Programas Presupuestarios que compartan características similares. Esto con la finalidad de evitar duplicidades en las funciones de distintos Programas.

Así, este documento contiene diferentes niveles de lectura: desde un marco normativo general y un análisis general donde se presentan los principales hallazgos y conclusiones; hasta el detalle operativo de los programas. La intención es aportar un instrumento que sea de utilidad para los diferentes niveles de responsabilidad de los actores encargados de los programas.

## ► Principales Hallazgos

- La dependencia justifica la creación del programa mediante Las “Actas de priorización de obras” (mecanismo de participación comunitaria) sin precisar en términos de un sólido proceso de diagnóstico las características que presenta la población que fue apoyada por el programa, además de que esta no es la fuente adecuada para dar cumplimiento a lo establecido por CONEVAL en éste rubro, el municipio debe tomar las medidas necesarias para que la instancia ejecutora del programa logre definir su población objetivo, sistematizar su población atendida y sumado a ello contar con mecanismos que ayuden a la precisión y construcción de un padrón de beneficiarios; lo anterior permitirá cumplir con mayor precisión los lineamientos del FISM.
- Los **planos con la ubicación territorial de las zonas que requieren el proyecto** (“*planos de localización y microlocalización*”, les denomina la dependencia) pueden aprovecharse para elaborar un documento con un diagnóstico detallado de la problemática y las características de la zona y de su población.
- En el Árbol de Problemas se contemplan varios Efectos intermedios lo cual provoca confusiones en la relación causal, además que, en algunos casos son repetitivos, por lo que se sugiere agruparlos. Asimismo, las cuatro Causas primarias planteadas no presentan relación causal clara con el problema ya que se circunscriben a algunos rubros de urbanización, siendo el concepto de Infraestructura Social Básica más amplio si se observa el “Catálogo del FAIS”.
- Es importante establecer qué se entiende por infraestructura social básica, pues esto apoyaría en la construcción de las relaciones causales y el análisis subsecuente.
- El Propósito y Fin del programa K001 presentan vinculación y contribución directa con los Objetivos del Plan de Desarrollo Municipal, y como éstos a su vez corresponden con las metas estatales, se deduce su vinculación y contribución a la planeación estatal en cuanto a objetivos comunes. Sin embargo, hay una falta de planeación que le dé asertividad a la ejecución de obras.

- 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 podrían 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.
- En términos generales la dependencia cumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación del Estado al contar con MIR desde el año 2013. En ella es posible identificar Resumen Narrativo de los objetivos para Fin, Propósito y Componentes, dando cumplimiento a lo señalado por la Secretaría de Hacienda en su Guía para elaboración de la MIR; sin embargo, no hay correspondencia entre el Árbol de Objetivos y la MIR en dos aspectos clave: no se llevó a cabo correctamente la transformación de Árbol de Objetivos a Matriz del Marco Lógico y no hay correspondencia en el planteamiento de los objetivos.
- Un problema de fondo en la construcción de la MIR para Urbanización es que pretende abarcar problemáticas de naturaleza muy diversa (adoquines, parques, alumbrado, electrificación, entre otros), tornando complejo el uso del Marco Lógico, el cual está diseñado para elaborar procedimientos que resuelven un problema común que enfrenta una misma población objetivo. Las obras de beneficio individual o por hogar, como electrificación, deberían de tener su propio programa, mientras que el de urbanización debería acotarse a infraestructura de uso colectivo: calles, carreteras, parques, entre otros.
- La dependencia ejecutora del programa K001, no cuenta con Fichas Técnicas para cada uno de los indicadores, sin embargo, en la MIR se plasman algunos de los datos requeridos en estas. Un problema que afecta directamente la valoración del programa según los rubros que marca el CONEVAL, es precisamente que no se detalle bien sea en la MIR o en la ficha técnica cada una de las características requeridas para los indicadores, por ejemplo, establecer la línea base y su meta, datos relevantes para ver el cumplimiento del objetivo.
- Los gastos en que incurrió el programa para el año 2014 están identificados por localidades y clasificados como “Gastos de

Capital". Sin embargo, no se suministró evidencia de que estos gastos estén desglosados en directos e indirectos, así como los que se incurren para el mantenimiento de dichas obras, lo que no permite identificar el costo inicial de la obra y lo que se requiere para mantenimiento de esta. Cabe señalar que los resultados obtenidos por la operación del programa son difundidos en su página de internet en el apartado de transparencia y son de fácil acceso a la población, pues se encuentran a menos de tres clics de la página principal.

- Se puede señalar que el programa "K001-Urbanización" realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas. Por el contrario, se podría complementar con éstos y 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 considerarlos en el momento de la planeación.

