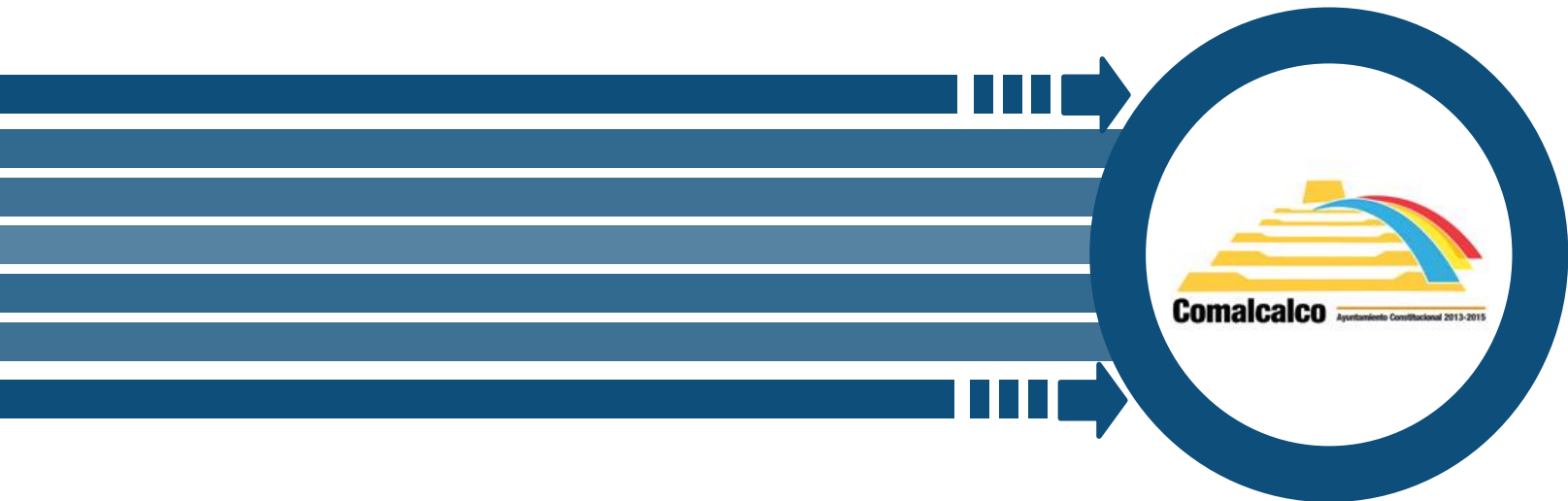




Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño

Municipio: Comalcalco, Tabasco



Programa presupuestario:

K005. Urbanización para el año fiscal 2015



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de diseño al programa "K005 Urbanización" para el año fiscal 2015.

Fecha de inicio de la evaluación:

18 de Agosto de 2015

Fecha de término de la evaluación:

25 de noviembre de 2015

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

Dirección de Programación

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

Lic. Carlota Romero Rodríguez

Principales colaboradores:

Diana de los Santos de la Cruz

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Luis David Guzmán

Nancy Paola Hernández Clavijo

Contenido

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño del programa "K005 - Urbanización", para el año fiscal 2015	1
1. Metodología de la evaluación.....	3
2. Análisis del Programa "K005: Urbanización", para el año fiscal 2015.	6
2.1 Análisis de la Justificación de la Creación y del Diseño del Programa.....	8
2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales.	10
2.2 Análisis de la Población Potencial y Objetivo y Mecanismos de elegibilidad.....	14
2.4 Padrón de beneficiarios y mecanismo de atención.....	16
2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados	17
2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas	18
2.7 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales	19
3. Conclusiones	20
Del análisis del marco normativo:.....	20
Del análisis técnico:.....	21
Del análisis comparativo:	21
4. Análisis FODA.....	22
Fortalezas.....	22
Oportunidades	22
Debilidades.....	22
Amenazas	23
5. Recomendaciones.....	24
6. Fuentes de consulta.....	25

Índice de cuadros

	Pág.
1 Cuadro No. 1 Valoración CONEVAL	5
2 Cuadro No. 2 Vinculación del Programa con los objetivos municipales y estatales	8
3 Cuadro No. 3 Vinculación del Programa con los objetivos del programa sectorial	10
4 Cuadro No. 4 Vinculación del objetivo Municipal a las Metas Nacionales	10

Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño del programa “K005 - Urbanización”, para el año fiscal 2015

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 Jonuta, dando cumplimiento a esto y según lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 85 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y del artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), estableció en su Programa Anual de Evaluaciones (PAE) del año 2015 el desarrollo de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa “**K005 Urbanización**” para el año fiscal 2015, 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 “K005 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.

