

Resumen Ejecutivo

Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Presupuestario Infraestructura carretera ejercicio fiscal 2018.

Convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos.

Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.

El Sistema Evaluación de Desempeño (SED) 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, 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 Infraestructura y Desarrollo Urbano, estableció realizar una evaluación de Consistencia y Resultados, al **Convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos**, a través del **Programa presupuestario: Infraestructura Carretera** ejercicio fiscal 2018.

El objeto general de dicha evaluación es “evaluar la consistencia y orientación a resultados del Programa (Infraestructura Carretera) para el ejercicio fiscal 2018, con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados. Es decir, se mide la información que funcione para modificar y mejorar su funcionamiento, diseño y gestión de los resultados.”

El análisis se realizó mediante trabajo de gabinete, utilizando el Modelo de Términos de Referencia (TdR) de la Evaluación de Consistencia y Resultados diseñado por CONEVAL en un cuestionario y anexos. Para el análisis, el modelo utilizado fue el de la Metodología de Marco Lógico (MML) conforme

a los criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Principales Hallazgos

La evaluación contempló el análisis del Programa sobre la **consistencia** en su ejecución en los rubros del **Diseño y Planeación**, es decir, el ejercicio de los recursos públicos de un programa tendría que buscar una alineación coherente con objetivos de política pública en los diferentes niveles de gobierno (desde el Municipal hasta el Federal), lo cual se evalúa en términos de cumplimiento de la normatividad vigente (Leyes, Lineamientos, reglamentos, etc.). Así como en la coherencia técnica con la que se plantea la resolución de los instrumentos de planeación y seguimiento.

El ámbito temático que se concentra en la parte de los **resultados** incluye los asuntos operativos en donde la planeación debería funcionar, es decir, la **cobertura y focalización de la población definida, los procesos operativos y de rendición de cuentas**, así como la percepción de los beneficiarios del programa. En este caso, serían los usuarios de la infraestructura carretera en el Estado de Colima.

De acuerdo al Convenio que tiene la SEIDUR con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le asignó un presupuesto de \$ 153,000,000, de los cuales el 2% se destinó para inspecciones y vigilancia, que se menciona en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos. Por lo anterior, el presupuesto quedó en \$ 149,940,000.

Las MIRs con las que cuentan la Secretaría de Finanzas y Planeación, la SEIDUR y el Convenio, plantean de diferente forma el problema del Programa Infraestructura Carretera. Cabe destacar que se cuenta con un árbol de problemas, respectivamente, elaborado bajo la Metodología del Marco Lógico, sin embargo, allí no se ve reflejada la problemática atendida y definida por SEIDUR.

Se identifican las causas y efectos más generales de la problemática relacionada a la infraestructura carretera de Colima. El Programa cuenta con un diagnóstico, mismo que aporta información sobre las causas, efectos y características del mismo. Es importante que se trabaje e implemente la Metodología del Marco Lógico, con la finalidad de llevar un orden así como un enfoque a resultados.

El programa se vincula de manera clara y precisa con las metas y objetivos nacionales del PND y PED correspondientes al periodo en el que se está evaluando el presente programa.

El **Estudio para la Creación y Modificación de Programas Presupuestarios** de la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Colima entregada por la SEIDUR, focaliza en la población y no la infraestructura; la SEIDUR reconoce que debe enfocar por área y no por población. La SEIDUR entregó información pertinente para localizar las áreas de enfoque; por lo tanto, con esta información es posible cambiar la población objetivo a área de enfoque.

La MIR de Infraestructura Carretera, es técnicamente inconsistente, ya que, los programas son el medio por el cual se ejercen los fondos, lo que no muestra los avances y resultados del programa para el ejercicio fiscal 2018. Sin embargo, señalan que para 2019 ya fue modificada al observar la necesidad de tener una medición eficiente.

La MIR, presenta tres niveles. El estratégico que por lo que muestran se encuentra bien definido, es decir, a nivel fin y propósito. Los componentes que de igual forma están cumpliendo y se miden con indicadores adecuados al nivel de bien o servicio. Y finalmente las actividades, las cuáles al ser un programa ejecutor, se establecieron los programas que intervienen, sin embargo, técnicamente un programa no puede estar compuesto por diversos programas.

En cuanto a los avances de los resultados, no se puede realizar un análisis detallado ya que presentan "0" en datos de línea base, eso tiene dos interpretaciones, la primera es que no se realizó nada en materia de infraestructura carretera en 2017 o que el programa es nuevo y que en el año 2018 fue su primer levantamiento de datos.

En cuanto a las complementariedades y coincidencias con algunos programas, al no trabajar los programas bajo la Matriz del Marco Lógico, la coincidencia es textual a nivel actividad y estos se refieren a fondos, lo cual es técnicamente incorrecto, ya que los programas presupuestarios son operados mediante diversas fuentes de financiamiento.

El Programa Nacional de Infraestructura, el Plan Estatal de Desarrollo y El Plan Municipal de Desarrollo del Estado de Colima, cuenta con indicadores bien

definidos, los cuales se encargan de medir los avances del programa Infraestructura Carretera.

