

Resumen Ejecutivo

Evaluación de consistencia y resultados del programa presupuestario “K008 carreteras operando con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal” (FISM) para el ejercicio fiscal 2021.

Introducción

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), es definido por la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** como “*el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una **valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos***” (DOF, 19-11-2019).

El establecimiento del SED en México emana desde la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, la cual, en su artículo 134, expone que “**los recursos económicos** de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; para cumplir con los objetivos a los que están predestinados**” (DOF, 28-05-2021).

Para operacionalizar el SED, existe un marco normativo que se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que es de aplicación general, tanto para la federación, los estados como los municipios.

Dentro del marco normativo se encuentra la **Ley de Coordinación Fiscal** (LCF), la cual en su artículo 49 determina que el ejercicio de los recursos provenientes de aportaciones federales “**deberá sujetarse a la evaluación del desempeño** en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. **Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran**

destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la presente Ley, incluyendo, en su caso, el resultado cuando concurren recursos de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (DOF, 30-01-2018).

Por su parte, el artículo 110 de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** (LFPRH), citado en el párrafo anterior, determina que **“la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales”** (DOF, 19-11-2019).

Aunado a ello, en su artículo 111 esa misma ley agrega que, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien:

“Verificará periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.

El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley.” (DOF, 19-11-2019).

Para facilitar la vinculación de la programación de los ejecutores de los recursos con los Planes Nacionales y los programas, la misma ley en su artículo 27 indica que:

“La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y **deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales.** Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. **Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.”** (DOF, 19-11-2019).

Reforzando este mandato, el artículo 85, fracción 1, de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** refiere que:

“Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, **los municipios,** los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, **serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos,** observando los requisitos de información correspondientes”. (DOF, 19-11-2019).

Otra ley que operacionaliza el SED es la **Ley General de Contabilidad Gubernamental** (LGCG) la cual da origen a la armonización contable de todos los niveles de gobierno y al ente que la regula, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

En esta ley se menciona la integración de la cuenta pública en los municipios. Específicamente, en su artículo 48 señala que:

“En lo relativo a los ayuntamientos de los municipios o los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las entidades de la Administración Pública Paraestatal municipal, **los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria** a que se refiere el artículo

46, fracciones I, incisos a), b), c), d), e), g) y h), y II, incisos a) y b) de la presente Ley.” (DOF, 30-01-2018).

En cuanto al ámbito estatal, se cuenta con la **Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus municipios**, la cual en su artículo 5 menciona que:

*“El gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan **los siguientes ejecutores de gasto:***

- I. Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo;
- II. El Poder Legislativo;
- III. El Poder Judicial;
- IV. Los órganos autónomos;
- V. Las unidades de la Gubernatura, y
- VI. **Los Municipios**, sus dependencias y entidades.

Los ejecutores de gasto, antes mencionados, están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables” (P.O., 21-12-2021¹).

Dado que, el SED es uno de los términos en los que los municipios deben rendir cuenta sobre los recursos públicos, la misma ley en su artículo 81, segundo párrafo establece que:

“El sistema de evaluación del desempeño será obligatorio para los ejecutores de gasto e incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley. La Secretaría emitirá las

¹ 6ta. Reforma Publicada en el P.O. 21-12-2021.

disposiciones para la aplicación y evaluación de los indicadores estratégicos en las dependencias y entidades.” (P.O., 14-12-2021).

De igual forma, la misma ley en su artículo 25, antepenúltimo párrafo, indica lo siguiente:

“La estructura programática deberá estar acorde a lo establecido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, conteniendo los dígitos del presupuesto basado en resultados, lo que facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores de gasto con el Plan de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del sistema de evaluación del desempeño.” (P.O., 14-12-2021).

Para la evaluación del desempeño, el artículo 80 de la **Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus municipios**, en el segundo párrafo señala que:

“La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores de desempeño que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos.” (P.O., 14-12-2021).

Para ello, el inciso 1 del artículo 80 de la misma ley menciona que la Unidad de Evaluación del Desempeño se sujetará a lo siguiente: “Efectuará las evaluaciones por sí misma o a través de personas físicas y jurídicas colectivas, las cuales deberán contar con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar y cumplir con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia, así como los que se establezcan en las disposiciones aplicables. Para tales efectos se realizarán las contrataciones en apego a la normatividad aplicable”. (P.O., 14-12-2021).

