

Evaluación Estratégica
Fondo de Aportaciones para la
Infraestructura Social – Municipal (FISM)
Municipio de Tepehuanes, Durango
Ejercicio Fiscal Concluido 2017

Octubre 2018

RESUMEN EJECUTIVO

Bajo la premisa de que, así como el Gobierno Federal está realizando grandes esfuerzos para lograr que todas sus actividades estén alineadas con los objetivos nacionales y alcanzar mejores resultados en la aplicación de los recursos públicos, el Gobierno Municipal de Tepehuanes, Durango, busca avanzar en el desarrollo de su administración e incrementar el bienestar social de su población a través de la implementación de mecanismos que coadyuven a eficientar el ejercicio de los recursos públicos.

Es por ello, que se lleva a cabo la presente evaluación estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su Componente Municipal FISM para el ejercicio fiscal 2017, estableciendo como objetivo general *evaluar el desempeño de las aportaciones del FISM en el Municipio de Tepehuanes para el ejercicio fiscal concluido con el fin de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas*; así mismo, para el logro de éste se instituyeron seis objetivos específicos:

1. *Valorar la contribución y el destino de las aportaciones mediante el análisis de las normas, información institucional, indicadores de la MIR del FISM e información programática y presupuestal, identificando el impacto de la inversión del FAIS-FISM en el abatimiento de las cinco carencias sociales básicas que mide SEDESOL (rezago educativo, acceso a la salud, seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación).*
2. *Valorar los principales procesos en la gestión y operación de las aportaciones en el Municipio, con el objetivo de identificar los problemas o limitantes que obstaculizan la gestión del Fondo, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión de éste en el Municipio de Tepehuanes, Durango.*
3. *Valorar el grado de sistematización de la información referente al ejercicio y resultados de la implementación de las aportaciones en el Municipio, así como los mecanismos de rendición de cuentas.*
4. *Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo en el Municipio de Tepehuanes, Durango, con base al cambio cuantitativo y cualitativo en las condiciones de vida de la población que registra carencias sociales que inciden en los indicadores de desempeño y en los indicadores de gestión establecidos por la MIR y su contribución al cumplimiento de las metas y logros estatales y nacionales.*
5. *Establecer un modelo cuantitativo que permita simular o predecir el impacto*

de la inversión FAIS-FISM en la reducción de la pobreza en el Municipio de Tepehuanes, Durango, tomando como referencia la línea base identificada.

6. *Identificar el modelo de crecimiento y desarrollo imperante en el Municipio de Tepehuanes, para con base a él, establecer un modelo predictivo o de simulación que permita determinar el posible incremento o reducción de las brechas de desigualdad en materia de carencias sociales, con base a la programación y realización de obra y servicios efectuados a través del FAIS-FISM y los programas complementarios al mismo. Modelo sustentado en las técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social con base al valor del coeficiente de Gini.*

Para llevar a cabo esta evaluación estratégica, el equipo evaluador propuso como hipótesis conceptual que *la gestión del FISM contribuye al beneficio de la población en pobreza extrema en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social mediante la realización de obras y acciones de infraestructura social que reducen de manera efectiva la situación de pobreza en la población*, es así que, para explicar y comprobar la misma, se procedió a realizar el contraste de ésta con las obras y acciones realizadas a través del Fondo en el Municipio de Tepehuanes, Durango, durante el ejercicio fiscal 2017, estableciendo para ello seis hipótesis operativas:

1. *El Municipio de Tepehuanes cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.*
2. *El Municipio de Tepehuanes cuenta con una planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves que permiten la focalización y seguimiento de los recursos radicados en el Municipio.*
3. *El Municipio de Tepehuanes prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.*
4. *El Municipio especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo del Municipio.*
5. *Los indicadores de FISM se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permiten medir los resultados y las metas en el contexto municipal.*
6. *Los indicadores de resultados y de gestión establecidos en la MIR municipal cumplen con la lógica horizontal y vertical, además de satisfacer los criterios establecidos en el análisis CREMA.*

Para proceder a la comprobación de la hipótesis conceptual de la presente evaluación estratégica del FISM del Municipio de Tepehuanes, se llevó a cabo un trabajo y análisis de gabinete basado en el acopio de información requerida a los gestores y operadores del Fondo, así como en entrevistas de profundidad realizadas

a los mismos, procesos de los cuales se obtuvieron los siguientes resultados:

Hipótesis operativa 1: El Municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.

A pesar de haber realizado una consulta ciudadana, de llevar a cabo visitas a las localidades y comunidades para conocer las carencias y necesidades de la población y de contar con un Comité de Planeación Municipal (COPLADEMUN), no se ha aprovechado esta proximidad con la población para generar un diagnóstico de necesidades de infraestructura social que sea el soporte sobre el cual se base la planeación y programación de obras con recursos radicados del FISM en el Municipio de Tepehuanes, estableciendo como su mecanismo de identificación de necesidades y carencias sociales el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social publicados por el CONEVAL y la SEDESOL.

