



Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal

Municipio de Durango



Programa Anual de
Evaluación 2018



Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

**Fondo para el Fortalecimiento
de la Infraestructura Estatal
y Municipal**

Municipio de Durango



**Programa Anual de
Evaluación 2018**

Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del
Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
Blvd. de las Rosas #151
Fraccionamiento Jardines de Durango
C.P. 34200
Durango, Durango

Citación sugerida:

Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango. Evaluación
Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Fondo para
el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, Durango: inevalp, 2019

Contenido

Siglas y acrónimos.....	4
Glosario	4
Introducción.....	6
Justificación y alcance de la evaluación	7
Descripción del Fondo.....	8
Evaluación.....	10
1. Principales procesos de la intervención.....	10
2. Calidad de la gestión de la intervención	11
Análisis FODA.....	18
Fortalezas	18
Oportunidades	18
Debilidades.....	18
Amenazas.....	18
Propuesta de recomendaciones y observaciones	19
Anexos	20
Anexo 1. Principales procesos de gestión del fondo	20
Anexo 2. Cadena de Resultados del fondo	21
Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones.....	22
Anexo 4. Cédula de Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión.....	23
Referencias.....	25

Siglas y acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Inevap	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Metodología del Marco Lógico
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAE	Programa Anual de Evaluación de las Políticas y de los Programas Públicos del Estado de Durango
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TESOFE	Tesorería de la Federación
UPCP	Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP

Glosario

Análisis de gabinete

Conjunto de actividades que involucra el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública y/o información que proporcione el municipio responsable del programa o fondo sujeto a evaluación.

Diagnóstico

Documento de análisis que busca identificar el problema que se pretende resolver y detallar sus características relevantes, y de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención.

Evaluación

Análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Expediente técnico

Documento (Cédula del proyecto, Nota Técnica, Nota Técnica con CAE, Análisis Costo-Beneficio Simplificado o Análisis Consto-Eficiencia Simplificado) presentado por las entidades federativas o municipios, de acuerdo con el monto solicitado para el proyecto.

Hallazgo

Evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos que pueden ser fortalezas, oportunidades, debilidades y/o amenazas.

Indicadores

Expresión cuantitativa o cualitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, tales como el cumplimiento de objetivos y metas establecidas y reflejar el resultado o cambios en las condiciones de vida de la población o grupo de enfoque atendido, derivados de la implementación de una intervención pública.

Infraestructura social

Las construcciones y rehabilitaciones de obra pública distintas a la infraestructura artística y cultural; deportiva; educativa, o vial y urbana, que reportan un beneficio socioeconómico para la población en el área de influencia del proyecto.

Infraestructura vial y urbana

La pavimentación de calles y avenidas; el mantenimiento de vías; la construcción y rehabilitación de la red de agua potable; ciclovías; puentes; alumbrado público; drenaje y alcantarillado, entre otros.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos identificados en evaluaciones, cuyo propósito es contribuir a la mejora.

Introducción

En las últimas décadas, la mayoría de los países desarrollados y en particular los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han acometido diversos reordenamientos del sector público con el fin de dar una respuesta más eficiente y eficaz a las exigencias sociales. Conscientes de la necesidad de reforzar y mejorar sus administraciones han adquirido mayores compromisos con la transparencia pública y rendición, no sólo de cuentas, sino del conjunto de acciones y políticas públicas a los ciudadanos¹.

En este tenor, la evaluación de políticas públicas es un instrumento más al servicio de estas reestructuras que tienen como base la reorientación de las relaciones gobierno-sociedad, y que pretenden lograr un mejor rendimiento de las actuaciones públicas y ser valiosas herramientas para la redición de cuentas.

La evaluación de políticas puede implicar una gran variedad de métodos e instrumentos, cuya pertinencia depende de diversos factores y contextos. De manera particular, la Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, tiene por objetivo analizar los principales factores que explican el desempeño del Fondo, los cursos de acción seguidos, así como la pertinencia entre los medios efectivamente empleados y los fines objetivamente logrados.

Primeramente, se lleva a cabo una descripción general de los aspectos más relevantes del Fondo, es decir, su estructura general, el presupuesto ejercido, así como los principales procesos implicados en su operación. En una segunda sección, se realiza un análisis de la planeación, seguimiento, monitoreo, riesgos, mecanismos de difusión y actores involucrados en la ejecución.

Finalmente, se efectúa un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la intervención, para terminar con una serie de elementos enmarcados en la Propuesta de recomendaciones y observaciones. Todo esto con la finalidad de generar mediante la utilización de criterios técnicos y evidencia, información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones.

¹ Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*.

Justificación y alcance de la evaluación

El Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango (Inevap) y el municipio de Durango, seleccionaron el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (Fortalece) con el objetivo de analizar sus requerimientos en la gestión y registrar y valorar sus logros y avances, para recomendar vías de mejora de sus resultados y elevar la eficiencia en el uso de los recursos públicos².

La inclusión del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal en el Programa Anual de Evaluación 2018 se justifica por su contribución en la generación de infraestructura urbana y social, de manera particular, mediante obras de pavimentación, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos, culturales y deportivos, etc., lo cual resulta indispensable para elevar la calidad de vida de la ciudadanía, el crecimiento económico y la competitividad del estado.

La Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión busca identificar hallazgos y proponer recomendaciones y observaciones a partir del análisis de los requerimientos de la gestión operativa del Fondo para llegar a los resultados comprometidos. Los hallazgos de la evaluación exponen los principales factores que explican el desempeño del Fondo; así mismo, la evaluación reconoce los logros alcanzados y se concentra en los principales riesgos que pueden limitar el logro de los resultados.

De esta manera, la evaluación busca generar información relevante, útil y oportuna para mejorar la toma de decisiones respecto de la gestión de los recursos y su margen para provocar resultados, así como contribuir a impulsar una cultura de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

² Esta evaluación se fundamenta en el segundo alcance al PAE 2018 del Inevap publicado en Periódico Oficial del Estado de Durango No. 77.

Descripción del Fondo

El Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (en adelante Fondo), se encuentra previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, Ramo General 23 «Provisiones Salariales y Económicas». Los recursos de este Fondo tienen carácter de subsidios federales y fueron asignados en los anexos 20 y 20.2 del PEF para el ejercicio fiscal 2017.

De acuerdo con el artículo 10 del PEF 2017, los recursos del Fondo tienen como finalidad la generación de infraestructura, principalmente, pavimentaciones de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social.

El artículo 7 fracción III del PEF 2017, señala que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debe emitir el último día hábil del mes de enero los Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (en adelante Lineamientos).

De forma general, los Lineamientos publicados el 31 de enero de 2017, señalan lo siguiente:

- Los recursos del Fondo tendrán como finalidad la generación de infraestructura (pavimentación, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y remodelación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social).
- Se podrá destinar hasta el diez por ciento del monto total de los recursos asignados en el anexo 20.2 del PEF para obras de bacheo.
- La propiedad del inmueble en donde se ejecuten las obras de infraestructura debe ser pública y no haber sido otorgada en comodato y/o arrendamiento, misma que se deberá acreditar por parte de la instancia ejecutora.
- Los recursos del Fondo no podrán utilizarse como contraparte estatal con otros programas y/o fondos federales.
- Para disponer totalmente del Fondo, las entidades deberán solicitar a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP los recursos y registrar el Expediente técnico según corresponda los formatos establecidos (Tabla 1).

Tabla 1. Formatos de los Expedientes técnicos

Expediente técnico	Monto del proyecto (pesos)
Cédula del Proyecto	Menor o igual a \$10,000,000.00
Nota Técnica	Mayor a \$10,000,000.00 y menor o igual a \$30,000,000.00
Nota Técnica con Costo Anual Equivalente	Mayor a \$30,000,000.00 y menor o igual a \$50,000,000.00
Análisis Costo-Beneficio Simplificado o Análisis Costo-Eficiencia Simplificado	Mayor a \$50,000,000.00

Fuente: Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal.

- Las entidades federativas deberán informar trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos transferidos.
- Los recursos entregados deberán aplicarse únicamente para la ejecución de los proyectos convenidos. En ningún caso se podrán destinar a gasto corriente y de operación, salvo que se trate de los gastos indirectos mencionados en el capítulo VII «Del control, transparencia y rendición de cuentas».
- En materia de transparencia y rendición de cuentas, las entidades federativas deberán incluir en su cuenta pública la información relativa al uso de los recursos derivados del Fondo. De igual forma, deberán publicar en su página de internet la información relativa a la descripción de las obras, montos, metas, proveedores, avances físicos y financieros.

Según se señala en el anexo 20 del PEF para el ejercicio fiscal 2017, la cantidad total asignada al Fondo fue de \$8,996,264,972.00 pesos. De manera particular, el monto aprobado para el municipio de Durango (en adelante municipio) fue de \$35,521,312.00, de los cuales, se ejecutó la cantidad de \$34,941,762.00 en 28 proyectos de Urbanización municipal, Infraestructura educativa y Obras diversas, según lo señalado en los «Expedientes Técnicos Fortalece».

Por otra parte, las notas N° 7886 y 8388 de la Agencia de Noticias de la Cámara de Diputados, señalan la decisión de los legisladores de desaparecer el Fondo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, con la finalidad de reasignar sus recursos en las obras de reconstrucción nacional tras los sismos registrados el 7 y 19 de septiembre de 2017.

Evaluación

1. Principales procesos de la intervención

1. ¿Cuáles son los principales procesos para operar la intervención?

Tanto las bases para la administración presupuestal como los distintos procesos de gestión del Fondo se encuentran sistematizados e identificados en el Convenio para el Otorgamiento de Subsidios y en los Lineamientos.

El artículo 7 fracción III del PEF 2017, establece que la SHCP debe emitir a más tardar el 31 de enero las disposiciones aplicables para la aplicación de los recursos del Fondo.

En este sentido, para poder disponer del recurso, los Lineamientos señalan que las entidades federativas deben:

Solicitar a la UCP de la SHCP los recursos del Fondo en una hoja membretada, formato libre y debidamente firmada por los servidores públicos facultados para tal efecto. Posteriormente, deberán registrar los Expedientes técnicos según corresponda en los formatos que para tal efecto establezca la UCP (ver tabla 1) o en el sistema electrónico disponible en la página de internet. La fecha límite para la recepción de la información técnica en dicho sistema será el 15 de noviembre.

