

Evaluación de Diseño Programático de los Proyectos
**010502010301 “Fortalecimiento institucional del
municipio”.**

**010502010302 “Fomento de la participación ciudadana
que coadyuve al desarrollo municipal”**

Programa Presupuestario

01050201 “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”

Octubre 25, 2017

Resumen Ejecutivo.

El programa presupuestal **01050201 “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”** incluye seis proyectos, dos de los cuales son objeto de evaluación: el **010502010301 “Fortalecimiento Institucional del Municipio”** y el **010502010302 “Fomento de la Participación Ciudadana que Coadyuve al Desarrollo Municipal”**, los cuales están bajo la responsabilidad de la Secretaría General de Gobierno y son ejecutados por la Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

El programa tiene por objeto “Fomentar el Federalismo Hacendario, para garantizar la transparencia de atribuciones, recursos públicos, potestades fiscales y reglas de colaboración administrativa entre los distintos ámbitos de gobierno con claridad, justicia y equidad” y se describe como “Impulsar y promover una relación respetuosa, solidaria y equitativa con la federación, Estados y municipios, y la descentralización de facultades, funciones y recursos, estableciendo esquemas de coordinación, primordialmente con el Distrito Federal, que equilibren las cargas de responsabilidad y beneficios en las acciones compartidas, además de promover planes de desarrollo municipal de largo plazo que integren políticas generales de desarrollo.”

El objetivo del proyecto “Fortalecimiento institucional del municipio” es *“Contribuir al fortalecimiento institucional de los municipios, mediante programas y acciones de mejoramiento jurídico administrativo y hacendario, para consolidar un modelo de municipio mexiquense cuya administración pública sea eficiente”* y comprende *“el conjunto de acciones encaminadas a fortalecer la administración pública municipal y generar mecanismos para el desarrollo municipal”*.

El proyecto *“Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”* *“Contempla las acciones orientadas a apoyar la vinculación de la sociedad, incentivando la participación social en los municipios para involucrar a sus habitantes en las acciones de gobierno”* y tiene por objeto *“Coadyuvar con los ayuntamientos mexiquenses en proyectos que propicien la consolidación y eficiencia de las estructuras de atención ciudadana, fomenten la participación organizada de la ciudadanía en las acciones de gobierno y generen corresponsabilidad entre éste y la población”*.

El programa identifica como problema central el *“insuficiente fortalecimiento institucional del municipio”*; y a problemas tales como la marginación administrativa municipal provocada por la inadecuada distribución de competencias entre ámbitos de gobierno y el centralismo. También al debilitamiento de la identidad, la ausencia de sistemas de participación ciudadana y de estructuras para su atención, y su repercusión en el bajo nivel de participación social en asuntos comunitarios. Problemas a los que pretende hacer frente mediante los proyectos orientados al fortalecimiento institucional de los municipios y al fomento de la participación ciudadana.

La redacción del problema puede mejorar al acotar el área de enfoque y perfeccionar la identificación y jerarquización de las causas y efectos; así como armonizar el árbol de problemas y los diagnósticos de los proyectos establecidos en el programa anual.

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 programa, referida 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, mismos que constituyen el área de enfoque.

El programa presupuestario se vincula con el Eje Transversal Gobierno Municipalista, establecido en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y con las acciones transversales: Gobierno Municipalista, Gobierno de Resultados y Financiamiento para el Desarrollo, incluidos en el Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva 2012-2017; aportando al cumplimiento del objetivo, así como a la ejecución de las estrategias y al cumplimiento de las líneas de acción.

Su población o área de enfoque está referida a los 125 municipios de la entidad; sin embargo, se advierten imprecisiones tanto en la definición de la población potencial y objetivo que se establece en la MIR del programa presupuestario, como en los diagnósticos de los proyectos para la formulación del programa anual; no disponen de una metodología para su cuantificación, ni se precisan fuentes de información. Las definiciones que más se aproximan a su cuantificación, caracterización y focalización de las áreas de enfoque potencial y objetivo, se establecen en el diagnóstico del programa especial Gobierno municipalista; que bien pueden ser perfeccionadas y actualizadas para fortalecer el diseño del programa presupuestario y sus proyectos.

