

Introducción.

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

Apartado II. Contribución del programa presupuestal para el cumplimiento de las Metas Estatales y planeación orientada a resultados.

Apartado III. Análisis de las Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.

Apartado IV. Evaluación y Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Apartado V. Análisis de las posibles complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestales.

VI. Valoración final del diseño del programa.

VII. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

VIII. Conclusiones.

IX. Referencias.

X. Perfil del equipo del evaluador externo.

XI. Productos y plazos de entrega,

Anexos:

Anexo 1 “Descripción general del programa presupuestario”.

Anexo 2 “Metodología para la cuantificación de las poblaciones o áreas de enfoque”

Anexo 3 “Indicadores”

Anexo 4 “Metas del programa”

Anexo 5 “Propuesta de mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa”.

Anexo 6 “Complementariedad y coincidencias entre programas presupuestarios”.

Anexo 7 “Principales fortalezas, retos y recomendaciones”.

Anexo 8 Fuentes de información.

Anexo 9 Valoración final

Anexo 10 *“Ficha técnica con los datos generales del evaluador externo y el costo de la evaluación”.*

Introducción.

Con base en lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 327 del Código Financiero del Estado de México, 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y 327 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, el 26 de abril de 2017, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, emitió el “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México”, en el que se incluye la evaluación del diseño programático del programa 01050201 “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, que incluye, entre otros, los proyectos 010502010301 “Fortalecimiento Institucional del Municipio” y el 010502010302 “Fomento a la Participación Ciudadana que Contribuya al Desarrollo Municipal” estableciendo como sujeto evaluado a la Secretaría General de Gobierno.

Dicha evaluación tiene por objeto analizar y valorar el diseño del Programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal” a fin de identificar si el programa contiene los elementos necesarios que permitan analizar sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores para resultados, a efecto de instrumentar mejoras. Por ende, afianzar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

La evaluación se basó en el Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación de Diseño Programático en Materia Distinta al Desarrollo Social, emitidos por la Dirección de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, los cuales están armonizados con los emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo que tiene a su cargo normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como la aprobación de los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales.

El documento tiene por objeto presentar el informe de evaluación, está organizado en cinco apartados: el primero corresponde a la justificación de la creación o modificación sustancial, así como del diseño del programa presupuestal, el segundo a la contribución del programa presupuestal para el cumplimiento de las metas estatales y planeación orientada a resultados, el tercero a las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo, el cuarto y que ocupa la mayor parte del documento, está destinado al análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el quinto y último apartado está destinado a las complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestales.

El ejercicio de evaluación se centró en documentar y dar respuesta a las 20 preguntas que contemplan los términos de referencia, así como asignar un valor para 16 de éstas, de acuerdo con los criterios señalados, de tal forma que la integración del informe presenta la respuesta y valoración a las preguntas que se incluyen para cada apartado. Al final del quinto apartado, se incluye la valoración final del diseño del programa, el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) y las conclusiones, referencias, perfil del equipo del evaluador externo y por último productos y plazos de entrega.

Al final del documento se integran las referencias y los anexos que resultan procedentes. Además, para facilitar la lectura del informe, al inicio se incluye un resumen ejecutivo que da cuenta de los principales hallazgos del programa.

A través de la lectura del informe, se podrá advertir que la evaluación da cuenta del alcance de los objetivos particulares inicialmente comprometidos:

Analizar y valorar la justificación de la creación y diseño del programa presupuestal.

Analizar y valorar la contribución del programa presupuestal, al cumplimiento de los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 (PED 2011-2017) y de los programas derivados de este.

- Analizar y valorar la consistencia entre el diseño del programa presupuestal y la normatividad aplicable.
- Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas presupuestales de la Administración Pública Estatal.
- Como se podrá advertir, los temas son abordados en su mayoría a nivel de proyecto, a través de los cuales se da cuenta del desempeño del programa presupuestal, lo anterior en virtud de que no fueron evaluados todos los proyectos que el programa contempla.

Los resultados obtenidos permiten establecer las fortalezas y debilidades, así como sugerir recomendaciones para mejorar el diseño del programa y sus proyectos, los cuales, de considerarse viables y pertinentes, pueden incluirse en un plan de mejora, lo anterior, en virtud de que la evaluación por sí misma no modifica los resultados, sino que es un medio para sustentar decisiones informadas, que contribuyan a la reorientación y fortalecimiento de las políticas públicas para potenciar el impacto en el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.

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.

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.

Apartado II Contribución del Programa Presupuestal para el cumplimiento a las Metas Estatales y planeación orientada a resultados.

1. El Propósito del programa presupuestario está vinculado con los objetivos del programa sectorial, considerando que:

- ¿Existen conceptos comunes entre el fin y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo o área de enfoque objetivo?
- ¿El logro del fin aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) y de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?

Respuesta: Si, nivel 4

4	<ul style="list-style-type: none">• El Pp cuenta con un documento en el que se establece la relación con objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional.• Es posible determinar vinculación con todos de los aspectos establecidos en la pregunta.• El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.
---	---

Con base en las evidencias documentales se puede afirmar que el propósito del programa presupuestario está vinculado al programa especial “Gestión Gubernamental Distintiva”; que los municipios constituyen el área de enfoque y es coincidente con el programa, y el logro del fin aporta al cumplimiento de sus líneas de acción, el logro del propósito resulta suficiente para el cumplimiento de metas del objetivo establecido en el programa especial, por lo que se le asigna el nivel 4.

La vinculación del programa presupuestario con el programa especial Gestión Gubernamental Distintiva, se establece en la Alineación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, que contiene los objetivos, las estrategias y líneas de acción y su vinculación con los programas presupuestarios, los proyectos y las unidades administrativas responsables de su ejecución¹.

Evidencias documentales

MIR del programa presupuestario “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”²

Fin:

Contribuir en el desarrollo institucional del municipio, mediante vinculación interinstitucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento del Marco Jurídico.

Propósito:

“Los municipios del Estado de México se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana”

¹ Gobierno del Estado de México, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Alineación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.

² Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto; Unidad de Evaluación del Gasto Público, Reporte General de la MIR, Programa Presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal 2016.

**Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y
Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva, Eje Gobierno
Municipalista**

Objetivo

Consolidarse como un gobierno municipalista

Estrategia

Fortalecer a la administración pública municipal

Líneas de acción:

- Colaborar con los municipios con la adopción de tecnologías de la información para la gestión pública municipal en beneficio de la atención a la ciudadanía.
- Impulsar la capacitación y certificación de los servidores públicos municipales.

Estrategia

Coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno y los actores gubernamentales.

Línea de acción:

- Coadyuvar la vinculación y la articulación de los recursos de los tres niveles de gobierno en los programas y proyectos de desarrollo municipal y regional, entre otras.

Meta 2012-2017³

- Elaborar el proyecto de coordinación intergubernamental, para que, de acuerdo con un análisis y estudio pertinente se realice la vinculación y articulación de recursos.
- Detectar necesidades en materia de capacitación de los servidores públicos municipales.

De acuerdo con lo establecido en el programa Gobierno Municipalista “Garantizar una política de Estado con visión Municipalista implica alcanzar el nivel de vida que anhela la sociedad mexiquense (...) sustentado en la capacidad de coordinación y sinergia que se establezca con los municipios y los tres poderes de gobierno, fomentando la participación ciudadana en la solución de los problemas municipales”⁴. Centra su atención en tres aspectos: elevar el nivel de desarrollo humano, reducir la desigualdad económica y social, mejorando los servicios provistos a la población, y contar con instituciones municipales más eficientes y profesionales. Establece como instrumentos prioritarios de acción el fortalecimiento institucional y administrativo, la infraestructura social y los ingresos municipales.

Como se puede advertir, el propósito del programa presupuestario “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”, tiene elementos comunes con el programa especial “Gobierno Municipalista”, comparten el área de enfoque y ambos se orientan al fortalecimiento institucional, la coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno y a la participación de la ciudadanía.

³ Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva, Anexo técnico de un Gobierno Municipalista, fichas técnicas GGD-GM-028 Y GGD-GM-005.

⁴ Gaceta del Gobierno, Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva, 13 de septiembre del 2012.

Por lo anterior, se considera que el programa presupuestario aporta al cumplimiento del objetivo del programa especial Gobierno Municipalista, así como a la ejecución de las estrategias y cumplimiento de las líneas de acción. El logro del propósito del programa presupuestario a través de sus dos proyectos es suficiente para el cumplimiento metas del objetivo establecido en el programa especial.

2. ¿Con cuáles objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el Pp?

En congruencia con la respuesta documentada en la pregunta anterior, tomando como base el fin y el propósito establecido en la MIR, 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 el correspondiente programa especial Gobierno Municipalista incluido en el Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva.

Para fortalecer el análisis y congruencia entre los diferentes instrumentos de planeación y programación, a continuación, se presenta un cuadro que contiene los objetivos y la descripción del programa presupuestario y sus proyectos establecidos en el manual para la formulación del programa anual 2016⁵:

<i>Estructura programática 2016</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Descripción</i>
<i>Programa 01050201 Impulso al federalismo y desarrollo municipal</i>	<i><u>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.</u></i>	<i>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.</i>
<i>Proyecto 010502010301 Fortalecimiento institucional del municipio</i>	<i><u>Contribuir al fortalecimiento institucional de los municipios,</u> mediante programas y acciones de mejoramiento jurídico administrativo y hacendario, para consolidar un modelo de municipio mexiquense cuya administración pública sea eficiente.</i>	<i>Considera el conjunto de acciones encaminadas a fortalecer la administración pública municipal y generar mecanismos para el desarrollo municipal.</i>
<i>Proyecto 010502010302 Fomento de la</i>	<i>Coadyuvar con los ayuntamientos mexiquenses en proyectos que propicien la</i>	<i>Contempla las acciones orientadas a apoyar la vinculación de la sociedad, incentivando la participación social en</i>

⁵ Gobierno del Estado de México, Catálogo de Objetivos, Estructura Programática 2016 y Catálogo de Descripciones Estructura Programática 2016, Anexos del Manual para la Formulación del Programa Anual 2016.

<i>Estructura programática 2016</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Descripción</i>
<i>participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal</i>	<i>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</i>	<i>los municipios para involucrar a sus habitantes en las acciones de gobierno.</i>

Como se puede advertir, el objetivo del programa presupuestario hace énfasis en el federalismo y su descripción hace énfasis en la relación respetosa entre los tres ámbitos de gobierno, a los procesos de descentralización y a los esquemas de coordinación, en particular con el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como a la promoción de planes de desarrollo municipal de largo plazo, y se vincula con la estrategia del plan de desarrollo referida a la coordinación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno.

El objetivo del proyecto “Fortalecimiento institucional del municipio se vincula con la estrategia del Plan de Desarrollo y del Programa Especial referida a “Fortalecer la administración pública municipal”.

En el caso del proyecto “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”, se identifica de manera directa una vinculación entre los objetivos y líneas de acción del Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva, particularmente en las acciones transversales Gobierno de Resultados y Financiamiento para el Desarrollo, en el que en varios apartados se refiere al impulso de la participación ciudadana en las acciones y proyectos del municipio.

<i>Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva, Eje Gobierno Municipalista</i>	
Objetivo	<i>Consolidarse como un gobierno municipalista</i>
Estrategia	<i>Fortalecer a la administración pública municipal</i>
Líneas de acción:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Colaborar con los municipios con la adopción de tecnologías de la información para la gestión pública municipal en beneficio de la atención a la ciudadanía. ➤ Impulsar la capacitación y certificación de los servidores públicos municipales.
Estrategia	<i>Coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno y los actores gubernamentales.</i>
Línea de acción:	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <u>Coadyuvar la vinculación y la articulación de los recursos de los tres niveles</u> de gobierno en los programas y proyectos de desarrollo municipal y regional, entre otras.

Apartado III Análisis de las Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.¹

1. ¿Las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema o necesidad y cuentan con la siguiente información y características:

- a) Unidad de medida.
- b) Están cuantificadas.
- c) Metodología para su cuantificación.
- d) Fuentes de información.

Respuesta: Si, nivel 2

2	<ul style="list-style-type: none">• El Pp tiene definidas las poblaciones o áreas de enfoque (potencial y objetivo).• Las definiciones cumplen con al menos una de las características establecidas.
---	---

Con base en las evidencias documentales, es posible establecer que el área de enfoque está referido a los 125 municipios que constituyen tanto su población potencial, como la objetivo, no se establecen las fuentes de información y no hay evidencia de una metodología para su cuantificación, por lo que se le asigna el nivel 2.

De acuerdo con el Formato Único Población de Referencia, Potencial, Objetivo y Atendida del Programa Presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, formulado por la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, para el ejercicio fiscal 2016, la definición de las poblaciones están referidas a:

Área de enfoque	Definición
Referente	Los 16,364,210 habitantes del Estado de México. Todas las personas de cualquier edad, género, condición social, etnia, religión que habitan y/o transitan por el territorio estatal.
Potencial	Los 125 municipios del Estado de México. Las Administraciones públicas municipales.
Objetivo	Los 125 municipios del Estado de México. Las Administraciones públicas municipales.
Atendida	Población que habita en los municipios que participan en los programas. Administraciones públicas municipales que participan en los programas.

