



Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados, al “Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).” a través del programa presupuestario: Infraestructura no Habitacional, para el ejercicio fiscal 2017

Introducción

El sistema actual de Evaluación de Desempeño en México tiene como antecedente un marco legal que se ha ido transformando a lo largo de varias décadas de acuerdo con diferentes esquemas presupuestarios, siendo la evaluación de los recursos una obligación plasmada desde la constitución y en diversas leyes, como la Ley General de Contabilidad Gubernamental en los artículos 53, 54, 79, la Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 1 y 49 y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 27, 78, 85, 110 y 111. De no cumplir con la normatividad existen sanciones administrativas para los servidores públicos, expuestas en los artículos 85 y 86 de esta misma ley.

Dentro de este contexto legal, el Estado de Colima a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, estableció realizar una evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo “Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).” a través del programa presupuestario: Infraestructura no Habitacional, para el ejercicio fiscal 2017.

El objeto general de dicha evaluación es “Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa “**Infraestructura no Habitacional**” con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados”.

El análisis se realizó mediante trabajo de gabinete, utilizando el modelo de términos de referencia que determina CONEVAL. Sin embargo, se adaptó y se profundizó en algunos de sus apartados con el objeto de tener mayor precisión en los resultados de la información.



Principales Hallazgos

La evaluación contempló el análisis desde dos dimensiones específicas; el análisis del Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), el cual tiene por objetivo evaluar la pertinencia del uso de los recursos y la evaluación de Consistencia y Resultados del programa "Infraestructura no Habitacional", para el ejercicio fiscal 2017.

En cuanto al uso de los recursos del FAFEF la inversión realizada por la SEIDUR proveniente del fondo fue por \$21,499,988.82, destinados a la modernización de una unidad deportiva. Esta obra surge como parte del compromiso del gobierno estatal con el "deporte como un pilar del desarrollo", tuvo un costo total de 25 millones de pesos, financiados principalmente con el FAFEF, 86%, y lo demás fue financiado con recursos estatales.

En cuanto al cumplimiento normativo por el uso de los recursos, este tipo de obra está contemplada en lo que estipula la LCF es su artículo 47, en el numeral I. "A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura", por tanto su inversión fue pertinente.

Referente al análisis particular del programa presupuestario, como primer punto a mencionar se tiene que para el año 2016 la SEIDUR en su estructura programática contaba con un sólo programa presupuestario "Construcción, Modernización y Mantenimiento de la Infraestructura para el Desarrollo", para 2017 esto se restructuro y se desarrollaron ocho programas, de los cuales seis están enfocados a infraestructura. Uno de ellos, "Infraestructura no habitacional", el cual fue sujeto de esta evaluación.

El Programa presupuestario "Infraestructura no Habitacional" es operado por la "SEIDUR" del Estado de Colima, y tiene como finalidad "la generación de infraestructura, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales, ampliaciones y mejoramientos de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social".

Para el año 2017, contó con un presupuesto autorizado de \$110,496,811.92, el cual sufrió modificaciones (ampliación) quedando el presupuesto



contratado en \$122,863,187.57. Estos recursos provinieron de distintas fuentes, desde federales, estatales, aportaciones municipales y hasta una donación realizada por la Embajada de Japón.

El ejercicio de estos recursos fue en diversos rubros de inversión, los cuales van desde infraestructura deportiva, cultural, de salud, urbanización, hasta la infraestructura de las oficinas o instituciones de gobierno. De estas, se destaca la inversión en infraestructura deportiva, por más de 54 millones, es decir el 44.1% del total de la inversión del programa.

Siendo esto uno de los temas observados en el análisis, dado que los productos finales que entrega el programa son diversos y de igual forma el concepto de este es amplio, lo que puede generar inconvenientes para medir el logro de las acciones de gobierno o para la atención puntual de las necesidades.

Por lo que es importante tener claridad que los programas presupuestarios se establecen con el objeto de atender o resolver un problema específico en determinada población.

Bajo este entendido se recomienda que se identifique puntualmente la problemática que se busca atender y así identificar cada una de las acciones acordes a ello. Esto se debe desarrollar bajo la Metodología del Marco Lógico, por lo que un primer paso es la identificación del problema (árbol de problemas, continuando con el árbol de objetivos y finalmente la MIR. Son, estos tres momentos en la creación y diseño de un programa fundamental, no sólo en su elaboración sino en la coherencia y correspondencia que deben mantener como parte de la estructura analítica de un programa presupuestario.

