

Evaluación Específica de
Desempeño (EED) realizada al
Programa Institucional de
Desarrollo Municipal del
Instituto de Desarrollo y
Formación Social del Estado
de Campeche (INDEFOS).



INTRODUCCIÓN	3
DATOS GENERALES DEL PROGRAMA	5
DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	7
ALINEACIÓN CON EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE 2015 – 2021.	15
RESUMEN NARRATIVO DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS 2015	17
RESULTADOS Y HALLAZGOS DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO	18
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA	30
OBSERVACIONES	32
ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA	34
CONCLUSIONES	35
FORTALEZAS	36
RETOS Y RECOMENDACIONES	37
FUENTES DE INFORMACIÓN	38
CALIDAD Y SUFICIENCIA DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA LA EVALUACIÓN	39

INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene la Evaluación Específica de Desempeño (EED) realizada al Programa Institucional de Desarrollo Municipal del Instituto de Desarrollo y Formación Social (INDEFOS) del Estado de Campeche.

Conforme a los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios y otras Programas Estatales de la Administración Pública del Estado de Campeche”, establece en el Capítulo I, Numeral Décimo Quinto que la evaluación específica son *“aquellas evaluaciones no comprendidas en los presentes lineamientos y que se realizaran mediante trabajo de gabinete y/o de campo, sobre temáticas particulares”*

Es importante señalar que una Evaluación Específica de Desempeño tiene por finalidad proporcionar información sobre la capacidad institucional para alcanzar los resultados propuestos¹. El Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), señala que la EED contiene una valoración sintética que refleja el desempeño del Programa con la intención de generar información inédita que contribuya a la toma de decisiones de los servidores públicos responsables del programa y a las autoridades e instancias competentes.

Es así que la presente Evaluación de Específica de Desempeño, del Programa Institucional de Desarrollo Municipal, da cuenta del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, tomando como base la información entregada por las unidades responsables del Programa.

Atendiendo estos criterios la presente evaluación tiene los siguientes propósitos:

¹ Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño. CONEVAL 2015.

- 1) Generar información útil y confiable que coadyuve para la toma de decisiones;
- 2) Valorar de forma sintética el comportamiento del Programa Institucional de Desarrollo Municipal mediante un formato homogéneo;
- 3) Dar cuenta del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas, a partir de información oficial proporcionada por el INDEFOS.
- 4) Ponderar los resultados mediante el análisis de indicadores de resultados, servicios y gestión.

Para su elaboración se realizó un levantamiento de información combinando tanto fuentes documentales como testimoniales. Las fuentes documentales fueron en su totalidad publicaciones y documentos oficiales tanto normativos como administrativos.

Con esta información de carácter complementario se mostrarán no sólo el logro de resultados en cifras duras sino, también una ponderación que permita conocer el por qué de sus resultados.

La Evaluación Específica de Desempeño se elaboró conforme a la Metodología señalada por el CONEVAL, debido a que en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios y otras Programas Estatales de la Administración Pública del Estado de Campeche, no se especifica a detalle la metodología que deberá emplearse.

DATOS GENERALES DEL PROGRAMA

Nombre del Programa: Programa Institucional de Desarrollo Municipal

Modalidad: Prestación de Servicios

Dependencia: Instituto de Desarrollo y Formación Social (INDEFOS) del Estado de Campeche.

Unidad Responsable: Dirección de Desarrollo Municipal

Unidad Administrativa: Subdirección Administrativa

DATOS DEL TITULAR

Nombre: Lic. Arturo May Mass

Cargo: Director General del INDEFOS

Teléfono: 9818112746

Correo Electrónico: arturo@indefos.gob.mx

Representante de la Unidad Administrativa Responsable y Obligada a la Rendición de Cuentas sobre los recursos, humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprometidos en la estructura programática autorizada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Campeche .

Nombre: Patricio Gerardo Reyes Oropeza

Cargo: Subdirector Administrativo

Teléfono: 9818112746

Correo Electrónico: patricio@indefos.gob.mx

Datos del representante de a Unidad Administrativa responsable de la Ejecución del Programa:

Nombre: Mtro. Francisco Gilberto Mass Uc

Cargo: Encargado del la Subdirección de Desarrollo Municipal

Teléfono: 9818112746

Correo Electrónico: massuc26@hotmail.com

Datos Generales de la Instancia Evaluadora

Nombre de la Instancia evaluadora: Consultora Independiente Mtra. Nancy Alcudia Robles.

Nombre del Coordinador de la Evaluación: Mtra. Nancy Alcudia Robles.

Teléfono: 9817507528

Correo Electrónico: n_alcudia@hotmail.com

Nombre de los principales colaboradores:

Mtro. Adrián Eduardo Pech Quijano

Forma de contratación de la instancia evaluadora: Adjudicación directa.

Costo Total de la Evaluación: \$96,000 .00 (Noventa y seis mil pesos 00/100 M.N), más el Impuesto al Valor Agregado.

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Hablar del Gobierno Municipal nos remite al ámbito local, ya que es en este espacio donde se establecen aquellas interacciones cotidianas entre los diversos actores (empresarios, población y organizaciones sociales) tomadores de decisiones. Es pues el Gobierno Municipal uno de los actores claves para generar cambios estructurales, lo cual conlleva a fortalecer capacidades en todas las dimensiones (políticas, sociales, económicas y ambientales) que contribuyen al desarrollo integral del municipio. Lograr el desarrollo de esta dimensiones, indica que el municipio ha logrado orientarse en un proceso de desarrollo local.

Si bien es cierto, los gobiernos municipales se enfrentan a grandes retos hoy en día (autonomía financiera, protección civil, seguridad, servicios públicos, medio ambiente, por mencionar algunos), es necesario contar con la capacidad de respuesta para hacer frente a dichos retos y aprovechar las oportunidades que puedan presentarse en entornos cambiantes, donde las necesidades de la población sobrepasan el actuar de los gobiernos municipales. Dado lo anterior, el municipio debe fortalecer sus capacidades locales, mejorar la gestión municipal, para superar las dificultades cotidianas y así mejorar las condiciones de vida de la población local, que es el objetivo final del Desarrollo Económico Local.

Conforme con la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos relacionados con:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales,

- Alumbrado público,
- Limpia, recolección traslado, tratamiento y disposición final de residuos,
- Mercados y centrales de abasto,
- Panteones,
- Rastro,
- Calles, parques, jardines y su equipamiento,
- Seguridad pública en los términos del artículo 21 Constitucional²; policía preventiva municipal y tránsito³.

Además de los servicios públicos básicos, los municipios, en los términos de las leyes estatales y federales están facultados, según la fracción V del art. 115 constitucional lo siguiente:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales en la materia;
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana,
- Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecte su ámbito territorial;
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

² Art. 21. La seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios., que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación Federal Actualizada al 29 de julio de 2016.