Las evaluaciones a realizar para ese cometido, el mismo artículo en su numeral tres señala :

“Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas (P.O., 14-12-2021).

La Contraloría municipal, de acuerdo con el artículo 81, numeral 1, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, tiene dentro de sus responsabilidades: *“Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público municipal, y su congruencia con el presupuesto de egresos” (P. O., 21-07-2021²).*

Los tipos de evaluación que los entes públicos podrán realizar para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el SED, siguiendo lo indicado por el numeral Décimo sexto de la NORMA para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, emitida por la CONAC, son los que establecen los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal en su numeral décimo sexto, los cuales son los siguientes:

- ▶ **Evaluación de Consistencia y Resultados,**
- ▶ Evaluación de Indicadores,
- ▶ Evaluación de Procesos,
- ▶ Evaluación de Impacto,
- ▶ Evaluación Específica.

Es importante señalar que la Evaluación del Fondo se realiza a través del programa presupuestario que mayormente operó con recursos de éste o bien que sea de relevancia social.

² 21ra. Reforma publicada en el sup. “M” al P.O. 8230 de 21 de julio de 2021.

Bajo este contexto legal, el municipio de Paraíso, Tabasco; estableció en el Programa Anual de Evaluación 2022 realizar una Evaluación de Consistencia y Resultados del programa presupuestario que operó mayormente con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), siendo así **una Evaluación de Consistencia y Resultado del programa presupuestario K008 Carreteras del fondo para la infraestructura social municipal del ejercicio fiscal 2021.**

El tipo de evaluación seleccionada está señalada en el inciso “A” numeral I del artículo décimo sexto de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública³, cuyos Términos de Referencia (TdR’s) son previstos en el artículo décimo octavo de dichos lineamientos que consideran 6 rubros a evaluar:

- ▶ Diseño,
- ▶ Planeación y orientación a resultados,
- ▶ Cobertura y focalización,
- ▶ Operación,
- ▶ Percepción de la población Atendida y,
- ▶ Medición de Resultados.

Adicionalmente, se realizará un análisis de la inversión de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), con el objetivo de evaluar la pertinencia en la inversión de los recursos del mencionado Fondo para el ejercicio fiscal 2021 en el municipio de Paraíso, Tabasco.

Considerando lo anterior y de acuerdo con los Términos de Referencia para la evaluación externa, los objetivos que se contemplan son:

Objetivo General:

Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa “K008 Carreteras” del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ejercicio

³Los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, pueden consultarse en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>

fiscal 2021, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

- ▶ Analizar si la inversión de los recursos del FISM en el Municipio de Paraíso, Tabasco, en el ejercicio fiscal 2021; se realizó según la normatividad aplicable.
- ▶ Analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados.
- ▶ Examinar si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados en el ejercicio fiscal evaluado.
- ▶ Analizar los principales procesos establecidos en las Reglas de Operación del Programa (ROP) o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas.
- ▶ Identificar si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados.
- ▶ Examinar los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado.

Metodología

La evaluación se realizará conforme a lo establecido en los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, publicados por Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); en el

Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007, los cuales en el numeral décimo octavo señalan:

La evaluación de consistencia y resultados deberá ser realizada mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente deberá incluir un análisis conforme a los siguientes criterios:

- I. En materia de diseño
- II. En materia de planeación estratégica
- III. En materia de cobertura y focalización
- IV. En materia de operación
- V. En materia de percepción de la población objetivo
- VI. En materia de resultados, (DOF 30-03-2007).

Adicionalmente, en el numeral trigésimo se establece que para este tipo de evaluaciones se deberá *utilizar el modelo de términos de referencia que determinen conjuntamente la Secretaría, la Función Pública, y el Consejo en el ámbito de su competencia* (DOF 30-03-2007).

Asimismo, se realizó un análisis sintético de la inversión de los recursos del FSM, para ver su correspondencia de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal en el ejercicio fiscal 2021.

Cumpliendo con ello, Tecnología Social para el Desarrollo (TECSO) retomó el cuestionario de Evaluación de Consistencia y Resultados, desarrollado por CONEVAL. Sin embargo, se adaptó y se profundizó en algunos de sus apartados con el objeto de tener mayor precisión en los resultados de la información de los cinco rubros antes mencionados.

