



EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA
PRESUPUESTARIO “K008 CARRETERAS” DEL FONDO DE
INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL (FISM) PARA EL
EJERCICIO FISCAL 2021

JALAPA, TABASCO 2022



Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Nombre de la evaluación:

Evaluación de diseño del programa presupuestario K008 Carreteras del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del ejercicio fiscal 2021, Jalapa Tabasco.

Fecha de inicio de la evaluación:

30 de agosto de 2022

Fecha de término de la evaluación:

27 de septiembre de 2022

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Dirección de Programación

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

Luis Enrique Pérez Alvarado

Principales colaboradores:

Luis Enrique Pérez Alvarado

Denis Pérez Sarracino

Edgar Pérez Herrera

Luis Alfredo Guillen Calderón

Instancia Evaluadora:

Gold Diamond Consulting S.C.

Coordinador de la evaluación:

Dr. Ernesto Alvarado

Colaborador:

Carlos Luis Alvarado Chavez

Contenido

Introducción	5
Metodología de la Evaluación	9
1. Análisis de la distribución de la inversión del Fondo de infraestructura Social Municipal (FISM)	10
1.1. Análisis sobre el destino y uso de los recursos del FISM	10
1.1.1. Destino de los recursos del FISM	12
1.1.2. Uso de los recursos del FISM	14
2. Análisis del Programa “K008 Carreteras”	17
2.1. Justificación de la Creación y del Diseño del Programa	18
2.2. Contribución a las Metas y Objetivos Nacionales	19
2.3. Población Potencial, Objetivo y Mecanismos de Elegibilidad	22
2.4. Padrón de Beneficiarios y Mecanismos de Atención.....	24
2.5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).....	25
2.5.1. Lógica Vertical	28
2.5.2. Lógica Horizontal	29
2.6. Presupuesto y Rendición de Cuentas.....	31
2.7. Complementariedades y Coincidencias con Otros Programas Federales	33
3. Conclusiones	34
4. Análisis FODA y Recomendaciones	39
Fuentes de Consulta	42



Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Índice de Cuadros

CUADROS	PÁGINA
Cuadro 1. Presupuesto FISM 2021, Jalapa, Tabasco	10
Cuadro 2. Monto Ejercido del FISM por programa Presupuestal	11
Cuadro 3. Presupuesto ejercido por tipo de localidad en el municipio de Jalapa, Tabasco	11
Cuadros 4. Obras por Grado de Rezago Social, Jalapa, Tabasco, 2021	12
Cuadros 5. Obras ejercidas por criterio de prioridad Jalapa, Tabasco	13
Cuadros 6. Obras ejercidas por monto tipo de contribución a la pobreza Jalapa, Tabasco	15
Cuadro 7. Valoración CONEVAL	18
Cuadro 8. Tipos de población	22
Cuadro 9. Matriz de Indicadores para Resultados K008 Carreteras	25

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Evaluación de Consistencia y Resultados en Materia de Diseño del programa presupuestarios “K008 Carreteras” del FISM del ejercicio fiscal 2021, Jalapa, Tabasco.

Introducción

Como miembro de la OCDE, México ha impulsado la Gestión para Resultados, modelo en el **que la evaluación es esencial**; por lo que a partir del año 2008 se han realizado diversas reformas desde la Constitución Política Mexicana, las constituciones estatales y diversas leyes en todos los niveles de gobierno.

La evaluación es una obligación consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 134) señalando: “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 satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

De la misma forma, es una obligación plasmada en diversas leyes, la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en los artículos 53, 54, 79, y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en sus artículos 27, 78, 85, 110 y 111. Con respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, por incumplir con algunas normas, hay un conjunto de leyes que detallan las sanciones, que van desde las administrativas hasta las penales.

Por su parte, a nivel Estatal, el artículo 76 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco y en los artículos 73, 80 y 81 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios se establece el compromiso de implantar mecanismos de seguimiento y evaluación, mediante el análisis sistemático, referente a los programas y acciones emprendidas por el Estado; a fin de determinar su pertinencia, eficacia, eficiencia, calidad, resultado, impacto y sostenibilidad.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Sobre la Evaluación

En conformidad a la Ley General de Contabilidad Gubernamental en su Artículo 79, menciona:

Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su **programa anual de evaluaciones**, así como las metodologías e indicadores de desempeño [...]

Por otra parte, realizar una **evaluación externa anualmente** conforme lo estipula la LGCG, LFPRH y las disposiciones del CONAC, de acuerdo a los lineamientos del CONEVAL.

Respecto a la difusión **de los resultados de las evaluaciones**, los entes públicos deberán publicar las evaluaciones realizadas en sus respectivas páginas de Internet a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las mismas.

Para el seguimiento de los resultados de las evaluaciones se establecen los Mecanismos para el seguimiento a los **Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)**.

Tipos de Evaluación Conforme a Los Lineamientos para la Evaluación de Programas Presupuestarios y Políticas Públicas del Estado de Tabasco:

De acuerdo al artículo 9 de dichos Lineamientos, señala los siguientes tipos de evaluación:

I. Evaluación de programas estatales y municipales:

- A. Evaluación complementaria
- B. Evaluación de consistencia y Resultado
- C. **Evaluación de Diseño**
- D. Evaluación específica
- E. Evaluación específica de desempeño
- F. Evaluación de impacto
- G. Evaluación de procesos

II. Evaluaciones estratégica

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Este tipo de **Evaluación de Diseño** conforme lo señala los **Lineamientos para la evaluación de programas presupuestarios y políticas públicas del Estado de Tabasco**, menciona que: “Es un instrumento dirigido a los programas de nueva creación o que han sido objeto de cambios sustanciales en su estructura, de preferencia debe ser aplicada durante el primer año de implementación de un Programa. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema o potencialización de la fortaleza que le dio origen, esta evaluación se realizará con base en el Modelo de Términos de Referencia establecido por el CONEVAL”.

Bajo este contexto legal, el municipio de Jalapa, estableció en el Programa Anual de Evaluación 2022 realizar una Evaluación de Diseño del Programa Presupuestario “K008 Carreteras” para el ejercicio fiscal 2021 que operó con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

De acuerdo al Modelo de Términos de Referencia del CONEVAL; contendrá los siguientes apartados:

1. Justificación de la creación y del diseño del programa
2. Contribución a las metas y objetivos nacionales
3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad
4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención
5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)
6. Presupuesto y rendición de cuentas
7. Complementariedades y coincidencias con otros programas federales y/ o acciones de desarrollo social

En ese sentido, los objetivos señalados para esta evaluación son:

Objetivo General:

Evaluar el diseño del Programa “K008 Carreteras” para el ejercicio 2021, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados.

Objetivos Específicos:

1. Analizar la justificación de la creación y diseño del programa;
2. Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional;
3. Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención;



Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

4. Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos;
5. Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable;
6. Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e
7. Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas Federales, Estatales y/o municipales.

Así, el presente documento se compone de los siguientes apartados:

Primero se tiene la “Metodología de la evaluación”, donde se describe el procedimiento empleado; seguido del capítulo “Análisis de la inversión de los recursos del FISM”, donde se analiza el uso y destino del recurso de dicho Fondo; continuando con el capítulo “Análisis del Programa K008 Carretera”, se analiza la consistencia y resultados del programa, que permitan proveer información que retroalimente y permita mejorar su diseño y gestión ; en el siguiente apartado se establecen las principales “Conclusiones” y, por último, el “Análisis FODA y Recomendaciones”, estableciendo las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en la ejecución del programa, así como las principales Recomendaciones derivadas del resultado de la evaluación.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Metodología de la Evaluación

La evaluación del programa se realizó conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, apartado I, de *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; adicionalmente, estos recursos federales *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; así como en las demás disposiciones aplicables, como son los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL.*

Bajo este contexto se llevará a cabo un análisis en 2 partes;

- 1. Análisis de Gabinete:** con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, así como información adicional que la institución evaluadora considere necesaria para justificar su análisis:
 - Registros administrativos,
 - Diagnósticos previos,
 - Normatividad aplicable,
 - Matriz de Indicadores para Resultados,
 - Bases de datos con estadísticas del programa y sus indicadores,
 - Documentación y estadísticas públicas.