¹ Entendiéndose por población potencial o área de enfoque potencial a la población o área de enfoque total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del Pp y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención o ejercicio de acciones.

Se entenderá por población objetivo o área de enfoque objetivo a la población o área de enfoque que el Pp tiene planeado o programado atender para cubrir la población o área de enfoque potencial, y que cumpla con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Se entenderá por población o área de enfoque atendida a la población o área de enfoque beneficiada por las acciones del Pp en un ejercicio fiscal determinado.

En el diagnóstico establecido para la formulación del programa anual del proyecto “Fortalecimiento Institucional del Municipio” la población o área de enfoque está referida a los gobiernos municipales, pero no se cuantifican ni se focalizan, y es posible inferir la población objetivo a partir de una de las metas que señala “Impulsar la participación de los municipios en programas estatales y federales”, la unidad de medida es el municipio y la cuantificación es de 120.

Por lo que respecta al proyecto “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”, la identificación de la población objetivo o área de enfoque se identifica como los “gobiernos locales” y señala que “En muchos gobiernos municipales hay ausencia de un sistema de participación ciudadana, social y comunitaria ...”; por lo tanto, no se identifica ni se cuantifica el área de enfoque.

En el diagnóstico del Programa Gobierno Municipalista, también hace referencia a los gobiernos municipales, pero focaliza por una parte, la Zona Metropolitana del Valle de México y señala que “...Toda vez que un gran número de municipios forman parte de la ZMVM, por cierto, la más grande de la entidad y una de las más importantes del mundo, es propicia la armonización normativa de la región a efecto de generar un vigoroso polo de desarrollo económico”.

Como se puede advertir, tanto en la definición del área de enfoque para la elaboración de la MIR del programa presupuestario, como en los diagnósticos de los proyectos para la formulación del programa anual, existen imprecisiones en la definición de su área de enfoque potencial y objetivo y, no disponen de una metodología para la su cuantificación, ni precisan fuentes de información como en este caso podría señalarse la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en la que se establece la cuantificación y denominación de los municipios del Estado de México y se identifican sus cabeceras municipales².

Las definiciones que más se aproximan a la 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.

Otro ejemplo es el Informe 2016 de INAFED³, que señala que en el Estado de México 83 de los 125 municipios iniciaron el proceso de transformación, y uno registró avances. Los criterios de participación que involucra el programa prevén, para la agenda básica, cuatro ejes relativos a Planeación del territorio, Servicios públicos, Seguridad pública y Desarrollo Institucional, en tanto la agenda de segundo nivel contempla tres ejes: desarrollo económico, social y ambiental⁴, y solo es aplicable para

² Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Incluye reformas al 20 de diciembre del 2016.

<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>

³ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED, Entrega de reconocimientos 2016 del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

⁴ 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.

las capitales de las entidades y para los municipios de más de 200,000 habitantes.

Lo anterior muestra que existen diversos documentos que contienen información relevante para fortalecer la definición de las poblaciones o área de enfoque, su cuantificación y focalización, que no es posible identificar en los instrumentos básicos que orientan la ejecución del programa y sus proyectos.

Anexo 2 “Metodología para la cuantificación de las poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo”. (Inexistente)

2. ¿Existe información que permita conocer el impacto o efecto positivo que generó la implementación del Pp en la población o área de enfoque atendida y que:

- a) Incluya las características de la población o área de enfoque atendida definida en su documento normativo.
- b) Incluya el tipo de apoyo o acciones otorgadas.
- c) Esté sistematizada.
- d) Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta: Si, nivel 3

3	<ul style="list-style-type: none">• La información de la población o área de enfoque atendida cumple con tres de las características establecidas.
---	--

Con base en la evidencia documental, es posible afirmar que 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, ni permite conocer el impacto o efecto positivo del programa, por lo que, se considera que cumple con tres de las características establecidas en la pregunta y se le asigna el nivel 3.

En diversos documentos programáticos presupuestales y de rendición de cuentas es posible advertir las acciones que se realizan para apoyar a los municipios, como son el informe de metas por proyecto y unidad ejecutora correspondiente a los dos proyectos objeto de evaluación, el contenido del Informe de Gobierno correspondiente al programa y en particular a lo que realiza la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, para el fortalecimiento institucional de los municipios y el impulso a la participación ciudadana.

En el Informe de Metas por Proyecto y Unidad Ejecutora correspondiente al proyecto Fortalecimiento institucional del municipio⁵, se establecen acciones relativas a la promoción de 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 estatales y al uso de las TIC's para mejorar los sistemas de gestión, entre otras.

Por lo que respecta al proyecto Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal⁶, las metas están referidas a mantener información actualizada de las estructuras políticas, administrativas y sociales de los municipios, contribuir en la organización y seguimiento de obras de infraestructura y acciones sociales, identificación de las necesidades de la ciudadanía y su canalización, dar seguimiento a

⁵ Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2015. Cuarto trimestre, Programa "Impulso al federalismo y desarrollo municipal", Proyecto "Fortalecimiento institucional del municipio", Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

⁶ Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2014. Cuarto trimestre, Programa "Impulso al federalismo y desarrollo municipal", Proyecto "Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal", Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

los compromisos de gobierno y a los gabinetes regionales.

Respecto al tema de rendición de cuentas, en los Informes de Gobierno correspondientes a la administración 2011-2017 y a las cuentas públicas, se registra información sobre las acciones realizadas y el cumplimiento en la ejecución de las líneas de acción del Plan de Desarrollo del Estado de México y de sus programas sectoriales y especiales.

La información relativa a los avances programáticos presupuestales opera a través de un sistema denominado SIPREP⁷, en el que todas las dependencias del Gobierno del Estado de México y demás entidades públicas que establece la normatividad, formulan su programa anual, calendarizan sus metas y realizan los informes trimestrales correspondientes. Al final de cada ejercicio fiscal se integra la Cuenta Pública que contiene, entre otros, el alcance en el cumplimiento de las metas y el comportamiento de los indicadores.

Por lo que respecta al Informe de Gobierno, el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México IGECM administra, entre otros, el Sistema de Información Estadística del Informe de Gobierno (SIEIG), en el que todas las unidades administrativas del sector central y auxiliar del ejecutivo estatal, registran las acciones realizadas durante cada ejercicio de la administración⁸, y se describen los principales resultados obtenidos de los programas, proyectos y acciones, en este caso las correspondientes a la Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

Se opera también el Sistema Integral de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de México (SIPEGEM), mediante el cual se registra el avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo del Estado de México y de los programas sectoriales y especiales, incluyendo desde luego el de Gobierno Municipalista. Adicionalmente se opera el Sistema Integral de Información y Control de Gestión (SIICG), que permite conocer mensualmente el grado de cumplimiento de las metas comprometidas.

Por lo anterior, se considera que el programa presupuestario cuenta con información sobre las acciones de apoyo que se brindan a los municipios del Estado de México, está sistematizada y cuenta con mecanismos documentados para su actualización y depuración, sin embargo, no especifica las características del área de enfoque y la información no permite determinar el impacto o efecto positivo de la implementación del programa.

⁷ Sistema de Planeación y Presupuesto que opera la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de México <http://siprep.edomex.gob.mx/>

⁸ Anexo estadístico del Informe de Gobierno, principales obras y acciones http://edomex.gob.mx/informes_gobierno

3. Si el Pp cuenta con mecanismos para la rendición de cuentas y la transparencia que guarda la población o área de enfoque atendida, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

La Subsecretaría de Desarrollo Municipal, cuenta con diversos mecanismos para rendir cuentas y transparentar la información, como son los Avances de Metas por Proyecto y Unidad Ejecutora, los Informes de Gobierno, las Cuentas Públicas, y la Página del IPOMEX de la Secretaría General de Gobierno, entre otros.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios⁹, los sujetos obligados - en este caso la Secretaría General de Gobierno – contarán con un área responsable para la atención de las solicitudes de información a la que se denominará Unidad de Transparencia y en el artículo 53 entre sus funciones se establece “Recabar, difundir y actualizar la información relativa a las obligaciones de transparencia comunes y específicas (...) así como propiciar que las áreas la actualicen periódicamente de acuerdo a la normatividad”.

Para tales fines, el titular del sujeto obligado designa a los servidores públicos habilitados, quienes tendrán, entre otras, las siguientes funciones: localizar la información que le solicite la Unidad de Transparencia, así como proporcionarle las modificaciones a la información pública que obre en su poder, función que recae en este caso en el servidor público habilitado de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, y que, en su carácter de unidad administrativa ejecutora del programa presupuestal, difunde públicamente la información establecida en las fracciones XII y XIII, correspondiente al ámbito de su competencia, en particular la correspondiente al programa presupuestal objeto de evaluación.

Con base en la Guía técnica de uso del sistema de Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX)¹⁰, cuando los servidores públicos habilitados envían una actualización del contenido de las fracciones que son su responsabilidad, aparece un mensaje en color rojo, que significa que dicha actualización se encuentra pendiente de autorización por la Unidad de Información a fin de proceder a su publicación.

También se cuenta con mecanismos institucionalizados para la integración de los informes de gobierno y para la formulación de la cuenta pública. En el primer caso, corresponde al IGECEM la integración de los informes de gobierno que anualmente se integran y se rinden ante el Poder Legislativo y la ciudadanía, dicho proceso es el Sistema de Información Estadística de Informe de Gobierno (SIEIG), el cual está sistematizado e institucionalizado.

Para efectos de la formulación de la cuenta pública, la Secretaría de Finanzas emite el Manual para la Integración de la Cuenta Pública¹¹, a fin de que las dependencias del ejecutivo estatal integren la información relativa a los estados financieros y presupuestales, programática y presupuestal, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. A través de dicha información se muestran los resultados alcanzados en el

⁹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, Gaceta del Gobierno 4 de mayo del 2016.

¹⁰ Guía técnica de uso del sistema IPOMEX, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. www.infoem.org.mx

¹¹ Manual para la Integración de la Cuenta Pública 2016, Dependencias del Ejecutivo, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

ejercicio del presupuesto de egresos, entre otros.

Es importante señalar que las funciones para operar los mecanismos señalados para la rendición de cuentas y transparencia, están sustentados en las atribuciones y funciones establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno y en el Manual de Organización de la Secretaría General de Gobierno.

Por lo anterior, se considera que el programa presupuestario cuenta con los mecanismos para rendir cuentas y transparentar los resultados obtenidos respecto a su área de enfoque, es decir, hacia los municipios del Estado de México.

Por lo que respecta a las variables que se utilizan para difundir sus resultados, en la mayoría de los casos están referidas a las acciones para el fortalecimiento institucional y para alentar la participación social, con respecto a los 125 municipios del Estado de México, como se podrá advertir en el análisis de los indicadores y las metas. Cabe señalar que las mediciones para el caso de los avances programáticos presupuestales son trimestrales; la integración del informe de gobierno es anual y precisa de registros periódicos de información de acuerdo con un cronograma que se establece el IGCEM; de la cuenta pública la formulación es anual; la actualización de la información pública de oficio en el IPOMEX, es permanente.

Apartado IV Evaluación y análisis de la Matriz de indicadores para resultados

De la lógica vertical de la Matriz de Indicadores para Resultados

1. Para cada uno de los Componentes de la MIR del Pp ¿se toma como referencia una o un grupo de Actividades que:

- Están claramente especificadas, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- Están ordenadas de manera cronológica.
- Son necesarias, es decir, ninguna de las actividades es prescindible para producir los componentes.
- Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos los componentes.

Respuesta: Si, nivel 1

1	<ul style="list-style-type: none">Las Actividades del Pp cumplen en promedio con un valor entre 0 y menos de 2 características establecidas en la pregunta.
---	---

En el resumen narrativo del programa presupuestal “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal” correspondiente a 2016, se incluye una actividad que registra ambigüedad en su redacción, en consecuencia, no atiende a un orden cronológico, y su realización no genera el componente, por lo que se le asigna el nivel 1.

Como se puede advertir en el siguiente cuadro, la actividad registra ambigüedad en su redacción en virtud de que aborda “la capacitación a los servidores públicos ...” y “la creación de proyectos ...”, y su redacción no atiende a la Metodología del Marco Lógico; es la única actividad integrada a la MIR¹ y no está vinculada con el único componente incluido y que está referido a la participación de los municipios en los programas estatales y federales.

Nivel de objetivo	Supuestos
Componente Los municipios del Estado de México participan en los programas estatales y federales y son inscritos.	Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios y fortalecer la relación entre los diferentes órdenes de gobierno.
Actividad Capacitación a los servidores públicos en temas de desarrollo municipal y creación de proyectos que fortalezcan institucionalmente al municipio	Los servidores públicos municipales se capacitan con el fin de impulsar administraciones eficaces.

