

Evaluación Estratégica

Fondo de Aportaciones para la

Infraestructura Social – Municipal (FISM)

Municipio de Durango, Dgo.

Ejercicio Fiscal Concluido 2017

Octubre 2018

RESUMEN EJECUTIVO

La evaluación estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) efectuada durante el año 2018, estableció como objetivo general *evaluar el desempeño de las aportaciones del FISM en el municipio de Durango para el ejercicio fiscal concluido con el objetivo de mejorar la gestión, los resultados y la rendición de cuentas.*

Para el logro del objetivo indicado se establecieron siete objetivos específicos, siendo éstos:

- 1) *Valorar la contribución y el destino de las aportaciones mediante el análisis de las normas, información institucional, indicadores de la MIR del FISM, información programática y presupuestal, identificando la inversión del FAIS-FISM para 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).* ^{[1][2]}
_[SEP]
- 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.* ^{[1][2]}
_[SEP]
- 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.* ^{[1][2]}
_[SEP]
- 4) *Valorar la orientación a resultados y el desempeño del Fondo en el municipio 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 municipal y su contribución al cumplimiento de las metas y logros estatales.* ^{[1][2]}
_[SEP]
- 5) *Realizar un sondeo de verificación de obra y su valoración social mediante el diseño y aplicación de una escala de actitud social.* ^{[1][2]}
_[SEP]
- 6) *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 Durango, tomando como referencia la línea base identificada.* ^{[1][2]}
_[SEP]
- 7) *Identificar el modelo de crecimiento y desarrollo imperante en el Municipio 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 obras y servicios efectuados a través del FAIS-FISM y los programas complementarios al mismo. El modelo está sustentado en las técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social con base al valor de coeficiente de Gini.* ^{[1][2]}
_[SEP]

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

El equipo evaluador estableció como hipótesis inicial que *la gestión del FISM contribuye al beneficio de la población en pobreza extrema, 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*, misma que guió el proceso de evaluación y el análisis que se desarrolla y presenta en este informe de evaluación.

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 municipio cuenta con un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.* ^[1]_{SEP}
- 2) *El municipio de Durango 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* ^[1]_{SEP}*recursos radicados en el municipio.* ^[1]_{SEP}
- 3) *El municipio 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.* ^[1]_{SEP}
- 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.* ^[1]_{SEP}
- 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.* ^[1]_{SEP}

Por corresponder la evaluación a un ejercicio fiscal concluido –2017– el acopio de la información o trabajo de campo realizado para proceder a la contrastación de las hipótesis se centró en un análisis de gabinete complementado con entrevistas de profundidad a los responsables del Fondo en el municipio, los resultados obtenidos se enumeran a continuación.

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

Las áreas técnicas que participan en la ejecución de la operación del Fondo consideran que disponen de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social, es así, que desde su perspectiva cuentan con un concentrado o listado de peticiones de obra en materia de infraestructura social integrado a partir de las peticiones expresadas por la propia población que presenta la carencia o necesidad, lo que

sustituiría el diagnóstico de necesidades. Sin embargo, la manera como se integra el listado de necesidades, no contiene las características formales ni el contenido requerido para un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.

La aseveración anterior se sustenta en el hecho de que la instancia responsable de presentar ante el COPLADEMUN la propuesta de obra de infraestructura social a financiar a través del Fondo, entrega una lista de obras a ejecutar, resultado de la integración de los diversos listados proporcionados por las áreas técnicas, mismas que disponen y aplican variados mecanismos de captación de necesidades –cada unidad o área técnica utiliza un criterio y procedimiento distinto–, por tanto no existe homogeneidad o un manual de procesos o procedimientos que establezca un criterio y propuesta metodológica para la integración de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social (ver respuesta pregunta 1 y 2, páginas 15, 16 y 17 del presente documento).

Hipótesis operativa 2: El municipio de Durango 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.