El presente capítulo se compone de cinco apartados. El primero, “*Metodología de la evaluación*”, describe la metodología empleada; el segundo, “*Análisis del programa K005: 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, presentan las principales “*Recomendaciones*” derivadas del resultado de la evaluación.

1. Metodología de la evaluación

La evaluación del desempeño de los programas presupuestales que son financiados con los recursos del FAIS se realizará conforme a lo establecido en el **título cuarto** de los **Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social**, que establece que “Los recursos del FAIS 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 y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados por la SFP en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007” (CONEVAL, 2014 :3).

En cuanto a la metodología de la evaluación, en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en el capítulo II, que alude a los términos de referencia de las evaluaciones, en su artículo Trigésimo establece que “Para las evaluaciones de Consistencia y Resultados, las dependencias y entidades deberán considerar en los términos de referencia respectivos, los criterios establecidos en el **lineamiento décimo octavo** del presente ordenamiento y **utilizar el modelo de términos de referencia que determinen conjuntamente la secretaría, la Función Pública, y el Consejo** en el ámbito de su competencia, mismo que deberán publicar en sus respectivas páginas de internet” (CONEVAL, 2007: 6).

Bajo este contexto, en cuanto a lo concerniente a la estricta evaluación Consistencia y resultados en materia de Diseño, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el modelo de términos de referencia para la Evaluación en materia de Diseño, desarrollado por CONEVAL; el cual se basa en el numeral Décimo octavo, apartado I¹, de los Lineamientos

¹ En materia de Diseño:

a. Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b. La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c. Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito; d. La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal; e. La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de

Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. (CONEVAL, 2015).

La evaluación del programa se realizó a partir de dicho cuestionario, donde 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.

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:

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.

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 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.

2. Análisis del Programa “K005: Urbanización”, para el año fiscal 2015.

El Programa “K005: Urbanización” tiene por objeto “Mejorar las condiciones urbanas del municipio” atendiendo los rubros Pavimentación de calles, Alumbrado público, Electrificación, Guarniciones y Banquetas de acuerdo con la información proporcionada por el municipio por lo que **la primera observación** gira en torno a la **separación de las acciones y desarrollar dos programas presupuestarios**, uno para electrificación y otro para pavimentación y guarniciones ya que constituyen problemáticas con causas y efectos diferentes que **metodológicamente no es correcto agrupar en un solo programa**.

El programa es ejecutado por la Dirección de Obras Públicas, Coordinación del Ramo 33, del Municipio de Comalcalco y para el año fiscal 2015 cuenta con un monto de inversión de **\$68,492,366**, el cual tiene programada una distribución en 50 obras en electrificación por valor de \$44,691,048; una obra de guarniciones y banquetas por valor de \$2,126,544, 9 obras en pavimentación por \$19,306,535 y 2 obras en revestimiento por valor de \$2,368,239 lo que representa el **63.72%** de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

Como se señaló, la cédula integrada por el municipio para el análisis del Programa, fue revisada de acuerdo con la metodología de CONEVAL en materia de cumplimiento a las disposiciones establecidas. Como resultado, se observa **un cumplimiento de 39%**, al obtener **37 puntos** de calificación de los 96 posibles.

De ellos, el apartado de Presupuesto y Rendición de Cuentas fue el único que se cumplió al 100%. “Justificación de la creación y del diseño del programa obtuvo 92%, la Contribución a las metas y estrategias nacionales obtuvo 3 puntos de 4 posibles para un 75%, en tanto que los rubros “Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad” y “Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención” alcanzaron un 40% y 38% respectivamente.

Como se distingue en la siguiente tabla, se destaca que el tema de Matriz de Indicadores para Resultados obtuvo 0% ya que, como el mismo municipio indica, el Programa no cuenta con MIR.

Cuadro 1. Valoración CONEVAL			
APARTADO	VALORACIÓN MÁXIMA	VALORACIÓN OBTENIDA	%
Justificación de la creación y del diseño del programa	12	11	92%
Contribución a las metas y estrategias nacionales	4	3	75%
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	8	40%
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	3	38%
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	0	0%
Presupuesto y rendición de cuentas	12	12	100%
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No Procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	37	39%

Por lo anterior, destaca que de los siete apartados de análisis, aquel en el que se encuentran las mayores áreas de oportunidad es el de Matriz de Indicadores para resultados.