Por lo que respecta a los supuestos integrados a la MIR para la actividad y el componente, se observa que no corresponden propiamente a las condiciones que sujetan al objetivo, también se advierte que, si bien la capacitación a los servidores públicos municipales, puede contribuir a la capacidad de gestión de los municipios, como señala el supuesto del componente, dicho fortalecimiento está referido a la participación de los municipios en los programas.

Por lo anterior, y con base en los criterios establecidos para la valoración de la pregunta, se considera que las actividades del Pp cumplen en promedio con un valor entre 0 y menos de 2 características establecidas, y le corresponde el nivel 1.

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. ¿Los Componentes del Pp integrados en la MIR cumplen con las siguientes características?

- Son los bienes o servicios que produce el Pp.
- Están redactados como resultados logrados, por ejemplo, informes realizados o proyectos desarrollados.
- Son necesarios, es decir, ninguno de los Componentes es prescindible para generar el Propósito.
- Su realización genera junto con los supuestos en ese nivel de objetivos el Propósito.

Respuesta: Si, nivel 2

2	<ul style="list-style-type: none"> Los Componentes del Pp cumplen en promedio con un valor entre 2 y menos de 3 características establecidas en la pregunta.
---	---

En la MIR del programa presupuestal “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal” correspondiente a 2016, se incluye un componente relativo a la participación de los municipios en los programas estatales y federales, contribuye parcialmente al logro del propósito y se registran imprecisiones en su redacción, por lo que se le asigna el nivel 2

Con base en el análisis de la MIR del programa presupuestal objeto de evaluación², es posible afirmar que el único componente incluido está referido a la participación de los municipios del Estado de México en programas estatales y federales, y como se puede observar en el siguiente cuadro, el que los municipios participen y sean inscritos en los programas puede estar referido concretamente a uno de los servicios que genera el programa; las expresiones “son inscritos” y “participan en los programas..” da cuenta de su redacción.

Nivel de objetivo	Supuestos
Propósito Los municipios del Estado de México se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana	Se impulsa la participación social municipal a través de proyectos desarrollados por la Secretaría de Desarrollo Municipal.
Componente Los municipios del Estado de México participan en los programas estatales y federales y son inscritos.	Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios y fortalecer la relación entre los diferentes órdenes de gobierno.
Actividad Capacitación a los servidores públicos en temas de desarrollo municipal y creación de proyectos que fortalezcan institucionalmente al municipio	Los servidores públicos municipales se capacitan con el fin de impulsar administraciones eficaces.

Por otra parte, el componente en los términos planteados puede contribuir parcialmente al propósito si se consideran los imprecisos supuestos, a través de los cuales se identifica un hilo conductor relativo a la capacidad de gestión, sin embargo, en la redacción del propósito la consolidación de la gestión municipal se lleva a cabo mediante “proyectos de vinculación ciudadana”.

² 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

En este sentido, es importante señalar que uno de los proyectos objeto de evaluación contempla las acciones orientadas a “fortalecer la administración pública municipal” y otro a “las acciones orientadas a apoyar la vinculación de la sociedad”³, y es posible que en el propósito se haya realizado un esfuerzo por dar cabida a los dos proyectos.

En el árbol de problemas⁴, se apuntalan tres principales causas de “un insuficiente fortalecimiento institucional del municipio”: el que los municipios no acceden a la totalidad de los programas de la federación y del Estado por desconocimiento, perfiles inadecuados de los servidores públicos y un marco normativo desactualizado. En el árbol de objetivos, se identifican al menos tres aspectos: fortalecer el desarrollo municipal mediante acciones que consoliden una administración pública eficiente y eficaz, servidores públicos con perfiles adecuados a sus puestos y la actualización del marco jurídico. Lo anterior da pauta a identificar al menos tres componentes, es decir a los productos o servicios que genera el programa.

Derivado del análisis anterior, se advierte que los componentes son insuficientes para generar el propósito, y confirma un debilitamiento de la lógica vertical de la MIR, que se advirtió desde el análisis de la actividad.

A nivel de síntesis, es posible afirmar que el componente del programa presupuestal cumple con menos de tres características establecidas en la pregunta y, de acuerdo con los criterios establecidos en la pregunta le corresponde el *nivel 2*.

³ Gobierno del Estado de México, Catálogo de Objetivos, Estructura Programática 2016 y Catálogo de Descripciones Estructura Programática 2016, Anexos del Manual para la Formulación del Programa Anual 2016.

⁴ 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

3. ¿El Propósito de la MIR cuenta con las siguientes características:

- a) Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los Componentes y los supuestos a ese nivel de objetivos.
- b) Su logro no está controlado por los responsables del Pp.
- c) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- d) Está redactado como una situación alcanzada, por ejemplo: seguridad nacional consolidada o proyectos de inversión concretados.
- e) Incluye la población o área de enfoque objetivo.

Respuesta: Si, nivel 2

2	<ul style="list-style-type: none"> • El Propósito cumple con tres de las características establecidas en la pregunta.
---	--

Con base en la evidencia documental se puede afirmar que el logro del propósito incluido en la MIR del programa presupuestal “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, no está controlado por los responsables del programa, sólo se incluye un objetivo por lo que es único, establece el área de enfoque, pero no está redactado como una situación alcanzada y no es consecuencia directa de lo que ocurrirá como resultado del componente y sus supuestos, por lo que se considera que reúne tres de las características establecidas en la pregunta y se le asigna el nivel 2.

Para efectos de análisis, en el siguiente cuadro se pueden observar tres de los niveles del resumen narrativo, incluido el propósito del programa presupuestal⁵, el cual no está controlado por los responsables del programa, ya que en la consolidación de la gestión municipal concurren otros programas y/o proyectos y otras unidades ejecutoras, si bien sólo se incluye un propósito, su construcción registra algunas imperfecciones.

La primera está referida a que no es consecuencia directa de los componentes, que, como se manifestó en textos anteriores, el componente incluido es insuficiente para reflejar los productos y servicios que genera el programa y, de acuerdo con el texto, “... se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana”, que en congruencia con los textos programáticos hablan de la participación ciudadana. La segunda es que el objetivo a nivel de propósito debe estar redactado en participio, es decir, como en bienes o servicios entregados.

Un aspecto que cubre el propósito es el incluir a la población o área de enfoque, que en términos gruesos está referida a los Municipios del Estado de México.

Nivel de objetivo
Fin Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante vinculación institucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento al marco jurídico.
Propósito <i>Los municipios del Estado de México se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana.</i>
Componente Los municipios del Estado de México participan en los programas estatales y federales y son inscritos.

Con base en lo señalado, se puede concluir que el propósito incluido en el resumen narrativo del programa presupuestal cumple con tres de las características establecidas en la pregunta, ya que su logro no está controlado por los responsables del programa, es único y establece el área de enfoque.

⁵ 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

4. ¿El Fin de la MIR cuenta con las siguientes características?

- a) Está claramente especificado, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Es un objetivo superior al que el Pp contribuye, es decir, no se espera que la ejecución del Pp sea suficiente para alcanzar el Fin.
- c) Su logro no está controlado por los responsables del Pp.
- d) Es único, es decir, incluye un solo objetivo.
- e) Está vinculado con objetivos estratégicos de la dependencia o del programa sectorial.

Respuesta: Si, nivel 3

3	• El Fin cumple con cuatro de las características establecidas en la pregunta.
---	--

Con base en el análisis de la Matriz de Indicadores de Resultados del programa presupuestal “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, es posible afirmar que el Fin es un objetivo superior al que el programa contribuye, su logro no está controlado por los responsables del programa, es único, pero registra ambigüedad en su redacción, por lo que se le asigna el nivel 3.

El “Fin” del programa, de acuerdo a la Metodología del Marco Lógico, es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de objetivos estratégicos de la institución⁶, en este sentido, es posible afirmar que es un objetivo superior al que el programa, contribuye y por lo tanto su logro no está controlado por los responsables del programa también es único, es decir sólo se establece un fin que está vinculado con el programa especial Gobierno Municipalista, sin embargo, existe ambigüedad en su redacción ya que habla en lo general del “desarrollo institucional del municipio”.

**Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y
Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva, Eje Gobierno Municipalista**

Objetivo

Consolidarse como un gobierno municipalista

Estrategia

Fortalecer a la administración pública municipal

Líneas de acción:

- Colaborar con los municipios con la adopción de tecnologías de la información para la gestión pública municipal en beneficio de la atención a la ciudadanía.
- Impulsar la capacitación y certificación de los servidores públicos municipales.

Estrategia

Coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno y los actores gubernamentales.

Línea de acción:

- Coadyuvar la vinculación y la articulación de los recursos de los tres niveles de gobierno en los programas y proyectos de desarrollo municipal y regional, entre otras.

⁶ CEPAL – Serie- Manuales - Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y evaluación de proyectos y programas.

En el resumen narrativo del programa presupuestal objeto de estudio⁷, se establece como fin “Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante la vinculación institucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento al marco jurídico”, que como se podrá advertir, involucra los tres de los objetivos incluidos en el árbol respectivo y que están relacionados a productos o servicios que genera el programa, y que, con algunos ajustes a su redacción podría ubicarse más a nivel de propósito.

Nivel de objetivo	
Fin	Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante vinculación institucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento al marco jurídico.
Propósito	<i>Los municipios del Estado de México, se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana.</i>

Con base en el análisis anterior se puede afirmar que el Fin del programa cuenta con cuatro de las características establecidas en la pregunta, y de acuerdo con los criterios establecidos le corresponde **el nivel 3**.

⁷ 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

5. ¿En el documento normativo del Pp es posible identificar el resumen narrativo de la MIR (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta: Si, nivel 4

4	<ul style="list-style-type: none"> Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en el documento normativo del Pp.
---	---

Con base en las evidencias documentales es posible afirmar 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, por lo que se le asigna el nivel 4.

Los conceptos clave integrados en los objetivos de la MIR se identifican tanto en el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno como en el Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Resumen narrativo ⁸	Documento normativo	
	<i>Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno⁹</i>	<i>Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno¹⁰</i>
Fin Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante vinculación institucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento al marco jurídico.	Art. 6 Atribuciones del secretario: XXI “Impulsar el desarrollo de las administraciones municipales”. Art. 24 “A la Subsecretaría de Desarrollo Municipal le corresponde planear, programar, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar la Política Pública del Estado en materia de desarrollo de los Municipios...”	Subsecretaría de Desarrollo Municipal Objetivo: Contribuir al desarrollo integral de los municipios del Estado de México, planeando, coordinando y evaluando la política estatal en la materia. Funciones: Proponer la realización de proyectos de reforma política, jurídica, administrativa y hacendaria que incentiven el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.
Propósito Los municipios del Estado de México se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana.	Art. 27 Corresponde a la Dirección General de Apoyo Regional y Municipal: III. Promover en coordinación con las autoridades locales, la participación social en los municipios, para involucrar a sus habitantes en las acciones de gobierno, con el objeto	Promover mecanismos que contribuyan a ampliar la participación social en las acciones de los gobiernos municipales, a fin de incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía en las tareas públicas.

⁸ 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

⁹ Reglamento interior de la Secretaría General de Gobierno 18 febrero del 2013, con reformas al 12 de mayo del 2015.

¹⁰ Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno, Gaceta del Gobierno 17 junio 2014.

Resumen narrativo ⁸	Documento normativo	
	<i>Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno⁹</i>	<i>Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno¹⁰</i>
	<i>de lograr el desarrollo integral y equilibrado de los municipios. IV. Coadyuvar en la consolidación de la gestión municipal, mediante procesos de vinculación ciudadana.</i>	
Componente Los municipios del Estado de México participan en los programas estatales y federales y son inscritos.	<i>Art. 26 Corresponde a la Dirección General de Políticas Públicas Municipales: V. Promover y difundir los programas del Gobierno Estatal en el ámbito municipal. VI. Promover la incorporación de los municipios al Programa Nacional Agenda desde lo Local</i>	<i>Promover la incorporación de municipios mexiquenses a programas federales, para ampliar los recursos públicos ...” Coordinar la elaboración de diagnósticos municipales para identificar áreas de oportunidad que permitan establecer programas y proyectos de desarrollo a fin de incrementar la eficiencia y competitividad de los gobiernos.</i>
Actividades Capacitación a los servidores públicos en temas de desarrollo municipal y creación de proyectos que fortalezcan institucionalmente al municipio.	<i>Art. 24 VI Promover la profesionalización y capacitación de la gestión pública municipal</i>	<i>“Gestionar y coordinar proyectos de capacitación, profesionalización y certificación de servidores públicos municipales...”</i>

Entre las atribuciones y funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, se incluyen diversas acciones para el desarrollo institucional del municipio como son: el impulso a la participación en programas federales y estatales, la capacitación a los servidores públicos municipales y a la promoción de mecanismos para ampliar la participación ciudadana.

De la lógica horizontal de la matriz de indicadores para resultados

6. ¿En cada uno de los niveles de objetivos de la MIR del Pp (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) existen indicadores para medir el desempeño del Pp con las siguientes características?

