

RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN SINTÉTICA DEL DESEMPEÑO AL FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL PARA LAS ENTIDADES (FISE) DEL ESTADO DE JALISCO DE LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020

Esta Evaluación Sintética del Desempeño al Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) del Estado de Jalisco de los ejercicios fiscales 2019 y 2020 forma parte del Programa Anual de Evaluación 2021 y se realizó con base en el Modelo de Términos de Referencia (TdR) definidos por el Gobierno del Estado de Jalisco.

A. Descripción del Fondo

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) es uno de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33) y constituye uno de los principales mecanismos de transferencia de recursos de la federación a las entidades federativas.

Este Fondo apoya el proceso de descentralización del gasto público, buscando una operación más eficiente de los recursos otorgando a los gobiernos estatales y municipales mayor responsabilidad, poder y autoridad para la ejecución de acciones que beneficien y ayuden a la población a superar la pobreza mediante obras de infraestructura social, sustentado en la premisa de que los gobiernos locales conocen de manera más directa las necesidades de la población.

En el documento del gobierno federal titulado “Diagnóstico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) (Parte 1/2)” publicado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, hoy Secretaría de Bienestar) en diciembre de 2014, se señala que es condición indispensable contar con infraestructura social básica para el bienestar mínimo de la población y que la disparidad en su dotación redundaría en diferencias en la distribución del ingreso y en el crecimiento económico sostenible de las localidades.

En el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal se señala que las aportaciones del Fondo recibidas por los gobiernos locales “se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria”.

El FAIS está conformado por dos fondos: el que otorga recursos a los estados denominado “FISE: Fondo para la Infraestructura Social para las Entidades”, y el de los municipios llamado “FISM-DF: Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, siendo el FISE del que se ocupa este proceso de evaluación y para el que se especifica dentro del mismo artículo 33 de la LCF en fracción A, inciso II que los recursos se destinarán para “obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad”.

Por todo lo anteriormente señalado, es que los recursos del FISE tienen como objetivo beneficiar a la población marginada y con más necesidades.

Adicionalmente, las entidades, los municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere el artículo 33 de la LCF.

B. Metodología de Evaluación Sintética de Desempeño

Objetivo general de la evaluación

Evaluar el desempeño o grado de cumplimiento de las metas, objetivos o propósitos de los Programas presupuestarios que reciben recursos del Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE), con la finalidad de obtener información para la toma de decisiones y la mejora de sus resultados.

Objetivos específicos de la evaluación

- a. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel estatal, de los programas presupuestarios federales de los Fondos de Aportaciones Federales.
- b. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel de Propósito y Componente, de los programas presupuestarios estatales que reciben recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.
- c. Valorar la pertinencia o “grado de contribución” de los programas presupuestarios estatales, a nivel de Propósito, respecto los objetivos o destinos de los Fondos de Aportaciones Federales.

Preguntas de evaluación

Para cada uno de los objetivos específicos, se determinaron las siguientes preguntas de evaluación:

a. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel estatal de los programas presupuestarios federales de los Fondos de Aportaciones Federales:

A1: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Fin del Fondo de Aportaciones Federales?

A2: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Propósito del Fondo de Aportaciones Federales?

A3: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Componente del Fondo de Aportaciones Federales?

A4: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron, a nivel estatal, las metas establecidas en los indicadores de Actividad del Fondo de Aportaciones Federales?

b. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel de Propósito y Componente, de los programas presupuestarios estatales que reciben los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

B1: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron las metas establecidas en los indicadores de Propósito de los Programas Presupuestarios estatales?

B2: ¿En qué medida se cumplieron o alcanzaron las metas establecidas en los indicadores de Componente de los Programas Presupuestarios estatales?

c. Valorar la pertinencia o “grado de contribución” de los programas presupuestarios estatales, a nivel de Propósito, respecto los objetivos o destinos de los Fondos de Aportaciones Federales.