Art. 115. Fracción VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación Federal Actualizada al 29 de julio de 2016.

Para el cumplimiento de estas funciones principales, se requiere la participación de los tres ordenes de gobierno, como un medio que garantice a la población la satisfacción de las necesidades de la población.

Conforme a estos propósitos, en junio de 1995, fue creado el Instituto de Desarrollo y Formación Social del Estado de Campeche (INDEFOS), teniendo como fin promover el fortalecimiento de la capacidad institucional de los ayuntamientos del estado de Campeche.

En la estructura orgánica del INDEFOS se crea la Dirección de Desarrollo Municipal la cual es el área responsable de ejecutar el Programa Institucional de Desarrollo Municipal, el cual tiene como objetivo, fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, llevando a cabo dos estrategias:

- Identificar a través de un diagnóstico el nivel de gestión de los once ayuntamientos;
- Evaluar el desempeño a través de la metodología del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

Como parte de la coordinación interinstitucional, en 2004, se firma el convenio “Marco de Coordinación en Materia de Federalismo y Desarrollo Municipal” entre el Gobierno del Estado de Campeche y el Instituto Nacional para el Federalismo Municipal (INAFED), organismo perteneciente a la Secretaría de Gobernación; con la finalidad de fortalecer la capacidad institucional de los once municipios del Estado de Campeche, así como la incorporación de la participación social en la gestión municipal, la concurrencia de programas y acciones de los tres ordenes de gobierno.

Comprometido con el desarrollo institucional de los municipios, a partir del año 2007, el INDEFOS implementa en los once municipios del estado de Campeche el Programa “Agenda desde lo Local”.

La Agenda desde lo Local es un programa desarrollado por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Para llevar a cabo este programa se ha formado el Consejo Nacional Desde lo Local que está integrado por representantes del gobierno Federal, representantes de los gobiernos de las entidades federativas y por instituciones de educación superior. La representación del Gobierno Federal está a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

El resultado de la implantación de la Agenda desde lo Local se enfoca principalmente a cuatro dimensiones, las cuales son: Desarrollo Institucional para un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable. Para diagnosticar dichas áreas el INAFED junto con las Universidades participantes construyeron un grupo de 39 indicadores con 270 parámetros, los cuáles arrojan la situación de los municipios en las cuatro dimensiones.

Con la finalidad anterior, la Agenda desde lo Local, cuenta con cuatro etapas: autodiagnóstico, verificación, mejora de áreas de oportunidad y expedición de certificados.

En la primera etapa (autodiagnóstico), la realizan los funcionarios municipales, la segunda etapa (verificación) es llevada a cabo por Instituciones de Educación Superior, la tercera etapa (mejoras de oportunidad) es implementada por el municipio y los representantes estatales y federales y en la última etapa se hace entrega de los certificados que obtienen los municipios por su desempeño.

Cabe hacer mención que la primera dimensión (política), es la de “Desarrollo Institucional y buen Gobierno”, la cual está compuesta por doce indicadores que hacen referencia a la capacidad técnica y administrativa del municipio. Esta dimensión verifica que los municipios participantes lleven a cabo un proceso continuo e integral de cambios planificados, incluyendo decisiones y acciones estratégicas orientadas a aspectos internos de la administración municipal tal como, estructura organizacional,

resultados de coordinación con otros gobiernos municipales, marco regulatorio, estado de derecho, seguridad, protección civil, eficiencia presupuestal, y que su correcta ejecución conduzcan a una eficaz gestión de un buen gobierno municipal.

La segunda dimensión (económica), es la de “Desarrollo Económico Sostenible”, la cual está compuesta por ocho indicadores que hacen referencia a las principales variables económicas que inciden en el desarrollo sostenido de los sectores del Municipio, así como el establecimiento de un diagnóstico y de programas específicos para la promoción y desarrollo de esas actividades económicas. Esta dimensión verifica el impulso de las actividades económicas innovadoras y el desarrollo de las empresas, programas de capacitación para el empleo local, el desarrollo de la actividad turística, la infraestructura y vías de comunicación del Municipio, el sector agropecuario, industrial y comercio, identificando un diagnóstico y un plan con resultados de cada actividad.

La tercera dimensión (social) es la de “Desarrollo Social Incluyente”, la cual está compuesta por 11 indicadores que hacen referencia al fomento del desarrollo social por parte del municipio no sólo a través de la prestación de servicios públicos sino de su participación en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Esta dimensión verifica que los municipios participantes presten servicios públicos de calidad que por obligación constitucional les corresponde proporcionar y que contribuyan mediante programas y acciones a promover el deporte y la recreación, la salud, la equidad de género entre la población, la calidad educativa a nivel básico, la preservación cultural y del patrimonio histórico, así como la garantía de una vivienda digna. La participación municipal en el combate a la pobreza y en el cuidado de la población socialmente en riesgo son aspectos a destacar, así como su intervención en la formación de la ciudadanía, que debe apoyar a consolidar al municipio como étnica y socialmente incluyente.

Por último, la cuarta dimensión (ambiental) es representada por “Desarrollo Ambiental Sustentable”. Dicha dimensión está compuesta por 8 indicadores que hacen

referencia a aspectos indispensables para contar con un ambiente municipal sustentable y sano en el aspecto ecológico. Esta dimensión verifica que los municipios participantes cuenten con normas legales y programas de cuidado del medio ambiente, y que las acciones ejecutadas en el municipio propicien el cuidado del aire, del agua, del suelo y de los recursos naturales, que se realice el correcto desecho de la basura y otros residuos, así como el ordenamiento territorial. Para lograr lo anterior es indispensable y que también involucre a los ciudadanos en la ejecución de acciones y en el fomento de actividades necesarias para el desarrollo ambiental sustentable.

El Programa de la Agenda desde lo Local, permite diagnosticar de manera integral la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base a éste diagnóstico, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que inciden en el nivel y la calidad de vida de la población.

Es importante mencionar que a partir de 2014 se realizaron cambios en la metodología del Programa Agenda desde lo Local por parte del INAFED, por lo que no se pueden comparar los resultados de 2014 y del año 2015.

Dichos cambios en la metodología llevan a darle un nuevo enfoque al programa tradicional, pasando al “Programa Agenda para el desarrollo Municipal” el cual se convierte en el instrumento que mide la gestión y el desempeño de los municipios a partir de indicadores con parámetros enfocados a medir la cobertura de los servicios públicos; auxilia a los municipios a detectar prioridades y establecer metas concretas.