- a) Claros.
- b) Relevantes.
- c) Económicos.
- d) Monitoreables.
- e) Adecuados.

Respuesta: Si, nivel 2

2	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores del Pp cumplen en promedio con un valor entre 2 y menos de 3 características establecidas en la pregunta.
---	---

En el resumen narrativo de la MIR del programa presupuestal “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, se incluyen cuatro indicadores, uno para cada nivel de objetivo que cumplen en promedio entre dos y menos de tres características establecidas en la pregunta ya que la generación de todos es económica, la mayoría es Monitoreable, uno de los cuatro es relevante, uno de los cuatro es adecuado y todos son imprecisos, por lo que se le asigna el nivel 2.

Con el objeto de sustentar la valoración asignada, en el siguiente cuadro se incluyen los objetivos integrados en la MIR del programa a nivel de fin, propósito, componente y actividad, así como el análisis de cada uno, de acuerdo con las características establecidas en la pregunta:

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	%
Fin Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante vinculación institucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento al marco jurídico.	Porcentaje de proyectos que impulsan el desarrollo municipal	(Proyectos de desarrollo municipal impulsados / Proyectos de desarrollo municipal programados) *100	40%
Propósito Los municipios del Estado de México se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana	Porcentaje de proyectos de participación social implementados	(Proyectos de participación social implementados / proyectos de participación social programados) *100	40%
Componente Los municipios del Estado de México participan en los programas estatales y federales y son inscritos.	Porcentaje de participación de los municipios en el Programa Federal Agenda para Desarrollo Municipal	(Número de municipios inscritos en el Programa Federal Agenda para Desarrollo Municipal / total de municipios del Estado de México) *100	60%
Actividades Capacitación a los servidores públicos en temas de desarrollo municipal y creación de proyectos que fortalezcan institucionalmente al municipio.	Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal	(Número de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal / total de municipios del Estado de México) *100	40%

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	%
	Promedio: ¹¹		45%

En general, de acuerdo con los criterios establecidos se advierte que la generación de los cuatro indicadores es económica; tres de los cuatro son monitoreables; uno de los cuatro es relevante; uno es adecuado y ninguno es claro y los componentes y actividades no son suficientes. En particular, se realizan las siguientes observaciones:

El nombre del indicador establecido para el fin refiere algunas imprecisiones con respecto a su fórmula de cálculo y falta establecer la periodicidad (Año n); es inadecuado para establecerse a nivel de Fin. Está clasificado como Estratégico, pero por su composición corresponde a uno de gestión, ya que señala el logro de metas. Además, es inconsistente con la definición, que es el porcentaje de cumplimiento de los proyectos impulsados. Generar el indicador puede resultar económico, pero resulta insuficiente para evaluar el resultado, es decir la medida en que contribuye al desarrollo institucional del municipio.

La redacción del propósito no cumple con todas las características de sintaxis y difiere de la denominación del indicador; así mismo se considera no relevante e inadecuado para el nivel planteado ya que refiere el cumplimiento de metas; la fórmula de cálculo requiere mayor precisión. Generar el indicador puede resultar económico, pero es inadecuado para evaluar el desempeño y por lo tanto no se considera un indicador de carácter estratégico.

Imprecisiones en la redacción del objetivo a nivel de componente y en la congruencia con la denominación del indicador. Está referido al porcentaje de participación y no al porcentaje de municipios que participan.; además, en el objetivo señala programas estatales y federales y tanto el nombre del indicador como la fórmula están referidos a un programa federal. Podría ser un indicador adecuado a nivel de componente si sólo estuviera referido al programa federal y, generar el indicador puede resultar económico.

Por lo que respecta al indicador a nivel de actividad se advierte que la redacción del objetivo es imprecisa, mezcla la capacitación a servidores públicos con la creación de proyectos. La denominación y la fórmula del indicador se refieren a los municipios capacitados y no a servidores públicos. Capacitar a los servidores públicos es una actividad relevante y los servidores públicos capacitados es un producto y por lo tanto un componente; es económico generar el indicador.

El detalle de las valoraciones se advierte en el [Anexo 3 “Indicadores”](#)

¹¹ Para realizar el análisis y valoraciones se consideran los siguientes aspectos:

A) **Claridad:** el indicador deberá ser preciso e inequívoco; b) **Relevancia:** el indicador deberá reflejar una dimensión importante del logro del objetivo; c) **Economía:** la información necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable; d) **Monitoreable:** el indicador podrá sujetarse a una verificación independiente; y e) **Adecuado:** el indicador aportará una base suficiente para evaluar o valorar el desempeño.

7. ¿Las Fichas Técnicas de los indicadores del Pp cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular o nominal).

Respuesta: Si, nivel 4

4	<ul style="list-style-type: none">• Las Fichas Técnicas de los indicadores del Pp tienen en promedio un valor entre 6 y 8 características establecidas en la pregunta.
---	--

Con base en el contenido de las Fichas Técnicas de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, es posible afirmar que para el programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, están definidos 4 indicadores que cuentan con nombre, definición, método de cálculo, frecuencia de medición, definición de metas y descripción del comportamiento del indicador, sólo carecen de línea de base o factor de comparación, por lo que se considera que reúnen 7 de las características establecidas en la pregunta y se le asigna el nivel 4.

Para el programa presupuestario, objeto de la evaluación en las Fichas Técnicas de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, se incluyen dos indicadores considerados estratégicos y dos de gestión.

Uno de los estratégicos, y por cierto ligado a nivel de Fin en la MIR, es el indicador “Porcentaje de proyectos que impulsan el desarrollo municipal”¹² el cual cuenta con todas las características establecidas en la pregunta, excepto con la línea de base. Se observa inconsistencia en el “Comportamiento del indicador”, ya que señala que “muestra el porcentaje de cumplimiento de los proyectos...” en tanto que lo que muestra es la relación de los proyectos impulsados con respecto a los programados”, es decir, al cumplimiento de las metas como se puede observar en su fórmula de cálculo: $(\text{Proyectos de desarrollo municipal impulsados} / \text{Proyectos de desarrollo municipal programados}) * 100$.

El segundo indicador estratégico está referido al “Porcentaje de proyectos de participación social implementados”, que está ligado en la MIR a nivel de Propósito, y en la Ficha técnica¹³, se observa que carece de línea de base y registra imprecisiones en la descripción de su comportamiento “Se impulsa la participación social municipal a través de 4 proyectos especiales que impulsan la participación de la ciudadanía desarrollados por la Subsecretaría de Desarrollo Municipal” y en la descripción de los resultados se señala “Se coadyuvó en la realización de eventos de Fin de año en las regiones de la entidad en las que se contó con la participación aproximadamente de 60,000 asistentes”.

¹² Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador: Porcentaje de proyectos que impulsan el desarrollo municipal.

¹³ Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador Porcentaje de proyectos de participación social implementados.

Uno de los indicadores clasificados como de gestión, es el correspondiente al “Porcentaje de participación de los municipios en el Programa Federal Agenda para Desarrollo Municipal”, que en la MIR está a nivel de componente y en la Ficha técnica¹⁴, no se establece una línea de base o factor de comparación, lo que limita disponer de los elementos para observar su comportamiento; su fórmula es (Número de municipios inscritos en el Programa Federal Agenda para Desarrollo Municipal / total de municipios del Estado de México)*100, y en el registro de las variables se observa que están inscritos 105 de los 125, pero se desconoce su evolución en el tiempo.

Por lo que respecta al registro del indicador en la Ficha técnica¹⁵, relativo al “Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal”, también se observa que carece de línea de base y registra imprecisiones en la descripción de su comportamiento, en virtud de que la unidad de medida de las variables es el municipio y a quienes se capacita es al personal de los municipios.

Si bien es cierto que existe congruencia entre los indicadores incluidos en la MIR y los registrados en las Fichas Técnicas, se advierte que los cuatro están ligados al programa presupuestal dos clasificados como estratégicos y dos al proyecto Fortalecimiento institucional del municipio, y no se incluye explícitamente uno para el proyecto “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”. Sin embargo, por la naturaleza del contenido se advierte que uno de los establecidos como estratégico y ligado directamente al programa, se vincula con dicho proyecto.

Por lo anterior, se sugiere revisar los indicadores incluidos para dar seguimiento y evaluar el programa, rediseñar nuevos indicadores más representativos que permitan medir el cumplimiento de los objetivos 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.

Es importante señalar que para efectos del diagnóstico en el Programa Especial Gobierno municipalista, se toman como referencia dos indicadores correspondientes al Índice de Desarrollo Humano y al Índice de desigualdad. Así mismo, entre los principales indicadores para el seguimiento y evaluación del Programa Especial Gobierno Municipalista¹⁶, se incluyen Asesoría y capacitación a los servidores públicos municipales, Implementación de un sistema de gestión municipal y Participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública que, en su caso, puede valorarse su adopción.

¹⁴ Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, Proyecto: Fortalecimiento institucional del municipio. Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador Porcentaje de participación de los municipios en el programa federal Agenda para el Desarrollo Municipal.

¹⁵ Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, Proyecto: Fortalecimiento institucional del municipio. Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal.

¹⁶ Programa de Gestión Gubernamental Distintiva, Gaceta del Gobierno 13 de septiembre del 2013.

8. ¿Las metas de los indicadores de la MIR del Pp tienen las siguientes características?

- Cuentan con unidad de medida.
- Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el Pp.

Respuesta: Si, nivel 4

4	<ul style="list-style-type: none"> Las metas de los indicadores del Pp tienen en promedio un valor entre 2.3 y 3 características establecidas en la pregunta.
---	--

Con base en las evidencias documentales, es posible afirmar que las metas de los cuatro indicadores del programa presupuestal “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal” cuentan con unidad de medida y son factibles de alcanzar, dos de las cuatro están orientadas a impulsar el desempeño y reúnen en promedio 2.7 de las características. Las seis metas incluidas en el programa anual el proyecto “Desarrollo institucional del municipio” reúnen en promedio 2.4 de las características y las del proyecto “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal” el 2.3 por ciento, por lo que se considera que cumplen en promedio con el 2.5 de los criterios establecidos en la pregunta y se le asigna el nivel 4.

En el resumen narrativo de la MIR 2016, no se establecen las metas, por lo que para el análisis se toman como base dos fuentes: las Fichas técnicas para el diseño y seguimiento de indicadores¹⁷ y los Informes de metas por proyecto y unidad ejecutora correspondientes a los proyectos objeto de evaluación.

En el siguiente cuadro se pueden observar las metas de los indicadores y sus características:

Nombre del Indicador	Unidad medida	Impulsa desempeño	Factible	Propuesta de mejora
Porcentaje de proyectos que impulsan el desarrollo municipal	SI	NO	SI	La meta del indicador es débil para dar cuenta del desarrollo municipal, el cual no es posible medir en el número de proyectos
Porcentaje de proyectos de participación social implementados	SI	NO	SI	La meta del indicador está referida a los proyectos impulsados, lo que es insuficiente para establecer la variación en la participación social
Porcentaje de participación de los municipios en el Programa Federal Agenda para Desarrollo Municipal	SI	SI	SI	Perfeccionar el nombre del indicador no es el porcentaje de participación, si no el porcentaje de municipios que participa en el programa.

¹⁷ Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, Proyecto: Fortalecimiento institucional del municipio. Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal, correspondientes a los cuatro indicadores referidos.

Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal	SI	SI	SI	Perfeccionar la meta y referirla a los servidores públicos municipales profesionalizados o certificados
---	----	----	----	---

Si bien es cierto, que de acuerdo con los criterios establecidos en la pregunta, su valoración es satisfactoria, se advierten debilidades en las metas que deben ser superadas, en particular para que realmente se constituyan en un reto y den cuenta de los conceptos básicos a los que apuntan los indicadores, cuyo diseño ya ha sido observado.