- 2. Reunión de presentación de los principales hallazgos y resultados de la evaluación:** Una vez se tenga un preliminar de la evaluación se realizará una reunión con los responsables, con el objeto de presentarles los resultados y un análisis de Fortalezas, Debilidades, Amenazas y Oportunidades (FODA).

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

1. Análisis de la distribución de la inversión del Fondo de infraestructura Social Municipal (FISM)

Esta sección se caracteriza por identificar si las obras fueron programadas en las localidades prioritarias, de acuerdo con los criterios establecidos por los lineamientos del FAIS (ZAP urbana, los dos grados mayores de rezago social, localidades identificadas con población en pobreza extrema). Además, identifica si el tipo de obras realizadas inciden de manera directa o complementaria sobre los factores que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las personas con mayor desventaja social.

1.1. Análisis sobre el destino y uso de los recursos del FISM

De acuerdo al Formato de Obras 2021, proporcionado por el municipio, el presupuesto aprobado por concepto de FISM para este ejercicio fiscal 2021 fue de \$33,918,494.47

Cuadro 1. Presupuesto FISM ejercicio fiscal 2021, Jalapa, Tabasco	
Momento Contable	Presupuesto
Presupuesto Aprobado	\$ 33,918,494.47
Modificado al Periodo	\$ 30,057,362.65
Comprometido	\$ 30,057,362.65
Devengado	\$ 30,057,362.65
Ejercido	\$ 30,057,362.65
Pagado	\$ 30,057,362.65
Fuente: Elaboración propia con base en el formato de obras Jalapa, Tabasco, 2022	

Sin embargo, se tuvo una modificación presupuestal y, por tanto, una disminución del 13%, esto significó una disminución de 3.8 millones de pesos. Del monto modificado (\$30,057,362.65) se comprometió, devengó, ejerció y pagó en su totalidad durante el ejercicio fiscal en cuestión. Lo anterior muestra el compromiso del municipio por el ejercicio de los recursos asignados en obras de contribuyen a mejorar el bienestar de sus habitantes y, con ello, reducir tanto las carencias tanto en sus viviendas, como en sus localidades donde desarrollan diversas actividades.

Este recurso fue utilizado para financiar obras de siete programas presupuestales, a saber:

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Cuadro 2. Monto Ejercido del FISM por programa Presupuestal		
Clave Programa Presupuestario	Monto Asignado	%
K008	\$ 19,874,822.48	66.1
K005	\$ 4,585,943.99	15.3
E058	\$ 2,041,201.03	6.8
K003	\$ 1,386,971.96	4.6
K002	\$ 1,197,817.46	4.0
K037	\$ 874,389.14	2.9
K004	\$ 96,216.59	0.3
Total	\$ 30,057,362.65	100
Fuente: Elaboración propia con base en el formato de obras Jalapa, Tabasco, 2022		

El 66.1% del presupuesto del FISM se destinó al programa K008 Carreteras, seguido del programa K005 Urbanización. Estos dos programas representaron el 81.4% del total de los recursos del FISM. Por tal, se puede inferir que el municipio de Jalapa le dio prioridad al mejoramiento de la infraestructura vial.

Del presupuesto para 2021, se programó atender a 44 localidades del municipio, casi todas las localidades atendidas fueron rurales, y sólo 1 localidad es urbana.

Cuadro 3. Presupuesto ejercido por tipo de localidad en el municipio de Jalapa, Tabasco				
Tipo de localidad	Número de Localidades	Número de Obras	Presupuesto	%
Rural	43	69	\$22,742,072.01	75.7
Urbano (Jalapa)	1	10	\$7,315,290.64	24.3
Total	44	79	\$30,057,362.65	100
Fuente: Elaboración propia con base en el formato de obras Jalapa, Tabasco, 2022				

Se tiene que el 75.7% (22.7 millones) del presupuesto se destinó a obras de Alumbrado público, Caminos y/o carreteras, Caminos rurales, Parques Públicos, Pozo profundo de agua potable, Red o sistema de agua potable en **localidades rurales**, mientras que el restante 24.3% (7.3 millones) fue para

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

obras de Alumbrado público, Drenaje sanitario, Electrificación, Guarniciones y banquetas, Parques Públicos, Pavimentación en la **única localidad urbana** del Municipio.

El municipio de Jalapa cuenta con 3 Grados de Rezago Social (GRS), recordando que uno de los criterios para la inversión del FISM es atender a la población concentrada en los 2 mayores GRS, población en situación de pobreza extrema o bien identificada mediante CUIS; el municipio no tiene restricción de inversión alguna.

Cuadros 4. Obras por Grado de Rezago Social, Jalapa, Tabasco, 2021			
Grado de Rezago Social	Número de obras	Monto	%
Medio	1	\$ 352,665.16	1.2
Bajo	24	\$ 10,514,186.71	35
Muy bajo	54	\$ 19,190,510.78	63.8
Total	79	\$ 30,057,362.65	100
Fuente: Elaboración propia con base en el formato de obras Jalapa, Tabasco, 2022.			

Para este ejercicio fiscal, la mayor parte de la inversión se realizó en localidades con Grado de Rezago Social Muy Bajo, para este caso, se cuenta con actas de priorización de obras, con las cuales se justifica la inversión en localidades con Muy Bajo nivel de marginación.

Así, dado el contexto de la inversión de los recursos del FISM, se llevará a cabo el análisis en cuanto al Destino y Uso de los recursos del Fondo.

1.1.1. Destino de los recursos del FISM

Los lineamientos generales para la operación del FAIS especifican en el numeral 2.3 el tipo de localidades prioritarias para invertir los recursos del fondo. A su vez, el numeral 2.2 establece al Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social como instrumento de planeación que enumera las localidades con mayores carencias de acuerdo con la medición de pobreza multidimensional y rezago social (DOF, 2021).

En el siguiente cuadro se muestra el desglose de la inversión en función de los criterios establecidos en los lineamientos de operación del FAIS.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Cuadros 5. Obras ejercidas por criterio de prioridad Jalapa, Tabasco			
Criterio	Número de obras	Monto	%
2 Mayores Grados de Rezago Social (Medio y Bajo)	25	\$10,866,851.87	36.2
Actas de Priorización	43	\$11,346,862.18	37.8
ZAP	10	\$7,315,290.64	24.3
Por Obra de Incidencia Directa	1	\$528,357.96	1.8
Total general	79	\$30,057,362.65	100
Fuente: Elaboración propia con base en el formato de obras Jalapa, Tabasco, 2021.			

Como se puede observar en el cuadro anterior, \$10.8 millones de pesos se destinaron en las localidades **con los dos mayores grados de rezago social**, \$11.3 millones de pesos se destinaron en localidades con Actas de Priorización de Obras, 7.3 millones en Zonas de Atención Prioritarias y una 1 obra por obra de incidencia directa por 0.5 millones.

De esta forma, la inversión pertinente en el destino, entendida como el porcentaje de la inversión realizada en las localidades prioritarias según los lineamientos, equivale a:

$$PIPT = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$29,529,004.69}{\$30,057,362.65} \times 100 = 98.2\%$$

Donde:

PIPT = **P**orcentaje de **I**nversión **P**ertinente por **T**erritorio.

IPD = **I**nversión **P**ertinente en el **D**estino.

TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **F**ISM en el municipio.