Los cambios en el programa, conlleva a tener dos dimensiones. En la primera dimensión (Sección A) se evalúan los temas fundamentales de los municipios, tales como planeación del territorio, servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional. En la segunda dimensión (Sección B), se miden los temas de desarrollo económico, desarrollo social, y desarrollo ambiental. Es importante señalar que la primera dimensión aplica a los municipios con menos de 200 mil habitantes, que para el caso del estado de Campeche incluye a los municipios de: Calkini, Champotón,

Escárcega, Hopelchén, Calakmul, Tenabo, Candelaria y Palizada; mientras que los municipios de Carmen y Campeche deben cumplir con las dos dimensiones.

Conforme a los cambios implementados el INDEFOS realizó diversas líneas de acción para fortalecer la gestión y el desempeño de los municipios del estado de Campeche.

Dentro de las características actuales del programa se encuentran las siguientes:

- La participación del municipio en el programa es un acto voluntario impulsado por el presidente municipal y aprobado por cabildo y estará vigente durante el periodo de la administración en turno.

- Para la implementación del programa, el presidente municipal asigna un Enlace Municipal, el cual debe cumplir con el perfil y atribuciones; el Enlace Municipal es quien estará en contacto con el personal del INDEFOS para llevar a cabo el proceso de capacitación del llenado del autodiagnostico, en la plataforma del INAFED.

- Existen cuatro etapas de implementación, las cuales son:
 1. Diagnóstico; el propósito de esta etapa es el de contar con un panorama de la gestión municipal y de los resultados de su desempeño.
 2. Mejora; una vez identificadas las áreas de oportunidad de la administración municipal, el presidente municipal cuenta con los elementos suficientes para establecer un Programa de Mejora de la Gestión (PMG), mediante el que defina acciones prioritarias, responsables, metas y plazos de trabajo para atender dichas áreas.
 3. Actualización del Diagnóstico; como resultado de la aplicación de su PMG, las administraciones municipales cuentan con información actualizada de sus logros en materia de gestión y desempeño, la cual es registrada en el Sistema de Información del programa Agenda para el Desarrollo Municipal

(SIADEM) y constituirá el sustento para llevar a cabo la etapa siguiente del programa.

4. Verificación; con la participación de instituciones de educación superior se comprueban los resultados municipales. Aplicando la metodología de la Agenda se revisan las evidencias documentales y se determina la situación de la gestión municipal y los logros de su desempeño.

Es importante señalar que el presupuesto del Programa Institucional de Desarrollo Municipal solventa y justifica la ejecución del INDEFOS en materia de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los once municipios del estado de Campeche.

ALINEACIÓN CON EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE 2015 – 2021.

Eje 5 de política pública del PED 2015-2021

Gobierno eficiente y moderno

Objetivo específico 6.5.1.

Democracia y participación social

Estrategias

6.5.1.1. Diseñar una política de apertura a la participación social para todo el sector público estatal y que mejore la atención ciudadanía.

6.5.1.5. Instrumentar conjuntamente con los gobiernos federal y municipal, así como con la colaboración de instituciones educativas y de la sociedad civil organizada, un sistema de diseño y evaluación de las políticas públicas y de vigilancia de la gestión gubernamental.

Objetivo específico 6.5.3.

Fortalecimiento municipal.

Estrategias

6.5.3.1. Apoyar la revisión y adecuación del marco normativo municipal, a fin de que sea acorde con las circunstancias sociales, políticas y económicas que prevalecen en la entidad; y le permita atender con eficiencia sus responsabilidades constitucionales.

6.5.3.2. Fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para que desempeñen de manera eficiente y eficaz las funciones que tienen encomendadas.

Objetivo específico 6.5.5.

Manejo eficiente de las finanzas públicas

Estrategias

6.5.5.2. Asegurar un Gasto Público eficiente mediante la aplicación de una gestión pública para resultados, sujetos a un sistema de evaluación del desempeño que sirva para la toma de decisiones al momento de autorizar los presupuestos, ponderando el impacto de los resultados obtenidos en los programas de gobierno.

6.5.5.4. Consolidar el presupuesto basado en resultados y la armonización contable.

RESUMEN NARRATIVO DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS 2015

NIVEL	OBJETIVO
FIN	Contribuir mediante la promoción la organización y participación social para el diagnóstico, planeación y ejecución de obras y acciones para el desarrollo.
PROPOSITO	Desarrollo y fortalecimiento del orden municipal de gobierno promovidos, así como sus servidores públicos profesionalismo.
COMPONENTE	Desarrollo institucional municipal Profesionalización del servicio público municipal.
ACTIVIDAD	Municipios con premio nacional al Desarrollo Municipal en la Agenda desde lo Local. Cursos y talleres impartidos a servidores municipales.

RESULTADOS Y HALLAZGOS DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO

Indicadores de Resultados e indicadores de Servicios y Gestión

En la presente evaluación se seleccionaron los indicadores estratégicos que corresponden a los niveles de Fin y Propósito; los indicadores de gestión corresponden a los niveles de componente y actividades de la Matriz de Indicadores para resultados (MIR).

Es importante señalar que dentro de la MIR, el FIN indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que esta alineado el objetivo de la Dependencia, para el caso del programa de Desarrollo Institucional, como contribuye al Eje 5. Gobierno Eficiente y Moderno, en el objetivo de Fortalecimiento Municipal.

FIN

- Nombre del indicador : Índice general de participación social (IGPS)
- Definición: Contribuir mediante la promoción la organización y participación social para el diagnóstico, planeación y ejecución de obras y acciones para el desarrollo.
- Método de cálculo : $((\text{número total integrantes comités (cospac+cosoa)})/((\text{Núm. Comités (cospac+cosoa)})* (\text{promedio obras por comité})))$
- Unidad de medida: porcentaje
- Frecuencia de medición: anual
- Línea base: 0
- Meta del indicador: 100%

Al analizar la información presentada se identificó lo siguiente:

- a) El indicador IGPS no es adecuado para medir el impacto o cobertura del Programa Institucional de Desarrollo Municipal, ya que desde la definición del mismo no se observa como se vincula con el objetivo del programa, por lo que la información analizada no contiene datos para poder realizar el cálculo del indicador.
- b) Es importante señalar, que conforme a la metodología del Marco Lógico para el desarrollo de indicadores; un indicador de FIN permite verificar los impactos sociales o económicos a los que contribuye el programa. Es de relevancia identificar en que parte contribuye el Programa Institucional de Desarrollo Municipal al IGPS, ya que el método de cálculo requiere del número de establecimientos de comités “cospac y cosoa”; y promedio de obras por comités, lo que genera una distorsión del propio objetivo del programa, que se enfoca al fortalecimiento de las capacidades de los municipios, lo que a un mediano plazo generará un beneficio en la calidad de vida de la población local, al mejorar el grado de gestión de los gobiernos locales.
- c) En relación a la dimensión, al ser un indicador de eficacia, este debe de medir el cumplimiento del objetivo establecido, y debe dar evidencia del grado en que se esta alcanzado el objetivo.
- d) En cuanto a la forma de cálculo es de relevancia señalar que un índice se utiliza para estudiar variaciones de diversas variables (magnitudes), y son utilizados por instancias nacionales o internacionales. Para el uso de un índice en un programa se recomienda utilizar los de fuentes oficiales y que tengan relación directa con el programa, tal es el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH), o bien el índice de Pobreza Multidimensional(IPM).
- e) En cuanto a la línea base, se recomienda utilizar datos del año anterior (2014). Para el caso del programa que se esta evaluado, según la información presentada se tiene información desde el año 2009, por lo que la línea base debe ser el resultado alcanzado en 2014.
- f) La unidad de medida no es adecuada para un índice, ya que estos no son medibles en porcentajes, la medición de índice sirve para comparar

magnitudes en dos situaciones distintas, donde una de estas magnitudes se considera de referencia (periodo o referencia base) y la situación que se desea comparar (periodo actual), ambas características no la cumplen el IGPS.