A pesar de lo anterior, 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.

A continuación, se describen los principales hallazgos tras un análisis detallado de los elementos del Programa Presupuestario.

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

El municipio tiene identificado en diversos documentos el problema o necesidad que busca resolver el programa, presentando como evidencia el Anuario Estadístico de Tabasco 2012 (INEGI, 2012), Diagnósticos Municipales PACMA, (INAP, 2013) Datos del INEGI y el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2013 emitido por SEDESOL- CONEVAL, el Plan Municipal de Desarrollo, así como Actas de COPLADEMUN correspondientes a los ejercicios fiscales 2014 y 2015 para priorización de obras y acciones del Plan Municipal de Desarrollo Comalcalco 2013-2015 firmadas por las autoridades del municipio y los representantes de la localidad y participantes; en las que se señalan puntualmente las necesidades sentidas por la comunidad.

Para el caso de **electrificación**, en los Diagnósticos Municipales PACMA (2013) para el municipio de Comalcalco, se detalla la siguiente información: “En cuanto a la ampliación o dotación del servicio de energía eléctrica, la estadística señala que sólo 632 viviendas (1.4%) no disponían del servicio de energía eléctrica. Por lo que existe una cobertura “media” en la zona rural, y “total” en la zona urbana; se menciona que es urgente ampliar el servicio en las zonas de Lázaro Cárdenas, Cupilco, Carlos Greene, Turares y Pino Suarez.” (INAP, 2013: 6)

Mientras que, en lo referente a la pavimentación de calles y avenidas, señala que “las condiciones de las calles en la cabecera municipal son “regulares”. Al respecto, se señala la necesidad de pavimentar, en general, las calles en villas y poblados del municipio, y específicamente se señalan algunas calles de las localidades de Chichicapa, Aldama, Tecolutilla, Cupilco y Carlos Greene, (INAP, 2013: 6).

A su vez, en el Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 en el capítulo II, apartado II.5.6 se encuentra el diagnóstico situacional referido al tema de Servicios Públicos; donde se señala que al 31 de diciembre de 2010 se contaba con 55,549 usuarios de energía eléctrica, integrados de la siguiente manera: 49,662 uso doméstico, 64 alumbrado público, 80 para bombeo de agua, 1 agricultura y 5742 industrial y de servicios.

Así mismo, en el Capítulo III referente al proceso para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo de Comalcalco, se refiere que tras las encuestas respectivas, el 19% considera el alumbrado público y de electrificación como el servicio prioritario de su colonia, y el 17 % lo representa el servicio de guarniciones, banquetas y pavimentación, (Comalcalco, 2013).

Al profundizar en el análisis se encontró más evidencia documental que puede justificar la creación del programa, tal como el “Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social para el año 2015” el cual establece que en diez de las localidades con los dos mayores grados de rezago social en el municipio existen 92 viviendas sin electricidad y 30 más en cuatro Zonas de Atención Prioritarias, (SEDESOL, 2015)

Estos datos revelan que para los habitantes del Municipio de Comalcalco la atención de estos rubros es prioritaria, lo que justifica la importancia del “programa de urbanización” para garantizar una mejor calidad de vida a la población.

Sin embargo, el programa no cuenta con Árbol de Problemas ni de Objetivos por lo que no cumple con lo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a Presupuesto basado en Resultados que es el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los Programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos (DOF, 2008). Lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia.

2.2 Análisis de la Contribución del Programa a los objetivos nacionales y sectoriales.

A partir de la información proporcionada por el municipio en la Cédula para la Evaluación, y el documento denominado "Autoevaluación Presupuestal Financiera del 3er Trimestre de 2015", es posible establecer en términos generales una vinculación de los proyectos del programa con los siguientes objetivos de política pública:

Cuadro 2. "Vinculación del Programa con los objetivos municipales y estatales"		
Proyectos del Programa K005	Objetivo del Plan Municipal de Desarrollo	Objetivo del Plan Estatal de Desarrollo
<p>Ampliación de la red eléctrica en media y baja tensión.</p>	<p>Eje Rector 5 Desarrollo integral sustentable. Alumbrado Público Objetivo: Mantener un sistema de iluminación eficiente, para ofrecer una mayor seguridad a los habitantes del municipio. Estrategia: Ejecutar programa permanente de mantenimiento preventivo y correctivo de todo el sistema instalado. Línea de acción. Ampliar el servicio de electrificación a colonias y comunidades carentes de este servicio.</p>	<p>El Plan Estatal de Desarrollo no hace referencia directa en sus objetivos a los temas de electrificación y alumbrado público, construcción de banquetas y guarniciones, ni pavimentación.</p>
<p>Construcción de banquetas y guarniciones.</p>	<p>Pavimentación y Rehabilitación de Calles y Caminos Objetivo: Evaluar las condiciones de las calles y caminos rurales del municipio y efectuar la construcción, reparación y mantenimiento de calles y avenidas. Estrategia: Mejorar y ampliar las calles del Municipio, mediante acciones de obra pública. Línea de acción: Construcción de guarniciones y banquetas.</p>	
<p>Construcción de pavimento asfáltico.</p>	<p>Estrategia: Ampliación de la red carretera a las zonas de difícil acceso, además de la reparación y mantenimiento de las que se encuentran dañadas y en mal estado. Línea de acción: Pavimentación de caminos.</p>	
<p>Fuente: Elaborado por TECSO con información del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 del H. Ayuntamiento de Jalapa y del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno del Estado de Tabasco.</p>		

Derivado de lo anterior, es posible vincular al Programa con los objetivos del Plan Municipal mencionados en la tabla anterior, por lo que la ejecución de los proyectos del Programa está abonando a logros de objetivos superiores.

Ahora, si bien es correcto que **el programa se vincula con la planeación Municipal**, no existe un vínculo directo con el Plan Estatal de Desarrollo al no incluir los temas de electrificación, construcción de banquetas y guarniciones, ni pavimentación, entre sus objetivos sin embargo contribuye a los indicadores: **Tasa de incremento en kilómetros de caminos pavimentados** y **Población en situación de pobreza extrema** al abatir la carencia por servicios básicos en la vivienda.

En cuanto a la vinculación del Programa presupuestario con los objetivos del programa sectorial de Desarrollo Social, 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 social*”, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. “Vinculación del Programa con los objetivos del Programa Sectorial”		
Proyectos del Programa K005	Objetivo del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Estrategia del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018
<p>Ampliación de la red eléctrica en media y baja tensión.</p> <p>Construcción de banquetas y guarniciones.</p> <p>Construcción de pavimento asfáltico.</p>	<p>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 social.</p>	<p>Estrategia 2.1 Reducir los rezagos en servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda e infraestructura social comunitaria de la población que habita en Zonas de Atención Prioritaria y localidades marginadas</p>
<p>Fuente: Elaborado por TECSO con información del Programa Sectorial de Desarrollo 2013-2018.</p>		

En el siguiente cuadro se coloca la Meta y Objetivo Nacional con el que el Objetivo Municipal ligado al programa presenta mayor vinculación.

Cuadro 4. “Vinculación del objetivo Municipal a las Metas Nacionales”	
Objetivo del Plan Municipal de Desarrollo	Meta, objetivo del Plan Nacional de Desarrollo
<p>Eje Rector 5 Desarrollo integral Sustentable.</p> <p>Alumbrado Público</p> <p>Objetivo: Mantener un sistema de iluminación eficiente, para ofrecer una mayor seguridad a los habitantes del municipio.</p> <p>Estrategia: Ejecutar programa permanente de mantenimiento preventivo y correctivo de todo el sistema instalado.</p> <p>Línea de acción. Ampliar el servicio de electrificación a colonias y comunidades carentes de este servicio.</p> <p>Pavimentación y Rehabilitación de calles y caminos</p> <p>Objetivo: Evaluar las condiciones de las calles y caminos rurales del municipio y efectuar la construcción, reparación y mantenimiento de calles y avenidas.</p> <p>Estrategia: Mejorar y ampliar las calles del Municipio, mediante acciones de obra pública.</p> <p>Línea de acción: Construcción de guarniciones y banquetas.</p> <p>Estrategia: Ampliación de la red carretera a las zonas de difícil acceso, además de la reparación y mantenimiento de las que se encuentran dañadas y en mal estado.</p> <p>Línea de acción. Pavimentación de caminos.</p>	<p>Meta 2. México incluyente</p> <p>Objetivo 2.5 Proveer del entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.</p> <p>Estrategia 2.5.2, párrafo 8 Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.</p>
<p>Fuente: Elaborado por TECSO con Información del Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015 del H. Ayuntamiento de Comalcalco y del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno del Estado de Tabasco.</p>	

Los objetivos y estrategias que contemplan las metas nacionales consideran la “dotación de servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social” como acciones esenciales para lograr un “México incluyente”, y en

este tenor el Plan Municipal se vincula correctamente al tener como proyectos la ampliación de la red eléctrica y la pavimentación de caminos.