El Municipio de Durango no dispone de un manual de procesos para el Fondo ni de procedimientos documentados que permitan identificar la planeación o los pasos indispensables en el proceso de implementación, es así que las áreas técnicas solo cuentan con la experiencia adquirida y con los lineamientos que la federación ha establecido para el Fondo, por ello, los procesos de distribución, de uso de los recursos y de evaluación se desarrollan con base a los criterios que el equipo técnico va desarrollando en la práctica y con el cumplimiento de las reglas de operación que por obligación deben observar, es así que la implementación y operación del Fondo forman parte de una rutina administrativa que incide en la aplicación de una ejercicio presupuestal de carácter inercial, más no como el ejercicio derivado de implementar un presupuesto basado en resultados (PbR).

El comentario anterior se reafirma al constatar que el municipio no ha establecido o construido una MIR del Fondo para el ámbito municipal.

Por lo indicado, el personal técnico logró establecer un listado de posibles riesgos a los que se enfrentan durante la gestión del Fondo, sin embargo, no logran vincular el concepto de riesgo al de no cumplimiento de una meta establecida que se mide a través de un indicador, por tanto, la focalización o seguimiento de los recursos radicados en el municipio tampoco son comprendidos a partir de la consecución o alcance de un resultado.

Expresado de otra manera, no se tiene conocimiento o comprensión de lo que debe ser un PbR, más aún, el resultado es entendido como la aplicación de recursos o cumplimiento de las metas constructivas establecidas en un expediente técnico, o en su caso, la aceptación de la obra por parte de la comunidad. En particular, la focalización se interpreta como la aplicación de los recursos en las zonas o áreas geográficas determinadas por las reglas de operación, se reitera, no se logra visualizar como una estrategia que parta del conocimiento de una línea base a partir de la cual se establece una meta o un resultado a lograr, en concreto, tampoco se valora la aplicación y el impacto que propicia el ejercicio presupuestal del Fondo (ver respuesta pregunta 3 a 10, página páginas de la 18 a la 29 del presente documento).

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

El Municipio sí establece y dispone de un proceso de priorización de los proyectos de infraestructura social, pero se precisa que la priorización no se efectúa propiamente dicho con base a las necesidades del municipio, entendidas éstas como la reducción de carencias sociales.

Recordemos que el Municipio no dispone de una MIR municipal que oriente la gestión y operación del Fondo, por tanto, no cuenta con la línea base ni con las metas a alcanzar, por ende, no ha construido los indicadores de resultados y de gestión que permitan evaluar el ejercicio presupuestal.

Derivado de lo antes indicado, la priorización de los proyectos de infraestructura se realiza a partir de criterios administrativos e institucionales en respuesta a las necesidades expresadas por la población o representantes de los grupos poblacionales organizados, ante ello, se establece que el municipio no prioriza los proyectos de infraestructura social con base a las necesidades de mejorar las condiciones y calidad de vida de la población que reside en zonas de pobreza extrema o localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Se puede afirmar que la manera como el municipio prioriza los proyectos de infraestructura social, sí beneficia a la población que registra carencias, no hay duda en el beneficio social alcanzado con el Fondo, más sin embargo, no se logra el impacto esperado en la reducción de la pobreza extrema, o de localidades con alto o muy alto nivel de rezago social. (ver respuesta preguntas 1 a 3, páginas de la 15 a la 19 del presente documento).

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

El personal técnico y operativo que participa en la gestión del Fondo –distribución, uso de recursos y evaluación– tiene conocimiento de su responsabilidad, actividad administrativa o proceso a realizar, así como de la manera en que se integra con otras áreas administrativas del municipio. Sin embargo, no disponen de una guía de procedimientos o manual de procesos del Fondo, por tanto, si un servidor público cambia de adscripción o responsabilidad, quien los sule puede enfrentar algunos contratiempos al no disponer de un manual de procesos ni diagramas de procedimientos que le puedan guiar en sus responsabilidades, salvo que disponga de experiencia previa en el tema.