C1: ¿Cuál es el nivel de pertinencia o grado de contribución de los objetivos (Propósito) de los programas presupuestarios estatales respecto los objetivos de los programas presupuestarios de los Fondos de Aportaciones Federales?

C2: ¿Cuál es el nivel de pertinencia del Propósito de los programas presupuestarios estatales respecto al destino de los Fondos de Aportaciones Federales?

C3: ¿Cuál es el nivel de pertinencia del Propósito de los programas presupuestarios estatales respecto a los indicadores de los Fondos de Aportaciones Federales?

C4: ¿Cuál es el nivel de pertinencia del indicador del Propósito de los programas presupuestarios estatales respecto a los objetivos de los Fondos de Aportaciones Federales?

C5: ¿Cuál es el nivel de pertinencia de los indicadores del Propósito de los programas presupuestarios estatales respecto de los indicadores del Fondo de Aportaciones Federales?

Metodología de la evaluación

La metodología del Modelo de Evaluación Sintética del Desempeño de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33) (MESD-FAF) permite una valoración sistemática, rigurosa e imparcial de la eficacia en el cumplimiento de las metas, objetivos o propósitos relacionados con el ejercicio o gasto de los recursos federalizados. En este sentido, las conclusiones, hallazgos y valoraciones que se generen gozan de una alta confiabilidad y están sustentadas con evidencias empíricas, de libre acceso, que permiten la replicabilidad del ejercicio por cualquier persona interesada.

La estrategia de evaluación del MESD-FAF consiste en una revisión y análisis entre pares, con acompañamiento externo.

C. Conclusiones

A continuación, se presentan las conclusiones derivadas del análisis y de los hallazgos obtenidos, en primera instancia, se presentan las conclusiones generales al Fondo para ambos ejercicios, y posteriormente las conclusiones específicas para cada ejercicio relacionándolas con los objetivos específicos de la ESD.

C.1. Conclusiones generales.

A1. Sobre la estructura financiera de los programas presupuestarios analizados.

Los Pp en los que se ejercen los recursos del Fondo reciben, además de éstos, otros recursos para el cumplimiento de sus objetivos y metas. En dos de los Pp analizados en los ejercicios 2019 y 2020 (195 y 203) la contribución del Fondo a estos programas no rebasó el 2%, cubriéndose hasta el 98% con recursos estatales u otras fuentes; mientras que en uno de ellos (984) esta contribución fue del 9%. Sólo en un Pp (269) la participación del Fondo fue del 94%.

En los Pp con menor participación del Fondo, encontramos que sus poblaciones objetivo abarcaron a la totalidad de la población del estado de Jalisco, no sólo aquella que cumple con las características establecidas en la normatividad del Fondo. En el Pp 269 es explícito que los recursos se destinan a localidades con mayores niveles de rezago social y pobreza. Es importante considerar la participación del Fondo en los Pp al momento de valorar el grado de contribución de los Pp a los objetivos del Fondo (Objetivo C).

A2. Sobre las metas de la Matriz de Indicadores para Resultados Federal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2019 y 2020.

Un factor común identificado en ambos ejercicios durante el análisis para el Objetivo A de la ESD, fue que, en ninguno de los 22 indicadores de la MIR Federal de 2019 y en 20 de los 22 indicadores de la MIR Federal de 2020 contaron con metas estatales. Lo anterior implicó en que no se pudiera aplicar adecuadamente la metodología de ESD, ya que al no existir el dato del denominador de la fórmula de cálculo (meta estatal), ésta no arrojó un resultado válido en 42 de los 44 indicadores analizados.

A3. Sobre los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo.

Los Pp con menor participación del Fondo (que en 2019 representaron el 50% del total ejercido del Fondo, y en 2020 el 100%) no cuentan con indicadores que permitan medir el resultado de la aplicación de estos recursos en beneficio de la población objetivo y de las carencias a atender prioritariamente. Al reportar indicadores que engloban a la totalidad de la población del estado, no se cuenta con información específica que permita conocer en qué medida se están destinando los recursos del Fondo de forma exclusiva para obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en

pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social, y Zonas de Atención Prioritaria.