En cuanto al vínculo que presenta el programa con los objetivos de la Agenda de Desarrollo Post 2015, cabe mencionar que no hay vínculo directo entre ambos planteamientos.

Sintetizando lo observado en el apartado anterior y en este, **aun cuando hay una falta de elementos de planeación, existe una vinculación coherente con el plan municipal, lo que indica eficacia en el ejercicio del programa y le da consistencia.**

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

El municipio indica que para identificar la población objetivo se utiliza el Acta de COPLADEMUN y la información de rezago social de SEDESOL, sin embargo, al no contar con mecanismos establecidos para identificar la Población objetivo incumple con uno de los elementos mínimos establecidos en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2010, que establece que la redacción o expresión de un objetivo deberá contener al menos “Población o área de enfoque”, (SHCP, 2010:33).

La selección de proyectos susceptibles de ser ejecutados con el Programa Presupuestario tiene como base la información que se encuentra en el Acta de COPLADEMUN, las cuales son utilizados en el municipio por lo que están estandarizadas y si bien de acuerdo a su respuesta, el municipio considera que no están sistematizadas, al concentrar la información de las mismas y utilizarla de manera sistemática para la priorización se puede considerar lo contrario.

Derivado de lo anterior, el “Acta de COPLADEMUN” es un excelente medio para conocer la demanda detallada de la población, ya que se encuentran sistematizada y, dado que corresponde a unidades territoriales del municipio, permiten a través de su cruce con la información estadística disponible, conocer las características socioeconómicas de los solicitantes.

Adicionalmente, la Dirección de Obras Públicas recibe la solicitud de que se requiere ampliación eléctrica en una comunidad, esta es turnada a la coordinación del ramo 33, asimismo se realiza un levantamiento y es turnado a la CFE quien valida las condiciones de la comunidad y confirma si hay condiciones para iniciar la obra de ampliación de la Red Eléctrica. El alumbrado público se realiza mediante demandas sociales, según las necesidades de la población.

Derivado de lo anterior es posible concluir que no existe un ejercicio adecuado de planeación y que el programa se sujeta a la demanda de la población. Cabe mencionar que esta estrategia no toma en cuenta que los

recursos están condicionados en su uso y destino y, en ese sentido, se requiere canalizarlos con criterios diversos y no sólo mediante la demanda de la población.

2.4 Padrón de beneficiarios y mecanismo de atención.

La dependencia declara que en la cédula técnica del proyecto se incluye a cuantas personas beneficia, que muestra el costo de la obra y cuenta con número de proyecto; el cual es publicado en el portal de transparencia, sin embargo, se encuentra una incorrecta sistematización de la información; ya que aun cuando las cédulas técnicas del proyecto contienen datos de la localidad y población donde se ejecutó la obra, la dependencia no tiene claro a qué población o área de enfoque específica dirige sus acciones. **Desconocer o no tener claridad en cuanto a las/os beneficiarias/ios del programa lleva a la poca asertividad normativa del programa.**

Es importante señalar que la existencia de un padrón de beneficiarias/ios es de suma importancia para todos los programas sociales, tal y como lo establecen los "*Lineamientos normativos para la integración de un padrón único de beneficiarios*", publicados por SEDESOL. Los cuales mencionan en el apartado "*4. Disposiciones Generales*", numeral "*4.1 Ámbito de aplicación*", que tales lineamientos están dirigidos a "*los servidores públicos y responsables de Programas Sociales, que integran, actualizan y mantienen Padrones de Beneficiarios*" (SEDESOL, 2014: 7). Aunado a esto, los lineamientos tienen por objeto coordinar los padrones en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, con el fin de evitar duplicidad de apoyos.

El hecho de no contar con la definición de población objetivo provoca que no se pueda conocer si entre ésta y las/os beneficiarias/ios reales del programa existen características comunes.

Es importante señalar que la dependencia 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 beneficiarias/ios**; lo anterior evitaría incurrir en incumplimientos normativos claramente señalados. Por ejemplo, en las reglas de operación del FISM, uno de los elementos fundamentales para operar los recursos es que las instancias ejecutoras tengan clara la situación socioeconómica de la población beneficiada, situación que el municipio declara desconocer.