En dicho cuestionario, para los seis temas a evaluar se incluyen preguntas específicas que deben ser sustentadas con evidencia documental y, en algunos casos, complementarse con los anexos requeridos. Las cuales se analizarán y obtendrán una valoración cuantitativa para cada apartado, siendo el puntaje máximo 136 puntos, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Valoración CONEVAL

Apartado	Calificación Máxima
Diseño	36
Planeación y Orientación a Resultados	24
Cobertura y Focalización	4
Operación	48
Percepción de la Población Atendida	4
Medición de Resultados	20
TOTAL	136
Fuente: TdR CONEVAL Evaluación de Consistencia y Resultados.	

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

Ante ello para la perspectiva de análisis, TECSO ubica el ámbito de la **consistencia** en la ejecución del programa con los rubros de Diseño y Planeación. Esto se explica en función de que el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendrían que estar alineados coherentemente con objetivos de política pública, en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente –Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc.- así como en la coherencia técnica con la que se plantee la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

Además, cumpliendo con las prescripciones establecidas por la SHCP para la revisión y valoración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el modelo utilizado para el análisis será la Metodología del Marco Lógico (ML), teniendo en cuenta lo establecido en la *Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados* y a los *Criterios para la Revisión y Actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados*.

En el ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados**, incluye los asuntos operativos; donde la planeación debería funcionar: cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas, así como la percepción de los beneficiarios del programa.

Principales Hallazgos

- ▶ Para el ejercicio fiscal 2021, el Presupuesto ejercido para el FISM fue de **\$55,018,106.18**.
- ▶ Para el ejercicio fiscal 2021, **el Programa Presupuestario “K008 Carreteras”**, contó con un presupuesto de **\$14,287,742.58**, proveniente del FISM y del Ramo 23.
- ▶ Para el ejercicio fiscal 2021 se programó atender a **16** de las 48 **localidades** existentes en el municipio; de estas **16 localidades atendidas**, **11** son **rurales** y los **5** restantes son **urbanas**.
- ▶ El municipio ejerció un total de **\$16,143,953.88** en la realización de **17 obras de incidencia directa** en la pobreza. La inversión en **14 obras de incidencia complementaria**, fue de **\$38,874,152.31**
- ▶ La mayor parte del presupuesto se programó en localidades con los **2 Mayores Grados de Rezago Social**, donde la inversión fue de **34.9 millones de pesos (63.5%) distribuidos en 19 obras**. Por otro lado, para las **localidades con ZAP** se ejercieron **20 millones de pesos (36.5%) distribuidos en 12 obras**.

- ▶ Los recursos fueron distribuidos en obras de pavimentación y revestimiento de caminos rurales en diferentes localidades del municipio.
- ▶ Para la creación y diseño del programa **“K008 Carreteras”** se cuenta con los elementos que justifican su diseño. El objetivo de este contribuye al logro de los objetivos de política pública superior y a los objetivos de desarrollo sostenible planteados por la Agenda 2030.
- ▶ El programa presenta diagnóstico, del cual se desprende la problemática para construir el árbol de problemas y posteriormente el árbol de objetivos. También se cuenta con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que cuenta con los elementos mínimos requeridos; sin embargo se puede mejorar.

- ▶ Con respecto a la MIR, los objetivos, tanto de Fin como de propósito del programa K008 Carreteras, se vinculan y contribuyen al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles y de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, lo anterior se relaciona con el abono al cumplimiento de los objetivos de políticas públicas superiores.
- ▶ El programa cuenta con los instrumentos de planeación, donde se identifican los objetivos propuestos y sus indicadores para hacerle seguimiento, puede mejorar ante el desarrollo y documentación de un plan estratégico que derive en planes de trabajo anuales, con metas definidas para el logro de los objetivos del programa.
- ▶ El programa K008 carece de elementos que permita identificar su población objetivo y mecanismos para su atención. Aunque se consideran los lineamientos del FAIS y se cuenta con las Actas de priorización de obra, no se identificó una estrategia de cobertura documentada que permita llevar un control de la infraestructura que es atendida, identificando la población objetivo y atendida por el programa.
- ▶ El programa K008 Carreteras se complementa con el programa K005 Urbanización, pues, aunque su área de enfoque se centra a la parte urbana ayuda al logro de tener una infraestructura carretera adecuada. También se complementa con el programa “K032 Infraestructura para el Desarrollo Social” , ya que lleva a cabo obras de pavimentación y construcción de caminos rurales. A nivel estatal se vincula con la Junta Estatal de Caminos de Tabasco (JEC), la cual tiene por objeto la “construcción y conservación de las carreteras, caminos vecinales y demás vías de comunicación de la Entidad... construcción, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red carretera del Estado”⁴; aunque su jurisdicción es en carreteras a nivel estatal, los caminos rurales o vías en terracería a cargo del municipio se conectan a estos.
- ▶ El programa K008 Carreteras, cuenta con la MIR y con el PMD 2018 - 2021, como instrumentos de planeación donde se identifican los objetivos propuestos, con sus respectivos indicadores; sin embargo, no se tiene el dato de las metas a alcanzar.