Referente al análisis de la consistencia y resultados y resultados del programa, bajo la valoración establecida por CONEVAL se obtuvieron 53 puntos de calificación de los 136 posibles, es decir un cumplimiento de 39%, lo cual refleja áreas de oportunidad, no debe verse en una lógica de escalas decimales, sino como una semaforización que indica los puntos donde se debe enfocar una atención especial para el mejoramiento de la operación del programa.

En lo relativo al "Diseño", se evidenció que el programa tiene elementos normativos y técnicos importantes que justifican su creación. Desde



diferentes normas se establece la necesidad de contar con una adecuada infraestructura en el estado de Colima. De igual forma desde el Plan de Desarrollo se establece la infraestructura social como eje promovedor del desarrollo.

Un tema puntual que se identificó fue en la infraestructura deportiva, ya que desde el plan de desarrollo se establece que de los espacios deportivos a cargo del estado, el 76% requiere de algún grado de mantenimiento para su correcto funcionamiento.

El desarrollo de la infraestructura social y que este en óptimas condiciones proveen un entorno adecuado a la población, por lo tanto se identificó que el programa Infraestructura no Habitacional contribuye al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles, sin embargo, para que esta sea más precisa es necesario, primero, que se reestructuren los objetivos de la MIR y, posteriormente, se defina la vinculación exacta con los diferentes planes de gobierno, (Nacional, Estatal, y Sectoriales).

De igual forma es necesario que se identifique cual es la población que presenta la problemática o que requiere atención en alguno de los rubros de infraestructura social, y se determinen mecanismos de atención, esto contribuiría a una mejor focalización de los recursos

Otro de los temas relevantes en la evaluación fue la revisión de la MIR, dado que esta refleja el planteamiento de los objetivos, es decir el producto o servicio en particular que se va a entregar a la comunidad, y cómo será la medición de los resultados de dicho programa.

Ante ello se observó algunas inconsistencias en la MIR, tales como que no se tiene claridad de cuáles son las obras o servicios específicos que brindara el programa, es decir los componentes. Así como tampoco cuales son las tareas o acciones que se deben llevar a cabo para producir el bien o servicio, (actividades). En cuanto a los indicadores pues dado que no están claramente establecidos cada uno de los niveles de la MIR estos no son los más adecuados para medir el logro del programa.

Así en general, la principal recomendación es desarrollar cada uno de los niveles de la MIR y consecuentemente diseñar los indicadores adecuados que permitan ver el resultado del programa y su contribución a los objetivos de política pública.



En materia de planeación y orientación a resultados, el Programa presenta una adecuada vinculación entre sus objetivos y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con el Plan de Desarrollo Estatal y el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (2016 – 2021). No obstante, no se cuenta con un Plan Estratégico ni con un Programa Anual de Trabajo a través del cual se definen los objetivos y las metas, a atender.

Finalmente, se puede afirmar que derivado de la evaluación al programa presupuestario “Infraestructura no habitacional” se identificaron importantes áreas de oportunidad que se sugiere atender a fin de fortalecer el diseño y elevar la efectividad del Programa. Principalmente, en lo que se refiere a la identificación, caracterización y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo, situación que es posible solventar a través del desarrollo de un diagnóstico de la infraestructura no habitacional en el estado. En lo referente a la medición del logro el programa (MIR) y en establecer y documentar mecanismos para la atención de las necesidades o requerimientos de la población.

Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas (FODA) y recomendaciones

Fortalezas

- ▶ El programa cuenta con los elementos normativos y técnicos que justifican su creación, y datan de la importancia del desarrollo de infraestructura.
- ▶ Los objetivos del programa contribuyen al logro de los objetivos de política pública en los diferentes niveles.
- ▶ La gestión de recursos que tuvo el estado fue adecuada, pues el programa ejerció recursos federales (42.4%), estatales (53.4%), municipales (2.8%) y de donaciones (1.4%).
- ▶ La SEIDUR cuenta en su página web con el apartado de transparencia en el cual se pudo constatar que tienen información sobre normatividad, contactos, presupuesto entre otra.