- g) En relación a los medios de verificación a nivel FIN se recomienda que debe ser a mediano o largo plazo por lo que la verificación trimestral refleja carencia de impacto con los fines superiores.

Es importante aclarar que el IGPS se encuentra alejado del impacto del Programa Institucional de Desarrollo Municipal por lo que se recomienda reestructurarlo, o bien dar una mayor información de cómo se alinea al objetivo global de la dependencia y al eje estratégico de Gobierno Eficiente y Moderno.

PROPOSITO

- Nombre del indicador: Índice de Desarrollo Institucional Municipal
- Definición: Desarrollo y fortalecimiento del orden municipal de gobierno promovidos, así como sus servidores públicos profesionalismo.
- Método de cálculo: $(\text{porcentaje de fortalecimiento municipal} + \text{porcentaje general de profesionalización municipal})/2$
- Unidad de medida : índice
- Frecuencia de medición: anual
- Línea basa del indicador: 73.5
- Meta del indicador 2015: 77.27

Derivado del análisis del indicador, se identifico lo siguiente:

- a) En términos de desempeño, el indicador Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IDIM), se nota un decrecimiento por debajo de lo aceptable, ya que la meta planeada era obtener 6 municipios con premio que representa el 54

por ciento, sin embargo hay que señalar que desde la estructura del indicador este no es claro ya que el nivel de fortalecimiento no depende de las acciones del programa sino del desempeño que los gobiernos municipales tengan de acuerdo a las funciones señaladas en la constitución así como de las expectativas ciudadanas. Cabe señalar que tener un nivel de gestión eficaz en los gobiernos municipales implica un conjunto de proceso y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo.

- b) El indicador integra otra variable, que es el porcentaje general de profesionalización, mismo que se conforma con el número de servidores municipales capacitados, la meta es de 23 por ciento, sin embargo en el avance financiero se observa que los cursos programados es de 30, teniendo una modificación a 36 en el mismo periodo de tiempo. Al analizar los datos contenidos en la documentación presentada, se observa que se impartieron los siguientes cursos: Curso taller Entrega- Recepción; Programa de Capacitación para Autoridades Electas; Curso taller Inducción al Municipio; Taller de Inducción a la Administración Pública Municipal para las Autoridades Auxiliares Municipales. Con base en lo anterior se observa que sólo 4 cursos fueron impartidos, por lo que la conformación del propio indicador no es correcta, ya que confunde el número de personas capacitadas, con el número de cursos impartidos.
- c) La unidad de medida no es adecuada para un índice, ya que estos no son medibles en porcentajes, la medición de índice sirve para comparar magnitudes en dos situaciones distintas, donde una de estas magnitudes se considera de referencia(periodo o referencia base) y la situación que se desea comparar(periodo actual), ambas características no la cumplen el IDIM.

Se recomienda reestructurar este indicador, donde se observe el peso para cada una de las actividades fundamentales del programa, que puede realizar conforme al nivel de presupuesto que se ejerce por cada una, por ejemplo: 60% corresponde a las acciones de diseño y ejecución del programa Agenda para el Desarrollo Municipal y 40% para las actividades de profesionalización. Una vez definidas el

peso de ambas actividades, se define el año base, para el periodo actual será 2015. La sugerencia anterior, dependerá del análisis presupuestario que realicen, es por ello que al aplicar la Metodología del Marco lógico, ésta ayuda a definir desde la problemática que se desea resolver hasta la partida presupuestal. Un indicador sirve para medir el avance que se tiene en la solución de esa problemática identificada y debe ser comparable en el tiempo.

COMPONENTE 1.

- Nombre del indicador: porcentaje general de fortalecimiento municipal.
- Definición: Desarrollo Institucional municipal
- Método de cálculo: $(\text{Gobiernos municipales estatales con premio} / \text{Total de gobiernos municipales estatales}) * 100$
- Unidad de medida: por ciento
- Frecuencia de medición: trimestral
- Línea base del indicador: 36
- Meta del indicador 2015: 54

Derivado del análisis del indicador, se identifico lo siguiente:

- a) La nomenclatura del método de cálculo del indicador genera distorsión en la información analizada ya que indica el término estatal y el programa no se aplica al gobierno estatal sino municipal. Otra de las distorsiones es que los gobiernos locales no reciben premio en el año 2015, por los cambios en la metodología, por lo que el indicador queda rezagado ante estos cambios.

Es importante señalar los aspectos siguientes de los resultados obtenidos durante 2014, y de las razones identificadas por las cuales para 2015 no se tiene participación de los once ayuntamientos:

Al analizar el objetivo del Programa Institucional de Desarrollo Municipal, se identifican dos estrategias definidas desde la creación del programa, encontrando los siguientes resultados:

➤ **Estrategia 1.**

Identificar a través de un diagnóstico el nivel de gestión de los once ayuntamientos.

- En 2014, participaron los once municipios del estado en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.
- De los once municipios participantes, se presentó el taller de llenado del autodiagnóstico con un total de 151 asistentes.
- De los once municipios participantes, cuatro deciden participar en ambas secciones (Calakmul, Campeche, Carmen, Hecelchakán), es importante considerar que sólo están obligados a participar en las dos secciones aquellos que tengan una población de 200 mil habitantes, para el caso del estado sólo cumplen con esta condición los municipios de Campeche y Carmen.
- En 2015, no hubo participación de los municipios en el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.
- Se presentó el taller de llenado de autodiagnóstico participando cuatro municipios con un total de 39 asistentes.

Observaciones:

El programa hace referencia a la participación de los municipios de forma voluntaria, en 2014 los 11 municipios de la entidad participaron, conociendo la nueva metodología de evaluación.

