

Resumen Ejecutivo

Evaluación Estratégica de Desempeño

Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social – Componente

Estatal (FAIS-FISE)

Estado de Durango

Ejercicio Fiscal Concluido 2017

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Componente Estatal FISE efectuada para el ejercicio fiscal concluido 2017, estableció como objetivo general *evaluar el desempeño de las aportaciones del FAIS-FISE en la entidad federativa para el ejercicio fiscal concluido con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.*

Para cumplir el objetivo antes señalado se constituyeron cinco objetivos específicos:

- 1) *Valorar la contribución y el destino de las aportaciones en la realización de obras y acciones que atiendan prioritariamente las carencias sociales de la medición multidimensional de la pobreza, identificando la inversión del FAIS-FISE al 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 la entidad federativa, principalmente aquellos relacionados con la supervisión y verificación de las obras, 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 este en la entidad federativa.*
- 3) *Valorar la orientación a resultados, y el desempeño del fondo en el estado de 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 estatal y su contribución al cumplimiento de las metas y logros nacionales.*
- 4) *Establecer un modelo cuantitativo que permita simular o predecir el impacto de la inversión FAIS-FISE en la reducción de la pobreza en el estado de Durango, tomando como referencia la línea base identificada.*
- 5) *Identificar el modelo de crecimiento y desarrollo imperante en el estado de Durango, 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-FISE y los programas complementarios al mismo. Modelo sustentado en las técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social con base al valor de coeficiente de Gini.*

La evaluación se realizó con el propósito de establecer recomendaciones y observaciones que permitirán mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas del Fondo.

El equipo evaluador formuló como hipótesis inicial que *la gestión del FISM contribuye a atender las carencias sociales de la medición multidimensional de la*

pobreza por medio de obras y acciones de infraestructura social que reducen de manera efectiva la situación de pobreza en la población, la que guio el proceso de desarrollo y análisis que se desarrolla y presenta en este informe de evaluación efectuado en el 2018.

En cumplimiento al método científico y al proceso metodológico establecido por las Ciencias Sociales, la hipótesis inicial se contrastó con la realidad a partir de seis hipótesis operativas, siendo éstas:

- 1) El FAIS-FISE identifica 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 estado de Durango.*
- 2) El FAIS-FISE especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo de la entidad federativa que contribuye con la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) a la reducción de la pobreza como resultado de las acciones de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.*
- 3) Los indicadores de FAIS-FISE, tanto federales como estatales, se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permiten medir los resultados y las metas en el contexto estatal.*
- 4) Los indicadores de resultados y de gestión establecidos en la MIR estatal cumplen con la lógica horizontal y vertical, además de satisfacer los criterios establecidos en el análisis CREMA.*

Por concernir la evaluación a un ejercicio fiscal concluido –2017–, el acopio de la información o trabajo de campo se centró en un análisis de gabinete complementado con entrevista de profundidad realizada a los responsables del Fondo en el Estado, los resultados obtenidos se exponen a continuación.

Hipótesis operativa 1: *El FAIS-FISE identifica 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 estado de Durango.*

El área responsable de FAIS-FISE realiza anualmente un diagnóstico de necesidades en el que participa la población que registra algún tipo de carencia o necesidad social. La integración del diagnóstico y la priorización de necesidades se estructura mediante una metodología que involucra un proceso lúdico al entregar billetes de juego de distintas denominaciones, así, una vez realizado el listado de necesidades, los propios participantes deben ir estableciendo con base a la disponibilidad de recursos que obras se van a financiar.

Sin embargo, no obstante que el diagnóstico es una buena práctica de participación ciudadana en la definición y priorización de necesidades, no supe la necesidad de efectuar una planeación en la que se establezcan los pasos indispensables para su implementación, así como la definición y predicción de hitos de riesgo e indicadores de avance claves que permitan focalizar y dar seguimiento a los recursos del Fondo (ver respuesta preguntas 1, 2 y 3, páginas de la 13 a la 16 del presente documento).

