

Apartado I. Justificación de la creación o modificación sustancial, así como del diseño del programa presupuestal.

1. ¿El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el Pp está identificado en un documento que cuente con la siguiente información:

- a) El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
- b) ¿Se define la población o área de enfoque que tiene el problema o necesidad?

Respuesta: Si, nivel 4

| | |
|---|--|
| 4 | <ul style="list-style-type: none">• El Pp tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y• El problema o necesidad cumple con todas las características establecidas en la pregunta.• El Pp actualiza periódicamente la información para conocer la evolución del problema o necesidad. |
|---|--|

Con base en la evidencia documental, se afirma que el problema o necesidad que busca resolver el Programa Presupuestal en el árbol de problemas se formula como una situación que puede ser revertida, pero es imperfecto en los programas anuales define a los municipios del Estado de México como su área de enfoque y anualmente se actualiza la información para conocer la evolución del problema, por lo que se considera que reúne todas las características de la pregunta y se le asigna el nivel 4.

En el árbol de problemas del programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”¹ se establece como “Porque existe un insuficiente fortalecimiento institucional del municipio”.

En el diagnóstico integrado en la descripción del proyecto por unidad ejecutora correspondiente al Programa Anual de Evaluación 2016, del proyecto “Fortalecimiento Institucional del Municipio”, se establece que “el municipio mexicano no se ha consolidado como la cédula del federalismo (...) existe una inadecuada distribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal (...) el centralismo de las políticas ha sido causa de marginación administrativa municipal y de subdesarrollo”².

Para el caso del proyecto “Fomento de la Participación Ciudadana que Coadyuve al Desarrollo Municipal”, en el diagnóstico incluido en el Programa anual 2016, un debilitamiento de la identidad que repercute en el bajo nivel de participación social en los asuntos colectivos”, “En muchos gobiernos municipales hay ausencia de un sistema de participación ciudadana (...) así como de estructuras de atención ciudadana”.³

¹ Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, Unidad de Evaluación y Gasto Público, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal, Reporte General de la MIR, del programa presupuestario Impulso al federalismo y desarrollo Municipal, 2016.

² PbR_01^a Programa Anual: Descripción del proyecto por unidad ejecutora, Ejercicio 2016, Proyecto 010502010301 Fortalecimiento institucional del municipio, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

³ PbR_01^a Programa Anual: Descripción del proyecto por unidad ejecutora, Ejercicio 2016, Proyecto 010502010302 Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

En el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017⁴, señala que “La coordinación intergubernamental es insuficiente para apoyar a los gobiernos locales”, “El municipio al estar más cerca de la gente, conoce de primera mano sus necesidades y (...) la administración pública estatal buscará coordinar esfuerzos con los municipios para que éstos hagan valer efectivamente sus atribuciones”. “El Gobierno del Estado de México fortalecerá a los gobiernos municipales para que ejerzan sus atribuciones y, más aún que lo hagan siguiendo los principios de una administración enfocada a ofrecer resultados con un financiamiento responsable y eficiente”.

De acuerdo con el INAFED, en la Agenda para el Desarrollo Municipal apunta como problema central “Debilidad en las capacidades institucionales” que constituye un “obstáculo para alcanzar los objetivos de forma permanente”⁵ y como causas señala la limitada institucionalización de los procesos de trabajo, escasa captación de ingresos propios, débiles sistemas de control interno, alta dependencia de los recursos federales y elevada rotación de personal.

Como se puede advertir, en diversos documentos se identifica el problema prioritario que se busca resolver, en particular, en el árbol de problemas se plantea como una situación negativa que puede ser revertida, ya que refiere el insuficiente fortalecimiento institucional del municipio, es decir, de su área de enfoque en este sentido, se considera que está redactado de acuerdo a la Metodología del Marco Lógico, sin embargo, es ambiguo al no referir concretamente a qué materia se refiere el fortalecimiento municipal, por ejemplo, en aspectos del Marco jurídico, desarrollo institucional, profesionalización, etc. Por otro lado, el insuficiente fortalecimiento podría identificarse más como causa, que, como problema central, además no especifica que el problema está referido a los municipios del Estado de México, ni los cuantifica y en la redacción sobra la expresión “porque”.