## ► **Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas**

### **Fortalezas**

- La dependencia tiene claro el vínculo y la contribución que el programa presenta con el Plan de Desarrollo Municipal y el Estatal.
- Se cuenta con elementos importantes para justificar la creación y diseño del programa, uno de ellos son las "Actas de priorización de obras", ya que contemplan un mecanismo de participación ciudadana como base para la planeación de la intervención del programa e implica un vínculo con la ciudadanía que posibilita un buen mecanismo de focalización de los recursos.
- El programa reporta con regularidad la información, tanto a la SHCP por medio de los indicadores del PASH como a la SEDESOL a través de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS).
- El sistema "Ayuntanet" es un elemento complementario para la identificación de problemas en los servicios municipales.
- Los convenios desarrollados por medio de los gobiernos estatal y federal, han hecho que el programa brinde una mayor atención.

## Oportunidades

- ▶ El cambio que se ha venido dando en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, donde se señala de manera explícita en qué tipo de proyectos se podrá utilizar sus recursos, lo que puede aprovecharse para ampliar la cobertura del servicio de manera más integral creando infraestructura en las zonas de mayor marginación.
- ▶ Para consolidar o fortalecer la Infraestructura para Urbanización se pueden aprovechar la experiencia que se tiene en materia de convenios con el gobierno federal y el gobierno estatal y así potenciar la inversión en este rubro.
- ▶ No obstante que las reglas limitan las zonas de intervención en ZAP urbanas o en las localidades con los 2 niveles de rezago social más altos, existe un mecanismo previsto por la SEDESOL para dar de alta a localidades a través de CUIS, por lo que el municipio podría establecer una estrategia y determinar localidades en donde se cuente con pobreza extrema y que no estén señaladas por CONEVAL.
- ▶ Autoevaluación preventiva: El municipio informa haber modificado la MIR para mejorarla. Debidamente documentada apoyaría al municipio en su gestión de ampliación de los recursos de los programas federales de urbanización.

## Debilidades

- ▶ No contar con la definición precisa de la población potencial y objetivo, reduce los elementos para asegurar la correcta focalización del programa.
- ▶ No contar con mecanismos de sistematización de información que permitan utilizar los propios datos que genera el programa y articularlos con la planeación estratégica desarrollada por la dependencia.
- ▶ No contar con un padrón de beneficiarios aumenta el riesgo de duplicidad de apoyos e incumple con la normativa federal sobre la construcción del Padrón Único de Beneficiarios y podría disminuir la eficacia del programa al dejar de beneficiar a la población que posiblemente requiera más el bien o servicio.
- ▶ No contar con la información desglosada por tipo de gasto y gasto unitario, puede generar opacidad en la rendición de cuentas y transparencia.



- ▶ Existe una débil correspondencia entre los instrumentos de planeación del programa y no se presentaron las fichas técnicas, lo que provoca que no se cumpla en su totalidad con los lineamientos.
- ▶ La MIR presenta varias inconsistencias, como una inadecuada traducción desde los árboles y la no correspondencia de los indicadores con los resúmenes narrativos.

## Amenazas

- ▶ La información que se toma de base para la planeación (Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social), está basada en el CENSO 2010, lo que limita el uso de esta herramienta a nivel localidad dada la dinámica poblacional que genera cambios importantes a 4 años del levantamiento del CENSO.
- ▶ Otra amenaza es la posible contracción del presupuesto derivado de la caída de los precios del petróleo, ya que los montos de asignación del FAIS son con base a los montos del presupuesto federal programable.
- ▶ Un factor de amenaza al incremento de este programa es que de acuerdo al Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social en su numeral III.1 que señala los indicadores vinculados a la aplicación de los recursos, la no disposición de energía eléctrica es el factor menos importante dentro de las carencias de servicios.

## ▶ Conclusiones y recomendaciones

Respecto del **marco normativo**, En términos generales, la dependencia cumple formalmente con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación del Estado al contar con MIR desde el año 2013.

Cabe señalar que el municipio presenta las "Actas de priorización de obra" como uno de los documentos que justifica la creación y diseño del programa; lo cual, si bien es importante como política de gobierno atender las demandas de la población, no exime a los responsables del programa de hacer un diagnóstico del problema a atender; de tal modo que debería establecerse 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.

Así mismo, a pesar de que el programa no cuenta con un adecuado diagnóstico del problema, se observa una vinculación y contribución directa con los objetivos de la política pública en los diferentes niveles.

Por otra parte, en lo referente a rendición de cuentas y transparencia el municipio cuenta con información disponible en su página web en el apartado de transparencia, con datos clasificados por año y obras ejecutadas; sin embargo, no se detalla información de los gastos indirectos en que se incurre en éstas. Proporcionar esta información daría mayor transparencia y credibilidad al municipio.