El resultado de la inversión pertinente territorial establece que el 98.2% del presupuesto total del FISM se destinó pertinentemente, mientras que el restante 1.8% se destinó a una obra que no se encuentra dentro de los criterios de priorización, no obstante, no deja de tener importancia dado que es una obra de rehabilitación de Red de Agua Potable.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Por otra parte, en los Lineamientos se especifica que “deberá invertirse en la ZAP urbana por lo menos una proporción de los recursos del FISM” igual al PIZU, como se indica en el numeral 2.3, apartado B, inciso II, por tal el PIZU para Jalapa es:

$$PIZU = \left(\frac{PZU}{PPM}\right)^2 \times 100 = \left(\frac{5,001}{18,573}\right)^2 \times 100 = 26.6\%$$

Donde:

PIZU = **P**orcentaje a Invertir en **Z**AP **U**rbana

PZU = **P**oblación en **Z**AP **U**rbana.

PPM = **P**oblación en **P**obreza en el **M**unicipio.

Es decir, esta es la proporción que debería invertirse en las ZAP urbanas del municipio, por lo que para evaluar dicha regla, se debe calcular el porcentaje de inversión ejercida en las ZAP:

$$PIrZU = \frac{IZU}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$7,315,290.64}{\$30,057,362.65} = 24.3\%$$

Donde:

PIrZU = **P**orcentaje de **I**nversión en **Z**AP **U**rbanas.

IZU = **I**nversión en **Z**AP **U**rbana.

TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **F**ISM en el municipio.

Lo anterior significa que la inversión ejercida en el municipio fue menor a lo establecido en los Lineamientos para la Operación del FAIS, en cuanto al territorio en 2.3 puntos porcentuales.

1.1.2. Uso de los recursos del FISM

En los distintos niveles, los gobiernos deben utilizar los recursos del FAIS para la realización de obras y acciones que atiendan, prioritariamente, las carencias y rezagos sociales identificados en el Informe Anual, así como a la población que habita en las zonas señaladas en el apartado 2.1 de los Lineamientos.

Uno de los cambios en los Lineamientos para la Operación del FAIS para el ejercicio Fiscal 2021 es la eliminación de las reglas en cuanto al uso de la inversión de acuerdo con el tipo de proyecto, ya sea en obras de incidencia directa o complementaría; es decir anteriormente se mencionaba que se podía

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

invertir por lo menos el 40% en obras catalogadas de incidencia directa y como máximo el 60% en obras de incidencia complementaria para la reducción de la pobreza. Al respecto, solo se puede clasificar las obras de acuerdo al Catalogo de Obras del FAIS.

En este sentido, en el municipio de Jalapa, la inversión ejercida para 2021, fueron en 8 obras que inciden directamente en la pobreza y 71 que lo hacen de manera complementaria.

En el cuadro siguiente se muestran las obras según su tipo de contribución, clasificación, sub clasificación de proyecto y monto ejercido de inversión por obra:

Cuadros 6. Obras ejercidas por monto tipo de contribución a la pobreza Jalapa, Tabasco						
Tipo de contribución	Clasificación	Sub clasificación	Número de obras	Presupuesto	% de presupuesto	
Complementario	Otros proyectos	Caminos / carreteras	25	\$19,706,173.8	65.6	
		Caminos rurales	1	\$168,648.7	0.6	
		Total Otros proyectos	26	\$19,874,822.5	66.1	
	Urbanización	Alumbrado público	30	\$2,041,201.0	6.8	
		Guarniciones y banquetas	1	\$1,878,322.1	6.2	
		Pavimentación	1	\$2,707,621.9	9.0	
		Parques Públicos	13	\$874,389.1	2.9	
		Total Urbanización	45	\$7,501,534.2	25.0	
	Subtotal Complementario			71	\$27,376,356.6	91.1
	Directo	Agua y saneamiento	Drenaje sanitario	1	\$1,386,972.0	4.6
Pozo profundo de agua potable			2	\$354,496.1	1.2	
Red o sistema de agua potable			4	\$843,321.3	2.8	
Total Agua y saneamiento			7	\$2,584,789.4	8.6	
Otros proyectos		Electrificación	1	\$96,216.6	0.3	
Subtotal Directo			8	\$2,681,006.0	8.9	
Total general			79	\$30,057,362.7	100.0	

Fuente: Elaboración propia con base en el formato de obras Jalapa, Tabasco, 2021.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

La inversión destinada en **obras de incidencia complementaria** en la reducción de la pobreza, el municipio ejerció un total de 27,376,356.6 millones pesos en la ejecución de 71 obras.

Para medir el porcentaje de inversión en obras de incidencia complementaria tenemos que:

$$PIC = \frac{IPC}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$27,376,356.64}{\$30,057,362.70} * 100 = 91.1\%$$

Donde:

PIC = **P**orcentaje de inversión en proyectos de incidencia **C**omplementaria.

IPC = **I**nversión en **P**royectos de incidencia **C**omplementaria.

TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el municipio.

Para el caso de las obras de incidencia Directa, el municipio ejerció un total de 2,681,006.00 millones de pesos en la ejecución de 8 obras de incidencia directa en la pobreza. Para medir el porcentaje de inversión en obras directas tenemos que:

$$PID = \frac{IPD}{TIFISM} \times 100 = \frac{\$2,681,006.00}{\$30,057,362.70} * 100 = 8.9\%$$

Donde:

PID = **P**orcentaje de inversión en proyectos de incidencia **D**irecta.

IPD = **I**nversión en **P**royectos de incidencia **D**irecta.

TIFISM = **T**otal de la **I**nversión del **FISM** en el municipio.

Los recursos del FISM ejercidos en obras de incidencia directa en 2021, fueron del 8.9%.

Se puede concluir que se tuvo una correcta focalización en cuanto al uso de los recursos del FAIS, que si bien, no se cuenta con parámetros de referencia, es decir, montos mínimos y máximos de inversión por tipo de contribución de la obra, se tiene que estas fueron realizadas conforme a lo establecido en el Catálogo de Obras, establecido en los Lineamientos para la operación del FAIS.

Si bien no se tienen parámetros de uso, se puede utilizar como punto de referencia el destino de los recursos del FAIS, para ello un punto a favor del municipio es la inversión en las localidades identificadas con los dos mayores grados de rezago social (Medio y Bajo) y si bien se tuvo inversión en localidades no prioritarias dado su grado de marginación (Muy Bajo), estos contaban con Actas de Priorización de Obras.

2. Análisis del Programa “K008 Carreteras”

El programa “K008 Carreteras” tiene como objetivo “Contribuir para mejorar la conectividad de las comunidades del municipio y su población a través de construir, rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos y puentes”. La dependencia encargada de ello es la Dirección De Obras Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales del Municipio de Jalapa, dicho programa inició operaciones en el ejercicio fiscal 2021, de acuerdo a lo reportado por el Municipio.

La principal necesidad que se pretende atender, según lo señalado por el Municipio, es “Ampliar y mejorar los caminos y puentes del municipio, considerando una perspectiva de mediano plazo y los proyectos de conectividad nacionales, estatales en coordinación con los recursos de los 3 órdenes de gobierno”. A su vez, este problema tiene vinculación directa con el Plan Municipal de Desarrollo.

Respecto a la población objetivo, según lo reportado por el Municipio, corresponde a todos los habitantes del municipio de Jalapa; aunado a ello, se cuenta con actas de priorización, en las cuales se establecen las obras para carreteras como uno de los temas centrales a tratar.

Con respecto al presupuesto ejercido por concepto del FISM para el ejercicio fiscal 2021, el Municipio recibió \$30,057,362.65, de los cuales se destinaron \$19,874,822.48 para la ejecución del programa “K008 Carreteras”.