La Secretaría menciona que cuenta con una base de datos interna para llevar el control de la información de cada una de las obras, desde el 2018 se encuentra este instrumento de medición y seguimiento de obras digital con el cual SEIDUR se apoya, denominado "SIGOBRAS". Sin embargo, la misma SEIDUR señala que dicho plan aún se encuentra en un proceso de actualización.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, señala en la estrategia "4.9.1 Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia". Sin embargo, no se contribuyó a modernizar carreteras, ya que para el ejercicio fiscal 2018, la SEIDUR, no programó acciones para modernizar la infraestructura carretera.

En los tipos de obras, "Pavimentación" solo se hizo a las carreteras alimentadoras del Estado; mientras que el tipo de obra "Revestida", la mayoría se aplicó para carretera rural es decir un 95%. Se destaca que más del 62% de las carreteras se consideran "Carreteras rurales" y que estos se atienden con el tipo de obra "Revestida".

El mejoramiento de la conservación de la red carretera estatal sólo alcanzó poco más de la mitad de la meta establecida. Esto refleja que existen dos opciones, la primera es una mala planeación al no alcanzar y sobrepasar las metas, o bien, que debido a alguna situación extraordinaria se decidiera enfocar la atención en la reconstrucción de caminos en el estado.

Se señala que existe un Manual de Procedimientos en el cual es utilizado como marco para ejecutar acciones por parte de las diferentes direcciones que forman parte de este organismo. El manual tiene siete años de antigüedad, provoca que algunas funciones o actores estén clasificados como obsoletos, tomando en cuenta el crecimiento del Estado en los últimos años.

En cuanto a la rendición de cuentas y transparencia de los principales documentos normativos, SEIDUR no cumple con la difusión de dichos materiales, o en su caso, de la misma Secretaría. Esto como parte de la información abierta que forma parte del portal de transparencia del Gobierno Estatal de Colima. En dicho sitio es posible encontrar sólo archivos

relacionados a las declaraciones patrimoniales, proyectos de inversión, el estado de las obras, etc.

Sobre la “Percepción de la población atendida” no se tiene registros, sin embargo, para el 2019 la dependencia está implementando mediante el Área de Controlaría Social medir el grado de satisfacción de las obras realizadas. Ya que, para el año 2018 se contó solamente con encuestas de satisfacción para la población atendida, en la Comisión Nacional para el Desarrollo para los Pueblos Indígenas (CDI) y el Programa de Infraestructura Indígena (PROII) entre otros.

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

Fortalezas

- ▶ Es posible identificar que el Programa se vincula de manera clara y precisa con las metas y objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y la Agenda 2030, vigentes al ejercicio fiscal 2018.
- ▶ El convenio se encuentra con un objetivo y propósito bien definido dentro del PAT, así como el documento que justifica su creación.
- ▶ Se cuenta con inspecciones anuales a los tramos carreteros para verificar el estado de los mismos. Monitoreando y plasmando las respuestas en el Inventario de caminos alimentadores 2017 para operar 2018.
- ▶ La SEIDUR presenta avance de las obras de **conservación, reconstrucción y modernización** trimestralmente al Estado de Colima, es decir, recolecta información para monitorear su desempeño.
- ▶ El programa cuenta con una estrategia de cobertura para atender las necesidades de la infraestructura carretera en el Estado de Colima
- ▶ La SEIDUR trabaja a través del inventario las actas de priorización y otros instrumentos para cubrir las necesidades en materia de infraestructura carretera.

Oportunidades

- ▶ Es la primera vez que el programa se evalúa por una instancia técnica externa.
- ▶ Mantener el convenio de **Conservación y reconstrucción de caminos rurales y caminos alimentadoras** ya que es el que mayor recurso federal recibe en materia carretera, el Estado de Colima debe seguir

aprovechando la entrada de dichos recursos para el mejoramiento del mismo.

Debilidades

- ▶ Al tener diferentes fuentes de información provenientes de las instituciones del gobierno de Colima, genera diagnósticos con problemáticas distintas en materia de carretera. Lo que genera implica acciones diferentes para poder cumplirlos.
- ▶ En materia de cobertura y focalización en 2018 se mide a través de beneficiarios “población”.
- ▶ Se presenta una MIR carente de elementos (método de cálculo, frecuencias de medición) e insuficientes medios de verificación.
- ▶ Las actividades están plasmadas a partir de fuentes de financiamiento.
- ▶ El programa define la complementariedad con otros programas. Entre ellos: **Programa Infraestructura Complementaria para el Desarrollo Económico, Infraestructura para el Manejo de Residuos, Infraestructura Social y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.** Cada uno opera de manera distinta, sin embargo, las actividades son iguales; planteadas como fuentes de financiamiento.
- ▶ El Manual de Procedimientos de la Secretaría de Infraestructura de Desarrollo Urbano se encuentra en actualización.
- ▶ La SEIDUR no cuenta con una base actualizada de datos sobre las obras ejecutadas, ya que está en proceso de migración a un sistema digital.
- ▶ En cuanto a los indicadores de gestión el seguimiento es pertinente, sin embargo, al no estar planteados correctamente no se pueden presentar resultados en este punto.
- ▶ La SEIDUR no cuenta en su página web con datos sobre transparencia pública.
- ▶ La SEIDUR señala que si cuenta con información para recabar el grado de satisfacción de la población atendida, sin embargo, no presenta evidencia que lo valide.
- ▶ El fin se encuentra definido como tasa de variación y presenta resultados inciertos ya que en 2017 no se contaba con las mismas variables.
- ▶ El indicador del propósito está establecido como indicador de gestión.