El no disponer de un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social del Municipio, propicia que no exista una planeación estratégica y una adecuada programación para la realización de obras de infraestructura social que impacten en la reducción de las carencias y necesidades que presenta la población en pobreza extrema, marginación y rezago social.

Hipótesis operativa 2: El Municipio de Tepehuanes cuenta con una planeación con los pasos indispensables de la trayectoria de implementación, con predicción de hitos de riesgo e indicadores de avances claves que permiten la focalización y seguimiento de los recursos radicados en el Municipio.

Las áreas que participan en la planeación y programación de obras del FISM no cuentan con un Programa Anual de Obra Pública para el 2017 ni con un Manual de Procesos y Procedimientos donde se identifiquen los procesos claves e indispensables para la implementación del Fondo y se describan las principales funciones a realizar por cada área y el personal involucrado en la operación del mismo, siendo éstas actividades realizadas inercial y empíricamente, tomando tan solo como referencia los lineamientos generales de operación del FAIS. Sin embargo, a pesar de la situación anteriormente referida, si tienen identificadas las responsabilidades de cada una de las áreas que intervienen en la operación del Fondo.

Al no disponer de un Manual de Procesos y Procedimientos a nivel municipal donde se identifiquen los pasos indispensables de la trayectoria de implementación del Fondo, tampoco se cuenta con un plan de riesgos donde se establezcan los posibles conflictos, problemas o riesgos que se pudieran presentar en el proceso de gestión y operación del Fondo en caso de incumplir alguna de las áreas involucradas con sus

actividades y/o funciones. No obstante a ello, los responsables del Fondo tienen identificados empíricamente algunos riesgos que puedan comprometer los resultados del Fondo (se mencionan en la respuesta de la pregunta 10 de este documento).

En cuanto a la predicción de indicadores de avances claves que permiten la focalización y seguimiento de los recursos radicados en el Municipio a través del FISM, no se presenta la integración de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) a nivel municipal, a través de la cual se puedan conocer los principales avances y resultados de la implementación del Fondo en el Municipio, en lo que respecta a la reducción de los índices de marginación, pobreza y rezago social, contando únicamente con los resultados que publica en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social la SEDESOL, por lo que no existe evidencia alguna de que los recursos radicados en el Municipio de Tepehuanes a través del Fondo impacten significativamente en la reducción de las necesidades, carencias y rezago social de la población de Tepehuanes.

Por lo anterior, se establece que el Municipio de Tepehuanes desarrolla la implementación del FISM en base a la experiencia que va adquiriendo el equipo técnico en la práctica y al cumplimiento de las reglas de operación federales, es así que la implementación y operación del Fondo forman parte de una rutina empírica administrativa de carácter inercial y no basada en un proceso de planeación estratégica y ejercicio de un presupuesto basado en resultados (PbR).

Hipótesis operativa 3: El Municipio de Tepehuanes prioriza los proyectos de infraestructura en función de sus necesidades.

El Municipio de Tepehuanes hace una priorización de los proyectos de infraestructura social con recursos del FISM en base a los criterios establecidos en los lineamientos generales de operación del FAIS, a las Zonas de Atención Prioritaria determinadas por la SEDESOL y a las necesidades expresadas por la población en consultas directas, sin embargo, al carecer de un diagnóstico de necesidades del Municipio, entendidas éstas como la reducción de carencias sociales, no realizan la priorización de su cartera de proyectos de infraestructura social en función de las necesidades de su población.

Cabe resaltar que al no disponer de una MIR a nivel municipal que oriente la gestión del Fondo, ni de metas a alcanzar e indicadores de gestión y desempeño que permitan evaluar los resultados de implementación, no es posible conocer si realmente los recursos del FISM radicados en el Municipio están teniendo el impacto esperado y perseguido por el Fondo.

Dado lo anterior, se concluye que el Municipio, aunque prioriza la realización de obras en función de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, al no contar con un diagnóstico de necesidades del Municipio ni con una MIR municipal, no logra obtener el impacto ni los resultados esperados que a nivel federal persigue el Fin del Fondo en cuanto a reducir la pobreza extrema en la población que reside en zonas o localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Hipótesis operativa 4: El Municipio especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo del Municipio.

El Municipio no cuenta con un Manual de Procesos y Procedimientos u otro instrumento donde se documenten y especifiquen las responsabilidades de cada área y del personal involucrado en la gestión y operación del FISM. Los procesos para la implementación del Fondo se realizan de manera empírica e inercial, de acuerdo a la experiencia del personal involucrado y siguiendo los lineamientos generales de operación del FAIS.

El no disponer de un Manual de Procesos y Procedimientos o de un documento donde se describan dichas responsabilidades para la operación del Fondo en el Municipio, impide que se puedan conocer y prevenir los conflictos que puedan desviar los objetivos y comprometer los resultados del FISM; marcar y deslindar responsabilidades en caso de suscitarse algún problema, así como aumentar la productividad individual y organizacional de las áreas y personal involucrado en la operación del Fondo.