Debilidades

- ▶ No se cuenta con información que detalle las características y requerimientos en cuanto a infraestructura no habitacional en el estado.
- ▶ La clasificación de las obras que se desarrollan a través del programa presupuestario "Infraestructura no habitacional", es muy amplia, lo que puede generar inconvenientes para medir el logro de las acciones de gobierno.
- ▶ No se cuentan con todos los instrumentos de planeación requeridos por la normatividad de la metodología del marco lógico, ya que no se presentó el árbol de objetivos.
- ▶ No se cuenta con una definición precisa de las poblaciones potencial, objetivo y atendida.
- ▶ No cuentan con mecanismos de sistematización de información que permitan registrar las demandas de la población, sus características y los apoyos otorgados
- ▶ Aunque se cuenta con MIR, esta no refleja con claridad los objetivos del programa presupuestario ni los bienes finales que otorga.
- ▶ A pesar de que se cuenta con las fichas técnicas de los indicadores, éstas carecen de algunos elementos.

Oportunidades

- ▶ Sinergia entre otras dependencias y niveles de gobierno, que operan programas con el mismo objeto.
- ▶ Para consolidar o fortalecer la Infraestructura no habitacional, además de este programa, se pueden aprovechar específicamente los recursos otorgados en otras dependencias, específicamente de la CONADE para el caso de la infraestructura deportiva y del programa Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados – PAICE.

Amenazas

- ▶ Que el programa no cuente con un diagnóstico preciso y una estrategia de focalización y cobertura puede ser motivo de reducciones presupuestales.



Recomendaciones

1. Integrar en un documento todos los elementos tanto normativos como técnicos que justifican el programa. En dicho documento se debe considerar la problemática a atender y las demandas de la ciudadanía.
2. Se recomienda continuar con la visión de vinculación a una política pública superior identificando puntualmente aquellos según el tipo de infraestructura no otorgada.
3. Continuar con la gestión de recursos de diversas fuentes (Federales, estatales, municipales) y así lograr una mayor cobertura de sus objetivos.
4. Un tema en el cual se debe profundizar para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, es publicar información específica del desarrollo de las obras ejecutadas por cada uno de los programas presupuestarios.
5. Integrar en un documento diagnóstico las características y situación de la infraestructura no habitacional (deportiva cultural), así como de requerimientos de construcción. Esto les permitirá una planeación más asertiva de los recursos.
6. Realizar una adecuada clasificación de las obras en los programas a los que se relacionan y contribuyen a su logro, independientemente de que dependencia ejecute o lleve a cabo la obra
7. Desarrollar todos los instrumentos que requiere la metodología del marco lógico (árbol de problemas, árbol de objetivos y MIR), basándose en un diagnóstico de la problemática, necesidades y requerimientos en cuanto a infraestructura no habitacional en el estado.
8. Diferenciar los diferentes tipos de población según el tipo de obra que se otorga, es decir, identificar aquellas localidades o zonas que requieren determinado tipo de infraestructura (deportiva, cultural, entre otras).
9. Establecer un área como encargada, que pueda llevar a cabo la sistematización y registro de las demandas de la población. Esto debe complementarse con un diagnóstico de las características de infraestructura en el estado.



10. Rediseñar la MIR para que refiera con mayor claridad el mejoramiento y el impacto que genera en el desarrollo de infraestructura (deportiva, cultural, etc), para esto se debe:
11. Estructurar los componentes según los bienes o servicios que otorga el programa.
12. Construir indicadores de resultados que tengan mayor precisión para medir los objetivos planteados, considerando lo establecido en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHCP y atendiendo las recomendaciones dadas por TECSO.
13. Se recomienda que una vez se tengan los indicadores adecuados para cada nivel de la MIR se reestructuren las fichas técnicas con la información requerida.
14. Fortalecer la comunicación con otras dependencias en todos los niveles de gobierno para crear sinergias que permitan desarrollar o mejorar la infraestructura no habitacional, a través de nuevos y/o fortalecimiento de proyectos.
15. Gestionar recursos, o consolidar un convenio con dichas dependencias que permita mayor cobertura de estas obras en el estado.
16. Establecer un diagnóstico de manera adecuada que permita definir estrategias de focalización y cobertura adecuadas.



Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados, al Fondo "Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)." a través del programa presupuestario: Infraestructura no Habitacional, para el ejercicio fiscal 2017

Fecha de inicio de la evaluación:

4 de Diciembre de 2017

Fecha de término de la evaluación:

19 de abril de 2018

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Planeación y Finanzas, Dirección General de Planeación y Control

Titular de la Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Mtro. Eduardo Rosales Ochoa

Principales colaboradores:

Guadalupe Ariadna Flores Santana
Ing. Armando Córdova Ramírez
C.P. J. Guadalupe Caro León
Lic. César Esteban Mancilla Ramírez
Lic. Lorena Alejandra Hernández Hernández

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Nancy Paola Hernández Clavijo
German Sandoval Cruz
Adrián López Alcalá