Con el objeto de complementar el análisis de las metas, a continuación, se presentan las correspondientes a cada uno de los proyectos objeto de evaluación:

Proyecto: Fortalecimiento institucional del municipio

Meta	Unidad de medida	Impulsa desempeño	Factible	Propuesta de mejora
Promover las reformas jurídicas para el fortalecimiento institucional del municipio	SI	NO	SI	En el 2013 esta meta se ubicó en el proyecto de Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal. Para fortalecer la meta se sugiere referirla al número de reformas promovidas y establecer un indicador de las reformas aprobadas sobre las promovidas.
Fomentar la profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales	SI	NO	SI	En el 2013 estaban previstos dos eventos "Diseñar y coordinar proyectos de profesionalización y certificación de los servidores públicos municipales". La meta debe estar referida a los servidores públicos municipales profesionalizados o certificados.
Impulsar la participación de los municipios en programas federales y estatales	SI	SI	SI	Para mayor precisión, la meta debe estar referida al programa federal Agenda para el Desarrollo Municipal para hacerla congruente con el indicador. Diseñar una meta adicional para cada programa estatal.
Impulsar la utilización de TICs para mejorar los sistemas de gestión municipal	SI	NO	SI	En el 2013 la meta era Coordinar la implementación de aplicaciones tecnológicas para eficientar los procesos en la administración pública municipal, cuya redacción es menos clara que la establecida en el 2016 para el mismo rubro; se sugiere modificar la unidad de medida y establecerla como en el 2013, cuya meta estaba referida a 30 municipios.
Elaborar el proyecto de descentralización	SI	NO	SI	Lo relevante no es la formulación del proyecto, si no las atribuciones que se logren descentralizar al municipio; por lo

Meta	Unidad de medida	Impulsa desempeño	Factible	Propuesta de mejora
de funciones del municipio				que se sugiere fortalecer la meta. En el 2013 la meta se ubicó en el proyecto de participación social
Desarrollar el proyecto de Política pública municipal	SI	SI	NO	La meta debe ser más precisa, ya que las políticas públicas municipales están establecidas en instrumentos de planeación rectores en la entidad. En la forma en que está redactada rebasa el ámbito de competencia. De acuerdo con los documentos normativos su función es proponer proyectos de reformas políticas, jurídicas y administrativas. Sus atribuciones están referidas a planear, programar, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar la política pública del Estado en materia de desarrollo de los municipios

Es importante señalar que se advierte variación en el tiempo, en el establecimiento de metas, por ejemplo: en el 2015¹⁸, por única vez, se incluyó como meta Desarrollar el proyecto de homologación de servicios municipales, dos metas del 2013¹⁹, que no se retomaron son Detectar necesidades en materia de capacitación a servidores públicos municipales y la de Impulsar el desarrollo de un sistema de gestión municipal. Lo anterior, aunado a la movilidad de metas entre proyectos sin que se modifiquen las funciones entre las unidades administrativas.

Por lo anterior, es importante establecer una definición conceptual de “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.

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

Meta	Unidad de medida	Impulsa desempeño	Factible	Propuesta de mejora
Integrar y mantener actualizada la información sobre las estructuras políticas, administrativas y sociales de los	SI	NO	SI	Simplificar y precisar la redacción de la meta y hacerla congruente con la unidad de medida

¹⁸ Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2015. Cuarto trimestre, Programa “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”, Proyecto “Fortalecimiento institucional del municipio”, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

¹⁹ Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2013. Cuarto trimestre, Programa “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”, Proyecto “Fortalecimiento institucional del municipio”, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal

Meta	Unidad de medida	Impulsa desempeño	Factible	Propuesta de mejora
municipios como base de la conformación de acciones de desarrollo social.				
Contribuir en la organización y seguimiento de obras de infraestructura y acciones sociales en beneficio de la población	SI	SI	NO	Armonizar la redacción de la meta con la unidad de medida.
Identificar necesidades y demandas de la ciudadanía para canalizar su atención a través de los mecanismos de concertación y coordinación GEM-Municipio	SI	NO	SI	En el 2013 la meta era Captación de las necesidades de los gobiernos locales para gestionar su atención en los programas de coordinación intergubernamental y la unidad de medida Programa. La meta puede ser más fuerte si se refiere a las demandas atendidas o satisfechas
Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos del C. Gobernador en el ámbito municipal	SI	NO	SI	La meta puede ser fortalecida si se refiere a los compromisos cumplidos y no sólo al seguimiento
Registrar y dar seguimiento a las acciones del Gabinete regional	SI	NO	SI	La meta está referida a informes y es semejante a la registrada para el seguimiento de compromisos del C. Gobernador, en ambos casos están referidas a la misma unidad de medida por lo que en su caso pueden simplificarse, o bien valorar su reemplazo por metas más relevantes.
Ejecutar proyectos especiales de la Subsecretaría de carácter municipal que incentiven la participación ciudadana	SI	NO	SI	Armonizar la redacción de la meta con la unidad de medida.

Una debilidad también encontrada en las metas de este proyecto es la variación, la cual se puede advertir en el siguiente cuadro en el que se presenta comportamiento de las metas en los últimos tres años:

Meta	2013 ²⁰	2014 ²¹	2015 ²²
Fomentar la participación social en obras y acciones de gobierno	Municipio (25)		
Captación de demandas ciudadanas que incentiven el desarrollo comunitario	1 programa		
Captación de las necesidades de los gobiernos locales para gestionar su atención en los programas de coordinación intergubernamental	1 programa		
Promover las reformas jurídicas para el fortalecimiento institucional del municipio	1 proyecto		
Proyecto de descentralización de funciones del municipio	1 proyecto		
Coordinar las estructuras regionales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional para la atención ciudadana en los municipios		4 informes	
Atender a través de la coordinación intergubernamental e interinstitucional las solicitudes de las administraciones municipales de acuerdo con la naturaleza de los asuntos		12 informes	
Coordinar la instalación y operación de observatorios vecinales de participación comunitaria para el desarrollo municipal		12 informes	
Concertar y apoyar la realización de acciones para la infraestructura municipal			12 informes
Contribuir en la organización y seguimiento de programas sociales en beneficio de la población			4 informes
Apoyar a los comités comunitarios de participación ciudadana			12 reportes

La falta de consistencia en la definición de las metas en el tiempo obedece a atender las necesidades de los municipios, y en algunos casos, a mejorar el programa operativo anual en respuesta a la etapa del proyecto que se ejecuta.

En este sentido y considerando tanto las metas de los indicadores, como las establecidas en los informes de metas por proyecto y unidad ejecutora de los dos proyectos la valoración asciende al nivel 4, en virtud de contener en promedio 2.5 de las características establecidas en la pregunta. La valoración y análisis de las metas se puede observar *Anexo 4 “Metas del programa”*.

²⁰ Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2013. Cuarto trimestre, Programa “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”, Proyecto “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

²¹ Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2014. Cuarto trimestre, Programa “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”, Proyecto “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

²² Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2015. Cuarto trimestre, Programa “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”, Proyecto “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

9. ¿Cuántos de los indicadores incluidos en la MIR tienen especificados medios de verificación con las siguientes características?

- a) Oficiales o institucionales.
- b) Con un nombre que permita identificarlos.
- c) Permiten reproducir el cálculo del indicador.
- d) Públicos, accesibles a cualquier persona.

Respuesta: Si, nivel 2

2	<ul style="list-style-type: none">• Los indicadores de la MIR cuentan con medios de verificación que cumplen en promedio con un valor entre 2 y menos de 3 características establecidas en la pregunta.
---	---

Todos los indicadores incluidos en la MIR del programa presupuestal Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal, tienen establecidos medios de verificación, dos de los cuatro están referidos a documentos oficiales y 2 a documentos institucionales, uno cuenta con un nombre que permite la identificación, ningún documento es público pero si institucional y resultan insuficientes para reproducir el cálculo del indicador por lo que se le asigna el nivel 2.

En el resumen narrativo del programa presupuestal a nivel de fin está establecido el indicador “Porcentaje de proyectos que impulsar el desarrollo municipal”, cuyo método de cálculo está referido a los proyectos impulsados sobre los programados, como medios de verificación se señalan tres proyectos referidos a Programa Federal Agenda para el Desarrollo Municipal, Impulso de TIC’s en los municipios y el de Descentralización de funciones, y señala que corresponde a información generada por la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, los cuales están referidos a documentos institucionales y es posible identificarlos por su denominación, pero corresponden a documentos internos y no es posible reproducir el cálculo del indicador, en principio, porque para identificar el número de proyectos programados se debe establecer la fuente, en este caso las metas definidas para el proyecto en la formulación del programa anual y en los informes trimestrales de metas por proyecto y unidad ejecutora para un periodo determinado.

Para el caso de 2016, la meta establecida y alcanzada fue de cuatro proyectos y en los medios de verificación sólo refiere tres. En la Ficha técnica del indicador se establece el mismo medio de verificación y se agrega SIPREP con la meta ID 2705-1105. Por lo que se considera que reúne dos de las cuatro características establecidas en la pregunta.

Para el caso del propósito el indicador es “Porcentaje de proyectos de participación social implementados”, la fórmula de cálculo es la relación entre los proyectos implementados y los programados, como único medio de verificación se establece Carpeta de trabajo (programa y memoria fotográfica). En la ficha técnica de dicho indicador se establece como medio de verificación “Carpeta de trabajo (programa y memoria fotográfica), SIPREP con la meta denominada “Ejecutar proyectos especiales de la Subsecretaría que incentiven la participación ciudadana” y los cuatro proyectos especiales desarrollados por la Subsecretaría. Que, como se puede advertir en ninguno de los dos casos cumple con las características establecidas en la pregunta, ya que no es un medio público e institucional, con un nombre que permita su

identificación y la reproducción del indicador.

Nivel de objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Medios de verificación
<p>Fin Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante vinculación institucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento al marco jurídico.</p>	<p>Porcentaje de proyectos que impulsan el desarrollo municipal</p>	<p>(Proyectos de desarrollo municipal impulsados /Proyectos de desarrollo municipal programados) *100</p>	<p>Proyecto para impulsar la inscripción de los municipios en el Programa Federal Agenda para el Desarrollo Municipal/ Proyecto de impulso de Tics en los municipios; Proyecto de descentralización de funciones. Información generada por la Subsecretaría de Desarrollo Municipal</p>
<p>Propósito Los municipios del Estado de México se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana</p>	<p>Porcentaje de proyectos de participación social implementados</p>	<p>(Proyectos de participación social implementados / proyectos de participación social programados) *100</p>	<p>Carpeta de trabajo (programa y memoria fotográfica)</p>
<p>Componente Los municipios del Estado de México participan en los programas estatales y federales y son inscritos.</p>	<p>Porcentaje de participación de los municipios en el Programa Federal Agenda para Desarrollo Municipal</p>	<p>(Número de municipios inscritos en el Programa Federal Agenda para Desarrollo Municipal / total de municipios del Estado de México) *100</p>	<p>Proyecto para inscribir a los municipios en el Programa Federal “Agenda para el Desarrollo Municipal”</p>
<p>Actividades capacitación a los servidores públicos en temas de desarrollo municipal y creación de proyectos que fortalezcan institucionalmente al municipio</p>	<p>Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal</p>	<p>(Número de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal / total de municipios del Estado de México) *100</p>	<p>Carpeta de trabajo (programa y memoria fotográfica)</p>

Para el caso del componente se definió el indicador Porcentaje de participación de los municipios en el Programa Federal Agenda para el Desarrollo Municipal y su fórmula es la relación entre los municipios inscritos en el programa, con respecto al total de municipios del Estado de México; como medio de verificación se establece el proyecto para inscribir a los

municipios en el programa. En la Ficha técnica del indicador se incluye el mismo medio de verificación y se agrega SIPREP con la meta ID 2705-1105 Impulsar la participación de los municipios en programas federales y estatales.

Al respecto se observa que, si bien la denominación del programa es oficial y es público a nivel federal, se entiende que el Proyecto para inscribir es el medio para gestionar la participación de los municipios en el programa y por tanto el número de municipios inscritos es el resultado de la gestión, lo cual no es posible advertir en el proyecto. Por lo anterior, no se considera que el medio de verificación propuesto sea el adecuado y permita reproducir el indicador. El INAFED publica anualmente los resultados del programa en los que se puede advertir el número de municipios inscritos por entidad federativa. Por otra parte, la referencia a las siglas del sistema y al número de meta, es impreciso y sólo para consulta interna lo que limita el acceso público.

Por lo que respecta al indicador establecido a nivel de actividad que es el Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal, cuyas variables corresponden a los servidores públicos municipales capacitados y al total de los municipios del Estado de México, en la Ficha técnica del indicador se establece el mismo medio de verificación adicionando la lista de asistencia. Por lo anterior, se considera que el medio de verificación propuesto no reúne ninguna de las características establecidas en la pregunta, ya que no es un documento institucional ni público, con un nombre que permita la identificación y que permita la reproducción inequívoca del indicador.

Por lo anterior, se recomienda revisar los medios de verificación señalados, asegurar que a través de ellos sea posible reproducir el indicador de forma inequívoca, estén referidos a documentos oficiales o institucionales, sean públicos y su denominación permita una fácil identificación.

10. Considerando el conjunto Objetivo-Indicadores-Medios de verificación, es decir, cada renglón de la MIR del Pp ¿es posible identificar lo siguiente?

- a) Los medios de verificación son los necesarios para calcular los indicadores, es decir, ninguno es prescindible.
- b) Los medios de verificación son suficientes para calcular los indicadores.
- c) Los indicadores permiten medir, directa o indirectamente, el objetivo a ese nivel.

Respuesta: No

En congruencia con lo señalado en las preguntas anteriores referidas a la lógica horizontal de la MIR, a continuación se realiza un análisis de cada uno de los niveles.

Para el caso del Fin, la redacción del objetivo es imperfecta, el indicador establecido está referido a gestión y no a resultados y los medios de verificación son insuficientes para reproducir el indicador y sustentar su comportamiento.