2.5 Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados

De acuerdo a la información proporcionada, al no contar con Matriz de Indicadores para Resultados para el Programa Presupuestario “K005 Urbanización”, el municipio incumple con la normativa solicitada por la Secretaría de Planeación del Estado con lo que además incurre en falta a lo señalado por la Secretaría de Hacienda en su Guía para elaboración de la MIR, (SHCP, 2010)

Es importante señalar 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, 2010), por ello es que el programa debe contar con los instrumentos señalados ya que responden a un ejercicio de articulación estratégico.

Derivado de lo anterior, se recomienda estar al tanto de los elementos mínimos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a lo que debe cubrir la Matriz de Indicadores para Resultados construida a partir de la Metodología del Marco Lógico.

Además, el programa K005 no cuenta con Indicadores ni las correspondientes Fichas Técnicas, lo cual representa un incumplimiento a la normativa en “Materia Matriz de indicadores” establecidas por CONEVAL, que contempla que éstas son un instrumento de transparencia para hacer pública la forma en que se calculan los valores del indicador y comunicar los detalles técnicos que facilitan su comprensión, (CONEVAL, s.a.).

Un problema que afecta directamente en la valoración del programa según los rubros que marca CONEVAL es, precisamente, no contar con Fichas técnicas y por ende sin valores de metas para verificar su congruencia con el indicador.

2.6 Presupuesto y Rendición de Cuentas

Si bien de acuerdo a la valoración general presentada al inicio, este apartado es el que tiene la máxima puntuación (100%) del programa debido a que identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los conceptos: Gastos de operación, mantenimiento capital y unitario, es importante señalar que de acuerdo con la información proporcionada en la Cédula, el Municipio refiere que sí se cuantifican los gastos para la generación de los bienes y servicios que ofrece el programa, sin embargo, al revisar el Anexo 8 **la información reportada** correspondiente al gasto de Capital concerniente al Capítulo 6000 es de \$136,504.00 lo cual **no concuerda con lo asentado en el documento** "Autoevaluación Presupuestal-Financiera del 2do Trimestre de 2015" el cual integra la información presupuestaria por proyecto del Programa para el ejercicio fiscal 2015. Cabe mencionar que el municipio manifiesta en la cédula que: *"En el gasto de capital se coloca el monto de las obras realizadas, para el ayuntamiento es determinado como un gasto corriente, debido a que no incrementa el capital"*.

En cuanto a la Rendición de cuentas y mecanismos de transparencia en lo referente a los reglas de operación del programa, *"Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social"* están publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12/03/2015 (SEDESOL, 2015) y los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones se realizan de acuerdo a la ley de obras públicas del estado y la ley federal de obras públicas federales.

Respecto a los resultados obtenidos por la operación del programa en la página del ayuntamiento se muestran las obras que están en proceso, y cuenta con el portal de transparencia <http://www.transparencia.comalcalco.gob.mx/>, donde se muestra el presupuesto de egresos y trimestralmente se actualizan los datos.

Además, la dependencia cuenta con un número telefónico y un correo electrónico para la atención de las y los beneficiarios y ciudadanía en general.

2.7 Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales

Este apartado tiene por objeto identificar las coincidencias y/o complementariedades con otros programas. Al revisar la información se encontró que el Programa “K005 Urbanización” coincide con otros programas ejecutados por diferentes instancias, es así que en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, el Gobierno del Estado de Tabasco –en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Comalcalco entre otros tres ayuntamientos–, invertirán 40 millones de pesos para obras de infraestructura eléctrica en beneficio de seis mil 284 tabasqueños que viven en zonas marginadas.

Estas acciones contenidas en un Convenio Tripartita de Electrificación, consisten en el cambio e instalación de 865 postes y la colocación de 251 transformadores, para tender nueve mil 783 kilómetros de línea eléctrica en distintas comunidades de las cuatro demarcaciones.

En cuanto a la pavimentación y guarniciones, el programa se complementa con el Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal 2015 que incluye 8 Obras en el municipio por un monto de \$36,200,000.00 en diversas localidades del municipio, (SHCP, 2015: 84)

Así se puede señalar que el programa “K005 Urbanización” realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas. Por el contrario, el programa se complementa con estos y coinciden en la realización de obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio. Una planeación más meditada podría elevar el impacto social del programa evaluado si se busca producir sinergias entre los apoyos para hacerlos complementarios.

3. Conclusiones

A continuación se retoman los tres perfiles analíticos en los que se condensan los rubros evaluados. Esto con el afán de presentar de manera concreta y puntual las conclusiones más importantes de esta evaluación.