Para el caso de los proyectos cuyos montos sean iguales o menores a 10 millones de pesos, las entidades que presenten la cédula del proyecto antes del último día del mes de marzo, podrán recibir el 50 por ciento de los recursos en el mes de abril y el otro 50 por ciento a más tardar en el mes de junio, previa formalización del convenio respectivo. Por otra parte, para los proyectos mayores a 10 millones de pesos, la UCP determinará la ministración de recursos en el convenio respectivo.

Para que las entidades federativas puedan recibir los recursos por parte de la SHCP, deberán contratar y registrar con alguna institución de crédito de su elección, conforme a las disposiciones establecidas por la TESOFE, una cuenta bancaria productiva, específica y exclusiva para el registro y control de los recursos del Fondo.

En los casos en que la instancia ejecutora sea un municipio, la entidad federativa deberá transferirle únicamente de la cuenta bancaria contratada, los recursos que correspondan, en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la recepción de estos.

Las entidades federativas deberán informar trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos transferidos, en los términos del artículo 85, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Asimismo, deberán reportar a través del sistema a que se refiere el citado artículo, la información del contrato bajo el cual se realicen dichos proyectos, su ubicación geográfica, informes sobre sus avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

Finalmente, para efectos de transparencia y rendición de cuenta, las entidades federativas y demás instancias ejecutoras, cuando corresponda, deberán incluir, en su cuenta pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público que presenten al Poder Legislativo respectivo, la información relativa a la aplicación de los recursos. En adición, deberán publicar en su página de internet y en otros medios accesibles al ciudadano, la información relativa a la descripción de las obras, montos, metas, proveedores, y avances físicos y financieros, así como de las demás obligaciones que derivan del cumplimiento de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

2. Calidad de la gestión de la intervención

2. ¿El fondo parte de un proceso de planeación estratégica para el diseño de su intervención?

Posterior al análisis de la información proporcionada, no se logró identificar que la implementación del Fondo en el municipio parta de un proceso de planeación estratégica adaptada a las particularidades de su entorno.

Justificación:

Las constantes transformaciones sociales y económicas a las que el país ha estado sujeto en los últimos años, requieren un replanteamiento de la actuación del Estado y las instituciones, sobre todo en el mediano y largo plazo. Lo anterior, pone de manifiesto la importancia de contar con una planificación sólida que oriente y establezca las directrices del quehacer gubernamental.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), define la planificación estratégica como la herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que proveen³.

De forma particular en el sector público, la planificación estratégica cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo. Apoya la identificación de cursos de acción que establezcan las prioridades institucionales, su alineación a los objetivos subnacionales, nacionales e incluso internacionales, de ahí la importancia de contar con estándares de confiabilidad para identificar aspectos clave que apoyen la gestión organizacional, tales como; la definición de la misión, visión, objetivos estratégicos y la definición de metas e indicadores.

³ ILPES-CEPAL, (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*.

En este tenor, no se identificó documentación mediante la cual se muestre la alineación de las acciones acometidas a partir del Fondo en el municipio con los distintos objetivos nacionales y/o estatales, así como con sus objetivos institucionales, es decir, con su quehacer actual (misión), futuro deseado (visión) y sus distintos cursos de acción para lograrlo.

3. ¿El fondo cuenta con mecanismos para dar seguimiento a su implementación?

No se identificaron elementos que permitan dar cuenta del seguimiento de la implementación del Fondo en el municipio. En adición, el Fondo no documenta una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) municipal que incorpore indicadores de desempeño para sus distintos niveles de objetivos (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), por lo tanto, no se cuenta con evidencia para constatar e informar del posible avance en cada uno de ellos.

Justificación:

Según lo establece el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta ley es el instrumento jurídico que establece las bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

En este tenor, las obligaciones establecidas en el Título Quinto, Fracciones V y VI del artículo 70 de la misma ley, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, establecen como obligación de transparencia dos formatos relacionados con los indicadores: «V) Los indicadores relacionado con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer»; y «VI) Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados».

Por lo tanto, se considera pertinente la documentación de formatos que contengan dicha información, mediante la cual sea factible conocer el nombre de los indicadores, dimensiones a medir, definición, métodos de cálculo, unidades de medida y frecuencia de medición, así como la definición de metas y avances por trimestre.

4. ¿El fondo hace un control de los riesgos asociados a su operación?

No. La implementación del Fondo en el municipio no documenta el análisis de los riesgos asociados a su operación ni establece una estrategia para mitigarlos o evitarlos.

Justificación:

No se encontró evidencia en la documentación proporcionada sobre la existencia de planes de acción ante hechos súbitos. A saber, el riesgo está presente en todas las acciones y/o políticas de gobierno, y se manifiesta mediante eventos adversos que provocan pérdidas directas o indirectas, insuficiencias y anomalías en los procesos, deficiencias en la administración de personas, entre otras consecuencias inesperadas.