Es importante considerar que el cambio en la metodología del programa genera que el 46 por ciento de las practicas sean inaceptables (sólo en el sección A), debido a que

los ayuntamientos se encuentran en un segundo año de administración y los requerimientos del programa son más rigurosos y el tiempo para aplicar los cambios en la modernización administrativa conlleva empezar desde el primer año de gestión, entendida como el conjunto de procesos y actividades básicas para el funcionamiento interno del aparato administrativo de los ayuntamientos.

Cabe hacer mención que al analizar los cambios realizados en la metodología del programa de 2014 a 2015, no se había consolidado por parte del INAFED en 2015 el sistema de indicadores.

Sin lugar a dudas el resultado obtenido durante 2014 en ambas dimensiones genera que para 2015 los municipios decidan no participar en el programa.

➤ **Estrategia 2.**

Evaluar el desempeño a través de la metodología del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.

Los resultados durante 2014 del Programa fueron los siguientes:

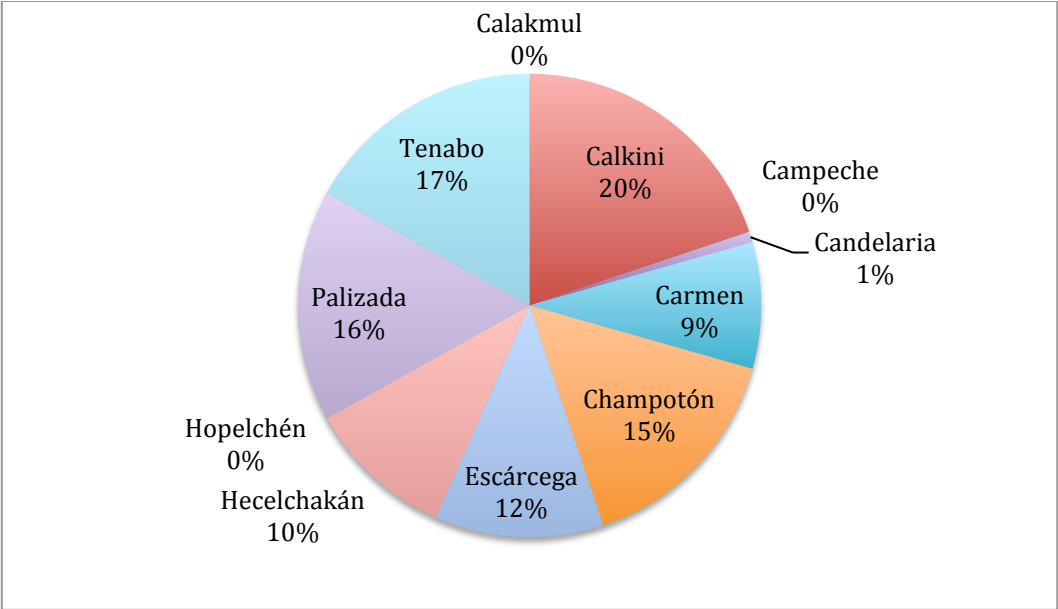
Tabla 1. Resultados de la Agenda para el Desarrollo Municipal, Sección A, de los once Municipios

Prácticas municipales inaceptables	136
Prácticas municipales por debajo de lo aceptable	43
Logros aceptables de Calidad	91
Total	270

Tabla 2. Resultados de la Agenda para el Desarrollo Municipal, Sección B, de los cuatro Municipios participantes (Calakmul, Campeche, Carmen, Hecelchakán)

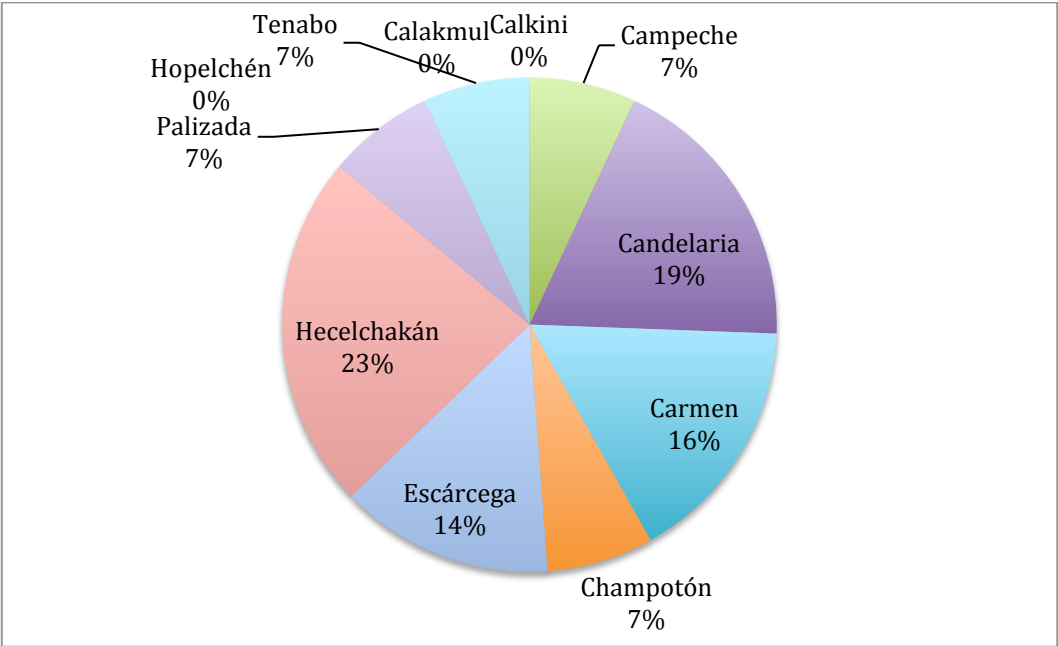
Prácticas municipales inaceptables	20
Prácticas municipales por debajo de lo aceptable	13
Logros aceptables de Calidad	19
Total	52

Gráfica 1. Prácticas municipales Inaceptables, 2014, sección A.



