



Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Presupuestario K005 Urbanización operado con recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH) del año fiscal 2020, Cunduacán, Tabasco

Resumen Ejecutivo

El **Programa Anual de Evaluación Municipal (PAEM) 2021** del municipio de Cunduacán, Tabasco, establece la realización de la *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Presupuestario K005 Urbanización operado con recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH)* para el año fiscal 2020 (Gobierno del Municipio de Cunduacán, 2021). La realización de esta *Evaluación* constituye un ejercicio evaluativo que permitirá a las autoridades municipales identificar áreas de oportunidad que pueden ser mejoradas en el corto y mediano plazo, específicamente en cuanto a la asignación de recursos públicos, ya que la acción gubernamental tiene efectos directos sobre el bienestar y la calidad de vida de su población, como en materia de urbanización.

El ejercicio de los recursos públicos en México tiene criterios establecidos en el Artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que señala a la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (H. Congreso de la Unión, 1917/2020), como guía para la atención de las necesidades sociales. Asimismo, el ámbito municipal de gobierno tiene facultades y obligaciones constitucionales y en esa medida deberá rendir cuentas.

La evaluación constó de dos grandes bloques: 1) el análisis de la pertinencia en cuanto a la inversión del **FEFMPH** para el ejercicio fiscal 2020; y 2) la evaluación de Consistencia y Resultados del **Programa Presupuestario K005 Urbanización**, financiado principalmente con recursos de este fondo. Para su desarrollo se tomó como base el modelo de términos de referencia establecidos el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que comprenden los apartados de Diseño, Planeación y Orientación a Resultados, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Atendida y Medición de Resultados. Ello mediante trabajo de gabinete.

En cuanto al **Análisis de la Inversión del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH)**, presenta el contexto general de este fondo, el sustento jurídico de su operación y la inversión de sus recursos. Como contexto, México cuenta con recursos naturales no renovables, como los hidrocarburos, cuya explotación ha permitido la obtención de ingresos para el Gobierno Federal, ya que de acuerdo con el Artículo 25 Constitucional, el Estado mexicano es rector del desarrollo nacional y el sector público atenderá exclusivamente diversas áreas estratégicas, como en la exploración y extracción del petróleo (H. Congreso de la Unión, 1917/2021). En ese sentido, las reformas constitucionales llevadas a cabo en 2013 establecieron nuevas disposiciones para la celebración de contratos de exploración y extracción, aunque debe resaltarse que estas reformas confirman que la propiedad de los hidrocarburos permanece en la Nación mexicana.

En ese contexto, el **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH)** tiene su origen en el Artículo 55 de la *Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos*, de 2014, que establece la obligación de contratistas y asignatarios de pagar el impuesto correspondiente a la exploración y extracción de hidrocarburos (H. Congreso de la Unión, 2014/2019). Un punto clave es que el Artículo 2 de la *Ley de Coordinación Fiscal* establece que los recursos obtenidos por exploración y extracción de hidrocarburos quedan no forman parte de la recaudación federal participable pero su distribución se apegará al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus municipios (H. Congreso de la Unión, 1978/2018). Por su parte, las *Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH)* especifican cinco grandes tipos de proyectos de infraestructura en los cuales habrán de aplicarse dichos recursos, entre las que destaca el cuarto: **“Pavimentación y mantenimiento de calles y caminos locales, construcción de caminos rurales y alimentadores, así como la instalación y mantenimiento de alumbrado público y electrificación”** (SHCP, 2015).

El origen de los recursos del (FEFMPH) proviene de la producción de hidrocarburos en regiones marítimas y de aquellos hidrocarburos terrestres. En este caso, el total de recursos **Comprometidos** fue de **\$21,584,710.00**, de los cuales el **49.7%** corresponde a los hidrocarburos en regiones marítimas y el **50.3%** de los hidrocarburos terrestres. No obstante, los recursos **Ejercidos y Pagados** fueron **\$17,762,424.83**. Es decir, un **17.5%** de los recursos

Comprometidos no han sido **Ejercidos** ni **Pagados**. En este punto es necesario clarificar que el momento contable **Ejercido** es aquél en que ya existe un documento que corresponda a una cuenta por liquidar, mismo que está aprobado por la autoridad deudora competente a través de la verificación de las obras realizadas y su adecuada conclusión.