En relación a la cédula proporcionada por el municipio de Jalapa para el análisis del programa, se revisó conforme a la metodología de CONEVAL. El resultado fue de un cumplimiento del **73%**, al obtener **70 puntos de los posibles 96**, como se observa en el cuadro siguiente:

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Cuadro 7. 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	4	100
Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad	20	16	80
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	8	6	75
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	40	23	58
Presupuesto y rendición de cuentas	12	10	83
Complementariedades y coincidencias con otros programas federales	No procede valoración cuantitativa		
TOTAL	96	70	73

A continuación, se detalla cada uno de los apartados.

2.1. Justificación de la Creación y del Diseño del Programa

El análisis de la justificación y del diseño del programa es un elemento de relevancia para su creación y diseño, mismo que justifica la intervención del municipio con uso de sus facultades para realizar un programa determinado.

Para ello, el municipio refiere el árbol de problemas del programa; en el cual se identifica la problemática principal. Si bien el municipio no refiere documentos normativos o diagnósticos con los cuales sustentar el problema o necesidad prioritaria que busca atender el programa, es importante resaltar que el Árbol del problema se utiliza para identificar la naturaleza y contexto de la problemática que se pretende resolver mediante una estrategia, programa, proyecto, etcétera. En su desarrollo se identifican tanto las causas, que originan el problema, como los efectos directos e indirectos que ocasiona en el mediano y largo plazo; además de ser una herramienta metodológica que apoyan la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (CONEVAL, 2013).

Aunado a ello el municipio cuenta con Actas de Priorización de Obras que sirven para llevar a cabo planeación municipal y determinar las prioridades de acuerdo a la consulta ciudadana. Además, se



Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

puede encontrar el sustento en documentos normativos, los cuales se alinean a políticas públicas de orden superior, tales como el Plan Municipal de Desarrollo.

Otro tema relevante para justificar la creación del programa, es que está financiado con recursos del ramo 33 (Fondo de Infraestructura Social Municipal), el cual tiene como objetivo financiar obras y acciones sociales que beneficien directamente a la población en rezago social y pobreza extrema en los rubros programáticos definidos por la Ley de Coordinación Fiscal; como lo son: Agua Potable, Alcantarillado, Drenaje y letrinas, urbanización, electrificación, infraestructura básica educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales.

Para el ejercicio fiscal 2021 el municipio de Jalapa recibió por concepto del FISM \$30,057,362.65, de los cuales se destinaron \$19,874,822.48 para la construcción y mantenimiento de la red de caminos en el municipio.

2.2. Contribución a las Metas y Objetivos Nacionales

Para fines de este apartado, se tiene que el **propósito** del programa “K008 Carreteras” es **“ampliar y mejorar los caminos y puentes del municipio, considerando una perspectiva de mediano plazo y los proyectos de conectividad nacionales, estatales en coordinación con los recursos de los 3 órdenes de gobierno”**. Derivado de ello, el municipio, a través de la Cédula para la evaluación de Diseño, señala que el programa está vinculado al Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 y el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024.

Lo anterior, se expresa específicamente en el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 en el objetivo 4.1 “Gestionar el territorio municipal con un enfoque de modernidad y sustentabilidad que permita al municipio un crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos y se factor para detonar el crecimiento económico municipal”, con la estrategia 4.1.2 “Impulsar la conectividad de las zonas urbanas e interurbanas con una visión colectiva, sustentable y descentralización de servicios que privilegie la participación ciudadana”.

Por otra parte, en la cédula para la evaluación de diseño, el municipio refiere que en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, se tiene vinculación directa con el eje 6 “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”, en el Objetivo 6.3.3.7 “Ejecutar acciones de infraestructura carretera que incentiven el crecimiento y desarrollo de los sectores económicos del estado”, en su estrategia 6.3.3.7.1 “Implementar mecanismos de colaboración con el sector privado, que coadyuven en la ejecución de

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

proyectos carreteros de impacto regional e intermunicipal, para brindar mayores oportunidades de bienestar social y económico a la población del estado de Tabasco”.

Cabe mencionar que en el Eje Rector 3 “Desarrollo Económico”, también hay una vinculación directa en la línea de acción 3.7.3.4.2.2. “Contar con proyectos ejecutivos para mejorar, ampliar y modernizar la infraestructura carretera en beneficio de los ciudadanos” de la estrategia 3.7.3.4.2. “Mejorar la red carretera para **impulsar una mayor competitividad y conectividad en el estado**” ambas pertenecientes al objetivo 3.7.3.4. “Modernizar las vías de comunicación para impulsar el crecimiento económico y social”.

Es importante destacar que, dentro de los Programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2021, existe vinculo con el Programa Sectorial de Movilidad Sostenible en la línea de acción 3.11.8.4.1.2. “Emitir lineamientos para **modernizar y mantener a la red carretera estatal**, con el propósito de ofrecer mayor seguridad y accesibilidad a la población Tabasqueña, y así contribuir a la integración de las distintas regiones y municipios del estado”, que pertenece a la estrategia 3.11.8.4.1. “**Coordinar** con otras dependencias **los planes y proyectos relativos a las obras de la red carretera del Estado**, así como de la infraestructura en comunicaciones en la jurisdicción local”, del objetivo 3.11.8.4. “Eleva la calidad y seguridad de la red carretera del estado, mediante la modernización y adecuación de su diseño y sus especificaciones”.

Además, se encontró vinculación con el Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2019-2024 en la línea de acción 6.12.8.7.1.1. “Realizar acuerdos con instancias federales, estatales, municipales e iniciativa privada, para la elaboración de **proyectos, estudios** de pre factibilidad y **costo beneficio** de la **infraestructura carretera**” de la estrategia 6.12.8.7.1. “**Impulsar** la realización de proyectos ejecutivos que nos permitan **ampliar y modernizar la red de caminos** y puentes en beneficio de la población” del objetivo 6.12.8.7. “Eleva el nivel de la infraestructura carretera de jurisdicción estatal que permita un mayor crecimiento social y económico, para el desarrollo”.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, en la cédula para la Evaluación de Diseño se hace referencia a que existe vinculación en el eje 3 de “Economía” en su objetivo de “Construcción de caminos rurales”. Sin embargo, en el documento principal no se cuenta con vinculación directa, ya que este apartado solo contempla a los estados de Oaxaca y Guerrero, no obstante, en el Anexo XVIII-Bis del mismo documento publicado el 30 de abril del 2019, hay vinculación directa en el Eje General de “**Desarrollo económico**” que tiene por objetivo “Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio”. Con la estrategia 3.6 “Desarrollar de manera transparente, una **red de comunicaciones y transportes** accesible, segura, eficiente, sostenible, **incluyente** y moderna, con **visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecte a todas las personas, facilite el traslado de bienes y servicios**, y que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional”. Con la línea de acción 3.6.1 “Contar con una red carretera segura y eficiente que conecte centros de población, puertos, aeropuertos, centros logísticos y de intercambio modal, conservando su valor patrimonial”; y la línea de acción 3.6.3 “Desarrollar una infraestructura de transporte accesible, con enfoque multimodal (ferroviario, aeroportuario, transporte marítimo, transporte masivo), sostenible, a costos competitivos y accesibles que amplíe la cobertura del transporte nacional y regional”.

Por último, en cuanto a la vinculación con la agenda 2030 es importante señalar que no se cuenta con una vinculación específica para el tema de caminos y puentes. Sin embargo, en el objetivo 9 “Industria, innovación e infraestructura”, en la meta 9.1 “**Desarrollar infraestructuras** fiables, sostenibles, Resiliente y de calidad, incluidas infraestructuras **regionales** y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos” refiere a la importancia del desarrollo de infraestructura para el bienestar humano.

Dada esta información se puede concluir, que el propósito del programa se vincula de forma directa con objetivos de política pública de orden superior (municipal, estatal, sectorial y nacional), ya que se busca, a través de diversos proyectos de inversión, modernizar y mantener en las mejores condiciones la infraestructura de caminos y puentes del municipio de Jalapa.