Nivel de objetivo: Fin	Nombre del Indicador	Medios de verificación
Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante vinculación institucional, capacitación de servidores públicos municipales y mejoramiento al marco jurídico.	Porcentaje de proyectos que impulsan el desarrollo municipal	Proyecto para impulsar la inscripción de los municipios en el Programa Federal Agenda para el Desarrollo Municipal/ Proyecto de impulso de Tics en los municipios; Proyecto de descentralización de funciones. Información generada por la Subsecretaría de Desarrollo Municipal

El conjunto establecido a nivel de propósito, que de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico también demanda un indicador de resultados, contiene un indicador de gestión referido a la consecución de metas, es decir de eficacia y los medios de verificación son inconsistentes para reproducir el indicador y sustentar el comportamiento del indicador.

Nivel de objetivo Propósito	Nombre del Indicador	Medios de verificación
Los municipios del Estado de México se consolidan en la gestión municipal mediante proyectos de vinculación ciudadana.	Porcentaje de proyectos de participación social implementados.	Carpeta de trabajo (programa y memoria fotográfica).

Las inconsistencias identificadas en la lógica vertical impactan en la horizontal, de tal forma que en la MIR sólo se incluye un componente sobre la participación de los municipios del Estado de México, en los programas estatales y federales el indicador sólo considera al programa Federal Agenda para el Desarrollo Municipal y como medio de verificación señala el proyecto para inscribir a los municipios.

Nivel de objetivo: Componente	Nombre del Indicador	Medios de verificación
Los municipios del Estado de México participan en los programas estatales y federales y son inscritos.	Porcentaje de participación de los municipios en el Programa Federal Agenda para Desarrollo Municipal	Proyecto para inscribir a los municipios en el Programa Federal "Agenda para el Desarrollo Municipal"

A nivel de actividades se ubica el rubro de capacitación a los servidores públicos y la creación de

proyectos, el indicador es el Porcentaje de municipios capacitados y como medio de verificación se establece la carpeta de trabajo. La redacción del objetivo es imprecisa, el indicador está referido a la capacitación de los municipios y no de los servidores públicos y los medios de verificación establecidos son insuficientes para reproducir el indicador y sustentar el programa.

Nivel de objetivo Actividad	Nombre del Indicador	Medios de verificación
Capacitación a los servidores públicos en temas de desarrollo municipal y creación de proyectos que fortalezcan institucionalmente al municipio	Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal	Carpeta de trabajo (programa y memoria fotográfica)

Los indicadores referidos a la capacitación a los servidores y públicos y a la participación de los municipios en el Programa Federal “Agenda para el Desarrollo Municipal”, perfeccionando su redacción y fortaleciendo los medios de verificación, pueden ser de utilidad alineados a un nivel diferente y pueden contribuir indirectamente a la medición de los objetivos.

Por lo anterior se considera que ninguno de los conjuntos Objetivo-Indicadores-Medios de verificación del programa presupuestal reúne las características establecidas en la pregunta referidas a los medios de verificación, son los necesarios para calcular los indicadores y si éstos permiten el objetivo al nivel que están establecidos.

Valoración final de la MIR.

11. Se deberán sugerir modificaciones en la MIR del Pp o incorporar los cambios que resuelvan las deficiencias encontradas en cada uno de sus elementos a partir de las respuestas a las preguntas de este apartado.

Es muy complejo acotar los factores que inciden en el desarrollo institucional del municipio, ya que, como se ha señalado es un programa de carácter transversal y el municipio constituye la célula básica de la organización política y administrativa, sin embargo revisando, las propuestas que hace el INAFED, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y otras instituciones semejantes que se orientan a este tipo de organizaciones, es posible identificar ocho factores que focalizan el fortalecimiento municipal como son: marco jurídico y normativo, estructura organizacional; métodos y procedimientos; recursos humanos; mobiliario y equipo; participación social; coordinación intergubernamental y transparencia y rendición de cuentas²³.

Considerando los diagnósticos del programa y sus proyectos, la identificación del problema principal y las causas y efectos señaladas en el árbol; y tomando en cuenta además que la Matriz de Indicadores para Resultados correspondiente al programa presupuestal Fortalecimiento Institucional del Municipio, debe atender a los objetivos de los dos proyectos objeto de evaluación referidos a “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 a “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”, se formuló una propuesta de mejora con las siguientes características:

En la lógica vertical se estableció a nivel de fin *“Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, administrativas y de gestión que le permita cumplir con sus responsabilidades en un marco de gobernanza, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas”* y como propósito *“Los municipios del Estado de México han fortalecido sus capacidades institucionales financieras, administrativas, de prestación de servicios y de transparencia, mediante la participación en programas federales y estatales, el incremento de la participación social y de la coordinación intergubernamental”*; para el logro del propósito se identificaron 7 componentes relativos a la participación de los municipios en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, la profesionalización de los servidores públicos de las administraciones municipales que desempeñan funciones en puestos clave, la actualización del marco jurídico y normativo; la participación activa de la sociedad, la coordinación interinstitucional e intergubernamental, la capacidad financiera y de recaudación, así como la participación de los municipios en los programas estatales orientados al fortalecimiento institucional. Así mismo, se definieron las actividades para generar cada componente.

En la lógica horizontal también se propusieron indicadores de desempeño y de gestión de acuerdo con cada nivel del resumen narrativo; se definieron las fórmulas de cálculo, la periodicidad, los medios de verificación y los supuestos, un aspecto a complementar por la unidad ejecutora una vez validada la estructura de la MIR es la definición de metas para cada elemento.

²³ Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, febrero del 2015.

Es importante señalar que la propuesta de mejora debe ser valorada y ajustada por la unidad ejecutora, a fin de que la Matriz de Indicadores para Resultados se constituya en un instrumento de planeación básico, que guíe el desempeño de las instituciones hacia el logro de resultados.

Para mayor detalle ver *Anexo 5 “Propuesta de mejora de la MIR”*

Apartado V. Análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros Pp.

1. ¿Con cuáles Pp y en qué aspectos el Pp evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Derivado del análisis de las posibles coincidencias y complementariedades de los proyectos objeto de evaluación con respecto a otros proyectos o programas, es posible establecer que existen coincidencias entre el proyecto Fortalecimiento institucional del municipio¹ y el proyecto Capacitación y Profesionalización Hacendaria del Subprograma Presupuestal “Desarrollo de las Haciendas Públicas”, en el que concurren la Secretaría de Finanzas del GEM y el 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)².

El proyecto de Fortalecimiento institucional del municipio, también es complementario con otro incluido en el Programa Presupuestal “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, referido a la “Coordinación de operación regional”, en virtud de que se orientan a la misma población objetivo.

También se identificaron complementariedades entre el proyecto “Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al fortalecimiento institucional” y el de “Generación y difusión de información, estudios y proyectos” incluido en el Subprograma presupuestal “Desarrollo de las haciendas públicas”.

El sustento de dichas afirmaciones se puede advertir en el siguiente cuadro:

Nombre del Programa y/o proyecto	Objetivo	Descripción	Justificación
<i>Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal / Proyecto: Coordinación de operación regional</i>	<i>Fortalecer el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios, a través de la realización de acciones interinstitucionales con la federación, estados y municipios a fin de impulsar la modernización hacendaria municipal.</i>	<i>Conjunto de acciones orientadas a la organización y desarrollo de reuniones y foros sobre temas hacendarios que propicien el intercambio de información con dependencias federales, estatales y municipales; organismos nacionales e internacionales, generando acuerdos que coadyuven a establecer mejores prácticas hacendarias.</i>	<i>Es un proyecto complementario en virtud de que se orientan a la misma población objetivo, es decir a los municipios del Estado de México.</i>

¹ Gobierno del Estado de México, Catálogo de Objetivos, Estructura Programática 2016 y Catálogo de Descripciones Estructura Programática 2016, Anexos del Manual para la Formulación del Programa Anual 2016.

² Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016, INAFED.

Nombre del Programa y/o proyecto	Objetivo	Descripción	Justificación
Actualización coordinada del marco jurídico	Intensificar la coordinación con las autoridades hacendarias estatales y municipales para la armonización del marco jurídico-administrativo que regula sus funciones a través de las comisiones temáticas; así como proporcionar asesoría jurídica y asistencia técnica en la aplicación de los diferentes ordenamientos jurídicos y administrativos para el adecuado desempeño de la función hacendaria.	Enmarca todas las actividades tendientes a la actualización al marco jurídico hacendario, que se consensan con los 125 municipios en el marco del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México, para obtener los Proyectos Unificados de Ley de Ingresos de los Municipios del Estado y de reformas, adiciones y/o derogaciones al Código Financiero del Estado de México y Municipios, que el Ejecutivo del Estado presenta a la Legislatura.	Los objetivos de los proyectos Fortalecimiento institucional del municipio y Actualización coordinada del marco jurídico son coincidentes en virtud de que involucran acciones de mejoramiento Jurídico, administrativo y hacendario.
Desarrollo de las haciendas públicas / Capacitación y profesionalización hacendaria	Incrementar los conocimientos, aptitudes y habilidades de los servidores públicos responsables de la operación de las haciendas públicas, mediante programas de capacitación, profesionalización y certificación en las normas institucionales de competencia laboral.	Considera las acciones de capacitación, actualización, y formación académica que se llevan a cabo mediante programas estructurados con base en las necesidades detectadas; así como las actividades relativas a la certificación de los conocimientos y habilidades de los servidores públicos hacendarios, en las normas institucionales de competencia laboral.	Uno de los objetivos a nivel de actividad considera la "Capacitación a los servidores públicos en temas de desarrollo municipal y creación de proyectos que fortalezcan institucionalmente al municipio" y en el programa anual se incluye la meta "Fomentar la profesionalización y capacitación de los servidores públicos municipales"
Desarrollo de las haciendas públicas / Generación y difusión de información, estudios y proyectos	Fortalecer el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y sus Municipios, a través de la integración de información técnica, económica y financiera, además de brindar asesoría y asistencia especializada.	Comprende las actividades relativas a la elaboración de estudios hacendarios; del diseño de contenidos temáticos y planes académicos de profesionalización para diplomados y maestría; de normas y estándares de competencia laboral, así como de la operación y actualización permanente del Sistema de Estadística Hacendaria, para coadyuvar a la planeación estratégica de los municipios, además de brindar asesoría técnica, y coordinar la edición de documentos en materia hacendaria.	El proyecto Fomento a la participación ciudadana contempla como meta "Integrar y mantener actualizada la información sobre las estructuras políticas, administrativas y sociales de los municipios como base de la conformación de acciones de desarrollo social"; y se considera complementario con el de "Generación y difusión de información, estudios y proyectos" en virtud de que sus acciones están dirigidas a la misma área de enfoque y coinciden en la integración de información.

Nombre del Programa y/o proyecto	Objetivo	Descripción	Justificación
<i>Programa de modernización catastral</i>	<i>Fortalecer los ingresos propios municipales, incrementando la recaudación del impuesto predial, mediante la actualización del padrón de contribuyentes y mejoramiento de la eficiencia administrativa.</i>	<i>Programa orientado a la modernización catastral de los municipios a través de actualizar el padrón de contribuyentes a fin de fortalecer los ingresos propios.</i>	<i>El programa de modernización que impulsa BANOBRAS es coincidente con el proyecto de Fortalecimiento institucional del municipio, ya que involucra apoyos como son la actualización del padrón catastral y base cartográfica; el desarrollo de sistemas de gestión y de información geográfica municipal, entre otros. Además, está dirigido a la misma área de enfoque.</i>
<i>Programa de capacitación</i>	<i>Fortalecer las habilidades y capacidades técnicas de los funcionarios en aspectos de gestión, planeación y finanzas.</i>	<i>El programa de capacitación incluye temas sobre Esquemas de financiamiento, Ejercicio y control del gasto público, Identificación y formulación de proyectos de inversión, así como Mejora de la gestión del catastro.</i>	<i>El proyecto de Fortalecimiento institucional del municipio se considera coincidente porque involucra el fortalecimiento de las habilidades y capacidades técnicas de los funcionarios municipales a través de programas de capacitación.</i>

El análisis de determinación de los programas y/o proyectos coincidentes o complementarios consideró los objetivos, la descripción, la población objetivo o área de enfoque, el tipo de apoyos o servicios que se proporcionan, así como la cobertura.

Así mismo, de acuerdo con los criterios establecidos en los términos de referencia se consideraron programas o proyectos coincidentes cuando los objetivos son similares y complementarios cuando atienden a la misma población objetivo o área de enfoque. Los detalles pueden advertirse en el **Anexo 6 “Complementariedad y coincidencias entre programas presupuestarios”**.

VI VALORACIÓN FINAL DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

1. Características del Pp.

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 y cuatro proyectos vinculados al Instituto Hacendario del Estado de México, sectorizado a la Secretaría de Finanzas

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.”*

2. Justificación de la creación y diseño del Pp.

El programa se sustenta en el artículo 115 constitucional, que establece al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa; el fortalecimiento del municipio es prioridad en la agenda pública. La redacción del problema utiliza expresiones genéricas que limitan su monitoreo y evaluación.

3. Contribución a los objetivos nacionales y sectoriales.

Los proyectos Fortalecimiento institucional del Municipio y el de *“Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”*, se vinculan y contribuyen a los instrumentos estatales de planeación.

4. Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.

Existen imprecisiones en la definición de su área de enfoque potencial y objetivo no se cuantifica ni se caracteriza; no se dispone de una metodología explícita para su cuantificación. Cuenta con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia; dispone de información que para identificar las acciones de apoyo que se proporcionan a los municipios, está sistematizada, se depura y actualiza, sin embargo, la información que se genera no permite determinar la magnitud del impacto o efecto positivo de la implementación del programa.

5. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

El programa fue diseñado con la MML, incluye una MIR que contiene objetivos para fin, propósito, componente y actividad que están sustentados en documentos normativos para cada objetivo se definen indicadores que cuentan con denominación, fórmula de cálculo, medios de verificación y supuestos, pero registran falta de alineación en su lógica vertical y horizontal, ya que los medios de verificación no son suficientes para calcular los indicadores, así mismo, los indicadores no miden de forma clara el objetivo del nivel al que están establecidos.

En el resumen narrativo de la MIR no se establecen las metas suficientes; las incluidas en las fichas técnicas no constituyen un reto y en las reportadas para el seguimiento del programa anual se

advierte variación en el tiempo y movilidad de metas entre proyectos sin que se modifiquen las funciones de las unidades administrativas; se advierte falta de focalización de los proyectos y debilidad en la definición de objetivos, indicadores y metas.

6. Complementariedades y coincidencias con otros Pp.

Existen coincidencias entre el proyecto Fortalecimiento institucional del municipio con un proyecto estatal y dos programas federales, así como complementariedades con dos proyectos estatales, también entre el proyecto “Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al fortalecimiento institucional” y un programa estatal. Hay actividades semejantes que son ejecutadas por diferentes unidades administrativas, que suponen una duplicidad de acciones, aunque en la práctica su orientación es diferente.

7. Conclusiones.

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 Justificación de la creación y modificación sustancial, así como del diseño del programa presupuestal con 3.3; para el apartado II “Contribución del programa presupuestal a 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. Para el apartado V correspondiente a Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestales, se incluye una pregunta para la que no aplica valoración.

Los resultados de la valoración por apartado se pueden observar en la siguiente gráfica:



VII. ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS

Apartado I. Justificación de la creación o modificación sustancial, así como del diseño del programa presupuestal.	Fortaleza y Oportunidad		
	El programa presupuestal 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 y existe evidencia de los efectos positivos atribuibles a los apoyos que se proporcionan a los municipios.	1 a 3	
	El problema o necesidad que busca resolver el programa presupuestal en el árbol de problemas se formula como una situación que puede ser revertida; 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.		
	El fortalecimiento del municipio es prioridad en la agenda pública estatal y nacional y se destinan recursos y operan programas para tales fines.		
	Debilidad o Amenaza		
	No hay evidencias en el contexto estatal y nacional de que el tipo de intervención que se realiza a través del programa y sus proyectos, es más eficaz para atender el problema, que otras opciones.	1 a 3	Investigar sobre las prácticas exitosas que han contribuido al desarrollo institucional del municipio y al fortalecimiento de sus capacidades, en el contexto internacional y nacional y valorar la incorporación de intervenciones alternativas para mejorar los resultados e impacto del programa.
	La redacción del problema es imperfecto en virtud de que es ambiguo y no específica que corresponde a los municipios del Estado de México, ni los cuantifica. Además sobra la expresión "porque".		Fortalecer la definición del problema, perfeccionar su redacción, establecer una delimitación geográfica y precisar su área de enfoque. Armonizar los contenidos del árbol de problemas y los diagnósticos establecidos para la formulación del programa anual de ambos proyectos.
El "Insuficiente fortalecimiento institucional del municipio" que se plantea como problema central para el programa y "la debilidad de las capacidades institucionales" que enfatiza el INAFED, son expresiones que pretenden resumir el problema general que enfrentan los municipios del país; y se consideran términos genéricos, que refieren cierta ambigüedad y limitan el monitoreo y evaluación al no hacer explícitas las capacidades a las que se refieren.	Definir el concepto de fortalecimiento institucional y hacer explícitos sus características y atributos, a fin de disponer de elementos concretos que orienten el establecimiento de objetivos, indicadores y metas consistentes para contribuir a la solución del problema.		

Tema de evaluación:	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Apartado III. Poblaciones o áreas de enfoque potencial y objetivo.	Fortaleza y Oportunidad		
	El área de enfoque está referido a los 125 municipios, y la mayoría muestra interés por el tipo de servicios que se ofrecen a través del programa.	6 a 8	
	Existen diversos documentos que contienen información relevante para fortalecer la definición de las poblaciones o área de enfoque, su cuantificación y focalización, que no se identifican en los instrumentos básicos que orientan la ejecución del programa y sus proyectos.		
	El programa 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.		
	Cuenta con diversos mecanismos para rendir cuentas y transparentar la información y los resultados obtenidos con respecto a su área de enfoque: los municipios del Estado de México.		
	Debilidad o Amenaza		
Existen imprecisiones e inconsistencias en la definición de su área de enfoque potencial y objetivo; tanto en la MIR del programa, como en los diagnósticos de los proyectos; no se dispone de una metodología explícita para su cuantificación, ni se precisan fuentes de información.	6 a 8	Hacer explícita la metodología para la cuantificación y caracterización de la población o área de enfoque; tanto para la potencial, como para la objetivo, que resulta indispensable para focalizar los servicios que se proporcionan a través de los proyectos.	
En los instrumentos básicos que orientan la ejecución del programa y sus proyectos no es posible identificar las características y la cuantificación del área de enfoque; además la información que se genera no permite determinar el impacto o efecto positivo de la implementación del programa.		Caracterizar y cuantificar el área de enfoque y disponer de información objetiva que permita jerarquizar y priorizar su atención. Establecer los mecanismos para la generación de información relevante que permita monitorear y evaluar los procesos y resultados del programa.	

Tema de evaluación:	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Apartado II. Contribución del programa presupuestal a las metas estatales y planeación orientada a resultados.	Fortaleza y Oportunidad		
	El programa presupuestario y el proyecto Fortalecimiento institucional del Municipio, se vinculan con el Eje transversal Gobierno Municipalista establecido en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 y con el programa especial Gobierno Municipalista, incluido en el Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva; instrumentos estatales de planeación a los cuales contribuye.	4 a 5	
	Cuenta con mecanismos para monitorear la ejecución del plan y los programas sectoriales y especiales, el alcance de sus metas y el cumplimiento de sus indicadores.		
Debilidad o Amenaza			
No se identifica una vinculación directa entre los objetivos y líneas de acción del Plan de Desarrollo y del Programa Especial con respecto al objetivo y la descripción del proyecto "Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal".	4 a 5	Alinear a los instrumentos de planeación estatales el proyecto "Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal".	

Tema de evaluación:	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Apartado IV Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).	Fortaleza y Oportunidad		
	Aplicar la Metodología del Marco Lógico al programa presupuestal y avanzar en su implementación y perfeccionamiento.	9 a 19	
	Todos los elementos contenidos en el resumen narrativo de la MIR del programa presupuestal, referidos al Fin, Propósito, Componente y Actividad están sustentados en documentos normativos.		
	Se incluyen indicadores para cada nivel de objetivo, que se pueden generar de forma económica y la mayoría es monitoreable.		
	Los indicadores registrados en las Fichas Técnicas de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, cuentan con nombre, definición, método de cálculo, frecuencia de medición, metas y descripción del comportamiento del indicador. Además, son congruentes con los indicadores establecidos en la MIR.		
	Las metas de los cuatro indicadores del programa presupuestal "Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal y las incluidas en los programas anuales de los proyectos objeto de evaluación, cuentan con la mayoría de las características establecidas.		
	Todos los indicadores incluidos en la MIR del programa presupuestal Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal tienen establecidos medios de verificación.		
	Debilidad o Amenaza		
	Debilitamiento de la lógica vertical de la MIR: en el resumen narrativo se incluye una actividad sobre la capacitación a los servidores públicos, que registra ambigüedad en su redacción; no atiende a un orden cronológico y no genera el componente; también, hay inconsistencia en la identificación de supuestos.	9 a 19	Definir las actividades necesarias para generar los componentes propuestos, cuidar la sintaxis, ordenarlas cronológicamente y definir adecuadamente los supuestos.
	Se incluye un componente relativo a la participación de los municipios en los programas estatales y federales; contribuye al logro del propósito pero es insuficiente para generarlo y su redacción es imprecisa.		Incluir los componentes necesarios para la generación del propósito, tales como la participación de los municipios en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, la profesionalización de los servidores públicos de las administraciones municipales que desempeñan funciones en puestos clave, la actualización del marco jurídico y normativo; la participación activa de la sociedad, la coordinación interinstitucional e intergubernamental, la capacidad financiera y de recaudación, así como la participación de los municipios en los programas estatales orientados al fortalecimiento institucional.
	El logro del propósito incluido en la MIR no está controlado por los responsables del programa; incluye un objetivo y establece área de enfoque; la sintaxis es incorrecta y no es resultado del componente y sus supuestos.		Perfeccionar la redacción del fin para el que se propone "Contribuir al desarrollo institucional del municipio mediante el fortalecimiento de sus
	El Fin es un objetivo superior al que el programa contribuye, su logro no está controlado por los responsables del programa, es único pero registra ambigüedad en su redacción.		Revisar los indicadores incluidos para dar seguimiento y evaluar el programa, diseñar nuevos indicadores más fuertes 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.
	En la lógica horizontal de la MIR se advierte que no todos los indicadores establecidos son relevantes, adecuados y precisos.		Revisar los indicadores establecidos para el diagnóstico, monitoreo y evaluación del Programa especial Gobierno municipalista, y valorar su adopción en virtud de ser el programa con el que se vincula y contribuye. Definir indicadores para el proyecto orientado a la participación ciudadana.
	Se identifican imprecisiones en la denominación de los indicadores, en su fórmula de cálculo, en su periodicidad, en su clasificación como de gestión o estratégicos y en su alineación al nivel para el que fueron diseñados. En general resultan inadecuados e insuficientes para evaluar la gestión a nivel de actividad y componente y sus resultados a nivel de fin y de propósito.		Establecer una definición conceptual de "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 programación presupuestal, permita realmente identificar las acciones estratégicas involucradas y sea posible establecer los criterios para su monitoreo y evaluación.
	Los cuatro indicadores incluidos en las fichas técnicas carecen de línea de base o factor de comparación. Dos de los cuatro están ligados al programa presupuestal y dos al proyecto "Fortalecimiento institucional del municipio", y no se incluyen indicadores para el proyecto "Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal".		Definir metas e indicadores fuertes que den cuenta tanto de la gestión como de los resultados.
	En el resumen narrativo de la MIR 2016 no se establecen metas; las incluidas en las fichas técnicas no constituyen un reto y en las reportadas para el seguimiento del programa anual se advierte variación en el tiempo y movilidad de metas entre proyectos sin que se modifiquen las funciones de las unidades administrativas; lo que es sugerente de la falta de focalización de los proyectos y de la debilidad en la definición de objetivos, indicadores y metas.		Revisar los medios de verificación asegurar que, a través de ellos, sea posible reproducir el indicador de forma inequívoca, estén referidos a documentos oficiales o institucionales, sean públicos y su denominación permita una fácil identificación.
Todas las metas e indicadores están referidas a informes o documentos es decir, a la gestión y no dan cuenta del incremento del fortalecimiento institucional o de la participación social; es decir de los resultados.	Para fortalecer la lógica horizontal se proponen indicadores de desempeño y de gestión para cada nivel del resumen narrativo; sus fórmulas de cálculo, la periodicidad, medios de verificación y supuestos.		
La mayoría de los medios de verificación establecidos en la MIR no están referidos a documentos oficiales y públicos; su nombre no facilita su identificación y resultan insuficientes para reproducir el cálculo del indicador.			
En el análisis de los conjuntos de la lógica horizontal se advierte que, ninguno cuenta con los medios de verificación necesarios y suficientes para calcular los indicadores; ni que los indicadores permitan medir el objetivo al nivel que están establecidos.			

Tema de evaluación:	Fortaleza y Oportunidad/Debilidad o amenaza	Referencia (Pregunta)	Recomendación
Apartado V Complementariedades y coincidencias con otros programas presupuestales.	Fortaleza y Oportunidad		
	Existen coincidencias entre el proyecto Fortalecimiento institucional del municipio y el proyecto Capacitación y profesionalización hacendaria del programa presupuestal "Desarrollo de las haciendas públicas"; también con dos programas federales "Modernización catastral" y "Capacitación" administrados por BANOBRAS.	20	Revisar los programas estatal y federales que son coincidentes y definir estrategias para potencializar el impacto del programa aprovechando el acceso a los recursos financieros y técnicos.
	Se identificaron complementariedades entre el proyecto de Fortalecimiento institucional del municipio y el de "Coordinación de operación regional"; y entre el proyecto "Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al fortalecimiento institucional" y el de "Generación y difusión de información, estudios y proyectos" incluido en el programa presupuestal "Desarrollo de las haciendas públicas".		
Debilidad o Amenaza			
De acuerdo a evidencias documentales, hay actividades semejantes que son ejecutadas por diferentes unidades administrativas, que suponen una duplicidad de acciones; sin embargo, en la práctica su orientación es diferente y no está delimitada formalmente.	20	Diferenciar formalmente las actividades de gestión que están a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal y las de operación que realiza el Instituto Hacendario del Estado de México, cuyo común denominador es el área de enfoque potencial, es decir, los municipios del Estado de México.	