El programa presupuestario dispone de información en la que es posible identificar las acciones de apoyo que se proporcionan a los municipios, está sistematizada y cuenta con mecanismos documentados para su depuración y actualización, sin embargo, no establece las características del área de enfoque atendida, no obstante, al alinearse a un programa transversal, dificulta con los elementos existentes para dimensionar el impacto.

Entre los principales servicios que se proporcionan a través del proyecto “Fortalecimiento Institucional del Municipio”, destacan el impulso a reformas jurídicas, el fomento a la profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales, el impulso a la participación de los municipios en programas federales y municipales y al uso de las TIC’s para el mejoramiento de su gestión; así como el desarrollo de proyectos para la descentralización de funciones y sobre políticas públicas municipales.

Las acciones sobresalientes en el proyecto “Fomento de la Participación Ciudadana que Coadyuve al Desarrollo Municipal” están referidas a la integración y actualización de la información de los municipios, seguimiento de obras de infraestructura y acciones sociales, identificación y canalización de las necesidades de la ciudadanía, dar seguimiento a los compromisos gubernamentales y a las acciones de los gabinetes regionales.

En el resumen narrativo de la MIR, se establece como Fin “contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante vinculación institucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento al marco jurídico”; en tanto el propósito es: “Los municipios del Estado de México se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana”, como componente se señala la participación e inscripción de los municipios en los programas estatales y federales y, como actividad la capacitación a los servidores públicos en temas de desarrollo municipal.

Lo que revela inconsistencias en la lógica vertical de la MIR: ambigüedad en la redacción de la actividad y desvinculada del componente, el cual contribuye, pero es insuficiente para generar el propósito. El fin contribuye a un objetivo superior, no está controlado por los responsables del programa y se vincula con el programa sectorial; no obstante, se debe mejorar la sintaxis en su redacción y asegurar la alienación de los

indicadores con los resúmenes narrativos, de acuerdo a lo establecido por la Metodología del Marco Lógico

Es importante señalar que todos los elementos integrados en el resumen narrativo de la MIR del programa presupuestal, incluyendo el fin, propósito, componente y actividad se identifican en documentos normativos.

Del análisis de la lógica horizontal de la MIR se desprende que hay cuatro indicadores definidos, uno para cada nivel, sin embargo, no reúnen algunas de las características establecidas de redacción por el enfoque del marco lógico, y en particular, no resultan suficientes ni adecuados para medir los resultados.

En las Fichas Técnicas de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, están definidos 4 indicadores que reúnen todas las características, excepto la línea de base o factor de comparación, los cuatro están ligados al programa presupuestal Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal, “porcentaje de municipios con participación en el Programa Federal Agenda para el Desarrollo Municipal” y “Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal” y dos al proyecto Fortalecimiento Institucional del Municipio. El indicador “porcentaje de proyectos de participación social, municipal implementados” adicionalmente cuenta con una ficha con un indicador estratégico vinculado al programa denominado “porcentaje de proyectos que impulsan el desarrollo municipal” está definido para el proyecto “Fomento de la Participación Ciudadana que Coadyuve al Desarrollo Municipal”, no obstante, en la ficha se define como estratégico para el programa. Además, no se toman como referencia los indicadores establecidos para la formulación del diagnóstico y para el seguimiento y evaluación del Programa Especial Gobierno Municipalista, con el cual se vincula.

En el resumen narrativo de la MIR no se establecen metas, sin embargo, se definen en las fichas técnicas y en el Programa Operativo Anual, las cuales cuentan con la mayoría de las características, pero no todas están diseñadas para impulsar el desempeño. Además, se advierte movilidad de metas entre periodos y proyectos.