En este sentido, se denota la pertinencia de desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociado a la operación del Fondo en el municipio, el cual tendrá como objetivo gestionar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos sus distintos procesos, mediante la identificación, evaluación, análisis, respuesta, control, supervisión y comunicación adecuada de los posibles eventos, con la finalidad de asegurar de forma razonable que se lograrán las metas planteadas en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Dicho control deberá ser utilizado para identificar los riesgos tanto externos como internos a los que está expuesta la ejecución del Fondo durante el desarrollo de sus actividades. Los factores externos deberán ser analizados a partir del conocimiento de la situación del entorno, tanto de carácter social, económico, cultural, de orden público, político, legal o tecnológico. Por otro lado, los factores internos serán analizados a partir del entendimiento actual del Fondo, es decir, el entendimiento de los planes y estrategias, sistemas de información, estructura operativa, documentación normativa y de procedimientos, recursos financieros, entre lo más relevante.

Posterior a la identificación de los riesgos y sus implicaciones, será importante centrarse en los riesgos más significativos, aquellos relacionados con el desarrollo de los procesos y los objetivos del Fondo, así como determinar hasta qué punto pueden ser aceptados dichos riesgos. Lo señalado, proveerá mayor seguridad de que los resultados esperados puedan ser obtenidos.

5. ¿El fondo cuenta con indicadores de capacidad y calidad de su gestión y de avance en el tiempo del logro de sus resultados?

Posterior al análisis de la información proporcionada, no se identificó la existencia de indicadores de desempeño, mediante los cuales se pueda realizar un monitoreo del logro de los objetivos obtenidos por la implementación del Fondo en el municipio.

Justificación:

El artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece las bases para la evaluación del uso de los recursos federales, de manera particular, el párrafo cuarto del artículo referido señala lo siguiente: «La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales [...]».

En este sentido, uno de los elementos más importantes en la implementación de políticas públicas, es la generación de información relevante y oportuna para la toma de decisiones, así como para su monitoreo. Los indicadores, sin duda constituyen una de las herramientas indispensables para el logro de estas acciones, sin embargo, su correcta construcción y aplicación representan algunos de los principales retos para la administración pública.

Los indicadores son el principal insumo para los sistemas de monitoreo y evaluación, ya que expresan medidas relacionadas con el actuar de los programas y permite la definición de objetivos expresados en metas. El manual para el diseño y la construcción de indicadores (2013) del Consejo Nacional de Evaluación a la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señala que los indicadores son herramientas cuantitativas o cualitativas que permiten mostrar indicios o señales de una situación, actividad o resultado.

Según lo establece la MML⁴, los indicadores deben ser incluidos en una MIR que permita medir diferentes aspectos de los objetivos a los que están asociados, es decir, a nivel de Fin, Propósito, Componente y Actividades. Al igual que en una cadena de producción, los objetivos deben de estar encadenados e incrementar su complejidad. Esto implica que los objetivos superiores sean más complejos que los inferiores y para poder realizar aquéllos se tendrían que cumplir estos últimos.

En adición, los indicadores deben permitir medir diferentes dimensiones del desempeño para un mismo objetivo, es decir, identificar la perspectiva con la que se valora cada objetivo. Para ello, se consideran cuatro dimensiones generales para los indicadores: eficacia,

⁴Según lo define la CEPAL: «La Metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas», en *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL, 2015.

eficiencia, calidad y economía. En este sentido, la tabla 2 muestra una serie de ejemplos sobre la estructura que los indicadores del Fondo en el municipio podrían adoptar.

Tabla 2. Ejemplificación de indicadores para el seguimiento y monitoreo del Fondo

Dimensión del indicador	Ejemplo indicador	Observación
Eficacia Miden el grado de cumplimiento del objetivo establecido	Objetivo Propósito. La población de zonas vulnerables del municipio dispone de servicios de drenaje y alcantarillado.	El objetivo se refiere a un problema de acceso a servicios de drenaje y alcantarillado, por lo cual el indicador es apropiado para medir el grado de cumplimiento del objetivo, porque se refiere a la proporción de la población que dispone del servicio.
	Indicador Porcentaje de la población en zonas vulnerables del municipio que disponen del servicio de drenaje y alcantarillado.	
Eficiencia Miden la relación entre el logro del fondo y los recursos utilizados para su cumplimiento	Objetivo Actividad. Obras de bacheo ejecutadas en tiempo y forma.	El objetivo se refiere a la ejecución en tiempo y forma de las obras de bacheo, por lo cual el indicador es apropiado para cuantificar los recursos utilizados para cumplir el objetivo, dado que tiene que ver con el tiempo invertido por el Fondo para la ejecución de una obra de bacheo.
	Indicador Días promedio para la ejecución de una obra de bacheo.	
Economía Miden la capacidad del fondo para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros	Objetivo Actividad. Seguimiento del recurso aprobado en el PEF para el Fondo en el municipio.	El objetivo se refiere al seguimiento que realiza el Fondo al recurso asignado en el PEF, por lo cual el indicador es apropiado para medir la capacidad del Fondo para administrar y ejecutar los recursos financieros, ya que trata del porcentaje de recurso efectivamente ejecutado respecto a lo asignado.
	Indicador Porcentaje de recursos aprobados para el Fondo en el PEF efectivamente ejecutados en el municipio	
Calidad Miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o que deben tener los bienes y servicios que se producen.	Objetivo Componente. Obras de bacheo en zonas vulnerables del municipio ejecutadas.	El objetivo se refiere a las obras de bacheo ejecutadas por el Fondo, por lo cual el indicador es apropiado para medir los atributos de los servicios entregados por el Fondo, ya que cuantifica la proporción de la población que califica como satisfactoria la calidad de las obras de bacheo.
	Indicador (Percepción) Porcentaje de la población en zonas vulnerables del municipio que clasifican las obras de bacheo con satisfacción alta y muy alta.	