Por lo que respecta a la vigencia, de acuerdo con el Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016 se establece que el periodo para la actualización del problema prioritario es anual, lo que permite identificar la evolución del problema.

Como se puede advertir existen diferentes enfoques: en el árbol de problemas del programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal” el problema está referido al insuficiente fortalecimiento institucional del municipio, los dos proyectos objeto de evaluación lo relacionan con el federalismo y el bajo nivel de participación social, en tanto en el plan de desarrollo estatal, se refiere la insuficiente coordinación intergubernamental y el INAFED enfatiza la debilidad en las capacidades institucionales, expresión genérica que resume de alguna forma el problema general que enfrentan los municipios del país, y que puede resultar ambiguo si no se precisa al tipo de capacidades a las que se refiere.

Para fortalecer la definición del problema se sugiere realizar un análisis y llegar a una mejor identificación del problema, establecer una delimitación geográfica y precisar su área de enfoque. Así mismo, armonizar los contenidos del árbol de problemas y los diagnósticos establecidos para la formulación del programa anual de ambos proyectos.

Ver “Anexo 1 Descripción General del Programa”

⁴ Gobierno del Estado de México, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, Eje Transversal Hacia una Gestión Gubernamental Distintivas, Impulso municipal, Gobierno Municipalista.

⁵ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), Agenda para el Desarrollo Municipal, Diagnóstico. 2016.

2. ¿El Diagnóstico del problema o necesidad que atiende el Pp describe de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema o necesidad.
- b) Cuantificación y características de la población o área de enfoque que presenta el problema o necesidad.
- c) Ubicación territorial de la población o área de enfoque que presenta el problema o necesidad

Respuesta: Si, nivel 3

| | |
|---|--|
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> • El Pp cuenta con documentos, información y/o evidencias que le permiten conocer la situación del problema o necesidad que pretende atender. • El diagnóstico cumple con dos de las características establecidas en la pregunta. |
|---|--|

De acuerdo a las evidencias documentales es posible afirmar que el programa presupuestario y los proyectos objeto de la evaluación se sustentan en un diagnóstico que se actualiza periódicamente, en el que se identifican las causas y efectos del problema central con inconsistencias entre el árbol de problemas y el programa anual, el área de enfoque está referido a los municipios del Estado de México, es decir, está delimitado territorialmente, aunque no está cuantificado ni caracterizado, por lo que se considera que reúne dos de las características establecidas en la pregunta y se le asigna el nivel 3.

En el árbol de problemas del programa presupuestario⁶ Impulso al federalismo y desarrollo municipal se establecen como causas y efectos del problema principal los siguientes:

| Problema principal | |
|---|--|
| “Por qué existe un insuficiente fortalecimiento institucional del municipio” | |
| Causas | Efectos |
| ➤ Baja participación de los municipios en programas de desarrollo. | ➤ Baja vinculación interinstitucional para la operación de programas de beneficio municipal. |
| ➤ Los municipios no acceden a la totalidad de los programas de la federación y del Estado por desconocer los programas y su normatividad. | ➤ Disminución de beneficios por la baja participación en programas federales y estatales. |
| ➤ Mínima capacitación a recursos humanos del municipio. | ➤ Incumplimiento de los fines del servicio público municipal. |
| ➤ Servidores públicos con perfiles inadecuados para sus funciones. | ➤ Servidores públicos imposibilitados para el cumplimiento de sus funciones. |

⁶ Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, Unidad de Evaluación y Gasto Público, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal, Reporte General de la MIR, del programa presupuestario Impulso al federalismo y desarrollo Municipal, 2016

➤ Escases de proyectos de fortalecimiento institucional del municipio.

➤ Marco normativo desactualizado.

➤ Insuficiencia de proyectos que fomenten el desarrollo municipal.

➤ Debilidad del marco jurídico que regula al municipio.

Considerando que los efectos de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico, deben estar referidos a los efectos que el problema provoca en la población, en el ambiente o en el desarrollo económico y social, se considera que no todos los que han sido planteados atienden a dichas características ni pueden eslabonarse de forma adecuada. Se advierte confusión entre la identificación de causas que han dado origen al problema y sus efectos, en algunos casos, la misma expresión se utiliza para ambos supuestos: “Escasez de proyectos” vs “Insuficiencia de proyectos”; “Baja participación de los municipios en programas...” vs “Disminución de beneficios por la baja participación...”. También se advierte que no se identifican y jerarquizan adecuadamente las causas y los conectores del trayecto vertical del árbol.