VIII. CONCLUSIONES

El proceso de evaluación del diseño del programa presupuestal “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”, tuvo por objeto analizar y valorar el diseño del programa presupuestario con la finalidad de identificar si contiene los elementos necesarios que permitan prever, de manera razonable, el logro de sus metas y objetivos a efecto de instrumentar mejoras; sustentado en los términos de referencia 2017 para programas no sociales; de los resultados obtenidos del proceso se realizan las siguientes conclusiones:

La creación del programa está teórica y empíricamente justificado, su objeto es amplio y está referido a “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”, para el cumplimiento de su objeto se establecen tres subprogramas: “Operación y desarrollo del sistema de coordinación hacendaria” que opera a través de dos proyectos; “Desarrollo de las haciendas públicas” que incluye los proyectos de capacitación y profesionalización hacendaria y el de Generación y difusión de información, estudios y proyectos.

El tercer subprograma, objeto de esta evaluación, está referido al “Desarrollo municipal” que incluye los proyectos “Fortalecimiento institucional del municipio” y “Fomento a la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”. Los programas y sus proyectos se orientan a los municipios, que constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, bajo el supuesto de que por medio de la ejecución de los proyectos se dará alcance al objetivo del programa.

En este sentido, es preciso destacar que el alcance de la evaluación está ceñido por los dos proyectos objeto de evaluación, en la medida en la que éstos contribuyen al ambicioso objetivo del programa; también está acotado a la Subsecretaría de Desarrollo Municipal, instancia que tiene a su cargo la ejecución de dichos proyectos.

Desde el punto de vista empírico, el programa apunta a la distensión entre el federalismo y el centralismo, al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, a empoderarlos para lograr que se gobierne con eficiencia desde lo local, lo cual constituyó prioridad en la agenda pública estatal y etiquetó a la administración 2011-2017, que identificó como un “Gobierno Municipalista”.

En virtud de que el diseño de la MIR corresponde al programa presupuestal, existen algunas limitaciones para valorar y visualizar en todas sus dimensiones el diseño de los proyectos objeto de evaluación, por ello, se recurre con frecuencia a documentos normativos que refieran datos más específicos, como son los programas anuales, su seguimiento y evaluación, reglamento y manual de organización, entre otros.

En este sentido se reconoce en principio el esfuerzo de la autoridad responsable y la ejecutora por diseñar el programa presupuestal con la Metodología del Marco Lógico para el ejercicio 2016, que, si bien presenta algunas imprecisiones y limitaciones, algunas de éstas ya han sido superadas en la MIR diseñada para los ejercicios 2017 y 2018.

Entre las debilidades identificadas en el diseño del programa es posible citar imperfecciones en la identificación del problema central, sus causas y efectos, en la definición de sus poblaciones potencial y objetivo, es decir, en los municipios del Estado de México, que constituyen su área de enfoque, carece de una metodología explícita para su cuantificación y de una caracterización y delimitación geográfica que permita su focalización.

Entre los factores que pueden contribuir a dichas debilidades se encuentra el uso de conceptos genéricos y de gran amplitud como son fortalecimiento institucional, capacidades institucionales o participación social (ciudadana) que coadyuve al desarrollo municipal. Que precisan una delimitación conceptual y la especificidad de sus atributos, de tal suerte que se generen elementos objetivos que permitan asegurar las acciones hacia el logro del objetivo y ser susceptibles de monitoreo y evaluación.

Otro aspecto digno de mención, es la necesidad de investigar sobre las buenas prácticas e intervenciones exitosas que muestren objetivamente su contribución en el desarrollo de los municipios, en particular las referidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Una meta relevante que se identificó en los programas anuales está referida al diagnóstico de los municipios, lo que seguramente genera información valiosa y da cuenta de sus necesidades y prioridades, y las que deben constituir el centro del quehacer institucional y elementos fundamentales para focalizar los proyectos y potenciar su alcance.

No obstante, la amplitud del objetivo del programa presupuestal y del número y características de los subprogramas y proyectos establecidos para su cumplimiento, la MIR del programa presupuestal incluye sólo una actividad desligada de un componente, el cual no es suficiente para generar el propósito. Por lo que la lógica vertical identificada en el resumen narrativo está desarticulada, y los objetivos establecidos registran imprecisiones y están desalineados para el nivel que fueron establecidos, sin embargo, todos los elementos contenidos en el diseño de la MIR están sustentados en documentos normativos.

También se identificaron inconsistencias en la construcción horizontal relacionadas con el diseño de indicadores, su denominación, fórmula de cálculo, medios de verificación y supuestos, por lo que se consideró que, algunos de los conjuntos establecidos en la MIR, reúnen las características adecuadas para evaluar el logro de los objetivos del resumen narrativo y sustentar sus resultados.

A través de la información que genera el programa y de sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, es posible identificar las acciones de apoyo que se brindan a los municipios, pero resulta insuficiente para conocer el impacto o efecto positivo de la ejecución de los proyectos.

Se identificaron coincidencias y complementariedades entre los proyectos objeto de evaluación y otros programas y proyectos de orden estatal y federal, que pueden incluir, en su caso, áreas de oportunidad para fortalecer su intervención y evitar la duplicidad de esfuerzos.

En general, de acuerdo con los criterios establecidos en los términos de referencia, el diseño del programa obtuvo una valoración favorable, ya que la puntuación promedio obtenida fue de 3 sobre un valor máximo de 4. Además, se considera que la unidad responsable y ejecutora cuenta con las capacidades técnicas, humanas y financieras para perfeccionar el diseño del programa y contemplar los elementos necesarios que aseguren el logro de sus metas y el alcance de sus objetivos.

IX. REFERENCIAS

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_01ª 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_01ª 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.*
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 Distintiva, Impulso municipal, Gobierno Municipalista.*
5. *Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), Agenda para el Desarrollo Municipal, Diagnóstico. 2016.*
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.*
7. *PbR_01ª Programa Anual: Descripción del proyecto por unidad ejecutora, Ejercicio 2016, Proyecto 010502010301 Fortalecimiento institucional del municipio, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal*
8. *PbR_01ª 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. *Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), Agenda para el Desarrollo Municipal, Diagnóstico. 2016.*
10. *GEM, Secretaría de Finanzas, Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto 2016.*
11. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluye reformas hasta el 8 de febrero del 2017.*
12. *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.*
13. *Gobierno del Estado de México, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.*
14. *Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha 30 de enero de 2012*

15. *Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno, Gaceta del Gobierno, de fecha 17 de junio de 2014.*
16. *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*
17. *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 de 2016*
18. *Gobierno del Estado de México, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Alineación del Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017.*
19. *Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto; Unidad de Evaluación del Gasto Público, Reporte General de la MIR, Programa Presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal 2016.*
20. *Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva, anexo técnico de un Gobierno Municipalista, fichas técnicas GGD-GM-028 Y GGD-GM-005.*
21. *Gaceta del Gobierno, Programa Especial Gestión Gubernamental Distintiva, 13 de septiembre de 2012.*
22. *Gobierno del Estado de México, Catálogo de Objetivos, Estructura Programática 2016 y Catálogo de Descripciones Estructura Programática 2016, Anexos del Manual para la Formulación del Programa Anual 2016.*
23. *Entendiéndose por población potencial o área de enfoque potencial a la población o área de enfoque total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del Pp y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención o ejercicio de acciones.*
24. *Se entenderá por población objetivo o área de enfoque objetivo a la población o área de enfoque que el Pp tiene planeado o programado atender para cubrir la población o área de enfoque potencial, y que cumpla con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad. Se entenderá por población o área de enfoque atendida a la población o área de enfoque beneficiada por las acciones del Pp en un ejercicio fiscal determinado.*
25. *Ley Orgánica Municipal del Estado de México, incluye reformas al 20 de diciembre de 2016. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>*
26. *Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), Entrega de reconocimientos 2016 del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.*
27. *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*
28. *Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, ejercicio 2015. Cuarto trimestre, Programa "Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal", Proyecto "Fortalecimiento Institucional del Municipio", Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.*

29. *Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, ejercicio 2014. Cuarto trimestre, Programa "Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal", Proyecto "Fomento de la Participación Ciudadana que coadyuve al Desarrollo Municipal", Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.*
30. *Sistema de Planeación y Presupuesto que opera la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado de México <http://siprep.edomex.gob.mx/>*
31. *Anexo estadístico del Informe de Gobierno, principales obras y acciones http://edomex.gob.mx/informes_gobierno*
32. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, Gaceta del Gobierno 4 de mayo de 2016.*
33. *Guía técnica de uso del sistema IPOMEX, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios. www.infoem.org.mx*
34. *Manual para la Integración de la Cuenta Pública 2016, Dependencias del Ejecutivo, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.*
35. *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*
36. *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*
37. *Gobierno del Estado de México, Catálogo de Objetivos, Estructura Programática 2016 y Catálogo de Descripciones Estructura Programática 2016, Anexos del Manual para la Formulación del Programa Anual 2016.*
38. *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*
39. *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*
40. *CEPAL – Serie- Manuales - Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y evaluación de proyectos y programas.*
41. *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*
42. *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*
43. *Reglamento interior de la Secretaría General de Gobierno 18 febrero del 2013, con reformas al 12 de mayo de 2015.*

44. *Manual General de Organización de la Secretaría General de Gobierno, Gaceta del Gobierno 17 junio 2014.*

45. *Para realizar el análisis y valoraciones se consideran los siguientes aspectos: **Claridad:** el indicador deberá ser preciso e inequívoco; b) **Relevancia:** el indicador deberá reflejar una dimensión importante del logro del objetivo; c) **Economía:** la información necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable; d) **Monitoreable:** el indicador podrá sujetarse a una verificación independiente; y e) **Adecuado:** el indicador aportará una base suficiente para evaluar o valorar el desempeño.*

46. *Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario "Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal", Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador: Porcentaje de proyectos que impulsan el desarrollo municipal.*

47. *Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario "Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal", Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador Porcentaje de proyectos de participación social implementados.*

48. *Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario "Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal", Proyecto: Fortalecimiento institucional del municipio. Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador Porcentaje de participación de los Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador Porcentaje de participación de los municipios en el programa federal Agenda para el Desarrollo Municipal.*

49. *Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario "Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal", Proyecto: Fortalecimiento institucional del municipio. Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Indicador Porcentaje de municipios capacitados en temas de desarrollo municipal.*

50. *Programa de Gestión Gubernamental Distintiva, Gaceta del Gobierno 13 de septiembre de 2013.*

51. *Ficha Técnica de Diseño y Seguimiento de Indicadores 2016, Programa presupuestario "Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal", Proyecto: Fortalecimiento institucional del municipio. Unidad responsable Secretaría General de Gobierno, Unidad Ejecutora Subsecretaría de Desarrollo Municipal, correspondientes a los cuatro indicadores referidos.*

52. *Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2015. Cuarto trimestre, Programa "Impulso al federalismo y desarrollo municipal", Proyecto "Fortalecimiento institucional del municipio", Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.*

53. *Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2013. Cuarto trimestre, Programa "Impulso al federalismo y desarrollo municipal", Proyecto "Fortalecimiento institucional del municipio", Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal*

54. *Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2013. Cuarto trimestre, Programa "Impulso al federalismo y desarrollo municipal", Proyecto "Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal", Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.*

55. Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2014. Cuarto trimestre, Programa “Impulso al federalismo y desarrollo municipal”, Proyecto “Fomento de la participación ciudadana que coadyuve al desarrollo municipal”, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

56. Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora, Ejercicio 2015. Cuarto trimestre, Programa “Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal”, Proyecto “Fomento de la Participación Ciudadana que coadyuve al Desarrollo Municipal”, Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

57. Gobierno del Estado de México, Catálogo de Objetivos, Estructura Programática 2016 y Catálogo de Descripciones Estructura Programática 2016, Anexos del Manual para la Formulación del Programa Anual 2016.

58. Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016, INAFED.

X PERFIL Y EQUIPO CLAVE DEL EVALUADOR EXTERNO

Cargo en el Equipo	Requisitos Académicos	Experiencia General	Experiencia Específica
Elizabeth Hernández González, Responsable de la evaluación	Pasante de la maestría en sociología Evaluador registrado en el CONEVAL	25 años en áreas de planeación, programación y evaluación de la gestión pública	Evaluador de programas presupuestales desde 2013

XI. PRODUCTOS Y PLAZOS DE ENTREGA

Evaluación	Conciliaciones de Avance	Fecha de entrega final.
Diseño programático	Julio septiembre noviembre	15 de diciembre de 2017