A4. Sobre las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios estatales que reciben los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

A pesar de no ser un objetivo establecido en la presente ESD, fue notorio que las Matrices de Indicadores presentan debilidades en su diseño. A continuación se señalan las más relevantes.

- **Indicadores no orientados a resultados.** Los indicadores de propósito de los 3 programas revisados de 2019 y el programa revisado de 2020 son indicadores de gestión, lo cual es incorrecto para ese nivel de objetivo ya que no se orientan a resultados.
- **Indicadores no son claros, relevantes ni adecuados (CREMA).** Los indicadores revisados, tanto de propósito como de componente tienen errores en la sintaxis. Los indicadores no se expresan como una relación entre variables, y su método de cálculo no es consistente con el nombre del indicador.
- **Los objetivos de propósito no refieren a un cambio que se busca lograr con el programa.** Los objetivos no son únicos, es decir, en la redacción se involucran hasta 8 objetivos, como es el caso del Pp 984 de 2020. En su redacción no se logra identificar cuál es el cambio que esperan lograr con la realización del programa.
- **Inadecuada lógica horizontal.** Los conjuntos objetivo-indicador de los niveles propósito y fin no presentan lógica horizontal ya que los indicadores no son adecuados para medir el desempeño de los objetivos.

C.2. Conclusiones para cada Objetivo Específico.

B1. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel estatal de los programas presupuestarios federales de los Fondos de Aportaciones Federales.

En la Matriz de valoración del grado de cumplimiento de los indicadores del Fondo de Aportaciones en 2019 para ninguno de los 22 indicadores de la MIR Federal en sus 4 niveles de objetivo se registró un valor de meta estatal; en 2020 sólo para 2 de ellos. Debido a ello, no se contó con información suficiente para realizar el cálculo del *Porcentaje de*

cumplimiento y el *Porcentaje promedio de cumplimiento* (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2021) y no fue posible determinar el criterio cualitativo de desempeño de los objetivos del Fondo a través de las preguntas de evaluación de la metodología de ESD.

B2. Determinar el grado de cumplimiento o eficacia de los objetivos, a nivel de Propósito y Componente, de los programas presupuestarios estatales que reciben los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

Para el ejercicio 2019, en los dos niveles de objetivo se alcanzó un resultado **notable**, mientras que en 2020, en el nivel de Propósito se alcanzó un nivel desempeño insatisfactorio y en el nivel de Componente el resultado fue **notable**.

B3. Valorar la pertinencia o “grado de contribución” de los programas presupuestarios estatales, a nivel de Propósito, respecto los objetivos o destinos de los Fondos de Aportaciones Federales.

Un aspecto relevante de analizar, a la par con las metas alcanzadas en los indicadores y sobre todo en consistencia con la pertinencia entre el Fondo y los Pp, es la contribución del Fondo en el presupuesto total de los programas.

En 2019, en los Pp 195 Ejecución y supervisión de obra pública y 203 Gestión integral de los recursos hídricos, el monto invertido del Fondo representa apenas un 1% y 2% del total ejercido en cada uno de esos programas. La pertinencia entre el Fondo y los 3 Pp con los que se ejerció tiene un nivel **satisfactorio**.

En 2020, año en que el Fondo sólo se ejerció en un programa, el recurso del Fondo sólo representó un 9% del Pp 984, el 91% restante correspondía a otras fuentes. En el análisis de la pertinencia vimos que el indicador de propósito se refería al desarrollo metropolitano y en la redacción del Propósito se mencionaban como medios a proyectos de modernización carretera y de transporte metropolitano, adicional a las obras de infraestructura social, y en consecuencia el nivel de pertinencia fue marginal.