⁴ Tomado de la Evaluación de Consistencia y Resultados en materia de Diseño al programa K005 Carreteras, 2016, elaborada por TECISO.

- ▶ Respecto a la realización de evaluaciones externas, el municipio ha venido cumpliendo con la normatividad que lo requiere, asimismo puede contar con información pertinente para su planeación y ejercicio de sus facultades.
- ▶ En cuanto a la atención de las recomendaciones derivadas de dichas evaluaciones externas, a la fecha el municipio no ha desarrollado los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), a fin de contribuir a la mejora de los programas presupuestarios,
- ▶ Respecto al tema de transparencia y rendición de cuentas, el municipio tiene su portal web, el cual cuenta con el link de transparencia, donde publican información de los recursos, en qué tipo de proyectos se ejecutaron y la normatividad, entre otras.

Conclusiones

En este documento se muestra la utilidad fundamental de los ejercicios de evaluación que, actualmente, son normas que deben regular a todos los niveles de la función pública. Destacando el compromiso de la Administración municipal de Paraíso Tabasco quienes en los últimos años han sido constantes en su realización no sólo cumpliendo con la normatividad en el caso, sino como medio para la mejora en el desempeño de sus funciones.

Por ello, el municipio de Paraíso, Tabasco, en su PAEM 2022 estableció el realizar una **Evaluación de Consistencia y Resultado del programa presupuestario K008 Carreteras del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ejercicio fiscal 2021.**

Dicha evaluación tuvo como objetivo principal Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa “K008 Carreteras del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ejercicio fiscal 2021”, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. Estructurándose en dos grandes apartados, el primero referente al Análisis de la inversión de los recursos del FISM, 2021 y el segundo referente al Análisis de la Consistencia y Resultados del programa Presupuestario “K008 Carreteras”, el cual va desde su diseño, planeación, cobertura y focalización, operación, percepción de la población atendida hasta la medición de resultados.

En general, en cuanto al ejercicio de los recursos del FISM se le asignó al municipio de Paraíso poco más de 55 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2021; además, se logró una correcta gestión de recursos por un monto de 14.3 millones de pesos provenientes del FISE dejando un presupuesto total de 69.4 millones de pesos para obras enfocadas en atender las necesidades de la población en cuanto infraestructura (calles, carreteras, caminos rurales, drenaje, sanitario, electrificación, sistema de agua potable).

Se llevaron a cabo 31 obras de las cuales 19 fueron en localidades con los 2 mayores grados de rezago social y 12 en localidades con ZAP de acuerdo a la declaratoria para 2021.

En cuanto al uso de los recursos del FISM se realizaron **14 obras** catalogadas como de **incidencia complementaria** en la reducción de la pobreza, destinando **38.8 millones de pesos**, esto equivale al **70.7% de los recursos**, mientras que en **obras de incidencia directa (12)** se ejecutaron **16.1 millones de pesos**, equivalente al **29.3%** de los recursos totales del FISM.

Es importante señalar que para el ejercicio Fiscal 2021 se eliminan las reglas en cuanto al uso de la inversión de acuerdo con el tipo de proyecto, que señalaban, se debía invertir por lo menos el 40% en obras catalogadas como de incidencia directa en la pobreza y como máximo el 60% a obras catalogadas como de incidencia complementaria en la reducción de la pobreza; por tanto, no se cuenta con parámetro de referencia para determinar el grado de cumplimiento en cuanto al uso de la inversión; solo se puede determinar a qué clasificación del catálogo de obras del FAIS corresponde la obra.