Amenazas

- ▶ Existencia de fenómenos naturales que puedan afectar las obras civiles, en este caso (vías, carreteras, puentes, etc.).
- ▶ Que la política pública federal enfoque mayores recursos a otras zonas del país.
- ▶ El Plan Nacional de Desarrollo actual no está estructurado conforme a lo establecido en la Ley General de Planeación.

Recomendaciones

- ▶ Se recomienda seguir alineándose con objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y con el Plan Estatal de Desarrollo de Colima, así como, también con la Agenda 2030 para que el programa siga contribuyendo a los objetivos y metas de política pública superior.
- ▶ Poner énfasis en los problemas y necesidades de la población de tal manera que dentro de los objetivos del PAT se establezcan las necesidades más prioritarias para atender en materia de Infraestructura Carretera.
- ▶ Seguir contratando los peritos para tener una constante supervisión y monitoreo de las obras ejecutadas por la SEIDUR.
- ▶ Seguir organizando la programación de las obras mediante el PAT, y poner en marcha el SIGOBRAS.
- ▶ Llevar a cabo la focalización a través de áreas de enfoque para que los resultados presenten mayores avances y su desempeño se reconozca.
- ▶ Mantener el sistema de operación para la ejecución de las obras, así como los actos de entrega de obra.
- ▶ Utilizar el documento como una herramienta para la toma de decisiones y mantener la cultura de la evolución con la finalidad de tener una guía que permita mejorar el programa
- ▶ Dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora, con la finalidad de dar seguimiento normativo en la materia.
- ▶ Continuar aprovechando los recursos provenientes de diferentes fuentes de financiamiento, de tal manera que se **eficiente** su uso en la ejecución para el cual está destinado.
- ▶ Homogeneizar la problemática descrita en un diagnóstico, para realizar acciones coordinadas que contribuyan a solventar el problema planteado en materia de carretera.
- ▶ Fortalecer las acciones llevadas en 2019 para tratar la cobertura mediante áreas de enfoque (km).

- ▶ Se recomienda establecer actividades sustantivas que permitan la elaboración de cada uno de los componentes.
- ▶ Identificar otros programas que contribuyan al objetivo del **Programa Infraestructura Carretera**, a través de instituciones o dependencias que aborden el tema de Infraestructura no habitacional (vías, carreteras, puertos, etc.), más no por fuente de financiamiento.
- ▶ Actualizar de manera ágil el Manual de Procedimientos de la Secretaría de Infraestructura de Desarrollo Urbano para pasarlo al congreso y publicarlo a través de la página web de la Secretaría de Administración y Gestión Pública Colima.
- ▶ Implementar de manera prioritaria la herramienta llamada “SIGOBRAS”, la cual permitirá dar seguimiento a cada obra de forma específica.
- ▶ Se recomienda publicar los informes en la página de transparencia de la SEIDUR, conforme a lo estipulado a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- ▶ Al ser un programa con área de enfoque se debe establecer una estrategia que permita medir la satisfacción de la población general.
- ▶ Tomar como línea base el dato 2018 con la finalidad de presentar resultados sobre el avance del programa.
- ▶ Se recomienda diseñar un indicador estratégico que permita ver los resultados a partir de las funciones de la SEIDUR.
- ▶ Hacer mayor énfasis en el diseño de obras, particularmente vías, carreteras, puentes, entre otros, para enfrentar los riesgos sísmicos y así mitigar las pérdidas tanto humanas como materiales, en caso de un evento de esta índole.
- ▶ Gestionar convenios o implementar una política estatal, para priorizar las obras que permitan el crecimiento del Estado.
- ▶ Se recomienda identificar dentro del mismo documento algún precepto establecido en materia de infraestructura carretera.

Nombre de la evaluación:

Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Infraestructura carretera ejercicio fiscal 2018. Convenio de coordinación en materia de reasignación de recursos. Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Colima

Fecha de inicio de la evaluación:

05 de julio de 2019

Fecha de término de la evaluación:

diciembre de 2019

Unidad Administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación:

Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SEIDUR).

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

Arq. Lizzette del Carmen Carmona Rodríguez

Principales colaboradores:

Lorena Alejandra Hernández Hernández

Instancia Evaluadora:

Tecnología Social para el Desarrollo SA de CV

Coordinador de la evaluación:

Víctor Manuel Fajardo Correa

Principales colaboradores:

Lorena Gutiérrez Ugalde

Patricio Martínez Nava

Ricardo Vázquez Durán