Algo destacable en el Municipio es que disponen de certificación ISO en distintas áreas administrativas y para algunos procesos, lo que cubre en parte la ausencia de manuales para la gestión del Fondo, más no lo sule, máximo que no se dispone de un proceso institucional de capacitación continua en materia de PbR/SED.

Se puede aseverar que el personal y las áreas técnicas-administrativas conocen y pueden identificar las responsabilidades individuales e institucionales respecto a los pasos en los que participan en la trayectoria de implementación del Fondo a cargo del municipio, sin embargo, no se tienen documentadas las responsabilidades individuales e institucionales para la implementación del Fondo, al carecer de los manuales de procesos y procedimientos del mismo (ver respuesta pregunta 1, 8 a 11 páginas 15, y de la 26 a la 30 del presente documento).

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.*

El Municipio no ha integrado una MIR del Fondo con referencia al territorio y población municipal, es así que al 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, no se pueden medir los resultados y las metas en el contexto municipal por la propia inexistencia de indicadores municipales FISM.

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 (...) y que la MIR se construye a partir de la identificación del árbol del problema y del árbol de objetivos con base a la metodología de marco lógico (MML), se puede afirmar que el Municipio no dispone de información de registros administrativos pre-convenidos y aceptables que permitan medir los resultados y las metas en el contexto municipal al no tener definidos, para el ejercicio fiscal concluido 2017, los indicadores de resultados ni de gestión (ver respuesta pregunta 5, 7 y 9 páginas 21 y 22; 25 y 28 del presente documento).

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 contrastar la hipótesis o indagar respecto el 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 municipio no ha integrado la MIR con referencia a su contexto municipal.

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

1. El Municipio de Durango no dispone de un diagnóstico de necesidades de infraestructura social.
2. El Municipio 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 municipio.
3. El Municipio si prioriza los proyectos de infraestructura en función a las necesidades expresadas por la población.
4. El Municipio tiene identificadas las responsabilidades individuales por cada paso indispensable en la trayectoria de implementación del Fondo.
5. No se han establecido los indicadores del FISM en el ámbito municipal, 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 municipal.
6. El Municipio no dispone de una MIR municipal que le permita establecer los indicadores de resultados y de gestión, por tanto, en un proceso de evaluación del Fondo en el ámbito municipal, 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 al beneficio de la población en pobreza extrema que reside 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.

Parece contradictoria la aseveración anterior, respecto a lo expresado en 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 Municipio 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, ya que el proceso de priorización y selección no se dirige al cumplimiento de una meta sustentada en una planeación estratégica.

En síntesis, no se está impactando, como el gobierno federal esperaría, en la reducción de la población en pobreza extrema, o en el número de localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

Como segunda conclusión y en congruencia con las hipótesis operativas, se presentan las recomendaciones y observaciones para cada una de las siete secciones que integran la evaluación estratégica del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del ejercicio concluido 2017.

Sección 1: Ejercicio de la operación del Fondo (preguntas 1 a 7)

- 1.1 Capacitar al personal técnico-administrativo que participa en la operación del Fondo en materia de integración de un diagnóstico de necesidades de obras de infraestructura social encaminando el mismo a la conformación de un PbR/SED.
- 1.2 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.
- 1.3 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.
- 1.4 Establecer un sistema municipal de evaluación del desempeño (SED) que incluya la etapa de monitoreo y seguimiento al Pp del Fondo.

Sección 2: Gestión del Fondo (preguntas 8 a 11)

- 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 Integrar o establecer la MIR del Fondo.
- 2.3 Implementar cursos de capacitación u orientación en la gestión del Fondo enfatizando la transición de un presupuesto inercial a un PbR.

Sección 3: *Rendición de cuentas y participación ciudadana (preguntas 12 a 15)*

- 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.

Sección 4: *Focalización (preguntas 16 y 17)*

- 4.1 Diseñar un Plan Estratégico para el Fondo en el que se especifique la cobertura a mediano y largo plazo.
- 4.2 Establecer el proceso metodológico para identificar geográficamente y cuantificar la población potencial, objetivo, atendida y postergada.