El otro gran apartado que compete en este documento es el referente al Análisis de la Consistencia y Resultados del programa Presupuestario “K008 Carreteras”, el cual tiene como objetivo que “La población del municipio cuente con carreteras de calidad”, el cual es operado por la Dirección de Obras, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales.

Para el logro de su objeto en el año 2021, el programa K008 Carreteras contó con un presupuesto de \$14,287,742.58, proveniente del FISM y del Ramo 23; los cuales fueron distribuidos en obras de pavimentación y revestimiento de caminos rurales en diferentes localidades del municipio.

En cuanto al análisis de la consistencia y resultados se observó **un cumplimiento de 57.4%**, al obtenerse **78 puntos** de calificación de los 136 posibles, identificando áreas de mejora y oportunidades en las cuales el municipio debe abordar en pro de fortalecer su desempeño.

El apartado de mayor valoración fue el de “Diseño” al obtener un 72.2% de la calificación, esto en base a que el programa cuenta con elementos relevantes que justifican su creación y diseño, y el objetivo de este contribuye al logro de los objetivos de política pública superior y a los objetivos de desarrollo sostenible planteados por la Agenda 2030.

En cuanto a los instrumentos Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores para Resultados, en términos generales el municipio de Paraíso, Tabasco, cumple con el desarrollo de dichos instrumentos. En el árbol de problemas se identifica el problema central, sus causas, subcausas; sin embargo para estas últimas no se desarrollaron, por ello, se recomienda replantear el problema central como un hecho negativo que refleje la carencia en cuanto a infraestructura carretera y desarrollar las causas con sus respectivas subcausas.

De igual forma, el árbol de objetivos se desarrolló con base en lo presentado en el árbol de problemas, pero al revisar la MIR se omite una de las causas y se establecen actividades. Por ello, se recomendó replantear dichos instrumentos (árboles y MIR) para que estén alineados, es decir que coincida efectos con fin, problema central con propósito, causas con componentes y subcausas con actividades.

En la revisión de la MIR se evidenció en cuanto al análisis de la Lógica Vertical, la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz; no obstante, para tener mayor consistencia se requiere que se reestructure algunos niveles, principalmente a nivel actividades que se replanteen las necesarias y principales para el logro de cada uno de los componentes.

Ante la lógica horizontal de la MIR, del programa K008 Carreteras, los indicadores que se tienen planteados para cada nivel son adecuados y permiten analizar los objetivos propuestos en los resúmenes narrativos. La recomendación parte de que se deben plantear más actividades para cada componente, y por otra parte revisar los componentes que tiene el

programa si estos son los adecuados y necesarios para lograr el propósito de contar con carreteras en óptimas condiciones. Una vez se haga este proceso se deben desarrollar los indicadores para cada uno.

En el apartado de Planeación y orientación a resultados, se obtuvo una valoración de 54.2%, con 13 puntos de los 24 posibles. A raíz que aunque se tienen instrumentos de trabajo, hay focos de mejora, pues se cuenta con la MIR y con el PMD 2018-2021, como instrumentos de planeación donde se identifican los objetivos propuestos, con sus respectivos indicadores. Sin embargo, no se tiene el dato de las metas a alcanzar, ni con un plan estratégico que derive en planes de trabajo anuales con metas definidas para el logro de los objetivos del programa.

Destacando el hecho de que el municipio de Paraíso ha sido constante con la realización de evaluaciones de desempeño, que, aunque no han sido directamente al programa K008 Carreteras, han sido a programas presupuestarios de importancia para el municipio y a los recursos de los Fondos Federales. En este sentido, un aspecto a trabajar es en la atención a las recomendaciones derivadas de dichas evaluaciones, se elaboren los documentos requeridos y se publiquen en su sitio oficial de internet, como lo establece la norma.

Para el apartado, Cobertura y focalización, se obtuvo una valoración del 50%, ello porque, aunque se cuenta con elementos como los Lineamientos del FAIS y las Actas de Priorización de obra como mecanismos para identificar su población objetivo y la cobertura, al momento de la evaluación no se identificó una estrategia de cobertura documentada que permita llevar un control de la infraestructura que es atendida, identificando la población objetivo y atendida por el programa.