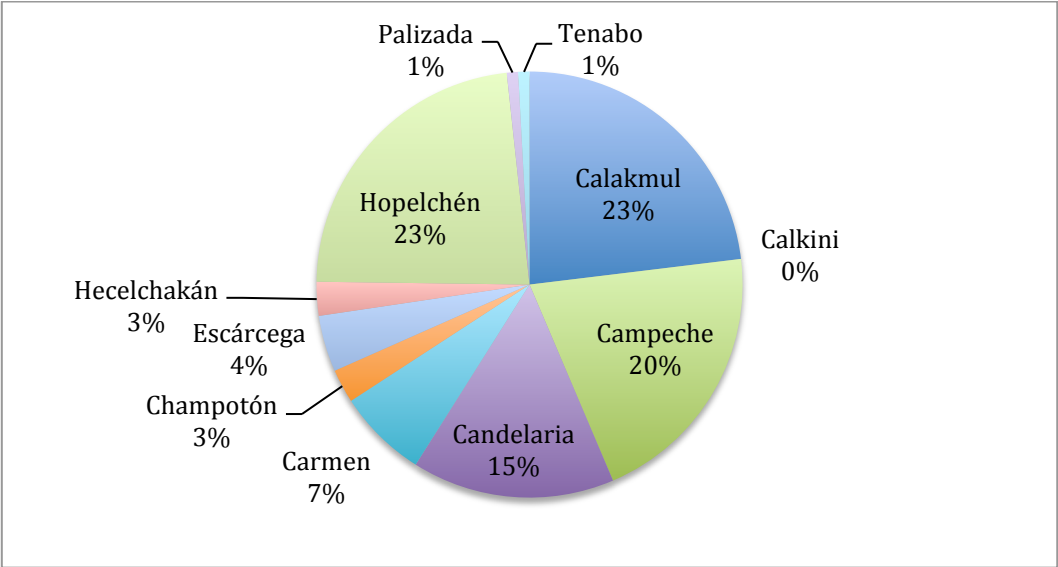
FUENTE: Memoria de actividades 2009-2015, INDEFOS.

Gráfica 2. Prácticas municipales por debajo de lo aceptable, 2014, sección A.



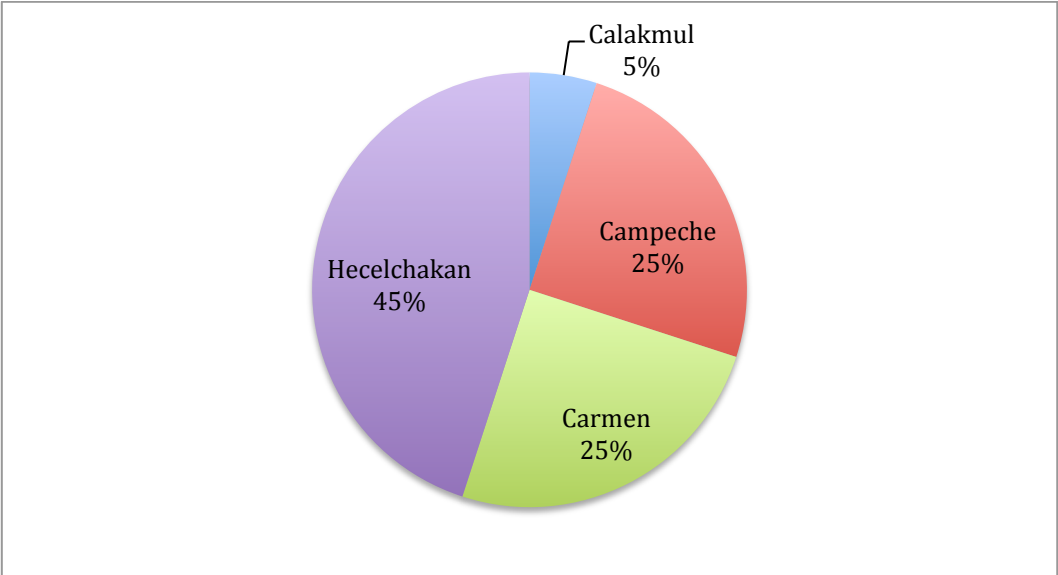
FUENTE: Memoria de actividades 2009-2015, INDEFOS.

Gráfica 3. Logros aceptables de calidad, 2014, Sección A.



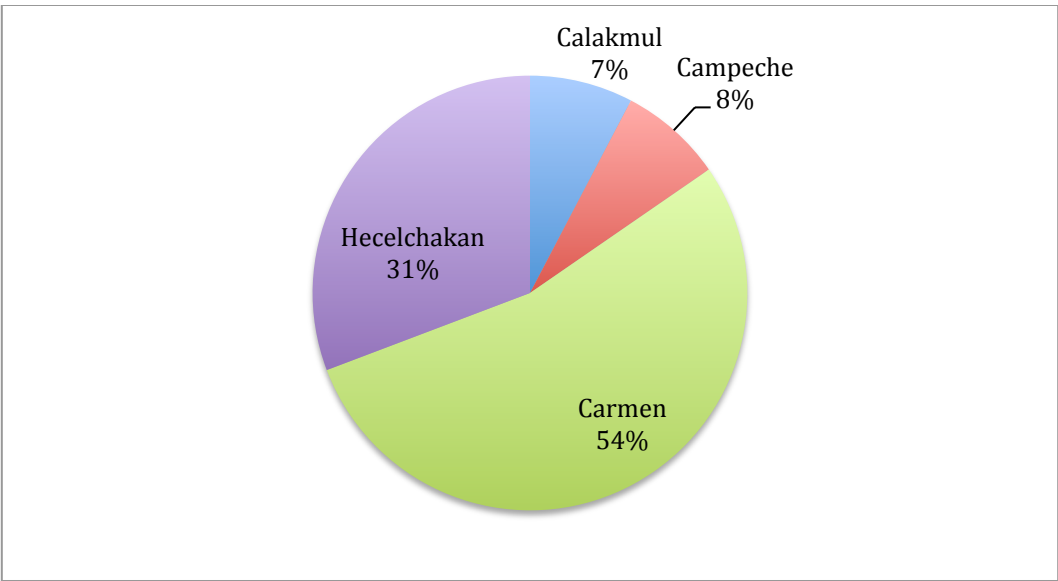
FUENTE: Memoria de actividades 2009-2015, INDEFOS.

Gráfica 4. Prácticas municipales Inaceptables, 2014, sección B.



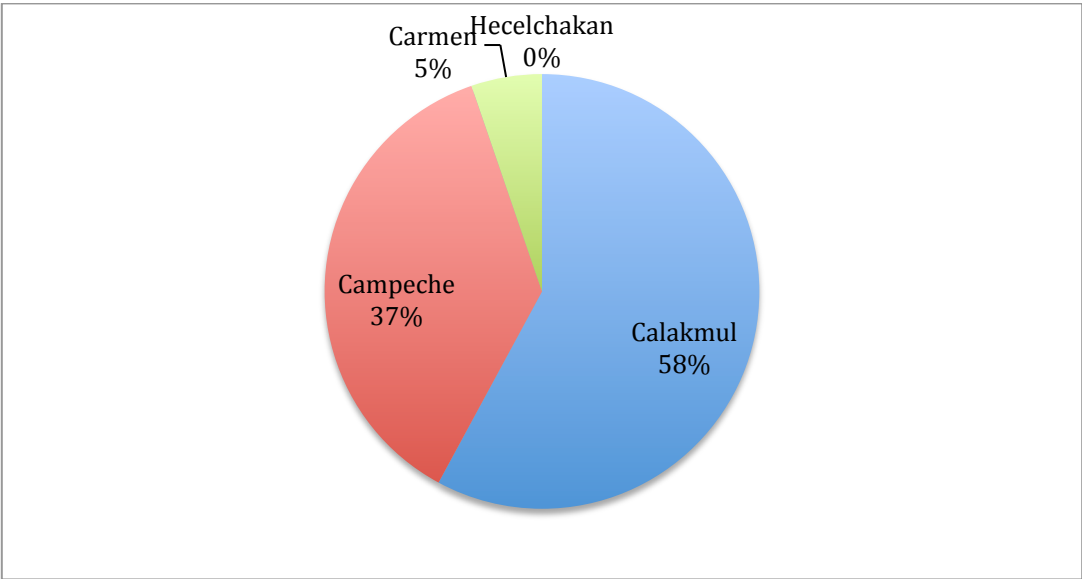
FUENTE: Memoria de actividades 2009-2015, INDEFOS.