Por tanto, la medición del grado de contribución de los Pp estatales respecto a los objetivos o destinos del Fondo debe ser tomada con la reserva de que sólo uno de los 3 Pp de 2019 y ninguno en 2020, tiene alta participación del Fondo (94%), y los demás participan en porcentajes menores al 10%.

D. Recomendaciones

En cumplimiento al objetivo general de la presente Evaluación Sintética del Desempeño del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, de obtener información para la toma de decisiones y la mejora de los resultados, a continuación se presentan recomendaciones, derivadas de las conclusiones plasmadas en el capítulo que antecede y de los principales hallazgos encontrados:

D.1. Sobre los Programas presupuestarios analizados en la evaluación y su estructura de financiamiento.

Recomendación 1. Incluir indicadores que: a) reflejen el resultado de aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo; reflejen la población objetivo del Fondo beneficiada con aquellas obras y acciones financiadas en su totalidad o mayormente con recursos del Fondo; y/o c) reflejen la cobertura a localidades con mayores niveles de rezago social y pobreza.

Los indicadores actuales no permiten cuantificar y valorar los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo, eso se puede resolver si se generan indicadores con las características mencionadas.

D.2. Sobre las metas estatales en la MIR Federal.

Recomendación 2. Designar un área que a nivel estatal sea responsable de concentrar la información de metas estatales para la MIR Federal y desempeñarse como contacto único con la Secretaría de Bienestar, tanto para el ejercicio de definición de indicadores y metas, como para reportar los avances en éstos. Es conveniente que esta medida se tome de forma inmediata, para que en el ejercicio 2022 se trabaje de forma coordinada en los niveles federal y estatal.

Actualmente la información de las metas se encuentra dispersa y las áreas ejecutoras no cuentan con la información, esto se puede resolver si hay un área que específicamente se encargue de concentrarla

D.3. Visibilizar los resultados obtenidos con los recursos del Fondo para beneficio de la población objetivo de acuerdo al destino del gasto.

Recomendación 3. Incluir a nivel propósito y fin, en las MIR de los Pp que ejecutan recursos del Fondo, indicadores orientados hacia la medición del rezago social y la pobreza extrema.

Actualmente, como se encuentra la estructura financiera de los Pp en los que se aplica el Fondo, y la estructuración de las MIR de éstos, no es posible identificar indicadores que reflejen los resultados obtenidos con las obras y acciones financiadas total o parcialmente con los recursos del Fondo.

D.4. Sobre el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios que ejecutan recursos del Fondo.

Recomendación 4. Orientar a resultados los indicadores de propósito de las MIR de los programas presupuestarios.

Los indicadores de propósito actuales no son adecuados para el nivel de objetivo ya que son indicadores de gestión; para que los programas conozcan en qué medida están dando resultados en la solución de la problemática que atienden es indispensable que cuenten con indicadores de resultados.

Recomendación 5. Fortalecer el diseño de las MIR de los Programas presupuestarios en cuanto a: a) la sintaxis de los objetivos de propósito; b) la claridad, relevancia y adecuación de sus indicadores; c) la consistencia entre el nombre del indicador y el método de cálculo y d) la lógica vertical y horizontal de la MIR.

Los objetivos de propósito no contienen un objetivo único y su redacción no permite conocer el cambio que desea lograrse con el programa.

D.5. Sobre la metodología para evaluar la contribución de los programas presupuestarios al Fondo.

Recomendación 6. Aplicar una metodología que permita analizar los programas presupuestarios con baja participación de los recursos del Fondo, a nivel de componentes

y quizá proyectos, y no sólo desde el nivel propósito ya que se pierden de vista las acciones que desde el análisis de los componentes podrían identificarse.

En los programas presupuestarios con mezcla de recursos, en los que la participación del Fondo es baja, los objetivos e indicadores de propósito y componentes son amplios y generales, no permiten conocer la aplicación de los recursos del Fondo. Aplicar metodologías que permitan una revisión minuciosa permitirá conocer de qué forma se emplean los recursos.