El municipio debe elaborar las Fichas Técnicas de sus indicadores con base en los "LINEAMIENTOS para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico" emitidos por el CONAC y dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que los recursos de que dispongan los 3 órdenes de gobierno se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados, esto correlacionado con los Artículos 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 46, Fracción III, inciso c), y 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En cuanto al **análisis técnico** de los instrumentos de planeación establecidos por el Programa, es necesario comentar que estos *presentan imprecisiones importantes*, las cuales se enlistan a continuación: su población, potencial y objetivo, no está definida; tampoco cuenta con metodologías establecidas para su cuantificación, solo presenta evidencias de los proyectos realizados en las "Actas de priorización de obras". Aunque la dependencia cuenta con la información precisa de quiénes solicitan los apoyos y qué solicitan, 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 más elementos de este tema en cuanto al diseño del programa y evitando así incurrir en incumplimientos normativos de las reglas de operación del FISM, donde uno de los elementos

fundamentales para operar los recursos es que las instancias ejecutoras realicen un análisis socioeconómico de la población para focalizar con rigor la canalización de los recursos.

Tanto en el Árbol de Problemas como en el de Objetivos, las relaciones de causalidad entre sus distintos niveles son parciales; es decir, los planteamientos no expresan una relación directa de impacto, sino que la mayoría de éstas sólo expresa una relación descriptiva.

Así mismo, se observa una incorrecta traducción entre Árboles y Matriz de Indicadores; es decir, los enunciados planteados en el Árbol de Objetivos no corresponden con lo planteado en la MIR. Los indicadores también presentan inconsistencias, debido a que no miden lo establecido en su Resumen Narrativo y carecen de varios elementos, entre ellos las Fichas técnicas y por ende de datos relevantes como el año base y metas que permitan verificar la congruencia del indicador y eficiencia del logro.

Con respecto al **análisis comparativo** con otros programas presupuestarios con características similares, se identificó que el programa “K001-Urbanización” realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas. Por el contrario, el programa se complementa con éstos y coinciden en la realización de obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio.

### **Recomendaciones:**

1. Realizar un diagnóstico del problema que debería atender el programa para que permita cuantificar e identificar las características y ubicación territorial de la población que presenta el problema, y establecer plazos para su revisión y actualización.
2. Desagregar las variables correspondientes al concepto de “urbanización” para analizar mejor sus problemas específicos, con sus respectivas causas y efectos y ponderar la conveniencia para el municipio de seguir conservando un solo programa o seccionarlo.

3. Reestructurar el programa, esto implica que las obras de beneficio individual o por hogar, como electrificación, deberían de tener su propio programa, mientras que el de urbanización debería acotarse a infraestructura de uso colectivo: calles, carreteras, parques, entre otros.
4. Recabar información sobre las localidades y las características socioeconómicas de su población, lo que les permita establecer su población objetivo y contar con una definición de esta y así afinar sus estrategias de intervención.
5. Llevar un registro sistematizado y actualizado de su padrón de beneficiarios, acorde a los "*Lineamientos normativos para la integración de un padrón único de beneficiarios*".
6. Implementar un formato único para las solicitudes de la población y el procedimiento estandarizado y sistematizado para su procesamiento, identificación de beneficiarios y entrega de apoyos.
7. Desarrollar un mecanismo de sistematización de la información que permita dar un adecuado seguimiento al cumplimiento de los objetivos.
8. Realizar un *replanteamiento de los instrumentos de planeación* (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR) esto dado que no se observó una correspondencia entre estos. Así como replantear indicadores pertinentes para medir el logro de éstos.
9. Elaborar las fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados.
10. Elaborar un catálogo de las diferentes Instituciones o entidades que tienen programas con los cuales se complementa este Programa, con el fin de dar un adecuado enfoque a las necesidades y requerimientos de la sociedad.

## Identificación del programa y la dependencia

Nombre del programa evaluado:  
K001-Urbanización

Fecha de inicio de la evaluación:  
05 de junio de 2015.

Fecha de término de la evaluación:  
15 de octubre de 2015.

Responsable de la evaluación:  
Coordinación del Ramo 33.

Unidad Administrativa:  
Consejo Municipal de Evaluación.

Principales colaboradores de la Unidad:  
C.P. Juan Jesús Campos Sánchez;  
Ing. Renán Trinidad García;  
Lic. Jorge Saavedra Valenzuela.

Principales colaboradores de la Empresa Evaluadora:  
Fiódor Rodríguez Mancebo  
Hilda Martínez Manzano  
José Miguel Yáñez Reyes