Fuente: adaptado de Coneval, (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México.*

6. ¿El fondo cuenta con mecanismos para dar a conocer sus resultados?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 6° párrafo primero que: «[...] El derecho a la información será garantizado por el Estado». Tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son los instrumentos jurídicos que orientan la acción para promover y garantizar el referido artículo.

Ambas leyes sientan las bases para incorporar en el quehacer gubernamental en México el ejercicio relacionado con la publicidad de la información gubernamental y para garantizar el derecho de acceso a la información. A saber, incorporan conceptos como gobierno abierto, buscan un mayor involucramiento de la sociedad y un efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, así como mecanismos adecuados para la rendición de cuentas.

En adición, el párrafo décimo segundo del Capítulo VII «Del control, transparencia y rendición de cuentas» de los Lineamientos, establece que: «Las entidades federativas y demás instancias ejecutoras deberán publicar, en su página de internet y en otros medios accesibles al ciudadano, la información relativa a la descripción de las obras, montos, metas, proveedores, y avances físicos y financieros, así como las demás obligaciones que derivan del cumplimiento de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública».

No obstante, posterior al análisis de la información, no se identificaron instrumentos de valoración y difusión de los resultados del Fondo, mediante estrategias en medios digitales y/o tradicionales (impresos, televisivos, etc.). Por lo tanto, se considera pertinente el fortalecimiento de los mecanismos de difusión de los resultados del Fondo, con la finalidad de tener una mayor incidencia en la población, y en consecuencia, lograr socializar el quehacer actual y logros obtenidos por el Fondo en el municipio⁵.

⁵ Tal es la importancia de la difusión de los resultados que algunos autores afirman que los activos inmateriales tales como el conocimiento y su difusión se han vuelto estratégicos para las organizaciones. Algunas corrientes de la literatura tales como «las economías basadas en el conocimiento» señala la importancia de la difusión y el uso de la información y el conocimiento en el éxito tanto de las organizaciones como de las economías nacionales. De igual forma, denotan que las determinantes del éxito de una organización depende cada vez más de su efectividad en recolectar y utilizar el conocimiento y la información. En OCDE (1996), *The knowledge-based economy*.

7. ¿Los responsables del fondo identifican las variables y actores implicados en el logro de los resultados comprometidos?

Posterior al análisis de la información proporcionada por los responsables del Fondo, no se logró identificar algún tipo de documentación que señale el número de actores involucrados, sus respectivas actividades y las variables implicadas en su ejecución.

En este tenor, se infiere que el conocimiento y coordinación del número de actores involucrados en el Fondo, sus funciones y tareas, así como el análisis de las distintas variables implicadas en la intervención, son resultado del conocimiento empírico. En este sentido, se identifica una amplia área de oportunidad en la documentación de las variables, actores y procesos involucrados en la operación del Fondo en el municipio.

Cabe mencionar que, el párrafo primero del artículo 33 del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango señala lo siguiente: «La Dirección Municipal de Obras Públicas es la dependencia responsable de la realización de la obra pública en base a la normatividad [...]». En adición, la fracción IV del citado artículo, establece como obligación y atribución de la Dirección Municipal de Obras Públicas, entre algunas otras, la siguiente: «Supervisar la obra pública que va a ser ejecutada dentro del municipio, de acuerdo con las modalidades por contrato y/o administración directa, en apego a los proyectos y de conformidad con la normatividad aplicable, hasta la terminación, entrega de conformidad y puesta en operación de la misma».

Análisis FODA

Fortalezas

- Cuenta con documentación normativa y operativa, en donde se señalan los procesos de ejecución, los actores involucrados y las condiciones para su implementación.

Oportunidades

- Incremento en el desarrollo económico y social en el municipio, derivado del mejoramiento de la movilidad urbana (construcción, rehabilitación y mantenimiento de calles y avenidas).
- Aprovechamiento de la ventaja comparativa del municipio para identificar necesidades prioritarias.
- Fortalecimiento del desarrollo de las comunidades y/o localidades vulnerables del municipio mediante la inversión en infraestructura urbana y social.
- Capacidad de desarrollar criterios de priorización y focalización de las acciones.
- Coordinación con otros niveles de gobierno para implementar estrategias con mayor impacto.