En el análisis de los diagnósticos establecidos en el programa anual 2016 de los proyectos objeto de la evaluación se identifican como causas y efectos los siguientes:

Proyecto: Fortalecimiento institucional del municipio⁷

“El municipio mexicano no se ha consolidado como la cédula del federalismo (...) existe una inadecuada distribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal (...) el centralismo de las políticas públicas ha sido causa de la marginación administrativa municipal y de subdesarrollo”.

“Los retos del desarrollo municipal de carácter estructural relativos a la administración, a la hacienda pública y al marco jurídico se suman (...) a la compleja dinámica poblacional y económica que se traduce en crecimiento urbano desordenado, insuficiencia de vivienda, infraestructura y equipamiento, desempleo y pobreza, deterioro del medio ambiente, congestionamiento vial, asentamientos irregulares, marginación social, segregación territorial de grupos sociales vulnerables...”

“La insuficiencia de recursos presupuestales ...”

“La desigual distribución de los ingresos fiscales en el país (..) ubicándolos en posición desfavorable en la cobertura y calidad de los servicios públicos...”

“Los gobiernos municipales están rezagados en los procesos de modificación y transformación de las prácticas políticas y administrativas, así como en el uso de las tecnologías de información y comunicación...”

“La baja profesionalización de los servidores públicos y la elevada rotación de personal hacen insuficientes los esfuerzos y no se han registrado avances significativos...”

“Los ayuntamientos denotan incapacidad para aplicar el derecho (..) existiendo un rezago en la interpretación de la normatividad (...)

“Persiste el rol tradicional del municipio como prestador de servicios públicos, receptor pasivo de decisiones, órgano subalterno y residual”.

Por lo que respecta al proyecto destinado a la participación ciudadana⁸ las causas y

⁷ PbR_01⁸ Programa Anual: Descripción del proyecto por unidad ejecutora, Ejercicio 2016, Proyecto 010502010301 Fortalecimiento institucional del municipio, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal

efectos son:

Proyecto: Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal

*“En los municipios del Estado de México existe un **debilitamiento de la identidad** que repercute en el **bajo nivel de participación social** en asuntos colectivos.*

*“En muchos gobiernos municipales hay **ausencia de participación ciudadana** (...) así como de estructuras de atención ciudadana...”*

Por lo que respecta a la actualización, es importante señalar que de acuerdo con lo establecido en el Manual para la formulación del programa anual⁹ se establece que el formato PbR-01 que contiene el objetivo, el diagnóstico y las estrategias, debe actualizarse anualmente.

Como se puede advertir existen diferencias en las causas y efectos señaladas en el árbol de problemas y las establecidas en el diagnóstico del programa anual; por lo que se considera que en el proceso de la nueva identificación del problema se deben revisar las causas y efectos y armonizarlas entre dichos documentos. También se sugiere superar las debilidades respecto a la caracterización y cuantificación del área de enfoque, es decir, de los municipios que tienen el problema.

⁸ PbR_01^a Programa Anual: Descripción del proyecto por unidad ejecutora, Ejercicio 2016, Proyecto 010502010302 Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

⁹ GEM, Secretaría de Finanzas, Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto 2016.

3. ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el Pp lleva a cabo?

Respuesta: Si, nivel 3

| | |
|---|---|
| 3 | <ul style="list-style-type: none">• El Pp cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención o acciones que el Pp lleva a cabo en la población objetivo o área de enfoque objetivo.• La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema o necesidad.• Existe(n) evidencia(s) (estatal o nacional) de los efectos positivos atribuibles a los apoyos otorgados o a las acciones realizadas de cara a la población objetivo o área de enfoque objetivo. |
|---|---|

El programa presupuestario se sustenta ampliamente en el artículo 115 constitucional, que establece al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, la intervención del proyecto referido al fortalecimiento institucional se sustenta en la Ley Orgánica de la Administración Pública y es consistente con el diagnóstico planteado, existe evidencia de los efectos positivos atribuibles a los apoyos que se proporcionan a los municipios, los cuales constituyen el área de enfoque, sin embargo, no hay evidencias suficientes en el contexto estatal y nacional de que el tipo de intervención es más eficaz para atender el problema, por lo que se le asigna el nivel 3.