De las 26 obras realizadas con recursos **Comprometidos**, el **96.15%**, correspondieron a la Fracción IV de la Disposición Decimocuarta de las *Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos* (SHCP, 2015). Para las dos modalidades del FEFMPH, por zonas marítimas y de hidrocarburos terrestres, hay cinco tipos de obras: Equipo, Mantenimiento, Ampliación, Construcción y Rehabilitación. Respecto del **FEFMPH en Regiones Marítimas**, el **43.76%** de los recursos fue para el rubro **Rehabilitación de Caminos**. Por su parte, del **FEFMPH de Hidrocarburos terrestres**, el **59.89%** fue para el rubro **Rehabilitación de calles y caminos**. Adicionalmente, el rubro **Rehabilitación** concentra el **81.66%** del total de recursos del FEFMPH porque el estado de Tabasco sufrió fuertes lluvias e inundaciones en 2020 y era necesario reparar los graves daños sufridos por este tipo de infraestructura urbana.

En cuanto al segundo bloque, evaluación de Consistencia y Resultados del **Programa Presupuestario K005 Urbanización**, el programa en general obtuvo una **Valoración cuantitativa** final de **96 puntos** de los **136 totales**, lo que representa un **70.6%**.

En el apartado **Características del Programa**, establece que el **Programa Presupuestario K005 Urbanización** fue diseñado para atender el deterioro de la infraestructura urbana del municipio de Cunduacán, Tabasco, por lo que su propósito es **contar con una mayor infraestructura urbana mejorada**. Para lograrlo, hay tres objetivos de mejora, en este caso referentes a la infraestructura urbana, a la infraestructura de las vías de comunicación y a la calidad de las obras de infraestructura.

Entre las obras que se llevan a cabo dentro del **Programa Presupuestario K005 Urbanización**, se tiene **Construcción de Guarniciones y Banquetas, Mantenimiento de vialidades en diversas partes de la ciudad a base de bacheo y Rehabilitación de calles**. No obstante, hay otras obras que están relacionados con la rehabilitación y con la construcción

de caminos pero que forman parte de otro programa presupuestario, es decir, del **K008 Carreteras**, cuyo objetivo es la infraestructura en caminos y carreteras. Asimismo, existe el **Programa Presupuestario E049 Mantenimiento y limpieza de vialidades**, cuyo propósito específico es brindar mantenimiento a las vialidades. Por lo tanto, es fundamental diferenciar adecuadamente el tipo de obras relacionadas con urbanización y aquellas vinculadas al mantenimiento.

Por su parte, el cuarto apartado, **Diseño del Programa**, presenta para el análisis de la justificación de su operación en cuanto a creación y diseño se cuenta con elementos relevantes en términos de las facultades y obligaciones del gobierno municipal relacionadas con la responsabilidad de atender servicios públicos, el inciso g del Artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se refiere a las calles (H. Congreso de la Unión, 1917/2021). En complemento, el inciso XLI del Artículo 29 de la *Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco*, relacionado con las facultades y atribuciones de los ayuntamientos, establece “Cuidar que las vías urbanas se mantengan expeditas para el tránsito de peatones y vehículos...” (Congreso del Estado de Tabasco, 2021). Incluso, ante la mejora en la percepción de la población del municipio de Cunduacán, Tabasco, respecto del estado de sus calles en los últimos años, en 2018 había una demanda de **43.4%** de Pavimentación de calles y caminos, así como un **4.5%** de Construcción de calles y caminos, esto de acuerdo con el *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021* (Municipio de Cunduacán, 2018).

En relación con el Árbol de problemas del **Programa Presupuestario K005 Urbanización**, es destacable que el problema central está adecuadamente planteado. También es relevante que el planteamiento de las causas y las causas secundarias, así como del resto de los elementos que constituyen esta fase deben ser considerados de manera holística a fin de propiciar sus relaciones en términos de validez y causalidad. Esto tiene la finalidad de garantizar que las acciones propuestas para materializar un programa presupuestario efectivamente estén dirigidas hacia el cumplimiento de su objetivo o de la atención del problema que le dio origen, específicamente cuando se cuenta con instrumentos que recogen la opinión de la población que podría resultar beneficiaria.

El **Programa Presupuestario K005 Urbanización** tiene estrecha relación y contribución con los objetivos de política pública superior, con el *Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2018-2021* de Cunduacán, con el *Plan Estatal de Desarrollo (PLED) 2019-2024* de Tabasco, con el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024* y también con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la *Agenda 2030* de la Organización de las Naciones Unidas. Los mencionados instrumentos de planeación municipal, estatal y nacional registran coincidencias con el **Programa Presupuestario K005 Urbanización**, pues éste contribuye al cumplimiento de sus objetivos. Esta situación confirma la importancia de la urbanización para el desarrollo de la población, tema que la *Agenda 2030* también establece como una prioridad.