Ante el apartado de Operación, se obtuvo una valoración de 60.4%, con 29 puntos de los 48 posibles, ello se debe a que se cuenta con mecanismos claros en los que se identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes). Se cuenta con procesos establecidos para la solicitud de apoyos, selección, ejecución y entrega de las obras. Presentándose una oportunidad de mejora en este tema unificando y documentando en un proceso general el paso a paso que implica todo el proceso, que van desde la asignación del recurso, la

planeación, ejercicio, seguimiento y entrega de las obras o servicios otorgados por el municipio a la población.

Otra recomendación a atender, en pro de mejorar, es fortalecer el tema de Rendición de cuentas y transparencia, aunque se cuenta con información pública relevante y requerida por la normatividad hay ausencia de información específica acerca del programa; pues, no se encontró evidencia de la publicación de los principales resultados del programa, así como la información para monitorear su desempeño.

En el apartado de Medición de avances y resultados, la valoración fue de 40%, aunque se tienen indicadores para cada uno de los niveles de la MIR, no se puede hacer el cálculo de todos, dado que no se cuenta con los datos de todas las variables que permita obtener un resultado que brinde información para la toma de decisiones o para definir el logro en los resultados del programa. Por lo que se recomendó establecer mecanismos que les permita medir el logro del programa, desarrollando indicadores adecuados, pertinentes y que sean factibles de medir y disponer de la información requerida para su medición.

Por último, se tiene el apartado de Percepción de la población atendida, en el cual su valoración fue de 0 puntos, lo anterior obedece porque al momento de realizarse la evaluación no se contó con información y evidencias de si el municipio ha realizado algún estudio para conocer el grado de satisfacción o la percepción de la población beneficiaria de las obras que realiza el programa. Recomendándose el desarrollo de una estrategia que permita hacer un seguimiento a estas obras, conociendo la percepción y grado de satisfacción de la población beneficiaria, ya que a partir de esas opiniones pueden generarse estrategias focalizadas para atender las necesidades en la materia.

Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA)

FORTALEZAS

- ▶ El municipio logra gestionar recursos del FISE por \$14,384,261.74 que combinados con la asignación del FISM de \$55,018,106.18 da un total

de \$69,402,367.92 millones de pesos para obras enfocadas en atender las necesidades de la población en cuanto infraestructura.

- ▶ El programa K008 Carreteras cuenta con los elementos normativos y técnicos que justifican su creación y diseño del programa, evidenciando la importancia del problema y la relevancia de ser atendido.
- ▶ Los objetivos del Propósito y Fin del programa contribuyen al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles, y de los ODS de la Agenda 2030.
- ▶ Se cuenta con los instrumentos del árbol de problemas, objetivos y MIR, estos son el inicio para dar cumplimiento a lo requerido por la MML.
- ▶ El municipio de Paraíso Tabasco, ha sido constante y ha dado cumplimiento a la realización de evaluaciones externas, no sólo cumpliendo con la normatividad que lo requiere, sino, como una fortaleza para el municipio al contar con información pertinente para su planeación y ejercicio de sus facultades.
- ▶ Se cuenta con un proceso general, reflejado en un diagrama de flujo, en el que se ilustra el paso a paso para el desarrollo de las obras, aunque carece de algunos elementos, como el seguimiento y ejercicio.

Debilidades

- ▶ Se carece de una estrategia documentada que permita identificar los tipos de población potencial y objetivo, encontrando quienes presentan la problemática y son factibles de atención.
- ▶ No se recolecta información socioeconómica de los receptores, es decir la población atendida, de dichos servicios lo que no permite identificar o analizar los beneficios y cambios en la población a raíz de la atención de la problemática.
- ▶ Respecto al diseño de la MIR, esta no presenta las actividades necesarias para el desarrollo de los componentes, y aunque tienen relación causal se debe valorar si los bienes y servicios que busca ofrecer el programa son adecuados y son factibles de otorgar por el municipio considerando el PMD vigente.
- ▶ Aunque se cuenta con las fichas técnicas de los indicadores, éstas carecen de algunos elementos esenciales tales como la meta, línea

base, que son cruciales para hacer el análisis del desempeño del programa.