El programa presupuestario “Impulso al federalismo y desarrollo municipal” y los proyectos objeto de esta evaluación, en el sentido más amplio, se sustentan en el Artículo 115 constitucional¹⁰ en el que se establece que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre ...”.

En el mismo sentido, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México¹¹ señala “Nuestro régimen constitucional contempla al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación”, “...el proyecto y las convicciones municipalistas siguen y seguirán siendo vigentes, de cara a impulsar el desarrollo y el fortalecimiento de esta institución política fundamental, para que evolucione y madure de acuerdo con los tiempos y adquiera mayores capacidades en todos los órdenes de su ámbito”.

Así mismo, señala “el fortalecimiento municipal es una propuesta (...) para redoblar y distribuir mejor el esfuerzo de la sociedad y sus instituciones, en favor del desarrollo del Estado y de la República (...) para favorecer en lo social, en lo político, en lo económico y en lo administrativo a los municipios y sus ayuntamientos”.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluye reformas hasta el 8 de febrero del 2017.

¹¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de México consultada en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf> , 8 de julio del 2017.

“...Los ayuntamientos y sus comunidades están en marcha, pero es evidente que debe fortalecerse aún más la capacidad de actuar, decidir y gestionar de los ayuntamientos; propiciar una mayor participación ciudadana en una gama más amplia de actividades y tareas de la vida pública municipal e incrementar los mecanismos y vías de coordinación y apoyo que puede y debe aportar el Gobierno del Estado”.

En el Artículo 31, entre las atribuciones de los ayuntamientos se señala “Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio”; y “Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales”.

En congruencia con el marco normativo señalado, en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017¹², se integra el eje transversal “Gobierno Municipalista”, como una característica distintiva de la administración 2011-2017, y que tiene como objetivo “Consolidarse como un gobierno municipalista” y que con pleno respeto a su autonomía se impulsarán municipios mexiquenses eficaces, eficientes e innovadores; situación que da origen a la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal¹³, que tiene como propósito desarrollar una política de coordinación interinstitucional entre los tres ámbitos de gobierno.

De acuerdo con el Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno¹⁴, dicha unidad administrativa tiene por objeto “Contribuir al desarrollo integral de los municipios del Estado de México, planeando, coordinando y evaluando la política estatal en la materia”, que se traducen en acciones dirigidas al fortalecimiento jurídico, administrativo, hacendario y tecnológico.

Por lo anterior, se considera que la intervención que el programa presupuestario realiza a través de los proyectos “Fortalecimiento institucional del municipio” y “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal” está justificado teórica y empíricamente.

Por lo que respecta a las evidencias positivas de este tipo de intervenciones, un ejemplo es el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal¹⁵, que busca fortalecer las capacidades institucionales de los municipios a fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población. Orienta a los municipios a focalizar sus esfuerzos a partir de un diagnóstico y a diseñar acciones en el marco de un programa de gestión. Basa su operación en un sistema de indicadores a través de los cuales da cuenta del avance en los procesos de transformación de los municipios, tanto a nivel de gestión como de resultados. A través de los informes y entrega de reconocimientos que realiza el INAFED, da cuenta de los avances de los municipios por entidad federativa¹⁶. Sin embargo, no es posible afirmar que este tipo de intervención a nivel nacional es más eficaz para atender este tipo de problemas que otro tipo de intervenciones.

¹² Gobierno del Estado de México, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

¹³ Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha 30 de enero de 2012

¹⁴ Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno, Gaceta del Gobierno, de fecha 17 de junio de 2014.

¹⁵ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2016. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/171979/Folleto_ADM.pdf

¹⁶ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), Entrega de reconocimientos del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, 24 de noviembre del 2016

Así mismo, se impulsa la participación de servidores públicos municipales en programas de capacitación y profesionalización promoviendo el conocimiento y la reflexión sobre temas de gestión pública municipal y desarrollo humano.