Otros elementos destacables de la fase de planeación del Programa Presupuestario K005 Urbanización son aquellos relacionados con la lógica establecida en la *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En otras palabras, la elaboración de la secuencia Árbol de Problemas-Árbol de Objetivos-Matriz de Indicadores debe realizarse de manera integral con el fin de lograr un mejor planteamiento de los objetivos, ya que estos serán valorados a la luz de los resultados obtenidos mediante la instrumentación de las acciones específicas establecidas para alcanzar dichos objetivos programáticos. Por tal motivo, del análisis de la MIR, hay una nueva propuesta de MIR para el **Programa Presupuestario K005 Urbanización** del municipio de Cunduacán, Tabasco, que fue formulada por este equipo de consultores con el propósito de mejorar la MIR existente y robustecerla metodológicamente para futuros ejercicios fiscales.

Asimismo, el Programa Presupuestario K005 Urbanización realiza acciones que tienen complementariedad con otros programas del ámbito estatal de Tabasco y también con la Federación. Es decir, los programas de los tres ámbitos de gobierno en materia de urbanización corresponden con la realización de obras de infraestructura, muchas de ellas de gran magnitud y cuyos efectos son directos sobre las condiciones de desarrollo de la población del Municipio de Cunduacán, Tabasco.

Para el apartado, **Planeación y orientación a resultados**, presenta los aspectos más relevantes de la fase de planeación. Este apartado también muestra la orientación hacia resultados y los esquemas o procesos de evaluación, así como la generación de información. En general, los

instrumentos para la planeación del **Programa Presupuestario K005 Urbanización** son el *Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2028-2021* de Cunduacán, Tabasco, las *Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos* y la *Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*. De ahí la importancia de ajustar la mencionada MIR que el municipio de Cunduacán, Tabasco, presentó para el **Programa Presupuestario K005 Urbanización**, ya que un enfoque estratégico permitirá la mejora en la toma de decisiones que deriven de dicho programa.

En términos de las evaluaciones previamente realizadas al Municipio de Cunduacán, Tabasco, destaca la *Evaluación Específica de las MIR de los Programas Presupuestarios del municipio y propuestas de mejora* (SEED, 2021), relacionada con el **Programa Presupuestario K005 Urbanización**. En este caso, es fundamental aprovechar las evaluaciones disponibles con el propósito de identificar aspectos útiles para mejorar la toma de decisiones en el corto y mediano plazos. Otro aspecto relevante es que los informes trimestrales del ejercicio de los recursos del **FEFMPH** constituyen insumos útiles para la integración de bases de datos del **Programa Presupuestario K005 Urbanización**, misma que puede nutrirse con la actualización de la información según los tipos y montos por obras realizadas, así como el tiempo de realización, características de las obras y población atendida, aunque dicha información debe estar disponible para consulta pública en el portal de internet del municipio de Cunduacán, Tabasco.

En cuanto a la **Cobertura y focalización**, presenta los aspectos más relevantes de la cobertura del **Programa Presupuestario K005 Urbanización**, considerando que la carencia de infraestructura urbana es importante para el municipio de Cunduacán, Tabasco, hecho reportado en ejercicios censales y de percepción ciudadana para conocer la situación actual de dicho tema y así actuar para mejorarla. Entonces, la percepción ciudadana en 2018 ante la pregunta de cuáles son los principales problemas de la población según grado de rezago social a nivel localidad o colonia, **62.8%** de los encuestados refirió el **Mal estado de las calles en el ámbito urbano**, mientras que 70.1% de los encuestados mencionó el **Mal estado de las calles en el ámbito rural** (TECSO, 2018). Por otra parte, la percepción ciudadana respecto de los principales problemas en 2018 a nivel municipal fue del **75.9%** de los encuestados, quienes refirieron el **Mal estado de las calles y avenidas a nivel urbano** y **74.2%** mencionó el **Mal estado de las calles y avenidas a nivel rural** (TECSO, 2018). La urbanización es, entonces,

prioritaria para los habitantes del municipio de Cunduacán, Tabasco, específicamente en cuanto a la pavimentación de calles, mejoramiento por guarniciones y banquetas, de ahí la necesidad de contar con una estrategia de cobertura para atenderla a partir de la identificación de la población que presenta la carencia y de esa manera propiciar que el Programa Presupuestario K005 Urbanización obtenga mejores resultados.