Mientras que para el Objetivo del **Fin** “Contribuir para mejorar la conectividad de las comunidades del municipio y su población a través de construir, rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos y puentes” se encuentra la vinculación con las líneas de acción, estrategias y objetivos de los tres niveles de gobierno.

Por tal motivo, se puede afirmar que el propósito y fin del programa K008, presenta vinculación y contribución directa con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo; y a la vez, corresponden con metas estatales, teniendo objetivos y metas en común.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

2.3. Población Potencial, Objetivo y Mecanismos de Elegibilidad

Este apartado tiene como objetivo identificar si el municipio tiene definida la población potencial, objetivo y atendida, y mecanismos para identificarla; información sobre la demanda total de apoyo y sus características; su estrategia de cobertura y los procedimientos para la selección de beneficiarios.

Es importante alinearse a los conceptos están previamente definidos en los mismos Términos de Referencia (TdR) de CONEVAL; se entenderá entonces por

- **Población potencial** a la **población total** que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
- **Población objetivo** a la **población que el programa tiene planeado o programado atender** para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
- **Población atendida** a la **población beneficiada** por el programa en un ejercicio fiscal.

El Consejo Nacional de Evaluación también establece que las poblaciones potencial y objetivo deben estar definidas en un documento oficial y/o en el diagnóstico del problema, contar con unidad de medida, estar cuantificadas, tener una metodología para su cuantificación, que exista un plazo para su revisión y actualización (CONEVAL, 2017).

Para sustentarlos, el municipio presentó el anexo 1A “Población objetivo”, donde identificó y cuantificó su población potencial, objetivo y atendida así:

Cuadro 8. Tipos de población			
Tipos de población	Población potencial	Población objetivo	Población atendida
Urbana/Rural	37,749	11,756	11,756
Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el Ayuntamiento de Jalapa, Tabasco, 2022			



Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Este programa tiene como población potencial a toda la población del municipio y a cualquier persona que haga uso de la infraestructura carretera, ya que estas obras son de aprovechamiento en general para la intercomunicación entre localidades.

Para el caso de la población objetivo y atendida, se tienen que 11,756 habitantes son beneficiados directamente; ya que pertenecen a alguna de las veintidós localidades por las cuales atraviesa alguna de las obras ejecutadas.

Por otro lado, para determinar si se cuenta con alguna metodología para definir o estratificar a la población potencial y/u objetivo en el “anexo 1”, se pregunta la metodología utilizada para determinar la población Potencial, Objetivo y Atendida. Al respecto el municipio reporta el uso de Actas de Priorización de Obras, así como el Censo de Población y Vivienda de INEGI de 2020 para determinar la población por localidad atendida.

Por tanto, se puede concluir que el municipio identifica tanto a su población potencial, objetivo y atendida; además de contar con la metodología para elegir a la población atendida con mecanismos de participación ciudadana tales como las Actas de Priorización.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

2.4. Padrón de Beneficiarios y Mecanismos de Atención

El objetivo de este apartado es identificar si el municipio cuenta con un padrón de beneficiarios, mecanismos de atención y de entrega del apoyo.

Es importante señalar que la existencia de un padrón de beneficiarios 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 la Secretaria de Bienestar. 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”. Aunado a ello, los lineamientos tienen por objeto coordinar los padrones en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, con la finalidad de evitar duplicidades en la entrega de apoyos.

Si bien los padrones son obligatorios, estos se utilizan, principalmente, para programas sociales; donde el apoyo es de forma directa, por tal motivo y debido a que es una obra social y no individual, se toma en cuenta las Actas de Priorización de Obras.

Adicional a lo anterior, el municipio mencionó en la Cédula para la Evaluación de Diseño que “Para la selección de obras a ejecutar se toma en cuenta el levantamiento físico que la Dirección de Obras Públicas, Ordenamiento Territorial y Servicios Municipales, realiza en las diferentes zonas del municipio, tomando en cuenta la actas de priorización de obras, además que de manera trimestral se reporta a la SCHP reportar ejercicio, destino y resultados obtenidos con dichos recursos que son transferidos a los municipios, el cual se incluye información referente al tipo de obra, localidad, beneficiarios, fuente de financiamiento, tipo de obra, monto ejercido, evidencia fotográfica, entre otros”.

Aunado a ello, el municipio de Jalapa declaró en el “anexo 2” que no se cuenta con un manual para el registro de usuarios o beneficiarios. Al respecto, se recomienda el uso de las Actas de entrega-recepción de obras, si bien no se establecen beneficiarios específicos, se establece en qué localidad fue realizada la obra y, por tal, estimar el posible número de beneficiarios.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

2.5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

De acuerdo a lo señalado en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Metodología de Marco Lógico (MML) es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Dentro de las etapas del Marco Lógico se encuentra la definición del problema, análisis del mismo, definición del objetivo y posteriormente sintetizarlo en una Matriz de Indicadores para Resultados (MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS).

En ese sentido, el municipio cuenta con la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa, la cual está compuesta por un Fin, un propósito, dos componentes y cuatro actividades.

Cuadro 9. Matriz de Indicadores para Resultados K008 Carreteras						
Nivel de Objetivo	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación	Supuestos (Hipótesis)
Fin	Contribuir para mejorar la conectividad de las comunidades del municipio y su población a través de construir, rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos y puentes	Porcentaje de ampliación de comunidades conectadas o mejorados los caminos	(Número de localidades que se beneficiaran de la construcción de caminos y puentes t 3/número de localidades que los caminos y puentes son insuficientes t)*100	Otro	Reg. Admón	

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Cuadro 9. Matriz de Indicadores para Resultados K008 Carreteras						
Nivel de Objetivo	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación	Supuestos (Hipótesis)
Propósito	Ampliar y mejorar los caminos y puentes del municipio, considerando una perspectiva de mediano plazo y los proyectos de conectividad nacionales, estatales en coordinación con los recursos de los 3 órdenes de gobierno	Porcentaje de crecimiento de caminos	$(.6 * (\text{número de kilómetros de caminos } t3 / \text{número de kilómetros de caminos } T-1) + .4 * (\text{número de metros de puentes } t3 - 1)) * 100$	Otro	Reg. Admón.	
Componente 1	Rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos y puentes municipales	Porcentaje de caminos y puentes funcionales	$(.6 * (\text{kilómetros de caminos funcionando} / \text{kilómetros de caminos totales}) + .4 * (\text{puentes funcionando} / \text{total de puentes municipales})) * 100$	Semestral	Reg. Admón	
Actividades	Dar mantenimiento a los caminos que estén funcionando para evitar su deterioro	Nivel de mantenimiento de caminos	$(\text{Kilómetros de caminos con mantenimiento} / \text{kilómetros de caminos municipales que requieren mantenimiento}) * 100$	Trimestral	Reg. Admón.	

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Cuadro 9. Matriz de Indicadores para Resultados K008 Carreteras						
Nivel de Objetivo	Resumen Narrativo	Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación	Supuestos (Hipótesis)
Actividades	Gestionar la rehabilitación de los caminos y puentes	Nivel de eficacia en la gestión para las rehabilitación	(Número de proyectos aprobados/número de proyectos de rehabilitación de puentes y caminos gestionados)*100	Trimestral	Reg. Admón.	
Componente 2	Gestionar la ampliación de caminos y puentes	Nivel de efectividad en la gestión de puentes y caminos NEGPC	(Monto invertido realizado en puentes y caminos/monto de inversión gestionado)*100	Trimestral	Reg. Admón.	
Actividades	Gestionar los caminos que se conectan a las comunidades en crecimiento acorde con la magnitud del flujo vehicular	Nivel de eficacia en la gestión de nuevos caminos NEGNC	(Número de proyectos aprobados de caminos/número de proyectos de caminos gestionados)*100	Trimestral	Reg. Admón.	
Actividades	Gestionar la construcción y/o rehabilitación de puentes que reduzcan el tiempo de traslado	Nivel de eficacia en la gestión de puentes NEGP	(Número de proyectos aprobados/número de proyectos de puentes gestionados)*100	Trimestral	Reg. Admón.	
Fuente: MIR del programa K008 proporcionada por el Municipio de Jalapa						

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

2.5.1. Lógica Vertical

En términos generales, la dependencia cumple formalmente con la normatividad en materia de planeación, al contar con la Matriz de Indicadores para Resultados del programa. En ella se puede identificar el resumen narrativo de los objetivos. Cabe señalar que la redacción tiene algunas imprecisiones en la sintaxis que señala la Guía de la SHCP sobre la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Las cuatro actividades descritas en la Matriz de Indicadores para Resultados están claramente especificadas, por lo que no existe ambigüedad en su redacción; además son prescindibles para el cumplimiento de los componentes, por lo cual estos tienen una lógica causal.