Debilidades

- Carencia de un análisis y control de riesgos asociados a la operación del Fondo.
- Falta de un diagnóstico de necesidades de obra urbana y social para la ejecución de las acciones del Fondo.
- Ausencia de procedimientos y/o metodologías para focalizar y priorizar las obras.
- Carencia de indicadores de desempeño mediante una Matriz de Indicadores para Resultados, para determinar el avance en la gestión que a la administración municipal le interese monitorear: calidad de obras y servicios públicos, satisfacción de la comunidad hacia obras de infraestructura.
- Insuficiencia de mecanismos y de estrategias para la difusión de los avances y logros obtenidos por el Fondo.
- Carencia de mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los funcionarios municipales.

Amenazas

- Modificaciones al presupuesto derivados de cambios en la administración federal.
- Divergencias entre las prioridades estatales y municipales pueden afectar el logro de los resultados.

Propuesta de recomendaciones y observaciones

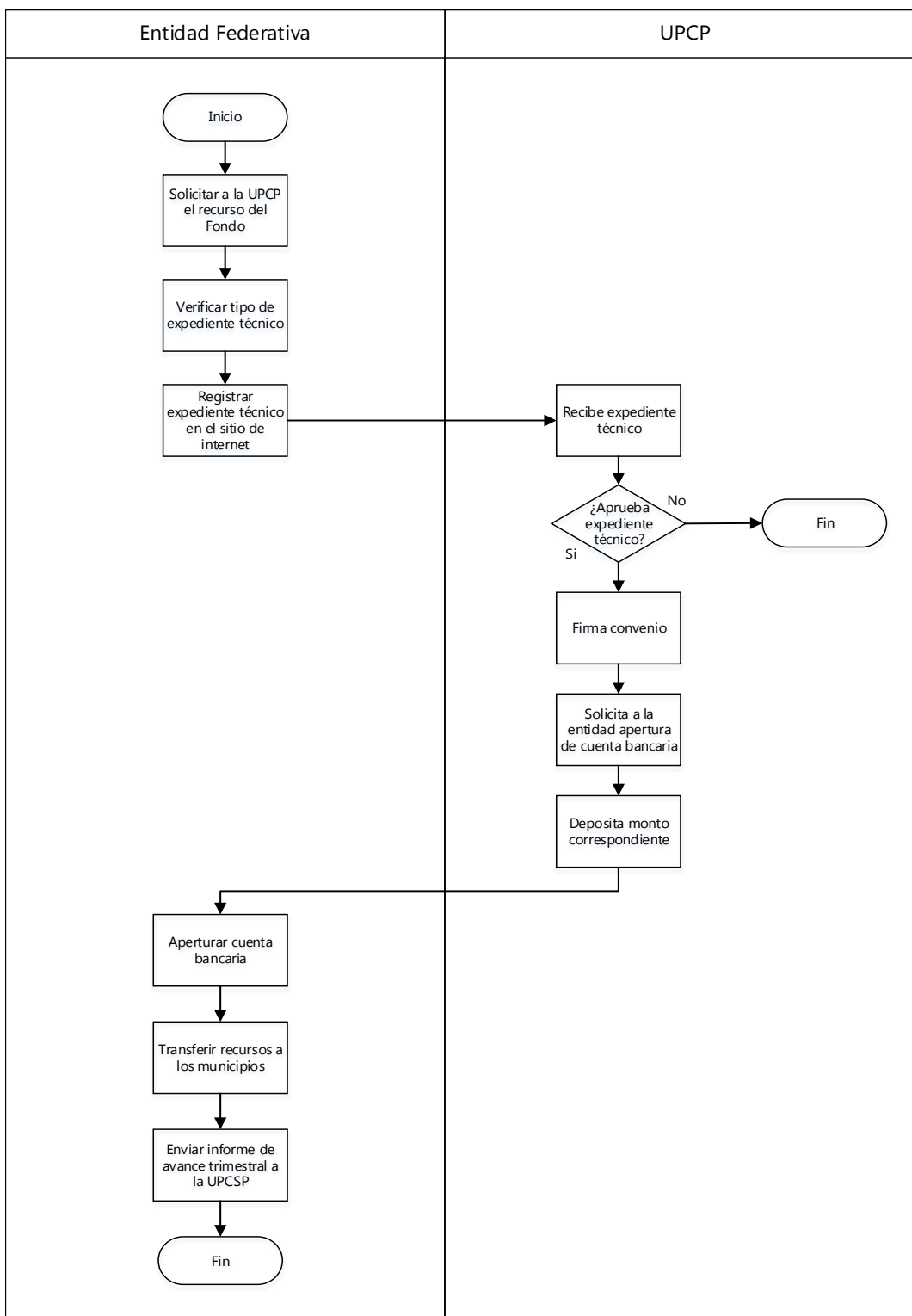
Con la finalidad de coadyuvar con la gestión del Fondo, el equipo evaluador arguye una serie de recomendaciones emanadas del proceso de evaluación:

- 1) Desarrollar mecanismos de diagnóstico de necesidades y priorización de infraestructura urbana y social.
- 2) Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación del Fondo.
- 3) Identificar y documentar los principales procesos de gestión relacionados a la ejecución del Fondo.
- 4) Robustecer los mecanismos de comunicación.
- 5) Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo.
- 6) Construir indicadores de desempeño e integrar una MIR municipal del Fondo con base en la MML.