Del análisis del marco normativo:

- ▶ El Municipio presentó varios documentos oficiales que justificaron teóricamente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la Población Objetivo.
- ▶ El municipio considera el Plan Municipal de Desarrollo como el documento que identifica el problema y establece a quiénes se dirigen las acciones del programa. Si bien, este incluye los temas de electrificación, alumbrado así como mantenimiento y construcción de calles y avenidas, lo hace en respuesta a lo vertido por la población en la Asamblea Ordinaria del COPLADEMUN lo que por sí mismo no constituye un diagnóstico, pero que puede integrarse como parte del mismo, complementándose por ejemplo con información estadística del INEGI, CONAPO u otras fuentes oficiales.
- ▶ A pesar de que el programa no cuenta con la Matriz de Indicadores para Resultados, **se observa una vinculación y contribución con los objetivos de la política pública en los diferentes niveles**. Lo cual dota de consistencia y eficacia a la operación del Programa.
- ▶ 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 al revisar el Anexo 8 la información reportada correspondiente al gasto de Capital concerniente al Capítulo 6000 es diferente a lo asentado en el documento “Autoevaluación Presupuestal-Financiera del 3er Trimestre de 2015” el cual integra la información presupuestaria por proyecto del Programa para el ejercicio fiscal 2015.

Del análisis técnico:

Respecto al **análisis técnico** de los instrumentos de planeación establecidos por el Programa, es necesario comentar que este **presenta una deficiencia importante al no contar con ellos**.

- ▶ El municipio identifica la población objetivo a partir del Acta de COPLADEMUN y la información de rezago social de SEDESOL, sin embargo, no se proporcionó evidencia de una metodología para la definición de los diferentes tipos de población por lo que al carecer de un proceso metodológico hay una falta de precisión en la cuantificación de la población.
- ▶ Definitivamente, **el problema principal del programa es el no contar con los elementos básicos de planeación**: Diagnóstico, Árbol de Problemas, de Objetivos, y lo más importante, Matriz de Indicadores para Resultados. Es de suma importancia integrar los elementos antes referidos a fin de no seguir incurriendo en incumplimientos normativos.

Del análisis comparativo:

- ▶ Con respecto al **análisis comparativo** con otros programas presupuestarios con características similares, se identificó que **el programa “K005 Urbanización” realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas**. Por el contrario, el programa se complementa con estos y coinciden en la realización de obras de gran magnitud con un impacto social y económico relevante para el desarrollo del municipio. Eso habla de que la obra pública municipal se realiza con eficacia en el uso de sus recursos.

4. Análisis FODA

Fortalezas

- ▶ El Municipio presentó varios documentos oficiales que justificaron teóricamente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la Población Objetivo.
- ▶ El programa presupuestario contribuye al logro de los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación a nivel nacional y estatal. Es decir, pese a las carencias técnicas, el programa opera con consistencia al alinearse pertinentemente a objetivos superiores de política pública.
- ▶ Las Actas de COPLADEMUN son un excelente medio para conocer la demanda detallada de la población, se encuentran sistematizadas y dado que corresponden a unidades territoriales del municipio, permiten a través de su cruce con la información estadística disponible, conocer las características socioeconómicas de los solicitantes.
- ▶ Hay una serie de diagnósticos que deberían ser usados para la definición y determinación de su población potencial, objetivo y atendida.

Oportunidades

- ▶ El cambio que se ha dado en los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, donde se señala de manera explícita en qué tipo de proyectos se podrán utilizar sus recursos, puede aprovecharse para aplicar una planeación acotada por esas directrices normativas y ampliar la cobertura del servicio de manera más integral creando infraestructura en las zonas de mayor marginación.

Debilidades

- ▶ No se proporcionó evidencia de una metodología para la definición de los diferentes tipos de población por lo que al carecer de un

proceso metodológico hay una falta de precisión en la cuantificación de las diferentes poblaciones.

- ▶ No se proporcionó evidencia de un padrón de beneficiarios del programa.
- ▶ El programa no recolecta información socioeconómica de los beneficiarios.
- ▶ El Programa no cuenta con los elementos básicos de planeación de acuerdo a la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2010.

Amenazas

- ▶ El que el programa no cuente con los elementos básicos de planeación establecidos en la normatividad puede ser sujeto de observaciones.
- ▶ Se prevén reducciones en las participaciones federales tanto a los Estados como a los Municipios en los próximos ejercicios fiscales debido a 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 a este programa es que de acuerdo al Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social en su numeral no señala a Comalcalco dentro de los municipios con los dos mayores grados de rezago social en la entidad.