- ▶ Los supuestos presentados en la MIR, no son adecuados, no son un riesgo externo que enfrente el programa y que incida en el logro de sus objetivos.
- ▶ El programa K008 Carreteras, cuenta con la MIR y con el PMD, como instrumentos de planeación donde se identifican los objetivos propuestos, con sus respectivos indicadores, sin embargo, no se tiene el dato de las metas a alcanzar, lo que no permite tener un referente de la planeación a lograr.
- ▶ No se ha desarrollado los ASM, de las evaluaciones externas realizadas en años previos, los cuales deben ser atendidos a fin de contribuir a la mejora.
- ▶ Al momento de la evaluación no se identificó una estrategia de cobertura documentada que permita llevar un control de la infraestructura que es atendida, identificando la población objetivo y atendida por el programa.
- ▶ No se recolecta información de las características socioeconómicas de las personas que son beneficiarias y de los no beneficiarios con el objetivo de compararlos, los tipos y montos de apoyo otorgados y de cómo estos contribuyen a los objetivos.
- ▶ No se cuenta con la información para analizar cuál es el avance de los indicadores de la MIR del programa respecto de sus metas.
- ▶ No se cuenta con instrumentos que permita conocer para conocer el grado de satisfacción o la percepción de la población beneficiaria de las obras que realiza el programa.

Oportunidades

- ▶ Sinergia entre otras dependencias y niveles de gobierno, que operan programas con el mismo objeto y con los cuales se puede buscar convenios o gestionar recursos en pro de una infraestructura carretera adecuada.

Amenazas

- ▶ El crecimiento de la economía y la expansión urbana que está afrontando el municipio, hacen que se requiera contar con servicios de transporte y una infraestructura carretera cada vez más eficiente y confiables.

- ▶ El constante uso de la infraestructura carretera por parte del tráfico pesado principalmente por PEMEX hace que el deterioro de la infraestructura carretera sea más acelerado.
- ▶ Dadas las limitaciones presupuestales que afectan y seguirán afectando al sector, será cada vez más importante establecer estrategias con los otros niveles de gobierno para garantizar las óptimas condiciones de la red carretera.

Recomendaciones

- ▶ Continuar con la inversión en obras de atención a las carencias de la población, acorde a los criterios normativos y focalizadas en la población de mayor rezago.
- ▶ Complementar el diagnóstico que se tiene del programa K008 Carreteras, con todos estos elementos normativos y técnicos. Es decir, con datos tales como georreferenciación de estas viabilidades, total de kilómetros, descripción de las condiciones en las que se encuentran, cuantificación y características de la población que habita en la zona, características socioeconómicas, etc. Todos estos datos le darán mayor relevancia al documento y por ende a la atención del problema.
- ▶ Se recomienda continuar con la visión de vinculación a una política pública superior identificando puntualmente aquellos relacionados con la infraestructura caminera y el desarrollo de su población.
- ▶ Se recomienda replantear dichos instrumentos (árboles y MIR) para que estén alineados, es decir que coincida efectos con fin, problema central con propósito, causas con componentes y subcausas con actividades.

También considerar los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal vigente, y por otra parte considerar cuales son los bienes y servicios que se deben brindar para contar con una infraestructura carretera en óptimas condiciones en el municipio, considerando presupuestos, costos, facultades del municipio, etc

- ▶ Continuar con este ejercicio de cumplir con el desarrollo de las evaluaciones de desempeño en pro de mejora y de contar con información relevante y puntual para la toma de decisiones.