Hipótesis operativa 2: *El FAIS-FISE especifica las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación a cargo de la entidad federativa que contribuye con la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) a la reducción de la pobreza como resultado de las acciones de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.*

La hipótesis se contrasta adecuadamente, ya que la SEDESOE dispone de un reglamento interior que es utilizado ante la ausencia de un manual de procesos del Fondo. Asimismo, dispone de convenios de ejecución para el desarrollo social (CEDES) 2017, a partir del cual se representa a manera de síntesis el flujo operativo que involucra a seis direcciones y una unidad, siendo éstas: Dirección de Planeación, Dirección de Participación Ciudadana y Organización Social, Dirección Jurídica, Dirección de Desarrollo Social y Humano, Dirección de Evaluación y finalmente la Unidad de Verificación. Es así, que la SEDESOE tiene especificadas las responsabilidades por área administrativa.

Se destaca el hecho de que, no obstante de disponer de un proceso organizado y bien establecido, el ejercicio del Fondo se efectúa de manera inercial sin que existan las evidencias de haberse establecido el PbR/SED, asimismo, persiste la ausencia de un manual de procesos y procedimientos del Fondo (ver respuesta preguntas 4, 5, 6, 7 y 8, páginas de la 17 a la 21 del presente documento).

Hipótesis operativa 3: *Los indicadores de FAIS-FISE, tanto federales como estatales, se alimentan con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permiten medir los resultados y las metas en el contexto estatal.*

El Estado no ha integrado una MIR para el Fondo con referencia al territorio y población estatal, si bien dispone de una MIR, ésta corresponde a infraestructura federalizada, es así que, se puede establecer que no dispone de un proceso PbR/SED que permita identificar una línea base y la referencia geográfica de las carencias sociales que la población registra en el Estado de Durango, por lo que no se pueden medir los resultados y las metas alcanzadas en el estado por la inexistencia de indicadores estatales FAIS-FISE.

Si bien la MIR *es la herramienta de planeación estratégica que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa y su alineación con aquellos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa* (CONEVAL, 2013: 24) y se construye a partir de la identificación del árbol de problema y del árbol de objetivos con base a la metodología de marco lógico (MML), se puede afirmar que el Estado no dispone de información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permitan medir los resultados y las metas en el contexto estatal al no tener definidos, para el ejercicio fiscal concluido 2017, los indicadores de resultados ni de gestión (ver respuesta preguntas 9, 10 y 11 en las páginas 22 a 26 del presente documento).

Hipótesis operativa 4: *Los indicadores de resultados y de gestión establecidos en la MIR estatal cumplen con la lógica horizontal y vertical, además de satisfacer los criterios establecidos en el análisis CREMA.*

No procede contrastar la hipótesis o indagar respecto al cumplimiento de la lógica horizontal y vertical, o sobre la satisfacción de los criterios establecidos en el análisis CREMA de los indicadores, ya que, como se estableció en el punto antecedente, el Estado no ha integrado la MIR para el Fondo con referencia a su contexto Estatal.

A manera de síntesis y primera conclusión se puede pasar de las hipótesis operativas a las siguientes afirmaciones:

1. El Estado de Durango no cuenta con un documento de planeación donde se establezcan las necesidades de infraestructura social a atender durante el período comprendido por la administración estatal, sin embargo dispone de un diagnóstico de necesidades que se efectúa de manera específica en cada ejercicio presupuestal del Fondo. Se aclara que el diagnóstico no supe al documento de planeación, pero es una buena práctica.
2. El Estado no cuenta con un proceso de planeación que contemple los pasos indispensables de la trayectoria de implementación del Fondo; que pueda predecir los hitos de riesgo e indicadores de avances claves que permitan la focalización y dar seguimiento a los recursos radicados por el Fondo en el Estado.