De acuerdo a la Guía para la elaboración de la MIR, los componentes son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito, en la MIR del programa se establecieron 2 componentes:

1. Rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos y puentes municipales
2. Gestionar la ampliación de caminos y puentes

Para ambos casos se encuentra inconsistencia en su redacción, pues estos están en forma de acciones y no en forma de logro.

Para el caso del componente 1, la rehabilitación y el mantenimiento a los caminos son acciones puntuales que dan como resultado el mejoramiento de la infraestructura de caminos y puentes.

El componente 2 hace referencia a la gestión de ampliación de caminos y puentes; esto de igual forma, está redactado como una acción y no como un bien o servicio final.

Por tal situación, se recomienda ajustar su redacción y que aparezcan en forma de logro derivado de la ejecución de las actividades.

El propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa “K008 Carreteras” señala :

“Ampliar y mejorar los caminos y puentes del municipio, considerando una perspectiva de mediano plazo y los proyectos de conectividad nacionales, estatales en coordinación con los recursos de los 3 órdenes de gobierno”.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Cumple con la característica al estar redactado como objetivo; sin embargo, este no es único ya que se establecen dos objetivos, el primero de ellos la “ampliación” y el segundo es el “mejoramiento”. Ambos hacen referencia a la red de caminos y puentes. Por ello, se recomienda ajustar el propósito, teniendo en cuenta que este debe estar redactado como un objetivo único y como una situación alcanzada, y que su cumplimiento es una consecuencia directa resultado del logro de los componentes y los supuestos de ese nivel.

Además, dada la inconsistencia encontrada en los componentes, no se puede determinar si existe una relación causal entre componente y propósito.

El fin de la Matriz de Indicadores: “Contribuir para mejorar la conectividad de las comunidades del municipio y su población a través de construir, rehabilitar y dar mantenimiento a los caminos y puentes” para Resultados del programa, está redactado adecuadamente y se vincula directamente con objetivos superiores. Además, que no existe ambigüedad en su redacción.

De manera general, se tiene que la Matriz de Indicadores para Resultados del programa cuenta con una relación causal parcial entre algunos de sus niveles. Sin embargo, en ninguno de los niveles del resumen narrativo se establecieron supuestos, recordando que estos son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar. Ante tal situación, se recomienda establecer supuestos para cada uno de los niveles de la MIR, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Guía para la Elaboración de la MIR.

Además, se recomienda ajustar los componentes, de tal forma, que estos sean los bienes o servicios derivados del cumplimiento de las actividades.

2.5.2. Lógica Horizontal

El análisis de la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados, consiste en examinar las relaciones causa-efecto, siendo el análisis de derecha a izquierda buscando que haya congruencia entre todos sus elementos.

La lógica horizontal establece cómo se controlará y medirá el logro de cada nivel de la matriz y de dónde se obtendrá la información necesaria para ello. Constituye la base para el seguimiento, el control y la evaluación del programa.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

En cada uno de los niveles de objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa cuentan con los siguientes elementos: nivel, resumen narrativo, nombre del indicador, método de cálculo, frecuencia de medición, medio de verificación y supuesto.

Al respecto, se puede señalar que los indicadores de Fin, Propósito y componente cumplen con las características de: Claros, Relevantes, Económicos, Monitoreables y Adecuados; además, existe coherencia entre el nombre de los indicadores y su método de cálculo.

Para los el caso del componente 2 y las 4 actividades de la MIR no se tiene coherencia entre el nombre de los indicadores y su método de cálculo, por lo cual, se recomienda ajustar el nombre. Sin embargo, cumplen con los criterios de Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable y Adecuado.

En resumen, el análisis de la lógica horizontal señala los niveles (estructurales) necesarios para integrar una MIR; se recomienda ajustar los nombres de los indicadores señalados para tener congruencia entre nombre y método de cálculo del indicador.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

2.6. Presupuesto y Rendición de Cuentas

En esta sección se identifica y cuantifican los gastos en los que incurre para generar los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- A) **Gastos en operación:** se deben incluir los directos (gastos derivados de los subsidios monetarios y/o no monetarios entregados a la población atendida, considere los capítulos 2000 y/o 3000 y gastos en personal para la realización del programa, considere el capítulo 1000) y los indirectos (permiten aumentar la eficiencia, forman parte de los procesos de apoyo. Gastos en supervisión, capacitación y/o evaluación, considere los capítulos 2000, 3000 y/o 4000);
- B) **Gastos en mantenimiento:** requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000,3000 y/o 4000;
- C) **Gastos en capital:** son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej. terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias); y
- D) **Gasto unitario:** Gastos Totales/población atendida (Gastos totales = Gastos en operación + Gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Como se mencionó, con anterioridad, para el ejercicio fiscal 2021 el presupuesto total por concepto del FISM para el municipio de Jalapa fue de \$30,057,362.65, de los cuales se ejercieron \$19,874,822.48 para el programa “K008 Carreteras”.

En cuanto a la clasificación del gasto en función de los distintos capítulos, en el “Anexo 7 Gastos Desglosados del Programa” refiere que el total del presupuesto destinado al programa “K008 Carreteras” (\$19,874,822.48), corresponden al capítulo 6000.

Efectuando la revisión del formato de Obras, se hace constar que, de las 26 obras realizadas, 5 fueron relativas a la construcción de caminos, 19 fueron obras de mantenimiento y 2 obras de rehabilitación. Estos rubros se mencionan en el capítulo “6000 Obras Públicas”, por lo que su clasificación es adecuada. Además, la suma del gasto ejercido en las 26 obras, justifica lo que el municipio reporta como presupuesto total ejercido del programa.



Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Por otro lado, en la página de transparencia del municipio se encuentra disponible el presupuesto total del programa, lo cual es un acierto para el Ayuntamiento. Sin embargo, este no se encuentra desglosado por concepto del gasto; asimismo, al momento de realizar la evaluación se encontró la evidencia de su difusión en la página de internet en el documento llamado “Modificaciones al presupuesto municipal de egresos programa operativo anual 2021, cuarto trimestre”; mismo que se encuentran a menos de tres clics de la página principal. Lo anterior es un punto a favor del municipio de Jalapa.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

2.7. Complementariedades y Coincidencias con Otros Programas Federales

El objetivo de este apartado es reconocer otros programas con los cuales el programa K008 Carreteras puede tener coincidencias y/o complementariedades para así incrementar su cobertura y lograr mayores resultados.

En este sentido, el municipio a través del “Anexo 8 Complementariedad y Coincidencias entre Programas” establece que el programa tiene complementariedad con el programa “Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024”, puesto que se enfoca en la contribución de la mejora en las condiciones de las vías terrestres de comunicación.