- ▶ Se recomienda se reestructure y se documente el proceso general que se tiene para el cumplimiento del programa y se incluya cada uno de los aspectos, que van desde la asignación del recurso, la planeación, ejercicio, seguimiento y entrega de las obras o servicios otorgados por el municipio a la población.
- ▶ Se recomienda identificar y plasmar los tipos de población potencial y objetivo dentro de los documentos del programa, es decir en su diagnóstico, incluyendo características socioeconómicas de dicha población.
- ▶ Se recomienda, para la población atendida identificarlas y plasmarla dentro de los documentos oficiales del programa y sistematizarlo.
- ▶ Ante la MIR se recomienda:
 - Replantear los componentes según los objetivos que se tengan en cuanto al tema y por otra parte considerar cuales son los bienes y servicios que se deben brindar para contar con una infraestructura carretera en óptimas condiciones en el municipio, considerando presupuestos, costos, facultades del municipio, etc.
 - Identificar las actividades necesarias y las requeridas para el logro de cada componente.
 - Una vez se haga este proceso se deben desarrollar los indicadores para cada nivel, considerando la disponibilidad de la información para cada una de las variables y que estos sean factibles.
- ▶ Una vez reestructurada la MIR y sus indicadores, desarrollar las fichas técnicas de los indicadores con todos los elementos requeridos, en especial la meta y línea base datos esenciales para poder analizar el logro del programa.
- ▶ Una vez se tengan todos los niveles de la MIR y sus indicadores estructurados desarrollar los supuestos a cada nivel, como los riesgos que enfrenta y que está más allá del control directo de la gerencia del programa.
- ▶ Se recomienda para los ejercicios siguientes contar con todos estos datos y plasmarlos en un plan estratégico que derive en planes de trabajo anuales con metas definidas para el logro de los objetivos del programa.
- ▶ Se recomienda atender las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas realizadas anteriormente y de esta evaluación,

desarrollando los ASM y elaborando y publicando en su sitio oficial de internet los documentos requeridos por la norma.

- ▶ Desarrollar y documentar una estrategia de cobertura para atención de las necesidades en infraestructura carretera, identificando a la población objetivo o área de enfoque que presenta dicha problemática, que sea congruente con el diseño y diagnóstico del programa K008 Carreteras, es decir, al ser un programa de infraestructura una vez identificadas las carreteras o tramos responsabilidad del municipio, que es el censo que ya se tiene, complementarlo y mantenerlo actualizado con el estado de dicha carretera o camino y definir criterios para su atención, que consideren por ejemplo la normatividad, la población, demandas plasmadas en las actas de priorización de obra, el nivel del deterioro de la vía, la importancia para el desplazamiento, importancia por su interés económico o turístico, etc.
- ▶ Recolectar información de las características socioeconómicas de la población, los tipos de apoyo otorgados y su contribución, se integre y sistematice en una base de datos.
- ▶ La principal recomendación para que se pueda medir el avance o logro de los objetivos propuestos por medio de los indicadores, primero es reestructurar la MIR según los bienes finales que entrega el programa y establecer indicadores para medir los resultados con sus respectivas líneas bases y metas.
Tener presente que al establecer la meta se debe considerar que sea factible de alcanzar y, por lo tanto, ser realista respecto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran y que puede disponer o gestionar la administración municipal.
- ▶ Desarrollar una estrategia que permita hacer un seguimiento a estas obras, conociendo la percepción y grado de satisfacción de la población beneficiaria, ya que a partir de esas opiniones pueden generarse estrategias focalizadas para atender las necesidades en la materia.
- ▶ Gestionar apoyos, recursos, convenios, a nivel estatal y con el mismo PEMEX que permitan mejorar la infraestructura carretera del municipio, que cuentan con las características adecuadas para la movilidad del transporte petrolero y que conlleve a un mejor bienestar tanto de los habitantes del municipio como del personal foráneo.

- ▶ Considerar una estrategia que permita identificar cuál será la infraestructura carretera de mayor frecuencia de uso y establecer planes de mantenimiento constante.
- ▶ Gestionar algún tipo de convenio o recursos, por parte de PEMEX, que permitan dar mantenimiento a las carreteras que usan con mayor frecuencia.
- ▶ Diseñar e instrumentar mecanismos financieros de obras carreteras que, con la participación de los diferentes niveles de gobierno, permitan aumentar los montos disponibles para inversión en red de carreteras.

Nombre de la evaluación:

Evaluación de consistencia y resultados del programa presupuestario K008 carreteras operado con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2021 .

Fecha de inicio de la evaluación:

13 de julio de 2022

Fecha de término de la evaluación:

9 de agosto de 2022

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección de Obras Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales

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

Dirección de Programación y Presupuesto

Principales colaboradores:

Lic. Ana Luisa Castellanos Hernández

Lic. Diego Marquez Javier

Ing. Alejandro Ramón Lara

Arq. Pedro German Morales Romero

Lic. Moisés Ángel López Domínguez

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Carlos Antonio Pozos Valdéz

Erika I. Barrero Contreras