Anexos

Anexo 1. Principales procesos de gestión del fondo

Diagrama de Flujo del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal



Anexo 2. Cadena de Resultados del fondo

Insumos	Actividades	Productos	Calidad del servicio entregado	Resultados de corto plazo	Resultados intermedios	Impacto
Recurso presupuestario	Selección y priorización de obras			Reducción de tiempos de traslado	Disminución de la tasa de accidentes y congestión vial	
Recurso humano			Verificación y cumplimiento de estándares de calidad	Mejoramiento de la imagen urbana	Incremento de la productividad económica municipal	Incremento de la competitividad económica municipal
Maquinaria	Padrón de obras sistematizado	Obras de infraestructura urbana y social		Incremento del patrimonio vial		
Instrumentos de recolección de información	Elaboración de fichas técnicas		Grado de satisfacción por parte de la ciudadanía	Ampliación de la red de alumbrado público	Disminución de la incidencia delictiva	
	Ejecución de obras				Disminución del gasto público en salud	
				Incremento de la actividad física		

Fuente: adaptado de Rubio, G (2012). Building Results Frameworks for Safety Nets Projects. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C.

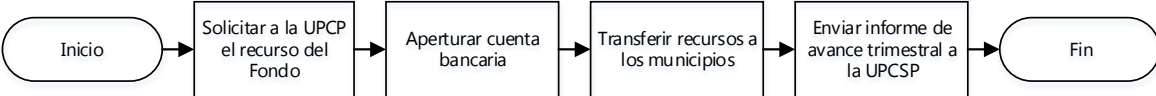
Elementos de la cadena de resultados:

- Insumos: recursos financieros, humanos y de algún otro tipo, movilizados para realizar las actividades.
- Actividades: acciones emprendidas o trabajo realizado para transformar los insumos en productos específicos.
- Productos: productos finales resultantes de las actividades.
- Calidad del servicio entregado: relevancia y calidad de los bienes y servicios producidos.
- Resultados de corto plazo: cambios resultantes del uso de los productos en la población objetivo.
- Resultados intermedios: cambios futuros resultantes del uso prolongado o sostenido de los productos.
- Impactos: metas de largo plazo o efecto superior.

Anexo 3. Propuesta de recomendaciones y observaciones

No.	Recomendaciones y observaciones	Acciones propuestas	Resultados esperados
1	Identificar y priorizar necesidades en materia de infraestructura urbana y social	Desarrollar y documentar mecanismos de diagnóstico de necesidades y priorización de infraestructura urbana y social	Identificar y determinar los proyectos prioritarios con base en los recursos disponibles. Permite generar elementos de planeación en el mediano y largo plazo
2	Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación del Fondo	Elaboración de documentación normativa que contemple planes contingentes ante hechos súbitos que puedan contravenir los objetivos del Fondo	Una respuesta más efectiva ante eventos no previstos por el Fondo
3	Identificar y documentar los principales procesos de gestión relacionados a la ejecución del Fondo	Elaborar instrumentos que identifiquen los principales procesos de gestión, tales como: diagrama de flujos, cadena de resultados, manual de procedimientos, etc.	Una gestión más eficaz y eficiente del Fondo, mediante la identificación de los principales procesos, tareas y responsables implicados en su ejecución.
4	Robustecer los mecanismos de comunicación	Informar a través de los medios de difusión (digitales y/o tradicionales) el avance y logros durante la gestión del Fondo (planeación, seguimiento, modificación y conclusión de proyectos)	Fortalecer los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.
5	Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo	Capacitación a los funcionarios municipales en temas relacionados con la gestión del Fondo (medición de la pobreza, construcción de indicadores, etc.)	Acumular aprendizajes y fortalecer competencias para elevar la calidad de los servicios.
6	Construir indicadores de desempeño e integrar una MIR municipal del Fondo con base en la MML	Construcción y seguimiento de indicadores de desempeño mediante una MIR local del Fondo	Tener un proceso de planeación, seguimiento y monitoreo y de retroalimentación más efectivo, lo que repercutirá en el logro de los objetivos del Fondo en el municipio

Anexo 4. Cédula de Evaluación Específica de Desempeño con énfasis en la Calidad de la Gestión