Además, se encontró vinculación con el Programa Sectorial de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2019-2024 en la línea de acción 6.12.8.7.1.1. “Realizar acuerdos con instancias federales, estatales, municipales e iniciativa privada, para la elaboración de proyectos, estudios de pre factibilidad y costo beneficio de la infraestructura carretera” de la estrategia 6.12.8.7.1. “Impulsar la realización de proyectos ejecutivos que nos permitan ampliar y modernizar la red de caminos y puentes en beneficio de la población” del objetivo 6.12.8.7. “Eleva el nivel de la infraestructura carretera de jurisdicción estatal que permita un mayor crecimiento social y económico, para el desarrollo”.

Así, se puede señalar que el programa “K008 Carreteras” realiza acciones complementarias con otro nivel de gobierno, pues coinciden en la realización de obras para la mejora de los caminos rurales del municipio. Siendo estas obras que generan un impacto social y económico relevante para el desarrollo y comunicación de las comunidades.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

3. Conclusiones

Durante los últimos años el municipio de Jalapa ha sido constante en la realización de Evaluaciones; con las cuales, se pretende medir el desempeño del actuar municipal y dar cumplimiento normativo. Además de contar con información útil para la toma de decisiones estratégicas por parte de los actores responsables del ejercicio del gasto.

La presente Evaluación de Consistencia y Resultados (diseño) del programa presupuestario “k008 Carreteras” operó con recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) para el ejercicio fiscal 2021.

Es importante resaltar que la metodología de trabajo implementada para la elaboración de esta Evaluación se realizó conforme a lo establecido en el numeral décimo octavo, apartado I, de 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), ; así como en las demás disposiciones aplicables como lo son los Términos de Referencia emitidos por CONEVAL.

Referente al primer apartado de la Evaluación que se refiere el Uso y Destino de los recursos del FISM para el ejercicio fiscal 2021, al respecto se contaba con un presupuesto total 30,057,362.65, el cual se comprometió, devengó, ejerció y pagó en su totalidad durante el ejercicio fiscal en cuestión, este presupuesto se destinó a 7 programas presupuestales, siendo el programa “K008 Carreteras” al que mayor monto de inversión se le destino con \$19,874,822.48 millones de pesos. Esto equivale al 66.1% del total de recursos transferidos al municipio por concepto de Fondo III.

De este presupuesto se atendieron a 44 localidades, el 75.7% (22.7 millones) del presupuesto se destinó a obras en localidades rurales (43 localidades rurales atendidas), mientras que el restante 24.3% (7.3 millones) fue destinado a 1 localidad urbana con la ejecución de 10 obras.

En cuanto al destino de los recursos del FISM se tuvo una correcta focalización de los recursos, que de acuerdo a los criterios de priorización establecidos en los Lineamientos para la Operación del FAIS, se debe dar especial atención a Localidades con los 2 Mayores Grados de Rezago Social, Zonas de Atención Prioritarias de acuerdo a la Declaratoria oficial, así como localidades identificadas con Pobreza Extrema.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

De esta forma, la inversión pertinente en el destino, entendida como el porcentaje de la inversión realizada en las localidades prioritarias según los lineamientos, fue del 98.2%, esto al ejecutar una obra en una localidad no prioritaria de acuerdo a los lineamientos. Sin embargo, esta obra se encuentra clasificada como de incidencia directa en la reducción de la pobreza.

Adicionalmente, en los lineamientos se especifica que “deberá invertirse en la ZAP urbana por lo menos una proporción de los recursos del FISM” de acuerdo al método para calcular esta proporción se tiene que el Porcentaje de Inversión en ZAP Urbanas para el municipio de Jalapa debería ser del 26.6%, mientras que el municipio invirtió el 24.3%. Esto quiere decir, que se invirtió 2.3 puntos porcentuales menos a lo estimado.

Mientras que para el Uso de los recursos del FISM, se destinó a un total de 79 obras de las cuales 71 obras que inciden directamente en la pobreza y 8 que lo hacen de manera complementaria, de acuerdo a la clasificación establecida en el Catalogo de Obras del FAIS.

Para el caso de las obras de incidencia Directa, el municipio ejerció un total de \$2,681,006.00, esto equivale al 8.9% del total de los recursos, mientras que la inversión destinada en obras de incidencia complementaria, el municipio ejerció un total de \$27,376,356.60, esto equivale al 91.1% de los recursos del FISM.

Se puede concluir que se tuvo una correcta focalización en cuanto al uso de los recursos del FAIS. Que si bien no se cuenta con parámetros de referencia, es decir, montos mínimos y máximos de inversión por tipo de contribución de la obra, se tiene que estas fueron realizadas conforme a lo establecido en el Catálogo de Obras, establecido en los Lineamientos para la operación del FAIS.

Si bien no se tienen parámetros de uso, se puede utilizar como punto de referencia el destino de los recursos del FAIS; para ello, un punto a favor del municipio es la inversión en las localidades identificadas con los dos mayores grados de rezago social (Medio y Bajo) y si bien se tuvo inversión en localidades no prioritarias dado su grado de marginación (Muy Bajo) estos contaban con Actas de Priorización de Obras.

Referente a la Evaluación en materia de Diseño se llevaron a cabo el análisis de siete apartados, los cuales vienen establecidos en los Términos de Referencia de la Evaluación emitidos por CONEVAL, al respecto se encontraron los siguientes resultados.

Dentro de la Justificación y Diseño del programa, el municipio refiere al árbol de problemas como elemento para justificar la creación y diseño del programa. Situación acertada, dado que este es un

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

instrumento de planeación utilizado para identificar la naturaleza y contexto de la problemática que se pretende resolver mediante una estrategia, programa, proyecto, etcétera.

Aunado a ello, el municipio cuenta con Actas de Priorización de Obras que sirven para llevar a cabo planeación municipal y determinar las prioridades de acuerdo a la consulta ciudadana. Además, se puede encontrar el sustento en documentos normativos, los cuales se alinean a políticas públicas de orden superior, tales como el Plan Municipal de Desarrollo.

Otro tema relevante para justificar la creación del programa, es que está financiado con recursos del ramo 33 (Fondo de Infraestructura Social Municipal), el cual tiene como objetivo financiar obras y acciones sociales que beneficien directamente a la población en rezago social y pobreza extrema en los rubros programáticos definidos por la Ley de Coordinación Fiscal. Como son: Agua Potable, Alcantarillado, Drenaje y letrinas, urbanización, electrificación, infraestructura básica educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales.

Para el apartado de la contribución a metas y objetivos nacionales se tiene que el Programa K008 se vincula directamente a objetivos de política pública de orden superior; tales como los planes de desarrollo Municipal, Estatal y Sectoriales. En el caso del Plan Nacional de desarrollo, en la cédula para la Evaluación de Diseño se hace referencia a que existe vinculación en el eje 3 de “Economía” en su objetivo de “Construcción de caminos rurales”. Sin embargo, en el documento principal no se cuenta con vinculación directa, ya que este apartado solo contempla a los estados de Oaxaca y Guerrero. No obstante, en el Anexo XVIII-Bis del mismo documento publicado el 30 de abril del 2019, hay vinculación directa en el Eje General de “Desarrollo económico”.

En lo referente a la identificación de la Población Potencial, Objetivo y los Mecanismos de Elegibilidad se identificó a toda la población del municipio y a cualquier persona que haga uso de la infraestructura carretera; ya que estas obras son de aprovechamiento en general para la intercomunicación entre localidades.

Para el caso de la población objetivo y atendida, se tienen que 11,756 habitantes son beneficiados directamente, ya que pertenecen a alguna de las veintidós localidades por las cuales atraviesa alguna de las obras ejecutadas.

En el caso del Padrón de Beneficiarios, si bien estos son obligatorios se utilizan, principalmente, para programas sociales, donde el apoyo es de forma directa. Por tal motivo y debido a que es una obra social y no individual, se toma en cuenta las Actas de Priorización de Obras.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Para el caso del análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados se llevó a cabo en 2 partes, el primero es el Análisis de la Lógica Vertical; donde se encontraron inconsistencias en la redacción de los componentes, el propósito cumple con la característica de estar redactado como objetivo. Sin embargo, este no es único, ya que se establecen dos objetivos el primero de ellos la “ampliación” y el segundo es el “mejoramiento” ambos hacen referencia a la red de caminos y puentes.