También se advierten inconsistencias en los medios de verificación establecidos para los indicadores de la MIR, ya que no todos están referidos a documentos oficiales y públicos, su nombre no permite su fácil identificación resultan insuficientes para reproducir el cálculo del indicador.

En general del análisis de la lógica horizontal de la MIR, se concluye que ninguno de los conjuntos de los Objetivos-Indicadores-Medios de verificación son suficientes respecto si los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, y si éstos permiten medir el objetivo al nivel para el que fueron definidos.

El proyecto Fortalecimiento institucional del municipio es complementario con el proyecto “Coordinación de operación regional” y es coincidente con el proyecto Capacitación y profesionalización hacendaria del programa presupuestal “Desarrollo de las haciendas públicas”, en el que concurren la Secretaría de Finanzas del GEM a través del Instituto Hacendario del Estado de México; también es coincidente con dos programas federales relativos a la Modernización catastral y al de Capacitación que administra el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

Los proyectos “Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al fortalecimiento institucional” y “Generación y difusión de información, estudios y proyectos” incluido en

el subprograma presupuestal “Desarrollo de las haciendas públicas”, resultan complementarios.

En este contexto y con base en los criterios establecidos en los Términos de Referencias para la Evaluación de Diseño Programático para Programas no Sociales 2017, emitidos por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, se concluye que la valoración final promedio del programa fue de 3.0 sobre un valor máximo de 4. El resultado para el apartado 1, Análisis de la justificación de la creación y modificación sustancial, así como del diseño del programa presupuestal con 3.3; para el apartado II “contribución del programa para el cumplimiento de las metas estatales y planeación orientada a resultados se asignó el 4.0, con 2.5 se valoró el apartado III, correspondiente a Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo y, la más baja puntuación fue para el apartado IV, destinado al análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados con 2.3.

Por lo anterior, y con el objeto de contribuir al fortalecimiento del diseño del programa, así como al logro de sus metas y objetivos se sugiere:

- Perfeccionar la identificación del problema, sus causas y efectos, así como armonizar los diagnósticos formulados en el programa anual con el árbol de problemas; delimitarlos geográficamente y precisar el área de enfoque.
- Fortalecer la definición de las poblaciones o área de enfoque, su cuantificación y focalización, a fin de contar con los elementos básicos que orienten la ejecución del programa y sus proyectos.
- Acotar una definición conceptual más precisa del proyecto “Fortalecimiento Institucional del Municipio”, así como identificar sus atributos, de tal forma que el diseño, tanto desde la perspectiva de gestión para resultados, como de la programática presupuestal, permita realmente identificar las acciones estratégicas involucradas y sea posible establecer los criterios para su monitoreo y evaluación.
- Rediseñar la MIR del programa, perfeccionar y/o redefinir indicadores que atiendan a las características y a la sintaxis del nivel, para el caso del Fin asegurar que sea un objetivo al cual se contribuya, definir para el propósito un objetivo que exprese el resultado directo que se espera alcanzar en la población objetivo o área de enfoque y que sea éste el resultado de los componentes, es decir, de los servicios que se proporcionan a través del programa, así como objetivos para las actividades que se deben cumplir para generar los componentes.
- Revisar los indicadores incluidos para dar seguimiento y evaluar el programa, diseñar nuevos indicadores más representativos y adecuados para cada nivel de la MIR, asegurar la congruencia entre la denominación y el método de cálculo, y establecer la línea de base o factor de comparación que dé cuenta del comportamiento del indicador en el tiempo.
- Revisar y redefinir medios de verificación que aseguren la reproducción inequívoca del indicador y que estén referidos a documentos oficiales o institucionales, sean públicos y su denominación permita una fácil identificación.
- Revisar y redefinir metas que constituyan un reto, que sean consistentes con los indicadores y objetivos del programa y sus proyectos, y permitan observar su

comportamiento en el transcurso del tiempo.

- Analizar la complementariedad y coincidencia del programa y sus proyectos con otros programas y proyectos a fin de aprovechar áreas de oportunidad, potencializar el impacto y evitar duplicidad de acciones.