En cuanto a la **Operación**, presenta los procesos llevados a cabo para el operar del **Programa Presupuestario K005 Urbanización** por parte del municipio de Cunduacán, Tabasco. En general, es necesario reformular el proceso propuesto por este municipio a fin de elaborar una secuencia que responda al proceso administrativo tradicional: Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio, Control, Rendición de cuentas y Evaluación. Adicionalmente, existe información disponible respecto de las evaluaciones previamente realizadas, de manera que hay recomendaciones que pueden ser retomadas a fin de mejorar los procesos futuros en esta misma materia.

En ese sentido, es fundamental contar con servidores públicos bien capacitados que puedan atender dichos procesos y robustecerlos. La reestructuración de la MIR del **Programa Presupuestario K005 Urbanización** permitirá, también, verificar el cumplimiento de los indicadores, así como de sus respectivos avances, de manera que puedan focalizarse mejor las estrategias respectivas. Dicha información también deberá ser difundida en el portal oficial de internet del municipio de Cunduacán, Tabasco, en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas.

Para la **Percepción de la población atendida**, se presenta de manera genérica la percepción de la población atendida o beneficiaria del **Programa Presupuestario K005 Urbanización**. Sin embargo, el municipio de Cunduacán, Tabasco, solamente exhibió un cuestionario respondido por un ciudadano sin identificar, de manera que no es posible determinar la opinión colectiva de un ejercicio previsto para ser aplicado en 100 personas porque únicamente se cuenta con una respuesta. En este caso, el ciudadano respondió a las cinco preguntas mostrándose satisfecho con el proyecto ejecutado, la calidad de los materiales, la actuación de la Dirección de Obras Públicas municipal y con la elección de las autoridades municipales respecto

de la obra en una determinada comunidad para vigilar la ejecución del proyecto (Gobierno del Municipio de Cunduacán, s.f.).

Para el apartado de **Medición de resultados**, presenta los datos obtenidos respecto del **Programa Presupuestario K005 Urbanización** en términos de sus resultados a nivel de **Fin** y de **Propósito** y también si cuenta con los correspondientes indicadores, así como si se han realizado estudios o evaluaciones sobre programas similares. La inexistencia de una **MIR** anterior impide la realización de un ejercicio de comparación y verificación de los respectivos componentes.

En cuanto al **Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA) y Recomendaciones**, presenta las acciones propuestas de mejora y las respectivas acciones que pueden ser instrumentadas en el corto plazo. En cuanto a las **Fortalezas**, destaca que el municipio de Cunduacán, Tabasco, cumplió con las disposiciones aplicables sobre el destino del gasto de los recursos del **Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH)** aplicados al **Programa Presupuestario K005 Urbanización** y se cuenta con elementos que justifican su creación, hay alineación con los instrumentos municipal, estatal y nacional de planeación para el desarrollo y con la Agenda 2030.

Las **Oportunidades** son, esencialmente, aprovechar los recursos disponibles por parte de otras dependencias del gobierno estatal de Tabasco que utilizan recursos del **FISE** con el propósito de consolidar o fortalecer la infraestructura urbana municipal, esto de manera complementaria al **Programa Presupuestario K005 Urbanización**.

Una **Debilidad** es que el registro de las obras no se diferencia claramente entre los programas presupuestarios **K005 Urbanización, K008 Carreteras y E049 Mantenimiento y limpieza a vialidades**, hecho que genera inconsistencias en el registro del gasto según la normatividad aplicable y también la dispersión de esfuerzos que requieren articulación y focalización. Asimismo, faltan instrumentos para dar seguimiento a los indicadores contenidos en la **MIR**, también criterios precisos para la Población Potencial, Objetivo y Atendida y mecanismos para sistematizar la información en el marco del **Programa Presupuestario K005 Urbanización**.

Las **Amenazas** son, en general, el deterioro propio de la infraestructura urbana con motivo de las afectaciones relacionadas con su exposición a los fenómenos de la naturaleza, como lluvias e inundaciones que reduzcan la vida útil de las obras realizadas y de ese modo requerir más recursos para enfrentar este tipo de contingencias que buscan rehabilitar dicha infraestructura en caso de ser severamente dañadas.