De manera general, se tiene que la Matriz de Indicadores para Resultados del programa cuenta con una relación causal parcial entre algunos de sus niveles. Sin embargo, en ninguno de los niveles del resumen narrativo se establecieron supuestos, recordando que estos son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar. Ante tal situación, se recomienda el establecer supuestos para cada uno de los niveles de la MIR con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Guía para la Elaboración de la MIR.

La segunda vertiente de análisis es el de la Lógica Vertical, al respecto se puede señalar que los indicadores de Fin, Propósito y componente cumplen con las características de: Claros, Relevantes, Económicos, Monitoreables y Adecuados; además existe coherencia entre el nombre de los indicadores y su método de cálculo.

Para el caso del componente 2 y las 4 actividades de la MIR no se tiene coherencia entre el nombre de los indicadores y su método de cálculo. Por lo cual, se recomienda ajustar el nombre. Sin embargo, cumplen con los criterios de Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable y Adecuado.

Para la revisión del Presupuesto y rendición de cuentas la clasificación del gasto en función de los distintos capítulos, en el “Anexo 7 Gastos Desglosados del Programa”, refiere que el total del presupuesto destinado al programa “K008 Carreteras” (\$19,874,822.48), corresponden al capítulo 6000, efectuando la revisión del formato de Obras. Se hace constar que, de las 26 obras realizadas, 5 fueron relativas a la construcción de caminos, 19 fueron obras de mantenimiento y 2 obras de rehabilitación. Estos rubros se encuentran en el capítulo “6000 Obras Públicas”, por lo que su clasificación es adecuada.

Finalmente, en el último apartado que se refiere a la complementariedad con otros programas federales, se identificó coincidencia el programa “Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024”, puesto que en ambos programas se enfocan en la contribución de la mejora en las condiciones de las vías terrestres de comunicación.



Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Referente a la realización de la Evaluación del programa “K008 Carreteras”, se contó con información proporcionada por el municipio; tanto en la Cédula para la Evaluación de Diseño, así como los formatos derivados de los términos de Referencia de la Evaluación emitidos por CONEVAL.

La cédula proporcionada por el municipio de Jalapa para el análisis del programa, se revisó conforme a la metodología de CONEVAL. El resultado fue de un cumplimiento del 73%, al obtener 70 puntos de los posibles 96.

4. Análisis FODA y Recomendaciones

Fortalezas

El municipio de Jalapa para el ejercicio fiscal 2021 recibió por concepto del FISM \$30,057,362.65, de los cuales destinó \$19,874,822.48 para el programa K008 Carreteras, es decir el 66.1% del presupuesto del Fondo se orientaron a la mejoramiento vial considerandos en el catálogo de Obras del FAIS.

Las obras en su mayoría se realizaron en localidades prioritarias, según lo establecido en los Lineamientos para la Operación del FAIS, lo anterior es un acierto para el municipio ya que invirtió de manera acertada los recursos de dicho Fondo.

El programa K008 Carreteras cuenta con los elementos necesarios para justificar su creación, siendo relevante para la intercomunicación de las localidades y, por ende, de la población del municipio de Jalapa.

El programa tiene vinculación directa con objetivos de política pública de orden superior, tales como: el Plan Municipal y Estatal de Desarrollo, así como programas Sectoriales.

El municipio identifica correctamente tanto a su población potencial, objetivo y atendida; además de contar con la metodología para elegir a la población atendida con mecanismos de participación ciudadana, tales como las Actas de Priorización.

El programa K008 Carreteras cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados con todos los niveles de Resumen Narrativo establecidos en la Guía para la Elaboración de la MIR.

Se tiene plenamente identificado y clasificado a qué capítulo del gasto pertenecen las obras ejecutadas.

Se da cumplimiento al tema de transparencia y rendición de cuentas, pues se encuentra disponible el presupuesto asignado al programa.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Oportunidades

Gestionar recursos de otras fuentes de financiamiento, como el FISE, para obras que incidan en la reducción de la pobreza; así como el mejoramiento de la infraestructura pública.

Gestionar la inversión en localidades no prioritarias, pero que se encuentren en situación de pobreza.

Debilidades

En cuanto a los componentes de la MIR, estos podrían mejorarse en su redacción que indiquen un bien o servicio final.

El presupuesto del programa no se encuentra desglosado por capítulo del gasto.

Amenazas

Para este ejercicio fiscal los Lineamientos para la Operación del FAIS no establecen parámetros de referencia. Es decir, montos mínimos y máximos de inversión por tipo de contribución de la obra (directa o complementaria).

Las obras ejecutadas en este programa pueden sufrir daños causados por fenómenos hidrometeorológicos, lo cual implicaría un mayor recurso para obras de construcción y rehabilitación.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Recomendaciones

Continuar con la inversión según lo establecido en los lineamientos para la operación del Fondo, de acuerdo a las posibles modificaciones que pudieran llegar a tener.

Continuar con la inversión de los recursos del FISM en obras y acciones consideradas en el catálogo del FAIS.

Fortalecer la comunicación con otras dependencias de gobierno de los diferentes niveles. Así, crear sinergias que permitan el desarrollo de una mejor infraestructura carretera.

Gestionar recursos ante instancias estatales, particularmente recursos del FISE, con la finalidad de contar con mayor presupuesto para la realización de obras, brindando una mayor cobertura de atención.

Contemplar una estrategia que permita realizar planes de mantenimiento constante a la infraestructura vial que lo requiera.

Continuar con el desarrollo de las evaluaciones de desempeño con el fin de contar con información relevante que permita mejorar la intervención y tomar decisiones útiles.

Mejorar el diseño de la MIR en los niveles identificados; tanto en su redacción como en sus indicadores, con la finalidad de contar con mejores instrumentos de planeación de los programas presupuestales.

Priorizar la inversión de recursos en obra que ayuden a combatir las principales carencias de la población del municipio, considerando el objetivo del fondo.

Servirte ética y profesionalmente, nuestro compromiso y satisfacción.

Fuentes de Consulta

- CONEVAL. (2013). *Elaboración del Árbol de Problemas del Árbol de Objetivos*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Informes/boletin_coneval/boletin_monitoreo_01_2013/nota3.html#:~:text=El%20C3%81rbol%20del%20problema%20se,%2C%20programa%2C%20proyecto%2C%20etc%3%A9tera.
- DOF. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*.
- DOF. (2018). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- DOF. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_181220.pdf
- DOF. (2020). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_061120.pdf
- DOF. (2021). *ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610339&fecha=26/01/2021#gsc.tab=0
- DOF. (26 de 01 de 2021). *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610339&fecha=26/01/2021#gsc.tab=0
- Periodico Oficial. (2018). *Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco*. Obtenido de <https://docs.mexico.justia.com/estatales/tabasco/ley-organica-de-los-municipios-del-estado-de-tabasco.pdf>
- Periodico Oficial. (2019). *Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios*. Obtenido de [https://tsj-tabasco.gob.mx/documentos/11806/Ley-de-Presupuesto-y-Responsabilidad-Hacendaria-del-Estado-de-Tabasco-y-sus-municipios-\(publicada-en-el-Suplemento-E-periodico-oficial-7646-de-fecha-16-de-diciembre-2015\)/](https://tsj-tabasco.gob.mx/documentos/11806/Ley-de-Presupuesto-y-Responsabilidad-Hacendaria-del-Estado-de-Tabasco-y-sus-municipios-(publicada-en-el-Suplemento-E-periodico-oficial-7646-de-fecha-16-de-diciembre-2015)/)