Grafica 5. Prácticas municipales por debajo de lo aceptable, 2014, sección B.



FUENTE: Memoria de actividades 2009-2015, INDEFOS.

Grafica 6. Logros aceptables de Calidad, 2014, sección B.

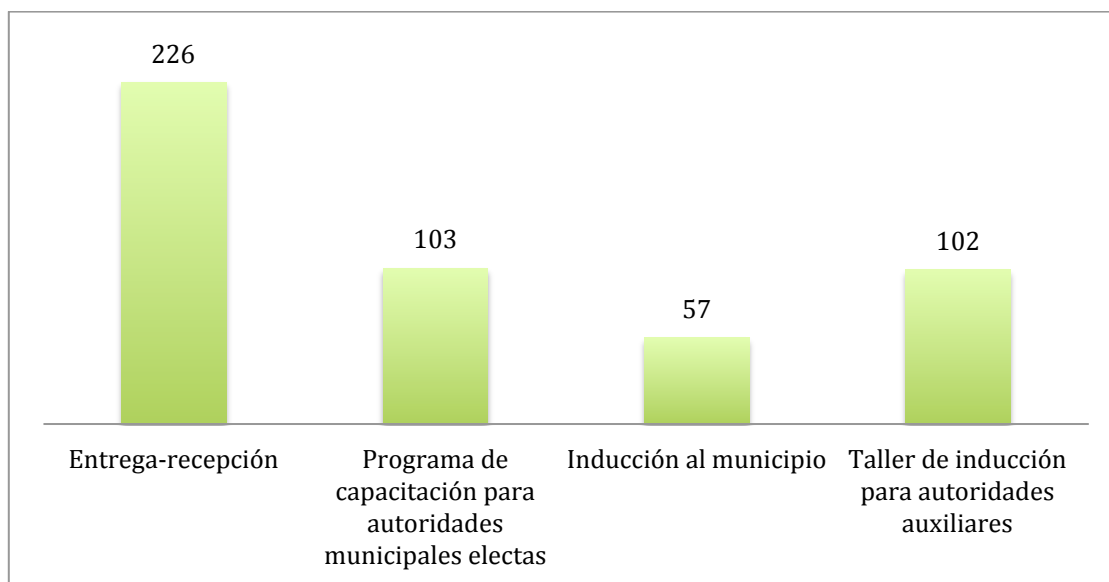


FUENTE: Memoria de actividades 2009-2015, INDEFOS.

COMPONENTE 2.

- Nombre del indicador: porcentaje general de profesionalización municipal
- Definición: Profesionalización del servicio público municipal
- Método de cálculo: $(\text{servidores públicos municipales capacitados en el programa} / \text{Servidores públicos municipales totales}) * 100$
- Unidad de medida: por ciento
- Frecuencia de medición: trimestral
- Línea base: 21
- Meta del indicador 2015: 23

Grafica 7. Componente 2. Asistentes a cursos Impartidos durante 2015.



FUENTE: Memoria de actividades 2009-2015, INDEFOS.

Derivado del análisis del presente indicador, se identificó lo siguiente:

- a) Las cifras de cumplimiento de la meta hacen referencia a cursos impartidos, y la forma de medición del indicador hace referencia al número de participantes,

por lo que se recomienda realizar un ajuste en la meta, ya sea número de participantes o número de cursos impartidos.

- b) Por cada curso que se imparte es importante identificar el número total de la población objetivo para así poder medir el grado de cumplimiento, por ejemplo si el curso es para autoridades electas, en este la población objetivo del curso, serán aquellos que fueron electos en ese periodo electoral, por lo que se tendrá el dato del número total de autoridades electas, para así poder medir cuantos participaron en el curso. La meta 2015 en la MIR son 23 cursos impartidos, sin embargo en la estructura programática se señala que como meta anual 30 cursos y la meta anual modificada se tiene 36 cursos. Se recomienda ajustar para 2016 estos datos ya que la MIR y la estructura programática deben mantener datos homogéneos.

EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA

La población objetivo según los parámetros del CONEVAL, es aquella “población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.” La SHCP la define como la población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo. Puede corresponder a la totalidad de la población potencial o parte de ella.

Al revisar las cifras de cobertura del Programa, se observa la participación de los once municipios del estado de 2009 al 2014, siendo hasta ese momento el Programa Agenda de Desarrollo Local, en 2015 con los cambios en la metodología no hay participación de los municipios, sin embargo el INDEFOS realiza un proceso de capacitación que da cobertura a los once municipios y a la instancia verificadora.

Es importante mencionar que dentro de las actividades de capacitación del programa se contempla cursos para los once municipios teniendo una cobertura del 100 por ciento en 2015. Los cursos fueron enfocados a la entrega recepción, y capacitación para Autoridades Electas 2015. El número de participantes fue de 329.

Como parte de las acciones de fortalecimiento durante 2015, se lleva a cabo el curso taller inducción al Municipio participando 8 municipios con 57 asistentes. La cobertura de este curso-taller del 72 por ciento.

OBSERVACIONES

El proceso de verificación contribuye a fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, el resultado obtenido durante 2014 en ambas secciones indican que los ayuntamientos no cuentan con tiempo de adaptación para realizar las adecuaciones referente a la modernización administrativa.

Es importante considerar que la modernización administrativa requiere de recursos tanto humanos como financieros, y los presupuestos de los ayuntamientos se ven limitados.

Otro aspecto importante es que el cambio de la metodología que se da de 2014 a 2015 llega en el momento de concluir la gestión de los once ayuntamientos del estado, por lo que adaptar los cambios en sus procesos genera la nula participación en 2015.

El objetivo del programa es fortalecer las capacidades institucionales de los once municipios del estado a partir del diagnóstico de gestión, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población.

Es importante señalar que el proceso de capacitación que realiza INDEFOS coadyuva a fortalecer las capacidades instituciones de los ayuntamientos.