Descripción de la intervención	El Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal busca contribuir en impulsar el desarrollo local mediante obras de infraestructura, principalmente, pavimentaciones de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social. El recurso aprobado en el anexo 20.2 del PEF 2017 para el municipio de Durango derivado de este Fondo fue de \$35,521,312.00 pesos, de los cuales, se ejecutó la cantidad de \$34,941,762.00 mediante 28 proyectos de Urbanización municipal, Infraestructura educativa y Obras diversas.
1. Principales procesos de la intervención	
 <pre> graph LR Inicio([Inicio]) --> Solicitar[Solicitar a la UPCP el recurso del Fondo] Solicitar --> Aperturar[Aperturar cuenta bancaria] Aperturar --> Transferir[Transferir recursos a los municipios] Transferir --> Enviar[Enviar informe de avance trimestral a la UPCSP] Enviar --> Fin([Fin]) </pre>	
2. Calidad de la gestión de la intervención	
2.1. Diseño del fondo	2.2. Mecanismos de seguimiento
La implementación del Fondo en el municipio no parte de un proceso de planeación estratégica. Dicha aseerción surge de la carencia de documentación que evidencie un esquema de complementariedad de los objetivos del Fondo con la planeación institucional, metas subnacionales, sectoriales y nacionales.	No se encontraron elementos que permitan dar cuenta del seguimiento de la implementación del Fondo en el municipio. En adición, el Fondo no documenta una MIR municipal que incorpore indicadores de desempeño para sus distintos niveles de objetivos, por lo tanto, no se cuenta con evidencia para constatar e informar del posible avance en cada uno de ellos.
2.3. Riesgos en la operación	2.4. Indicadores de capacidad y calidad y de avance en el tiempo
El Fondo no contempla un control de riesgos asociados a su operación, mediante el cual sea capaz de poner en marcha planes contingentes ante hechos súbitos.	No se identificaron indicadores de desempeño, mediante los cuales se pueda realizar un monitoreo del logro de los objetivos obtenidos por la implementación del Fondo en el municipio.
2.5. Resultados	
2.5.1. Indicadores estratégicos	2.5.2. Principales resultados
No se identificaron elementos	No se identificaron elementos
No se identificaron elementos	No se identificaron elementos

2.6. Responsables de la operación	
De acuerdo con el análisis de la información proporcionada, no se identificó evidencia documental que describa las responsabilidades de los actores involucrados, sus respectivas actividades y las variables relacionadas con la ejecución del Fondo. De esta manera, se concluye que la coordinación entre los actores involucrados, sus funciones y tareas son resultado del conocimiento empírico. Queda de manifiesto la necesidad de documentar y estandarizar los procesos y actividades que involucran la gestión del Fondo.	
Análisis FODA	
Fortalezas	Oportunidades
1) Cuenta con documentación normativa y operativa, en donde se señalan los procesos de ejecución, los actores involucrados y las condiciones para su implementación.	1) Incremento en el desarrollo económico y social en el municipio, derivado del mejoramiento de la movilidad urbana (construcción, rehabilitación y mantenimiento de calles y avenidas). 2) Aprovechamiento de la ventaja comparativa del municipio para identificar necesidades prioritarias. 3) Fortalecimiento del desarrollo de las comunidades y/o localidades vulnerables del municipio mediante la inversión en infraestructura urbana y social. 4) Capacidad de desarrollar criterios de priorización y focalización de las acciones. 5) Coordinación con otros niveles de gobierno para implementar estrategias con mayor impacto.
Debilidades	Amenazas
1) Carencia de un análisis y control de riesgos asociados a la operación del Fondo. 2) Falta de un diagnóstico de necesidades de obra urbana y social para la ejecución de las acciones del Fondo. 3) Ausencia de procedimientos y/o metodologías para focalizar y priorizar las obras. 4) Carencia de indicadores de desempeño mediante una MIR, para determinar el avance en la gestión que a la administración municipal le interese monitorear: calidad de obras y servicios públicos, satisfacción de la comunidad hacia obras de infraestructura. 5) Insuficiencia de mecanismos y de estrategias para la difusión de los avances y logros obtenidos por el Fondo. 6) Carencia de mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los funcionarios.	1) Modificaciones al presupuesto derivados del cambio de administración federal. 2) Divergencias entre las prioridades estatales y municipales pueden afectar el logro de los resultados.
Propuesta de recomendaciones y observaciones	
Con la finalidad de coadyuvar con la gestión del Fondo, el equipo evaluador arguye una serie de recomendaciones emanadas del proceso de evaluación: 1) Desarrollar mecanismos de diagnóstico de necesidades y priorización de infraestructura urbana y social. 2) Desarrollar e implementar un sistema de control de riesgos asociados a la operación del Fondo. 3) Identificar y documentar los principales procesos de gestión relacionados a la ejecución del Fondo. 4) Robustecer los mecanismos de comunicación. 5) Fortalecer las capacidades institucionales de los funcionarios que intervienen en la gestión del Fondo. 6) Construir indicadores de desempeño e integrar una MIR municipal del Fondo con base en la MML	

Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). *Manual para el diseño y construcción de indicadores*. México: CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL PARA EL DISEÑO Y CONTRUCCION DE INDICADORES.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (2017). *Lineamientos de Operación del Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, para el ejercicio fiscal 2017*. México, 31 de enero de 2017.
- Dutraive V. (2008). *Économie fondée sur la connaissance et théories récentes de la firme : une lecture veblenienne*. Revue d' économie industrielle. Disponible en: <https://journals.openedition.org/rei/3938>
- ILPES-CEPAL, (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Disponible en: https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf
- Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Disponible en: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- OCDE, (1996). The Knowledge-based economy. Disponible en: <http://www.oecd.org/science/inno/1913021.pdf>
- Rubio, G (2012). *Building Results Frameworks for Safety Nets Projects*. The World Bank. EE.UU. Washington, D.C. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/1218.pdf>