Hipótesis operativa 5: Los indicadores de FISM se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permiten medir los resultados y las metas en el contexto municipal.

Como se mencionó en la Hipótesis operativa 2, el Municipio de Teprehuanes no cuenta con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Fondo a nivel municipal en la que se identifiquen los objetivos y metas del FISM y se incorporen los indicadores de resultados y gestión que midan el avance de los mismos.

Al no contar con indicadores que permitan medir los objetivos y resultados esperados, las áreas técnicas involucradas en la implementación y operación del Fondo desconocen los avances y el impacto obtenidos en el Municipio con la aplicación de los recursos provenientes del FISM, en cuanto a la disminución de carencias y rezago social, disponiendo únicamente de la información que CONEVAL y SEDESOL proporcionan en el contexto nacional a través del Informe Anual sobre la Situación de la Pobreza y Rezago Social.

Hipótesis operativa 6: Los indicadores de resultados y de gestión establecidos en la MIR municipal cumplen con la lógica horizontal y vertical, además de satisfacer los criterios establecidos en el análisis CREMA.

No procede llevar a cabo la comprobación de esta hipótesis operativa, ya que el Municipio de Tepehuanes no dispone de una MIR en la que se identifiquen los indicadores de resultados y de gestión del FISM a nivel municipal y en la que se pueda valorar la lógica horizontal y vertical, así como aplicar el análisis CREMA a los indicadores.

Por las observaciones y hallazgos anteriormente descritos en las hipótesis operativas, se puede concluir que, aunque la implementación del FISM en el Municipio de Tepehuanes beneficia socialmente a la población que se encuentra en pobreza extrema que reside en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, esto al tomar en cuenta el Municipio los criterios para la focalización de la obras establecidos en los lineamientos generales de operación del FAIS y la determinación de las ZAP a nivel federal, no están impactando la implementación de los recursos del Fondo como se espera en lo referente a la disminución de la población que presenta pobreza extrema y rezago social, ya que el Municipio de Tepehuanes sigue llevando a cabo una planeación y programación de su presupuesto de manera inercial y no en base a resultados.

En lo general, y en congruencia con las hipótesis operativas anteriormente contrastadas, se sugieren, para lograr una mejor operación del Fondo y conocer los avances y resultados del mismo a nivel municipal, las siguientes recomendaciones para cada sección que integra la presente evaluación:

Sección 1. Ejercicio de la operación del Fondo (FISM)

- Capacitar a los responsables de operar el FISM en la integración y realización de un diagnóstico de necesidades que se apegue a la realidad actual de las condiciones imperantes en el Municipio en cuanto a las carencias y necesidades de obras de infraestructura social, así como en la conformación de un documento llamado Programa Presupuestario (Pp) que contenga toda la información referente a la gestión, planeación, programación, administración, operación y ejecución del Fondo a nivel municipal para encaminar el proceso presupuestario hacia un Sistema Municipal de Evaluación del Desempeño (SED) que permita monitorear y dar seguimiento al Pp del Fondo.
- Diseñar e instrumentar un mecanismo de verificación que establezca la congruencia de la priorización de las obras en relación al impacto en la reducción

de las carencias sociales que inciden en los grados o índices de pobreza, preguntas de 1 a 8.

Sección 2. *Gestión del Fondo*

- Diseñar e integrar un Manual de Procesos y Procedimientos que contenga la descripción tanto de los procesos claves para la implementación del Fondo como de las responsabilidades de cada área y personal involucrado para la operación del mismo.
- Capacitar al personal administrativo en lo referente a la construcción e integración tanto de la MIR, para que se puedan conocer los resultados y avances en los objetivos y metas que persigue la implementación del Fondo, como de las Fichas de Indicadores del Desempeño (FID) para dar seguimiento a los resultados de operación del Fondo a partir del ejercicio fiscal 2017, preguntas de 9 a 12.

Sección 3: *Rendición de cuentas y participación ciudadana*

- Establecer dentro de la página de transparencia del Municipio, un apartado donde se integre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para difundir de manera institucional y públicamente los avances y el impacto alcanzados en el Municipio, con la implementación de los recursos del FISM, de acuerdo a los resultados obtenidos a través de la MIR.
- Diseñar un instrumento que pueda medir el grado de satisfacción así como la percepción de la población beneficiada con las obras realizadas a través del FISM para conocer el impacto social de las mismas entre la ciudadanía, preguntas de la 13 a 17.

Sección 4: *Focalización*

- Crear un Plan Estratégico para la implementación y operación del FISM en el Municipio de Tepehuanes donde se establezcan los objetivos y metas (tomadas de la MIR a nivel municipal) a alcanzar del Fondo, la cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo, atendida y postergada, la cobertura de atención a mediano y largo plazo, así como la localización geográfica de las áreas a atender, preguntas 18 a 19.
 - Generar un plan de trabajo para implementar las recomendaciones sugeridas en la presente evaluación con respecto al ejercicio fiscal 2017.