Independientemente del resultado de 2015, es importante señalar que las administraciones actuales de los ayuntamientos enfrentan serios retos para adaptarse a la nueva metodología, sin embargo el programa presenta etapas de mejora que sirven para atender aquellas áreas de oportunidad e implementar acciones que contribuyan a rediseñar o reorientar las acciones de los tomadores de decisiones locales.

Derivado del análisis a nivel estrategia y de los resultados obtenidos se identificó lo siguiente:

- El cumplimiento del objetivo del programa de acuerdo a las condiciones de las administraciones municipales.
- Al ser un programa de participación voluntaria de la población objetivo, queda a discreción de Presidente Municipal en participar.
- El trabajo que realiza los responsables del INDEFOS es ser un área de coordinación en la implementación entre los municipios y el INAFED.
- El programa de Desarrollo Municipal se encuentra alineado al Plan estatal de Desarrollo y contribuye a alcanzar los objetivos de tener un gobierno eficiente y moderno y al fortalecimiento municipal.
- Se revisó el presupuesto de 2015, y se observa que los recursos fueron aplicados en el cumplimiento del objetivo.
- Las acciones de capacitación fortalecen a los ayuntamientos en su nivel de gestión.
- El desempeño del programa considera el cumplimiento del objetivo y de las estrategias, con el uso eficiente del gasto, por lo que el desempeño del programa de Desarrollo Municipal es eficiente.

ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

- El programa de Desarrollo Municipal deberá adecuarse a la Metodología del Marco Lógico (MML) la cual es una herramienta que sirve para la medición de resultados y permite mejorar el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios, así como identificar de manera oportuna retos y necesidades de los programas con el fin de que los servidores públicos puedan tomar decisiones pertinentes en torno a su diseño e implementación.
- Aplicar la MML implica generar la matriz del Marco Lógico, que es una herramienta que facilita el diseño, la organización y el seguimiento de los programas. Consiste en una matriz de cuatro filas por cuatro columnas⁴ en la cual se define lo siguiente:
 1. Los objetivos del programa, su alineación y contribución a los objetivos de nivel superior (planeación nacional o sectorial).
 2. Los bienes y servicios que entrega el programa a sus beneficiarios para cumplir su objetivo, así como las actividades para producirlos.
 3. Los indicadores que miden el impacto del programa, el logro de los objetivos, la entrega de los bienes y servicios, así como la gestión de las actividades para producir los entregables.
 4. Los medios para obtener y verificar la información con la que se construyen y calculan los indicadores.
 5. Los riesgos y las contingencias que pueden afectar el desempeño del programa y que son ajenos a su gestión.
- Publicar en la página de Internet el Programa implementando la Metodología del Marco Lógico.

⁴ GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf CONEVAL.

- Revisar y actualizar en su caso el Programa de forma anual para dar seguimiento al alcance de los objetivos derivados del Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021.

CONCLUSIONES

En el presente documento se presenta los resultados de la Evaluación Específica de Desempeño efectuada al programa de Desarrollo Municipal cuyo principal objetivo radica fortalecer las capacidades institucionales de los once municipios del estado a partir del diagnóstico de gestión, con el fin de contribuir al desarrollo y mejora de la calidad de vida de la población; las acciones que realiza el INDEFOS ejecuta anualmente están encaminadas a cumplir el objetivo del programa.

A partir del análisis de los resultados de la implementación del Programa sus avances, su cobertura, es posible decir que el programa desarrolla sus actividades de desempeño como Bueno. Lo anterior es debido a que en cuanto a cobertura alcanza los once municipios, pero requiere modificarse de acuerdo a la Metodología del Marco Lógico para mostrar los retos eficaces y la aplicación en el uso de los recursos muestra que se orienta a alcanzar el objetivo principal.

El programa muestra un desempeño bueno que impacta positivamente al alcance de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021.

FORTALEZAS

Derivado del análisis de información proporcionada por los responsables del Programa de Desarrollo Municipal, se identificaron las siguientes fortalezas:

- El programa de Desarrollo Municipal esta vinculado al Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021.
- La unidad responsable del Programa esfuerzos para integrar la MIR en 2016, lo que observa en el Presupuesto Basado en Resultados de 2016.
- Los responsables de la operación del Programa desarrollan sus actividades que dan consistencia al logro de los objetivos del INDEFOS.
- Se muestra que el personal operativo participa activamente en capacitación lo que fortalece su desempeño.
- Los responsables del programa tienen comunicación directa con el INAFED y con los enlaces municipales.
- Se ha establecido un buen trabajo colaborativo con la Institución Educativa de llevar a cabo la evaluación anual, a través de capacitación a docentes y alumnos.
- Para 2016 se observa una mayor participación de los ayuntamientos, y es una oportunidad de consolidar el programa debido a que es el primer año de gestión de los ayuntamientos.

RETOS Y RECOMENDACIONES

- El mayor reto al que se enfrenta el Programa de Desarrollo Municipal es definir una estrategia que implique que los once municipios del estado adopten la metodología del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, ya que la participación es voluntaria por parte de los Ayuntamientos. Esta estrategia de cobertura va a incidir de forma directa en un mayor impacto en el fortalecimiento municipal.
- Se recomienda definir las metas claramente en el Programa de Desarrollo Municipal 2016, ya que por el entorno de los ayuntamientos es cambiante y dinámico por lo que pueden surgir eventos inesperados como la renuncia de un ayuntamiento al programa.
- Reelaborar la MIR para que refleje con precisión la población objetivo en los dos componentes analizados.
- Los indicadores de la MIR deben ser claros y medibles y contar con una línea base, se recomienda tomar 2015 como línea base, para tener la dimensión de tiempo y realizar las comparaciones en evaluaciones siguientes.
- Se recomienda definir un plan de capacitación a los ayuntamientos desde el inicio del año, para fortalecer los aspectos de mejora antes del proceso de verificación.
- Se recomienda monitorear los avances por cada ayuntamiento en cuanto a los aspectos de mejora, para establecer relaciones de coordinación con otras instancias para que logren resolver las carencias.
- Se recomienda continuar con los procesos de capacitación a los once ayuntamientos.
- Se recomienda integrar al personal operativo del programa en la reestructuración del mismo, conforme a la MML.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021.
- Presupuesto del Programa de Desarrollo Municipal.
- Documento metodológico del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal.
- Memoria de actividades 2009-2015 de INDEFOS.
- Guía para la elaboración de Matriz de indicadores. CONEVAL
- Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios y otros programas estatales de la Administración Pública del estado de Campeche.
- Términos de referencia de la Evaluación Específica de Desempeño. CONEVAL 2015.

CALIDAD Y SUFICIENCIA DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA LA EVALUACIÓN

El personal del INDEFOS a través de las unidades responsables de operar el programa estuvieron siempre dispuestas a proporcionar la información requerida para este análisis.

La información suministrada ha sido suficiente y con la calidad adecuada.