Resumen Ejecutivo
Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño al Programa K005 Urbanización para el año fiscal 2015.

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 Comalcalco, 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 2014, 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.

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 I[1], de los Lineamientos 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

[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 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.

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:

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.

Principales Hallazgos

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, así 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 municipio tiene identificado en diversos documentos el problema o necesidad que busca resolver el programa, para el caso de electrificación, en los Diagnósticos Municipales PACMA (2013) para el municipio de Comalcalco, se detalla información sobre las viviendas que no disponen de energía, 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.

No se 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.

El programa se vincula con los objetivo del Plan Municipal, por lo que la ejecución de los proyectos del programa está abonando a logros de

objetivos superiores, sin embargo 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.

Para identificar la población objetivo se utiliza el Acta de COPLADEMUN y la información de rezago social de SEDESOL, donde se plasman los proyectos susceptibles de ser ejecutados por el Programa

En cuanto al padrón de beneficiarios la dependencia no tiene claro a qué población o área de enfoque específica dirige sus acciones, ya que aun cuando las cédulas técnicas del proyecto contienen datos de la localidad y población donde se ejecutó la obra estas no están sistematizadas y publicadas en su portal.

La dependencia no cuenta con la Matriz de Indicadores para Resultados para el Programa Presupuestario "K005 Urbanización", por lo que se 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.

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.

El programa "K005 Urbanización" realiza acciones que no se contraponen con las obras realizadas por otros programas, en temas de electrificación en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se invirtió en proyectos de infraestructura eléctrica. En cuanto a la pavimentación y guarniciones, el programa se complementa con el Fondo de Pavimentación

y Desarrollo Municipal 2015 realizó obras en diversas localidades del municipio.

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.

Conclusiones y recomendaciones

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.

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.

Identificación del programa y la dependencia

Nombre de la evaluación:
Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de diseño al programa "K005 Apoyo a la Vivienda" 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