5. Recomendaciones

1. Ya que el programa tiene por objeto “*Mejorar las condiciones urbanas del municipio*”, **se recomienda la separación de las acciones y desarrollar dos programas presupuestarios, uno para electrificación y otro para pavimentación**, ya que constituyen problemáticas con causas y efectos diferentes que metodológicamente no es correcto agrupar en un solo programa. O bien, definir en un solo problema central lo referente a la urbanización para integrar como componentes lo referente a la electrificación y pavimentación.
2. En cuanto a la cuantificación de las Poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida, **es necesario establecer la estrategia de cobertura del programa** para lo cual es factible aprovechar el Acta de Asamblea de COPLADEMUN en las que se plasman las necesidades de la población así como el “Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social para el año 2015” el cual establece que en diez de las localidades con los dos mayores grados de rezago social en el municipio existen 92 viviendas sin electricidad y 30 más en cuatro Zonas de Atención Prioritarias.
3. **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”.
4. **Realizar la integración de los instrumentos de planeación (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y MIR)**, así como plantear indicadores pertinentes para medir el logro de estos y elaborar las fichas técnicas para cada uno de los indicadores planteados.
5. Es por todo lo anterior que es altamente recomendable que el personal responsable de la integración, no sólo de este, sino de los programas presupuestarios del municipio se capacite en el Presupuesto basado en Resultados y la Metodología de Marco Lógico, lo que redundará en la creación de mejores programas y por ende en creación de valor público.

6. Fuentes de consulta

- ▶ CONEVAL, 2007, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, consultado en:
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- ▶ CONEVAL, 2015, Informe anual sobre la situación de la pobreza y rezago social para el año 2015,
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobrez_a/2015/Municipios/Tabasco/Tabasco_005.pdf
- ▶ CONEVAL, 2015, Lineamientos Generales para la Operación del FAIS, consultado en:
http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Normatividad%20Evaluaci%C3%B3n/LINEAMIENTOS_FAIS.pdf
- ▶ CONEVAL, s.a. Nota Técnica con los principales conceptos de la Matriz de Indicadores, página web
http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1767.pdf, consultado el 20 de octubre de 2015.
- ▶ DOF, Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- ▶ Estado de Tabasco, Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas del Estado de Tabasco
<http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2013/LXI/orden59/OFIICIALIA/Leyes%20reformadas/Ley%20de%20Obras%20Publicas%20y%20Servicios%20relacionados%20con%20las%20mismas%20del%20Estado%20de%20Tabasco.pdf>
- ▶ Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134.

- ▶ Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos , Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), artículos 85 y 110.
- ▶ Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo.
- ▶ Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018*.
- ▶ Gobierno del Estado de Tabasco. 2013. *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*.
- ▶ Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Contabilidad Gubernamental, artículo 54.
- ▶ H. Ayuntamiento de Comalcalco, Ley de Ingresos 2015 Municipio de Comalcalco
<http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2014/orden57/Leyes%20de%20Ingresos%202015/Ley%20de%20Ingresos%20de%20Comalcalco%202015.pdf>
- ▶ H. Ayuntamiento Constitucional de Comalcalco, Tabasco. 2013. *Plan Municipal de Desarrollo 2013-2015*.
- ▶ INAP, 2013, Diagnósticos Municipales PACMA (2013) para el municipio de Comalcalco.
- ▶ INEGI, 2012, Anuario Estadístico de Tabasco 2012, Consultar en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/anuario_multi/2012/tab/702825004060.pdf
https://pacma.org.mx/solicitudes/files/diagnostico/Diagnostico_27005_Comalcalco_Tab.pdf.

- ▶ SEDESOL, 2015, Lineamientos para la Operación del FAIS 2015
http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/upr/i/dgapl/fais/PDFS/2015/Lineamientos_FAIS_2015_0312.pdf

- ▶ SEDESOL , 2014, Lineamientos normativos para la integración de un padrón único de beneficiarios" consultado en:
http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_PUB.pdf

- ▶ SHCP, 2010 Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, consultado en:
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_construccion_mir_imp20100823_20.pdf

- ▶ SHCP, 2015, Disposiciones para la aplicación de los recursos del Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal para el ejercicio fiscal 2015.
http://www.diputados.gob.mx/documentos/Presupuesto/R_OP_2015/R23/R23.1.pdf

- ▶ ONU México. 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.
http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html.