3. El Estado sí integra y prioriza los proyectos de infraestructura en función a las necesidades expresadas por la población.
4. El Estado tiene identificadas las responsabilidades individuales por cada paso en la trayectoria de implementación del Fondo con base a la experiencia adquirida y acumulada de los integrantes del equipo técnico.
5. No se han establecido los indicadores del FISE en el ámbito estatal, por lo que no pueden ser alimentados con información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permiten medir los resultados y las metas en el contexto estatal.
6. El Estado no dispone de una MIR estatal del Fondo o de los municipios que le permita establecer los indicadores de resultados y de gestión, por tanto, en un proceso de evaluación del Fondo, no se puede valorar la lógica horizontal y vertical, ni aplicar el análisis CREMA a los indicadores, se reitera no existe MIR.

En lo referente a la hipótesis principal, se puede afirmar que la gestión del FISM sí contribuye a atender las carencias sociales de la medición multidimensional de la pobreza por medio de obras y acciones de infraestructura social que reducen de manera efectiva la situación de pobreza en la población.

No resulta del todo convincente lo indicado en el párrafo anterior, sobre todo cuando se contrasta con lo señalado en cada una de las hipótesis operativas, sin embargo, hay que considerar que la aplicación de los recursos del Fondo están encaminados a cubrir algún tipo de carencia social que registra la población beneficiada, no obstante, al no disponer el Estado de un diagnóstico de necesidades, de la identificación de la línea base y de la MIR, no se pueden focalizar y orientar los recursos aplicables al logro de un resultado establecido en una meta.

En síntesis, la implementación de obras ejecutadas con el FISE en el estado de Durango está impactando en acciones directas de combate a la pobreza, sin embargo, es necesario focalizar las obras con base a las zonas de pobreza establecidas por SEDESOL en el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social para lograr los cambios en la situación de pobreza esperados en el estado.

Como segunda conclusión y en congruencia con las hipótesis operativas, se presentan las recomendaciones y observaciones para cada una de las tres

secciones que integran la evaluación estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE) del ejercicio concluido 2017.

Sección 1: *Ejercicio de la operación del Fondo (preguntas 1 a 3).*

- 2.3. Capacitar al personal técnico-administrativo que participa en la operación del Fondo en materia de elaboración de un plan estratégico y en la integración de un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social encaminando el mismo a la conformación de un PbR/SED.
- 2.3. Capacitar al personal técnico-administrativo en la integración de un programa presupuestario (Pp) que permita ligar y transitar del proceso de planeación al proceso de programación-presupuestaria.
- 2.3. Establecer y llevar a cabo un taller de priorización y focalización de las obras de infraestructura social financiadas por el Fondo con base a los dos procesos de orientación y/o capacitación indicados anteriormente.
- 2.3. Establecer un sistema estatal de evaluación del desempeño (SED) que incluya la etapa de monitoreo y seguimiento al Pp del Fondo.

Sección 2: *Gestión del Fondo (preguntas 4 a 8).*

- 2.1. Integrar e implementar los manuales de procesos y diagramas de procedimientos con base a los procesos clave en la gestión del Fondo.
- 2.2. Construir una MIR específica del Fondo a nivel estatal.
- 2.3. Implementar cursos de capacitación u orientación en la gestión del Fondo enfatizando la transición de un presupuesto inercial a un presupuesto basado en resultados (PbR).

Sección 3: *Principales resultados del Fondo (preguntas 9 a 11).*

- 3.1. Establecer la difusión del presupuesto de egresos con lenguaje ciudadano.
- 3.2. Instaurar el SED como un medio de transparencia y rendición de cuentas.
- 3.3. Diseñar y aplicar un instrumento para medir el nivel de percepción de la población o área de enfoque atendida.
- 3.4. Establecer el proceso metodológico para cuantificar e identificar geográficamente a la población potencial, objetivo, atendida y postergada.
- 3.5. Diseñar e instrumentar un mecanismo de verificación que permita establecer la congruencia de la priorización de las obras en relación al impacto en la reducción de las carencias sociales que inciden en algún grado o tipo de pobreza.